



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA**
Unidad Cuajimalpa

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**Salir al pueblo: La estrategia del referéndum
presidencial en América Latina**

Borrador

Verónica Marlene Correa Flores

Comité tutorial:

Dr. Álvaro Fernando López Lara

Dra. Esperanza Isabel Palma Cabrera

Dr. Ricardo Román Gómez Vilchis

Verano de 2017

Dedicatoria

Quiero dedicar esta tesis a mis padres por su apoyo incondicional. A mi madre Verónica Flores por haberme enseñado el amor por el estudio, a mi padre Javier Correa por confiar siempre en mí y respetar mis decisiones. A mis hermanos Eduardo y Carlos Adrián porque su cariño me acompaña siempre. A Iván Zamora Carballo cuyo amor me ha demostrado que existen segundas oportunidades en la vida. Al Dr. Gustavo Emmerich Isaac porque su recuerdo motivó este trabajo.

Agradecimientos

Agradezco la asesoría y comentarios del Dr. Álvaro López Lara quien ha sido una guía y apoyo fundamental para la realización de este trabajo, siempre fue paciente y cortés conmigo. A la Dra. Alejandra Armesto que fue mi directora durante el primer año de la tesis y que encauzó mis ideas a un proyecto más firme. A mi lectora y lector.

También quiero agradecer la lectura de Eduardo Javier Correa Flores, que con mucho amor editó esta tesis, a Alejandra Salado Iñiguez por sus comentarios y cariño durante este proceso.

A los amigos que han creído en mí y que han acompañado este trabajo

Índice

Introducción	1
Capítulo 1 Referendos y poder presidencial en América Latina	14
1 Los Mecanismos de Democracia en América Latina	15
1.1 Entre la aprobación y el rechazo, los críticos de los MDD	21
1.2 El referendo como estrategia presidencial	29
1.3 Poder presidencial entre las bases institucionales y el liderazgo político	30
1.4 Liderazgo presidencial y referendo	35
Capítulo 2 Metodología y selección de casos.....	43
2.1 Enfoque comparado.....	48
2.2 Revisión panorámica de los referendos presidenciales	43
2.3 Casos paradigmáticos, sobre la selección de casos	51
Capítulo 3 Venezuela del abstencionismo a la participación.....	58
3.1.1 Sobre el contexto político-económico que rodeó la convocatoria	64
3.2 Referéndum aprobatorio de la constitución de Venezuela 1999	68
3.3 Del referéndum sindical a la revocación de mandato.....	72
3.4 El referéndum revocatorio de mandato	76
3.5 La búsqueda de la permanencia, los referendos de 2007 y 2009.....	83
3.5.1 Referéndum 2009.....	92
3.6 Conclusiones.....	95
Capítulo 4 La antipolítica del referéndum en Colombia	97
4.1 La llegada de Uribe a la presidencia.....	97
4.1.1 La campaña presidencial	100
4.2 El contexto socioeconómico durante la convocatoria del referendo	102
4.3 La propuesta de referendo.....	105
4.4 Campaña y repuesta popular del referendo	111
4.5 Resultados	115
4.5.1 Los resultados a largo plazo del referendo	119
Capítulo 5 Auge y declive del referendo presidencial en Bolivia	124
5.1 De la Asamblea Constituyente al Referéndum constitucional.....	125
5.1.1 Sobre las condiciones generales de la convocatoria, las líneas de conflicto	126
5.1.2 El clivaje étnico regional.....	128
5.1.3 La convocatoria	131

5.2. Referéndum vinculante sobre las autonomías.....	137
5.3 El Referendo revocatorio	142
5.4 Aprobación del referendo constitucional	147
5.4.1 Resultados del referendo	150
5.5 Conclusiones.....	152
5.6 Agotamiento de la estrategia presidencial de Evo Morales	153
5.6.1 Tercera reelección presidencial	155
5.6.2. El contexto político y económico	161
5.6.3 Sobre las condiciones generales de la convocatoria, las líneas de conflicto	162
5.7 Referéndum para la Reelección presidencial	166
Capítulo 6 La revolución ciudadana y Rafael Correa.....	170
6.1 La consulta popular de la Asamblea Constituyente 2007	170
6.1.1 Sobre el contexto político-económico que rodeó la convocatoria	176
6.2.1 Aprobación del referendo constitucional	184
6.3.1 Aprobación del Referéndum	197
6.4 Conclusiones.....	201
6.7 Apéndice.....	203
Conclusiones	204

Introducción

Durante los últimos años en la región latinoamericana emergió una ola de gobiernos reformistas, encabezada por presidentes que triunfaron con un amplio margen y que gozaron de una enorme popularidad; El rasgo común de esos liderazgos es que marcaron una ruptura con el sistema de partidos anterior en su país, asimismo, su irrupción ocurrió después de etapas de inestabilidad política, ya sea por destituciones presidenciales, o por periodos de ingobernabilidad o por la guerrilla o el narcotráfico. Algunos de estos nuevos presidentes también se inscribían en la llamada Marea Rosa¹, como se le ha denominado en los medios de comunicación a los nuevos gobiernos que se sitúan ideológicamente en la izquierda², cabe señalar que para el año 2008 siete de los dieciocho países latinoamericanos estaban gobernados por partidos que se consideran de izquierda³.

¹ Marea Rosa o Pink Tide fue un término acuñado por el periodista del New York Times, Larry Rother en 2005, éste término se refería al triunfo del presidente Tabaré Vázquez en Uruguay, este triunfo se asocia a la llegada de una izquierda más moderada y apegada a las instituciones democráticas que la izquierda revolucionaria de los sesentas o setentas. A decir de Larry Rother, “El cambio de Uruguay consolida lo que se ha convertido en el nuevo consenso izquierdista en América del Sur. Tres cuartas partes de los 355 millones de habitantes de la región ahora están gobernados por líderes de izquierda, todos los cuales nos han dejado hoy”. Rother Larry (Marzo de 2005), With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Left, in a Latin Pattern, New York Times, recuperado de <https://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html>

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

³ Los presidentes que de acuerdo con el PELA (Elites Parlamentarias Latinoamericanas) en 2008 estaban considerados dentro del espectro de la izquierda son los siguientes: Cristina Fernández (Argentina), Tabaré Vázquez (Uruguay), Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador), Hugo Chávez (Venezuela), Evo

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

Sin embargo, sigue existiendo esa tensión de la que hablaba Juan Linz, sólo que esta tensión se ha trasladado a otros escenarios, este conflicto se expresa a partir de dos aspectos, por la existencia de instituciones democráticas poco consolidadas y debido a que con el arribo de estos presidentes hay un interés por orquestar un cambio de paradigmas políticos y económicos que pueden estar representados en la incorporación de nuevos textos constitucionales⁴, y el impulso a un nuevo tipo de reformas estructurales de carácter nacionalista, ejemplo de ello es la Nacionalización de los Hidrocarburos en Bolivia o la política de la plena

Morales (Bolivia) y Daniel Ortega (2007). Dentro de estos líderes existen algunos más personalistas como Chávez, Ortega, Morales, Correa y Fernández, estos liderazgos en muchos sentidos han polarizado la vida política al interior de sus países y suele catalogarse como liderazgos populistas.

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

soberanía en Venezuela que se apartaba de cualquier condicionamiento del Fondo Monetario Internacional, estos cambios de paradigmas de orden político o económico reflejan la incidencia que puede tener un presidente dentro de su país.

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

David Altman señala que mientras en las democracias consolidadas los plebiscitos responden a quien desea ahorrarse una decisión costosa, en regímenes semidemocráticos, “sirven para esquivar los pesos y contrapesos clásicos, generalmente otros poderes *‘molestos’*, como los parlamentos o el poder judicial (Altman 2016: SP), debido a que se ha vuelto común el uso del referéndum presidencial, en condiciones como las antes descritas, es que se ha generado una nueva agenda de estudios que abordan los usos de los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) de forma específica sobre el uso del referéndum presidencial. Por otro lado los estudios sobre el liderazgo presidencial sostienen que el presidente utiliza sus recursos para convencer a otras ramas del gobierno y movilizar apoyo del público.

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, 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, es decir que la propuesta hecha por el presidente tenga el respaldo suficiente en las urnas, eso quiere decir, un alto nivel de participación y que la opción propuesta por el presidente sea la ganadora; bajo esas condiciones 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.

La esencia de este trabajo consiste en desmitificar el uso del referendo presidencial y ponerlo en términos de *real politik*⁵ por lo que la pregunta central es ¿De qué depende que la estrategia de convocar a un referendo por parte de un

⁵ El término Real Politik se suscribe a una tendencia de trabajos que desde la teoría política buscan definir a la política en términos realistas, esta línea teórica se ha trazado desde la publicación 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 Rosseau 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.

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.

Este trabajo espera contribuir al debate del presidencialismo a partir de establecer cuál es el impacto del poder presidencial en el uso de referendums. Hasta ahora los estudios clásicos sobre el régimen presidencial partieron del supuesto teórico de que el presidencialismo, exceptuando el caso norteamericano, era incapaz de mantener en el tiempo un régimen democrático. (Véase J. Linz 1994, Linz y Valenzuela 1997, Lijphart 1997, Sartori 2003). A esta primera etapa de trabajos les siguió una segunda generación que desarrolló nuevas hipótesis que estaban fundadas en las diversas variantes institucionales que existen en los países que ostentan dicho régimen (Shugart y Carey 1994, Mainwaring y Shugart 1997).

Y finalmente, hay una nueva generación de trabajos que contempla que cada periodo presidencial encierra nuevas prácticas políticas, y que incluso los poderes constitucionales utilizados por el presidente son diferentes para cada periodo presidencial latinoamericano. Esta nueva agenda de investigación toma como unidad de análisis a los presidentes latinoamericanos y no a los países de forma general, entiende que las variaciones no necesariamente se encuentran en los países sino que también incluso al interior del propio régimen (Pérez Liñán 2009 y Scartascini, Tommasi 2010).

La agenda sobre el poder presidencial, también se extiende a otro tipo de trabajos que toma en consideración el poder efectivo de los presidentes a partir de considerar los atributos del liderazgo presidencial más allá de la medición institucional del poder (Neustad 1960; 1990, Méndez 1999, Skowroneck 1993; 2008). Esta investigación toma elementos de ambas agendas para analizar las condiciones políticas en las que un presidente decide convocar a un referendo, las repercusiones directas a su propuesta y los beneficios que repercuten en su capital político, para hacer este análisis se espera construir un aparato teórico que permita identificar la relación que existe entre la convocatoria a referendo presidencial y el poder presidencial efectivo

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.

Hipótesis General

El éxito de la convocatoria del referendo presidencial depende de los poderes constitucionales y partidarios del presidente, de su popularidad, y de la capacidad de construir coalición de actores sociales, incluso en contextos de polarización política.

Hipótesis Secundarias

H1. Cuando el presidente convoca con un alto nivel de popularidad aumenta la probabilidad de que pueda controlar la agenda, diseño de la pregunta y los temas de la consulta.

H2. Cuando el presidente convoca en un contexto de polarización social y construye una coalición de actores sociales⁶ le será más fácil ganar un referéndum.

H3. Cuando el gobierno del presidente presenta condiciones de crecimiento económico le será más fácil ganar un referéndum

⁶ 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.

Estas hipótesis van a conducir los estudios de caso, a partir de la operacionalización de estas variables que contemplan las condiciones del régimen presidencial, así como el respaldo popular.

Existe en esta investigación otro objetivo es construir a través de una narrativa analítica una descripción detallada de los procesos de referéndum en cuatro países, que constituyen mi universo de investigación, los estudios de caso, pretenden hacer una revisión de las dos variables contextuales como son los factores económicos o de polarización social y su incidencia en el desarrollo y aprobación de los referendums presidenciales.

Para desarrollar los objetivos, arriba señalados, se elaborará una narrativa 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 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 selección de casos está basada en algunos elementos comunes que comparte la región andina sobre el referendo presidencial como son el origen político de los presidentes, si su presidencia comienza con intereses reformistas o refundacionales, si dieron fin al sistema tradicional de partidos, si durante sus periodos presidenciales gozaban de una bonanza económica, si fueron electos en un periodo de consolidación democrática, si contaban con las mayorías legislativas y si dentro de sus fines políticos estaba la reelección presidencial más allá de los términos asignados constitucionalmente (véase cuadro 1), lo que representa un punto de partida para abordar el mandato de cuatro presidentes (Evo Morales, Álvaro Uribe, Hugo Chávez y Rafael Correa) que integran al estudio de caso con la intención de ubicar algunas líneas causales que pudieran ser susceptibles de comparación.

Cuadro 1. 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.

Los elementos compartidos por los países seleccionados son los siguientes, los cuatro países de mi universo de estudio guardan sincronía, por lo que se consideró como base los referendos presidenciales que se llevaron a cabo a partir del año 2000 al 2013. Los referendos por estos presidentes tenían como objetivo una nueva redacción de la constitución, por lo que representaban modificaciones a la constitución de los países, por lo que representaban reelaboración de la constitución, A decir de Gabriel Negretto, el concepto de "cambio partidista" al apunta a un cambio partidista, para redistribuir el poder "A veces un presidente o un partido introducen reformas a la constitución vigente porque tienen la capacidad de hacerlo y perciben que existe

Universidad
Autónoma
Metropolitana,
Unidad
Cuajimalpa

un conjunto alternativo de reglas que les permitiría obtener una ventaja electoral o incrementar su poder de decisión e influencia en el futuro” (Negretto:2015: SP) , respecto a ese cambio de reglas se encuentra también la posibilidad de la reelección.

En el primer capítulo de la tesis se expondrán los elementos teóricos que explican el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa, de forma específica a los referéndums presidenciales; así mismo revisa el poder presidencial a partir de las agendas de investigación del presidencialismo, que han puesto especial interés sobre el poder presidencial desde el institucionalismo y la segunda agenda que pone especial interés en el liderazgo político, es a partir de la revisión de esas dos agendas que se explicará como el uso del referéndum si bien es una herramienta institucional, también su uso es una estrategia en la que el presidente busca reforzar su liderazgo político y refrendarlo frente a la ciudadanía y los otros poderes constitucionales.

En el segundo capítulo se analiza el panorama general del referéndum presidencial en América Latina, y la selección del análisis comparado cualitativo, en el que se seleccionaron cuatro casos paradigmáticos de la región andina, para poder abordar la selección de los casos se realizó una revisión panorámica de los cuarenta y tres referéndums latinoamericanos que se han celebrado en América Latina tomando en cuenta la Tercera ola de democratización, para después hacer un análisis sobre los veintisiete referéndums impulsados por presidentes latinoamericanos.

Los capítulos tres, cuatro, cinco y seis, se desarrollan los estudios de caso de los presidentes Evo Morales (2006, 2009 y 2014), Rafael Correa(2007, 2009 y 2013), Hugo Chávez (1999, 2001, 2007) y Álvaro Uribe (2002), estos son contruidos a partir de una narrativa analítica que permite explicar cuáles son los factores contextuales que rodean al ejercicio de los referéndum presidenciales, además de revisar el poder de liderazgo de los presidentes cuando optan por salir a público a través de convocar al pueblo. Finalmente el capítulo siete elabora una revisión de los estudios de caso y se concentra en el análisis comparativo de los cuatro estudios de caso.

Capítulo 1 Referendos y poder presidencial en América Latina

Si algo ha caracterizado al estilo de liderazgo de los presidentes latinoamericanos en la era de democratización, es la exposición mediática que obtienen a través del uso estratégico de los Mecanismos de Democracia Directa; sin embargo aún se desconoce en qué sentido les beneficia dicha sobre exposición mediática, más allá del aumento de su popularidad a partir de esta premisa, las preguntas que se deberían desprenderse son: ¿Cuándo y bajo qué condiciones los presidentes deciden convocar a referéndum?, ¿Qué factores inciden en el éxito de un referéndum? Y ¿cómo analizar esta configuración causal de factores? Todo parece indicar que el mayor incentivo para que los presidentes convoquen es seguir ganando elecciones, sobre todo cuando está en juego una reelección presidencial.

Otros incentivos de un presidente para ejercer el poder de convocar a un referendo, así como para participar activamente como promotor de cualquiera de los referendos que han sido convocados, pueden ser diversos, y van desde fijar los temas de la agenda pública, poner en consideración temas que no serán aceptados por la vía institucional, anular a otros actores con veto de las decisiones políticas y ganar popularidad. El uso estratégico de la convocatoria a un referendo, ofrece a los presidentes el vehículo para proyectar su imagen, aumentar su popularidad y afianzar su liderazgo.

El enfoque predominante que han tomado los investigadores durante mucho tiempo se centró en los poderes constitucionales del presidencialismo y dejó en segundo plano el análisis del poder efectivo presidencial basado en el ejercicio del

liderazgo. En éste capítulo se expondrán los diferentes enfoques teóricos sobre los Mecanismos de Democracia Directa, en segundo lugar se abordará el debate que gira en torno al uso de dichos mecanismos en América Latina, en tercer lugar se discutirá el concepto poder presidencial a partir de la revisión del enfoque sobre el liderazgo presidencial.

1 Los mecanismos de democracia directa en América Latina

De forma general los mecanismos de democracia directa (MDD) han sido adoptados en varias democracias; en los países latinoamericanos la incorporación de dichos mecanismos en los textos constitucionales parece asociarse a la crisis de representación política de algunos sectores de la sociedad que estaban excluidos, al bajo nivel de popularidad de los partidos políticos y los congresos, así como al bajo nivel de participación electoral. Pero también podría explicarse por otras causas, incluso por una tendencia o moda en la hechura de las constituciones (véase Gabriel Negretto 2015).

A partir de una revisión panorámica es posible constatar que las constituciones latinoamericanas contienen una gran diversidad en lo que se refiere a la utilización de MDD y particularmente en el uso del referendo. Y aunque de forma general son numerosas las democracias latinoamericanas que incluyen MDD en sus constituciones, catorce de dieciocho, es notable observar que sólo ocho países incluyen en sus constituciones la posibilidad de que los ciudadanos impulsen referendos, en tanto que son once países los que permiten que sean los gobiernos quienes impulsen referendos, lo que significa que hay restricciones para el ejercicio de la democracia directa en algunos países, sobre todo porque cuando sólo se

concentra el poder de convocatoria en el poder ejecutivo se debilita la posibilidad de que sea la sociedad civil la que se fortalezca esto puede constatarse si se observa aún mucho más de cerca para ver que sólo son seis países en donde la ciudadanía puede solicitar la revocación de mandato.

La experiencia en Latinoamérica sobre el uso de mecanismos de democracia directa nos remite a Uruguay, sin embargo, es común encontrar el uso de dichos mecanismos en diversos países latinoamericanos; el referendo está presente en catorce países latinoamericanos. Hasta ahora únicamente en cinco países no han celebrado ningún tipo de mecanismos de democracia directa, en las constituciones de México y República Dominicana no existen estas figuras de participación política directa (Para mayor detalle vea cuadros 1.1 y 1.2).

En sí misma, la adopción de los MDD conlleva un debate que ha sido explorado por algunos académicos. Sin embargo, la revisión de los efectos sobre la implementación de dichos mecanismos en los sistemas políticos es un tema aparte que parece poco estudiado en los países latinoamericanos.

1.1 Regulación constitucional de los referéndums en las democracias de América Latina

País	MDD Regulados en la Constitución	MDD No Regulado en la constitución	Cambios en la división político administrativa	Iniciativa para formar una asamblea constitucional	Aprobación de cualquier reforma de tipo constitucional	Discusión sobre temas de trascendencia nacional	Situaciones en las que el legislativo no logra alcanzar consenso sobre temas específicos	Aprobación de tratados internacionales	Desacuerdos entre legislativo y ejecutivo	Referendos opcionales
Argentina	*									*
Bolivia	*		*	*	*			*		*
Brasil	*		*							
Chile	*								*	
Colombia	*		*	*						
Costa Rica	*		*							
Ecuador	*		*	*	*					*
El Salvador		*				*				
Guatemala	*				*	*				
Honduras										
México		*								
Nicaragua		**								
Panamá	*				*	*				
Paraguay	*				*					
Perú	*		*		*					
República Dom.	*									
Uruguay	*				*					
Venezuela	*		*		*		*			*

Fuente: Elaboración propia con base en David Altman (2011), *World wide of democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

1.2 Referéndums impulsados desde arriba, consultas populares y revocación de mandato

País	Referendos impulsados desde arriba	Potestad expresa de convocar a consultas populares para aprobar o derogar leyes, y/o reformas constitucionales	Ratificar tratados internacionales	Consultas populares convocadas por iniciativa de la ciudadanía	Para crear, enmendar o derogar legislación	Consulta sobre aspectos de interés nacional	Referendo Abrogatorio	Revocatoria de Mandato
Argentina	*							
Bolivia	*			*	*			*
Brasil	*							
Chile	*							
Colombia	*	*		*	*		*	*
Costa Rica	*	*		*	*		*	*
Ecuador	*	*	*	*	*	*		
El Salvador	*							
Guatemala	*							
Honduras				*		*		
México								
Nicaragua								
Panamá				*				*
Paraguay	*							*
Perú								
República Dom.								
Uruguay				*	*		*	
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en David Altman (2011), *World wide of democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

De manera concreta "Por democracia directa se entiende aquí un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades" (Altman; 2010). Estas instituciones han sido clasificadas en la literatura de la siguiente manera: Referendo, Plebiscito, e iniciativa ciudadana.

Las clasificaciones sobre la naturaleza de cada una de estas instituciones, son diversas. Una primera clasificación nos ubica en la distinción de si éstos son convocados desde arriba (gobierno, constitución o poder legislativo, o si son convocados desde abajo, es decir a través de un número de firmas recabadas por los ciudadanos; otra clasificación distingue entre los MDD que son de naturaleza obligatoria (vinculantes) o si sólo son de consulta, también hay clasificaciones acerca de la temática del mismo, si se trata de una modificación constitucional o si versa sobre un tema de política pública (Durán 2013).

David Altman se refiere a una clasificación basada en tres interrogantes: Quién es el iniciador, qué es lo que se persigue con un MDD y finalmente, si el MDD es la última palabra sobre una cuestión. A estas preguntas de Altman podrían sumarse dos nuevas preguntas: ¿el resultado del referendo tuvo los resultados esperados para el iniciador del proceso? Y ¿tuvo algún beneficio haber sido el impulsor del referendo? Por lo que podemos encontrar que los actores involucrados inciden en la denominación de dichas instituciones, también es posible saber si su naturaleza es reactiva o proactiva de acuerdo con su naturaleza obligatoria o de consulta. Por su parte Altman (2010) los clasifica de la siguiente forma:

Referendos requeridos por la ley: éstos pueden ser convocados desde arriba, en ese caso se denominan plebiscitos, pueden servir para modificar una constitución completa o para una enmienda constitucional, también pueden consultar sobre cambios de la división administrativa del país o consultar sobre temas de gran relevancia económica para el país, como

puede ser un tratado de libre comercio o sobre tratados internacionales. Pueden ser de naturaleza reactiva o proactiva.

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

Referendos impulsados por actores gubernamentales (desde arriba):

Pueden ser de manera vinculantes o no vinculantes. Cuando son proactivos se denominan plebiscitos, mientras que cuando son reactivos Altman los considera como una contrapropuesta legislativa. En el panorama latinoamericano este tipo de mecanismos están presentes en 11 de los 16 países que tienen en sus constituciones la figura del referendo y hay en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela

Iniciativas ciudadanas (desde abajo): Impulsados por la ciudadanía pueden también ser de naturaleza vinculante y no vinculante, cuando son proactivos se denominan iniciativa popular, cuando son reactivos se denominan referendo facultativo. Y cuando no son vinculantes se denominan iniciativas consultivas o referendo consultivo.

Esta clasificación es la que se considera adecuada para la selección de los casos de estudio que se analizarán en este trabajo.

Tal como refiere Francisco Soto Barrientos, desde 1985 a septiembre de 2017 se han producido 20 referendos, de los cuales 15 están concentrados en los últimos diez años, y pese a que la referencia obligada cuando se habla de democracia directa es Uruguay, lo cierto es que el mayor número de eventos durante los últimos años ha estado concentrado en la región andina, de forma específica, siete referendos en Ecuador, Bolivia y Venezuela, aunque Colombia y Perú también han celebrado referendos.

Hasta ahora me he referido de manera genérica al debate sobre la democracia directa, no obstante, lo sustancial de mi argumentación consiste en mostrar cuáles son las condiciones por las que la estrategia de convocar a un referendo por parte de un presidente puede resultar exitosa en algunos casos y en otros no. La facultad de convocar a un referéndum o plebiscito permite al presidente convocar a la ciudadanía para someter a aprobación asuntos generales de política o leyes generales, los asuntos puestos para su aprobación pueden estar contemplados constitucionalmente, pero el poder presidencial se ejerce cuando opta por la estrategia de convocar a una consulta pública. En algunas constituciones sólo se contempla el poder de convocar un referendo por el presidente, en tanto que en otras también la ciudadanía goza de la libertad de poder convocar un referendo, inclusive convocar la revocatoria de mandato.

En los siguientes párrafos exploraré algunos trabajos que explican justamente esos momentos en donde se ha buscado ampliar la participación de los ciudadanos a través de mecanismos de democracia directa⁷ en América Latina.

1.1 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

⁷ Aunque la experiencia más antigua en adoptar mecanismos de democracia directa en occidente se encuentra en Suiza, en el mundo hay una serie de países que también celebran de manera regular referendos o plebiscitos, como es el caso de Francia o Estados Unidos.

En Suiza el origen de la adopción de estos mecanismos se sitúa en el siglo XIX, aunque la tradición de reunirse en asambleas públicas de los cantones suizos se remonta a la edad media, la reinauguración de la tradición de democracia directa comenzó con la aprobación de la Constitución Helvética en 1802. De esta manera quedó institucionalizada en todos los cantones la democracia directa.

Francia también tiene una tradición extensa sobre la consulta directa en un primer momento se ocupó para ratificar las constituciones, sin embargo la tradición plebiscitaria de Francia ha sido señalada por que en algunas ocasiones tomó el plebiscito como una práctica de apoyo popular al estilo cesarista, sobre todo por Napoleón Bonaparte con el objeto de recurrir al apoyo popular en los cambios constitucionales que afectaron su figura hasta convertirlo en emperador. En ese mismo sentido, son reconocidos los cinco plebiscitos organizados por el presidente De Gaulle, así como los dos plebiscitos organizados por los presidentes Pompidou y Mitterrand. La última consulta ciudadana en Francia fue para ratificar la constitución en el año 2005.

En Estados Unidos la incorporación de los mecanismos de democracia directa data del siglo XVIII con la celebración del referéndum aprobatorio de la Constitución de Massachussets en 1778. Sin embargo, fue en el siglo pasado cuando algunos estados de la Unión Americana introdujeron la fórmula de la iniciativa popular para enmendar las constituciones y proponer nuevas leyes. (Prud'Home; 200, http://sitios.ine.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm)

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 suscriben los trabajos de Anita Breuer (2007), Altman (2010) y Durán (2012).

La controversias que se han desatado en torno a la adopción y en particular a los efectos de la democracia directa suelen 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 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, 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 referéndums 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, incrementan 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 mayores posibilidades de utilizar 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 mecanismos 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 con 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 es la capacidad 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.

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,⁸ 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.

1.2 El referendo como estrategia presidencial

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

⁸ 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.

En primer lugar, vale la pena considerar que entre las ambiciones humanas de un presidente está la idea de trascendencia y esta idea se concreta en el legado presidencial que espera un presidente mediante la implementación de políticas públicas, modificación de las reglas institucionales y aún más si representa la refundación de un Estado mediante la incorporación de una nueva constitución, el éxito de la agenda del referendo no acaba ahí pues la trascendencia también se asocia a la continuidad de proyectos e incluso de permanencia cuando la reelección es una posibilidad, asimismo, un elemento que es importante considerar es el número de actores que se encuentran involucrados en un referendo.

Y por último valdría la pena considerar que pese a que la tentación de buscar el apoyo popular pareciera ser una opción óptima, lo cierto es que no han sido pocos los líderes carismáticos que se han enfrentado al rechazo de la población⁹. Es por ello que aunque el mecanismo plebiscitario esté ahí presente, los elementos intervinientes en dicho proceso pueden desencadenar algunos otros efectos no esperados por el actor principal que es el presidente, sin embargo no hay que soslayar la idea de que, aún bajo esas circunstancias, es una más de las estrategias presidenciales que ocupa para el incremento de su poder. Bajo estas circunstancias es necesario considerar en este trabajo los enfoques que existen en la literatura sobre poder presidencial, porque no puede entenderse el fenómeno del uso del referendo presidencial si no se toman en consideración las estrategias del poder.

1.3 Poder presidencial entre las bases institucionales y el liderazgo político

El marco teórico al que se suscribe esta tesis considera que el poder presidencial es la conjugación del poder latente¹⁰ que se condensa en el poder

⁹ Uno de los casos citados frecuentemente como ejemplos de democracia plebiscitaria es el caso del General de Gaulle en Francia, cuyo rotundo fracaso lo llevó a dimitir. En ese mismo sentido la respuesta negativa al referendo propuesto por Augusto Pinochet en 1988, o de manera más cercana, la negativa al referendo que reformaba la constitución bolivariana de Venezuela en 2007 y que fuera convocado por el presidente Hugo Chávez.

¹⁰ Es a partir de Max Weber, que la legitimidad del poder adquiere la noción de autoridad y la forma en la que se ejerce puede ser sutil pero permanente. Robert Dahl apunta que cuando se habla de poder se puede caer en la tentación de verlo como un juego de suma cero que reduce el poder a una disputa por recursos, lo que lo convierte en una posición simplista; Dahl proponía considerar el poder de influencia sobre las trayectorias en donde “A influye en B en la medida que cambia las acciones o predisposiciones de B en algún sentido” (1976: 29) Por su parte Steven Lukes (1985) hace una revisión acerca del poder que incluye al menos tres enfoques sobre el poder. Al primer enfoque se le ha denominado poder unidimensional y parte de la definición de Robert Dahl, también se le ha denominado como enfoque pluralista, de acuerdo con este enfoque la mejor forma de visualizar el poder es a partir de la revisión que se genera a través de un conflicto en donde están en juego los intereses políticos de los jugadores. Las preferencias de los actores es lo que determina el supuesto conflicto y

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

Para la conjugación del análisis entre la visión institucional de poder institucional y poder de liderazgo presidencial es importante tomar en cuenta las propuestas de ambos modelos teóricos para realizar una nueva configuración teórica y metodológica que nos explique el poder presidencial que puede ocupar un ejecutivo al combinar una estrategia política que tome en consideración los elementos institucionales a su favor y en donde ponga en juego sus capacidades de liderazgo y visión estratégica.

Durante una larga época las investigaciones sobre el régimen presidencial midieron el poder presidencial de acuerdo al número de prerrogativas y facultades con las que contaba el presidente a su disposición, estas mediciones resultaron un punto de partida con el que académicos como Mainwaring y Shugart se comprometían al estudio del poder presidencial y respondían al serio cuestionamiento del régimen hecho por Juan Linz (1994). La medición en la que se

la imposición de A sobre B. Por otra parte el segundo enfoque de poder, al que Lukes denominó como enfoque bidimensional, como enfoque alude al estudio de Bachrach y Baratz (1962) sobre el poder, ambos autores consideraban que la consecución de A por la obediencia de B podía estar sujeta a la obediencia a partir de amenazas y sanciones. Por otra parte el estudio de ambos investigadores considera que la postura de Dahl solamente considera que el poder se ejerce cuando A participa en la adopción que afectan a B, pero no toma en consideración que el poder de A busca reforzar los valores y prácticas institucionales y con ello se limita a B para que éste último “ponga sobre el tapete cualquier problema cuya resolución pueda perjudicar seriamente al conjunto de preferencias de A”.

En el enfoque unidimensional del poder se toma en consideración la propuesta política, el veto y la toma de decisiones que están sustentadas en un conflicto; en tanto que en el enfoque bidimensional considera la toma y “no” toma de decisiones, ésta queda de manifiesto cuando no existe un conflicto, Bachrach y Baratz suponen que existe un consenso en la asignación de valores y por tanto es imposible la adopción de decisiones. A estos dos enfoques se suma un tercer enfoque considerado en el análisis de Steven Lukes, el enfoque tridimensional del poder en el que se hace una crítica al carácter behaviorista de los dos primeros, puesto que en ambas visiones la toma de decisiones o no decisiones está sujeta a prácticas individualistas, además de siempre considerar el conflicto como eje central en la toma de decisiones. En cuanto al tercer enfoque la premisa de que A ejerce poder sobre B consiguiendo lo que este no quiere hacer, es analizada en otra perspectiva, en donde el poder también se puede ejercer al “conseguir influir en las necesidades genuinas de B y además determinando sus necesidades” (Lukes, 1985: 23).

sustentaba su investigación proponía evaluar los poderes presidenciales a través de un intervalo de 4 a 0, esta evaluación solo consideraba las reglas constitucionales, de tal forma que un presidente podía considerarse más o menos poderoso de acuerdo con las prerrogativas que le otorgaba la constitución. Por otra parte, los estudios sobre la inestabilidad de los presidentes, como argumenta Mariano Frascini, mostraban evidencia empírica que "la inestabilidad política se encontraba en el presidente y no en los presidencialismos lo que permitió concentrar la mirada en los liderazgos presidenciales" (2015: 508)

Tomando en cuenta los análisis institucionales, es posible observar que los presidentes latinoamericanos disponen de una gama de herramientas políticas que les otorga la constitución y que combinados con los poderes partidarios que se desprenden de la conformación política de sus asambleas pueden configurarse presidencialismos exitosos pero también puede ocurrir que el presidente en turno carezca de las habilidades para impulsar reformas o tener incapacidad para convencer a sus adversarios de su estrategia política y terminar su periodo presidencial sin ningún cambio trascendental y peor aún sin acrecentar su capital político. Hay otras herramientas políticas que disponen los presidentes y que se relacionan con el liderazgo político; los "poderes" presidenciales no siempre se ejercen de forma exitosa, esto significa que un número importante de prerrogativas otorgadas a un presidente a través de la constitución pueden no resultar efectivas cuando están a disposición del presidente. El uso de cualquiera de estas herramientas no garantiza el éxito por lo que en todo caso se requiere el uso de la persuasión, concepto que fue abordado por Richard Neustadt para explicar el poder de los presidentes estadounidenses para la implementación de políticas en contextos significativos como es el caso de la presidencia de Roosevelt (1960).

