



para los efectos de este documento: ¿por qué algunas de estas consultas tienen un efecto inmediato en el sistema político y en otras su aplicación se pospone indefinidamente?

El objetivo de esta reflexión consiste en explorar el efecto de las consultas populares sobre el proceso de democratización, en contextos en los que coinciden tres características típicas de los regímenes andinos en épocas recientes:

- El auge de los llamados populismos radicales<sup>ii</sup> (De la Torre, 2009, p. 24) con una clara vocación progresista y cuyos efectos sobre la democracia varían de un caso a otro. Esta reflexión responde a la necesidad de entender el efecto de consultas convocadas por gobiernos progresistas en América Latina, con efectos marcadamente opuestos sobre los sistemas políticos.
- La crisis de representación de los partidos políticos y el surgimiento de *partidos-movimiento*<sup>iii</sup> hegemónicos, como el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia y Alianza PAIS en Ecuador, que evidencian un tránsito de movimientos sociales hacia partidos con una institucionalización en aumento. Estos partidos políticos se asemejan a los movimientos en su estructura, que tiende hacia la horizontalidad y hacia formas de acción colectiva, así como movilizaciones propias de movimientos o de organizaciones de base.
- El recurso permanente a las consultas populares como un instrumento de participación para superar bloqueos en el sistema político, con efectos claros sobre el proceso inacabado de democratización.

El propósito consiste en poner en evidencia la forma como las consultas populares son mecanismos de participación que, en determinadas circunstancias, pueden servir para superar bloqueos políticos y profundizar el proceso democratizador ante el riesgo inminente de derivas autoritarias. Contrario a los análisis que apuntan a que se trata de una amenaza contra la democracia liberal y entrañan el riesgo de una tiranía de la mayoría, las consultas significan, en algunos casos, la posibilidad de consolidar la democracia en situaciones donde la propia estructura de partidos y la crisis de representación, fenómenos sobre-diagnosticados, han contribuido a la imposibilidad de una participación ciudadana con vocación transformadora. La originalidad del estudio radica en que no se enfoca en las motivaciones del electorado, bien sean racionales o emocionales, sino que trata de entender los efectos sobre el sistema político de la concreción o de la postergación indefinida del resultado de la consulta, aspecto poco estudiado cuando se aborda el tema de la participación en este tipo de mecanismos.

El cambio en los patrones de representación y de las formas de participación es innegable, por lo cual existen varios estudios que proponen entender mejor sus causas y las motivaciones del electorado, cada vez más complejas, pero mucho más visibles que en el pasado. Erdem Aytaç y Susan Stokes proponen un estudio sobre los costos de la participación y de la abstención aplicable a este tipo de consultas, el cual refleja una tendencia a analizar el cálculo racional u otras motivaciones de las que parten los votantes. Los autores hacen hincapié en la relevancia de las emociones para entender la dinámica (Aytaç y Stokes, 2019). El 2016 apareció como un punto de inflexión en las reflexiones dedicadas a las consultas populares y a estas emociones, pues en el Reino Unido se llevó a cabo el referendo para indagar sobre su salida de la Unión Europea, en el que triunfó el “sí”, despertando toda clase de estudios sobre las motivaciones de los votantes y el grado de conciencia con el que acudieron a las urnas. Antes de finalizar el año, en Colombia el gobierno sometió a refrendación popular los acuerdos de paz firmados previamente por la administración de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC. Al igual que en el Reino Unido, de forma sorpresiva se impuso la opción contraria a la promovida por el gobierno, lo que desató una crisis política. En los dos casos se puso en tela de juicio la legitimidad de las consultas, pues a juicio de varios analistas, un segmento representativo de votantes no era consciente de aquello que estaba en juego. Por obvias razones, se trata de una tesis imposible de comprobar, pero que tiene la virtud de proponer una discusión relevadora sobre el alcance de tales mecanismos en la democracia más contemporánea. A las motivaciones de los votantes se deben sumar los análisis sobre el impacto de las consultas en la democracia o, mejor, sobre la *democratización*, entendida como un proceso inacabado,

especialmente en aquellos regímenes surgidos de la tercera ola. Tal es el caso de Bolivia y Ecuador, donde en el último tiempo las consultas populares han sido el mecanismo por excelencia para adelantar reformas emblemáticas, pero denunciadas como intentos por alejar el sistema de los mínimos del Estado de derecho.

Una de las tesis fundamentales de este documento, es que uno de los aspectos más importantes de las democracias directas no tiene que ver solamente con el proceso para llegar a la consulta. Normalmente se profundizan los análisis para saber si estas iniciativas han respetado todos los filtros legales y responden a las exigencias del Estado de derecho. De la misma manera, se tienden a explorar los estímulos que reciben los votantes y, por supuesto, el interés de los políticos que llaman a apoyar o a disentir la(s) cuestión(es) que inspiran la consulta.

En el caso de las emociones, se desconoce que el electorado, aunque pueda estar motivado por estas, no vota o se abstiene necesariamente sin conocer a fondo las implicaciones de la decisión o de lo que esté en juego. Susan Stokes y Erdem Aytaç ponen de relieve la forma como se han ignorado estas emociones:

The idea that people are driven to take part in collective action by their sense that much is at stake for them (or stay away when they see little at stake) cannot be easily accommodated by prevailing frameworks. What's more, fear, anger, and other emotions are mainly ignored (Aytaç y Stokes, 2019, p. 2).

Analizar estas consultas bajo el prisma de las motivaciones de los electores resulta muy difícil en escenarios como Bolivia y Ecuador, atípicos, pues el voto es obligatorio<sup>iv</sup>, circunstancia que condiciona fuertemente cualquier estudio dedicado al grado de consciencia de los votantes, así como a los costos de la participación o de la abstención.

Se podría decir, corriendo el riesgo de incurrir en un simplismo, que los costos de la abstención, a diferencia de otras democracias donde no se castiga, están previamente definidos. Esto no quiere decir que no existan motivaciones más allá de evitar la sanción, sino que se presenta un nivel de participación bastante alto en comparación con otros casos latinoamericanos. En Bolivia, la abstención se castiga con una multa correspondiente al 25 % del salario mínimo, es decir unos 60 dólares, la imposibilidad de tramitar el pasaporte, el acceso a cargos públicos y con un bloqueo de 90 días de las transacciones bancarias. En Ecuador, por su parte, se obliga al pago del 10 % del salario mínimo, equivalente a unos 44 dólares.

Durante las elecciones del último tiempo en Bolivia, se han presentado índices de participación del 84 % en 2005, 94 % en 2009 y 85 % en 2014, y en Ecuador del 89 % en 2006, 75 % en 2009 y 81 % en 2013 y en 2017. Se observa un contraste marcado respecto de países donde el voto no es obligatorio como Colombia y Chile, donde en la última elección presidencial se produjo una participación del 53 % y del 47 %, respectivamente (PNUD, 2016, p. 5). En este último caso, en el plebiscito para redactar una nueva constitución en 2020, se produjo una participación cercana al 51 %, significativa por las limitaciones de la crisis sanitaria.

Por otra parte, existe un interés por indagar en el significado que han empezado a adquirir en los últimos años las consultas populares como un espacio, ya no de imposición de una mayoría, sino como un escenario complejo de deliberación que desafía la idea de que exista un “juego a suma cero”, tal como lo planteaba Giovanni Sartori, para quien estas suponían una victoria y pérdida absolutas (Sartori, 2005, p. 37) (Merkel, 2015, pp. 44-45). En los casos boliviano y ecuatoriano, en lugar de significar la posibilidad de lo que Alexis de Tocqueville llamaría una “tiranía de la mayoría” (Tocqueville, 1984, p. 253), se observa que tales consultas pueden servir para corregir serias transgresiones al Estado de derecho y al proceso de democratización. Así mismo, se convierten en espacios de deliberación donde el resultado no siempre es absoluto, sino que se va relativizando en su ejecución, pues los consensos son necesarios. Dicho de otro modo, las consultas suelen ser el punto de partida y no de llegada de ciertas reformas o políticas públicas.

A través de un análisis cualitativo, el artículo analiza la relación entre dos variables de forma comparativa: la consulta popular como mecanismo para superar un bloqueo político (teóricamente más frecuente en los regímenes o sistemas presidencialistas) y las reformas que, a partir de su resultado puedan tener lugar o simplemente se dilatan o abandonan. Se apela a la idea de Arend Lijphart, que busca delimitar las variables

cuando se tiene un número de casos pequeño, como lo constituye el actual (Lijphart, 1971, p. 690). Esto no implica necesariamente un estudio de caso, pues no existe una temporalidad precisa y determinada o una situación a partir de la cual se haga un análisis. En estricto sentido, la comparación busca hallar matices en dos casos que generalmente suelen equipararse, pero cuyas diferencias son reveladoras sobre la relación entre consultas populares y democracia directa. La hipótesis central del texto reside en que este tipo de mecanismos favorecen la consolidación democrática y contradice la idea de que las consultas populares constituyen un riesgo que se expresa en lo que algunos autores han denominado democracias plebiscitarias (Conaghan, 2008; Conaghan, 2016), donde se recurre sistemáticamente al constituyente primario para debilitar el Estado de derecho y el sistema de pesos y contrapesos. Estas afirmaciones están soportadas en las distintas consultas que han servido a proyectos con serios riesgos de autoritarismo, sobre todo en Venezuela. El artículo pretende mostrar que en Bolivia y Ecuador las consultas populares fortalecieron la independencia de poderes, el Estado de derecho y los contrapesos, y fueron cruciales para evitar una deriva autoritaria.

