

El uso del referéndum presidencial en la región Andina

VERÓNICA MARLENE CORREA FLORES

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 Gamble (1997), Lissidini (2005), Mayorga (2002) Barzak (2003). Este trabajo investigación analiza el uso de referendo como una de las herramientas con las que cuentan los presidentes para ejercer el poder presidencial, la utilización del referendo asegura al presidente la oportunidad de salir al público y aumentar su popularidad, también considera que el referendo es una estrategia presidencial que busca prolongar el poder del presidente bajo dos condiciones: la primera, cuando logra que la convocatoria tenga éxito y lo ratifica 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 la segunda, porque un éxito de esta naturaleza puede influenciar la permanencia del partido del presidente e incluso la reelección del presidente. 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 movilizar el voto, incluso en contextos de polarización política, para este fin se han escogido casos paradigmáticos de la región Andina en donde los presidentes hacen uso de estas estrategias, las cuales serán analizadas desde una narrativa analítica.

Palabras clave: Mecanismos de democracia directa, presidente, referéndum, estrategia presidencial.

INTRODUCCIÓN

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 Gamble (1997), Lissidini (2005), Mayorga (2002) Barzak (2003). Los trabajos 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 (2008), Francisco Soto Barrientos (2013). Finalmente, existe otra serie de trabajos cuya orientación es más analítica, por lo que seleccionan diferentes variables para evaluar el éxito del referéndum y las consecuencias para la democracia, en esa serie de trabajos se distingue cuando los referéndums 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 éstos referéndums son impulsado por el poder ejecutivo, o si son organizaciones sociales las que impulsan, (véase Breuer (2007), Altman (2010) Durán (2012)).

Esta investigación analiza el uso de referendo como una de las herramientas con las que cuentan los presidentes para ejercer el poder presidencial, la utilización del referendo asegura al presidente la oportunidad de salir al público y aumentar su popularidad, también considera que el referendo es una estrategia presidencial que busca prolongar el poder del

presidente bajo dos condiciones: la primera, cuando logra que la convocatoria tenga éxito y lo ratifica 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 la segunda, porque un éxito de esta naturaleza puede influenciar la permanencia del partido del presidente e incluso la reelección del presidente.

La esencia de este trabajo consiste en desmitificar el uso del referendo presidencial y ponerlo en términos de *real politik*¹ 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, por lo que este trabajo se concentra en explicar el poder efectivo de un presidente.

ENTRE LA APROBACIÓN Y EL RECHAZO, LOS CRÍTICOS DE LOS MDD

En cuanto a la revisión de la literatura sobre el uso de Mecanismos de Democracia Directa en América Latina cabe señalar que los estudios se ubican en una línea de crítica acerca de los efectos que tiene el uso de éstos sobre las democracias y con mayor intensidad sobre el desempeño del régimen. En los trabajos se encuentra un debate entre quienes consideran que dichos mecanismos legitiman y aumentan el poder de los presidentes Gamble (1997), Lissidini (2005), Mayorga (2002) Barczak (2003). Y por otros autores que consideran que el análisis debería de ser mucho más exhaustivo antes de establecer relaciones causales entre democracia directa y extensión del poder ejecutivo; en esta línea se suscribe el trabajo de Anita Breuer (2007), Altman (2010) Durán (2012).

Las controversias que se han desatado en torno a la adopción y en particular a los efectos de la democracia directa suele estar asociada a la relevancia del análisis de las figuras presidenciales en América Latina. El hiper presidencialismo aunado al empleo de referendos impulsados desde el gobierno suele asociarse a la idea de que dichos mecanismos dotan de otra herramienta política con la que el poder ejecutivo puede fortalecerse ante escenarios de división política sobre todo en países que se ajustan al modelo de democracia delegativa expuesta por Guillermo O' Donnell (1994), es decir que son democracias no consolidadas que pueden estancarse por largo tiempo antes de que puedan institucionalizarse. Sin embargo, hay pocos estudios que aborden el tema a profundidad y trasciendan a la descripción normativa de los tipos de mecanismos y profundicen en la revisión de los procesos de iniciativa para recurrir a un referendo o consulta popular, sobre los resultados de estos ejercicios, sobre los casos fallidos en donde no han llegado a concretarse y sobre los efectos del uso de MDD en el sistema político.

Una buena parte de los análisis sobre la democracia directa en América Latina señalan al uso de plebiscitos no regulados como el factor causal que desencadena la formación de

¹ 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 del Príncipe de Maquiavelo, hasta los trabajos de Gaetano Mosca 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 Rosseu o la propia Hanna Arendt que definen el ejercicio de la política a partir del rechazo a denunciar la tiranía del poder político y del poder constituido de forma horizontal.

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.

democracias delegativas (Barczak 2001). Otro de los supuestos más recurrentes del análisis de los mecanismos de democracia directa (MDD) y presidencialismo, señala que el uso de estos mecanismos debilita la democracia representativa, aunque ofrecen pocas pruebas al respecto. Algunos otros análisis son más de tipo legal y cumplen con la clasificación de los mecanismos de democracia y su uso en democracias presidencialistas (Del Rial 2000). Sin embargo, son escasos los estudios que abordan empíricamente el fenómeno de los MDD y sus consecuencias para el poder presidencial, por otro lado nos encontramos con una división en las investigaciones entre las que apoyan el uso de MDD y los detractores y escépticos del mismo.

Los detractores de los MDD suelen asumir que estos mecanismos se encuentran relacionados a regímenes no democráticos o a las democracias de baja intensidad. En ocasiones suelen colocar en una sola bolsa a los MDD impulsados desde Arriba (MDD-A) con los impulsados por los ciudadanos (MDD-C). Y para el caso latinoamericano que es el que nos interesa, se centran en el papel de los ejecutivos y tienden ignorar la variación de los regímenes presidenciales y suelen concentrarse en la dinámica del régimen (Durán-Martínez, 200: 1163). A continuación resumo algunas de estas posturas

El uso de MDD y presidencialismo ha sido asociado a la suplantación de la democracia representativa por parte de la democracia directa. La consecuencia de esta confrontación es la personalización de las políticas públicas por parte del presidente cuando es él quien impulsa consultas a los ciudadanos. Los trabajos que abordan esta perspectiva parten de la hipótesis de que los referendos cuando están presentes en democracias delegativas se convierten en una herramienta del presidente para implementar su agenda produciendo cambios inmediatos en la política sin estar sujetos a la rendición de cuentas (Barczak 2001).

El argumento de Barczak está basado en el número de constituciones latinoamericanas que contienen disposiciones para la democracia directa. La autora considera que estas nuevas disposiciones se esperan bajo dos condiciones puntuales, cuando el proceso de reescritura de la reforma está dirigido por intereses políticos excluidos y la segunda, cuando existe una fractura institucional y actores políticos excluidos se movilizan para modificar o reformar. Estas circunstancias darían paso a políticos neo populistas o una democracia permisiva que permite el uso de estos mecanismos como moneda de cambio para evitar rupturas.

George Tsebelis (2006) propone otro modelo de análisis, pero también suscribe la hipótesis arriba mencionada, este autor utiliza un análisis basado en la teoría de jugadores con veto. “La posibilidad de un referéndum es que introduce las preferencias de la población en el proceso de creación política”, por lo que el ciudadano se convierte en otro jugador con veto. Sin embargo, lo que se ponen en juego en el uso de este mecanismo es el control de la agenda, por lo que divide en dos partes este proceso: quién hace la pregunta y quién activa el referéndum. Una de las conclusiones a las que llega es que cuando es el mismo actor el que desencadena el referendo y quien hace la pregunta su capacidad de influencia de cambio de política aumenta. Además agrega que aquellos referendums no obligatorios serán promovidos por los actores con jurisdicción, como una función de sus propias preferencias, por lo que se convierte en una estrategia para anular a otros actores con veto, un aspecto que parece muy factible en un régimen presidencial. (Tsebelis, 2006: 151).