Richard Neustadt partió de la pregunta ¿cómo puede el presidente persuadir a B para acordar acciones conjuntas cuando sus puntos de vista son diferentes? Neustadt desarrolla el concepto de persuasión al revisar la historia de los presidentes norteamericanos del periodo al que llamó "la presidencia a mediados de siglo" y que comprenden los años heroicos presidenciales de depresión y guerra

había dado paso a las frustraciones de estancamiento interno y la guerra fría con "emergencias en la política con la política de siempre "en las presidencias de Truman y Eisenhower (Neustadt 1960, 15). La tarea del liderazgo presidencial era por tanto una tarea de persuasión y negociación

La tarea de persuasión no debe confundirse con un ejercicio basado en un cierto encantamiento del presidente, pues éste está basado en el convencimiento de que el uso del comando está considerado para mejorar las condiciones políticas y en beneficio de la autoridad, en el contexto de los presidentes norteamericanos, es en beneficio de la Casa Blanca. En ese sentido es que el poder del presidente A puede lograr que B (Congreso) asuma una decisión que en principio hubiera desechado. Ahora bien, aunque el presidente siempre esté sujeto a la negociación con el otro actor con veto que es el Congreso, es evidente que la autoridad que tiene el poder ejecutivo aunado al poder de negociación le otorga ventajas al hacer uso de las prerrogativas otorgadas por la constitución, la visión de Neustadt se sujeta a una visión del poder que está basada en el reforzamiento de los valores y la autoridad.

La postura de Neustadt ha sido seriamente cuestionada por algunos otros autores como Peter Sperlich quien destaca la importancia de las decisiones estratégicas en el liderazgo político que están basadas en el contexto político; en ese sentido es que las tareas políticas de los presidentes están relacionadas con el clima político que los acompaña. Neustadt (1960) por ejemplo, retomaba la historia de los presidentes estadounidenses como un ejemplo claro de cómo un liderazgo político de un personaje tan central como lo es el ejecutivo de Estados Unidos podía influir en el destino de una nación, el claro ejemplo era Franklin Roosevelt. Ahora bien, las estrategias que tenía Roosevelt en gran medida obedecían a su contexto político, cuando se analizan a otros presidentes dentro de sus contextos es muy probable que el argumento de Neustadt sobre la influencia del liderazgo político no se ajuste a ellos. En ese sentido, es que el liderazgo tendría que observarse también desde el ámbito de las negociaciones y no únicamente como la única herramienta de la que se dispone para imponerse sobre los otros actores políticos.

Al respecto Sperlich se hace un serio cuestionamiento sobre el papel que juega la persuasión y el liderazgo político y sugiere que el mandato es una rutina del poder ejecutivo en donde la autoridad del presidente está sustentada en la identificación del presidente, como en las creencias compartidas, por eso algunas de las decisiones presidenciales son asumidas sin que hubiese habido una negociación de por medio. En ciertas ocasiones la estructuración de los roles institucionales pueden sustituir al papel de mandato presidencial o de negociación política¹¹.

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

¹¹ La reflexión acerca del poder presidencial en términos de Lukes se asemeja a una revisión tridimensional del poder que supone una manipulación acerca de las condiciones políticas y los intereses de B ejecutada por A.

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.

1.4 Liderazgo presidencial y referendo

La pregunta que se desprende de este análisis y que tiene como objetivo guiar la investigación 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?, lo que implica hacer una revisión sobre el papel que juega el liderazgo político cuando un presidente opta por la vía de convocar haciendo uso del poder de persuasión para hacer efectiva su propuesta de convocatoria, el análisis del liderazgo complementa a las nociones que existen sobre los poderes constitucionales y partidarios.

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 hablarse 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

suficiente cuáles ha sido las motivaciones para escoger esa herramienta política por encima de otras vías como sería la vía parlamentaria o porqué se prefiere apelar a la ratificación de los ciudadanos en las urnas.

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 si 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).

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

De ésta hipótesis se desprenden las siguientes hipótesis secundarias:

H1. Cuando el presidente convoca con un alto nivel de popularidad aumenta la probabilidad de que pueda controlar la agenda, diseño de la pregunta y los temas de la consulta.

H2. Cuando el presidente convoca en un contexto de polarización social y construye una coalición de actores sociales¹² le será más fácil ganar un referéndum.

H3. Cuando el gobierno del presidente presenta condiciones de crecimiento económico le será más fácil ganar un referéndum

Estas hipótesis van a conducir los estudios de caso, a partir de la operacionalización de estas variables que contemplan las condiciones del régimen

¹² 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 movilizadora” (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.

presidencial, así como el respaldo popular y algunas variables contextuales como son la popularidad y el crecimiento económico del país.

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

Mientras que las variables independientes contempladas para este trabajo son, los poderes constituciones, que se refieren a las facultades legales que tiene un presidente para poder convocar a un referéndum y las condiciones constitucionales para que pueda efectuarse la convocatoria y el desarrollo electoral del referéndum. Una segunda variable es los poderes partidarios los cuales se encuentran definidos como la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de las leyes, la tercera variable independiente considerada en esta investigación es la popularidad la cuál se encuentra definida por el nivel de aceptación del gobierno del presidente y finalmente se observa como cuarta variable la capacidad electoral, la cual se define por la capacidad que tiene el presidente para la construcción de coaliciones con actores sociales, los cuales fortalecen la propuesta del presidente durante las campañas del referéndum.

Estas hipótesis van a conducir los estudios de caso, a partir de la operacionalización de estas variables que contemplan las condiciones del régimen presidencial, así como el respaldo popular y algunas variables contextuales como son el crecimiento económico del país.

Existe en esta investigación otro objetivo es construir a través de una narrativa analítica una descripción detallada de los procesos de referéndum en cuatro países, que constituyen mi universo de investigación, los estudios de caso, pretenden hacer una revisión de algunas variables contextuales como son los factores económicos o de polarización social y su incidencia en el desarrollo y aprobación de los referendums presidenciales.

Los factores contextuales que se pusieron a consideración en el análisis de cada referendo presidencial son los siguientes: el proceso de crecimiento

económico de cada país y la conformación social del país, la cual puede presentar clivajes sociales en donde el liderazgo político del presidente tiene una repercusión importante sobre como conformar una estrategia para la conformación de alianzas callejeras con organizaciones sociales a fines a su gobierno frente a otras organizaciones que sean antagónicas a su proyecto.

Sobre el papel que juega el contexto en la decisión de convocar a un referéndum, hay que considerar que las opciones que asume el presidente 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.

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 que pudo ser resuelta y aprobada la propuesta, la fuerza política con la que se vio

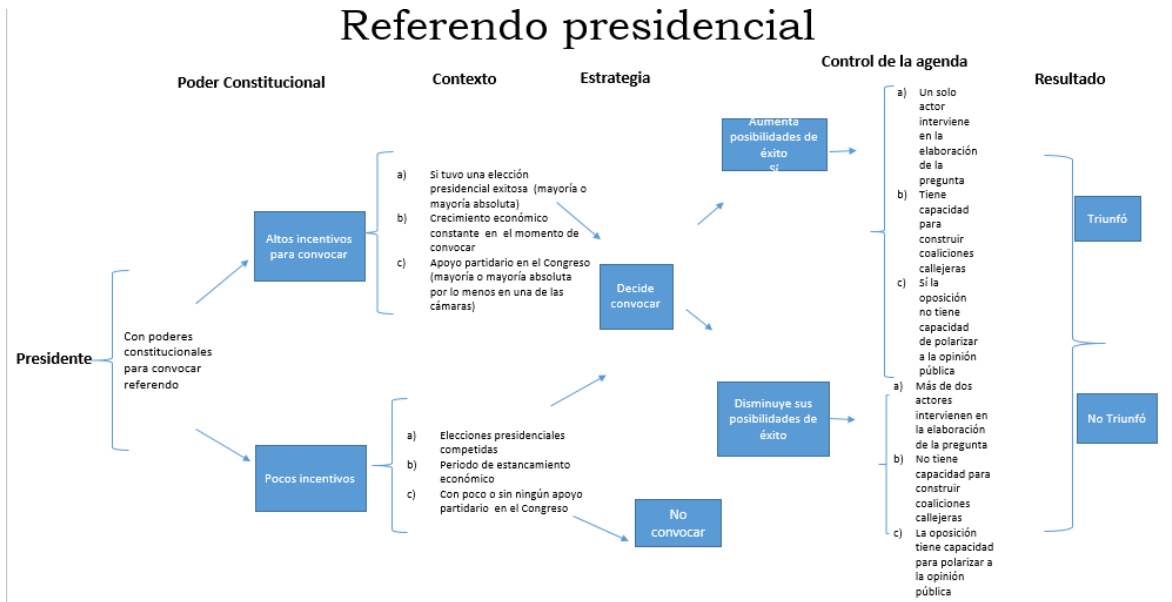
favorecido en el referendo, el desempeño político del presidente en los medios de comunicación “going public”, y también la respuesta de la población y finalmente el triunfo del referéndum.

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

Esta investigación apunta que los referéndums presidenciales son una estrategia que puede llegar a ser exitosa a partir de factores como son, que el presidente haya ganado la presidencia con un amplio margen de popularidad, que tenga mayoría en el poder legislativo, así mismo un presidente tendrá mayor posibilidad de éxito en la medida que la pregunta del referéndum no sea modificada y en tanto que la oposición sea desarticulada y desorganizada, un elemento importante es que el presidente tenga capacidad para movilizar a sectores de la sociedad civil u movimientos sociales a su favor a través de protestas callejeras, todo ello como una medida de presión política. (véase cuadro 3)

Cuadro 1.3 Configuración estratégica del referendun presidencial



Fuente: elaboracion propia

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

En el siguiente capítulo se desarrollará el apartado metodológico que da cuenta de las dimensiones de la investigación y la selección de casos y la metodología seleccionada para esta investigación

Capítulo 2 Metodología y selección de casos

El presente capítulo tiene tres propósitos, el primero consiste en explicar la pertinencia de abordar la metodología comparada, el segundo propósito es elaborar una revisión panorámica de los referéndums latinoamericanos y el tercer propósito es justificar la selección de casos. El análisis de los referendos presidenciales usados por el presidente me permitirá analizar cuándo y en qué circunstancias los presidentes latinoamericanos deciden optar por esa vía y también cuáles son las repercusiones de esa toma de decisión para el aumento de su capital político, es por ello que no sólo es importante conocer los factores institucionales que existen en cada país, sino que también me permita ver bajo qué circunstancias políticas es que los presidentes optan por esta decisión y en consecuencia sus resultados

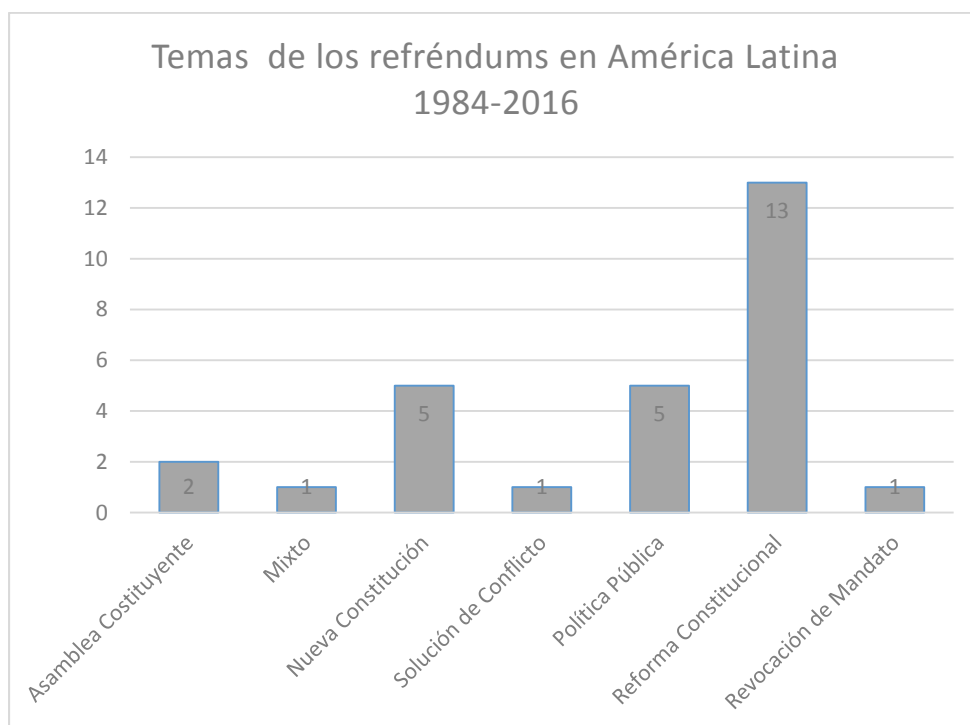
2.2 Revisión panorámica de los referendos presidenciales

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

Uno de los análisis más influyentes durante los últimos años ha sido la modificación institucional que se ha producido después de La Tercera Ola de democratización, como si hubiera que hacer todo lo posible por desaparecer el pasado, numerosos países se han sumado a modificar sus constituciones o incluso crear unas nuevas, que entre otras cosas, incluyen importantes cambios sobre las formas de elección presidencial (Bolivia 2009), cambio de los periodos de mandato (Bolivia y Ecuador), reelección inmediata, representación política en las cámaras (Colombia, Bolivia y Ecuador).

En párrafos anteriores explicaba que en América Latina se han celebrado de 1985 a 2016 veintiocho referendos, de los cuales veintiun han sido promovidos por el presidente y de esos, 19 se celebraron en tres países de la región andina; en esta sección se revisarán todos procesos de referéndum para tener una visión panorámica de los temas que han sido abordados y en que condiciones institucionales se efectuaron. Cabe señalar que las temáticas que abarcan los referendos fueron clasificadas de la siguiente manera, referendos sobre políticas públicas, reformas constitucionales, revocación de mandato, aprobación de una nueva constitución, y algunos temas diversos como fue el referendo político de Argentina 1984 en el que se buscaba la reconciliación con Chile y los referendos que abordaban una o más temáticas. (Véase gráfica 1)

Grafica 2.1: Temas de los referendos presidenciales en A.L después de la Tercera Ola (1984-2016)



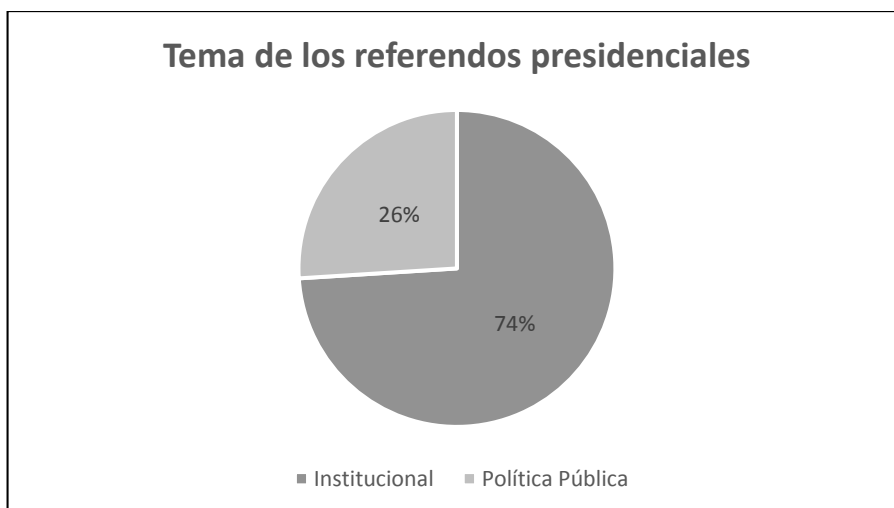
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los institutos electorales de 20 países latinoamericanos.

Los referendos latinoamericanos están enfocados en consultar a la ciudadanía sobre algunas reformas institucionales o políticas que afectan la composición del régimen político, del Estado, o de la vida política. Algunas de las consultas hechas durante la primera etapa de la Tercera Ola tenían relación con el proceso de transición política, es el caso de Argentina 1984 y el caso más emblemático es el referendo de Augusto Pinochet en 1988 en el que consultó al

pueblo chileno su permanencia en el poder hasta el año 1997, la respuesta fue No. Otro referendo significativo se celebró en Brasil en 1993, en éste se contemplaba la opción ciudadana sobre un cambio de régimen presidencial por uno parlamentario y sobre el tipo de gobierno. Algunas de las últimas consultas están enfocadas a la distribución del territorio, es el caso de Perú 2005 en el que se consultaba sobre la integración de regiones por departamentos. En el caso de Bolivia 2009, la consulta ciudadana cuestionaba a los electores sobre los límites de la propiedad de tierras que debe tener un ciudadano boliviano. Por su parte el presidente venezolano Hugo Chávez consultó a la ciudadanía sobre conformar un Estado Socialista y reformar sesenta y nueve artículos de la constitución, dicho proyecto fue rechazado por la ciudadanía. En 2011 el Presidente ecuatoriano Rafael Correa consultó mediante un referendo a la ciudadanía sobre diversos temas, en los que destacan algunos cambios sobre el Código Penal, sobre los medios de comunicación, entre otros temas.

Otros temas a consultar por parte de algunos presidentes son aquellos relacionados con la implementación de una política pública o decisión de tipo administrativa, en ese sentido, encontramos algunos referendos que consultan sobre temas estratégicos como es la firma de un tratado de libre comercio Costa Rica 2007, reformas sobre recursos energéticos como fue el caso de Bolivia 2006, o la ampliación del Canal de Panamá en el mismo año. Pero también se ha consultado a la ciudadanía sobre la permanencia de líderes sindicales como fue el caso de Venezuela 2000, o sobre el control de armas por Luis Ignacio Da Silva en Brasil 2005.

Grafica 2.2 Tema de los referendos presidenciales

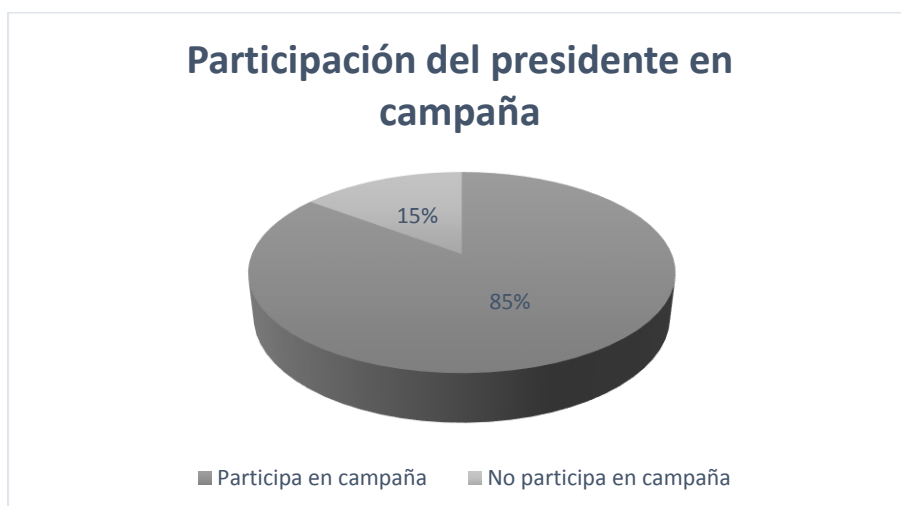


Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los institutos electorales de 20 países latinoamericanos.

Después de esta revisión también fue posible observar que el 81.4 por ciento de los referendums impulsados por presidentes fueron aprobados, lo que representa una tasa alta de aprobación, sin embargo no se puede soslayar que existe un porcentaje del 18.5 por ciento que no fueron aprobados y que existen condiciones en las cuales la estrategia de los presidentes falla. La media de aprobación de los referendos presidenciales es de 58.7 por ciento.

Por otra parte, en esta observación podemos tener otras apreciaciones, por ejemplo que de los veinticuatro referendos impulsados por el presidente en el 85% tuvo la participación activa el presidente, en tanto que sólo en el 15% se abstuvo de participar en los debates.

Gráfica 2.3 Participación del presidente en campaña



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de notas periodísticas.

Sobre el comportamiento de los presidentes que ocupan el referendo presidencial como estrategia política también hay que apuntar que la media total de apoyo a la propuesta presidencial es del 58.70 por ciento, es decir, que los

presidentes han sido mayormente exitosos cuando proponen un referendo. En cuanto a la participación es importante destacar que el promedio de participación del electorado latinoamericano que participó en un referendo presidencial fue del 64.97 por ciento. Un dato más que nos habla de las condiciones políticas en las que un presidente se siente motivado a proponer un referendo es cuando tiene la mayoría legislativa en la cámara de diputados, la media total del apoyo presidencial en el poder legislativo es del 51.47 por ciento, lo que indica que no necesariamente se busca un referendo ante una parálisis legislativa. (Véase Cuadro 1)

Cuadro 2.1 Referendos presidenciales en América Latina

Referendo	Sí	Participación	Elección presidencial (porcentaje de votos)	Fuerza política del partido del presidente en la asamblea durante el referendo Diputados
Argentina 1984	82.3	56	51.75	50.78
Bolivia 2004	76.5	59.9	22.5	53.8
Bolivia 2008	64.41	83.33	53.7	55.38
Bolivia 2009	80.65	90.24	64.22	67.69
Bolivia 2009	61.43	90.24	64.22	67.69
Bolivia 2016	48.7	84.47	61.3	68
Brasil 1993	66	74.3	49.94	7.09
Brasil 1993	55.5	74.3	49.94	7.09
Brasil 2005	36.1	78.15	61.28	17.7
Colombia 2003	93.3	24	54.51	65.09
Costa Rica 2007	51.6	59.2	22.5	43.8
Ecuador 2007	81.72	71.58	56.67	99
Ecuador 2008	63.93	75.8	56.67	60.7
Ecuador 2011	47.12	77.83	51.99	47.58
Panamá 1992	32.9	40	65.2	41.66
Panamá 1998	34.3	65.4	33.3	45.83
Panamá 2006	77.9	43.32	47.73	53.85
Perú 1993	52.2	52.9	62.4	50
Perú 2005	23	87.1	53.1	37.5
Uruguay 1989	41.3	87.8	38.11	39.3
Uruguay 1994	28.72	86.24	32.5	32.32
Uruguay 1996	50.2	86.17	32.5	32.32
Uruguay 1997	60.9	59.3	32.5	25.6
Venezuela 1999	89.4	37.65	56.2	20.28
Venezuela 1999	71.78	44.38	56.2	20.28
Venezuela 2000	62.02	23.5	59.76	55.15
Venezuela 2007	45.11	55.9	62.84	68.2
Venezuela 2009	54.86	69.92	62.84	68.2

Fuente: elaboración propia con base en las bases de datos de los institutos electorales de cada país

Por otra parte, vale la pena destacar que 74 por ciento de los presidentes que optaron por la vía del referendo llegaron a la presidencia con el apoyo de la mayoría absoluta de la votación, eso de manera conjunta con el apoyo parlamentario de los presidentes puede explicar porque los presidentes se sienten confiados en convocar a un referendo. Cabe señalar que optar por la vía del referendo bajo estos escenarios no siempre conduce al triunfo de la propuesta presidencial, tal es el caso de Álvaro Uribe en 2003 o del propio Hugo Chávez en 2007 en ambos casos perdieron sus propuestas de referendo.

2.1 Enfoque comparado

Pasquino, señala que la ciencia política ha tomado un papel destacado que se encuentra equilibrado por la teoría y la investigación “que no ha renunciado a plantearse preguntas grandes y perennes que conciernen a los temas de la democracia, la justicia social y la construcción de la paz”¹³ (Pasquino: 2011: 35), en ese mismo sentido, Michael Coppedge señala que en la ciencia política han dominado los estudios de caso, cuya principal riqueza consiste en la profundidad que tienen, sin embargo, su principal debilidad está en que carecen de generalidad. En algunos casos los estudios de caso buscan generar inferencias causales a partir de la comparación en el tiempo en un solo país, sobre todo porque representa mayor dificultad comparar diferentes países. Otra de las debilidades señaladas por Coppedge es que los estudios de casos suelen enfatizar sobre eventos a corto plazo sin considerar algunos otros aspectos estructurales, y también porque en ocasiones se suelen dar por sentado algunos supuestos teóricos que podrían ser cuestionados. Por otra parte, el mismo autor considera que un gran avance en los estudios históricos es que han incluido nuevas variables a sus estudios, estas variables son de corte macroeconómico, sobre la clase social, la migración o algunos aspectos.

¹³ De acuerdo con el análisis que hace Gianfranco Pasquino existen cuatro métodos de análisis político, el método experimental, el método estadístico, el comparado, y el incluye la investigación participante. Con respecto a la pertinencia de un estudio comparado Pasquino señala que a menudo las personas hacemos comparaciones que apuntan a entender y explicar las diferencias y similitudes que existen en los fenómenos políticos, lo que tenemos a veces es un número limitado de eventos políticos que comparar, pero una infinidad de variables de control que revisar. Entonces el método comparado es un método de control que permite aprender y explicar los fenómenos políticos.

En este trabajo se hará una selección de casos, para después elaborar un estudio configurativo que nos permita establecer comparaciones. En un sentido estricto este trabajo no ocupa la metodología comparada a partir de variables cuantitativas, sin embargo, se espera que al final de los estudios de caso se puedan encontrar algunas relaciones causales que puedan dar elementos para comparar.

Existe un conflicto cuando se va a seleccionar la muestra a comparar, Aníbal Pérez Liñán considera que en los estudios comparados cuando se selecciona a partir de la representación estadística es mucho más sencillo, pues al existir un número importante de casos, la intención siempre es elegir una muestra representativa, por su parte, Barbara Geddes (2003) sugiere que para someter a prueba las hipótesis en un caso de método comparado se identifique el universo de los casos y seleccionar una muestra de casos para examinar y asegurarse que los criterios de selección no están relacionados con la variable dependiente, pues eso puede conducir a un sesgo de la muestra en donde se descarten casos importantes.

Sin embargo, “en los estudios comparativos, en los que el número de casos analizados es mucho menor (usualmente entre dos y veinte), las estrategias para seleccionar casos relevantes han variado a lo largo del tiempo y han generado un importante debate” (Pérez Liñán 2007: 7). El propio Giovanni Sartori argumenta que “Ninguna ciencia política comparada es factible, a escala global, si faltan amplias informaciones que sean lo bastante precisas para permitir un control comparado válido y significativo” (Sartori: 44). Para poder observar la variación de la variable dependiente, los críticos del método comparado, algunos autores como Gary King, Robert Keohane y Sydney Verba “defendieron el uso de que Mill denominó como método de diferencia indirecto, bajo esa estrategia, el investigador selecciona casos positivos o negativos” (Pérez Liñán 2007: 7).

Es necesario recordar que la variable dependiente es el éxito de la convocatoria de los presidentes para utilizar el referendo y las variables independientes son: los poderes constitucionales, los poderes partidarios, la popularidad y finalmente se observa como cuarta variable la capacidad electoral, por lo que la hipótesis que se espera probar es la siguiente: El éxito de la convocatoria del

referendo presidencial depende de los poderes constitucionales y partidarios del presidente, de su popularidad, y de la capacidad de construir coalición de actores sociales, incluso en contextos de polarización política; por lo que para establecer la selección del universo de casos se tomó un criterio de tipo territorial, en donde se seleccionaron a un grupo de países andinos que tuvieron un cambio de régimen político, para la selección de casos se tomó en consideración los siguientes aspectos:

Cuadro 2.2 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.

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

2.3 Casos paradigmáticos, sobre la selección de casos

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, fue así que se seleccionaron los casos de Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador.

La primera característica que se tomó en cuenta fue las condiciones 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 es que todos obtuvieron sus triunfos al margen de las fuerzas 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.

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

Los factores institucionales:

En principio todos los presidentes, Chávez, Uribe, Morales y Correa contaban con las bases institucionales para poder convocar pues sus constituciones permiten que los presidentes puedan convocar a referéndums o plebiscitos, En lo cuatro casos es posible considerar que los presidentes latinoamericanos de la región andina convocaron a referéndum haciendo uso del poder que les otorgaba la constitución de sus Estados para emplear la democracia directa como una medida de salir a público. Cabe señalar que para ocupar su prerrogativa de convocar a un referendo los presidentes contaban con constituciones en donde estaban regulados los mecanismos de democracia directa que les permitían convocar, lo cual es importante señalar porque, como ya se ha mencionado había una clara intención de los presidentes de buscar a través de promover ejercicios para una renovación institucional o incluso refundación nacional, las cuales no habrían podido ejecutarse si no hubiese habido un antecedente legal que les permitiera convocar de acuerdo con sus marcos institucionales.

Pese a que los cuatro presidentes se valieron de la legislación existente para poder convocar a sus primeros referéndums, hay una tendencia en la región de ocupar los referéndums para buscar a través de estos ejercicios la creación de nuevas constituciones o generar un nuevo orden constitucional. Salvo el caso

colombiano, los presidentes hicieron uso de sus facultades para buscar la modificación de las reglas constitucionales sobre la reelección presidencial.

Poderes partidarios:

Como ya se ha mencionado, los críticos del presidencialismo han puesto especial énfasis sobre como el régimen presidencial dificulta la resolución de crisis a diferencia del parlamentarismo, así mismo Scott Mainwaring y Robert Shugart señalaban que los críticos del presidencialismo señalaban que “El presidente puede resultar incapaz de llevar adelante un curso de acción coherente a causa de la oposición del Congreso” (Mainwaring y Shugart; 2002: 36) por otra parte en el presidencialismo no siempre existe la certeza de que el presidente cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria y eso se debe a la elección independiente del poder legislativo, por lo que tanto Mainwaring como Shugart van a apuntar que el inmovilismo presidencial había sido considerado como la causa de las caídas de la democracia.

Pese a los señalamientos hechos por los críticos del presidencialismo, Mainwaring y Shugart sostienen que la fortaleza de los presidentes descansa en los poderes presidenciales del presidente que se traducen como “la capacidad de modelar la confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos”(Mainwaring y Shugart; 2002: 20), en ese sentido es importante señalar que los cuatro presidentes contaban con mayorías legislativas o las construyeron (Ecuador) que les permitieron imponer las convocatorias a referendums, y con ello conformar una propuesta exitosa. (Véase cuadro 1).

Popularidad:

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

que concentra encuestas de opinión pública de América Latina, de donde se obtuvieron los resultados del Barómetro de las Américas.

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

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).

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.

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

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

Cuadro 2.3 Referendos presidenciales en la región Andina 1999-2014

Presidente y año del referendo	Éxito de la convocatoria (Impuso tema de la convocatoria, controló pregunta, ganó el referéndum)	Poderes Constitucionales	Poderes Partidarios del presidente	Popularidad	Capacidad Partidaria
Hugo Chávez 1999	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Sin mayoría	80	Alianza Callejera
Hugo Chávez 2000	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría	80	Alianza Callejera
Hugo Chávez 2007	Perdió	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría Absoluta	43.4	Sin alianza
Hugo Chávez 2009	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría Absoluta	36.5	Alianza Callejera
Álvaro Uribe 2003	Perdió	Constitución Política de Colombia 1991	Mayoría Absoluta	66.26	Sin alianza
Evo Morales 2008	Triunfó	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría	54.8	Alianza Callejera
Evo Morales 2009	Triunfó	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría Absoluta	58.7	Alianza Callejera
Evo Morales 2016	Perdió	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría Absoluta	46	Sin alianza
Rafael Correa 2007	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 1998	Mayoría Absoluta	51.21	Alianza Callejera
Rafael Correa 2009	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 2008	Mayoría Absoluta	62	Alianza Callejera
Rafael Correa 2011	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 2008	Mayoría Absoluta	62.8	Alianza Callejera

Fuente: Elaboración propia, los datos sobre el porcentaje del crecimiento del PIB se tomaron de las bases del Public Data del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>, La popularidad fue tomada de las bases de datos LAPOP <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> para los años 1999, 2002, 2006, 2008

El objetivo de los siguientes capítulos es analizar 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 actuaron en detrimento de su fuerza política o los factores que hicieron que aumentara su fuerza política, por lo que en el desarrollo de los siguientes estudios de caso también se revisarán los factores contextuales, como son el crecimiento económico y la composición social de los países.

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 contar con una visión en conjunto de estas configuraciones y posibles líneas causales para integrar un cuadro analítico del referendo presidencial en la zona andina.

Capítulo 3 Venezuela del abstencionismo a la participación

La principal promesa de la campaña presidencial de 1997 por parte de Hugo Chávez Frías, candidato del Movimiento V República, era conformar una nueva Asamblea Constituyente. Aunque en principio la intención de voto era de menos del 10 por ciento, el agotamiento del sistema bipartidista también fue un factor determinante para el triunfo de Chávez, pues los dos partidos COPEI y AD retiraron el apoyo a sus dos candidatos (Irene Sáez y Lui Alfaro Uceró) para apoyar la candidatura de Henrique Salas Römer que representaba a Proyecto Venezuela, Acción Democrática y COPEI. De acuerdo con Alicia Lissidini estos líderes que se presentaban como independientes o creadores de nuevos grupos políticos (Lissidini; 2008: SP).