Contrariamente a la idea de Sartori de que favorecen el juego a suma cero, en los casos citados se observa cómo dichas consultas abren espacios prolongados de negociación, y no derivan necesariamente en un resultado absoluto en el que la parte ganadora se impone sin matices (Sartori, 2005, citado en Merkel, 2015, p. 44; Altman, 2010, p. 11; Held, 1993). Metodológicamente, se presupone una correlación entre las consultas populares y el proceso de democratización, para lo cual la variable dependiente, la democratización, toma la forma operativa a través de factores observables, más no medibles, a saber: la independencia de poderes, el Estado de derecho, la alternación, la pluralidad y garantías para la oposición. Dicho de otro modo, se trató de observar si en los casos de Bolivia y Ecuador, durante las consultas de 2016 y 2018 respectivamente, las consultas populares tuvieron algún efecto en dichos elementos. Para la variable independiente, la consultas o los mecanismos de democracia directa, se procedió a un estado del arte dividido en tres categorías: democracia directa, que permitió identificar trabajos que desarrollasen el concepto; democracia plebiscitaria, con aquellos autores que identifican en estos mecanismos un riesgo para la democracia; y, subsidiariamente, fue esencial revisar las obras que apelan a la relación entre la construcción inacabada de Estado-nación y la democracia en América Latina. Esto último fue importante, pues buena parte de los mecanismos de democracia directa se sustentan en la idea constante de la necesidad de refundar el Estado, como se observará a lo largo del texto.

Bolivia y Ecuador son democracias jóvenes de la zona andina que vivieron procesos refundacionales casi a la par, con una notoria influencia del neoconstitucionalismo y en donde se ha especulado sobre la posibilidad de que los mecanismos de participación popular directa hayan afectado el Estado de derecho, la separación de poderes y la alternación. En los dos casos, los partidos tradicionales que tenían una incidencia notoria en la gobernabilidad, fueron incapaces de tramitar reformas de hondo calado que cumplieran con las expectativas de cambio. El resultado es similar, pues se llegó a la hegemonía de un partido-movimiento, consecuencia de la evolución de un movimiento social con una base ideológica heterogénea (ambientalistas, independientes, sindicatos, progresistas y reivindicaciones de grupos en términos de género o étnicos) que fue conquistando todos los espacios del Estado para poner en marcha una refundación. Se trata de una comparación que aporta diferencias sustanciales para dos casos que se tienden a equiparar por la aparición paralela de modelos progresistas, proyectos refundacionales y narrativas populistas. No obstante, a través de esta comparación se podrán observar matices en los que normalmente no se repara.

De igual forma, se espera aportar a la comprensión del vínculo complejo entre la participación directa y la calidad de la democracia, especialmente en los regímenes jóvenes donde los efectos de las consultas populares son muy distintos de los europeos, zona del mayor número de consultas sobre la integración en el último tiempo (Welp y Ordoñez, 2017, p.10). Para ello, el artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se describe el panorama democrático en la región andina durante los años noventa, marcados por la decepción con respecto al resultado de la transición, y que explicaría el surgimiento de estos mecanismos de participación directa como un correctivo a la brecha o *zona gris* entre el *establecimiento* y la posterior *consolidación* de la democracia (Carothers, 2002, p. 9; Diamond, 1999, p. 22; O'Donnell, 1996, p. 34) (ver el paradigma de

la transición y la zona gris). La dificultad para consolidar la democracia explicará la forma como se apeló a mecanismos de democracia directa. En este primer apartado se apela metodológicamente a un análisis conceptual. En segundo lugar, se examinan los casos boliviano y ecuatoriano, comparando el proceso previo a la consulta como parte de la refundación estatal, al tiempo que se buscaba consolidar la democratización, y el impacto de los referendos en la democracia de ambos Estados. En este segundo título se partió de dos criterios de comparación, la democratización y el proceso para llegar a la consulta, para finalmente observar de qué forma en ambos casos dichos mecanismos afectaron o favorecieron la democracia. Finalmente, se presentan algunas conclusiones, así como una serie de pistas futuras sobre este tipo de mecanismos y su posible impacto en la democratización.

## Los referentes teóricos: presidencialismo como causa, democratización incompleta y democracia radical

La región andina fue testigo de la inclusión de varios mecanismos o instituciones de democracia directa, con el objetivo de acortar el prolongado camino de la consolidación democrática que, para comienzos de siglo, había dado señales de agotamiento. Los estudios surgidos de la llamada *consolidología* (Schedler, 1997; p. 92), luego de las transiciones en los setenta y ochenta, apuntaban a problemas estructurales que no permitían la profundización de la democracia, a pesar de su exitosa instalación previa. Por ende, el presente artículo propone un marco teórico en tres dimensiones: el presidencialismo como supuesta causa de las crisis institucionales, la democracia directa y sus mecanismos de participación y, finalmente, el concepto general que engloba la tendencia de reforzar la dimensión participativa como respuesta a todo lo anterior: la democracia radical que pone en tela de juicio su carácter universal.

En principio, la rigidez del presidencialismo ha sido considerada como la causa para la inestabilidad latinoamericana, convirtiéndola en la zona con el mayor registro de rupturas presidenciales post tercera ola (Marsteintredet y Llanos, 2010, p. 3). Una de las explicaciones más referenciadas consistía en que, a diferencia de los sistemas parlamentarios, el presidencialismo carecía de mecanismos de gestión de crisis en los que fuera posible su superación sin el desmonte del sistema, o sin pasar por grandes traumas (Linz, 1990, p. 51).

Si bien es cierto que el número de crisis presidenciales fue una constante en América Latina durante la década de los noventa, el denominador común fueron las *rupturas presidenciales*, más no las *rupturas democráticas*<sup>v</sup> (ver tablas a continuación). Se produjeron terminaciones abruptas de los mandatos de gobierno, pero no necesariamente interrupciones constitucionales, derivas autoritarias o golpes de Estado. A partir de ese entonces, la tendencia golpista militar parecería haberse abandonado, salvo en contadas excepciones. Sin embargo, habida cuenta de la abultada lista de crisis, se puso en tela de juicio la efectividad del sistema presidencialista e incluso de la propia viabilidad de la democracia.

El balance de esta democratización debe tomar en cuenta que, ante la ausencia de mecanismos de gestión de crisis, el juicio político apareció como una herramienta que permitió encontrar una salida a coyunturas de enorme tensión y bloqueo político. Se trató de un proceso a través del cual el Congreso se encargó de juzgar al presidente, o bien para eximirlo de responsabilidad (como ocurrió en pocos casos) o para destituirlo, algunas veces con el visto bueno de un alto tribunal (Pérez-Liñan, 2007, p. 6). No obstante, en muy pocos casos se recurrió al juicio político y, en cambio, se produjeron destituciones o renuncias de los mandatarios, empujadas por la presión popular o cuando los militares retiraban su apoyo. El juicio político fue visto como una figura de difícil aplicación, presumiéndola como dispendiosa en momentos de crisis que requerían de salidas expeditas. Pero no solo dicha rigidez explica la inestabilidad, pues se debe tener en cuenta la oposición popular a las medidas neoliberales que varios gobiernos emprendieron a lo largo de los noventa, siguiendo el dogmático Consenso de Washington. La década de los noventa significó un enorme retroceso en materia de políticas redistributivas, por lo que la agitación social en varios Estados fue una constante.

**TABLA 1**  
Rupturas democráticas entre 1950-2009<sup>vi</sup>.

Pais	Año del golpe de Estado
Argentina	1955, 1962, 1966, 1976
Bolivia	1951, 1964, 1969, 1979, 1980
Brasil	1954, 1955, 1964
Chile	1973
Colombia	1953
Cuba	1952
República Dominicana	1963
Ecuador	1961, 1963, 1970, 2000
El Salvador	1960, 1970
Guatemala	1954, 1957, 1963, 1982, 1993
Honduras	1954, 1957, 1963, 1972, 2009
Panamá	1951, 1968, 1985, 1988
Paraguay	1954, 1989
Perú	1962, 1968, 1992
Uruguay	1973
Venezuela	1958

<sup>i</sup> Pérez-Liñán habla de golpes de Estado y no de rupturas, pero esta denominación es imprecisa pues deja por fuera los llamados autogolpes que tuvieron lugar en Perú y Guatemala en 1992 y 1993, respectivamente.

Fuente Elaboración propia con datos de (Pérez-Liñán, 2007) y completado por el autor.