Guiándose bajo el mismo argumento Anita Breuer (2007) explica que los referendos reactivos cuando el que inicia los referendos y quien fija la agenda son actores diferentes, incrementa la posibilidad de rendición de cuentas a nivel horizontal. Mientras que cuando existen referendos de tipo proactivo, aquellos en donde el mismo actor inicia y propone la agenda existen mayores posibilidades de que la rendición de cuentas sea de baja calidad. Estas proposiciones se ponen a prueba a través de un análisis comparativo de dos experiencias de referendos en Colombia y Bolivia, dos casos con similitudes. El estudio sostiene que la propensión de los ejecutivos a celebrar referendos, se relaciona con cuatro

variables: las normas constitucionales que regulan por procesos de referendo, la distribución de la legislatura, la posición del votante medio y los requisitos mínimos de participación

Debido a que la rendición de cuentas es señalada como la deficiencia más recurrente de las democracias latinoamericanas, Breuer hace una clasificación entre los tipos de instituciones de democracia directa, primero lo hace sobre la naturaleza de los referendos, si se tratan de naturaleza proactiva o reactiva y los define de la siguiente forma:

El referéndum proactivo es un procedimiento iniciado por los representantes elegidos, a partir de alguna de las ramas legislativa o ejecutivo del gobierno, que piden que la propuesta formulada por ellos mismos se someta a votación popular. El referéndum reactivo: es un procedimiento iniciado por los representantes elegidos, a partir de alguna de las ramas legislativa o ejecutiva del gobierno, que piden que la propuesta formulada por la rama opuesta se someta a votación popular (Breuer; 2007: 557).

En segundo lugar define la iniciativa popular, que es el mecanismo ciudadano que emerge para hacer uso de la democracia directa y las define así:

La iniciativa proactiva: Es iniciada por un número o porcentaje estipulado de los votantes que registren una petición formal, solicitando que una propuesta formulada por un grupo de los ciudadanos se sometan a votación popular. La iniciativa reactiva: es un procedimiento iniciado por un número o porcentaje estipulado de los votantes que registran una petición formal, solicitando que una propuesta hecha por los representantes electos se someta a votación popular (Breuer; 2007: 558).

Breuer hace énfasis en la postura que contrapone a la hechura de las constituciones y la deficiente rendición de cuentas en América Latina y analiza la celebración de los referendos latinoamericanos y la vinculación entre las instituciones de democracia directa. Aunque la premisa es que la utilización del referéndum cuando es impulsado por el poder ejecutivo debilita la accountability horizontal, el hallazgo de este trabajo es que no necesariamente todas las instituciones de democracia directa afectan la rendición de cuentas, la autora señala que sólo en el caso de solicitar un referendo de tipo reactivo representa una deficiencia en la accountability horizontal; el caso opuesto es el referendo proactivo que implica la deliberación de la rama legislativa y ejecutiva para convocar a la ciudadanía a votar un referendo.

Esta primera hipótesis propone que el uso de MDD-A va en detrimento de la democracia y esto se debe a la personalización de las políticas, como a la obstaculización de la rendición de cuentas. La segunda hipótesis es una propuesta alternativa que considera que los MDD no necesariamente ponen en peligro a la democracia representativa. Altman considera que si bien la democracia directa propicia un aumento de jugadores con veto y con ello una mayor difusión del poder, encuentra cierto beneficio cuando se presenta un escenario como el siguiente: donde existen varios jugadores con veto que están involucrados en la relación ejecutivo-legislativo y por lo tanto se torna más difícil el consenso (debido al número de actores involucrados) y salir de los conflictos, “en ese escenario, imagino que los MDD constituyen una herramienta para superar los estancamientos” (Altman, 2011: 76).

El modelo de Altman divide a los regímenes que ocupan MDD en dos; los democráticos y no democráticos. Los primeros se subdividen en presidenciales, parlamentarios, mixtos. Y los regímenes se subdividen en gobiernos militares, civiles, y dictaduras. El modelo de Altman incluye variables económicas, así como una variable que considera el tamaño de la unidad política, así como el perfil de la población, si se trata de sociedades homogéneas o heterogéneas, el mismo trabajo incluye una variable sobre la herencia cultural británica o soviética, y por último incluye una variable sobre la edad del régimen político. Altman llega a la conclusión de que la democracia directa está fuertemente

asociada con el nivel de la democracia y que entre más consolidado sea un régimen democrático hay mayor posibilidades de ocupar la democracia directa.

Sin embargo, el mismo Altman propone que cuanto más sean utilizados los plebiscitos facultativos es más evidente la baja intensidad de la democracia. Sin embargo, un ambiente plebiscitario se debe al protagonismo de un líder popular, puesto que los líderes de forma general ocupan sus prerrogativas para colocar su agenda política, por lo que lo esperado sería un control y regulación de los controles y equilibrios a esas prerrogativas (Altman 2011)

El trabajo de Altman por otro lado incorpora el concepto soberanía popular al estudio de los Mecanismos de Democracia Directa, pues considera que el ejercicio de dichos mecanismos al ser utilizados por los ciudadanos puede convertirse en válvula de seguridad sin que por ello se suplante a la democracia representativa. Sobre el uso plebiscitario de los MDD Altman argumenta: “No obstante y a pesar de sus posibles actos indebidos por parte de las elites sería imprudente no considerar seriamente que los CI MDD y su potencial sinergia positiva con la democracia representativa”

De acuerdo con Altman las democracias modernas deberían otorgar herramientas para el control del comportamiento horizontal y vertical. Sin embargo, este mismo autor considera que el uso de la democracia directa en las democracias débiles implica que “cuando más se utilizan los plebiscitos (no regulados) en un régimen, más evidentes son los signos de que una democracia de baja calidad y baja intensidad existe en el país” (Altman: 110) En ese mismo debate Altman argumenta que mientras autores como Barczak consideraban a la democracia directa como un indicador de instituciones débiles, él considera que las instituciones representativas débiles abren la puerta para que sean utilizadas abusivamente.

La propuesta de Altman y Breuer resulta más exhaustiva al tratar de explicar los efectos que tiene la adopción de los MDD, pues hay un análisis que conjunta la tipificación de los mecanismos y el resultado que pueden tener a ser ejercidos. La revisión de estos trabajos permite identificar que si bien los detractores de los mecanismos de democracia directa argumentan convincentemente el uso inadecuado de los MDD en las democracias latinoamericanas, aún no son concluyentes y no responden la totalidad de las preguntas que podrían elaborarse con respecto a los procesos de solicitud de un referendo o consulta ciudadana, tampoco apuntan a la revisión de las campañas y el posicionamiento de los actores que apoyan o no un proceso de dicha naturaleza y por ello considero que al igual que Altman y Breuer, hace falta una revisión empírica de los casos latinoamericanos.

Para los casos latinoamericanos es importante destacar que el uso de democracia directa suelen ser mayormente (salvo algunos casos específicos) de tipo plebiscitario (desde arriba) y que generalmente buscan aumentar o seguir manteniendo el poder a través de cambios institucionales. Tal pretensión contraviene al ideal de la soberanía popular que incluye a la población como un jugador con veto. Cabe destacar que bajo este modelo de estudio, no es el uso de democracia directa lo que debilita a la democracia representativa y genera democracias delegativas que afectan la rendición de cuentas horizontal, sino que es la ausencia de la misma lo que ocasiona que la democracia directa sea ocupada con un objetivo plebiscitario.