La candidatura de Hugo Chávez del Polo Patriótico estaba apoyada en principio por una estructura militar y también por varias figuras y grupos de izquierda como eran el Partido Comunista de Venezuela, el Movimientos al Socialismo y Patria Para Todos. Para Lissidini “esta dualidad izquierda-militares generó varias tensiones irresueltas y críticas de parte de aquellos que consideran que la propuesta de Chávez carece de solidez ideológica” (Lissidini; 2008: SP). Otro de los ejes de la campaña de Chávez Frías era la crítica a la partidocracia pues este también constituía un cambio radical en la transformación del sistema político venezolano.

Hugo Chávez Frías ganó la elección presidencial el día 6 de diciembre de 1998 con el 56.20 por ciento de la votación, mientras que Salas Römer sólo tuvo el 39.97 por ciento de la votación. El triunfo de Chávez significaba la derrota del bipartidismo y el comienzo de un proceso de cambios importantes, las nuevas

transformaciones se anunciaron el día 2 de febrero de 1999 cuando en la toma de protesta presidencial el nuevo presidente pronunció las siguientes palabras: "Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta moribunda Constitución (1961) impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos. ¡Lo Juro!". (Telesur; 2014: SP).

La constitución de Venezuela de 1999 no sólo sirvió como un catalizador para superar los bloqueos institucionales y cambiar la distribución de poder sino que también puso énfasis en expandir la democracia directa como uno de los medios para promover la participación ciudadana, en ese sentido Venezuela se sumaba a los países latinoamericanos que extendían estos principios, además de incorporar en el cuerpo de la constitución la revocación de mandato presidencial y el referéndum abrogatorio que permite la anulación de alguna ley vigente.

Durante los tres periodos presidenciales de Hugo Chávez Frías (1999-2000, 2000-2006 y 2007-2013) se celebraron en Venezuela cuatro referéndums y una consulta que pusieron a prueba la popularidad del presidente y la aprobación del proyecto de Revolución Bolivariana. (Véase cuadro 1). Por lo que este capítulo tiene como principal objetivo analizar y explicar sobre como inició la percepción sobre el desempeño económico, así como la popularidad presidencial en los resultados de los referéndums impulsados por el presidente. Asimismo se analizará de forma paralela el proceso de participación electoral venezolana como un factor que también tuvo una repercusión sobre los resultados

Cuadro 3.1 Referendos y consultas durante la presidencia de Hugo Chávez

Mecanismo de democracia directa	Fecha	Convocado por:	Resultados	La opción presidencial
Referendo constitucional o consultivo de 1999	25 de abril de 1999	Decreto ejecutivo	Sí 87.75 No 7.26 Sí 81.74 No 12.75	Ganó
Referéndum aprobatorio de la constitución de Venezuela 1999	15 de diciembre de 1999	Asamblea Nacional Constituyente	Sí 71.78 No 28.22	Ganó
Consulta sobre la Renovación de la Dirigencia Sindical	3 de diciembre de 2000	Presidente	Sí 62.02 No 27.34	Ganó
Referéndum constitucional de Venezuela 2007	2 de diciembre de 2007	Presidente	Bloque A Sí 49.29 No 50.65 Bloque B Sí 48.94 No 51.01	Perdió
Referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional 2009	15 de febrero de 2009	Presidente	Sí 54.86 No 45.15	Ganó

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela

3.1 Referendo constitucional o consultivo de 1999

El mismo día de la toma de protesta, el de 2 de febrero de 1999, el presidente dictó el decreto número tres por el cual se consultaba a la ciudadanía si este aprobaba la convocatoria para formar una nueva Asamblea Constituyente (ANC), el referendo también incluiría la pregunta sobre autorizar al Presidente para que éste fijara las bases del proceso de conformación de la Constituyente. Las preguntas incluidas en este decreto estaban formuladas de la siguiente manera:

1. ¿Convoca usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?
2. ¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?

La estrategia que siguió el presidente Hugo Chávez para impulsar el cambio de constitución se sostuvo en una retórica sobre como la reforma a la estructura del Estado iba a acabar con el régimen de corrupción del pasado, esta estrategia resultó exitosa pues tal como lo describen Michel Shifter y Daniel Joyce “Tras cuarenta años de alternarse el poder los partidos políticos estaban desacreditados, la Constitución de 1961 no tenía por qué ser el problema, se había enmendado y mejorado varias veces, pero mantener el viejo consenso se había vuelto insostenible” (Shifer y Joyce; 2008: 59)”, por ello la promesa de acabar con el viejo orden le valió al presente contar con el apoyo de una inmensa mayoría. El decreto presidencial fue enviado al Consejo Nacional Electoral, quien determinó que el referendo se celebraría el día 25 de abril de 1999.

El decreto presidencial fue objeto de impugnaciones y acciones legales que ponían en duda la constitucionalidad del referendo por lo que fueron revisadas por la Corte Suprema de Justicia, sin embargo “fueron declaradas inadmisibles por el Juzgado de Sustanciación de la Sala, considerando que el Decreto del Presidente de la República convocando la realización del referéndum, no era un acto administrativo recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de que no producía "efectos externos", sino que se trataba de una simple "solicitud"

formulada ante el Consejo Nacional Electoral” (Brewer; 1999: 2) y que por lo tanto este organismo estaba obligado a verificar la legalidad del procedimiento antes de convocar al referendo. Asimismo la Corte Suprema anuló la segunda pregunta del referendo el 18 de marzo de 1999 “y le ordenó al CNE la reformulación de la misma” (Ayala Corao; 2008: 335).

Los dos temas que se encontraba en la discusión sobre la redacción de las preguntas del referéndum eran: primero si la Constituyente estaría por encima de la Constitución de 1961, y segundo: si al aprobarse la Asamblea Constituyente está adquiriría el poder un gobierno constituyente que podría modificar o derogar el orden constitucional sin antes promulgar la nueva constitución.

Sobre las preguntas, los recursos interpuestos ante la corte señalaban principalmente que la segunda pregunta del referendum aludía a apoyar al presidente, lo que constituía un plebiscito, pues lo que solicitaba era una ratificación de la confianza hacia un gobernante, por lo que contravenía a la afirmación de ser un referendo consultivo; asimismo al ser el presidente quien iba a regular las bases de proceso se iba a incurrir en la usurpación de funciones por parte del ejecutivo (véase Lissidini 2008: SP), la Corte Suprema de Justicia “dio a la Comisión Nacional Electoral las atribuciones para redactar la segunda pregunta” (Lissidini 2008: SP). Las preguntas quedaron redactadas así:

1. ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un Nuevo Ordenamiento Jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?
2. ¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas

parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Numero 36.669 de fecha Marzo 25, 1999?

El referendo constitucional o consultivo se celebró el día 25 de abril de 1999, de acuerdo con Alicia Lissidini la campaña para la celebración del referendo estuvo dominada por el oficialismo, la derrota electoral que habían sufrido los partidos tradicionales en 1998 habían inhibido a la oposición por lo que el papel de Chávez fue protagónico, pese a ello algunos líderes opositores promovieron la abstención “la oposición quedó atrapada entre la resistencia al proceso mismo y la incorporación tardía e inefectiva para intentar no quedar afuera del juego político” (Lissidini 2008: SP). Los resultados fueron favorecedores al movimiento V República del presidente Hugo Chávez, sin embargo hubo un alto porcentaje de abstención electoral.

Cuadro 3.2 Resultados de la Consulta popular sobre la Asamblea Constituyente

Pregunta 1	Resultados
Sí	87.75
No	7.26
Pregunta 2	Resultados
Sí	81.74
No	12.75
Porcentaje de abstencionismo	62.35

Fuente: elaboración propia con datos del CNE.

Pese a la modificación de la segunda pregunta del referendo, el entusiasmo por el cambio político y la popularidad del presidente se tradujo en un resultado positivo para el oficialismo, en ese sentido es que sería importante revisar los factores contextuales de la convocatoria y su posible efecto en la celebración no sólo del Referéndum consultivo de abril de 1999 sino también del referéndum constituyente de 1999.

3.1.1 Sobre el contexto político-económico que rodeó la convocatoria

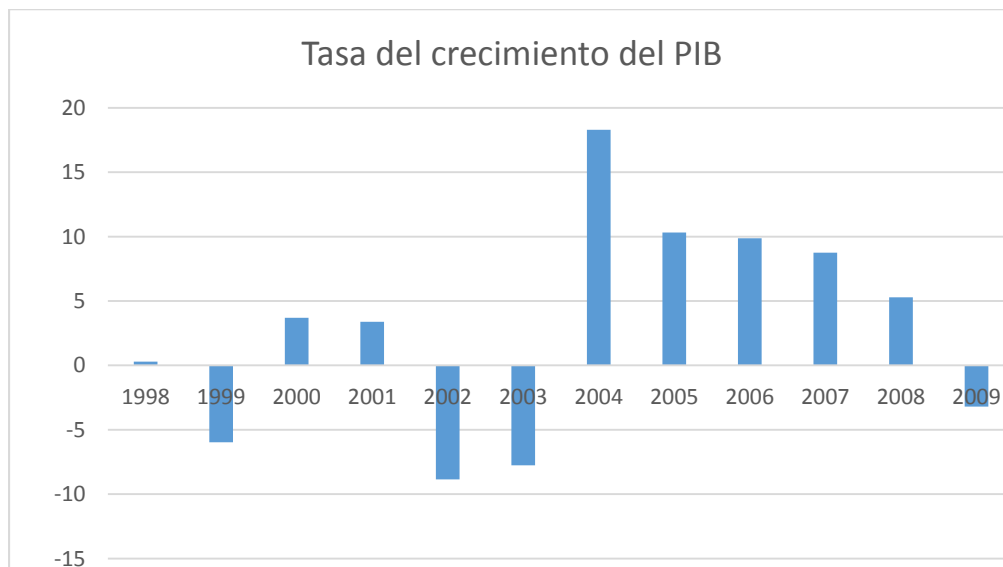
Al asumir la presidencia Chávez Frías, la urgencia de modificación del orden político también era reflejo de la crisis de corrupción y de su impacto económico, tal como menciona Leonardo V. Vera, “el gobierno de Chávez no se inició en un marco de bonanza petrolera, ni mucho menos de holgura fiscal (2008: 113), por el contrario, la situación económica se había agravado por la caída de los precios del petróleo y las medidas de restricción externas.

Pese a las malas condiciones económicas, el propio Vera destaca que desde el principio del régimen chavista fue evidente la intención de reorientar los recursos económicos al área social, “el gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB comenzó a subir, desde el mismo año 1999, a razón de un punto por año, para ubicarse desde 2001 en alrededor de 12%. Este gasto se cubrió mediante endeudamiento interno, a través de la creación de impuestos” (Vera; 2008: 113).

De acuerdo con Leonardo Vera con la llegada de Chávez se incrementó la necesidad de implementar políticas sociales urgentes, lo que derivó en un populismo asistencial, asimismo hubo una serie de “iniciativas de carácter más estructural, orientadas a crear mecanismos de financiamiento popular y las

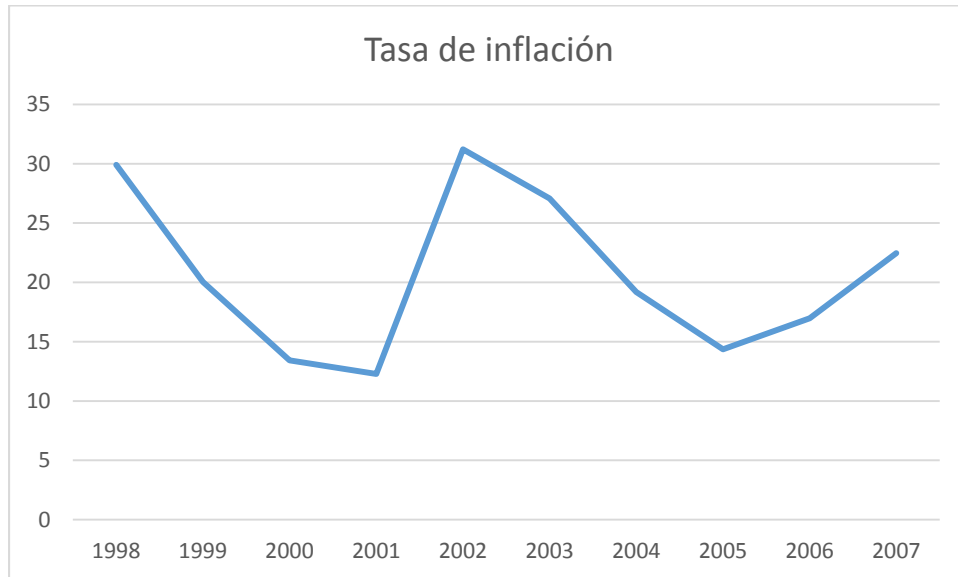
microempresas” (Vera; 2008: 114) Durante los dos primeros años del régimen de Chávez hubo un crecimiento sostenido que se vio interrumpido por algunos acontecimientos como son: el paro petrolero, así como el intento de golpe de Estado del año 2002, ambos sucesos repercutieron seriamente en la economía venezolana, sobre todo por el clima de inestabilidad política. La recuperación económica en Venezuela comenzaría en el año 2004 pues “el aumento acelerado de los precios del petróleo produjo un incremento de los ingresos fiscales del gobierno central de casi el 50 por ciento” (Vera; 2008: 118), además que Petróleos de Venezuela (PDVSA) había quedado bajo el control del presidente, fue hasta el año 2007 que la economía comenzó un proceso de decrecimiento económico, en cuanto a la tasa de la inflación tuvo un comportamiento semejante a la tasa de crecimiento del PIB. (Véanse gráfico 3.1 y 3.2).

Gráfica 3.1 Tasa del crecimiento del PIB, 1998-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Gráfica 3.2. Tasa de Inflación en Venezuela, 1998-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En cuanto a las condiciones políticas que rodearon al ejecutivo para convocar a un referendun presidencial se encontraban el desencanto por el rechazo mayoritario por el modelo de democracia homogeneizada por los partidos AD y COPEI. Margarita López Maya (2000) señala que existía desde antes de la llegada de Chávez al poder el convencimiento social de la gravedad y profundidad de la crisis socioeconómica de Venezuela.

En ese contexto de crisis, los triunfos electorales de Chávez “servían para reafirmar su base de apoyo” (López Maya: 2000; 9), en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1998 la fuerza política del Movimiento V República logró el triunfo de doce senadores y cuarenta y seis diputados, con lo cual se convertían en la segunda fuerza política del Congreso Venezolano por debajo de

AD. En diciembre del mismo año Chávez ganó la presidencia con el 56.20 por ciento de los votos.

Hay un elemento que desataca López Maya en su análisis sobre el triunfo electoral de Chávez, y tiene que ver con el abstencionismo electoral, para las elecciones parlamentarias el abstencionismo fue de 46.5 por ciento, y para las elecciones presidenciales el porcentaje de abstención fue de 36.48; otro de los aspectos señalados por la misma autora se relaciona con el respaldo popular de Chávez, y por otro lado, el rechazo político al presidente en las esferas más altas de la sociedad venezolana. Mientras que para algunos sectores la extracción popular del presidente, así como el uso de simbolismos y referencias culturales es parte del atractivo del chavismo, López Maya apunta que “la proyección de su imagen no contaminada con la política tradicional; su condición de militar; su imagen de hombre joven, parte de una nueva generación, su estilo informal y pedagógico de dirigirse a la población son algunos de los atributos que combinados entre sí proyectaban esa positiva imagen” (López Maya: 2000: 8). De acuerdo con la base de datos presentada por Ilka Treminio Sánchez (2015: 557), cuando Chávez asumió la presidencia en 1999 el porcentaje de la aprobación era del 40 por ciento¹⁴.

Todo parece indicar que el apoyo popular del presidente de manera conjunta con el hartazgo con el modelo de democracia pactada y la crisis económica en Venezuela son factores determinantes para que Chávez ganara con facilidad la

¹⁴ La base de datos de Treminio Sánchez fue elaborada a partir de los datos de la Encuesta de Opinión Pública de LAPOP/CCP.UCR

Consulta Popular para la aprobación de una nueva Constitución y también serán determinantes para la conformación de la Asamblea Constituyente.

3.2 Referéndum aprobatorio de la constitución de Venezuela 1999

Una vez aprobada la propuesta para conformar la Asamblea Constituyente, se establecieron las reglas para la elección de los constituyentes, el sistema era personal y “tenía que reunirse un número de firmas proporcional al número de votos por la entidad. Esto último impidió que los partidos pudieran proponer listas cerradas y los obligó a buscar el apoyo para cada postulante de la constituyente” (Lissidini: 2008 SP). La campaña para la conformación de la Asamblea tuvo un mes de duración del 24 de junio al 23 de julio, de acuerdo con Lissidini “en este periodo las ONG’s, que se centraron en la necesidad de promover un desarrollo económico eficiente y el respeto por los derechos civiles para mejorar las condiciones de vida de la población” (2008: SP).

Pese a que el sistema de elección fue de tipo nominal y se intentaba frenar el peso de la *partidocracia* en la medida que los candidatos se podían presentar de manera independiente, era claro que la decisión del electorado estuvo dividida entre votar por el oficialismo o por la oposición. La elección de los diputados de la Asamblea Constituyente se celebró el día 25 de julio de 1999, el oficialismo se impuso con 101 miembros de los 103 candidatos regionales, y los veinte candidatos de la lista nacional, además de los tres candidatos indígenas que eran afines al proyecto chavista por lo que lograron imponerse con 121 miembros de los 131 que

conformaban la cámara. Nuevamente se registró un bajo nivel de participación electoral, por lo que el abstencionismo alcanzó 53.77 por ciento.

El día 3 de agosto se instaló la Asamblea Constituyente y “en abierto desafío con las leyes judiciales de la CSJ y a las “bases” del referendo, se afirmó como poder constituyente” (Ayala; 2008: 336), la forma en la que estaba integrada la Asamblea no permitía la pluralidad de actores y en consecuencia estaba destinada a ser un constitución que estaba conforme al proyecto del presidente Chávez, los partidos políticos quedaron excluidos y en consecuencia logró imponerse de inmediato. Al proclamarse como poder constituyente originario, la asamblea se atribuía “la facultad de limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el poder público, por lo que se establecía que “todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita la asamblea” (Brewer Carias; 2008: 17), con estas medidas se intervino al poder judicial y se restringió al Congreso, “el partido del gobierno comenzó un gradual, pero sistemático desmantelamiento de la instituciones representativas del país” (Negretto; 2015:8).

Para la redacción de la Nueva Constitución se crearon 20 comisiones, “a finales de septiembre de 1999, las comisiones sometieron a la Comisión Constitucional, que en conjunto sumaban 800 artículos” En octubre, la Comisión Constitucional tuvo en un periodo de dos semanas para la integración del proyecto, sin embargo, bajo las condiciones de disparidad en las fuerzas políticas el proyecto

constitucional no fue discutido a cabalidad, finalmente el día 18 de octubre del 1999 comenzaron las discusiones para la aprobación del texto.

El proceso de elaboración de la Nueva Constitución (NC), así como su discusión y aprobación tuvo un tiempo record de 120 días de los 180 con los que contaban los constituyentes, al ser una asamblea que contaba con la mayoría oficial, la discusión estuvo relativamente fuera de conflictos, sin embargo, la evaluación sobre el proceso constituyente tiene sus claros oscuros, porque si bien existe un balance positivo sobre la participación de asociaciones de la sociedad civil (Lissidini:2008: 16), también existe la percepción de un “proceso asimétrico del poder entre el partido dominante y la oposición, así como la exclusión sistemática de esta última durante las deliberaciones y negociaciones sobre el texto” (Negretto; 2015: 15).

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se conformó como un poder plenipotenciario, que incluso impuso un “congresillo” que sustituiría al Poder Legislativo Nacional cuando la ANC dejara de funcionar; la Comisión Legislativa Nacional se encontraba conformada por constituyentes y por ciudadanos no electos para este cargo. Este congresillo sería el órgano que se encargaría de convocar a la ciudadanía a la aprobación o desaprobación de la Nueva Constitución.

La campaña para la aprobación o desaprobación del nuevo texto constitucional fue breve, y tal como destaca Alicia Lissidini, estuvo “débilmente organizada, sostenida por intelectuales, académicos y rezagos de la militancia de los partidos tradicionales que centraron sus críticas en la concentración de poderes del Ejecutivo” (Lissidini; 2008: 17). Nuevamente el proceso de referéndum adquirió

un carácter plebiscitario al reducirse la aprobación o desaprobación del presidente Chávez, más que en la aprobación del contenido del texto constitucional. De tal modo que el día 15 de diciembre de 1999 se aprobó la constitución, los resultados favorecieron mayoritariamente a la opción presidencial, sin embargo, el abstencionismo fue del 55 por ciento (véase cuadro 3).

Cuadro 3.3 Resultado del referéndum Constitucional 1999

Pregunta	Sí	No	Participación
¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?	3,301,475 votos %71.78	2,298,105 votos %28.22	4,819,056 %44.05

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

El balance de resultados sobre la celebración de los dos referéndums para la conformación de la Asamblea Constituyente y su aprobación es el siguiente, que el amplio margen de popularidad que tenía el presidente Chávez le permitió tener una base de apoyo popular con las que logró el triunfo electoral, sin embargo, hay dos aspectos que no pueden soslayarse, el primero es que el presidente logró imponer la agenda para la consulta sobre la conformación de una Asamblea Constituyente, así como en las modificaciones sobre el sistema de elección de los constituyentes y sobre los tiempos en los que se discutió y fue aprobado el texto constitucional, el segundo aspecto es que pese al triunfo contundente, el porcentaje de abstencionismo fue alto, en promedio para los tres ejercicios políticos fue del 54.8

por ciento, lo cual refleja que menos de la mitad del electorado participó de estos ejercicios.

Ahora bien, sobre la transformación del régimen venezolano con la nueva Constitución se fortaleció la democracia directa a través de la incorporación de figuras como la revocación de mandato y el referéndum consultivos, derogatorios y aprobatorios; la iniciativa constitucional y la conformación de asambleas ciudadanas (Lissidini; 2008: 19). Entre las principales críticas se señalaba que la Constitución otorga al poder ejecutivo “la potestad unilateral de convocar a un referéndum para aprobar enmiendas a la constitución o para que se consulte a la ciudadanía sobre si debería elegirse una asamblea constituyente que promulgue una nueva constitución” (Negretto; 2015: 7). Sobre el poder presidencial, la Nueva Constitución alargaba el periodo y la reelección.

3.3 Del referéndum sindical a la revocación de mandato

Cómo se ha mencionado en párrafos anteriores, uno de los aspectos más significativos derivados de la refundación de Venezuela fue la preminencia que tuvo la incorporación de la democracia directa para los ciudadanos venezolanos, en ese sentido es que durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez hubo un especial interés en promover estos ejercicios de participación política. La estrategia presidencial, que en muchas ocasiones ha sido señalada como un método más plebiscitario que de participación ciudadana, fue usada nuevamente en los primeros años de mandato de Hugo Chávez, primero en el año 2000 cuando se hizo una consulta para el cambio de la dirigencia sindical venezolana. Y después en 2004 sobre la revocación de mandato presidencial.

La convocatoria de Chávez para la consulta sobre la renovación de la remoción de las cúpulas sindicales obedecía a un supuesto interés del presidente por concretar el proceso de renovación nacional desde el proyecto bolivariano, sin embargo también obedecía a la relación complicada entre sindicatos y el chavismo, de acuerdo con Alicia Lissidini, “las relaciones fueron tensas, lo cual se explica por el tipo de sindicalismo que se instaló el en puntofijismo (de carácter corporativo) y las estrechas relaciones que tenían con los partidos tradicionales venezolanos” (Lissidini 2008: 22). La decisión de convocar a la ciudadanía a votar sucedió después de una serie de amenazas por parte del presidente para la desintegración de la cúpula sindical a la que acusaba de parasitaria, por lo que la consulta proponía la suspensión de los líderes sindicales por 180 días para después convocar a la elección de nuevas dirigencias.

Así pues, el referéndum sindical “fue propuesto originalmente por el movimiento de la V República y en especial del presidente Hugo Chávez para refundar el movimiento sindical, La Asamblea Nacional aprobó en el mes de octubre por mayoría un acuerdo mediante el cual se convocaba a un referéndum, que se realizaría el 3 de diciembre junto con las elecciones municipales” (Efemérides Venezolanas, 3 de dic 2000). La decisión de convocar por parte del presidente Hugo Chávez fue ampliamente debatida y criticada, no sólo al interior de Venezuela sino que también en el exterior. La justificación del gobierno era que la renovación sindical era necesaria para la “revolución democrática”.

El referéndum coincidió con la elección de concejales venezolanos. La campaña de Chávez se enfocó en destacar que se trataba de eliminar los privilegios

de lo que él consideraba “la aristocracia sindical” o “la dictadura de los sindicatos” (BBC Mundo, 3 de diciembre 2000). Lo controversial de llevar a las urnas una decisión como ésta era violatoria de los derechos de los trabajadores, pues la consulta convocaba a toda la población más allá de los interesados. La Organización Internacional del Trabajo así como la Confederación Internacional de Sindicatos Libres manifestaron su solidaridad con los líderes sindicales. El anuncio sobre el referéndum se hizo el día 12 de noviembre de 2000 en la ciudad de Caracas, en el discurso se dijo que el propósito era que el comité ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) fuera electo de manera universal por todos los venezolanos, en su discurso Hugo Chávez anunciaba “Este es un misil contra la CTV y eso no tenemos que disfrazarlo con palabras bonitas” (Cabrera; SF: 17). Por su parte, la CTV propuso desde el principio la abstención a la consulta.

El referéndum se celebró el día 3 de diciembre del 2000, el referendo fue apoyado por la Asamblea Nacional que estaba conformada por una mayoría oficialista, la pregunta propuesta por el ejecutivo, y aprobada por el Consejo Nacional Electoral¹⁵, estaba redactada de la siguiente forma:

“¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en un plazo de 180 días, y bajo estatuto electoral, conforme con los principios de alternabilidad, elección universal directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución

¹⁵ El Consejo Nacional Electoral aprobó la pregunta con cuatro votos a favor, una abstención y un voto en contra, además “advirtió que es un simple “administrador electoral” que no juzga la legalidad o ilegalidad del referéndum sino que se pronuncia cínicamente sobre la claridad y comprensión que debe tener la pregunta para que sea entendida por los electores” (Efemérides Venezolanas, 3 de dic 2000)

y que suspendan en sus atribuciones a los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”

Como ya ha sido mencionado, las organizaciones sindicales llamaron a la abstención lo cual parece haber repercutido en el número de electores que asistieron a la consulta, el abstencionismo alcanzó la cifra del 76.5 por ciento. La votación favoreció la propuesta del presidente (véase cuadro 4).

Cuadro 3.4 Resultados del referéndum sobre la Renovación Sindical 2000

Resultados de la Consulta de Renovación de Dirigencia Sindical (RC)	
Sí	Absolutos 1,632,750 Porcentaje 62.02
No	Absolutos 719,771 Porcentaje 27.34
Nulos	Absolutos 280.002 Porcentaje 10.64
Abstención	75.5

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Información del Consejo Nacional Electoral

Los efectos que tuvo la consulta sobre la estructura sindical venezolana son diversos, pues si bien ganó el oficialismo el nivel de abstencionismo reflejaba una ausencia de apoyo a la propuesta presidencial, uno de los elementos que ayudaron a que se registrara un nivel de participación fue que el refrendo fue coincidente con elecciones locales en las que se elegirían autoridades municipales. Sin embargo, uno de los elementos más significativos es que la elección de líderes sindicales quedó regulada por el Consejo Nacional Electoral.

3.4 El referéndum revocatorio de mandato

Por otra parte, el referéndum para la revocación de mandato, fue uno de los ejercicios de democracia directa que implicaba indirectamente la legitimación del régimen chavista medida a través de la reafirmación del poder presidencial. El contexto político en el que se impulsó la revocación de mandato era de una profunda polarización política producto del cambio de régimen político después de que fuese aprobada la nueva Constitución. El cambio de reglas políticas por parte del nuevo régimen puso en tensión la relación con los antiguos opositores.

Chávez ganó las elecciones presidenciales,¹⁶ había ganado tres referéndums propuestos por él, asimismo había promulgado una Nueva Constitución y su partido Movimiento de la V República (MVR) en coalición con el Movimiento al Socialismo (MAS) tenían el control de la Asamblea Nacional. Sin embargo, bajo la premisa de concretar el proyecto político denominado la Revolución Bolivariana no se había concretado, el presidente “solicitó a la Asamblea una amplia autorización para legislar en las materias más diversas en noviembre de 2000” (Pérez; 2003: 315), el ejecutivo había concentrado el poder de manera significativa durante este periodo, sin embargo, tal como lo menciona Rogelio Pérez Perdomo, “Diversas elecciones o acciones en ámbitos restringidos mostraron que el poder de Chávez estaba encontrando resistencia” (Pérez; 2003: 315).

De acuerdo con Margarita López Maya “Las condiciones propiciadoras de la polarización política venían desarrollándose en los años previos, pero se fueron

¹⁶ En 1998 Hugo Chávez había ganado la presidencia con el 56.20 por ciento de la votación, el año 2000 el presidente Chávez fue reelecto con el 59.76 por ciento de la votación para un nuevo periodo (2001-2007) bajo la Nueva Constitución de 1999.

ahondando en el último cuatrimestre de 2001, impulsadas por acusaciones de autoritarismo y agresión verbal que la oposición hacía de manera creciente contra el presidente y su gobierno a propósito de la aprobación de un conjunto de leyes, algunas medulares de su proyecto político” (2003: SP). Durante el mes de noviembre 2001, el gobierno de Hugo Chávez “produjo 49 decretos en materia de petróleo, gas, propiedad de la tierra, pesca y costas”. La forma en la que fueron expedidos los decretos sin la consulta de los actores afectados produjo malestar en muchos sectores de la sociedad venezolana.

Entre diciembre de 2001 y abril de 2002 hubo dos paros cívicos que “sirvieron de antesala al golpe de estado del día 11 de abril. Con este golpe de estado y el retorno de Chávez al poder 48 horas después, se reveló la hondura de la fractura sociopolítica venezolana y se entró en una crisis política” (López Maya 2003: SP). La crisis política fue de tal magnitud que a lo largo del año 2002 hubo movilizaciones masivas de rechazo y de apoyo a Chávez.

La oposición que convocó a los paros cívicos estaba integrada por el sector empresarial con la Federación de Cámaras de Industria y Comercio (Fedecámaras) y los partidos políticos AD, así como la CTV, este grupo opositor se denominó como Coordinadora de Acción Democrática, y contó con el respaldo de la televisión privada venezolana. La contra respuesta del gobierno chavista fue de confrontación más que de búsqueda de conciliación, en ese contexto de polarización es que el gobierno buscó conformar alianzas con “el Movimiento Quinta República (MVR), la organización política de Chávez, le siguen Patria Para Todos (PPT), el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y Podemos (un desprendimiento del MAS)” (Lisidini;

2008: 24), esta alianza se denominó como “Comando táctico de la revolución” y “Comando Maisanta”. La forma en la que se confrontó el oficialismo a la oposición fue a través de una serie de declaraciones que exacerbaban los ánimos y que llevaron a la oposición en tomar como vía la búsqueda de un referendo revocatorio de mandato.

Las crisis económica y social de 2002 fue tan severa que “en enero de 2003 el Secretario General de la OEA, Cesar Gaviria creó la Mesa de Negociación y Acuerdo, que contaba con el apoyo del Grupo de Amigos para Venezuela (integrados por Brasil, EEUU; 2008, 25). En medio de las pláticas para un acuerdo de paz, se plantearon dos alternativas a la crisis, una consistía en acortar el periodo presidencial, la otra era la propuesta del Referéndum Revocatorio de Mandato, el acuerdo entre la oposición y el oficialismo fue que las firmas comenzaran a recabarse a partir del mes de agosto de 2003. De inmediato la oposición comenzó la tarea de recolección de firmas a través de la organización SUMATE, la recolección de firmas comenzó durante el mes de agosto, para el mes de septiembre de 2003, el Consejo Nacional Electoral determinó que la recolección de firmas no fue legal argumentando que comenzó antes del 19 de agosto de 2003, el CNE propuso una nueva recolección de firmas. Casi un año después, en el mes de junio de 2004, el CNE reconoció la recolección de firmas de la oposición, en total se sumaron 2,451,821 firmas que sirvieron para que se fijara la fecha para el referéndum revocatorio de mandato para el día 15 de agosto de 2004.

La campaña comenzó oficialmente el día 3 de julio de 2004, sin embargo en torno a la campaña se desarrollaron una serie de polémicas y ataque entre el polo

Acción Democrática y el bloque oficialista. Los principales señalamientos del oficialismo era que los promotores del revocatorio estaban siendo apoyados por los Estados Unidos a través de algunas asociaciones cívicas pro democracia que tenían financiamiento desde Washington, por otra parte estaban “las declaraciones del presidente George W. Bush y de otros funcionarios que expresaban desconfianza respecto a la intención de Chávez de permitir el referendo” (Lissidini; 2008: 29). Uno de los aspectos más relevantes de este referendo era que por primera vez en la historia electoral venezolana en el que se ocuparía el registro dactilar electrónico, por lo que la Corte Nacional Electoral “estableció que los preliminares se realizarían con base en la transmisión de las actas automatizadas y que los definitivos se harían por medio de las actas certificadas” (Lissidini; 2008: 29).