**TABLA 2.**  
Las rupturas presidenciales en América Latina.

Pais y año de elección	Presidente	Ruptura
<b>Argentina</b>		
1983	Raúl Alfonsín	junio 1989
1999	Fernando de la Rúa	diciembre 2001
<b>Bolivia</b>		
1982	Hernán Siles Zuazo	julio 1985
2002	Gonzalo Sánchez de Lozada	octubre 2003
2003	Carlos Meza	junio 2005
<b>Brasil</b>		
1990	Fernando Collor de Melo	noviembre 1992
2014	Dilma Rousseff	agosto de 2016
<b>República Dominicana</b>		
(1986) 1990	Joaquín Balaguer	1994/96
<b>Ecuador</b>		
1996	Abdala Bucaram	febrero 1997
1998	Jamil Mahuad	enero 2000
2002	Lucio Gutiérrez	abril 2005
<b>Guatemala</b>		
1989/90	Jorge Serrano Elías	mayo-junio 1993
<b>Honduras</b>		
2006	Manuel Zelaya	junio de 2009
<b>Paraguay</b>		
1998	Raúl Cubas	marzo 1999
2008	Fernando Lugo	junio de 2012
<b>Perú</b>		
(1990) 2000	Alberto Fujimori	septiembre 2000
2016	Pedro Pablo Kuczynski	marzo de 2018
<b>Venezuela</b>		
1988	Carlos Andrés Pérez	mayo 1993

Fuente: Elaboración propia.

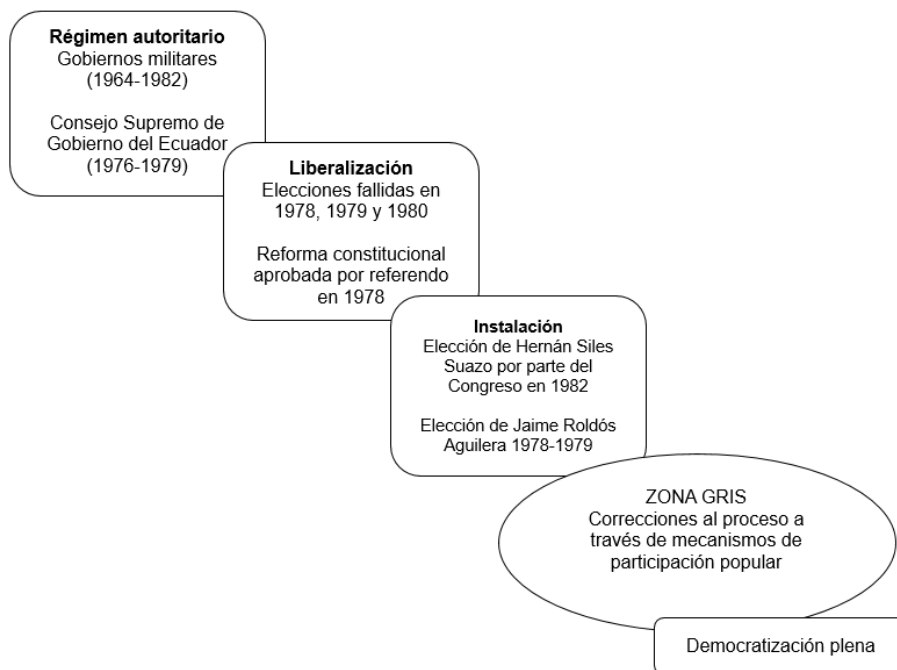


FIGURA 1  
Esquema Paradigma de la transición y zona gris de la democratización.

En la medida en que se complejiza la democratización en América Latina y en otras zonas post tercera ola, la literatura sobre democracia directa y este tipo de consultas se ha ensanchado. A pesar de ello, la mayoría de autores reconoce que no existe una definición suficientemente elaborada, clara o consensuada sobre el término (Altman, 2005, p. 203; Breuer, 2007 y 2009, p. 23; Zovatto, 2015, p. 35).

Daniel Zovatto la define como el conjunto de “modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal [...] las consultas populares ([...] plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta” (2015, p. 35). Por su parte, David Altman prefiere hablar de una serie de “mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas” (2005, p. 204). Uwe Serdült y Yanina Welp coinciden en definirla como *mecanismo*, pero clasificados según el origen de la iniciativa, es decir, referendo obligatorio (por ley), referendo por legisladores y políticos o tomadores de decisiones (desde arriba), o referendo de iniciativa ciudadana (desde abajo). A partir de dicha taxonomía consideran errada la idea generalizada de que estos últimos tienden a concentrar el poder y pocas veces a empoderar la ciudadanía. Por el contrario, y de acuerdo a una revisión de evidencia empírica entre 1874 y 2009, los referendos *desde abajo* en las democracias consolidadas tienden a estimular una cultura política más participativa y revigorizan la democracia (Serdült y Welp, 2012, p. 69).

Breuer, tomando distancia de las nociones de *mecanismos* y *modalidades*, se refiere a *instituciones* de democracia directa, lo cual sugiere la existencia de un esquema permanente de involucramiento ciudadano, y no tanto de acciones esporádicas que se activan de acuerdo con una serie de necesidades o en virtud de una coyuntura. La autora toma distancia de lo que considera una suerte de “pesimismo” sobre los regímenes presidenciales, representados en la típica crítica sobre la rigidez lanzada por (Linz, 1994, p. 3). Este sesgo tuvo como consecuencia la sustracción de los avances democráticos en los noventa, por parte de los estudios comparativos dedicados a la política latinoamericana. Concretamente, se dejaron por fuera las reformas constitucionales que reforzaron la participación y se insistió en las pocas posibilidades de éxito de los sistemas presidenciales, a propósito de su rigidez (Breuer, 2007, p. 554).

Estas definiciones sobre democracia participativa o mecanismos al respecto, debe entenderse bajo una concepción democrática más amplia que pretende rescatar el carácter revolucionario, pero que se ha

extraviado de tal sistema. De allí la necesidad de articular esta participación con la idea de democracia radical de Chantal Mouffe, en la que las particularidades de cada sociedad reclaman ser tenidas en cuenta a la hora de las transformaciones, por lo que se requiere del:

(...) abandono del universalismo abstracto de la Ilustración, que se refería a una naturaleza humana indiferenciada. (...) Los nuevos derechos que se reclaman hoy son la expresión de diferencias cuya importancia no se había afirmado hasta ahora y que ya no son derechos universalizables. En efecto, la democracia radical exige que reconozcamos la diferencia -lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo-, o sea todo aquello que el concepto abstracto de hombre excluía. No se rechaza el universalismo, se lo particulariza; lo que hace falta es un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular. (Mouffe, 1999, pp. 32-33)

De esta forma, se llega a una de las tesis centrales de este texto: los avances constitucionales que introdujeron mecanismos, modalidades o instituciones de participación, fueron fundamentales para superar aquellos defectos que se atribuían a los presidencialismos. Dichos avances deben entenderse en el contexto de transformaciones que escapan a los principios universales del liberalismo. En ambos casos, es indispensable pensar en la democracia como una aspiración revolucionaria, como se le concebía en el siglo XIX, y no en el eslogan adoptado universalmente, tal como lo reclaman Wallerstein, Avritzer y De Sousa Santos (2004, p. 33).

## **La refundación a través de la democracia directa en Bolivia y Ecuador**

Los casos de Bolivia y Ecuador fueron paradigmáticos en tanto estancamientos en la consolidación mencionada y de la subsiguiente inestabilidad expresada en rupturas presidenciales. Ambos enfrentaron problemas de gobernabilidad o crisis de las ya mencionadas, a la vez que apostaron por reformas constitucionales o políticas incapaces de cumplir el cometido de construir una democracia no solo institucionalmente viable, sino con niveles mínimos de apropiación entre la ciudadanía. No es de extrañar que en el reporte pionero del PNUD de 2004 sobre el estado de la democracia en América Latina, la zona andina hubiese aparecido como la más rezagada respecto de la aceptación popular de la democracia. En términos generales, el panorama era preocupante en toda América Latina, pues apenas un 47 % de los encuestados se consideraba demócrata y, entre los andinos, apenas el 37 % (PNUD, 2004, pp. 131-134).

El agotamiento del sistema político en Bolivia y Ecuador estuvo ligado al sistema de partidos, cuyo fracaso fue constatable luego de una transición aparentemente exitosa hacia la democracia. En Bolivia, tras la Revolución de 1952, se impuso un marcado multipartidismo, primero con una hegemonía del Movimiento Nacionalista Revolucionario (creado por combatientes de la Guerra del Chaco con Paraguay) y luego con la aparición del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y de la Acción Democrática Nacionalista (ADN). Este sistema cumplía con la institucionalización descrita por Mainwaring y Scully (1995), según la cual un conjunto de partidos interactúa de forma estable, y en donde los actores del sistema político mantienen una expectativa con respecto al futuro próximo sobre una competencia basada en dicha estructura. No obstante, este sistema suele traer efectos sobre el régimen, tales como la imposibilidad del acceso al poder de alternativas a dichos partidos que hacen parte de la institucionalización o, concretamente, de *outsiders*, como lo plantea Miguel Carreras (2012). La ventaja residía en la estabilidad que dicho esquema proporcionaba al sistema político, pero en el caso boliviano, más que estabilidad, el sistema fue sinónimo de exclusión y rigidez.