A esta segunda hipótesis abona el trabajo de Angélica Durán Martínez, el modelo de análisis que propone esta autora sugiere que el efecto de los referendos sobre el poder ejecutivo depende de su alcance. El ámbito de aplicación, es decir, el contenido y que está en juego en un referéndum, proporciona diferentes oportunidades para un presidente para conectar la legitimidad y la estabilidad del régimen a la suerte de los referendos y utilizar su propia popularidad para fortalecer esa conexión (Durán Martínez, 2012; 1166).

El efecto que tiene usar un referendo por parte del poder ejecutivo, de acuerdo a Durán, está relacionado con el tema que se pone a consideración pues ciertos temas dotan de mayor legitimidad y de estabilidad política, y para la autora están, representados en los referendos que tienen por objeto hacer un cambio institucional. Por otra parte, están los referendos que tienen como propósito la discusión de políticas públicas. Las variables que ocupa Durán Martínez son: el número de actores que participan en la agenda del referendo y el papel de los partidos, la autora se enfoca en el comportamiento de los partidos durante las campañas puede determinar el efecto sobre el poder ejecutivo.

Por su parte Angélica Durán (2012) ofrece “una visión matizada sobre los referendos” al considerar las diferencias entre los referendos que son ocupados para el cambio de institucional o el cambio de políticas. El efecto que produce sobre el poder presidencial, considera Durán, depende de otros factores como son el proceso del poder ejecutivo para fijar la agenda, el papel de los partidos políticos durante el proceso de campaña como contrapeso al poder ejecutivo. Durán considera que el poder ejecutivo no necesariamente mejora tras la celebración de los referendos, pero estos pueden ser objeto de manipulación de los mismos cuando se trata de tomar decisiones en aspectos concernientes al ámbito político.

El trabajo de Durán responde a la pregunta ¿los referendos refuerzan los rasgos del presidencialismo?, ella considera que sí, pero no siempre, el efecto del referendo depende del alcance, cuando son los presidentes los que inician los referendos sobre temas de carácter institucional es cuando existe una mayor posibilidad de que el poder ejecutivo se vea fortalecido, sin embargo, esto también depende del papel que jueguen los partidos políticos, sobre todo si éstos últimos se encuentran aislados. Lo que no sucede cuando en el proceso de formación de la agenda se encuentra fragmentado y cuando los partidos políticos se muestran competitivos durante la campaña.

Este trabajo retoma la pregunta de Durán sobre si se refuerza el presidencialismo cuando se ocupan los referendos, sin embargo la pregunta toma otro sentido ya que me propongo investigar en qué momentos es que la estrategia presidencial para convocar a un referendo es exitosa, pero tomando en cuenta que convocar es una herramienta del poder presidencial. En la siguiente sección se abordará con mayor precisión la otra vertiente teórica que nutre este trabajo y que se relaciona con el poder presidencial. Sin embargo es útil considerar algunos ejemplos de ejercicios presidenciales en donde el referendo ha tenido consecuencias en diferentes sentidos.

Sobre los referendos presidenciales o plebiscitos, es conveniente considerar que estas experiencias han sido ampliamente debatidas en diferentes espacios, tanto académicos como en medios de comunicación y sobre todo es común encontrar que siempre se refiere al plebiscito como un elemento negativo. Incluso algunos autores desde hace algunos años, en la ciencia política latinoamericana han usado el concepto de democracia plebiscitaria para calificar a los gobiernos que, justificándose detrás de una relación directa con el pueblo, pasaban por encima de instituciones y procedimientos, sobre todo esas concepciones estaban basadas en el término acuñado por Max Weber que lo define como una forma de dominación carismática, en donde un jefe o líder reclama –y generalmente obtiene- la “corroboración” de su posición imperante por parte de sus dominados. Alicia Lissidini por su parte considera que:

La "democracia plebiscitaria" -el tipo más importante de la democracia de jefes- es, según su sentido genuino, una especie de dominación carismática suma, de una nueva forma de democracia, representativa en algunos aspectos, participativa en otros, autoritaria en algunos

más,² pero en el fondo plebiscitaria, donde el pueblo ha venido ratificando mayoritariamente las decisiones de su presidente y líder.

Pese a que en América Latina hay una tendencia que los ejercicios de democracia directa asuman una postura plebiscitaria, habría que profundizar sobre las condiciones en las que se convoca, las limitaciones institucionales que tiene un presidente para impulsar un referéndum y cuáles son las estrategias que siguen para poder ganar.

SOBRE LA METODOLOGÍA Y LA SELECCIÓN DE CASOS

La hipótesis general de este trabajo señala 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 movilizar el voto, incluso en contextos de polarización política. De esta premisa se derivan algunas hipótesis de trabajo.

H1. Si el presidente goza de poderes constitucionales para convocar al referéndum y su partido es mayoría absoluta en la legislatura, y su margen de triunfo en la elección presidencial es amplio, aumenta las posibilidades de incidir en los términos de la convocatoria y el diseño de las preguntas.

H2. Cuando el presidente cuenta con un amplio respaldo popular y construye una coalición de actores sociales³ le será más fácil ganar un referéndum.

H3. Cuando el presidente cuenta con un alto nivel de popularidad y el país presenta condiciones de crecimiento económico le será más fácil ganar un referéndum.

Debido a que en esta investigación un concepto clave es el poder presidencial, cabe señalar que ha sido definido a partir de las capacidades que le atribuyen la constitución al presidente para influir en los procesos legislativos, así como las prerrogativas que tiene el ejecutivo para la organización de su gobierno, también el poder presidencial ha sido definido a través de la revisión de los poderes partidarios que tiene un presidente. Sin embargo, existen algunas áreas del poder presidencial que no han sido suficientemente acotadas, una de ellas es la capacidad de permanencia del proyecto presidencial que puede ser observada en la reelección presidencial o con la capacidad de que el proyecto partidario del presidente tenga continuación al ser reelecto el partido del presidente. Asimismo el poder de convocar a un referéndum es una de las prerrogativas del poder presidencial que ha sido estudiada pero como un fenómeno político analizado desde la participación ciudadana mas no como uno de los recursos políticos con los que cuenta el presidente, así como el veto o el decreto presidencial.

Para desarrollar los objetivos, arriba señalados, se elaborará una narrativa analítica que es un enfoque metodológico que combina los estudios de corte histórico comparativos al mismo tiempo que desarrolla un análisis derivado de la teoría de la elección racional, particularmente de la teoría de juegos, en los que se trata de identificar la narrativa de los actores clave, sus objetivos, sus preferencias y las reglas efectivas que influyen en su comportamiento. Este abordaje presta principal atención al contexto, la historia y lo analiza a partir de extractos, líneas explícitas y formales de razonamiento para facilitar la explicación., Véase (Bate H. Robert, ET.AL 2000), (Levi Margaret, 2006).a partir de un estudio de caso, el proceso metodológico para abordarlo será a partir de construir un caso múltiple que por su naturaleza puede permitir comparaciones; para este fin se han escogido

² No se ha tratado en este artículo el autoritarismo del gobierno de Morales, que a juicio de los autores no ha vacilado en hostigar, reprimir y perseguir a sus opositores.

³ Aníbal Pérez Liñán 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” (Pérez Liñán; 2008: 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.

casos paradigmáticos de la región andina en dónde los presidentes hacen uso con el fin de contestar a la pregunta de investigación.