El 15 de agosto de 2004 se realizó el referéndum revocatorio de mandato, el resultado favoreció al presidente, la pregunta del referéndum quedó redactada de la siguiente forma:

¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?

Para hacer efectiva la revocación del mandato presidencial, la opción Sí tendría, por disposición del CNE, que acumular por lo menos un voto más del número de votos que tuvo el presidente Chávez cuando ganó la presidencia, además de que hubiera más votos para la opción Sí que para el No. De esta forma, la oposición tenía el reto no sólo de que la opción Sí ganara, sino que además tendrían que acumularse

3,757,773 más un voto extra. El resultado de la votación del referendo revocatorio quedó de la siguiente forma: (véase cuadro 5)

Cuadro 3.5 Resultado del Referéndum Revocatorio de Mandato 2004

Resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato	
Sí	Absolutos 3,989,008 Porcentaje 40.63
No	Absolutos 5,800,629 Porcentaje 59.10
Nulos	Absolutos 25,994 Porcentaje 0,26
Abstención	30.08%

Fuente: Elaboración propia con datos del CNE

Los resultados del referendo demostraban una nueva realidad en la política venezolana, la polarización que se había generado durante los tres primeros años del gobierno chavista se hacía patente con el aumento de la participación política en las urnas, la cual se reflejó al haber conseguido para la opción Sí el 40 por ciento de la votación pese a que perdió la opción de revocar al presidente, los resultados demostraron que se estaba construyendo una nueva oposición al gobierno Chavista, la cual hasta este momento sigue buscando, sin éxito, derrotar al Movimiento de la V República, ahora representado por el sucesor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro.

Hasta 2004 el uso de mecanismos de democracia directa, parecía ser de uso exclusivo del presidente, en muchos casos, tal como apuntan muchos autores como Lissidini, López Maya, Altman, el uso del referéndum tenía más un enfoque

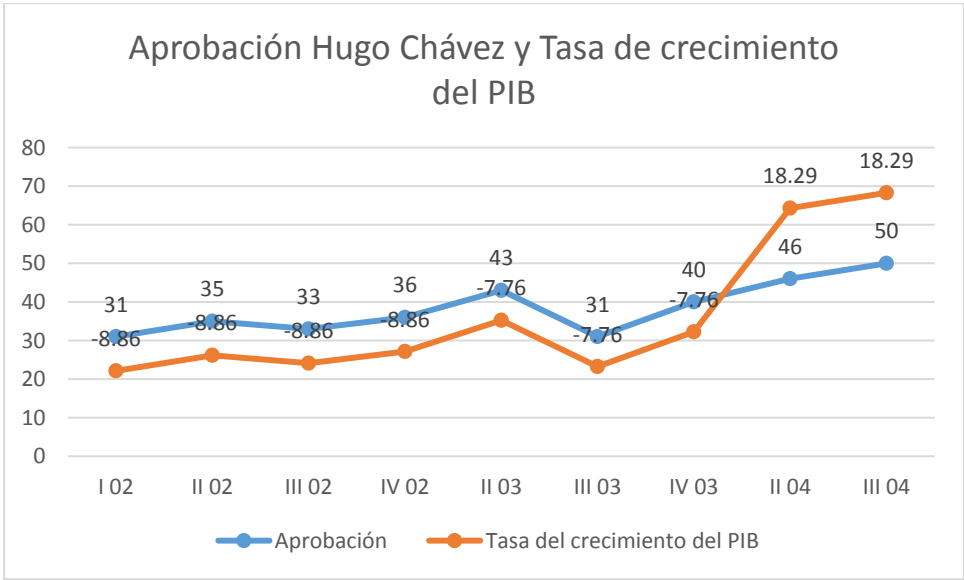
plebiscitario, el presidente no sólo estaba interesado en la modificación de la legislación o en la participación de los ciudadanos, como tal, también servía como una plataforma política en la que el presidente triunfaba tanto en lo electoral, como en lo simbólico. El referéndum revocatorio de Mandato de 2004 es un ejercicio de la ciudadanía que difiere de todos los que habían sido impulsados por Chávez Frías, puesto que surge desde la oposición y en medio de una crisis política y económica, por lo que la revocación de mandato se convirtió en una opción política para los oponentes al régimen chavista.

Sobre el desarrollo del referéndum, se hicieron diversos señalamientos a la legalidad del proceso, Alicia Lissidini destaca los siguientes: primero que “las ‘desprolijidades’ de la CNE contribuyeron a aumentar el conflicto entre las partes. Entre otras, los errores a la hora de justificar las objeciones a las firmas presentadas”, segundo “la nacionalización indiscriminada y de intención claramente electoral, a 271,000 extranjeros (entre ellos 200,000 colombianos) como parte de la ‘Misión Identidad’, tercero, que “la formulación de la pregunta en la boleta, ya que no menciona la palabra “revocatoria” y revierte la práctica internacional de colocar el Sí antes de No” (Lissidini: 2008: 30). Los señalamientos sobre las irregularidades del proceso son múltiples, sin embargo, los informes sobre la observación de la elección destacaban lo positivo del ejercicio.

El informe Carter señala en su informe, un aspecto en el que vale la pena detenerse, porque da algunos elementos claros sobre las condiciones en las que se impuso la preferencia por el presidente Chávez sobre el descontento. El informe señala como las difíciles condiciones económicas y políticas que vivió Venezuela

durante la huelga petrolera, que duro de diciembre de 2002 a febrero de 2003, habían profundizado las diferencias entre las clases sociales y sobre el desempeño del gobierno chavista, ante ese panorama la popularidad del presidente decreció, de acuerdo con datos del Latinobarometro (véase gráfica 3.3). Sin embargo, durante el 2004 la recuperación económica que se dio a partir del aumento de los precios del petróleo y la bonanza repercutió en una mejor percepción sobre el gobierno de Hugo Chávez. El informe reporta lo siguiente “En el 2004 la economía mejoró y el Presidente Chávez benefició a numerosas personas de escasos recursos con sus programas de servicios sociales como salud, educación y otros”. (Informe Carter; 2004: 57).

Gráfica 3.3 Comparación de la tasa de aprobación del gobierno de Hugo Chávez y la Tasa de Crecimiento del PIB, 2001-2004



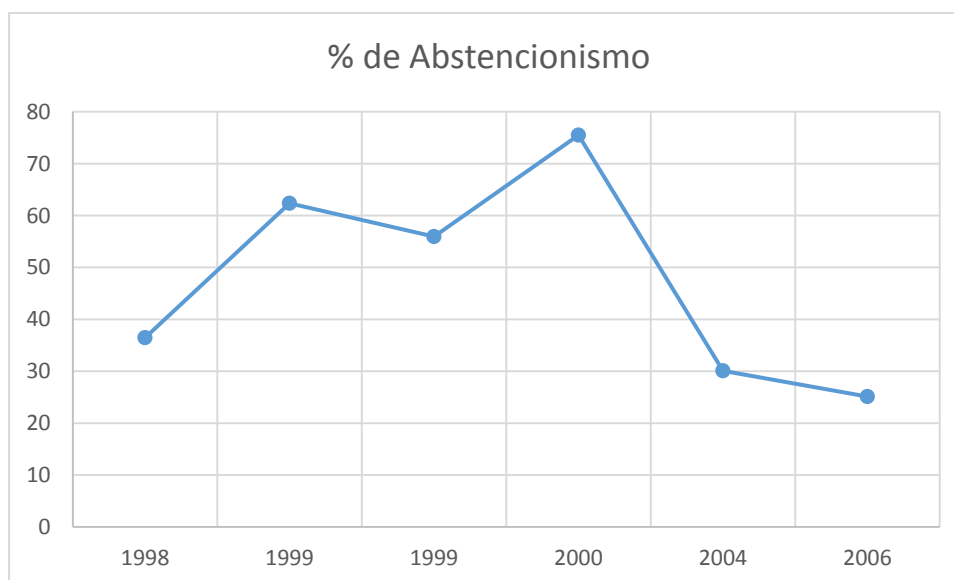
Fuentes: Aprobación de la figura de Hugo Chávez, elaboración propia con datos de C. Stokes, T. Dunning, Et-Al, Broker, voters and clientelism. Tasa del crecimiento del PIB, elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Todo parece indicar que en tanto los niveles de crecimiento del PIB se vieron beneficiados por el fin de la huelga petrolera y por el aumento de los precios del petróleo en el año 2004, los niveles de aprobación del presidente aumentaron significativamente, lo que visiblemente cambiaron la percepción sobre la conveniencia de revocar al presidente en un contexto de prosperidad. Si bien es cierto que el presidente Chávez no fue quien buscó originalmente impulsar el referéndum revocatorio de mandato, lo cierto es que los factores contextuales, como la recuperación económica y el apoyo popular, basado en el apoyo de los sectores populares de Venezuela fortalecieron la imagen del presidente, lo que le valió para obtener un triunfo en un contexto polarizado.

3.5 La búsqueda de la permanencia, los referendos de 2007 y 2009

El mayor triunfo electoral para el líder Hugo Chávez Frías fueron las elecciones presidenciales de 2006, esto es posible de constatar no sólo por el porcentaje de votos con los que ganó la presidencia (62.87 por ciento de la votación) sino también por el significativo aumento de participación política que redujo el abstencionismo político de los venezolanos a un 25,12%. El nivel de abstencionismo en el primer periodo presidencial había alcanzado niveles muy altos, pese a la celebración de referéndums que ampliaban la participación de los ciudadanos venezolanos (Véase gráfico 4).

Gráfica 3.4 Porcentaje de abstencionismo en los procesos electorales en Venezuela, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del CNE

En plena campaña presidencial, Chávez se pronunciaba por impulsar el Socialismo del Siglo XXI, de acuerdo con Luis E. Lander y Margarita López Maya, “se trataba de un concepto vago asociado a valores generales como la solidaridad, la fraternidad o el amor, la justicia, la libertad, la igualdad, es decir los ideales de siempre del socialismo” (Lander y López: 2008, sp). Una vez que Chávez fue electo como presidente para un nuevo periodo electoral presentó una estrategia y planes con los que se esperaba concretar el proyecto para la transformación política de Venezuela, el presidente “llamó a crear un nuevo partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) demandando la disolución de los partidos que habían formado la alianza, incluido el MVR, así mismo anunció la renacionalización de industrias estratégicas privatizada en gobiernos anteriores, informó cambios en su gabinete” (Lander y López: 2008, s.p).

Como principal estrategia para el cambio político, Chávez propuso cinco cambios constituyentes a través de una Ley habilitante, contemplada en los artículos 203 y 236 de la Constitución, que le permitirían legislar al presidente por un periodo de hasta 18 meses. Además se pretendía modificar y adecuar artículos del orden político y económico, además se anunció una campaña llamada “Jornada de moral y luces y comprendía una campaña de educación moral, económica, política y social en todos los espacios de la sociedad, además el presidente proponía un nuevo orden político a través de lo que denominó como una nueva geometría del poder, cómo último eje se proponía “un quinto motor, la explosión creadora del poder comunal, con la cual se generaría en el Estado un Poder Popular” (Lander y López: 2008, sp).

En agosto de 2007 el presidente presentó formalmente en el Hemiciclo Protocolar de la Asamblea Nacional el Congreso la propuesta de Reforma Constitucional, como apoyo a la propuesta presidencial se reunieron miles de personas afuera del Palacio Federal Legislativo, las notas periodísticas señalaban que los seguidores de Chávez, celebraban también que se habían cumplido tres años del triunfo del presidente en el referéndum revocatorio de mandato (Aporrea.org, 15 de agosto de 2007).

La propuesta de Reforma Constitucional contemplaba la enmienda de 33 artículos, misma que fue aprobada y después ampliada por la Asamblea Nacional, por lo que se sumaron otras 36 propuestas de enmienda constitucional. Cabe señalar que para entonces la Asamblea Nacional estaba controlada por el PSUV, por lo que la aprobación de las enmiendas a estos 69 artículos resultó ser un

proceso rápido, pese a que la Constitución establecía que para el proceso de enmiendas se tenía que someter a “tres discusiones en la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a dos años. La primera para su presentación, la segunda para discusión por títulos o capítulos, y la tercera, una discusión más detallada artículo por artículo” (art 342). Sin embargo, tanto el presidente como la Asamblea promovieron que las enmiendas se llevaran lo más rápido posible, los cambios fueron escasos de tal forma que el Consejo Nacional Electoral recibió el proyecto aprobado por la Asamblea el día 7 de noviembre de 2007.

La enmienda constitucional más debatida era la del artículo 230 de la Constitución que trata sobre el periodo presidencial y la posibilidad de reelección, al respecto establecía que el periodo presidencial pasaría de tener un periodo de 6 a 7 años y se retiraban los límites para ser reelecto el presidente, aunque en principio se pensaba que la propuesta para la reelección también incluía a gobernadores y alcaldes lo cierto es que la AN no lo recogió (Lander y López: 2008, sp).

Las modificaciones estructurales, también incluían nuevas atribuciones al presidente la enmienda del artículo 225 “le otorgaba al presidente la potestad de nombrar, además de Vicepresidente Ejecutivo o Primer Vicepresidente, tanto vicepresidentes como necesitara (Lander y López: 2008, sp). Asimismo se hicieron enmiendas a los artículos 252 que establecía que “El Consejo Federal de Gobierno contemplado en el artículo 185 fue sustituido por un ente llamado Consejo Nacional de Gobierno. Se modificaron sus atribuciones debilitándolo como instancia de planeación” (Lander y López: 2008, sp)

Otro de los temas relevantes tenía que ver con la organización del Estado bajo el contexto del socialismo del siglo XXI, en ese sentido se proponía la modificación a los artículos 16, 18, 70, que establece el surgimiento de un cuarto poder, el poder popular. En otro rubro también estaba la enmienda al artículo 302 en donde el Estado se reservaba la exclusividad de las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos, además de la recolección, transporte y almacenamiento iniciales de los mismos (Cámara de Diputados; 2009: 5).

Por su parte, la Asamblea Nacional presentó enmiendas sobre los artículos 71, 72, 73, 74 que están relacionados con la democracia directa, aquí hay un aspecto realmente significativo, pues el artículo 71 aumentó el porcentaje necesario para realizar referéndums consultivos al 20% de los electores inscritos, y se prohibían los referéndums consultivos para temas regulados directamente con la constitución. Es muy significativo que además en la enmienda del artículo 72 que regula los referéndums revocatorios de mandato aumentó a un mínimo necesario del 30 por ciento de los electores inscritos para iniciar un proceso de revocación, lo que dificultaba aún más la posibilidad de revocar al presidente. Sin embargo, el nuevo contenido del artículo 73 reducía los requisitos para que la Asamblea Nacional pueda abrir un referéndum sobre un proceso de ley. El artículo 74 también aumenta los requisitos para la abrogación de una ley, los requisitos podían ir del 10 al 30% de los electores (Cámara de Diputados; 2009: 10).

El artículo 64 también sería modificado para que la edad mínima para votar pasara de los 18 a los 16. El artículo 103 sobre el derecho a la educación contendría una nueva cláusula que establecía que la educación sería impartida de acuerdo a

“los principios humanísticos del socialismo bolivariano”, también se consideraban modificaciones al artículo 264, que establecía la elección de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia “Los magistrados serían electos mediante la formación de una terna seleccionada por una comisión de la Asamblea Nacional y representantes del Poder Popular. Luego la Asamblea Nacional escogerá a los titulares y suplentes mediante mayoría simple. El paquete de reformas constitucionales fueron presentados en dos bloques, bloque A y bloque B, al Consejo Nacional Electoral. De forma general, los contenidos del referéndum eran variados y en algunos casos sin conexión alguna, la opción de separar los bloques atendía a la necesidad de precisar la diferencia entre lo propuesto del presidente y de la Asamblea Nacional (véase cuadro 3.6)

Cuadro 3.6 Bloques de artículos presentados en el referéndum Constitucional 2007

Bloque A: 11, 16,18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299,300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328,329, 341, 342, 348.
Bloque B: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338, 339.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral

El CNE tenía la obligación de someter a referéndum las enmiendas a partir de los treinta días después de su recepción formal, por lo que el referéndum se celebraría el día 2 de diciembre de 2007. La campaña comenzó oficialmente el día 4 de noviembre, la opción por el Sí realizó una gran marcha en Caracas para demostrar el apoyo al presidente Hugo Chávez, quien además encabezó la marcha conformada por diversas organizaciones de Venezuela (Radio Nacional de Venezuela, 5 de noviembre 2007). La campaña por el sí estaba enfocada en resaltar

las virtudes del Socialismo del Siglo XXI y el reconocimiento de los programas estatales para el combate a la pobreza. De acuerdo con Luis E. Lander y Margarita López Maya (2008) la difusión del mensaje de campaña estaba más enfocada en la exaltación de las virtudes del presidente que sobre los contenidos de las reformas constitucionales, en una de sus manifestaciones el presidente declaró “Vamos a pulverizar a la oposición con el referéndum” (Hodderese; 2008).

La oposición que proponía el No, también estaba enfocada en la estrategia de centrar el referéndum en una lucha entre los opositores y el régimen chavista, por lo que el referéndum, nuevamente adquirió un carácter plebiscitario, de acuerdo con Lander y López Maya “Por parte de los opositores de la reforma tampoco hubo mayores esfuerzos por discutir los contenidos, concentrándose en su oposición al presidente”. La pregunta redactada por el CNE quedó redactada de la siguiente forma.

¿Aprueba usted el proyecto de reforma constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del presidente Hugo Chávez” (Consejo Nacional Electoral).

El 2 de diciembre de 2007 el 55.9% de los electores venezolanos se presentaron a las urnas, el resultado del referéndum no favoreció a la opción del presidente, lo que se reflejó en los resultados (véase cuadro 3.7).

Cuadro 3.7 Resultado de referéndum constitucional 2007

Bloques	Resultados referéndum constitucional 2007
Bloque A	Sí 4,379,392 49.29
	No 4,504,354 50.7
Bloque B	Sí 4,335,136 48.94
	No 4522,332 51.07

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral

Los resultados fueron dados a conocer el día 3 de diciembre de 2007, el CNE emitió un comunicado que no incluía todas las actas escrutadas, ese mismo día el Presidente salió a dar un mensaje en el que aceptaba los resultados. Pese al estrecho margen de los resultados, un hecho significativo es que haber aceptado que los resultados no favorecían por primera vez en siete años de gobierno a Hugo Chávez, proporcionaron una tensa calma en la que se reforzaba la confianza en las instituciones electorales.

La derrota del presidente puede tener diversas lecturas, en lo que confiere a la hipótesis de este trabajo, cabe señalar, que la estrategia presidencial no fue exitosa debido a vario factores, el presidente calculó una elección triunfante basada en el éxito electoral de la elección presidencial de 2006, apoyando en la mayoría del Congreso, el presidente tuvo la capacidad para impulsar el referéndum sin mayor problema, sin embargo, sobre el ambiente económico de Venezuela habría que señalar algunos aspectos, la economía venezolana había tenido un crecimiento

sostenido desde el año 2003, por lo que el gasto social aumentó considerablemente, para el año 2006 el a 13,6 por ciento del PIB se destinaba al gasto social , así mismo el índice de pobreza disminuyó significativamente “pasando del valor pico de 55,1 por ciento en 2003 al 30,4 por ciento en 2006 –como podía preverse, en vista del rápido crecimiento económico que se registró en los tres últimos años” (Weisbrot y Sandoval; 2007: 4) , entre los principales problemas de la economía venezolana para el año 2007 eran la inflación y el tipo de cambio.

La estrategia presidencial, en principio podía haber sido exitosa bajo los factores contextuales arriba señalados, pues contaba el presidente con factores positivos que le permitían tener la seguridad de que su propuesta fuera aceptada, sin embargo hay una serie de factores intervinientes que fueron decisivos en la resolución del Referéndum Constitucional de 2007, pese a que el presidente tuvo el control absoluto en la elaboración de la agenda de la pregunta del referéndum, y de contar con el apoyo popular en las calles, la premura con la que se orquestó un cambio constitucional después de la contienda electoral de 2006 y con el aumento de la polarización política desde 2003 fueron factores que propiciaron una disminución de electores, por lo que todo indica que se trata de un caso atípico en donde los factores intervinientes podrían ser el timing de la consulta.

Otro aspecto que vale la pena destacar, es la diversidad de los contenidos del referéndum que versaban en temas diversos e inconexos, por lo que se dividió en dos bloques de artículos que serían reformados, volviendo incrompensible para el elector las opciones. La diversidad de temas que serían parte de la enmienda constitucional fueron escasamente abordados durante la campaña y el propio

hartazgo de la población tuvo un efecto sobre el descenso de la participación política en el referéndum.

3.5.1 Referéndum 2009

Pese a que en un primer momento el presidente Hugo Chávez se mostró sereno ante los resultados y reconoció la derrota, no dejó de estar inconforme y declaró “que su propuesta seguía viva”. La derrota del presidente, tuvo ciertas repercusiones políticas, Margarita López Maya (2008) señala que entre las reformas importantes que se hicieron a partir del rechazo del referéndum de 2007, fue el anuncio del presidente para modificar el gabinete, así mismo en 2008 “se hizo un llamado al Vicepresidente, al tren ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales para que se le diera prioridad a la solución de los problemas cotidianos de los ciudadanos” (López Maya 2008: SP).

El 1 de diciembre 2008, durante las elecciones regionales, el Presidente Chávez anunció nuevamente un referéndum, esta vez con una sola cuestión a abordar, sobre la eliminación del límite de número de reelecciones. En principio el presidente no podía reactivar nuevamente el referéndum, puesto que lo había reactivado un año anterior, por lo que la estrategia del presidente fue que éste fuera activado a través de la enmienda constitucional, que estaba contenida en los artículos 340 y 341 constitucional.

De acuerdo con el artículo 341, las enmiendas son tramitadas de la siguiente forma

1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y las ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los

o las integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. 2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes. 3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal. 4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley relativa al referendo aprobatorio. 5. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de esta Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999).

Siguiendo los principios de la Constitución, la Asamblea Nacional tenía el respaldo político de la mayoría absoluta de los legisladores del PSUV. Por lo que la iniciativa de enmienda constitucional contó con el apoyo de 146 legisladores. La Asamblea proponía la enmienda del artículo 230 de la Constitución sobre la posibilidad de reelección sin ningún límite “salvo lo determinado por el voto popular”, ésta enmienda no sólo contemplaba la posibilidad para presidentes, sino que también lo extendía a gobernadores, alcaldes, diputados y cualquier otro cargo de elección pública.

Con la ventaja que le otorgaba tener el control político en la Asamblea Nacional, el día 16 de enero de 2009 se presentó ante el Consejo Nacional Electoral la Enmienda del artículo 230 de la Constitución, por lo que el Consejo estaba obligado a convocar al referéndum en los 30 días hábiles siguientes, por lo que se emitió la Resolución No. 090116-0005, en la que fijó el día 15 de febrero de 2009 como fecha para la celebración del referéndum. La pregunta que se formuló a los electores fue la siguiente:

“¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la constitución de la república, tramitada por la asamblea nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?”

En la resolución también se contemplaba la definición de dos bloques electorales en que podrían participar asociaciones políticas, así como agrupaciones ciudadanas debidamente constituidas. El periodo de campaña comenzó el día 16 de enero y finalizaría el día 13 de febrero a las 12 de la noche. Los bloques a favor fueron conformados en una sola agrupación llamada Comando Simón Bolívar que agrupaba al partido del presidente Chávez, el PSUV, Patria para todos, Partido Comunista de Venezuela, Unidad popular de Venezuela, Tupamaro, Unidad Popular Venezolana, Joven Partido Socialista Organizado de Venezuela.

Por el No, se conformó una Coalición de Unidad Nacional, que estaba conformada por: Un Nuevo Tiempo, Acción Democrática, Primero Justicia, Copei, Partido Popular, Podemos, Movimiento al Socialismo, Movimiento de Integridad Nacional Unidad, La Causa Radical, Alianza Bravo Pueblo, Movimiento Republicano, Venezuela de Primera, Unidos para Venezuela, Unidad Democrática, Piensa en Democracia, Poder Laboral, Movimiento Laborista, Fuerza Popular, Plataforma de Encuentro Social, Solidaridad, Un solo pueblo, Democracia Renovadora y Visión Venezuela (Cámara de diputados 2009)

Las agrupaciones políticas congregadas en la oposición eran más numerosas que las del bloque oficialista, sin embargo, algunas instancias y autores como Margarita López Maya han señalado lo disperejo de la contienda entre el oficialismo y la oposición, López Maya señala que en repetidas ocasiones los ministros u organismos públicos llamaron a votar por la opción presidencial (López Maya; 2010: 545). Finalmente, los resultados favorecieron al presidente Chávez quien obtuvo el Sí (véase cuadro 10).

Cuadro 3.8 Referéndum constitucional 2007

	Totales	Porcentajes
Sí	6,310,482	54.85%
No	5,193,839	45.14%
Votos Válidos	11,504,321	98.23%
Votos nulos	206,419	1.76%
Abstención	4,941,439	29.76%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral.

Los resultados fueron reconocidos por la Coalición de Unidad Nacional, no sin antes hacer una denuncia pública sobre la falta de equidad en la campaña política, las denuncias se enfocaban al papel del presidente Hugo Chávez o de funcionarios del gobierno venezolano que no mantuvieron una posición neutral.

3.6 Conclusiones

Sobre las condiciones en las que se han desarrollado los Mecanismos de Democracia Directa, en específico, sobre la figura del referéndum presidencial en Venezuela durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez Frías, existen una serie de elementos constantes, el uso del referéndum se convirtió en una práctica

política alternativa a las formas tradicionales de la democracia representativa, por lo que el presidente Chávez tomaba la participación ciudadana más como una medida de ratificación de su poder político, un termómetro de su popularidad, por lo que tomaban un cariz plebiscitario.

De forma general, se puede hablar del éxito político del Movimiento de la Quinta República o del Socialismo del Siglo XXI, a partir del triunfo electoral constante del presidente Chávez durante los diez primeros años de gobierno, sin embargo, no se puede dejar de soslayo los altos porcentajes de abstencionismo en los procesos de 1999 y 2000, y como a partir del año 2002 con la crisis política y financiera comienza a acrecentarse la polarización política que va a llevar a una mayor participación electoral, la cual se hará patente en el referéndum revocatorio de mandato en el año 2004.

La primera derrota electoral 2007 demostró que pese a que las condiciones políticas del presidente parecían favorables, sobre todo después de haber ganado la elección presidencial con un amplio margen electoral, y de tener el control del Congreso, la propuesta de Reforma constitucional parece estar asociada a la complejidad de la consulta, pese a que el referéndum se polarizó sobre la opción del presidente y la oposición, lo cierto es que nunca hubo una campaña real de difusión, lo que parece indicar que desincentivó la participación ciudadana y en ese contexto resultó perdedor. Finalmente el ejercicio de Referéndum Constitucional de 2009 refleja una mayor estrategia política, en la que el oficialismo impuso desde la campaña una posición oficialista, es importante señalar el número de organizaciones que se sumaron tanto a la participación como a la oposición.

Capítulo 4.- La antipolítica del referéndum en Colombia

En 2002 el presidente Álvaro Uribe propuso ante el Congreso Nacional de Colombia un referendo con el que se aprobarían algunas reformas constitucionales que le interesaba impulsar durante su gobierno, las reformas incluían modificaciones al régimen fiscal, ajustes a la economía y al sistema electoral el referéndum se presentaba asimismo como un mecanismo contra la politiquería y la corrupción. Pese a que contaba con altos niveles de popularidad el referendo de Álvaro Uribe no fue exitoso. En éste capítulo se analizará las condiciones políticas en las que se convocó el referendo, así como el desarrollo de la convocatoria, en un segundo momento se revisará el contexto político en el que el presidente llegó a la presidencia, finalmente en este capítulo se analizará el impacto del referendo en el poder presidencial del presidente Álvaro Uribe. El análisis sobre este referéndum toma en consideración la posibilidad de éxito o fracaso de un presidente cuando opta por un referéndum con múltiples temas y en condiciones económicas desfavorables.

4.1 La Llegada de Uribe a la presidencia

Álvaro Uribe ganó la presidencia el 26 de mayo de 2002, el triunfo lo obtuvo en la primera vuelta con el 52.8 por ciento de la votación. La llegada de Uribe a la presidencia estuvo marcada por dos sucesos, primero, el presidente había llegado con una candidatura independiente, pues pese a que militaba en el partido liberal durante el proceso de selección de candidatos desertó al no verse favorecido por la cúpula partidaria y segundo su triunfo estuvo acompañado por un alto índice de abstencionismo del 51 por ciento. Pese a que en las encuestas al principio del

periodo electoral, en 2001, ponían a Uribe en tercer lugar con una intención de voto del veintidós por ciento frente al treinta y siete por ciento del candidato Horacio Serpa del Partido Liberal algunos hechos que se suscitaron a lo largo del periodo de campaña modificaron la competencia y se conformaron nuevos escenarios.

El análisis político de la presidencia de Álvaro Uribe no puede deslindarse de los factores coyunturales que dieron paso a que un político que ya no militaba en los partidos tradicionales de Colombia haya ganado con la mayoría absoluta de la votación.

Pues bien, cómo es que Álvaro Uribe adquirió ese renombre que le permitió allegarse del poder suficiente para poder ganar una elección presidencial. La biografía política de Uribe Vélez señala que antes de participar en una elección se vinculó al partido liberal como militante y como burócrata, en el año 1976 fue Jefe de Bienes de las empresas públicas de Medellín, Secretario General de Ministerio de Trabajo de 1977 y Director de la Aeronáutica Civil entre 1980 y 1982.

En 1982 Uribe fue nombrado Alcalde de Medellín, duró en el cargo solo cinco meses, en 1984 fue nombrado concejal y durante el año 1986 fue senador y permaneció en el Senado hasta el año 1994 representando al partido liberal, Uribe en su momento se sumó al movimiento Poder popular, que lideraba en la década de los noventa Ernesto Samper, esta decisión lo posicionó como un congresista destacado.

Para el año 1994 fue electo gobernador de Antioquia y con ello comienza su actividad electoral. Su periodo como gobernador terminó en 1997, tras unos años

de desaparición de la política, Álvaro Uribe regresó a la política colombiana en el año 2000, su biografía señala que “Uribe regresó al escenario político en el 2000 para respaldar la candidatura presidencial del liberal Horacio Serpa para el 2002. Sin embargo, se desligó de éste y del Partido Liberal porque respaldaban las negociaciones de paz en el Caguán. En este momento quedó en evidencia que Uribe representaba un sector más de derecha en el partido” (La Silla Vacía; 2017 en <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alvaro-uribe-velez>)

El ascenso de Uribe a la presidencia de la república se da en un contexto político de coyuntura política provocada por las circunstancias políticas de la guerrilla y del narcotráfico. El modelo político colombiano había logrado cierta estabilidad democrática al reproducir un modelo de bipartidismo, algunos autores lo han denominado como “bipartidismo excluyente”, el cual se definía por los acuerdos extraconstitucionales por parte de las fuerzas políticas tradicionales, lo que excluye a otros sectores de la población de las decisiones políticas. Carolina Galindo señala que la construcción de nación alrededor de dos grandes proyectos antagónicos (encarnados en los partidos políticos liberal y conservador) impidió en Colombia la consolidación de una “verdadera unidad nacional”.

La usencia de proyecto nacional, señala nuevamente Galindo, “abrió el camino a la insurgencia como la única alternativa a la exclusión social y política generada por los partidos tradicionales”, Pese a estas condiciones década de los 90 trajo una especie de reformismo político que propició la elección de alcaldes durante el gobierno de Virgilio Barco en 1986-1990, así como la aprobación de una nueva constitución política en 1991, demuestran un ambiente de cierta apertura

política, en ese contexto es que el proyecto Álvaro Uribe se presentaba como una alternativa política novedosa y de “verdadera unidad Nacional” (Galindo 2007: 156).

Uribe logró consolidarse como un líder carismático pus al haberse escindido del partido Liberal su candidatura a la presidencia era resultado de la ciudadanía, en su campaña política, como veremos en la siguiente sección “apeló a toda una serie de recursos mediáticos tendiente a presentar un proyecto de unidad nacional en torno a la lucha contra el terrorismo” y a una solución eficaz al conflicto armado” (Galindo 2007: 156) Uribe, alentó en su discurso como candidato a la presidencial una nueva política de “mano dura” con la que logró atraer al electorado.

4.1.1 La campaña presidencial

Entre los meses de noviembre y enero la campaña política de Uribe fue en ascenso, en el reporte de Napoleón Franco para El Tiempo (2002) explica que el candidato “logró posicionarse como un candidato con carácter y su discurso logró convencer a la mayoría de los consultados como que era el mejor capacitado para lograr la paz”. El tema más importante durante la campaña fueron las negociaciones de paz ya que éstas se encontraban determinadas por la ruptura entre el gobierno y la guerrilla, los diálogos entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las FARC comenzaron a tensarse y finalmente cesaron en enero de 2002 cuando el presidente anunció un plazo de 48 horas para que se desalojara la zona de despeje, por ello el lenguaje ocupado durante la campaña por Uribe denunciaba las concesiones del gobierno y prometía un proyecto de seguridad democrática. Aunado a estos hechos, los diversos intentos de atentado en contra del propio Uribe Y el secuestro de la candidata a la presidencia por el verde oxígeno Ingrid

Betancourt en el mes de febrero, establecieron las condiciones necesarias para fortalecer su campaña y el posterior ascenso a la presidencia.