Los primeros años de la democracia boliviana, a comienzos de los ochenta, fueron bastante inestables. Dentro de la propia transición se llevaron a cabo tres elecciones fallidas hasta que en 1985, durante el gobierno de Hernán Siles Suazo y en medio de una aguda crisis económica, se produjo el adelanto de elecciones que inauguró el periodo democrático que, desde ese entonces, no ha estado exento de tropiezos.

A mediados de los noventa, en el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada del MIR, el país apostó por una reforma de hondo calado con la aprobación de la Ley de Participación Popular, la cual buscó la integración de varios segmentos que no se sentían representados en el establecimiento profundamente centralista y con el agravante de no sentirse representados por los tres principales partidos (Lavaud, 2005, p.



109). Se trataba especialmente de los indígenas que, a pesar de ser una mayoría (62 % de la población), carecían de una influencia directa en el sistema político. Aunque la Ley representó un avance sustancial, no pudo prevenir el derrumbe del sistema de partidos, producto de sus contradicciones insuperables. El paroxismo de tal crisis ocurrió con la salida abrupta de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003 (durante su segundo mandato), y de Carlos Mesa, su reemplazo, quien ni siquiera pudo terminar su interinato (ver Tablas 3 y 4).

Ecuador, por su parte, tuvo un sistema de partidos instaurado desde la Constitución de 1979, redactada con una fuerte influencia militar y que favorecía a los tradicionales, como el Partido Social Cristiano (PSC), El Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE) y la Izquierda Unida (IU), pues solo se permitía la participación de aquellos inscritos ante el Tribunal Supremo Electoral (Paz y Miño Cepeda, 2006, p. 96)<sup>vii</sup>. Vale aclarar que se entiende por tradicionales a los que nacieron de la transición democrática, pues el Liberal Radical<sup>viii</sup> y el Conservador fueron desapareciendo gradualmente a lo largo del siglo XX como consecuencia de los cinco mandatos de José María Velasco Ibarra, los cuales personificaron la política e hicieron profunda mella en los partidos y los distintos gobiernos militares que aniquilaron los canales de participación ciudadana.

Durante los primeros años, la democracia pareció funcionar sin grandes alteraciones, a pesar de momentos de tensión. Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa, el sistema dejó en evidencia enormes debilidades hasta colapsar. Ecuador se convirtió en un caso llamativo de inestabilidad crónica, teniendo nueve presidentes en igual número de años e incluso tres en el transcurso de una noche, después de la destitución de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. A través de una controvertida votación en el Congreso, que lo declaró incapaz mental, el país se embarcó en una refundación constitucional en 1998, que se estrelló apenas un año después con la peor crisis financiera en la historia del país. De esta manera, se implementó la dolarización, que causó uno de los traumas más significativos en términos de soberanía, y posteriormente en enero de 2000, la salida abrupta del presidente Jamil Mahuad. En 2005, Lucio Gutiérrez, quien había llegado con un movimiento alternativo, el Partido Sociedad Patriótica (PSP), y había gobernado en coalición con el indigenista Pachakutik, correría igual suerte al apostar por una reforma a la rama judicial, interpretada como una amenaza directa a la independencia de poderes públicos. La razón verdadera de su caída fue el retiro del apoyo indígena y del poderoso PSC en el Congreso.

TABLA 3.  
Rupturas presidenciales en Bolivia y Ecuador luego de la Tercera Ola.

Bolivia (año de elección)	Presidente	(Desenlace)
1982	Hernán Siles Zuazo	julio 1985
2002	Gonzalo Sánchez de Lozada	octubre 2003
2003	Carlos Mesa	junio 2005
<b>Ecuador</b>		
1996	Abdalá Bucaram	febrero 1997
1998	Jamil Mahuad	enero 2000
2002	Lucio Gutiérrez	abril 2005

TABLA 4.  
Intentos de reformas estructurales o refundacionales en Bolivia y Ecuador.

	Reforma	Avances	Razones del agotamiento que derivan en bloqueo político
Bolivia	Ley de participación popular o 1551 de 1994	Reconoció el carácter pluriétnico y multicultural e incluyó los conceptos de "indígena" y "originario" en el marco de la Constitución.  Educación bilingüe intercultural para la inclusión de las lenguas indígenas en la enseñanza escolar.  Creación de Subsecretaría de Asuntos Indígenas y Originarios.	Reivindicaciones sociales de segmentos poblacionales no incluidas, especialmente de indígenas y del movimiento cocalero.  Radicalización del movimiento cocalero tras el Plan Dignidad de erradicación de cultivos de coca.  Desgaste del sistema por el bloqueo político por cuenta de la segunda vuelta en el Congreso, según la Constitución de 1967.
Ecuador	Constitución de 1979  Constitución de 1998	Sufragio universal.  Sistema de partidos.  Aprobación por referendo de una constitución por primera vez en la historia.  Reconocimiento del carácter multiétnico del país.  Autonomía indígena.	El sistema de partidos impedía el surgimiento de alternativas.  Imposibilidad de mantenimiento de coalición de gobierno en el legislativo.  Reformas en menos de los militares y de los partidos políticos tradicionales. En contraste, la participación de movimientos sociales fue muy limitada.  Peor crisis económica de la historia y en ninguna de las dos reformas se reestructuró el sistema económico, tal como pedían algunos sectores sociales.

El periodo reciente de reformas estructurales y refundacionales en ambos países, se materializó con la llegada de Evo Morales en 2006 y de Rafael Correa en 2007, cuando se aprobaron nuevas constituciones que ampliaron el catálogo de derechos, con un marcado acento progresista. Todo esto, en medio de agudas polémicas que paralizaron el proceso y en el que acusaciones de autoritarismo, no del todo infundadas, asomaron de manera constante.

En Ecuador, Correa se presentó a las elecciones generales (presidenciales y legislativas) sin listas para el Congreso, lo que parecía un riesgo mayor si se tenía en cuenta que la mayoría de sus antecesores había sido destituido cuando se rompía todo principio de colaboración ejecutivo-legislativo. Fue el caso evidente de Bucaram en 1997 y de Lucio Gutiérrez en 2005. Por eso, resultaba sorprendente que un candidato con aspiraciones refundacionales llegara a la carrera presidencial sin un proyecto de bancada para el Congreso, el cual le permitiera un margen mínimo de gobernabilidad. ¿Por qué Correa hizo semejante apuesta? Su proyecto consistía en acudir a mecanismos de democracia directa para generar un nuevo equilibrio gobierno-Congreso pues, a su juicio, la llamada *partidocracia* le había permitido a los partidos tradicionales controlar a su antojo el sistema político, sin permitir ningún espacio para el cambio. Esto facilitó el surgimiento de Alianza PAIS, compuesta por varias organizaciones sociales y con líderes que, aunque tenían un bagaje político, compartían la decepción respecto del establecimiento.

Desde mediados de los noventa, y particularmente en la administración de Sixto Durán Ballén (1992-1996), el proceso de coaliciones se había estancado cuando los partidos, especialmente el Partido Social Cristiano, tomaban distancia del gobierno y, con ello, el margen de acción se degradaba hasta el punto de que el presidente debía renunciar (cuando no era destituido). Durán Ballén, Bucaram, Mahuad y Gutiérrez recurrieron a una coalición con el PSC que terminó en una disputa, a partir de la cual quedó seriamente comprometida la gobernabilidad. Andrés Mejía Acosta y John Polga-Hecimovich consideran que una de las variables más relevantes para entender la inestabilidad ecuatoriana a lo largo de los noventa y comienzos de siglo, consiste precisamente en la imposibilidad de construir coaliciones estables, pues el patrón normalmente consistía en que algunos partidos perdían los estímulos para apoyar al gobierno, con lo cual la gobernabilidad

tendió a ser muy débil por esos años (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011, p. 89). Esta capacidad de algunos partidos para imponerse sobre los gobiernos contribuyó al enardecido discurso de Correa contra la denominada *partidocracia*, cuyos orígenes más remotos pueden hallarse en los gobiernos de Velasco Ibarra, por lo cual los paralelos entre la postura antiestablecimiento de ambos dirigentes parecen inexorables (Sosa Buchholz, 2012, pp. 159-160). La célebre máxima velasquista, “no me fijéis en mí que desarrolle un programa [...] no serviré a ningún partido [...] seré servidor del pueblo” (De la Torre, 1994, p. 706), es fiel reflejo del antipartidismo característico de la cultura política ecuatoriana, especialmente en la década de los cuarenta con la Revolución Gloriosa<sup>ix</sup>.