En esa narrativa analítica se espera ubicar las motivaciones del presidente para impulsar referendos que eventualmente pudieran fortalecer su poder presidencial. En esta tarea se revisará el contexto en el que se dan los procesos de referendo

presidencial. Se identificarán los actores, medios y organizaciones que intervienen en el proceso de referendo impulsado por el poder presidencial y finalmente se analizarán los resultados de la estrategia de convocaría presidencial

La pregunta que se desprende de este análisis y que tiene como objetivo guiar la investigación es ¿Bajo qué condiciones políticas es que los presidentes latinoamericanos se sienten motivados a ocupar la estrategia política del poder de convocatoria de un referendo presidencial como medida para incrementar su poder?, la visión tradicional del poder presidencial basada en el número de facultades constitucionales y poderes partidarios resultan eficientes para comparar los regímenes presidenciales en cuanto a su conformación constitucional, sin embargo, considero que el análisis del poder presidencial queda incompleto si no se detalla cómo es que el poder de persuasión de un presidente puede convertirse en poder efectivo que repercuta en el aumento del capital político del presidente.

Desde el ámbito teórico este trabajo no busca explicar el uso del referendo presidencial como un recurso de gobiernos neopopulistas sino como un proceso estratégico del presidente que combina varios elementos como son los factores institucionales y de contexto político, y que debe entenderse como un recurso estratégico que lleva a la obtención de logros políticos, es por ello que el análisis de las estrategias que llevan a los presidentes a optar por impulsar un referendo debe ser analizada a partir del contexto político en el que se efectuó la petición y la propuesta liderada por el presidente y también sobre los resultados que obtuvo a partir de que tomo esa decisión.

La dinámica del poder político presidencial observada desde el liderazgo político representa una pequeña dificultad pues la metodología para la revisión del tema se encuentra en construcción, es común observar que la literatura sobre liderazgo político esté abordada desde un ámbito empresarial, además de que la revisión de la estructura política ha estado dominada por metodologías enfocadas a los estudios institucionales, por su parte el estudio del liderazgo político desde la ciencia política es un estudio en ciernes que ha sido abordado mayormente para explicar la naturaleza de los presidentes estadounidenses, en tanto que en América Latina parece ubicarse únicamente en algunos trabajos biográficos e históricos, y como menciona Fraschini (2015), es común en dichos estudios hablase de populismo, "como modo de ejercicio del poder, que emerge, en ese marco, como un objeto de interés y de estudio al compás en el que estos nuevos liderazgos sudamericanos se despliegan. Un argumento teórico común es, justamente, resaltar que el liderazgo populista corresponde a una forma política y no a un contenido"

Muchos trabajos sobre referendos presidenciales suelen enfocarse en identificar las temáticas de los referendos presidenciales o la frecuencia con la que se llevan a cabo en América Latina, lo cual es muy útil, sin embargo, la intención de este trabajo es identificar cómo se lleva a cabo todo el proceso político de colocar el referendo presidencial en la agenda política y con ello se busca identificar cómo se efectuó la negociación entre los actores involucrados y el poder de persuasión presidencial; al respecto Neustadt señalaba que las decisiones presidenciales requieren de persuasión sobre los otros actores políticos, de tal forma que no contravengan la autoridad y puedan confluir con esa decisión.

A primera vista el uso del referendo presidencial, nos puede parecer como una acción política que evita un acuerdo institucional y afecta las negociaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, en muchos casos se piensa que es una salida rápida ante una falta de acuerdos políticos entre la oposición y el oficialismo, o incluso con los propios correligionarios del presidente, sin embargo aún no se ha explorado suficientes cuáles ha sido las motivaciones

para escoger esa herramienta política por encima de otras vías como sería la vía parlamentaria o porque se prefiere apelar a la ratificación de los ciudadanos en las urnas.

A partir de estas consideraciones, las preguntas que se desprenden de este ejercicio son: por qué un presidente optó por convocar un referendo, cuál era el contexto político en el que prefirió convocar, cuáles fueron las bases de la negociación para que fuera aprobado e implementado el referendo presidencial, y por último cuáles fueron las consecuencias políticas a largo plazo para el presidente que convocó a un referendo.

Para responder a la primera pregunta que nos hemos hecho sobre por qué se optó por un referendo presidencial es necesario considerar los elementos institucionales que facultaron al presidente para convocar sobre todo si consideramos que algunos países latinoamericanos han incluido MDD en sus nuevos textos constitucionales (Bolivia 2009 o Ecuador 2008). Sobre la segunda pregunta que nos hemos hecho sobre el contexto, se espera que la convocatoria sea analizada desde el contexto político en el que fueron planeados.

Cuando los presidentes deciden convocar a un referendo presidencial como una estrategia política atienden al contexto en el que se está desarrollando su gobierno; optar por esta medida de convocar a la ciudadanía a ratificar una propuesta presidencial le permite al presidente salir con más frecuencia ante los reflectores, la convocatoria ofrece una especie de plataforma mediática que incrementa su poder efectivo al asumirse como líder de decisiones importantes para su país. Los presidentes estadounidenses no tienen esa posibilidad institucional, sin embargo existe cierta similitud en el plano estratégico cuando los presidentes norteamericanos deciden usar el recurso de “salir al público” (*going public*) para exponer ante la opinión pública a manifestar sus proyectos políticos y de esta forma busca influir en su contraparte que sería el Congreso y en el mejor de los casos influir en la agenda política (véase Eshbaugh-Soha 2010). Entonces los presidentes, tanto los latinoamericanos como los estadounidenses tienen un recurso para ocupar su poder de persuasión, la diferencia entre ellos es que mientras los primeros no pueden confiar en sus poderes constitucionales por sí solos para liderar sus países, en tanto que los segundos, sólo cuentan con la persuasión y el poder de la opinión pública para reforzar su poder.

La persuasión de los presidentes estadounidenses o latinoamericanos se hace evidente cuándo cuentan con el apoyo de la opinión pública, sobre todo después de que el presidente ha salido al público a través de un discurso o posicionamiento público en medios de comunicación, es también visible el poder de persuasión cuando la propuesta del poder ejecutivo es respaldada por el poder legislativo y cuando los medios de comunicación respaldan la postura política del presidente.

Es importante considerar que detentar el poder no es un asunto estático, a diferencia de la visión institucional de Juan Linz que le otorgaba rigidez al poder presidencial por el hecho de que los periodos presidenciales están establecidos, la realidad nos ha demostrado que los presidentes latinoamericanos están en una continua lucha por la permanencia en el poder, la cual queda demostrada por las crisis institucionales que han llevado a diversos presidentes a su destitución. En la continua lucha por el mantenimiento del poder los presidentes en un régimen democrático se encuentran frente a un nuevo dilema pues los ejecutivos “se ven presionados a lograr mejoras para sus sociedades y por el otro lado actúan en regímenes plurales que hacen difícil obtenerlas” (Linz 1994, 18).

Para contestar a la tercera pregunta sobre cómo se dan las bases de negociación para la colocación de la pregunta del referendo, es necesario considerar la estrategia que siguió el presidente al convocar, es decir si el presidente optó por convocar con factores contextuales favorables o adversos, es necesario revisar este proceso estratégico para poder explicar el número de actores involucrados en la toma de decisión, pues partimos que la posibilidad de éxito o fracaso de un referendo presidencial podría estar relacionada con ambos procesos.

El referendo presidencial es un ejercicio de poder, Lukes considera que cuando se habla de poder a veces únicamente se considera la noción de *poder para* y no *poder sobre*, al

hacerlo se pasa de largo otras reflexiones “así pues, poder indicar ‘capacidad’, ‘facilidad’ y ‘aptitud’” (Lukes, 1986:36) Respecto al cuestionamiento sobre el ejercicio del poder el mismo autor considera que “a veces se piensa que ejercer el poder es únicamente un asunto individual en donde los individuos actúan conscientes para afectar a otros” (1985: 48). La propuesta del autor, lo mismo que esta investigación es que el poder se ejerce no solo de forma individual y que éste puede ser ejercido por individuos, grupos e instituciones.