En un periodo de seis meses la campaña de Álvaro Uribe cambió la intención de voto de un 20 por ciento a un 47 por ciento de acuerdo a las cifras de Gallup (Noticias Caracol 2003). En las elecciones de mayo Uribe Vélez fue electo presidente para el periodo de 2002-2006 y lo consiguió durante la primera vuelta siendo el primer presidente en lograrlo desde que se consideró la medida de ballottage en 1991.

De acuerdo con Támara Felipe Cárdenas “la moral discursiva de Uribe contiene elementos de la moral liberal y de la moral neoliberal. El género discursivo de Álvaro Uribe se sitúa en los contenidos del discurso interpretativo dominante del nuevo capitalismo” (Felipe 2013: 103), sin embargo, el éxito de la campaña presidencial logró consolidarse porque hasta entonces los gobiernos anteriores no habían sabido enfrentar el conflicto armado además de los efectos de la crisis económica de 1999.

Los ejes de la campaña de Álvaro Uribe, nos señala Carolina Galindo, estuvieron sustentados en “un patrón personalista y parteralista, una coalición poli clasista, heterogénea concentrada en los sectores sub alternos de la sociedad, y un proceso de movilización política de arriba hacia abajo que pasa por alto las medidas institucionalizadas, y una ideología ecléctica caracterizada por un discurso que exalta los sectores subalternos” (Galindo 2007: 157). La campaña presidencial estuvo dirigida por un discurso político que empleó constantemente elementos de la tradición cultural colombiana, “especialmente de la cultura campesina antioqueña

y católica, lo que lo vinculó con elementos tradicionales” (Fierro 2014:130), y con ello amplió su base electoral.

4.2 El contexto socioeconómico durante la convocatoria del referendo

La administración comenzó en agosto y tenía algunas metas iniciales como era la superación del conflicto armado y recuperar las negociaciones paz. Por otra parte, como estrategia política el nuevo gobierno de Álvaro Uribe buscaba adelantar una reforma política, el principal objetivo era el fortalecer institucionalmente al Estado, “al no ser el actual sistema de representación político-electoral del todo creíble, importantes sectores de la sociedad se consideran como no representados, o por lo menos insuficientemente” (Vargas; 2004: 87). Por otra parte, una de las preocupaciones del presidente Uribe era instaurar una política económica acorde con una tendencia liberal, esta tendencia iba acorde con otra de las líneas de su candidatura que era la de consolidación democrática (Vargas 2004: 88).

Desde la campaña presidencial, Uribe Vélez estableció que los ejes de su gobierno serían la recuperación de la confianza en el país y el aumento en la percepción de la seguridad, pues con ello se esperaba un efecto positivo en la reactivación de la economía. En el capítulo tres del Plan de Desarrollo, hacia un Estado Comunitario, Álvaro Uribe proponía lo siguiente:

La reactivación económica en el corto plazo necesita esfuerzos focalizados y la recuperación del crecimiento, en el mediano plazo exige ajustes regulatorios en los sectores de la infraestructura y servicios públicos, inversiones en capital humano y ciencia y tecnología, y una política comercial

coherente que conduzca a la inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial (Uribe Vélez 2002)

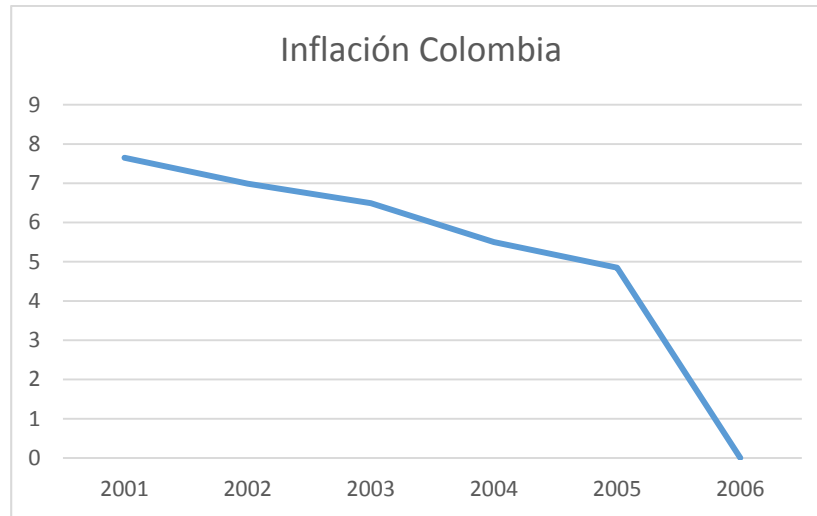
Es importante considerar que Colombia había atravesado un largo proceso de recesión económica, la cual se agravó durante el gobierno de Pastrana Arango en el que el crecimiento del PIB registró sólo el 2 por ciento. Julio Silva Colmenares explica que durante el cuatrienio 1995-1998 se preveía un crecimiento efectivo anual de 5,63% en el PIB total y sólo se logró 2,80%, esto es, apenas la mitad; para el siguiente cuatrienio se previó un crecimiento del 3,69% anual y alcanzó un ínfimo 0,36% efectivo anual, la décima parte de lo previsto (Silva 2003: 38).

Álvaro Uribe en su Plan de Desarrollo preveía que la actividad económica se recuperaría “como medida de esa recuperación proponía tasas de incremento en el PIB total que aumentarían de 2,0% para 2003 a 3,3% para 2004, a 3,7% para 2005 y a 3,9% para 2006, para un crecimiento bruto durante el cuatrienio de 3,22% en promedio anual” (Silva 2003: 39), esto implica una tasa que es nueve veces superior al promedio en el lapso 1999-2002 (0,36% anual). El 2003, año en el que fue convocado el referendo presidencial, el PIB tuvo un crecimiento del 3.2 por ciento, de acuerdo con datos del Banco Mundial, lo que representa un importante crecimiento, considerando el impasse económico que vivió Colombia durante el año 1999.

Por otra parte las cuentas de DANE en Colombia, reportan que en el año 2002 la economía creció al 2.46 por ciento, y que inició un ciclo de expansión a partir del año 2003, este ciclo de expansión era resultado de algunos factores como el ambiente externo favorable, las privatizaciones realizadas de las empresas estatales en el periodo uribista, así como también favorecieron las remesas de colombianos en el exterior y el incremento en la inversión privada, producto de la política de seguridad que tenía por objeto derrocar a los grupos violentos y generar un ambiente pacífico para la inversión y el trabajo.

Así mismo es notable la reducción de la inflación durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (véase gráfico 2), sin perder el hilo conductor de la discusión que se propuso en este capítulo, es importante señalar que la propuesta del referendo presidencial estuvo marcada por un contexto económico favorable que pudo tener un impacto positivo para su aprobación, pero también habría que mencionar que el contenido económico del referendo sobre el sistema de pensiones, ponía a la población en una disyuntiva sobre si asistir a las urnas o no.

Gráfico 4.1 Inflación de Colombia para el periodo 2001-2006



Fuente: elaboración propia con datos del DNA.

Bajo un contexto económico positivo el 7 de agosto de 2002 Álvaro Uribe tomó protesta como presidente constitucional de Colombia, ese mismo día presentó ante el Congreso una propuesta de referéndum contra la Politiquería y la corrupción.

4.3 La propuesta de referendo

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

El mecanismo de referendo está contemplado a partir de la Constitución de 1991, sin embargo hay algunos antecedentes de participación ciudadana

organizada en la conformación de cabildos abiertos durante la declaración de independencia en 1810, así como en la aprobación de la ley fundamental de la Nación o Acuerdo sobre reforma constitucional de 1886. Otro momento histórico precedente es la convocatoria de 1957 hecha por la junta militar que mediante el decreto 247 permitió que los electores mayores de 21 años para que expresaran su aprobación al restablecimiento de la constitución. El contenido de catorce artículos fue incorporado al texto constitucional de 1886.

Asimismo en 1990 el presidente Virgilio Barco propuso convocar a un “Referendo extraordinario por la paz y la democracia” que debía realizarse con el motivo de consolidar los acuerdos de paz con el movimiento insurgente M-19. Con motivo de este referendo es que estudiantes universitarios promovieron la inclusión de una séptima papeleta que tenía por objeto la creación de una asamblea constituyente y de una nueva constitución política. La propuesta fue apoyada por un poco más de dos millones de votos y tuvo como principal repercusión que el gobierno emitiera el decreto 927 por el cual se facultó a la organización electoral el conteo de votos en la elección del 27 de mayo de 1990. A partir de esta decisión es que en diciembre de 1990 se eligió en Colombia la conformación de la asamblea constituyente que daría paso a la Constitución de 1991 (véase registraduría.gov).

Después del referendo de 1990 no hubo otro ejercicio de democracia directa hasta la propuesta que presentó Álvaro Uribe en agosto de 2002, la cual estaba conformada por dieciséis puntos durante el proceso fueron modificándose en julio de 2003 la Corte Constitucional declaró inexecutable algunas preguntas. Las primeras propuestas fueron las siguientes:

1. Voto nominal: Para dar transparencia al funcionamiento del Congreso se propone modificar el inciso segundo del artículo 133 para que el voto de los congresistas sea nominal y público.
 2. Suplencias: Sugiere modificar el artículo 134 de la Constitución. “Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplente. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por la muerte, incapacidad absoluta o renuncia.
 3. Restricción de recursos: Se pregunta si se adiciona al artículo 135 de la Constitución un numeral que permitirá al Congreso participar en la dirección y control de los ingresos y gastos sólo en el Plan de Desarrollo y el presupuesto. Los congresistas podrán, en audiencias públicas, formular los reclamos y aspiraciones de sus comunidades.
 4. Administración del Congreso: Se sugiere adicionar otro numeral al artículo 135 de la Constitución para permitir “seleccionar, mediante concurso, la persona natural o jurídica que deberá ocuparse de los servicios administrativos y técnicos del Congreso”.
 5. Pérdida de investidura: Se sugiere modificar el artículo 183 de la Constitución para que los congresistas pierdan su investidura por no asistir a diez sesiones de plenaria o comisión, por tráfico de influencias como la gestión de nombramientos o contratos, por superar los topes de financiación de campaña, por incurrir en compra de votos y por gestionar auxilios.
 6. Auxilios parlamentarios: Se pregunta a los electores si se adicionan dos nuevos incisos al artículo 355 de la Constitución para “prohibir cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público (...) la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución para el servidor que la promueva”.
 7. Reducción del Congreso: Se propone a los colombianos modificar el artículo 171 de la Constitución, que quedaría así: “El Congreso de la República consta de una sola cámara. Sus miembros se elegirán en circunscripciones territoriales, circunscripción nacional y en circunscripciones especiales”.
- Dos congresistas se elegirán por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1,4 por ciento de la población nacional que resida en ella. Otros 25 congresistas serán elegidos por circunscripción nacional y cinco por circunscripciones especiales (dos indígenas, dos negritudes y uno residente en el exterior). Las listas nacionales deberán superar un umbral del seis por ciento de los votos emitidos.
- “Parágrafo: Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas, que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006 o nombrar directamente por una sola vez”.
8. Congelación de pensiones y salarios: Como medida de solidaridad con los colombianos se propone incluir tres parágrafos en el artículo 187 de la Constitución

para que las pensiones de los ex presidentes, ex congresistas, ex magistrados y servidores públicos no superen los 20 salarios mínimos y para que se congelen las asignaciones del Presidente, los congresistas, los magistrados, el Fiscal, el Procurador, el Defensor y el Contralor.

9. Contralorías: Se sugiere modificar el artículo 267 de la Constitución para eliminar las contralorías departamentales y municipales.

10. Personerías: También se sugiere modificar el artículo 280 de la Constitución para eliminar las personerías. “Las competencias de ministerio público en las entidades territoriales serán ejercidas por la Procuraduría General de la Nación”.

11. Honorarios de diputados y concejales: Se plantea adicionar un inciso al artículo 293 de la Constitución para que los honorarios de los diputados y concejales no supere el 50 por ciento del salario diario del respectivo gobernador o alcalde por cada día de sesiones.

12. Nuevos recursos para educación y saneamiento: El nuevo Gobierno propone un nuevo artículo constitucional para que el ahorro que se logre con esta reforma en las regiones sea destinado a mejorar la cobertura y calidad de la educación.

13. Recursos para educación y saneamiento: Se propone, además, modificar el artículo 361 de la Constitución para que el 60 por ciento de las regalías sean destinadas a educación y el 40 por ciento para agua potable y saneamiento básico.

14. Eliminación del servicio militar obligatorio: Se recomienda incluir un nuevo artículo constitucional para eliminar el servicio militar obligatorio “a más tardar el 31 de diciembre del año 2005. Créase el servicio social obligatorio para hombres y mujeres, el cual incluirá entrenamiento militar básico”.

15. Muerte política: Se pide a los electores modificar el artículo 120 de la Constitución para prohibir a la persona que haya sido condenada por delitos contra el patrimonio público, aspirar cargos de elección popular.

16. Vigencia, derogatoria y nuevas elecciones: “Salvo el artículo 7, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación. Las próximas elecciones se sujetarán a lo dispuesto en el citado artículo. Si a juicio del Presidente de la República los intereses de la Nación aconsejaren anticipar la elección del Congreso, concertará con este la fecha para convocar esas elecciones. Si el Congreso rechazare la propuesta de concertación y el Presidente insistiere en el anticipo de elecciones, queda desde ahora facultado para convocar un nuevo referendo, que no requerirá aprobación del Congreso, en el que el pueblo se limitará a decir si quiere o no elecciones anticipadas”. (El Tiempo 2002)

Al mismo tiempo que se discutía la aprobación del referendo, se estaba llevando a cabo una reforma política denominada Acto Legislativo 01 2003, la Reforma Política de 2003 estaba orientada a reducir el personalismo y la fragmentación del sistema

de partidos; consideraba modificar el umbral, la cifra repartidora, las listas únicas y el voto preferente, también apuntaba a reducir el número de partidos y fortalecer los partidos y movimientos con mayor arraigo en la sociedad. La Reforma era resultado del consenso entre el Partido Liberal y el Partido Conservador con el apoyo de algunos legisladores denominados independientes y algunos congresistas uribistas, paralelamente el gobierno del presidente Álvaro Uribe hacia campaña para impulsar un Referendo a través del cual se perseguían objetivos similares a los de esta reforma lo que parecía contradictorio.

Algunos de los temas concernientes a esta Reforma Política son los siguientes:

- Listas únicas por partido.
- Umbrales electorales: 2% del total de votos válidos para el senado o en sumatoria de cámara de representantes.
- Voto Preferente opcional para el partido o para el elector.
- Cifra repartidora como fórmula de conversión de votos en escaños.

En ese mismo sentido estaban dirigidas algunas las propuestas para discutirse en el referendo de octubre de 2003, estas propuestas estaban específicamente en la pregunta número seis del referendo que proponía reducir el número de congresistas de 268 a 218. Los senadores se elegirán básicamente en circunscripción nacional, y adicionalmente, 2 por las comunidades indígenas y 3 por las minorías políticas con respecto a estas minorías políticas contemplaban la incorporación de grupos armados al margen de proceso de paz, de esta manera se procuraba frenar el efecto directo del aumento de la población en el número de los congresistas y perfeccionar

la representación de los colombianos en las cámaras legislativas. (Hernández Becerra 2003).

En cuanto al ámbito electoral también la pregunta número seis consideraba el cambio del umbral electoral y la cifra repartidora. Hernández Becerra explica que en su aspecto más general, la regla de umbral establecía que para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50 por ciento del respectivo *cociente electoral*. En tanto que a regla de umbral para la circunscripción nacional de Senado dispone que sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el 2 % de los votos emitidos válidamente. Quiere esto decir que las listas cuya votación quede por debajo del umbral establecido serán descartadas y no participarán en la distribución de las curules.

La propuesta de referendo impulsada por el presidente Álvaro Uribe fue aceptada y el Congreso de la República expidió la ley 790 por la cual se convocó a los ciudadanos “a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”. El texto estaba conformado por 18 preguntas, en una primera etapa se aprobaron once preguntas, sin embargo en julio de 2003 la Corte Constitucional declaró inexecutable cuatro puntos de los contenidos en las preguntas del referendo, uno de los puntos era relativo a las curules especiales contenidas en los numerales 10, 16, 17 y 19 del artículo 1º de la Ley 796 de 2003, la expresión "y las personerías" del numeral 12, y el párrafo del numeral 6, que adicionaba el artículo 176, y que literalmente dice:

"PARAGRAFO. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley, que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas, diputados y concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados. (Corte Nacional Electoral 2003)

Más tarde serían aprobadas en las otras siete preguntas que incluían temas como las pensiones a los servidores públicos, los requisitos para formar partidos políticos. El referendo fue aprobado por la Corte Constitucional que dio el fallo a la ley 796 de 2003 el día 10 de julio del mismo año. La fecha en la que se celebraría el referendo tendría que ser fijada por el presidente de la república, el decreto 2000 por el que fue anunciado la aprobación del referendo, ordenaba que la fecha del referendo no podía ser menor a treinta días o mayor a seis meses a partir de la publicación del decreto.

4.4 Campaña y repuesta popular del referendo

El "Referendo contra la corrupción y la politiquería", como se le llamó, no sólo era promovido por el presidente y su gabinete ministerial, especialmente su ministro del interior y justicia Fernando Londoño, también se sumaron a la propuesta del voto afirmativo los empresarios y el Frente común por el Referendo, integrado inicialmente por 80 congresistas. Asimismo, el referendo estaba apoyado por agrupaciones como eran "Ciudadanos por el Referendo". La propuesta de

Referendo por parte de Álvaro Uribe fácilmente podría ubicarse como una propuesta calculada de manera exitosa si consideramos la popularidad que en ese momento tenía el presidente, de acuerdo con algunas cifras lo situaban con niveles de apoyo cercanos a los 74 puntos (El Tiempo, 29 de diciembre de 2002), además si se considera el apoyo de la cúpula política que desde un principio estuvo vinculada en las negociaciones, sobre todo los asambleístas todo parecía indicar que sería aprobado con éxito; y aunque algunas de las propuestas presentadas en el texto original de Uribe fueron modificadas, como fue la revocatoria del Congreso y el cambio a una asamblea unicameral, el proyecto fue aprobado con facilidad.

Sin embargo, el punto de inflexión en el referendo presidencial convocado por Álvaro Uribe, pese a que contemplaba un amplio espectro de lo político tenía un punto débil, era que también incluía medidas de austeridad económica que afectaban directamente a la clase trabajadora, es por ello que como medida de respuesta a la propuesta presidencial los sectores sindicales formaron un frente de defensa en contra del referendo, bajo la sospecha de que el referendo contenía elementos políticos que bien podrían haber sido aprobados por la vía institucional. El contenido que llamaba la atención era el que estaba relacionado con el sistema de pensiones y con el congelamiento de aumentos salariales; en ese sentido, la campaña que se orquestó en contra del referendo manifestaba que el trasfondo del referendo era cumplir los acuerdos del Fondo Monetario Internacional (Vargas 2004: 92).

La fecha que se estableció fue el 25 de octubre de 2003, la campaña oficialista comenzó con un proceso de capacitación para los electores, ésta

consistía en explicar el contenido del referendo y “era publicitada mediante intervenciones de personas comunes y corrientes, quienes se mostraban preocupadas por el futuro del país”. De manera paralela se entregaron cartillas informativas, se grabaron mensajes telefónicos” (Amézquita 2008: 84). Esta campaña se intensificó por parte del oficialismo, incluso a principio del mes de octubre de 2003 el presidente Álvaro Uribe se presentó al programa El gran hermano para hacer promoción sobre las reformas políticas (El País, 4 de octubre 2003).

La oposición al referendo estaba conformada por un bloque que se llamó Comité ciudadano promotor del Voto por el No (CNV), los opositores de acuerdo con Constanza Amézquita estaban integrados por militantes de ADM-19 y dos representantes políticos del conservadurismo, “Juan Camilo Restrepo, ex-candidato presidencial de dicho partido en el 2002 y ex ministro de hacienda, y John Mario González, asesor de Restrepo en el Senado y en su campaña presidencial” (2008:87) la oposición buscaba informaba generar un voto consciente por el No “Nosotros nos íbamos con un sector, debíamos convencerlo de votar ‘NO’”.

Sin embargo, el bloque más fuerte estaba conformado por los sindicatos, en tanto que hacer serias reflexiones sobre el voto negativo era complicado por la cantidad de preguntas consideradas en el referendo y los alcances que tenían algunos puntos respecto de otros, la estrategia era optar por el abstencionismo, a diferencia de lo ocurrido en la campaña por el sí, y en la campaña abstencionista, el CVN carecía de la movilización de sectores sociales específicos, tal como ocurría con los sindicatos y otras organizaciones en la GCD. Los recursos de esta corriente

de oposición al referendo eran escasos tal como lo menciona Constanza Amézquita “el CVN estaba orientado exclusivamente hacia los medios, siendo designado John González como vocero de la campaña ante estos. La escasez de recursos también dio lugar a una mínima organización burocrática del CVN, de forma tal que ninguno de sus colaboradores recibió honorarios por su trabajo político” (2008: 88).

Por otra parte dentro de la campaña el No destacaba la cifra de lo que costaría el referendo, sobre todo porque Uribe sostenía en su momento una política de austeridad que contrastaba con el costo de 77 mil millones de pesos que era el costo del referendo. Aunado a este costo tendrían que considerarse la campaña, la publicidad y las campañas educativas (El Tiempo 2002). Las fuerzas políticas que participaban en el referendo definieron su posición hacia el referendo de la siguiente manera, los partidos, elite política y gremios económicos se posicionaban por el Sí, mientras que el No era promovido por un sector mínimo conformado por los conservadores Juan Camilo Restrepo, John Mario González y Héctor Pineda. Mientras que por la abstención se conformó “La gran coalición democrática por la abstención activa” (GDC) que estaba representada por la élite sindical, la coalición Polo Democrático que había respaldado la candidatura de Luis Eduardo Garzón y la bancada parlamentaria Alternativa Democrática (AD). Al término de la votación del 25 de octubre de 2003 el abstencionismo venció al Sí y el No.

Un aspecto al considerar en este análisis es el papel que jugaban los medios de comunicación en el desarrollo democrático, durante el año 2004 un Relator de Libertad de Expresión de la ONU señaló la existencia de una polarización de opiniones que no permiten el desarrollo de la libertad de opinión, esta polarización

estaba enmarcada por el discurso institucional que definía a los amigos y enemigos de la democracia que hacía mucho más complicada las relaciones entre sociedad civil y gobierno. El informe presentado por la ONU considera que hay persecución a la oposición, estigmatización y judicialización de organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones. En las entrevistas se destacó una gran brecha entre la sociedad civil y las autoridades (Informe sobre la libertad de expresión 2012)

Por otra parte, en medio de estos señalamientos también están los altos índices de popularidad al gobierno de Álvaro Uribe durante su primer año de gobierno, tal como señala Carolina Galindo Hernández que había en esa polarización “la cristalización de un rasgo propio de los gobiernos populistas de antaño como es el establecimiento de un sujeto político, “los patriotas”, que representa una idea de un “nosotros” (podríamos decir de un “pueblo”, según la caracterización de Alan Knight) que es posible gracias a la existencia de un “ellos”, encarnado en los terroristas o en quienes, desde diferentes frentes, manifiestan algún tipo de oposición al gobierno” (Galindo, 2007: 157). Es patriotismo estaba encarado por un perfil beligerante que asumía con mano dura a los violentos o a la crítica y se canalizó en el ejercicio del Referendo de 2003.

4.5 Resultados

Pesé a la intensa movilización oficialista y a la fuerte posición del presidente Uribe que días antes del referendo mandó mensajes contundentes como el siguiente: “La patria está llena de necesidades, con un déficit fiscal muy alto, con un endeudamiento muy alto, con una corrupción que hace muchísimo daño y por eso necesitamos darle un golpe a la corrupción, darle un golpe a la politiquería” (BBC

Colombia 21 de octubre de 2004), las respuestas del referendo fueron aprobadas en su totalidad, sin embargo sólo una alcanzó la cifra de participación que exigía la Corte electoral y que era del 25 por ciento del padrón electoral. La única pregunta aprobada fue la de muerte política, que prohíbe ser candidatos o recibir contratos del gobierno a aquellas personas que fueron acusadas por delitos de corrupción. Por otra parte la pregunta que tuvo menor porcentaje de aprobación fueron las referentes al sistema de pensión que sólo obtuvo el 80.2 por ciento de aprobación.

Es significativo el hecho de que la participación global del referéndum apenas alcanzó el 26.62 por ciento, es notable que hubo una inhibición importante de la oposición para que el electorado no se presentara en la elección sobre todo por el número tan alto de preguntas contenidas en el referéndum, la revisión más cercana a cada una de las preguntas da mucho mayores indicios de que pese a que el referéndum contenía muchos tópicos y algunos sobre temas diversos hay cambios significativos entre la aprobación de preguntas que tenían que ver sobre la limitación a la politicatería” señalada por el propio Uribe, como las preguntas sobre los derechos políticos o sobre la eliminación de suplencias temporales que obtuvieron un una mayor participación y un porcentaje más alto en la votación a favor, mientras que la pregunta que tenían relación con el sistema de pensiones apenas logró el 80.28 por ciento por lo que no logró el porcentaje necesario para que fuera aprobada la pregunta (véase cuadro 3). Pese a que Álvaro Uribe no obtuvo el triunfo en el referéndum, logró que fueran aprobadas estas propuestas en el Congreso. Este fracaso da muestra de diversos errores en la estrategia del ejecutivo, un *obús* de pregunta con diversidad de temas que en principio planteaban una recomposición

del sistema político, pero que tenía un tema de naturaleza económica bajo condiciones de decrecimiento del PIB. (véase cuadro 4.1)

Cuadro 4.1 Resultados del referéndum

q	Tema	Votación a favor		Votación en contra		Nulo	Participación
1	Sobre los derechos políticos	5,874,193	93.3	125,266	4.68	1.99	25.11
2	Sobre el voto nominal	5,871,354	94.35	119,213	3.73	1.92	24.82
3	Sobre eliminación de suplencias temporales	5,839,612	93.27	125,850	4.72	2.01	24.97
4	Sobre facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control del presupuesto	5,319,557	86.52	124,915	11.4	2.03	24.52
5	Sobre los servicios administrativos de Congreso	5,668,819	93.6	104,406	4.67	1.72	24.16
6	Sobre la reducción del Congreso	5,328,733	93	105,040	5.16	1.83	22.85
7	Pérdida de investidura	5,403,139	94.71	93,982	3.65	1.65	22.75
8	Sobre las limitaciones y pensiones	5,602,823	90.06	124,926	7.93	2.01	24.82
9	Sobre la supresión de Contralorías	5,557,950	90.57	117,946	7.51	1.92	24.48
10	Prohibición auxilios	5,174,738	94.73	109,104	4.64	1.79	24.36
11	Nuevos recursos para educación y saneamiento básico	5,668,878	93.87	100,384	4.47	1.66	24.09

12	Nuevos recursos para educación y saneamiento básico	5,587,469	90.16	123,228	4.62	1.99	24.68
13	Congelación de salarios y pensiones mayores a 2SMLM	4,907,283	80.28	141,546	17.4	2.32	24.38
14	Nuevos requisitos para personería jurídica de los partidos y movimientos políticos	5,457,866	91.06	115,300	7.06	1.92	23.91
15	Vigencia	5,457,951	93.71	97,197	4.62	1.66	23.31

Fuente: realización propia con datos de <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/refer03.html>.

Gráfica 4.2 Porcentaje de participación en las preguntas del referéndum



Fuente: elaboración propia con datos de <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/refer03.html>.

Bajo las condiciones en que fue pensado el referendo presidencial por parte Álvaro Uribe era posible plantearse escenarios positivos, sobre todo porque iban influenciados por el discurso de un presidente que había obtenido el triunfo en la primera vuelta, además del ánimo conciliador y reformista que acompañó su triunfo en las elecciones de 2002. Sin embargo en la resolución del referendo existieron factores que condicionaron su triunfo, primero el hecho inusitado de dos campañas que desestimaban la propuesta de Uribe y convocaban a la población a dos vías, la del No y la del abstencionismo. Por otra parte, está otro factor que puede ser influyente en la respuesta del electorado por optar la vía del abstencionismo, y ésta tiene que ver con el número de preguntas y temas propuestos en un solo referendo, los temas eran diversos, pero sobre todo había temas que implicaban medidas económicas que finalmente afectarían sus vidas, sobre todo en lo concerniente en los temas referentes al sistema de pensiones y la congelación de los salarios.

4.5.1 Los resultados a largo plazo del referendo

Álvaro Uribe llegó a la presidencia con un alto apoyo y enarbolando dos proyectos políticos, que dadas las condiciones sociales, económicas y políticas de la República de Colombia resultaron en unos comicios exitosos, estos dos proyectos eran: el proyecto político de Seguridad democrática y La lucha contra la corrupción y la politiquería

El contexto político en el que se desarrolló el proyecto de seguridad llamado “Seguridad democrática” tiene dos aristas, el contexto internacional después de los atentados del 9/11 que modificó los ejes de la política internacional de los Estados Unidos para con el resto del mundo, bajo ese contexto Colombia representaba un

espacio problemático debido a las condiciones de la violencia producidas por el narcotráfico y las guerrillas, lo que representaba una amenaza a la relación con el país del norte y ahondar aún más el problema de inversión económica, la segunda arista era de tipo interna para solucionar el problema de seguridad nacional por lo que éste “se encaminó principalmente a lograr el restablecimiento del orden público, como requisito indispensable para asegurar el control del territorio y restablecer el monopolio exclusivo del Estado en el uso de la fuerza” (Garzón 2011: 11).

Desde la campaña presidencial se definió la estrategia para el restablecimiento del orden público, sobre todo porque el 2000 fue el año en que se registraron los mayores niveles de violencia en Colombia por parte de las guerrillas y las autodefensas las cuales buscaron crear vacíos de institucionalidad dentro del territorio. De ahí que la política de Seguridad Democrática se “tradujo en un plan de campaña militar, desarrollado en dos fases, la primera orientada a la recuperación del territorio -Plan Patriota- y la segunda en su consolidación –Plan Consolidación-, ambas con el único fin de contener la amenaza violenta de los grupos armados ilegales” (Garzón 2011: 11). Este conjunto de estrategias, en principio, garantizaría el restablecimiento de condiciones mínimas de seguridad y con ello atraería inversión, se esperaba que de manera conjunta la disminución de la violencia y la inversión redujeran la pobreza.

Por otra parte, la segunda propuesta política con la que Uribe asumió el poder estaba enfocada a realizar una serie de cambios institucionales que desde el discurso mediático del presidente eran medidas con las que se esperaba combatir la corrupción y la politiquería. Diversos autores han puesto particular atención al

discurso político del presidente Álvaro Uribe, sobre todo porque se posicionaba como un líder moralista que se anteponía al discurso oficialista al ser antiparlamentario y antipolítico, desde esa trinchera Uribe Vélez forjó la imagen de un político trabajador y que compartía los intereses comunes de la población colombiana, tal como lo señala Carolina Galindo “este ritmo vertiginoso de acción de la figura del presidente -completamente atípico en la historia colombiana y sintetizado en su consigna “trabajar, trabajar y trabajar”- explica en buena parte el hecho que su popularidad haya llegado a niveles que oscilaron entre un 60 y un 70% (Galindo 2007)

De fondo la propuesta de cambio constitucional planeada por Uribe Vélez tenía objetivos muy puntuales acerca del Estado de excepción, la modificación del Congreso para que este fuera unicameral, también se proponía la eliminación de Consejo Superior de la Judicatura, también se esperaba dar un nuevo ordenamiento territorial. Además de estos cambios institucionales estaban las propuestas de corte económico que se esperaban al modificar el sistema de pensiones colombiano, además de solucionar algunos problemas fiscales y la eliminación de algunos sectores de la burocracia estatal para la reducción de gastos estatales.

La propuesta constitucional como ya lo vimos se condensó en el referendo presidencial, la cual no tuvo el efecto deseado, sobre todo porque la propuesta original del presidente fue perdiendo fuerza, sobre todo al eliminarse la propuesta de revocación de mandato y la asamblea unicameral, Alejo Vargas señala que “las negociaciones con el Congreso y el examen de la Corte Constitucional fue reduciendo la propuesta de referendo en una colcha de retazos, con artículos muy

inconexos, algunos taquilleros como la penalización del consumo de sustancias psicoactivas, la reforma de los partidos, el voto público de miembros de cuerpos colegiados, la eliminación de suplencias de los congresistas, la muerte política a los funcionarios corruptos y la abolición de los auxilios parlamentarios” (2004)

En principio, la primera propuesta política de Álvaro Uribe como presidente, resultaba ser un ejercicio de poder en el que pondría a girar la maquinaria política a través del referendo presidencial, al llevarse al mismo tiempo que la Reforma Política en el Congreso, Uribe esperaba que la negociación en el Congreso y su popularidad le resultaran semejantes a su triunfo electoral cuando ganó la presidencia. No obstante, como ya ha sido señalado en párrafos anteriores, la falta de negociación con los otros actores, que en este caso eran los sindicatos minó su propuesta política.