Una vez posesionado, Correa adelantó una consulta popular para indagar si los ecuatorianos estaban de acuerdo en conformar una Asamblea Constituyente. El 78 % de los electores se pronunció a favor de la propuesta (El Mundo, 2007), por lo que se procedió a una de las acciones más polémicas durante sus diez años de gobierno: la disolución del Congreso en manos de los partidos políticos más poderosos, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)<sup>x</sup>, el Partido Sociedad Patriótica<sup>xi</sup> y el Partido Social Cristiano<sup>xii</sup>, enemigos declarados del recién posesionado mandatario.

Como era de esperarse, estos partidos denunciaron un golpe de Estado por parte de Correa, quien proponía que la Asamblea Constituyente asumiera la función de legislar, postura que generó controversia entre la oposición, que veía en tal iniciativa un asomo de autoritarismo. El máximo órgano de la justicia amparó la propuesta de Correa y el Congreso, en manos de dichos partidos políticos, sufrió un duro revés que marcó un punto de inflexión en la historia reciente: se acababa con la posibilidad de que el legislativo ecuatoriano destituyera al presidente y emergía una nueva correlación de fuerzas. Bajo esta lógica, el país fue testigo de dos mecanismos de democracia directa, clave para la consolidación del establecimiento correísta; la consulta popular para la composición de dicho cuerpo que, una vez elegido procedería a disolver el Congreso, y otra con miras a la aprobación de la denominada Constitución de Montecristi<sup>xiii</sup>. El Movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (Alianza PAIS) consiguió 72 de las 130 curules en disputa y obtuvo una victoria mayor, cuando se decidió que la aprobación de artículos se haría por mayoría absoluta y no calificada, una condición que le otorgó un amplio margen de maniobra (el bloque tenía 80 escaños por el apoyo de otros partidos). En 2011, y con miras a reforzar la llamada Revolución Ciudadana, como se denominó el conjunto de reformas, el oficialismo impulsó una ambiciosa consulta para reformar la justicia y la regulación de medios de comunicación, ambas objeto de una encendida polémica.

Correa acudió a mecanismos de democracia directa para refundar el sistema político, pues sin estos hubiese sido imposible superar el bloqueo estructural que impedía la gobernabilidad. La tesis del correísmo era que el Congreso, controlado por fuerzas tradicionales, no estaba cumpliendo su función natural de control político sobre el ejecutivo, sino que se había extralimitado. Se trataba de un factor estructural, ya que, a pesar de todas las limitaciones del funcionamiento del legislativo, tenía poderes de los que otros parlamentos en la zona carecían, como la capacidad para destituir al presidente, vicepresidente o ministros, integrantes de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral (Polga-Hecimovich, 2010, p. 30). Pero más allá de esa prerrogativa jurídica, el enorme poder del Congreso se basaba en que los presidentes elegidos eran incapaces de llegar al poder con una fuerza legislativa que soportara la gobernabilidad, por lo que las coaliciones les terminaban otorgando un poder excepcional a algunos partidos con larga trayectoria en el legislativo, como ocurrió en especial con el PSC.

Bolivia recorrió un camino similar, pues la ingeniería del sistema político hacía muy difícil un cambio profundo, y a comienzos de siglo el bloqueo fue evidente. Esto se debía, entre otros, a una atipicidad del régimen electoral boliviano resultante del Artículo 90 de la Constitución de 1967. Cuando ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales, no se preveía una segunda vuelta como en la mayoría de los presidencialismos, sino que correspondía al Congreso elegir al presidente entre los tres aspirantes con mayor votación.

La tendencia consistía en que los grandes partidos bolivianos, el MNR, el MIR y ADN tendían a negociar en el seno del legislativo para elegir al mandatario, haciendo que cualquier ascenso de un partido alternativo fuese muy poco probable. Desde el reestablecimiento de la democracia en 1982 hasta 2005, todos los presidentes fueron elegidos por el Congreso, de allí que René Antonio Mayorga se refiriera al caso boliviano como un “presidencialismo parlamentarizado”.

Siempre que se refieren a Bolivia, la mayoría de los politólogos que han participado en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo han tenido dificultades al tratar de definir su sistema presidencialista. Sartori, para quien Bolivia es todavía un caso de inestabilidad “altamente vulnerable al quiebre”, estima que su sistema político, al practicar la elección parlamentaria del presidente entre los tres candidatos que han obtenido la mayoría de votos, ha sido “un caso discutible parecido a la elección directa” (Sartori, 1994[a]: 107). Lijphart piensa a Bolivia como un “caso problemático”, pues “los poderes de selección del congreso están severamente afectados por la elección popular precedente” (Lijphart, 1994: 94). Scott Mainwaring, por su parte, tiene razón al definir este presidencialismo como “el más inusual” en la América Latina contemporánea, pero comete un desliz al caracterizarlo como un “un sistema alternante” (Mainwaring, 1990: 4-5). (Mayorga, 2001, p. 104)

La elección presidencial de 2002 puso en evidencia los problemas de legitimidad que tal sistema engendraba, cuando Evo Morales perdió las elecciones frente a Gonzalo Sánchez de Lozada. Este último aspiraba a un segundo mandato, luego de haber sido presidente entre 1993 y 1997, y se enfrentaba al líder cocalero en medio de una dramática polarización, pues el país venía de sufrir las secuelas de los planes de erradicación forzosa de cultivos de coca en el marco del Plan Dignidad. Sánchez de Lozada obtuvo un 22 % de los votos, frente al 20 % de Morales. Con esta magra diferencia se convirtió en presidente, pero los problemas de gobernabilidad estallaron con la Guerra del Gas, como se conoció a las protestas en contra de un proyecto de exportación lesivo para los intereses bolivianos. En 2003, el presidente terminó renunciado y saliendo del país, dejando una larga trayectoria de turbulencias. Su reemplazo, Carlos Mesa, tuvo un destino similar, esta vez por las ambiciones de mayor autonomía de los departamentos de la Media Luna, que incluso avivaron los temores de una secesión (Jaramillo Jassir, 2010, p. 24). Tras su renuncia, Eduardo Rodríguez Veltzé asumió la presidencia de forma interina hasta las elecciones de 2005. En dichos comicios, Morales revirtió la tendencia histórica y se impuso en primera vuelta.

Al igual que Correa en Ecuador, al romper el bloqueo del sistema político, Morales siguió adelante con lo que había sido su principal propuesta: el llamado a una Asamblea Constituyente que estabilizara al país y ampliara el catálogo de derechos para incluir aquellos de tercera generación. En 2006 fueron elegidos los miembros de dicha Asamblea en un referendo en el que, además, se estableció un nuevo marco para las autonomías, reivindicación histórica de los departamentos de la Media Luna (Mayorga Ugarte, 2006, p. 53). A diferencia de lo conseguido por Alianza PAIS, el Movimiento al Socialismo (MAS), plataforma de Morales, no consiguió que las decisiones se tomaran por mayoría absoluta sino calificada, con lo cual el proceso fue aparatoso e incluso la nueva constitución estuvo en riesgo. Ello explica que no se hubiese cumplido el plazo inicialmente previsto de un año para la redacción del texto, y que solo en 2009 se haya podido someter a votación el documento final que fue aprobado con un 61 % de los votos (Nouvelobs, 2009). Se observa así un tránsito de *mecanismos de democracia directa*, a los que se apela para superar un bloqueo, a *instituciones de democracia directa*, en el que se instauran organismos, actores y esquemas permanentes de involucramiento ciudadano, siendo el resultado más fehaciente la instalación de nuevas constituciones.

## Las consultas de 2016 y 2018: un punto de inflexión y, ¿no retorno?

A pesar de que tanto Correa como Morales lograron un nuevo equilibrio en la correlación de fuerzas, que les permitió adelantar una reforma estructural, decidieron profundizar el proceso. En el caso boliviano, el principal objetivo consistió en una segunda reelección que le diera la posibilidad a Morales de un tercer mandato y, en el caso de Correa, se empezó a contemplar un nuevo mandato que derivó en la introducción de la reelección indefinida. Ambos siguieron procesos muy distintos, pero con una coincidencia marcada que

consistió en que paradójicamente las consultas populares –mecanismos que por excelencia les permitieron las grandes reformas– impidieron estas modificaciones que afectaban la democratización que ellos mismos habían impulsado.

En Bolivia, la Constitución de 2009 solo permitía una reelección para el mandato de cinco años, a pesar de que el oficialismo había pretendido la introducción de la reelección indefinida cuando se discutió en el seno de la Asamblea Constituyente (Artículo 168). Con la promulgación del nuevo texto, se convocó a elecciones presidenciales, las cuales Morales ganó ampliamente en primera vuelta, con más de 35 puntos de ventaja sobre su rival inmediato, Manfred Reyes Villa. En 2014, logró la reelección imponiéndose sobre Samuel Doria Medina con un amplio margen similar al anterior. Desde el restablecimiento de la democracia, ningún presidente había mantenido semejantes niveles de aceptación popular.

En 2015, Morales empezó las gestiones para asegurar una segunda reelección a través de una consulta popular avalada por la institucionalidad. En primera instancia, el Tribunal Constitucional consideró que los periodos debían empezar a contarse a partir de 2009 y no 2006, fecha de la promulgación de la nueva Constitución. Acto seguido, la Asamblea Legislativa (antiguo Congreso) aprobó por mayoría calificada (dos tercios) una reforma al Artículo 168 para permitir dos reelecciones en lugar de una, así como abrir la vía para un tercer mandato, siempre y cuando fuera apoyado por medio de una consulta popular.