El poder efectivo es visible cuando A como único actor introduce una diferencia x que consigue que B pueda actuar de forma contraria a sus intereses. El poder efectivo en un referéndum presidencial puede explicarse de la siguiente forma el factor x sería el referéndum que es impulsado por el presidente (A) y que puede lograr que el poder legislativo (B) apruebe y lo lleve a urnas.

A: presidente

X: propuesta de referendo

B: Poder legislativo

Esta ecuación también nos sirve para observar el poder efectivo del presidente ya en el ejercicio de aprobación de un referéndum presidencial. En ese caso, los electores se convierten en el actor B que aprueban el referendo propuesto por el actor A que es el Presidente.

A: Presidente

X: la pregunta del referendo

B: El elector

El fin político de impulsar un referendo por parte de un presidente puede ser explicado por la temática misma del referendo que se trata de impulsar, sin embargo este ejercicio también conlleva un interés político que puede ir más allá de ganar un referendo, sobre todo en aquellos países en los que la reelección presidencial es una opción de permanencia política.

En ese sentido, es que me interesa revisar si el poder efectivo del presidente al impulsar un referendo presidencial es suficiente para aumentar su capacidad de permanencia política, al convocar a un referendo el presidente, logra modificar el curso de los acontecimientos y con ello afecta no sólo lo que sucede en las urnas el día del referendo si no que tiene una posible consecuencia sobre la modificación de las reglas para reelegirse.

Finalmente, para responder a la última pregunta sobre cuáles son las consecuencias y resultados de un referendo presidencial hay que considerar que las opciones que asume el presidente al asumir el papel del 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: 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.

SOBRE LA ESTRATEGIA PRESIDENCIAL

Un presidente tiene como tarea principal encabezar y promover el desarrollo de su país y al mismo tiempo promover 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, aunado a esta tarea se encuentran algunas circunstancias en la vida política cotidiana que modifican el transcurso de las cosas, tal como lo refiere Méndez:

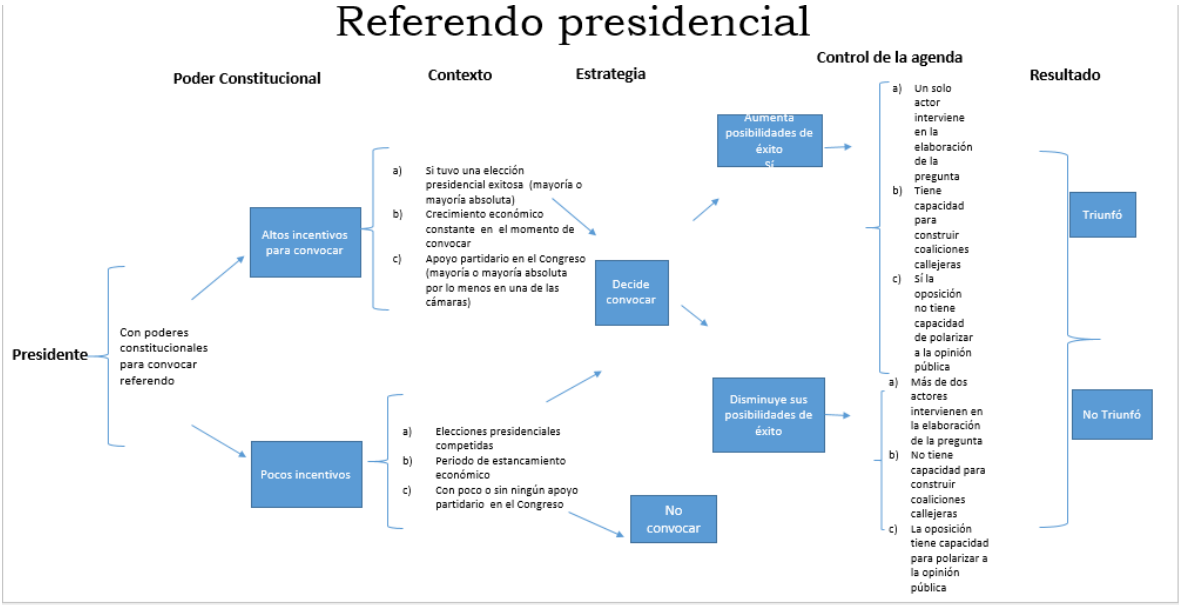
El ritmo cotidiano de los ejecutivos suele ser vertiginoso, con múltiples actores y diversos problemas “urgentes” – desde los internacionales, hasta los familiares-

presentándoseles constantemente por lo que el tiempo para el “pensamiento estratégico” suele ser muy reducido. (Méndez; 2013:25)

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 qué pudo ser resuelta y aprobada la propuesta, la fuerza política con la que se vio favorecido en el referendo, el desempeño político del presidente en los medios de comunicación “going public”, y también la respuesta de la población y finalmente el triunfo del referéndum.

Neustadt 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 lleven a “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 frente a la clase política como frente a los ciudadanos y tener la suficiente gama de información para poder persuadir a los actores políticos considero que en ese sentido es que el presidente que tiene la capacidad de influir a través de convocar un referendo aumenta 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 al referendo. 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 y aumentar la popularidad y éxito del presidente



CASOS ESTRATÉGICOS

Aníbal Pérez Liñán explica que uno de los grandes problemas sobre el sesgo de selección de los casos “transformó al método de similitud en el gran tabú de la política comparada durante los años noventa (las acusaciones de “seleccionar casos a partir de la variable dependiente” fueron por algunos años una acusación demoledora para cualquier comparativista 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 6 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, 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.

El modelo de selección de casos consideró algunas características comunes sobre las condiciones que se presentaron en los países en los que el presidente convocaba a un referéndum, las cuales se enumeran a continuación.

Tabla 2. Sobre las características para la selección de casos

Outsiders: los presidentes no fueron postulados por el sistema de partidos tradicionales y en tanto no se consideraban parte del régimen o incluso promovían su candidatura política como antisistema
Reformistas o refundacionalistas: Los presidentes tomaron como 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
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.
Bonanza económica: Los presidentes asumieron la presidencia en condiciones de bonanza económica de sus países.
Proceso de consolidación democrática: Los presidentes asumieron el cargo en condiciones de estabilidad democrática, por lo que no fueron producto de golpes de Estado.
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.

La primera característica que se tomó en cuenta fue las condicione políticas con las que los presidentes ganaron la presidencia, los cuatro presidentes seleccionados, Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales y Rafael Correa ganaron la presidencia con la mayoría absoluta de los votos, pero el hecho más significativo de estos presidentes es que lo hicieron bajo una condición diferente al no provenir de las fuerza políticas tradicionales.

Además de que estos presidentes de la región andina llegaron al gobierno como una propuesta de corte reformista, puesto que no provenían del sistema de partidos tradicionales; por lo que su estrategia política de los líderes estaba concentrada en buscar la ruptura con el *statu quo*, pero también se esperaba sentar las bases para la continuidad política, por lo que los referendos tomaron temáticas de corte institucional que en algunos casos repercutían 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 incidieran sobre el tema de reelección presidencial.

Por otra parte también se consideró como elemento para la elección de casos es el crecimiento económico así como la popularidad del presidente, el número de referéndums, la tradición democrática de los países, si se trata de un gobierno dividido y si su proyecto político da continuidad a los regímenes anteriores. También se tomó en cuenta los poderes partidarios del presidente (Véase cuadro 8).