Siguiendo la línea de análisis propuesta por Bourdieu, “la política es una competencia en donde hay que aprender el lenguaje, los trucos, las relaciones de fuerza, como tratar con los adversarios... Esta cultura específica debe ser dominada en la práctica. No se trata solamente de una cultura académica sino de una cultura por una parte cultivada y que se aprende en parte en el Sciences Po, sobre todo en nuestros días, pero también en la práctica, a través de confrontaciones...” y aclara que un ejemplo de sabiduría se demuestra en el dominio del derecho constitucional. Hay momentos en que, si no tienes un mínimo de cultura en derecho constitucional, estás excluido de toda una serie de debates (Bourdieu 2000:15). En el caso de Uribe, tal pareciera que la falta de *expertise* en el ámbito constitucional también jugó en su contra en el momento de colocar el tema en la agenda del

referendo, lo que llevo a la modificación de la propuesta inicial y la desconexión de temas que se consultaron a la ciudadanía. La apuesta estratégica de Uribe fue errada en tanto que apostó a su fuerza electoral y a la idea de unicidad política después de su triunfo al ganar la presidencia le hicieron desestimar a nuevos adversarios políticos.

Sin embargo, pese al fracaso de referendo presidencia es notable que el presidente Uribe concluyó su mandato presidencial con un fuerte apoyo popular, mismo que le permitió la reelección presidencial, este temprano impasse pareció reconfigurar la agenda política en torno de un nuevo proyecto político y este fue la reelección presidencial, Alejo Vargas señala que “los lazos de interdependencia entre el ejecutivo y el legislativo explican la cohesión de buena parte de los políticos tradicionales en torno al presidente Uribe y la creciente cercanía de éste con respecto a políticos clientelistas que antes despreciaba. Estas relaciones llegaron a su clímax en los meses previos a las elecciones de mayo de 2006 y durante la conformación del equipo de gobierno, entre junio y agosto del mismo año.” es importante señalar que este cambio de dirección estuvo apoyado por el acercamiento de Uribe con la clase política tradicional y por el éxito económico colombiano, además de que la consolidación de la política de seguridad ocurrió en forma sincronizada con la expansión de la economía mundial.

Capítulo 5.- Auge y declive del referendo presidencial en Bolivia

A lo largo de tres periodos presidenciales Evo Morales Ayma ha convocado, por iniciativa propia, a cuatro referéndums (véase cuadro 1), en este capítulo se analizarán las condiciones de triunfo y un eventual fracaso del presidente boliviano. Durante el desarrollo de este capítulo se pondrá especial énfasis en explicar cómo se iniciaron los procesos de convocatoria, las condiciones políticas y actores que intervinieron en el diseño de las preguntas de los referéndums, así como algunos factores contextuales que pudieron influir sobre los resultados.

En particular se ofrece una explicación sobre cómo en las convocatorias presidenciales de Evo Morales se activaban los conflictos de división étnica y cómo estos constituyeron un elemento de éxito o fracaso en cuanto a las condiciones en las que se presentaron esos referéndums. En la siguiente sección se analizará la elección de la asamblea a referendo constitucional de 2002 y en una segunda sección se revisará y analizará el fracaso presidencial del referéndum para el cuarto mandato de Evo Morales en 2016.

Caudro 5.1 Referéndums presidenciales Evo Morales 2006-2016

Mecanismo de democracia directa	Fecha	Convocado por:	Resultados	La opción presidencial
Elección de la asamblea constituyente	6 de julio de 2006	Congreso	MAS 53% PODEMOS 23.5% OTROS 22.7%	Ganó

Referéndum revocatorio	10 de agosto de 2008	Congreso Nacional, impulsado en el Senado por PODEMOS	Sí 67% No 33%	Ganó
Referéndum constitucional	25 de enero 2009	Congreso Nacional Boliviano	Sí 61.4% No 38.57	Ganó
Referéndum cuarto periodo presidencial (reelección)	21 de febrero 2016	Congreso Nacional Boliviano	Sí 48.7 No 51.3	Perdió

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

5.1 De la Asamblea Constituyente al Referéndum constitucional

La refundación del Estado a través de una Asamblea Constituyente (AC) se convirtió en la bandera con la que el MAS arribó al poder, Evo Morales fue electo como presidente constitucional de Bolivia en diciembre de 2005 con la mayoría absoluta de los votos (53.7%), lo que representaba un hecho significativo pues la última vez que un presidente había obtenido esos resultados fue en el año de 1982¹⁷; además del inédito apoyo popular que tuvo el presidente al ganar la elección presidencial, el partido MAS se convirtió en la primera fuerza con 72 diputados, sin embargo en el Senado no logró tener la mayoría, aun así era la segunda fuerza ¹⁸.

¹⁷ El sistema político boliviano se caracterizó durante los años 1985 y 2002 por tener un sistema de partidos altamente fragmentado que funcionaba a partir de la creación de pactos políticos que giraban en torno a las tres fuerzas políticas más importantes que eran Movimiento Nacional Revolucionario, Acción Democrática Nacionalista, y el Movimiento Izquierda Revolucionaria. Los pactos políticos que se desarrollaron durante esta época tenían la característica de ser de orden político y económico. Estos pactos tenían como punto de iniciación la elección presidencial, pues existía en la constitución boliviana una condición que establecía que la elección del presidente quedaba en manos del Congreso cuando ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos en la elección popular.

¹⁸ Durante el periodo político que corresponde a la denominada “democracia pactada” que abarca los años 1985-2002 ningún partido logró obtener la mayoría absoluta de los votos, bajo esas circunstancias es que los partidos buscaban establecer pactos y coaliciones que funcionaran, no solo para la elección presidencial, sino que también se mantuvieran durante el periodo de gobierno

Cuadro 5.2 Conformación del Congreso

Partido	Diputados	Senadores
MAS	72	12
PODEMOS	43	13
UN	8	1
MNR	7	1
Total	130	27

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

5.1.1 Sobre las condiciones generales de la convocatoria, las líneas de conflicto

Para Mark Clarence Walker (2003), la estrategia que siguen los presidentes que convocan a referéndums está condicionada por la negociación entre las élites, es relevante que para en el caso boliviano lo que precedió a la estrategia presidencial de Evo Morales para convocar a un referéndum, es la ruptura de esos pactos entre las élites que habían dominado desde 1985 hasta 2003, ese periodo fue conocido como Democracia Pactada (Lanzaro 2001, Mayorga 2001, Correa 2011). De ahí que lo que observamos claramente, es que la estrategia presidencial boliviana no es necesariamente un acuerdo de élites sino más bien un ejercicio de liderazgo único que está sustentado en el poder de convocatoria y popularidad del presidente, así como en sus poderes partidarios y bajo el amparo de una condición económica favorable.

Una serie de factores propiciaban un ambiente económico positivo para convocar, no sólo a la conformación de la asamblea constitucional, sino también para aceptar un referéndum revocatorio de mandato y para ratificar la constitución política de Bolivia.

Vale la pena señalar que la economía boliviana está concentrada en la exportación de materias primas, el Producto Interno Bruto del país es uno de los más bajos en comparación con el resto de América Latina, sin embargo durante años recientes Bolivia ha tenido un despegue en la economía y su crecimiento ha sido sostenido desde la década pasada.

Las actividades económicas principales de Bolivia son la extracción minera y la extracción de gas natural, los bolivianos tienen la segunda mayor reserva de gas natural en América, por lo que sus exportaciones de gas a los países vecinos de Argentina y Brasil se han convertido en una de sus principales fuentes de ingresos. Durante los últimos años se ha incrementado la producción agrícola del país a partir de la producción y exportación de productos como son: la soya, caña de azúcar, girasol, quínoa, cacao y café.

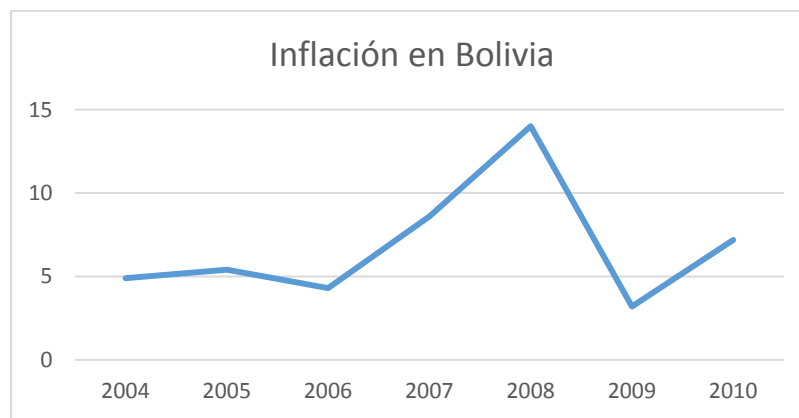
El PIB en Bolivia ha incrementado casi 20 puntos porcentuales desde el año 2004, este incremento está relacionado con el aumento de los ingresos por los hidrocarburos que fueron nacionalizados por el gobierno de Evo Morales. Asimismo el sector minero creció del 3.5 por ciento del PIB de 2005 al 6.1 por ciento del PIB en 2009. Mientras que el sector de los hidrocarburos pasó de ser del 6.4 al 4.9 por ciento del PIB en estos mismos años, mientras que el sector agrícola se mantiene arriba del 10 por ciento del PIB.

En promedio el crecimiento del PIB antes de la llegada del gobierno de Evo Morales había sido del 3.49 por ciento, esto para el periodo 1990-2003. Desde la llegada de Morales el crecimiento se ha mantenido constante, aunque con un ligero

descenso de la economía en el año 2009, que corresponde con el periodo de depresión económica mundial.

En cuanto a la inflación, durante el gobierno de Evo Morales la inflación se incrementó durante el primer periodo de gobierno, en 2008 la inflación llegó al 14 por ciento y el gobierno tuvo que adoptar medidas para retardar el crecimiento económico, lo que repercutió en el ritmo de crecimiento económico para los años posteriores, finalmente la inflación fue temporal (véase gráfica 5.1).

5.1 Inflación en Bolivia



5.1.2 El clivaje étnico regional

Sin embargo, la llegada de Evo Morales al poder puso en evidencia una serie de conflictos regionales y de naturaleza étnica que se hallaba en estado latente en Bolivia, pese a que el MAS había ganado con un amplio margen la presidencia, la conformación de gobiernos locales, por primera vez en 2006, había otorgado protagonismo a los prefectos departamentales, fueron éstos quienes se convirtieron en la verdadera oposición al régimen de Morales. El oriente boliviano, que está conformado por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando; a estos

departamentos se suman Chuquisaca y Tarija, esta zona se le ha llamado la “Media luna”, pues es en esta región donde se concentra el área urbana, y la mayor parte de la población blanca del país, además de concentrar el sector empresarial y de mayor empuje económico. Por otra parte están los departamentos del occidente boliviano, La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí, en esta región se concentra el mayor número de población indígena y pobre del país.

Para explicar la naturaleza del clivaje étnico boliviano, hay que entender que éste se encontraba subyacente en las relaciones políticas durante la democracia pactada, y que fue con la caída de los partidos tradicionales durante la crisis política de 2002 a 2005 y el resurgimiento de partidos indigenistas como el MAS que el clivaje étnico cobró mayor fuerza. Durante la época correspondiente a la democracia pactada los partidos políticos fueron incapaces de organizar las identidades socio-políticas de la población, a decir de Mariana Giusti Rodríguez, en el contexto boliviano “se sugiere que la ausencia de un sistema de partidos consolidado es producto de la falta de clivajes sociales con suficiente fuerza para estructurar las identidades políticas de la población. Al contrario, lo que se observa en Bolivia es un ciclo interminable de construcción y fracaso de nuevos vehículos políticos” (2014:24).

Es con la llegada del MAS que emerge de forma más clara la división política entre el bloque con mayor oportunidad económica, social y política y la otra Bolivia indígena, esta emergencia, producto de la desarticulación del sistema de partidos tradicional tuvo un impacto significativo sobre las votaciones, es así que algunos trabajos como el de Rafael Loayza (2011) y Raúl Madrid (2012) sugieren que el

factor indígena influyó también en las votaciones de 2005 y 2009, y este es visible cuando se observan los patrones de votación de las entidades indígenas, éstos muestran claramente una correlación positiva entre etnicidad y voto al MAS (Véase cuadro 5.3 y 5.4).

Cuadro 5.3 Elecciones generales 2005: votación por departamento

Partido	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
UN	7.91	6.80	5.55	5.42	5.09	7.18	12.49	6.25	23.23
MAS	54.17	66.63	64.84	63.58	57.80	31.52	33.17	16.50	20.85
MNR	4.31	2.55	2.47	3.91	5.68	14.02	11.58	30.12	10.0
PODEMOS	30.93	18.10	25.05	24.96	25.69	45.28	41.80	46.31	41.19
Otros	2.68	5.93	1.6	3.12	5.73	1.96	0.95	0.82	0.72
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Corte Nacional Electoral

Cuadro 5.4. Prefectos por departamento

Núm.	Departamento	Partido	% de la Votación
1	Chuquisaca	MAS	42.3
2	La Paz	PODEMOS	37.38
3	Cochabamba	AUN	47.64
4	Oruro	MAS	40.95
5	Potosí	MAS	40.69
6	Tarija	ER-CC	45.64
7	Santa Cruz	APB	47.87

8	Beni	PODEMOS	44.63
9	Pando	PODEMOS	48.03

Fuente: Corte Nacional Electoral

5.1.3 La convocatoria

Como ya he señalado, a partir de estas condiciones tanto políticas como económicas es que Morales optó por impulsar la ley de Convocatoria para la integración de la Asamblea Constituyente. Cabe señalar que esta convocatoria para elaborar una nueva constitución era una de las demandas que se enarbolaron durante la crisis de Octubre de 2003, con la salida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, en el mismo año, las protestas aumentaron y como consecuencia de éstas es que en el año 2004, el presidente interino Carlos Mesa impulsó la modificación a la constitución que permitiera la creación de una asamblea constituyente, la inestabilidad política no permitió que se agilizara la conformación de la asamblea constituyente, no fue sino hasta que Morales asumió el poder que la Ley Especial de Convocatoria para la AC que fue aprobada por el Congreso.

Las demandas para elaborar una nueva constitución no eran exclusivas del MAS, sin embargo, una vez llegado a la presidencia, Evo Morales respondió a la demanda con la conformación de una asamblea Constituyente (AC), La ley especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y referéndum vinculante estableció que “la ‘única finalidad’ de la AC era la ‘reforma total’ de la Constitución Política del Estado, fijando un periodo de sesiones no menor de seis meses ni mayor a un año, a partir del día su instalación”. (Lazarte 2008) También señalaba que la AC

aprobaría el texto de la nueva Constitución con dos tercios de los votos de los miembros presentes en la Asamblea.

Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente (Corte Nacional Electoral 2006: 3)

Un elemento importante que prescribió la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente era que la AC “es independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado”. (Ley de Convocatoria: 2006) Este señalamiento, conocido como la regla de dos tercios, fue motivo de fuertes disputas entre el oficialismo y las fuerzas opositoras.

La convocatoria fue recibida con entusiasmo, numerosas organizaciones políticas, sociales e indigenistas manifestaron su intención de participar en la elección que se celebró el día 6 de julio de 2006. Los resultados favorecieron al MAS que obtuvo un total de 137 puestos “distribuidos entre militantes del partido, intelectuales y líderes de diferentes organizaciones” (Deheza: 2007, 50). El segundo lugar lo ocupó PODEMOS con 60 puestos; los demás puestos fueron distribuidos en 14 asociaciones políticas y sociales diversas (véase cuadro 5.5)

Cuadro 5.5 Asamblea Constituyente: número de escaños

Sigla	Departamentales	Circunscripciones uninominales¹⁹	Totales
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
ASP	1	1	2
AYRA	0	2	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NF	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3

¹⁹“La Ley Especial de Convocatoria estableció que 255 sería el número de constituyentes, 210 serían elegidos en 70 circunscripciones trinominales dos por la primera mayoría y uno por la segunda mayoría los restantes 45 constituyentes fueron distribuidos en cinco por cada uno de los nueve departamentos, de los cuales dos fueron elegidos por la primera fuerza y los otros tres por las siguientes”. Corte Nacional Electoral (2006 b) *Asamblea Constitucional y Referéndum*, [en línea] www.cne.org.bo/centro_doc/separatas/acr2006_sep2.pdf , p.5

PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
TOTALES	45	210	255

Fuente: Fernando Mayorga (2008)

La Asamblea Constituyente inició sus actividades el 6 de julio de 2006 en Sucre; uno de los elementos novedosos fue la pertenencia étnica de las constituyentes y su relación con los pueblos indígenas originarios.²⁰ El mapa político al interior de la asamblea repetía el escenario de polarización política con dos frentes: uno el frente mayoritario del MAS situado en el eje centro izquierda con una orientación indigenista –nacionalista; y dos un frente minoritario compuesto por la agrupación política PODEMOS, MNR y ADN, orientados en el centro derecha, cuyos principios se acercaban a los principios de la democracia liberal.

Los trabajos de la AC iniciaron con un ambiente positivo, mismo que fue decreciendo conforme fueron pasando los meses. Los primeros conflictos se generaron en la redacción del reglamento general de la AC, la discusión giró en torno al carácter originario de la asamblea y la fórmula de votación para aprobar los artículos de la Constitución. El oficialismo, dentro y fuera de la asamblea, exaltaban el carácter plenipotenciario de la AC basados en el reglamento interno que definía a la AC como originaria, y por tanto independiente de los poderes constituidos. Bajo ese argumento el oficialismo buscaba modificar el reglamento para que la nueva

²⁰“Socialmente predominaron los de clase media inferior, entre ellos una mayoría de dirigentes de alguna organización social y una presencia minoritaria de clase media profesional. Dada la importancia del componente indígena, una mayoría de cerca del 60 % declaró pertenecer a un grupo indígena-originario”. Jorge Lazarte (2008) op. cit. p.33

constitución pudiera ser aprobada por la mayoría absoluta de los votos y no por la mayoría especial de dos tercios que establecía la convocatoria.

Cuál es el balance sobre la conformación de la Asamblea Constituyente, tal como señala Gabriel Negretto, después de la renuncia de Sánchez Lozada, tanto las fuerzas tradicionales como las nuevas surgió el consenso de que se necesitaba una nueva constitución (2015:9), cabe señalar que esta nueva conformación de la Asamblea Constituyente favoreció al MAS pues pudo conformarse como primera fuerza política para la creación de la Nueva Constitución, lo que le otorgó protagonismo sobre el contenido de la constitución, por lo que el partido del Presidente puede considerarse triunfador, sin embargo durante la elaboración de la misma prevaleció la tensión sobre la soberanía de la asamblea, sobre todo porque el MAS no contaba con las dos terceras partes requeridas para aprobar la constitución.

A principios de septiembre de 2006 el MAS logró imponer la primera regla procedimental que establecía la supremacía de la soberanía nacional por parte de la Asamblea, esta acción fue rechazada por la oposición pues suponía que a partir de esta acción sería desplazada la Ley de convocatoria y entonces la aprobación de la Nueva Constitución quedaría en manos de la Asamblea Constituyente al ser ésta la depositaria de la soberanía. Este conflicto político concluyó cuando el partido oficial desistió del intento y respetó los límites de la legislatura (véase Negretto 2015: 9).

Los trabajos de la constituyente tuvieron algunos problemas, sobre todo en lo concerniente a los artículos sobre la descentralización política del Estado,

también sobre la sede de los poderes, pese a ser un tema secundario, durante varios meses se detuvieron los trabajos cuando el oficialismo pedía que los poderes del Estado continuaran en la ciudad de La Paz, mientras que la oposición buscaba que los poderes quedaran asentados en la Ciudad de Sucre, que era la capital original de la República.²¹ Detrás de esta discusión estaba el descontento de la oposición por la propuesta del MAS que anteponía las autonomías indígenas sobre las departamentales. Esta confrontación trajo consigo fuertes disturbios en Sucre que paralizaron a la AC por tres meses.

Sobre los efectos a la distribución del poder que tuvo como resultado esta nueva asamblea constituyente es que la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) contempla algunos cambios significativos para el poder ejecutivo como es la reelección consecutiva, que la constitución de 1994 no contemplaba, una segunda modificación, particularmente significativa, es que la NCPE desapareció la facultad del poder legislativo para elegir al presidente en caso de no haber obtenido la mayoría absoluta de los votos en la elección popular, este cambio modifica significativamente una práctica que prevaleció durante los años de la llamada Democracia pactada (1985-2002) en la que los presidentes eran electos en el Congreso a través de pactos entre los partidos, pues ninguno de los presidentes de ese periodo ganaba la presidencia con la mayoría absoluta requerida; la NCPE en 2009 establece que para ganar la presidencia se necesita la mayoría absoluta de la votación por lo que se incorpora el ballotage.

²¹ Sucre, capital del departamento de Chuquisaca es la capital constitucional de Bolivia pero en el siglo XIX problemas internos en la administración pública hicieron que los poderes del Estado se trasladaran a la ciudad de La Paz que se convirtió en sede de gobierno.

En cuanto a las facultades la NCPE otorga al Presidente el poder proactivo para la emisión de decretos supremos y resoluciones; en la Constitución de 1994 el presidente también tenía esta facultad, aunque aclaraba que los decretos eran de carácter regulativo o administrativo. En cuanto a la iniciativa legislativa, vale la pena destacar que también tienen la facultad de iniciativa los ciudadanos, lo asambleístas, asimismo el Tribunal Supremo en caso de iniciativa de temas con respecto a la justicia, los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.

En cuanto a una de las modificaciones más importantes es que la NCPE establece que la revisión judicial en Bolivia sobre la constitucionalidad la ejerce el Tribunal Supremo de Justicia que es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, este se encuentra integrado por Magistrados y se organiza en salas especializadas. A partir de que fue promulgada la NCPE, los Magistrados serán elegidos mediante sufragio universal. La selección de candidatos se llevará a cabo en la Asamblea Legislativa y la aprobación de los candidatos requiere dos tercios de los miembros presentes en la Asamblea.

5.2. Referéndum vinculante sobre las autonomías

Esta misma Ley también convocaba a la celebración de un referéndum con carácter vinculante a la Asamblea Constituyente, éste definiría la postura de los ciudadanos sobre transformación de los departamentos en regiones autónomas. Esta demanda fue encabezada por movimientos cívicos y grupos empresariales de los departamentos del oriente boliviano desde 2005, pero tuvo efecto hasta el 6 de julio de 2006 junto con la elección de la Asamblea Constituyente.

La pregunta que se formuló para el referéndum autonómico es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución del Estado en los Departamentos en donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos que le asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?²²

De acuerdo a la convocatoria, las autonomías serían aprobadas, respectivamente en cada departamento, si la respuesta “sí” obtenía la mayoría simple; la convocatoria también estipulaba que los departamentos que así lo aprobaran accederían a las autonomías una vez aprobada la nueva Constitución (Véase cuadro 2).

Cuadro 5.6 Referéndum por las autonomías

Respuesta	Votos obtenidos	Porcentaje
Sí	1,237,312	42.412%
No	1,680,329	57.588%
Total válidos	2,917,329	100%

Fuente: Fernando Mayorga (2009)

²² Corte Nacional Electoral, Referéndum 2006, www.cne.bo

Los resultados del referéndum mostraron nuevamente una sociedad dividida: cinco departamentos votaron por el “no”: La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí que apoyaban la postura del MAS, mientras que el “sí” venció en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. Los resultados positivos en el oriente boliviano fueron anulados cuando el gobierno del MAS interpretó los resultados a nivel nacional y no por departamento, tal como explicaba la ley de convocatoria, y declararon que no habría autonomías. Esta determinación generaría fuertes conflictos en los trabajos de la AC.

Durante varios meses la discusión sobre las autonomías paralizó el trabajo de la AC, sobre todo por la falta de disposición del oficialismo a la concertación con otras organizaciones políticas. “Este impasse derivó en una fractura entre el oficialismo, entonces la oposición se trasladó a espacios no institucionales a través de paros cívicos, huelgas de hambre, e inclusive graves enfrentamientos entre civiles. El resultado fue el mantenimiento de lo establecido en la ley de convocatoria”. (Mayorga, 2008: 37)

Una de las líneas de debate más importante que se generó en la AC, fue la discusión sobre la descentralización política del Estado a través de las autonomías. Mientras que los departamentos orientales exigían el cumplimiento del referéndum sobre las autonomías, mediante cabildos públicos, el MAS planteó un nuevo modelo de Estado Plurinacional,²³ en esta propuesta “se expresan los matices indigenistas

²³ La idea de plurinacionalidad se sustenta “en el argumento del fracaso de una nacionalidad boliviana, se refiere a la “reidentificación de las nacionalidades indígenas y originarias” que son definidas a partir de criterios étnico lingüísticos. Se trata de reconocer constitucionalmente a más de 36 nacionalidades existentes en el pueblo boliviano” Fernando Mayorga (2008) op. cit. p.143

y la apelación a las nacionalidades indígenas y originarias”.²⁴ En oposición, la propuesta presentada por PODEMOS, proponía un modelo de autogobierno departamental con competencias normativas plenas.

La falta de consensos ente el oficialismo y la oposición provocó que un tema secundario adquiriera relevancia, como fue la discusión sobre la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que el MAS defendía que la ciudad de La Paz continuara como sede de los poderes del Estado, la oposición apoyó la demanda de trasladar los poderes a Sucre, que es la capital original de la República.²⁵ Detrás de esta discusión estaba el descontento de la oposición por la propuesta del MAS que anteponía las autonomías indígenas sobre las departamentales. Esta confrontación trajo consigo fuertes disturbios en Sucre que paralizaron a la AC por tres meses

Después de esta parálisis, y ausencia de diálogo democrático, a finales de octubre “se organizó un consejo suprapartidario bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República con la participación de las 16 fuerzas constituyentes y se encaró la tarea de conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia”.²⁶ El acuerdo al que se llegó fue que la Constitución reconocía cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena,

²⁴ *idem*

²⁵ Sucre, capital del departamento de Chuquisaca es la capital constitucional de Bolivia pero en el siglo XIX problemas internos en la administración pública hicieron que los poderes del Estado se trasladaran a la ciudad de La Paz que se convirtió en sede de gobierno.

²⁶ Mayorga Fernando (2008 b) “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”, *Blog Avatares y encrucijadas* [en línea] www.pieb.com.bo/blogsMayorga

ésta última serán reconocida en el ámbito municipal; en cuanto a las autonomías regionales serían aprobadas por los futuros gobiernos departamentales.

La Constitución fue aprobada en la AC sin la presencia de la oposición el 9 de diciembre de 2007. Posteriormente la constitución aprobada fue remitida al Congreso para la emisión de la ley de convocatoria del referéndum que debía aprobar o rechazar la nueva constitución política. En febrero de 2008 el Congreso Nacional con dos tercios de los congresistas del partido oficialista, y sin el apoyo minoritario de la oposición, aprobaron el llamado a refrendar la Constitución para el 4 de mayo.

En esa misma sesión el Congreso aprobó una ley interpretativa sobre la figura del referéndum, donde estableció que el Congreso Nacional era el único órgano con facultad para convocar a un referéndum departamental. Ésta medida respondió a la convocatoria que lanzó el prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, para probar el estatuto de autonomía en dicho departamento a través de un referéndum programado para el mismo día del referéndum constitucional.²⁷

La Corte Nacional Electoral rechazó las convocatorias a referendos nacionales sobre la nueva Constitución y sobre los estatutos autonómicos por ilegales.²⁸ El gobierno acató la resolución de la Corte Nacional Electoral, pero los

²⁷Días más tarde los departamentos Beni, Pando y Tarija también convocan a referendos sobre estatutos autonómicos para el día 4 de mayo de 2008.

²⁸ “La Corte Nacional Electoral argumentó que “El Congreso Nacional, mediante la Ley N° 3836, convocó a los Referéndums señalados el día 28 de febrero del año 2008 fecha de sanción de esta, sin haber sido promulgada. [Pues] Los efectos jurídicos de la ley se produjeron el día 29 de febrero del año 2008”. Corte Nacional Electoral, Resoluciones de la Corte Nacional Electoral 7 de marzo de 2008, [en línea] http://www.cne.org.bo/centro_doc/prensa_virtual/documentos/ResolucionesCNE070308.pdf

departamentos orientales la rechazaron y celebraron referendos autonómicos. Los referendos autonómicos de Santa Cruz, Beni y Pando se celebraron el día 4 de mayo, tal como se habían programado, el resultado favoreció la ratificación de los estatutos por la autonomía.

Los conflictos políticos en Bolivia durante el periodo de aprobación de la Constitución se volvieron más ríspidos, en gran medida por la división vertical de poderes producto de la relación entre el Ejecutivo y las autoridades departamentales. La oposición en los departamentos era combatida por el poder de convocatoria del presidente Evo Morales sobre un sector mayoritario de la población con el que se apoyaba para ejercer presión en los debates institucionales.

5.3 El Referendo revocatorio

En medio de las disputas políticas por la ratificación de la Constitución y la lucha por las autonomías se impulsó un Referéndum revocatorio de Mandato, aunque originalmente la iniciativa fue presentada por la oposición, de forma específica por Podemos, el gobierno de Morales decidió impulsar la ley de convocatoria para que se llevara el referéndum, y la oposición se sumó para aprobarla.

La base de apoyo que Morales tenía en los sectores populares le sirvieron para promulgar un referéndum revocatorio de mandato, el líder cocalero hizo un cálculo de los beneficios de apelar al apoyo de las masas y ratificar su poder, mientras que la actitud de la oposición parece improvisada pues hizo un mal cálculo al apostar a una posible pérdida del presidente. La ley del Referéndum Revocatorio establecía las reglas para poder revocar al Presidente y Vicepresidente si la

votación en contra alcanzaba un porcentaje mayor a la votación de la elección presidencial, por lo que el porcentaje de NO tenía que ser de más del 53.74 más uno por ciento, en el caso de los prefectos, la revocatoria de su mandato dependía de que la votación por el NO superara sus porcentajes de votación en las elecciones del 18 de diciembre de 2005. Finalmente, la organización política PODEMOS aprobó en el Senado por mayoría la ley 3850 del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular el día 8 de mayo de 2008, dicha ley fue promulgada el día 12 de mayo.

Las campañas dieron inicio el 9 de junio de 2008 en medio de un clima de inconformidad por algunos prefectos que consideraban que la ley era inequitativa y ambigua, las principales críticas se dirigían a cuestionar el hecho de que los porcentajes requeridos estaban sustentados en una votación del año 2005, y que para el año de celebración del referendo el padrón electoral había aumentado. Otro de los puntos señalados por la oposición al MAS, era que la elaboración de las preguntas, establecía claras diferencias entre la pregunta dirigida para ratificar al presidente y la pregunta dirigida para ratificar a los prefectos. Las preguntas tenían esta redacción:

En el caso del Presidente la pregunta fue enunciada de la siguiente manera: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado (sic.) por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera? En el caso de los Prefectos la pregunta era: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, acciones y gestión del Prefecto del Departamento? (OEA; 2009:6).

A estas inconformidades de las prefecturas y de las cortes departamentales se sumaron los señalamientos de la Corte Nacional Electoral que también señaló las posibles dificultades sobre el marco regulador de los porcentajes y sobre las preguntas del Referéndum.

“El día 31 de julio, la Corte Nacional Electoral (CNE) junto con siete Cortes Departamentales (excepto Oruro y Santa Cruz) emitió a través de la resolución N° 123/2008 una disposición sobre los criterios de aplicación técnica para el conteo del Referéndum buscando así clarificar los criterios establecidos por la Ley de Referéndum, según esta resolución, para que un Prefecto fuese revocado tendría que obtener un voto en contra superior al 50 por ciento más uno. En el caso del Presidente, para que fuera revocado tendría que obtener un voto en contra superior al 53.7 por ciento más uno” (OEA; 2009:6).

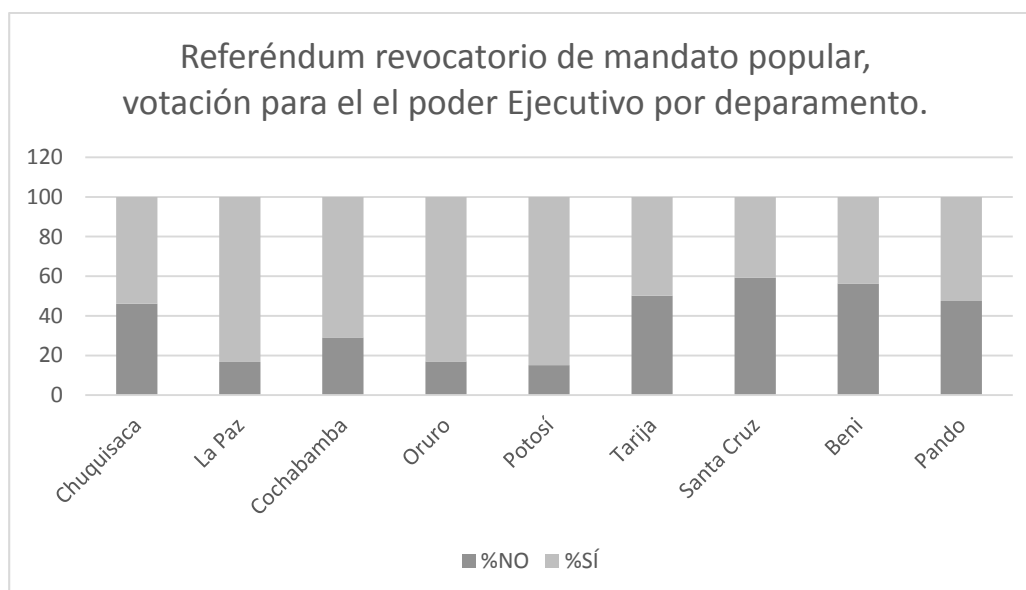
La resolución que expidió la CNE, en realidad no era ni interpretativa, ni modificaba el referéndum, el argumento que presentó en su momento José Luis Exeni, era que la Corte Nacional Electoral podía establecer criterios técnicos. Esta nueva disposición fue puesta en controversia por los prefectos, quienes consideraban que las modificaciones eran ilegales pues los criterios sólo tendrían que haberse modificado por el Congreso, toda vez que ahí se había promulgado la ley, esta situación provocó desconcierto, entre la prensa esta contradicción podría poner en riesgo la celebración del referendo, no obstante, se llevó a cabo. Las semanas que antecedieron al referendo estuvieron llenas de acontecimientos de protesta, huelgas

de hambre e inconformidad en los departamentos²⁹. Este tipo de respuestas por parte de la Corte Nacional Electoral explican en débil control judicial de Bolivia, lo que pone en una situación de ventaja al poder ejecutivo al momento de que las interpretaciones de las instituciones electorales o judiciales son parciales o tienen poca capacidad para incidir en la regulación de los referendos.