Así se estableció que, para febrero de 2016, se convocaría a una consulta para permitir una segunda reelección y que, de forma inmediata, Morales pudiera convertirse en candidato para los comicios generales de 2019. Con una participación más que representativa del 84 %, el 53 % de los electores rechazó la reforma (Chokoualé, 2018). No obstante, el presidente decidió acudir al Tribunal Constitucional, que determinó que no se le podía violar el derecho a participar, por lo que dejó el camino libre para una segunda reelección. Aquello despertó la ira y el rechazo de la oposición, muy debilitada en los últimos años, pues era la primera vez desde 2005 que lograba imponerse en una contienda electoral.

El caso ecuatoriano muestra una realidad similar en cuanto a la introducción de una reforma polémica, pero con una novedad mayor, pues no se recurrió a una consulta popular. A finales de 2015, la Asamblea Nacional (antiguo Congreso), que se encontraba bajo mayoría de Alianza PAIS, aprobó la introducción de la reelección indefinida del presidente. Para evitar cualquier acusación de legislar a la medida de Correa, acordó una disposición transitoria, por medio de la cual la ley solo entraría en vigencia para las elecciones de 2021, por lo que el entonces presidente no podría ser candidato en 2017.

¿Por qué Alianza PAIS no introdujo la reforma a través de una consulta popular como había ocurrido a lo largo del todo el periodo correísta? Resultaba atípico que una reforma tan polémica y que necesitaba revestirse urgentemente de legitimidad, no hubiese sido el objeto de una consulta directa. Así ocurrió en Venezuela en 2007, cuando se pretendía introducir la reelección indefinida, declarar el carácter socialista del sistema y ampliar el periodo presidencial de 6 a 7 años. A pesar de que para la época Hugo Chávez conservaba índices de popularidad superlativos, por primera vez perdió una elección por un estrecho margen de 50,7 % contra 49,7 %, y con una participación del 55 % (Peregil, 2007).

Alianza PAIS confió en el cálculo de tener control en el legislativo y consideraba que una decisión de semejantes implicaciones debía pasar por los filtros tradicionales y evitar dos tipos de riesgos: las críticas que llovían sobre Correa para la época, apuntaban a que Ecuador se había convertido en una democracia plebiscitaria (Conaghan, 2016) y que para 2015 el desgaste de la imagen del líder era inocultable, por lo que existían fundados temores de una derrota en las urnas. Con todo a favor en el legislativo, la propuesta fue aprobada y Ecuador se convirtió transitoriamente, junto con Cuba<sup>xiv</sup> y Nicaragua, en uno de los pocos regímenes de la región en contar con la reelección indefinida del presidente. Este panorama cambió en 2017 con la elección de Lenín Moreno quien, al margen de pertenecer al mismo partido político, derogó la reforma mediante una consulta popular, con lo que esta nunca pudo entrar realmente en vigencia.

La elección atípica se llevó a cabo en febrero de 2018 e involucró otros temas, como sanciones más robustas contra quienes hubiesen sido condenados por corrupción, un aumento del espacio protegido en el Parque

Natural Yasuní-ITT para la no explotación de sus recursos en el subsuelo, y la imposibilidad de prescripción de delitos contra menores, entre otros. Sin duda alguna, el punto más llamativo fue la eliminación de la reelección indefinida para cualquier cargo de elección, que obtuvo más del 64,2 % del apoyo (Manetto, 2018). En ese mismo año, Correa aparecía en las encuestas como el político más votado en caso de realizarse elecciones, con una ventaja de 34 puntos por encima de todos sus hipotéticos rivales (Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Cynthia Viteri). Aun así, la mayoría del electorado entendió la necesidad de no alterar un equilibrio definitivo para la democracia (El Universo, 2018).

El resultado de las consultas populares en Bolivia y Ecuador desafía la idea de que sean instrumentos perjudiciales para la democracia. Se piensa equivocadamente que los caminos institucionales tradicionales para las reformas son, por naturaleza, mucho más cercanos al Estado de derecho, pero esto obedece a una lectura excesivamente normativa de la democracia y de la pluralidad. La Asamblea Nacional en Ecuador, agotando las instancias legales, introdujo una modificación que alteraba los equilibrios con los que funcionan los sistemas presidenciales en el marco de la democracia liberal y, contra toda corriente, una consulta popular se encargó de devolver el balance perdido.

De igual forma, en Bolivia una consulta evitaba una segunda reelección que atentaba contra la alternación y demostraba que el electorado boliviano estaba en capacidad de disociar la simpatía o popularidad de Evo Morales, respecto de la defensa de la democracia. Precisamente el Tribunal Constitucional, una institución o un poder autónomo, le otorgó la posibilidad de presentarse a las elecciones de 2019, a pesar de que la consulta popular de 2016 no avalaba dicha candidatura.

## Las críticas a las consultas populares, ¿aplican para las democracias jóvenes andinas?

En términos generales, se piensa que las consultas son instrumentos populistas en los que impera la psicología de masas y se afecta gravemente la calidad de la democracia. Giovanni Sartori las considera como un riesgo pues derivan en una suerte de “democracia refrendaria”:

[...] la democracia refrendaria instauro, de hecho, un principio mayoritario absoluto que viola el principio (fundamentalísimo) del respeto a la minoría [...] la tan temida ‘tiranía de la mayoría’ —en la acepción fuerte del término— es una eventualidad poco verosímil en las democracias representativas, pero encontraría una aplicación segura en la democracia refrendaria”. (Sartori, 2007, p. 125)

El politólogo Thierry Méniessier se refiere a la cuestión en los siguientes términos:

Mientras que la teoría política reflexiona sobre las posibilidades de dinamizar la democracia a través de experiencias “participativas” y “deliberativas”, (...) el interrogante que surge es si estas consultas populares directas favorecen o no la democracia.(...) Sin embargo, la ambigüedad subsiste y de esta forma el referendo, figura típica de las consultas populares llevadas a la práctica en Francia, tiene su origen en la fuente del poder constitutivo durante el periodo revolucionario, pero normalmente puesto en marcha durante los proyectos políticos populistas y autoritarios. (Méniessier, 2010)

De igual forma, los medios de comunicación también han expresado críticas, como ocurrió a partir del resultado del Brexit, con lo cual se generó una polémica por la legitimidad de la consulta, pues con justa causa se denunció una manipulación del electorado. Tras conocerse el triunfo del “sí”, el diario francés *Libération* editorializó en contra de la figura del referendo:

El referendo, es exactamente lo contrario a la democracia, que no es la dictadura brutal de la mayoría sobre la minoría, sino un mecanismo complejo de poderes-contrapoderes destinados a evitar las decisiones generales, sobre la base de mentiras o por motivaciones que en nada tienen que ver con el objeto de la consulta, y las respuestas simplistas a interrogantes complejos como la membresía a la UE. Contrariamente a un voto en el Parlamento, que puede ser revocado por una mayoría, el referendo se convirtió en LA palabra del pueblo y su puesta en duda, extremadamente difícil [...]. Lo más dramático es que nadie se atreva

a poner en duda la legitimidad de tal instrumento por miedo a ser considerado como “desdeñoso” o “elitista”. (Quatremer, 2016).

En Europa, la región por excelencia de la tradición liberal representativa, cuna de la democracia moderna por el proceso inglés (Carta Magna y Revolución Gloriosa principalmente) y la Revolución Francesa, el primer origen de la separación de poderes y del sistema de pesos y contrapesos, y la segunda de la soberanía popular, existe una fundada preocupación por el avance de reivindicaciones de democracia directa. En los casos más recientes se trata de demandas vehiculizadas por partidos políticos populistas de extrema derecha, los cuales pueden poner en jaque el Estado de derecho, tal como ocurre con Fidesz en Hungría y con el partido Ley y Justicia en Polonia<sup>xv</sup>. Ahora bien, en los casos de Polonia y Hungría, al igual que en Bolivia y Ecuador, las principales reformas, acciones o iniciativas que han afectado el Estado de derecho, la separación de poderes y la pluralidad, no han sido el resultado de consultas populares, sino de iniciativas que han cumplido con todo el proceso ordinario agotando las fases en los tres poderes. Si bien las consultas responden a la lógica de incluir al constituyente primario a través de consultas, plebiscitos y referendos donde se tiende a simplificar, aquello no implica una transgresión a la pluralidad, sino la constatación de una ciudadanía cada vez más dispuesta e involucrada en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas. La evidente erosión de la representación es tal vez la causa fundamental de estos pedidos en aumento por acudir a figuras de democracia directa.