8. Selección de casos

Presidente y año del referendo	Niveles de popularidad considerados a partir de su fuerza electoral	Número de referend os	Tradicón democrática (Número de años de democracia)	Gobiernos divididos	Proyecto basado en la continuidad
Evo Morales 2008	53.7	1	Más de 20	Mayoría	No
Evo Morales 2009	64.2	2	Más de 20	Mayoría absoluta	No
Álvaro Uribe 2003	54.51	1	Más de 20	Mayoría absoluta	No
Rafael Correa 2007	56.6	1	Más de 20	S/R	No
Rafael Correa 2009	56.6	1	Más de 20	S/R	No
Rafael Correa 2011	51.99	1	Más de 20	Mayoría	
Hugo Chávez 1999	56.2	2	Más de 20	Sin mayoría	No
Hugo Chávez 2000	59.7	1	Más de 20	Mayoría	
Hugo Chávez 2007	62.8	1	Más de 20	Mayoría Absoluta	No
Hugo Chávez 2009	62.8	1	Más de 20	Mayoría Absoluta	No

Fuente: Elaboración propia

La misión es observar de manera más detallada las circunstancias políticas en las que se desarrollaron los referendos y la fuerza política del presidente en los meses posteriores a la elección para ubicar cuáles fueron las circunstancias que fueron en detrimento de su fuerza política o los factores que hicieron que aumentara su fuerza política. La intención de que al revisar esas configuraciones se establezcan algunas líneas causales que pudieran ser susceptibles de comparar. Por lo que al final de esta investigación se espera hacer un análisis de estas configuraciones y posibles líneas causales para poder completar un cuadro analítico del referendo presidencial en la zona andina.

David Altman ya apuntaba en World Wide Democracy de la actitud plebiscitaria de los presidentes latinoamericanos, en muchos casos con el objetivo de proponer un cambio constitucional o la retención del poder y no para la promoción de la participación ciudadana, como supone el uso de la democracia directa. Sin embargo, también el propio Altman señala que “una atmosfera plebiscitaria en un país no es necesariamente la propensión megalomaniaca de un líder en específico, finalmente los líderes tienden a utilizar todas las prerrogativas a su disposición para avanzar en sus agendas” (Altman: 2013: 110), sin embargo a estas premisas, esta investigación apunta a que si bien existe esa propensión plebiscitaria de los presidentes latinoamericanos, también existe una posibilidad de fracaso, lo que se contrapone a la idea general acerca de la inexistencia de contrapesos y controles ante la convocatoria de un presidente que convoca a un referéndum.

Si bien Altman apunta con éxito sobre las condiciones en las que se impulsan referéndums en América Latina, cuando sólo el 15 por ciento de los referéndums son impulsados por ciudadanos, mientras que el 85 por ciento de los casos son impulsados desde arriba, habría que considerar que hay algunas otros aspectos a considerar sobre el éxito de las convocatorias, por lo que lo que importaba a esta investigación es no sólo el puro éxito o

fracaso de las convocatorias, sino las condiciones por las que se logró la aceptación de la propuesta presidencial o el fracaso de la misma.

Esta investigación apunta a que el éxito de una convocatoria no siempre está asegurado y va más allá de los factores institucionales y el equilibrio de poderes, tiene que ver con la suma de condiciones y factores que pueden hacer de la estrategia un caso exitoso o de fracaso. La combinación de factores como son el número de preguntas, el crecimiento económico, la activación de la oposición para fomentar la participación o desincentivarla y la activación de clivajes económicos pueden comprometer el éxito o fracaso de un referéndum impulsado por el presidente.

La hipótesis de esta investigación buscaba probar que el éxito de la convocatoria del referendo presidencial dependía de los poderes constitucionales y partidarios del presidente, de su popularidad, y de la capacidad de movilizar el voto, incluso en contextos de polarización política.

En ese sentido es que se desprendieron una serie variables para explicar el destino de las consultas presidenciales en cuatro estudios de caso que estaban conformados por países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) y dentro de esos casos, de forma anidada los referendos presidenciales que son la unidad de análisis de esta investigación. Es así que el universo de esta investigación está inserto en los países que fueron seleccionados por ciertas características, como son que en estos países habían emergido cuatro presidentes con un alto nivel de popularidad, que representaban una ruptura con el antiguo orden en sus países y porque todos habían comenzado sus periodos presidenciales con un interés por romper con el orden establecido a través de la utilización de Mecanismos de Democracia Directa lo que suponía una lógica reformista o refundacional y porque estos presidentes habían asumido el poder en democracias que podrían ser consideradas como democracias estables

Para el análisis de los casos, se propusieron tres hipótesis de trabajo que consideraban las variables con las que se evaluaría la convocatoria. Las hipótesis apuntaban a la revisión de factores institucionales, así como aspectos como son el respaldo popular y algunos aspectos contextuales como son el ambiente económico y el tiempo en el que se ejerció la convocatoria.

De forma general se consideraron las variables como parte de una estrategia política que podría conducir al éxito o fracaso del presidente en su afán por imponer una agenda política. La estrategia toma en consideración los poderes constitucionales que les permiten convocar, así como algunos factores institucionales como son la elección presidencial y la conformación del Congreso.

Asimismo se consideraron los factores contextuales como son el contexto económico, el tiempo en el que se convocó, si fue a principio a la mitad o al final del periodo presidencial y la activación de clivajes económicos o étnicos. Finalmente se consideró el control de la agenda por parte del presidente en el referéndum, sobre si la pregunta fue modificada, si el presidente construyó alianzas callejeras y si la oposición tuvo capacidad para polarizar a la opinión pública (ver cuadro 1).

En términos generales sobre las convocatorias presidenciales de los países andinos durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales y Rafael Correa, es posible señalar que usaron el referéndum para sentar las bases constitucionales del régimen, así como para fortalecer las figuras de democracia popular, asimismo es un rasgo común para los presidentes Chávez, Morales y Correa que después de la aprobación de los referendums aprobatorios de los nuevos textos constitucionales se propusieran en un segundo periodo presidencial nuevas modificaciones constitucionales, las mismas que fueron sometidas a referéndum y en donde casi siempre iban encaminadas a buscar la permanencia del régimen o el fortalecimiento del mismo

En todos los casos los presidentes están investidos con poderes constitucionales, así mismo los presidentes provenían de elecciones exitosas, las cuales les permitían llegar a la presidencia con un amplio margen de aceptación. Hugo Chávez, Álvaro Uribe y Rafael Correa ganaron la presidencia sin la consolidación de un partido político, por lo que construir las mayorías legislativas que respaldaran sus primeras propuestas reformistas fue algo que caracterizó el inicio de sus regímenes.

Asimismo la investigación considera que todos los presidentes, en sus primeras consultas gozaban de un 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. En este panorama, el colombiano Álvaro Uribe representa la excepción sobre el uso del referéndum presidencial pues en promedio los presidentes andinos lanzaron 3.2 convocatorias a referéndum, mientras que el presidente Uribe sólo convocó una vez, pese a contar con las condiciones semejantes a sus pares. Aquí la pregunta obligada es ¿por qué Uribe Vélez no continuó por la vía de apelar a las masas pese a su popularidad política? Es probable que el fracaso del primer referéndum haya sido un elemento determinante para el presidente colombiano. Por otra parte nos encontramos con los casos de Chávez, Morales y Correa donde el triunfo de los primeros referéndums sembró la idea de que era esta vía por la que obtendrían el mayor respaldo político que se fortalecía por la idea del aumento de la participación popular.