Prueba del apoyo que ciertos sectores brindan al gobierno del MAS quedó de manifiesto en la respuesta positiva al referéndum de revocación de mandato, que se celebró en Bolivia el 10 de agosto de 2008, para decidir sobre la permanencia del Presidente y de ocho de los nueve prefectos departamentales (véase gráfica 10).

²⁹ La Central Obrera Boliviana (COB) se movilizó desde el 21 de julio, demandaban la aprobación del proyecto de ley de pensiones elaborado por la misma Central. El gobierno rechazó el proyecto, por lo que hubo fuertes enfrentamientos y cerco a ministerios en la ciudad de La Paz. El Consejo Nacional. Otro aspecto importante por destacar es como el Consejo Nacional Democrático (CONALDE) integrado por las prefecturas de la “media luna”, incluidas Chuquisaca y Cochabamba, determinó el 18 de julio iniciar medidas de presión para que el gobierno repusiera los recursos del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH). El 4 de agosto, faltando seis días para la celebración del Referéndum se inició una huelga de hambre en los seis departamentos. Dos días después, el 6 de agosto, para las fiestas de independencia en Sucre, el Comité Interinstitucional de Chuquisaca y la Prefecta de la entidad amenazaron con no permitir al Presidente participar de las fiestas, a menos que éste hiciera pública la disculpa por los hechos ocurridos del 24 al 26 de noviembre de 2007, cuando en el cerco al Congreso murieron tres personas. A tan sólo dos días del Referéndum la tensión se incrementó aún más cuando el Presidente Morales no pudo recibir a los presidentes de Argentina y Venezuela en un acto planificado en Tarija, ya que grupos autonomistas tomaron el aeropuerto para evitar su llegada.

Gráfica 5.2 Resultados del referéndum revocatorio popular



Cuadro 5.7 Resultados del Referéndum Revocatorio Popular

	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
No	46.12	16.73	29.1	17	15.13	50.17	59.25	56.28	47.5
Sí	53.88	83.27	70.9	83	84.87	49.83	40.75	43.72	52.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE.

El resultado ratificó la permanencia de Evo Morales en el poder al obtener 67% de votos a su favor. Es evidente que el presidente mantuvo la base de apoyo social que lo llevó a la presidencia, pero también es contundente el rechazo del 43% de los ciudadanos que no apoyaban el gobierno de Morales. Pese a los señalamientos de la Corte Nacional Electoral, el presidente logró imponer la pregunta pues los actores no tuvieron capacidad para imponer cambios importantes al contenido de la misma.

5.4 Aprobación del referendo constitucional

Las continuas confrontaciones entre simpatizantes del MAS y grupos autonomistas durante el 2008, así como la falta de acuerdo en el Congreso para convocar al referéndum constitucional, demostraban el impase entre la oposición y el oficialismo y la ausencia de consensos. Apoyado en su popularidad, de acuerdo con datos del Latinobarómetro durante el año 2009 la aprobación al gobierno era del 67 por ciento, el gobierno de Morales ha evitado los consensos y ha optado por vías alternativas sin observancia de la ley, ejemplo de ello fue la emisión de un decreto presidencial para convocar al referéndum constitucional, mismo que fue rechazado por la Corte Nacional Electoral.

Fue durante octubre, que la oposición y el oficialismo buscaron un acuerdo para viabilizar la celebración del referéndum para la ratificación de la Constitución. El referéndum fue celebrado el día 25 de enero de 2009. La constitución fue aprobada con el 61.43% de votos positivos.

La campaña electoral para la celebración del referéndum tuvo una duración de sesenta días. Los actores políticos involucrados fueron el Partido político en el gobierno, El movimiento al Socialismo (MAS), que era el principal defensor de la Constitución Política del Estado (CPE). A la campaña por el Sí también se unió la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM) que estaba integrada por varios movimientos sociales. También se unieron positivamente a la campaña algunas agrupaciones campesinas y sindicales como: La Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTB), la Central de Indígenas del Oriente de

Bolivia (CIDOB), Central Obrera Bolivariana (COB), Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y el Consejo Nacional Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ). Una constante en el ejercicio de los referéndums latinoamericanos, y en este caso particular de Bolivia es la capacidad que tiene presidente o la oposición para formar coaliciones políticas en las que participan asociaciones o movimientos civiles que ejercer la labor de movilizar el voto.

Por otra parte, la campaña del No estaba conformada por algunas organizaciones ubicadas principalmente en la “Media Luna”. El Consejo Nacional Democrático (CONALDE) estaba integrada por los prefectos y comités cívicos de los departamentos Santa Cruz, Tarija, Beni y Chuquisaca. En el Congreso el partido PODEMOS era el principal opositor del partido del presidente, sin embargo había posiciones encontradas con respecto a la CPE, mientras que algunos se posicionaban por el Sí, como era el senador Carlos Borth, el presidente del partido Jorge Quiroga se opuso al proyecto constitucional faltando escasos días del referéndum. Los demás partidos opositores al MAS, Unidad Nacional (UN) Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) que tenían una escasa representación política se opusieron a la CPE.

La campaña empezó oficialmente el día 23 de noviembre de 2008, la campaña se concentró de manera más visible en los centros urbanos. Los lemas de campaña eran “Sí” o “No” a la CPE. La figura representativa del Sí era Evo Morales con la frase “Bolivia unida a las autonomías”, mientras que la campaña del No proponía “No a la constitución de la división”, incluso la Congregación de Evangélicos en Bolivia se sumaron a la campaña a través de mensajes en los que

decían que votar Sí por la Constitución era darle la espalda a Jesucristo, y se manifestaban diciendo “Elige a Dios- Vota NO” (Asociación de Iglesias Cristianas Unidas 8 de enero 2009).

De acuerdo con el informe “Misión de observación electoral de la Unión Europea” los medios de comunicación privados eran especialmente favorables a la campaña por el No, en tanto que los medios de comunicación estatales reflejaron un sesgo a la campaña del “Sí”, por lo que no fue equilibrada la información presentada al electorado. En el mismo informe se destaca que durante la campaña hubo un uso generalizado de propaganda institucional, principalmente a través de medios de comunicación electrónicos (televisivos y radial). Este hecho pudiera interpretarse como un uso indebido de recursos estatales (2009:5)

Aunque en la campaña electoral el MAS manifestaba su apoyo a las autonomías de las comunidades indígenas, semanas antes de la celebración del referéndum el partido oficialista se postuló por el “no”, argumentado que “los partidos tradicionales y las oligarquías que habían perdido el poder político intentaban mantener sus privilegios desde las prefecturas” (Torrice; 2006: 5). Tanto Morales como el Vicepresidente Álvaro García Linera participaban activamente en la campaña a través de mítines, el cierre de campaña fue en los departamentos de Cochabamba y La Paz el 22 de enero de 2009, el mensaje de Morales era contundente con la aprobación de la Nueva Constitución se refundaría Bolivia y se acabaría con el Neoliberalismo.

La Campaña por el “No” organizó un cierre de campaña en Santa Cruz, en la cual participaron los Prefectos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Chuquisaca, al cierre

de campaña, el mensaje de la oposición era “Bolivia Sí. Venezuela No”, Sí a la Democracia y No a la Dictadura. Las profundas líneas de fractura que se habían dibujado en el panorama político desde el año 2000 tuvieron como consecuencia una profunda polarización en la política. A pesar de la victoria de Morales en las urnas, ésta no terminó con las divisiones políticas y sociales, incluso éstas se tornaron mucho más profundas. El atractivo del cambio de gobierno, fue que éste planteaba la posibilidad de reestructurar al sistema político, que se encontraba debilitado desde 2003, y poder establecer reformas políticas que encaminarán al país a solucionar los problemas de desigualdad social persistentes en la sociedad boliviana.

5.4.1 Resultados del referendo

Los resultados del referéndum ratificaron la Nueva Constitución del Estado con una participación política histórica pues el 90.2 por ciento de los electores bolivianos asistieron a las urnas. El Sí tuvo el 61.4 por ciento de la votación. Los votos en contra sumaron 38.57 por ciento. A continuación se presentan los resultados en los departamentos.

Cuadro 5.8. Votación por departamentos Referendo Nacional Constituyente

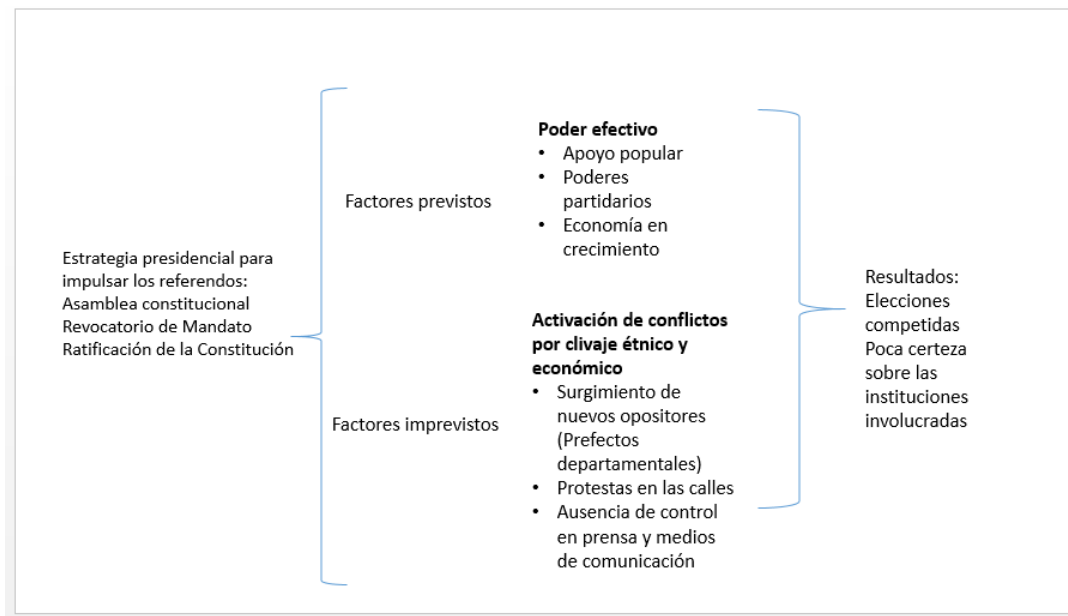
Departamentos	Votación Sí	Votación No	Diferencia
La Paz	78.12	21.88	56.24
Oruro	73.68	26.32	47.32
Cochabamba	64.91	35.09	29.82
Chuquisaca	51.54	48.46	3.08
Potosí	80.07	19.93	60.14
Tarija	43.34	56.66	13.32
Santa Cruz	34.75	65.25	30.5
Beni	32.67	67.33	34.66
Pando	40.96	59.04	18.08

Fuentes: Elaboración propia de la Corte Nacional Electoral

De acuerdo a Fernando Mayorga, los dos polos antagónicos estaban (y siguen estando) organizados en torno a diversas líneas de conflicto (*clivajes*) como son: estado-mercado (nacionalismo-liberalismo) étnico-cultural (indígenas-criollos), y regional (oriente-occidente); estas líneas de conflicto “que ponen en juego: asuntos económicos, territoriales y étnicos culturales” (Mayorga:2008 25), estos polos antagónicos son muy visibles al observar los resultados, sólo en el departamento de Chuquisaca los resultados estuvieron cerrados, mientras que en algunos departamentos como Potosí, en donde existe un número importante de población indígena el voto favor de la propuesta de Morales fue del 80 por ciento, en Santa Cruz, departamento del oriente boliviano el voto detractor de la propuesta del presidente fue de poco más del 60 por ciento.

5.5 Conclusiones

Estos resultados nos dejan claro que la propuesta presidencial fue respaldada y que de acuerdo con las líneas de argumentación presentadas al inicio, la estrategia de Morales se basó en tres aspectos, suficiente apoyo popular, basado en el respaldo electoral del presidente, suficiente apoyo partidario en el Congreso, no así en el Senado, y una economía sana. Pese a que los resultados pueden hablarnos de procesos exitosos para los tres referéndums (asamblea constituyente, referéndum revocatorio y referéndum constitucional), hay una serie de factores que pudieron revertir el éxito de la estrategia presidencial y que se manifestaron de la siguiente forma, con la activación del clivaje regional y étnico entre el oriente y el occidente boliviano, la ausencia de control en el Senado, el papel de los medios de comunicación privados que favorecían las posturas del oriente boliviano.



Si analizamos los tres ejercicios de manera conjunta, podemos notar que en promedio, el presidente obtuvo el 60.4 por ciento de la votación a favor de su gobierno, ya sea para integrar la Asamblea Constituyente, para ratificar su mandato y para apoyar la Nueva Constitución del 2009. Por otra parte, esta activación del conflicto derivado del clivaje étnico y económico puso en evidencia la división política del país, que hasta antes del periodo de la democracia pactada había permanecido en la oscuridad, y esta polarización es evidente si consideramos que en promedio la oposición en términos de votos suma el 39.25 por ciento. Esta polarización se hará más evidente en las votaciones presidenciales de 2014 y en el referéndum por el cuarto periodo presidencial, que será expuesto a continuación.

5.6 Agotamiento de la estrategia presidencial de Evo Morales

Durante los dos primeros periodos de gobierno de Evo Morales, la apuesta por el cambio político y el apoyo popular fueron las banderas con las que el presidente había conducido su gobierno, desde que contendió por primera vez por la presidencia de la República, el candidato cocalero tenía la propuesta más radical en su discurso, pues proponía un plan nacionalista antineoliberal “centrado en la denuncia de los efectos de la privatización implementadas desde 1985 y en el rechazo al sometimiento nacional a las empresas transnacionales y el ‘imperio’ (específicamente a E.U.)” (Estefanoni 2010: 8). Este discurso se mantuvo una vez en el gobierno, lo que le ha generado toda clase de simpatías y antipatías al interior y al exterior de Bolivia.

La propuesta de Morales se suma a la propuesta de otros presidentes de la región, que buscaban presentar un modelo alternativo políticamente y que se denomina como izquierda bolivariana y que sumaba a los presidentes de Venezuela y Ecuador. Cómo ya se ha mencionado en el apartado anterior, la postura radical de Morales activó el clivaje étnico y económico, lo que en determinados momentos ha puesto en tensión el régimen del MAS, sobre todo en el margen de la lucha por las autonomías regionales, o frente a la postura del propio Evo Morales con los medios de comunicación.

Pese a esta activación del conflicto derivado por las divisiones étnicas y económicas del país, la oposición política al MAS parece estar desarticulada, la causa más evidente de esta desarticulación es la desaparición del sistema de partidos, “Entre 2002 y 2014, únicamente el MAS ha tenido presencia en los cuatro procesos presidenciales, todos los demás han desaparecido, participan de manera intermitente o recién comienzan, en 2014, no compitieron las fuerzas que ocuparon el segundo lugar en 2005 y en 2009”. Y tal como señala Romero Ballebian parece no existir la voluntad política desde el gobierno del Morales por reconstruir el sistema de partidos, “Para el MAS, recomponerlo significaría fortalecer a una oposición dispersa y desarticulada”. Esta característica pone en riesgo el compromiso democrático del régimen por lo que la opción del MAS ha sido privilegiar los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias, lo que queda de manifiesto cuando se revisan las candidaturas para los Congresos o sobre la integración del gabinete de Evo

Morales. Por su parte, la oposición busca acrecentar su fuerza desde lo local sin tener una presencia significativa (Ballivián: 2013: 148).

5.6.1 Tercera reelección presidencial

Bajo estas condiciones de hegemonía del MAS es que Evo Morales se presentó a una tercera candidatura en 2014, para entender cómo es que el presidente se presentó como candidato nuevamente, es preciso señalar que la constitución de 2009 en su artículo 168 constitucional establecía los siguiente "El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua", en la misma Constitución se incorporó una Disposición Transitoria Primera de la Constitución que establecía lo siguiente: "Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones" (Constitución Nacional de Bolivia 2009).

Esta disposición había sido incorporada a la Constitución en el periodo de discusión sobre la fecha para la celebración del Referéndum Constitucional de 2009, y tenía la intención de que el primer periodo de gobierno de Evo Morales fuera tomado en cuenta para evitar una segunda reelección. Al acercarse el término del segundo periodo presidencial, el tema de la reelección estaba presente en los medios, hasta ese momento Morales no se había pronunciado, por lo que resultó inesperado el hecho de que en febrero de 2013 surgiera la iniciativa legislativa desde el Senado, en donde legisladores oficialistas elaboraron un proyecto titulado "Ley de aplicación normativa" cuyo propósito de este tipo de Ley "se presentaba

ante la existencia de normas constitucionales que, siendo claras, deben ser desarrolladas por el legislador usando los grandes principios y valores del Derecho, como la aplicación de la norma especial sobre la norma general, la aplicación de los principios y valores de la democracia representativa, los principios y valores que hacen al Derecho Internacional, etc."(sic) Para Alán Vargas este argumento era en realidad el siguiente

La pretensión última del proyecto legislativo, no era simplemente desarrollar normas constitucionales, sino únicamente habilitar-de manera subrepticia y por vía de una *Ley interpretativa*-, la segunda reelección presidencial del gobernante de turno, a pesar de la existencia de un mandato imperativo en sentido contrario, establecido por la misma Constitución Política del Estado, refrendada por el pueblo boliviano en el año 2009 (Vargas, 2015: 448).

La Corte Suprema en abril de 2013 emitió un veredicto en el que determinó que el primer periodo presidencial de Evo Morales ya no contaría como periodo previo, ya que la Constitución había sido reformada y por tanto se habilitó la posibilidad de que el presidente volviera a contender formalmente en las elecciones de 2014. El Tribunal Supremo Electoral dio a conocer las fechas formales para las elecciones presidenciales. La primera vuelta se celebraría el 12 de octubre de 2014 y la segunda vuelta, en caso de requerirse se llevaría a cabo en diciembre.

Evo Morales se presentó como candidato del MAS para contender a la elección presidencial de 2014, sus oponentes principales era el candidato Samuel Doria Medina candidato de Unidad Demócrata, el empresario Jorge Quiroga del Partido Demócrata Cristiano y Fernando Vargas del Partido Verde de Bolivia. La

campaña presidencial comenzó oficialmente el 8 de julio al 8 de octubre, sin embargo, ha sido documentado que Evo Morales tuvo una permanente campaña desde su postulación, la cual puede corroborarse a partir de la denominada cruzada por el “proceso de cambio”. Sobre el desarrollo de la campaña electoral es importante señalar lo siguiente, que a diferencia con los procesos de 2005 y 2009 donde existía una tensión más fuerte entre la oposición y Morales y los medios masivos jugaban un papel más activo en esa división, Karina Herrera apunta que en el proceso de 2005 Evo fue el blanco de la impugnación editorial y opinativa de la prensa editorial y la televisión. La televisión amplificó y visibilizó la presencia de los tradicionales líderes, sin embargo Morales Ayma captó la centralidad de los ataques mediáticos y políticos, con argumentos tales como su vinculación a la hoja, al terrorismo internacional y la permisividad de la injerencia venezolana y cubana (Herrera, 2014: 11), incluso Fernando Molina señala que cuando Evo Morales llegó al poder su primer señalamiento sobre los medios fue que “La prensa es el principal enemiga del gobierno”, para el año 2010, después de su segunda reelección

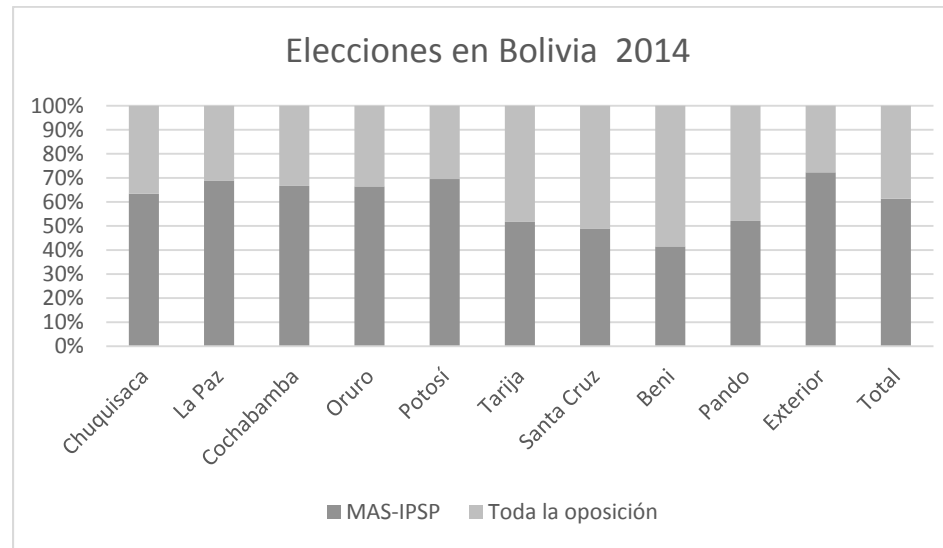
En el proceso de 2009, el MAS ya había consolidado su presencia y los medios estatales se encontraban reforzados por el régimen, los medios hicieron patente el triunfo inminente de Morales y el proceso concluyó con acusaciones entre la oposición y el oficialismo de prácticas sucias en el uso de medios de Comunicación y sobre el uso de las encuestas. Los efectos de estas acusaciones se hicieron patentes para el proceso de 2014, toda vez que con los cambios de a la Normativa electoral en el año 2010, regularon que la difusión de encuestas sobre intención de voto tuviera un periodo establecido para darse a conocer, así mismo la

emisión de propaganda televisiva fue permitida para un periodo de tiempo más corto del 12 de septiembre al 8 de octubre.

La normativa electoral y el fortalecimiento de la figura presidencial, que en 2014 señalaba “que ahora sólo los enemigos del gobierno son Ebor y Fides, radioemisoras dependientes de la iglesia católica, (Molina, 2014: 45), modificaron el comportamiento de los medios de comunicación. De acuerdo con el análisis de Karina Herrera pasaron “de ser firmes opositores a ciertas candidaturas, ahora parecen acoplarse al juego establecido del que ‘gana’ y los que ‘pierden’ en un terreno ahora sistemáticamente reglamentado”. Ahora los medios suelen comportarse de manera más cautelosa, ante posibles sanciones económicas y un posible veto para los siguientes comicios lo que les representaría una pérdida importante de ingresos económicos” (Herrera, 2014: 13).

La contienda electoral dio el triunfo en una primera vuelta a Evo Morales, quien obtuvo el 61.3 por ciento de la votación, Samuel Doria quedó en segundo lugar con el 24.2 por ciento. Bajo estas condiciones no fue necesario convocar a una segunda vuelta, toda vez que Morales obtuvo la mayoría absoluta de la votación. Sin embargo, vale la pena hacer un balance sobre el crecimiento de la oposición, pese a que el partido de Evo Morales sigue comportándose como un partido hegemónico, la oposición sigue una tendencia ascendente (véase gráfica 12), esto es posible se observamos el comportamiento en los departamentos de forma particular, aunque el comportamiento electoral en los departamentos del oriente se ha mantenido constante en la oposición.

Gráfica 5.3 Elecciones presidenciales, votación por departamento



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral

Partidos	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Exterior	Total
MAS-IPSP	165,785	1,006,433.00	637,125	166,360	224,215	136,014	623,313	74,084	24,289	115,686	3,173,304
UD	42,263	215,360	186,346	35,962	61,058	69,989	506,704	91,855	19,097	24,654	1,253,288
PDC	44,671	112,745	84,680	29,387	19,330	49,339	104,119	7,788	2,174	13,078	467,311
MSM	4,405	58,099	28,013	10,867	8,387	4,288	18,689	2,567	682	2,334	137,240
PVB-IEP	4,438	67,668	19,468	7,872	9,682	3,551	19,572	2,266	389	4,288	140,285
Toda la oposición	95,777	453,872	318,507	84,088	98,457	127,167	649,084	104,476	22,342	44,354	1,998,124

Partidos	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Exterior	Total
MAS-IPSP	3.21	19.46	12.32	3.22	4.34	2.63	12.05	1.43	0.47	2.24	61
UD	3.21	4.16	3.60	0.70	1.18	1.35	9.80	1.78	0.37	0.48	27
PDC	0.86	2.18	1.64	0.57	0.37	0.95	2.01	0.15	0.04	0.05	9
MSM	0.09	1.12	0.54	0.16	0.16	0.08	0.36	0.05	0.01	0.05	3
PVB-IEP	0.09	1.31	0.38	0.15	0.19	0.07	0.38	0.04	0.01	0.08	3

5.6.2. El contexto político y económico

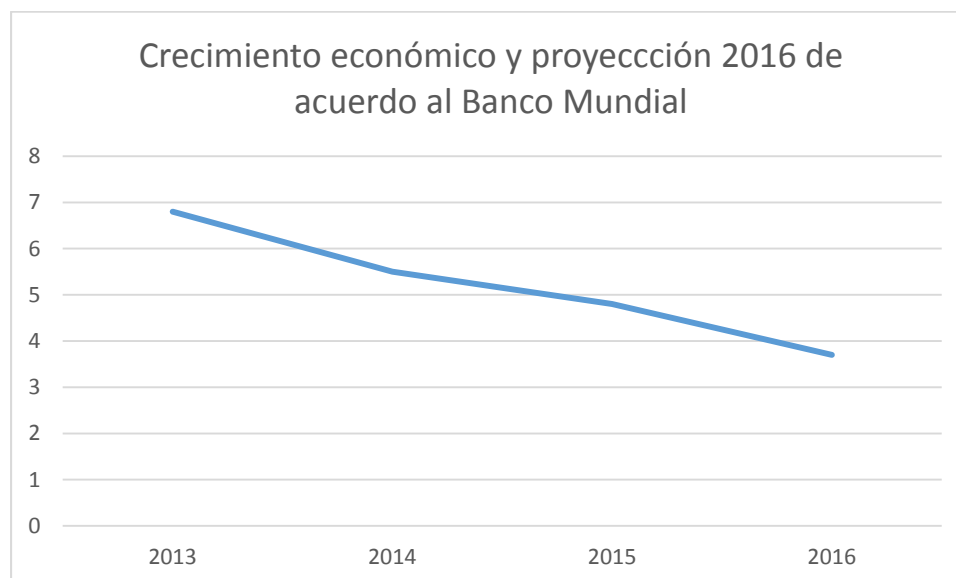
En cuanto a la conformación de la Congreso, el partido MAS volvió a tener mayoría absoluta en ambas Cámaras, una condición muy positiva para que el presidente pueda gobernar y legislar durante el periodo 2015-2019. A esta circunstancia se suma que seis de los nueve gobernadores son del MAS, esta circunstancia refuerza la idea de que el poder de Evo Morales está consolidado y que bajo estas circunstancias, todo podría indicar que las políticas que el presidente decida emprender tendrán un buen camino. Con respecto a la aprobación del gobierno de Evo Morales hay que destacar que durante 71 por ciento de aprobación

Cuadro 5.9 Integración del Congreso

	Diputados	Senadores
MAS	88	25
PDC	7	5
UD	24	25

En cuanto a las condiciones económicas del país y que pudieran estar asociadas al comportamiento del electorado para la votación del Referéndum para el cuarto mandato, es importante destacar que Bolivia está pasando por un periodo de decrecimiento económico, el cual se asocia a factores externos. Desde el año 2013 al 2015 el crecimiento de PIB disminuyó poco más de un punto porcentual por año, y de acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial “las perspectivas económicas mundiales del Banco Mundial del Informe Perspectivas económicas mundiales del Banco Mundial, el crecimiento de la economía mundial se verá reducido al 2.4 por ciento del 2016”. Como ya se ha argumentado en este capítulo, la economía boliviana ha tenido una buena capacidad de respuesta ante la crisis mundial, sobre todo a partir de la nueva legislación sobre los hidrocarburos.

Gráfica 5.4. Crecimiento económico Bolivia durante el segundo periodo presidencial



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

5.6.3 Sobre las condiciones generales de la convocatoria, las líneas de conflicto

La iniciativa para la celebración del referendo sobre la reelección presidencial llegó una semana antes de que se celebrara el referéndum sobre los estatutos autonómicos de cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba) y cartas orgánicas en las comunidades indígenas de Tora Marka y Charagua, los estatutos y cartas orgánicas regularían el funcionamiento de los gobiernos respecto al Estado y están sustentados bajo la constitución de 2009.³⁰

El referéndum se llevó a cabo el domingo 20 de septiembre, este antecedente es importante de considerar, pues es el primer llamado de atención sobre un posible rechazo de la población al mandato de Evo Morales y porque en diversos medios bolivianos fue concebido como un ejercicio del poder ejecutivo para medir el poder de convocatoria del presidente en el departamento de La Paz.

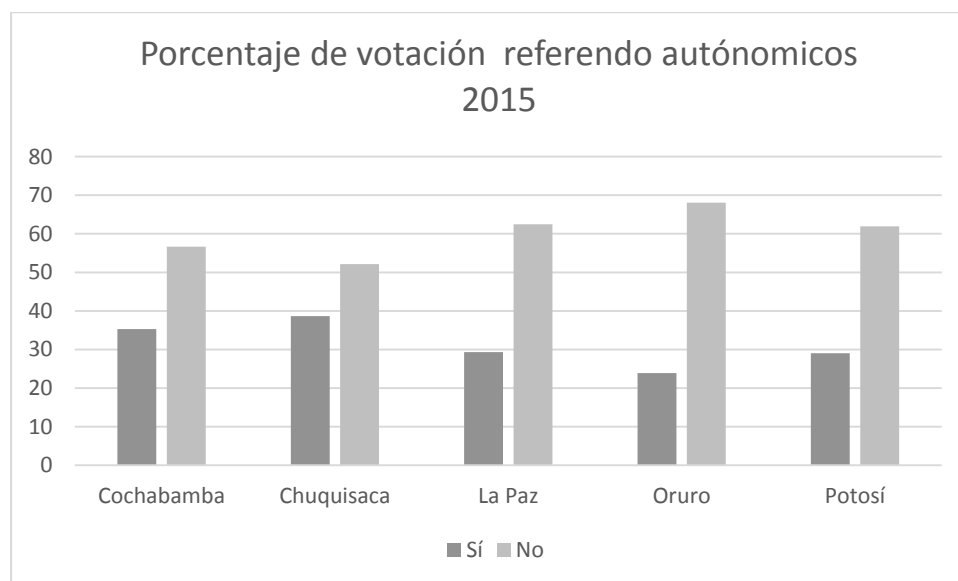
Los resultados fueron desfavorables al oficialismo que buscaba que la población votara por el Sí, en tanto que la oposición en los departamentos se postulaba por el No. Entre los argumentos de la oposición se encontraba el hecho de que los estatutos y cartas orgánicas eran elementos difíciles de comprender y

³⁰ La Constitución de 2009 estableció con “igual jerarquía”, autonomías departamentales, provincias regionales y las comunidades indígenas con facultades administrativas y legislativas.

que las personas difícilmente podrían saber qué era lo que se estaba votando. Finalmente, los resultados terminaron siendo catastróficos para el oficialismo

Cuadro 5.10 Porcentaje de los resultados sobre el referendo de los estatutos autonómicos 2015

Departamentos	Sí	No
Cochabamba	35.3	56.65
Chuquisaca	38.64	52.13
La Paz	29.32	62.47
Fu	23.89	68.07
Potosí	29.04	61.94



Fuente: elaboración propia con datos del Órgano Plurinacional Electoral

El día 17 de septiembre, justo unos días antes de celebrarse los referéndums autonómicos es que Sindicatos de obreros, cocaleros e indígenas afines al gobierno presentaron un proyecto de ley para una nueva reelección del presidente Evo Morales por cinco años más (2020-2025), esta iniciativa debía pasar por el Congreso antes de un referendo para su aprobación o rechazo. Uno de los aspectos más significativos de la presentación de la iniciativa es que estuvo acompañada por una marcha que transitó por varias calles de La Paz hasta llegar al Congreso (véase La Jornada, 17 de septiembre 2015). De forma general los medios impresos, nacionales e internacionales daban cuenta del apoyo de sindicatos, organizaciones populares y movimientos sociales eran quienes se postulaban sobre la reelección, y se ponía énfasis que este

proceso de referéndum estaría impulsado desde la población y no desde el poder ejecutivo.

Hay una especie de coincidencia sobre el proceso estratégico del poder político boliviano para este nuevo cambio constitucional que permitiera la cuarta reelección presidencial con el proceso para la aprobación de la reelección presidencial en Colombia durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006), en principio la propuesta de reelección presidencial surgió desde algunos grupos afines al presidente Uribe (véase Sánchez 2005). Para el caso boliviano es notable que en esta ocasión fueran organizaciones quienes solicitaran la reforma constitucional, y tiene cierta justificación en tanto que se piensa que hubiera sido un error estratégico impulsar el referéndum desde el poder presidencial, sobre todo después de la modificación constitucional de 2013. El hecho de que sean organizaciones sociales quienes impulsen el proceso de modificación de la ley para que sean posible dos reelecciones continuas dota de cierta legitimidad al proceso.