Esta crisis de representación ha sido sobre-diagnosticada, por lo que no es necesario un repaso exhaustivo. No obstante, se rescata el análisis de Wolfgang Merkel que apunta a tres elementos reveladores de dicho agotamiento, a saber: a) una disminución en la participación, pues se tiene poca confianza en que se puedan lograr cambios a través del voto, y la población más vulnerable económicamente es cada vez más escéptica con respecto a la política; b) la confianza en los partidos políticos y parlamentos se desploma, la militancia se reduce; y c) con justa causa los ciudadanos se interrogan: “¿quién gobierna en realidad en el siglo XXI? ¿los gobiernos elegidos por nosotros [...] o los mercados internacionales, los Bancos centrales, los burócratas y los regímenes supranacionales?” (Merkel, 2015, p. 37).

El principal problema con algunas aproximaciones a los mecanismos de participación directa, es que asumen que la población es generalmente víctima de las emociones a la hora de acudir a este tipo de consultas. Se piensa que es maleable, fácilmente influenciable, y en el último tiempo se ha sobredimensionado el papel del populismo. Esto ocurre especialmente en Europa y Estados Unidos, donde se suele describir constantemente a un electorado ingenuo y poco consciente sobre las implicaciones de tales consultas.

¿Es posible que los votantes tomen decisiones de forma responsable en nombre de un colectivo o individualmente? ¿Toda consulta sometida a este tipo de mecanismos apela a las emociones de los votantes? ¿Cuál es exactamente la dimensión que debe estudiarse, las motivaciones de los mandantes, de los mandatarios, los resultados de las consultas o su origen? Uno de los grandes inconvenientes a la hora de entender esta problemática radica en que la mayoría de los estudios se centra en las motivaciones del electorado, sin reparar en el proceso posterior a la consulta, lo cual constituye una omisión mayor. Generalmente, el aspecto que más sobresale es la manera en que algunas de las consultas ponen en riesgo garantías de algunos grupos poblacionales, como bien ocurre con aquellas destinadas a abordar temas migratorios o la titularidad de derechos de determinados grupos.

Ahora bien, si se observan las consultas populares en Bolivia y Ecuador, en las que la ciudadanía aboga por restricciones al poder presidencial, se evidencia que existe un cambio de tendencia, pues hace más de una década prevalecía el apoyo a la ampliación de poderes del ejecutivo, incluso en detrimento de la democracia, con tal de que este pudiera reformar el sistema político o incluso con la aspiración de refundar el Estado. No obstante, el resultado de ambas consultas significa un punto de inflexión, pues ayudaron a encauzar las democracias y prevenir derivas autoritarias. Tal como lo plantea de Sousa Santos cuando aborda los distintos caminos para llegar a la democracia participativa, se debe tener en cuenta que las transformaciones no son procesos lineales, sobre todo porque se debe superar la tensión entre capitalismo y democracia que, en los casos citados, es clave para entender buena parte de los inconformismos (de Sousa Santos y Avritzer, 2003,

p. 35). Dependiendo de cada contexto se pueden identificar “revoluciones dentro de la revolución” que rescatan su sentido, lo alteran o complementan, en aras de cumplir con un ideal revolucionario que responde a singularidades y condicionantes cambiantes.

## **Preguntas futuras**

En Bolivia, el resultado de la consulta debe ser analizado como el resultado lógico de un proceso de democratización. A pesar del alto nivel de favorabilidad de Evo Morales en 2016, la hegemonía del MAS y de su líder contrasta con una consciencia ciudadana sobre la necesidad de defender la democracia a través de mecanismos de participación directa, una consecuencia probable del proceso de democratización que el propio Morales inició en 2005. No deja de ser paradójico que buena parte de la consciencia democrática de los bolivianos que rechazó una reforma a la constitución, se haya cultivado en dicho proceso refundacional que el mandatario lideró.

En Ecuador, por su parte, la consulta popular tuvo un efecto inmediato en la medida en que el resultado coincidió con el propósito convocante del gobierno de Lenín Moreno que consistía, entre otros, en desmontar la controvertida y problemática reelección indefinida que desnaturalizaba el presidencialismo ecuatoriano. Más allá de esa obviedad, su análisis lleva a conclusiones más reveladoras, pues queda claro que a pesar de que, en las elecciones de 2017 triunfó el candidato de Alianza PAIS, plataforma de Correa, no hubo un apoyo irrestricto a la Revolución Ciudadana. Millones de ecuatorianos que simpatizaban con ella, fueron capaces de disentir respecto de la reforma introducida por la Asamblea Nacional en 2015 para dicha reelección. Al igual que en Bolivia, se observa una paradoja pues esta consciencia de defensa por la democracia precisamente sería uno de los legados que puede reivindicar el propio Correa, pero eliminó la posibilidad de su retorno a la política (al menos en el corto plazo).

Ambas consultas populares demuestran que los mecanismos de participación directa no deben ser siempre considerados como riesgosos para el Estado de derecho, la pluralidad y en general respecto de la democracia representativa, cuya incompatibilidad con la democracia participativa es un lugar común infundado.

En cuanto al papel de los partidos-movimiento, este estudio demuestra una atipicidad del caso boliviano y ecuatoriano, y es que la definición del partido se va gestando en la medida en que se ejecutan y concretan los planes refundacionales. No se trata de la conformación tradicional europea de partidos de izquierda post guerra fría, que se fueron referenciando identitariamente en la brecha cada vez más marcada entre el comunismo y la socialdemocracia. En este caso, la conformación ideológica de los partidos-movimiento Alianza PAIS y MAS no termina con su llegada al poder, sino que a partir de ese entonces empieza su concreción ideológica y paulatina, cuyo momento más intenso fue la redacción de las constituciones y sus propuestas posteriores para su reforma (en Ecuador en 2011 y 2015 y en Bolivia en 2016). En esas coyunturas ambos decantaron sus esquemas programáticos.

Para el futuro subsisten algunos interrogantes que merecen una ampliación y profundización. Se trata de entender el significado en clave democrática de que los gobiernos o Estados carezcan de capacidad o no estén en disposición de hacer efectivos los resultados de las consultas. Cuando los tribunales desaprueban las consultas, en la medida en que amenazan las garantías de grupos o minorías, sin duda están defendiendo la pluralidad. No obstante, cuando una consulta ha cumplido con todos los requisitos legales-normativos, pero su aplicación se retrasa o no se concreta, como en los casos de Grecia en 2015<sup>xvi</sup> (Pouchard et al., 2015) y de Bolivia y Colombia en 2016, los interrogantes encuentran fundamento. En todos, las consultas, lejos de representar un juego a suma cero, fueron el punto de salida de una larga negociación.

Finalmente, subsiste la tarea de entender el papel de las instituciones y especialmente de los partidos políticos frente al avance de estas consultas. ¿Se trata de complementario o supone un riesgo para su existencia?



Es una cuestión que merece una observación constante por la evolución de los canales de participación, especialmente en regímenes donde la representación se erosiona sin aparente remedio alguno.

## Referencias bibliográficas

- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *POLÍTICA y gobierno*, XII(2), 203-232.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericano*, 18(35), 9-34.
- Aytaç, E., y Stokes, S (2019). *Why bother? Rethinking Participation in Elections and Protests*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108690416>
- Breuer, A. (2007). Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies. *Democratization*, 14(4), 554-579. <https://doi.org/10.1080/13510340701398287>
- Breuer, A. (2009). The use of government-initiated referendums in Latin America : towards a theory of referendum cause. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 23-55.
- Carothers, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5-21. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0003>
- Carreras, M. (2012). The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 45(12), 1451-1482. <https://doi.org/10.1177/0010414012445753>
- Chokoualé, M. (21 de febrero 2018). Bolivie: deuxième anniversaire d'un référendum bafoué par Evo Morales. *Libération*. [https://www.liberation.fr/planete/2018/02/21/bolivie-deuxieme-anniversaire-d-un-referendum-bafoue-par-evo-morales\\_1630826/](https://www.liberation.fr/planete/2018/02/21/bolivie-deuxieme-anniversaire-d-un-referendum-bafoue-par-evo-morales_1630826/)
- Conaghan, C. (2008). Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency. *Journal of Democracy*, 19 (2), 46-60. <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0026>
- Conaghan, C. (2016). Delegative Democracy Revisited: Ecuador Under Correa. *Journal of Democracy*, 27(3), 109-118. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0040>
- De la Torre, C. (1994). Velasco Ibarra and "La Revolución Gloriosa": The social production of a populist leader in Ecuador in the 1940s. *Journal of Latin American Studies*, 26(3), 683-711. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00008567>
- De la Torre, C. (2009). Populismo radical y democracia en los Andes. *Journal of Democracy*, 1, 24-36.
- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Introducción : para ampliar el canon democrático. En de Sousa Santos, B. (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (pp. 33-69). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- El Mundo (30 de noviembre de 2007). Cronología de la propuesta para crear una Asamblea Constituyente en Ecuador. *El Mundo de España*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/04/15/internacional/1176613019.html>
- El Universo (9 de febrero de 2018). Consulta 2018 resultados a nivel nacional. *Diario El Universo*. <https://www.eluniverso.com/deportes/2018/02/07/nota/6603862/cne-proclama-hoy-resultados-oficiales-referendum-consulta-popular/>
- Held, D. (1993). *Prospects for Democracy*. Standford: University Press.
- Huntington, S. (1996). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University Press.
- Jaramillo Jassir, M. (2010). ¿Instalación o Consolidación Democrática en Bolivia? Un Análisis del Impacto del Gobierno de Evo Morales Sobre la Profundización de la Democracia Boliviana. *Reflexión Política*, 12(24), 114-126.
- Kitschelt, H. (2004). Diversificación y reconfiguración de los sistemas políticos de las democracias post-industriales. *Revista Española de Ciencia Política*, 10, 9-51.
- Lavaud, J.P. (2005). Démocratie et ethnicisation en Bolivie. *Problèmes d'Amérique latine*, 56, 105-128.

- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Association*, 66(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?. En Linz, J. y Valenzuela, A. (eds), *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 3-87). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Manetto, F. (5 de febrero de 2018). Ecuador elimina la elección indefinida y pone fin a la era de Correa. *Diario El País*. [https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527\\_944169.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html)
- Martín, I. (2015). Podemos y otros modelos de partido movimiento. *Revista Española de Sociología*, 24, 107-114.
- Marsteintredet, L. y Llanos, M. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Mayorga Ugarte, F. (2006). Referendum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia. *Colombia Internacional*, 64, 50-67. <https://doi.org/10.7440/colombiaint64.2006.03>
- Mayorga, R.A. (2001). Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia. En Lanzaro, J. y Novaro, M. (coords.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (pp. 101-135). Buenos Aires: CLACSO. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.7260>
- Mejía Acosta, A, y Polga-Hecimovich, J. (2011). Coalition erosion and presidential instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 2(53), 87-111. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00118.x>
- Ménissier, T. (18 de julio de 2010). Les consultations populaires peuvent régénérer les passions citoyennes. *Le Monde*. [https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/06/18/les-consultations-populaires-peuvent-regenerer-le-s-passions-citoyennes\\_1375003\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/06/18/les-consultations-populaires-peuvent-regenerer-le-s-passions-citoyennes_1375003_3232.html)
- Merkel, W. (2015). Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia. En Minnaert, A. y Andara, G. (coords.), *Democracia Participativa e Izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos* (pp. 34-93). Quito: FES ILDIS.
- Nouvelobs (26 de enero de 2009). La nouvelle constitution bolivienne adoptée par référendum. *Nouvelobs*. <https://www.nouvelobs.com/monde/20090126.OBS1472/la-nouvelle-constitution-bolivienne-adoptee-par-referendum.html>
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51. <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0034>
- Paz y Miño Cepeda, J. (2006). Ecuador: una democracia inestable. *HAOL*, 11, 89-99.
- Peregil, F. (3 de diciembre de 2007). Venezuela dice 'no' a la Constitución de Chávez. *El País de España*. [https://elpais.com/internacional/2007/12/03/actualidad/1196636401\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2007/12/03/actualidad/1196636401_850215.html)
- Pérez-Liñan, Aníbal. (2007). *Presidentialism Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510335>
- Polga-Hecimovich, J. (2010). *Políticos, militares y ciudadanos un análisis de las caídas presidenciales en el Ecuador (1997-2005)*. Quito: Abya-Yala .
- Pouchard, A, Damgé, M. y Breteau P. (6 de julio de 2015). Crise grecque : le référendum et ses conséquences en cinq questions. *Le Monde*. [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/07/06/le-referendum-en-grece-et-ses-consequences-en-5-questions\\_4672766\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/07/06/le-referendum-en-grece-et-ses-consequences-en-5-questions_4672766_4355770.html)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2016). *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016*. Santiago de Chile : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .
- Quatremer, J. (6 de julio de 2016). Le référendum n'est pas le climax de la souveraineté populaire. *Libération*. [https://www.liberation.fr/planete/2016/07/06/le-referendum-n-est-pas-le-climax-de-la-souverainete-populaire\\_1464528/](https://www.liberation.fr/planete/2016/07/06/le-referendum-n-est-pas-le-climax-de-la-souverainete-populaire_1464528/)

- Sartori, G. (2005). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.
- Schedler, A. (1997). Concepts of Democratic Consolidation. Comunicación presentada en el el *Congreso Anual de la Latin American Studies Association (LASA)*. [https://pdfs.semanticscholar.org/e225/dcbc443b5863ad30ed4c1bb5cee12333db33.pdf?\\_ga=2.36683433.861442778.1586365292-732789129.1586365292](https://pdfs.semanticscholar.org/e225/dcbc443b5863ad30ed4c1bb5cee12333db33.pdf?_ga=2.36683433.861442778.1586365292-732789129.1586365292)
- Serdült, U. y Welp, Y. (2012). Direct Democracy. Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), 69-92.
- Sosa Buchholz, X. (2012). Populism in Ecuador from José M. Velasco Ibarra to Rafael Correa. En Conniff, M. (ed.), *Populism in Latin America* (pp. 159-183). Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Tocqueville, A. (1984). *La democracia en América*. Madrid: Sarpe.
- Welp, Yanina; Ordoñez, Vicente (2017). La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana. *Recerca, revista de pensament i anàlisi*, (21), 9-14. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.1>
- Zovatto, Daniel (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, 20, 34-75.

## Notas

- \* Artículo de investigación científica
- i Las democracias que surgieron con posterioridad a la Revolución de los Claveles en Portugal en 1974.
- ii Se alude al populismo radical, según el término de Carlos de la Torre, para describir las prácticas en Bolivia, Ecuador y Venezuela en el contexto de lo que el autor denomina como el periodo posneoliberal.
- iii El término fue definido por Herbet Kitschelt para el caso de algunos partidos de izquierda europeos (Martín, 2015, p. 108) (Kitschelt, 2004, p. 43), y aunque está concebido para las democracias consolidadas de Europa, es aplicable a los casos de partidos progresistas en la zona andina, especialmente aquellos con una fuerte base social.
- iv El voto es obligatorio en Bolivia desde 1961 y en Ecuador desde 1941.
- v Pérez-Liñán utiliza la denominación *destitución presidencial*, Kathryn Hochstetler y Margaret Edwards de *fracaso presidencial*, Gabriel Negretto y Samuel Valenzuela de *presidencia interrumpida*, y Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet de *rupturas presidenciales*. Para lo efectos del artículo, este último se considera el más preciso porque se puede disociar de la *ruptura democrática*.
- vi Pérez-Liñán habla de golpes de Estado y no de rupturas, pero esta denominación es imprecisa, pues deja por fuera los llamados autogolpes que tuvieron lugar en Perú y Guatemala en 1992 y 1993, respectivamente.
- vii Años más tarde, en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se modificó a través de una consulta popular para permitir la participación de independientes.
- viii Se fundó en la Revolución Liberal liderada por Eloy Alfaro, la figura política más importante en la historia del Ecuador.
- ix Se conoció como La Gloriosa a la insurrección popular contra el gobierno de Carlos Arroyo del Río y la llegada de Velasco Ibarra, quien se encontraba en el exilio.
- x Partido del multimillonario bananero Álvaro Noboa, quien fuera rival de las elecciones de Correa y quien acusara a Correa de querer convertir a Ecuador a una segunda Cuba y Venezuela.
- xi Fundado por el depuesto presidente Lucio Gutiérrez, quien se encontraba en el exilio. Su hermano Gilmar Gutiérrez fue candidato presidencial en dichas elecciones.
- xii Uno de los pocos partidos tradicionales que sobrevivió a la turbulencia política de los noventa, en cabeza de León Febrés Cordero. Correa acusó constantemente a este partido de controlar la elección de magistrados de los altos tribunales.
- xiii Ciudad en el occidente del país donde se llevó a cabo el proceso de discusión y redacción de la Constitución de 2008. En dicho municipio reposan los restos del líder de la Revolución Liberal, Eloy Alfaro.
- xiv En 2015, en Cuba aún tenía vigencia la reelección indefinida que fue modificada con la reforma constitucional aprobada por consulta popular en 2019, y que solo permite una sola reelección del presidente.
- xv En octubre de 2016, el gobierno húngaro convocó a una consulta popular para limitar la llegada de refugiados. No obstante, la misma no tuvo efectos por la baja participación pues no se llegó al 50 % del padrón electoral. En 2018, el presidente polaco, Andrzej Duda propuso un referendo para cambiar la constitución e incluir y reconocer algunos valores cristianos dentro de la identidad nacional. El referendo que se anunciaba como una consulta sin carácter vinculante, finalmente no se concretó.
- xvi En julio de 2015, el plan de salvación pactado entre el gobierno griego y la Unión Europea fue sometido a votación, y se dio un contundente rechazo con más del 60 %. Posteriormente, se negoció un nuevo plan con enormes restricciones, tremendamente impopular, que desvalorizó la consulta popular.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Jaramillo, M. (2021). ¿Para qué votar? Análisis comparativo de la incidencia de las consultas populares en Bolivia (2016) y Ecuador (2018) sobre el proceso de democratización. *Papel Político*, 26. ISSN 0122-4409. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.vmra>