Para poder ahondar sobre las condicionantes del triunfo o fracaso de las convocatorias presidenciales, se construyó una base de datos con base en las trayectorias históricas de los estudios de caso, el análisis de esta investigación es de corte cualitativo, y por ello la comparación de los referéndums presidenciales se hará desde esta perspectiva dado que por el número de casos dificultaba la posibilidad de un análisis de corte cuantitativo. El haber planteado un análisis de corte cualitativo permite ver las condiciones en las que se desarrollaron cada una de las convocatorias además de poder distinguir esos momentos históricos y contextuales con mayor detenimiento.

La base de datos que a continuación se presenta observa los casos a partir de estos factores contextuales influyeron en el destino de las convocatoria a referendos presidenciales en los cuatro estudios de caso, además de revisar la trayectoria histórica de las convocatorias que hicieron los presidentes Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales y Rafael Correa al convocar, si bien durante la investigación ya se había presentado la narrativa analítica de cada uno de los presidentes, este ejercicio permite comparar cuáles son las constantes en el comportamiento de los presidentes (véase cuadro 1).

Son la combinación de variables las que influyeron en el destino del éxito de las convocatorias o al fracaso de las mismas. En ese sentido es posible observar que en principio todos los presidentes contaban con las bases institucionales para poder convocar, asimismo contaban con un respaldo popular que los había llevado a la presidencia de sus países con amplios márgenes de votos. Además los presidentes contaban con la construcción de mayorías legislativas, las cuales podrían ser originarias o haberlas construido a partir de su llegada a la presidencia

Variables	Referéndum Constitucional de Venezuela Hugo Chávez Frías 1999	Referéndum aprobatorio de la Constitución de Venezuela Hugo Chávez Frías 1999	Consulta sobre la renovación de la Dirigencia Sindical Hugo Chávez Frías 2000	Referéndum Constitucional de Venezuela Hugo Chávez Frías 2007	Referéndum Constitucional de Venezuela Hugo Chávez Frías 2009	Referéndum contra la corrupción y la politiquería Álvaro Uribe 2003	Elección de la asamblea constituyente Evo Morales Ayma 2006	Referéndum revocatorio Evo Morales Ayma 2008	Referéndum Aprobatorio de la Constitución Evo Morales Ayma2009	Referéndum Constitucional para un cuarto periodo presidencial Evo Morales Ayma 2016	Consulta popular de la Asamblea Constituyente de Ecuador Rafael Correa 2007	Referéndum constitucional de Ecuador Rafael Correa 2008	Referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador 2011.
Poderes Constitucionales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Elección Presidencial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mayoría en el partido	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Éxito Económico	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1
Popularidad	80	80	60	43.4	36.5	66.26	62.7	54.8	58.7	46	51.21	62	62.8
Tiempo de la convocatoria	principio	principio	mitad	Otro periodo presidencial	mitad	principio	principio	principio	final	Otro periodo presidencial	principio	principio	principio
Activación de Clivajes regionales o económicos	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1
Número de preguntas	unidimensional	unidimensional	unidimensional	multidimensional	unidimensional	multidimensional	ninguna	unidimensional	unidimensional	Unidimensional	unidimensional	unidimensional	multidimensional
Intervención en la pregunta	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
Coaliciones Callejeras	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1
Capacidad de oposición	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1
RESULTADO	Triunfó	Triunfó	Triunfó	Perdió	Triunfó	Perdió	Triunfó	Triunfó	Triunfó	Perdió	Triunfó	Triunfó	Triunfó

Nota: La popularidad fue tomada de las bases de datos LAPOP <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> para los años 1999, 2002, 2006, 2008

Pese a que en principio las condiciones institucionales son las mismas para todos los presidentes, lo que supondría que todos tendrían la misma probabilidad de triunfo, de igual forma eran presidentes que contaban con amplios márgenes de popularidad, lo que podría asegurar el apoyo en las urnas en las consultas.

De los trece referéndums analizados en los estudios de caso tres fracasaron, pese a contar con las condiciones institucionales y con el apoyo popular, estos casos ejemplifican como la vía 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.

Factor económico

Todo parece apuntar que las determinantes en el triunfo del presidente cuando decide convocar son factores como el crecimiento económico, percepción que puede fortalecer la aceptación al presidente, por lo que supondría una condición en la estrategia de cualquier presidente que busque un triunfo o aceptación de su propuesta hacerlo en contextos económicos favorables que no interfieran en el resultado. 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 positiva 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” (Latinobarometro: 2008: 3). El crecimiento latinoamericano, señala el informe, “se enmarcó 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” (Latinobarometro: 2008: 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 “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” (Latinobarometro: 2008: 3).

Bajo ese contexto es notable que dos de los referéndums que fueron aprobados por la ciudadanía se enmarcan en ese periodo de bonanza económica. De forma particular los referéndums que no triunfaron, como es el caso de Colombia 2002, Venezuela 2007 y Bolivia 2016, se encontraban en un panorama económico de decrecimiento económico, lo cual insidió en el fracaso de sus presidentes.

Número de temas consultados

Angélica Durán Martínez apuntaba sobre como los críticos del referéndum y del presidencialismo temen a la utilización de estos mecanismos al suponerlos como herramientas que debilitan los controles y equilibrios democráticos. Durán explicaba que el impacto de los referéndums dependía del contenido de los mismos, si se trataba de referéndums sobre temas institucionales o sobre políticas públicas, sobre esta observación, esta investigación, descubrió que el triunfo o fracaso de un referéndum, aun en aquellos que podrían incidir en temas de corte institucional y esto se debía al número de temas que se planteaban en el referéndum.

De los trece referéndums analizados hay tres ejemplos de referendos que abordaron diversos temas, Colombia 2002, Venezuela 2007 y Ecuador 2011, que abarcaron desde reformas al diseño constitucional que incidían sobre la permanencia del ejecutivo así como en los equilibrios de los poderes hasta otros temas como es el caso de las pensiones, las comunicaciones, incluso los juegos de azar. El único referéndum ganado fue Ecuador, sin embargo no por un amplio margen pues la oposición jugó un papel importante en la promoción del “no”. Todo parece indicar que cuando los presidentes optan por integrar en un referéndum una diversidad de temas en un solo referéndum tienden al fracaso por la complejidad de las preguntas, por lo que se convierte en un plebiscito en donde los votantes se dividen entre darle el sí o no al presidente, en ese contexto, el abstencionismo también fue decisivo en el fracaso de éstos referendos multitemáticos, en el referéndum propuesto por presidente Álvaro Uribe, sólo participó el 26,62 por ciento de los electores, mientras que en el Referéndum venezolano de 2007, en dónde el presidente Hugo Chávez buscaba la aprobación de reelección indefinida, solo participaron el 55.9 por ciento del padrón electoral.

Alianzas Callejeras

Anibal Pérez Liñán considera que unas de las características más notables de las caídas de los gobiernos presidenciales son las protestas populares. Para Pérez Liñán, los movimientos sociales se han transformado en el principal factor capaz de desestabilizar gobiernos a través de protestas confrontaciones o violentas, también considera que muchos de estos movimientos de protesta pueden querer deponer al presidente, por lo que las protestas se centran en el gobierno más no en el régimen democrático (Pérez Liñán; 2008: 113). La idea que desarrolla Pérez Liñán 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: 113).

En este trabajo se descubrió que los presidentes andinos han buscado en esos sectores de la sociedad civil organizada de sus países buscar el refuerzo para la consolidación de su 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's parece ser un punto determinante sobre el triunfo de una propuesta presidencial, como fue el caso de la 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 2002) o para permitir otra reelección (Bolivia 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, lo que sucedió con Morales en 2016, parece estar determinado por el agotamiento del régimen y que de forma conjunta con la activación de los conflictos de corte étnico, afectaron 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.

El *timing* de la consulta

Finalmente, otro de los factores que guarda relación con el triunfo o fracaso en la aprobación de los referéndums 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 del boliviano 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.

Consideraciones finales

Esta investigación comenzó a escribirse en el otoño del año 2013, han pasado casi cuatro años, los cuales han resultado muy significativos sobre el número de consultas que se han celebrado en el mundo, el año 2016 se celebraron tres consultas (Brexit en Inglaterra, Plebiscito sobre los acuerdos de Paz en Colombia y Referéndum constitucional en Italia) que han resultado ser sorpresivas por el comportamiento de los ciudadanos y que han demostrado que la ciudadanía podría actuar de forma contraria a lo propuesto por el establishment. Por otra parte, al término de estas páginas el Presidente Nicolás Maduro de Venezuela ha llamado a la formación de una nueva Asamblea Constituyente, lo que representa un nuevo capítulo en la historia de Venezuela.

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

Bibliografía

Alcántara Sáez Manuel (2008). *La ubicación de la ideología de los presidentes y partidos de izquierda en América Latina*, Nueva Sociedad, septiembre-octubre 2008.

Altman, David. (2011). *Worldwide and democracy*. New York. Cambridge University Press.

Altman, David. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlado? *Perfiles latinoamericanos* 35, enero-julio 2010

_____ (2016) “Votar hasta lograr el resultado”, en El País, 8 de julio de 2016.
http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/actualidad/1467990346_626857.html

Amézquita Quintana, Constanza. (2008). Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis Político*, Número 63, 78-102

Ayala Corao, Carlos, & Casal, Jesús M. (2008). LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE VENEZUELA 1975-2005. *Estudios constitucionales*, 6(2), 435-499. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100014>

Barczak, Monica. (2001). “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. *Latin American Politics & Society* 43, núm. 3, pp. 37-59.

Bates, Robert H, Avner Greif, Margaret Levi, Jeant-Laurent Rosenthal and Barry Weingast (2000). The Analytical Narrative Project, *American Political Research Review*.

Breuer, Anita. (2008). “Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and the Colombian Cases”, *Latin American Politics & Society* 50, núm. 4, pp. 59-89.

Breuer, Anita. (2007) “Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America’s Presidential Democracies”, *Democratization* 14, núm. 4, pp. 554-579.

Brewer Carias Allan R (1999). Las características del proceso constituyente venezolano de 1999 y su fracaso como conciliación política,
<http://www.allanbrewercarias.com/content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/content/i.2.41.pdf>

Bordieu, Pierre. (2000). *Sobre el campo político*, Presses Universitaires de Lyon 2000. Conversación con Philippe Fritsch – Lyon, 11 de febrero de 1999; Traducción de

- Cristina Chávez Morales de algunas partes de la edición en francés “Propos sur le champ Politique”, editado por Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- Copedge Michael. (2012). *Democratization and Reseach Methods*, Cambridge, Cambridge Univesity Press.
- Del Rial Juan (2000), "Instituciones de democracia directa en América Latina", en *Red de Partidos Políticos* (página electrónica), 2000 en <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>
- Durán Martínez, Angélica. (2012) “Presidents, Political Parties and Referenda in Latin America,” *Comparative Political Studies* 45:8 (August 2012)
- Fierro, M. C. I. (2014). “Álvaro Uribe Vélez populismo y neopulismo” en *Análisis Político*, 27(81), 127-147. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/1660801762?accountid=37347>
- Galindo Hernández, Carolina. (2007). Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Iconos*, 27, 147-162.
- Gamble, Barbara S., (1997), “Putting Civil Rights to a Popular Vote”, *American Journal of Political Science* 41, núm. 1, pp. 245-269
- Garzón Triana, Laura María. (2011). *Análisis de los tres principales objetivos estratégicos de la política de seguridad democrática: consolidación del control estatal del territorio, confianza inversionista y cohesión social (2002-2010)*, Tesis de licenciatura Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia política y gobierno, Bogotá, 2011. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2943/1070950120-2012.pdf?sequence=1>
- [Geddes, Barbara. \(2003\), *Paradigms and Sand Cases, Theory building and Reseach Design in Comparative Politics*. Michigan, The University of Michigan Press.](#)
- [Gerring, John \(2007\), *Case Study Research, Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge Univesity Press.](#)

Linz Juan (1994) "Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza

Lissidini Alicia (2008), Democracia Directa en Venezuela, en Documento de trabajo Núm. 32, Escuela de Política y Gobierno, 8 de marzo de 2008.

Mayorga, René (2001) "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia", en Lanzaro, Jorge (coord.) Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina, Buenos Aires, EUDEBA-CLACSO.

Méndez, José Luis. (2013). *Liderazgo político*, México, Biblioteca básica de Admonistración Pública y SigloXXI editores.

Méndez, José Luis. (2013). "Estudio introductorio: El liderazgo político como acción estratégica" en *Liderazgo político*, México, Biblioteca básica de Admonistración Pública y SigloXXI editores.

Merino, Mauricio. (1995) "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995

Negretto, Gabriel L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*, México. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fondo de Cultura Económicas.

Nolte Detlef (2013). "Reformas constitucionales en América Latina", Colloque international, Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui entre renouveau juridique et essor démocratique,
http://www.academia.edu/7022280/Reformas_Constitucionales_en_Am%C3%A9rica_Latina

Neustadt, Richard (2013). "El poder de persuadir" en Méndez, José Luis, *Liderazgo político*, México, Biblioteca básica de Admonistración Pública y SigloXXI editores

Palomares Guzmán David (2009). Televisión, poder y dramaturgia: el caso del presidente Álvaro Uribe Vélez. 5 03 2015, de Universidad Javeriana Sitio web: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/comunicacion/tesis290.pdf>

Pasquino, Gianfranco (2011) *Nuevo curso de Ciencia Política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Liñán, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin American*, Cambridge University Press.

(2013), “Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática” en Revista SAAP [online]. 2013, vol.7, n.2, pp. 389-399. ISSN 1853-1970.

(2007), “El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes”, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh. <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>

(2008) “Coaliciones callejeras” en América Latina Hoy

Prud’Homme, Francois Jean. (1997) "Consulta popular y democracia directa," Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México.

Przworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia, Límites y posibilidades del autogobierno*. México, Siglo XXI editores.

Shifter Michael, Joyce Daniel 2008 “Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina.” *Política Exterior* 123: 55–66. [Google Scholar](#)

Soto Barrietos, Francisco. (2013). El referéndum en latinoamerica: Un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 136, enero-abril de 2013, pp.317-346. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Silva Colmenares, Julio. (2003). Colombia: crisis del crecimiento económico. Expresión en el comportamiento de la oferta final 1990-2002. *Economía y desarrollo*, Vol. 2, Número 2, septiembre de 2003.

Skowronek, Stephen (2013), “Las políticas de liderazgo a finales del siglo XX”, en Méndez, José Luis, *Liderazgo político*, México, Biblioteca básica de Admonistración Pública y SigloXXI editores

[Treminio Sánchez Ilka, \(2015\) “Llegaron para quedarse... los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina” en *Revista de Ciencia Política*, Universidad Católica de Chile, Vol. 35, Núm. 3, diciembre 2015.](#)

Tsebelis, George. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones*. México. Fondo de Cultura Económica.

Vargas Velásquez, Alejo. (2004). El gobierno de Álvaro Uribe, proyectos y resultados. Política, estrategias y doctrinas. Nueva Sociedad, 192, julio-agosto 2004.

Vera Leonardo V, (2008) Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007, Revista NUEVA SOCIEDAD No 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552,.