Toda vez que los movimientos sociales y sindicatos entregaron la propuesta al poder legislativo, la iniciativa comenzó a discutirse en el pleno de la Asamblea Legislativa, incluso el propio presidente de Senado, el oficialista Alberto González declaró que la propuesta sería analizada y aprobada con celeridad (La Jornada 17 de septiembre de 2015). Con el congreso controlado por el MAS todo parecía viable, aunque la oposición se manifestó en contra de inmediato, sobre todo el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas y Samuel Doria Medina ex candidato presidencial. Para el día 26 de septiembre, diez días después de haber presentado la iniciativa, La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia aprobó la Ley de Reforma Parcial Constitucional, la modificación del artículo 168 fue aprobada con 113 votos a favor y 44 en contra (véase Correo del Sur 26 de septiembre de 2015). La oposición del Partido Demócrata Cristiano principalmente, había solicitado que la ciudadanía organizara una vigilia que asegurara que el debate sobre la reforma fuera televisado. Una vez acordada la reforma el Tribunal Superior Electoral (TSE) procedió a la observación de las modificaciones del procedimiento para el referéndum. El TSE hizo ajuste a la pregunta y volvió a la Asamblea para su aprobación, la pregunta sugerida por la Asamblea contemplaba nombrar particularmente a poder ejecutivo actual, además de no dar claridad sobre los periodos presidenciales, por lo que el TSE elaboró la siguiente modificación en donde

se elimina la frase “los actuales mandatarios” además de incluir un párrafo como aclaración informativa: “Por disposición de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2020 y la segunda reelección 2020-2025”. A continuación las dos preguntas:

Propuesta legislativo	Pregunta sugerida por el TSE
<p>“¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para permitir que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua, lo que habilitaría la candidatura de <u>los actuales mandatarios</u> por el periodo 2020-2025?”</p>	<p>“¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para permitir que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?”</p> <p>Por disposición de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado se considera como primera reelección el periodo 2015-2020 y la segunda reelección el periodo 2020-2025.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del periódico La Razón de Bolivia del 10 de octubre de 2015.

Las modificaciones del TSE no fueron bien recibidas por el poder Legislativo, ni por el propio Vicepresidente. El presidente del Senado, señaló en su momento que la nueva pregunta sugerida por el TSE ““es más larga y menos concisa”. Además, aseguró que es un “exceso de susceptibilidad de parte del TSE” el prescindir de la puntualización “actuales mandatarios” (Diario La razón 10 de octubre de 2015). Por otra parte el señalamiento hecho por el TSE sobre cuál era el primer periodo considerado como primera reelección obedecía a señalamientos previos hechos por el Senador Óscar Ortiz de Unidad Demócrata (UD) quien había señalado que la redacción de la pregunta posibilitaba una tercera postulación. De forma inmediata García Linera, vicepresidente de Bolivia, decidió convocar al pleno legislativo para que fueran evaluadas las sugerencias del TSE. Finalmente la pregunta que se presentó ante el electorado fue la sugerida por el TSE.

Pese a las manifestaciones de la oposición, el día 5 de noviembre de 2015 la ley de convocatoria al referendo referido a la reforma de la Constitución Política del Estado sobre la reelección presidencial había sido aprobada con 113 votos a favor y 43 en contra. Desde que fue aprobada la reforma con los dos tercios de la Asamblea Plurinacional Legislativa, los partidos de la oposición puso de manifiesto que se exigiría al Tribunal Superior Electoral la vigilancia de la campaña del referéndum, incluso se planteó la necesidad de una Reforma Electoral para suspender las acciones de gobierno que pudieran ocuparse como campaña, para ello tendría que eliminarse de los promocionales la frase “gestión de gobierno” (véase Correo del Sur 24 de septiembre 2015).

5.7 Referéndum para la Reelección presidencial

Las campañas para la definición del referendo comenzaron el día 14 de diciembre de 2015, sin embargo, es notable que desde la discusión sobre la ley de convocatoria los diputados vestían con playeras que tenían el SÍ o el NO, además de que desde las discusiones del pleno existía la consigna de posicionarse claramente. Dentro de los argumentos principales de la oposición política de Bolivia era que la adaptación a la ley era una “*triquiñuela*” porque se adaptaba a las necesidades de una sola persona. La campaña por el NO estuvo presentada mediáticamente como una movilización ciudadana, incluso con asociaciones jóvenes y líderes de la izquierda boliviana, más que una campaña liderada por partidos (véase Pablo Stefanoni 2016).³¹

Evo Morales comenzó su campaña por el referéndum en Sucre, durante su discurso enunció que su reelección es “un instrumento político de liberación del pueblo boliviano”, entre los logros más significativos que se destacaron la nacionalización de los hidrocarburos, el crecimiento económico, y la disminución de la pobreza. El presidente denunció una supuesta guerra sucia por parte de la

³¹Los partidos que se postularon por el NO fueron los siguientes Movimiento Demócrata Social (MDS), Frente de Unidad Nacional (UN) Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) Soberanía y Libertad (SOL.BO), Frente Revolucionario de Izquierda (FRI), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) Partido Demócrata Cristiano (PDC). Las asociaciones civiles por el NO fueron: Me comprometo, Bolivia dice NO, Todos podemos ser presidente.

oposición y la lucha a la corrupción que supuestamente defienden sus opositores (véase Nodal: 14 de diciembre de 2015).

El referéndum se celebró el domingo 21 de febrero de 2016 con un resultado en contra a la propuesta de reelección de Morales y del Vicepresidente García Linera (véase cuadro 18), aunque la diferencia de puntos fue menos de tres puntos porcentuales, es notable que Evo Morales no ganó en ninguno de los departamentos, y que la tendencia fue polarizada en todos los departamentos. (véase gráfica 19)

Cuadro 5.11 Resultados generales del Referéndum Constitucional 2016

Propuesta	Votos	%
No	2,682,517	51.3
Sí	2,504,919	48.7
Blancos	68.845	
Nulos	193,422	
Total	5,490,919	84.45



Departamentos	Sí	No
Chuquisaca	44.8	55.2
La Paz	55.8	44.1
Cochabamba	54.9	45.1

Santa Cruz	39.6	60.4
Tarija	39.9	60.1
Potosí	46.8	53.2
Oruro	52	48
Beni	39.3	60.7
Pando	46	54

Si analizamos a detalle los resultados por departamento podremos notar que desde 2005 a la fecha el presidente Morales ha perdido una presencia significativa en el departamento de La Paz, asimismo es notable que aunque sigue teniendo fuerza en los departamentos con mayor presencia indígena, como son Santa Cruz, Tarija y Potosí, lo cierto es que ahí se registró una mayor votación por el NO, esta tendencia de votación se observaba ya desde el referéndum sobre los estatutos autonómicos en 2015. El comportamiento electoral de Beni se ha mantenido constante, desde 2005, pues es el departamento en donde menos apoyo político tiene el MAS y de forma específica Evo Morales. Asimismo sucede con el departamento de Santa Cruz que también se mantiene constante en su desaprobación a la propuesta del líder cocalero.

5.8 Conclusiones

Desde el año 2004 el pueblo boliviano ha sido convocado a votar siete ejercicios de referéndums, así mismo en el periodo de 2005 a 2016 ha asistido a las urnas para votar al mismo presidente tres ocasiones, si sumamos ambos ejercicios, el presidente Morales ha tomado participación y protagonismo en las urnas durante diez ocasiones. Y aunque se puede percibir cierto refinamiento en la estrategia presidencial sobre cómo usar el poder hegemónico que tiene como partido dentro de la Asamblea Plurinacional Electoral y con el grupo de organizaciones políticas simpatizantes con el MAS, además de la conquista de los espacios en medios de comunicación, que antes de consideraban abiertamente como enemigos del régimen. Lo cierto es que Morales ha estado perdiendo preeminencia en departamentos clave, como son La Paz, Oruro o Potosí.

Mecanismo de democracia directa	Fuerza política del presidente	Contexto	Control de agenda	Resultados
Elección de la asamblea constituyente	Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta	Crecimiento económico positivo	Sin intervención,	Ganó
	Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	Apoyo al gobierno Más del 50 por ciento de la población	Apoyo callejero	
Referéndum revocatorio	Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta	Crecimiento económico positivo	Señalamiento CNE sobre algunos lineamientos de la pregunta. Sin que hubiera un cambio	Ganó
	Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	Apoyo al gobierno Más del 60 por ciento de la población		
Referéndum constitucional	Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta	Crecimiento económico positivo	Señalamiento de la CNE que suspendió el referéndum por considerarlo ilegal	Ganó
	Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	Apoyo al gobierno Más del 50 por ciento de la población	Apoyo callejero	
Referéndum cuarto periodo presidencial (reelección)	Elección presidencial ganada con la mayoría absoluta	Decrecimiento económico	Modificación a la pregunta	Perdió
	Mayoría absoluta en Cámara de Diputados, segunda fuerza en el Senado	Apoyo al gobierno de más del 70 por ciento de la población	Escaso apoyo callejero	

Hay una regularidad en los referéndums aquí expuestos, esta es que el predominio del poder ejecutivo se ha impuesto en el momento de impulsar las preguntas o las reglas para la celebración de referéndums, esta imposición se hace patente porque pese a los señalamientos de las autoridades electorales, o de la oposición, en las resoluciones judiciales o de las autoridades electorales prevalece la posición oficial,

Capítulo 6 La revolución ciudadana y Rafael Correa

Rafael Correa con una carrera política corta ganó la presidencia de Ecuador, el político había tenido una pequeña participación en el gobierno de Alfredo Palacio en 2006 como secretario de Economía, para el año 2007 ganaba la presidencia de la República en la segunda vuelta electoral con el 56.67 de la votación. El triunfo de Correa abre un parteaguas después de una larga época de derrocamientos presidenciales y protestas en las calles.

La presidencia de Correa se ha prolongado desde 2007 hasta 2016, durante estos dos periodos presidenciales, el presidente ecuatoriano ha impulsado tres referéndums los cuales ha ganado con éxito. En este capítulo se pondrá especial énfasis en analizar el proceso de éxito de los referéndums propuestos por el presidente Correa, el cual parece ser resultado de la construcción de una alianza política y un proyecto de reconstrucción nacional que le ha valido para contener la efervescencia política del pasado, por lo que el principal reto de Correa es ver qué tanto su popularidad le vale para poder consolidar la propuesta de un cuarto referéndum en donde se pone en juego la reelección presidencial indefinida.

Cuadro 6.1 Referéndums presidenciales Rafael Correa 2006-2016

Mecanismo de democracia directa	Fecha	Convocado por:	Resultados	La opción presidencial
Consulta popular de la Asamblea Constituyente de Ecuador 2007	15 de abril de 2007	Tribunal Supremo de Electoral de Ecuador	Sí 81.72 No 12.43	Ganó
Referéndum constitucional de Ecuador 2008	28 de septiembre de 2008	Tribunal Supremo de Electoral de Ecuador	Sí 69.93 No 28.10	Ganó
Referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador 2011.	7 de mayo de 2011	Consejo Nacional Electoral	Sí 53.1* No 46.9	Ganó

Resultados: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral *En este referéndum se elaboraron diez preguntas, cinco preguntas implicaban modificaciones del texto constitucional, mientras que las otras cinco eran de consulta.

6.1 La consulta popular de la Asamblea Constituyente 2007

Durante la campaña presidencial Rafael Correa anunció que si llegaba a la presidencia se conformaría una nueva Asamblea Constituyente³², por lo que la

³² Ecuador ha tenido en su historia veinte constituciones, las dos últimas constituciones que precedieron a la del 2008 habían sido promulgadas en un periodo de veinte años (1978, 1998). La constitución de 1978 fue convocada por un gobierno militar. En cuanto a la constitución de 1998 está fue resultado de la destitución del presidente Abdalá Bucaram, y fue promulgada durante el periodo interino del presidente Fabián Alarcón.

disolución del Congreso era una opción (El Universo: 27 de noviembre 2006). Ya como presidente, el día 15 de enero, durante la toma de protesta el presidente emitió un decreto presidencial No.2 para convocar una Consulta ciudadana para la conformación de la Asamblea Constituyente de plenos poderes (Correa Delgado 2007 s.p.). El primer mandatario dio orden directa al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para la realización de la consulta, en su discurso de posesión ante el Congreso, Correa anunció lo siguiente:

“Convocaré a la consulta popular para que el soberano, el pueblo ecuatoriano, ordene o niegue esa Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes que busque superar el bloqueo político y social en el que el país se encuentra sumergido”, señaló Correa en su discurso de posesión ante el Congreso, esta mañana” (El Universo 15 de enero 2007).

La orden hacia el TSE excluía al Congreso del proceso de convocatoria del referéndum, pues disponía que esta institución era la encargada de “organizar, dirigir, vigilar y garantizar la consulta popular”, esta disposición parecía tener un tinte beligerante al excluir del proceso al Congreso, sin embargo el día 22 de enero de 2007 el presidente del TSE precisaba que al Tribunal no le correspondía calificar la constitucionalidad del Estatuto ni la convocatoria a la consulta popular, sino sólo la viabilidad, por lo que todo parecía indicar que sería el Congreso quién debería dar la aprobación para las consultas presidenciales, pues estas representaban modificaciones a los estatutos constitucionales.

La declaración del presidente del TSE, no fue bien recibida por Rafael Correa, el 24 de abril, a través de una conferencia de prensa, acusaba de complicidad a los vocales del Tribunal de “pasar la consulta popular que le ordenamos realizar, al Congreso Nacional” (Brewer-Carías, 2012: 113). Correa apuntaba que la decisión de turnar al Congreso Nacional había sido decidida a escondidas en un hotel, cabe señalar que el artículo 284, señalaba que las consultas deberían estar aprobadas por el Parlamento. Ante esta acción un grupo de apoyo a Correa se presentó en el TSE para lanzar consignas a favor de la Constituyente a los siete vocales reunidos (Ecuador inmediato.com 24 enero 2007). En algunos

medios se señalaba que miembros de movimientos sociales cercanos al presidente eran los que habían tomado violentamente las instalaciones del TSE y que por ello es que la sesión había sido trasladada a un hotel. Con cuatro votos contra tres de los vocales se decidió que sea el Congreso quien dictaminara la constitucionalidad de la consulta.”

Los vocales vinculados al PRIAN, partido de Álvaro Novoa ex candidato presidencial y principal opositor de Correa, al Partido Social Cristiano, y al Partido Sociedad Patriótica votaron a favor de que se trasladara al Congreso la discusión. Mientras que los vocales vinculados a los partidos de izquierda, el Partido Socialista, el Partido Roldosista e Izquierda Democrática votaron en contra. El voto del vocal del PSP fue el que decidió que se trasladara al Congreso la discusión (véase Infolatam 25 de enero 2007). La estrategia que se había planteado el presidente había sido que la consulta pasara de forma directa, sin intermediación del Congreso y se amparaba en el artículo 104³³, la decisión de tomar este camino se debía a que el presidente no contaba con una mayoría legislativa que le respaldara, sólo contaba con el respaldo de la bancada de Nuevo País y el Partido Socialista. Ante la controversia entre el presidente y el presidente del TSE, Jorge Acosta, es que el gobierno de Correa envió formalmente al Congreso las reformas del Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, que estaba como anexo al Decreto 2, por lo que ahora se exhortaba al Congreso Nacional de dar paso a la convocatoria.

El día 29 de enero se discutía en el pleno del Congreso la constitucionalidad de la consulta para la instalación de una Asamblea Constituyente, toda vez que las reformas a la Carta Magna tendrían que provenir del Congreso y no a través de una consulta. En contrarespuesta la vicepresidencia de la república comunicaba que se agotaba el diálogo con el TSE y con los Congresistas y que ante tal situación el presidente crearía un nuevo Tribunal Electoral *Ad hoc* si no se organizaba la

³³ El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos: 1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283. 2. Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior. (Constitución Política de la República de Ecuador 1998)

consulta. Al margen de las discusiones institucionales, se sumaron algunas protestas en el Congreso en la ciudad de Quito. El tres de febrero el presidente declaraba que si el Congreso “alteraba el estatuto de la Constituyente, ni condiciones de la partidocracia, alertando que si el Congreso persistía en trabar la celebración de la consulta, “llamaría de nuevo a la ciudadanía a salir a las calles”. (Brewer-Carías, 2012: 117).

Al interior del Congreso lo que se discutía era el cambio a la pregunta y los poderes que se les esperaba atribuir a la Constituyente, la propuesta de pregunta enviada por el presidente enunciaba lo siguiente; ¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?, la discusión en el Congreso apuntaba a que se debía eliminar los “plenos poderes” para que la Asamblea pudiera modificar el marco institucional de Estado, y por lo tanto, la Asamblea Constituyente sólo tenía por objetivo elaborar la Nueva Constitución. De acuerdo con algunos legisladores, el darle plenos poderes a la Constituyente ponía en riesgo los poderes constituidos o la destitución del Congreso, la Corte Suprema, el Tribunal Supremo Electoral y al propio poder Ejecutivo.

Durante todo el proceso de discusión en el Congreso, el presidente sostuvo la amenaza de conformar un Tribunal Electoral Ad hoc como un plan B. Finalmente el 13 de febrero de 2007 el Congreso aprobó la Consulta popular con 57 votos a favor, pero con el proyecto modificado, la nueva disposición estableció calificar de: “urgente la convocatoria a consulta popular para que el pueblo se pronuncie sobre la instalación de una Asamblea Constituyente de plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado y para elaborar una Nueva Constitución, respetando la voluntad popular expresada en las urnas tanto el 15 de octubre como el 26 de noviembre de 2006”. También se apuntó que los cambios institucionales entrarían en vigencia a partir de la aprobación del referéndum constitucional.

Las disposiciones del Congreso no fueron acatadas por el poder ejecutivo, al cabo de catorce días más, el día 23 de febrero de 2007, el presidente Correa envió

un nuevo decreto No. 148 al TSE, el cual contenía el Estatuto para la convocatoria de la Constituyente y la pregunta de la consulta, pero sin ninguna de las modificaciones elaboradas por el Congreso, la única modificación al Estatuto fue que se agregó el párrafo: “La transformación del nuevo marco institucional del Estado y la nueva Constitución, sólo entraran en vigencia con la aprobación del referéndum de la Nueva Constitución”(Decreto 148 SP). El nuevo decreto fue aprobado sin ninguna observación por parte del TSE, y la falta de señalamientos fue ampliamente rechazada desde el Congreso Nacional quien amenazó con buscar la destitución del presidente de TSE.

La respuesta por parte del Congreso ante la decisión del presidente de TSE de aprobar la convocatoria, fue buscar su destitución, en tanto que el Presidente mostraba su apoyo a Jorge Acosta. “El 2 de marzo el Congreso pedía que el Presidente convocara a una sesión extraordinaria con el objetivo de, mediante resolución, destituir al presidente del TSE por ‘haber traicionado la Constitución’ al aprobar el estatuto reformado por el Ejecutivo, sin tomar consideración los señalamientos del Congreso”. (Brewer-Carías, 2012: 121). Ante la amenaza de destitución el presidente del Tribunal Superior Electoral anunciaba que “no se podía detener el proceso electoral” y bajo la nueva Ley de Elecciones promulgada el día 1 de marzo, eran inamovibles los vocales del TSE y que la obstaculización al proceso electoral llevaría a la destitución del cargo y suspensión de derechos políticos.

El proceso se complejizó cuando el Congreso decidió con 52 legisladores de 73 que integraban la cámara demandar de inconstitucionalidad el proceso de aprobación de la Consulta, sin embargo el Presidente aludiendo a que se trataba de un acto de obstaculización al proceso electoral, e incluso declaró que no reconocería la decisión del Tribunal Supremo, por lo que “sería una intromisión de un poder del Estado en otro poder en principio independiente”. Por su parte el Presidente del TSE declaraba que “no se podría obstaculizar un referéndum ya convocado, puesto que su decisión no tendría que un carácter retroactivo” y señalaba que “un fallo contra la consulta sería ilegítimo”. Aludiendo al artículo 155

de la ley electoral señalaron que cualquier obstaculización de un proceso electoral sería una interferencia, por lo que se abrieron expedientes a los cincuenta y dos congresistas que votaron a favor del presidente Acosta, por lo que solicitaban al Tribunal Supremo que se destituyeran a los congresistas por obstaculizar la consulta al votar la demanda de inconstitucionalidad y la destitución del presidente de TSE.

El argumento legal sobre el que se fundamentó la destitución de 57 congresistas, fue que al no existir la figura de sustitución, y en consecuencia lo que solicitaba el TSE era la destitución de los legisladores y la suspensión de sus derechos electorales por un año. El 9 de marzo el TSE informó al presidente del Congreso sobre la destitución de los congresistas. Al respecto es importante señalar que la disposición estaba amparada en el artículo 150 de la ley electoral, esta ley pareciera estar pensada en la sanción de funcionarios o burócratas más no para quienes ostentan un cargo de elección popular, sobre todo en el sentido de que se trata de un poder constituido por la voluntad popular.

Con la destitución de los 57 constituyentes se conformó una nueva mayoría en el Congreso, para lograr esta nueva mayoría el Presidente negoció con 21 diputados suplentes para poder armar un bloque con 51 votos, los nuevos diputados que negociaron con el presidente les llamaron, diputados manteles. A partir de esta operación es que el presidente ya no tuvo el contrapeso en el poder legislativo y pudo sin mayor problema aprobar la consulta tal como era el plan original, se efectuó la Consulta popular sobre la convocatoria para la instalación de una Asamblea Constituyente.

Cuadro 6.2 Resultados de la Consulta popular sobre la Asamblea Constituyente

Sí	81.72
No	12.43
Nulos	5.07
Porcentaje de abstencionismo	28.40

Los resultados de la consulta favorecieron la opción presidencial, lo que hace patente el apoyo popular al presidente Correa, a decir de Gabriel Negretto, el cambio constitucional de Ecuador en 2008 apuntaba a un cambio partidista, para redistribuir el poder “A veces un presidente o un partido introducen reformas a la constitución vigente porque tienen la capacidad de hacerlo y perciben que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitiría obtener una ventaja electoral o incrementar su poder de decisión e influencia en el futuro”. A partir de la celebración de la consulta es posible observar esa tendencia reformadora que incidía en una nueva redistribución del poder.

6.1.1 Sobre el contexto político-económico que rodeó la convocatoria

Como resultado de la pregunta que se efectuó, no sólo se aprobó la conformación de la Asamblea Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución, sino que también la conformación de ésta le otorgaba poderes para “transformar la estructura del Estado”. Con esta disposición se otorgaba poder a la Asamblea para destituir al Congreso o limitar los poderes presidenciales, por su puesto esta última opción en la práctica, era difícil, sobre todo por el liderazgo de Correa.

El gobierno de Rafael Correa asumió el poder con el respaldo de diversos movimientos sociales y de actores de izquierda que fundaron la Acuerdo PAÍS (Patria Altiva y Soberana) con la que se ganó la presidencia de la República en 2006. Cabe señalar que el triunfo del presidente Correa coincide con el debilitamiento del sistema político ecuatoriano el cual se hace evidente a partir de la desintegración del sistema de partidos ecuatoriano y la destitución de tres presidentes³⁴.

Simón Pachano señala que desde la elección de 1998 había un descenso del apoyo a los partidos políticos por parte de la ciudadanía, pero va a ser hasta la elección presidencial de 2006 y la elección del Congreso de 2007 que el sistema de

³⁴ En el año 1997 el Congreso destituyó al presidente Abdalá Bucaram alegando incapacidad mental. El 21 de enero del 2000 El presidente Jamil Mahuad es derrocado en un golpe de Estado de carácter cívico-militar, la destitución sucedió días después de que se tomara la medida de dolarizar al país. En medio de protestas y protestas por las medidas económicas que elevaban los precios de los combustibles y el congelamiento de los depósitos bancarios. Con el apoyo de militares fue tomado el Congreso y el Palacio de Gobierno para destituir al presidente. Cinco años más tarde, el 20 de abril de 2005 el presidente Lucio fue destituido a partir de una crisis institucional.

partidos se mostró erosionado, al punto que los partidos fueron remplazados por movimientos sociales (Pachano; 2010: 281). El debilitamiento del sistema de partidos de acuerdo con el mismo autor, se explica a partir de que los partidos no han mantenido lazos fuertes con la sociedad y la forma de mantener cautivos a los electores es a través de prácticas clientelares. En ese contexto de inestabilidad los actores políticos habían buscado a través de las destituciones presidenciales la solución a los problemas políticos del país.

Pese a que el poder ejecutivo estaba dotado por fuertes poderes constitucionales por la Constitución de 1998, la adopción del modelo económico neoliberal fue un elemento que afectaría el desarrollo de la democracia ecuatoriana, y en consecuencia al poder presidencial. La resistencia a la adopción de la economía de mercado llevó a la ciudadanía a buscar a través de las protestas y bloqueos callejeros nuevas formas de participación política. Pese a las limitantes del Congreso frente al Presidente, durante el periodo 1998-2005 el Congreso asumía un control político frente al gobierno toda vez ejercía a través del chantaje político la capacidad para repartirse los nombramientos de la Corte Suprema de Justicia. Todos estos elementos se traducen en el debilitamiento de las instituciones.

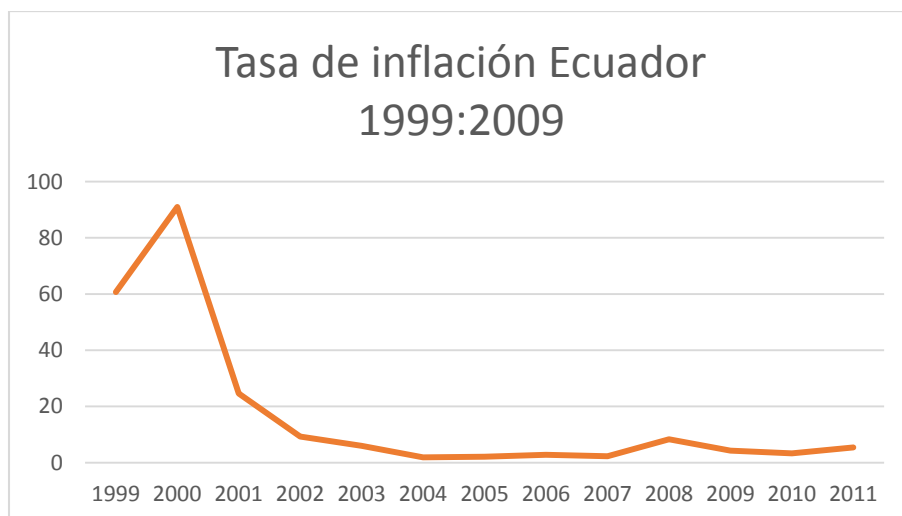
En lo que respecta al contexto económico en el que se desarrolló la Consulta Popular a la Constituyente en el año 2007, es importante acotar que un factor determinante para explicar el desarrollo de la economía ecuatoriana y su efecto sobre la democracia ecuatoriana está asociado a la adopción de la dolarización de la economía en el año 2000, para entender las repercusiones que ha tenido el cambio de moneda, es primordial explicar cuáles eran las condiciones económicas antes de este cambio. Cabe señalar que la economía ecuatoriana está basada en la extracción del petróleo, el 40% de sus ingresos por concepto de exportaciones, durante los primeros años de la década de los ochenta hubo un boom petrolero, sin embargo en la década de los noventa una serie de factores propiciaron que el sistema económico fuera inestable, entre los factores más significativos están los siguientes: baja diversificación en las exportaciones, la crisis de los países asiáticos

en el año 1997, la caída de los precios del petróleo a finales de la década de los noventa y el efecto del fenómeno natural llamado “el niño” que afectó los cultivos de plátano, cacao, café (Jaramillo-Jassir; 2008:10).

Durante el año 1999 el PIB decreció en 6.6 por ciento, por lo que se pensó que al adoptar el dólar como moneda de cambio se iba a dinamizar la actividad productiva del país, pero esta medida tomada por el gobierno de Jamil Muahad fue tan impopular que terminó con su destitución. Los gobiernos posteriores mantuvieron la dinámica de liberalización de la economía y siguieron la estrategia de economía de mercado dictada por el Consenso de Washington. A partir de estas medidas es que se esperaba “la recuperación económica mediante la inversión extranjera en el sector petrolero la austeridad fiscal, la mayor eficiencia tributaria, y la reducción de la inflación y las tasas de interés bajo” (Larrea; 2004: 44).

Las medidas económicas tomadas durante la primera mitad de la década del dos mil permitieron que Ecuador entrara en un periodo de estabilización económica. El crecimiento promedio de la tasa anual de crecimiento del PIB del año 2002 al 2011 fue de 4.77 puntos porcentuales. Bajo estas condiciones de crecimiento económico asumió el presidente Correa la presidencia de la República en el año 2007. (Véase gráfico 3) En cuanto a los niveles de inflación es notable que los niveles de inflación cambiaron a partir de la dolarización de la economía. En 1999 la inflación alcanzó un fuerte ascenso hasta llegar al 60.7, después de la dolarización, en el año 2004 se registró su mayor descenso con un 1.95%. De 2002 al 2011 la media de la inflación es de 4.5%. Durante los últimos años el 2008 fue el último año en el que se registró un despunte en la inflación al alcanzar el 8.3 por ciento. (Véase gráfico 4).

Gráfica 6.1 Tasa de crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central

Rafael Correa comenzó su temprana carrera política como ministro de economía durante el gobierno de Alfredo Palacio Duarte, desde ese momento la postura de Correa respecto de las medidas económicas neoliberales fueron de completa oposición, en su momento, el entonces ministro de economía, sostenía que el despunte de la economía ecuatoriana se debía a otros factores alternos a las medidas impuestas por los organismos financieros y a la dolarización por lo que enumeraba otros factores como son: el aumento de las remesas de los ecuatorianos en el extranjero, así como el repunte de los precios del petróleo y la construcción del Oleoducto de Crudos Pesado (Jaramillo-Jassir; 2008:11). Una vez ganada la presidencia se hizo mucho más evidente la postura del presidente, respecto a los temas económicos, por lo que entre sus principales líneas de acción estaba la “revolución económica, que restablecía el rol redistributivo del Estado.

La breve revisión del contexto político en el que asumió la presidencia Rafael Correa refleja la descomposición del sistema tradicional de partidos así como el clima de inestabilidad política y económica que se observaba en la década de los noventa. Por otra parte con la llegada de Rafael Correa emerge una nueva fuerza política denominada Acuerdo PAÍS (AP), la construcción de AP comienza con la intención de competir por las elecciones de 2006, por lo que se esperaba construir una fuerza que contuviera a todas las fuerzas políticas de la izquierda. La tesis principal de Movimiento País era presentar un socialismo renovado que se sustentaba en la conformación de cinco revoluciones y el rechazo a la partidocracia.

Con la convocatoria a la Consulta sobre el referendo, los sectores opositores que se movilizaron fueron los partidos políticos de la oposición, la estrategia de éstos se sustentó en recursos legales, sin embargo, la propia debilidad de las instancias judiciales favorecieron a la estrategia presidencial, sobre todo porque la ausencia de decisión del Tribunal Constitucional. Al asumir el poder presidencial Rafael Correa no existía una oposición organizada, la división se concentraba entre AcuerdoPaís y la llamada partidocracia (los líderes de los partidos tradicionales). Conforme fue avanzando el gobierno de Correa y con el afianzamiento de AP en la elección del Congreso en 2007 se hicieron mucho más evidentes los opositores al presidente, entre los que estaban los partidos políticos, líderes religiosos de la Iglesia católica y la Evangélica, así como los sectores burgueses de la Ciudad de Guayaquil. Durante la campaña política para la aprobación del Referendo Constitucional de 2008 la oposición tuvo un papel más activo.

6.2 Referéndum constitucional de Ecuador 2008

Previo a la elección e instalación de la asamblea constituyente, se suscitaron diversos conflictos políticos, resultado de la propia convocatoria a la consulta, la destitución de los cincuenta y siete legisladores que propiciaron la propia destitución del Tribunal Constitucional por parte del Congreso³⁵. El 30 de septiembre de 2007 se realizó el proceso para elegir a los representantes del constituyente, “se eligieron 24 constituyentes nacionales, cien provinciales y seis representantes de los migrantes, dos por América Latina, dos por Estados Unidos y Canadá y dos por

³⁵El día 7 de marzo de 2007, un mes y medio antes de la Consulta para la conformación de la Asamblea Constituyente, el Tribunal Electoral destituyó a 57 congresistas, bajo el argumento de obstaculizar una elección ciudadana, ante la destitución, los congresistas intentaron ingresar al Congreso, sin embargo la policía impidió su acceso al recinto legislativo. Al ser destituidos, los diputados buscaron ampararse, por lo que interpusieron cuatro recursos de amparo, tres de éstos fueron revocados porque en el Art. 57 de la Ley de Control Constitucional, que indica: “Se prohíbe la presentación de más de un recurso de amparo, sobre la misma materia y con el mismo objeto, ante más de un juez o tribunal...”. Los diputados apelaron ante el Tribunal Constitucional (TC), el día 23 de abril de 2007 el TC falló a favor de los diputados, por lo que ordenó que se restituyeran a cincuenta de los diputados, sin embargo, la sesión fue interrumpida por manifestantes.

Un día después del fallo del TC, el Congreso destituyó a todos los vocales del Tribunal Constitucional, por lo que la decisión de restituir a los congresistas a su puesto quedó anulada. El argumento legal para la destitución fue el siguiente: “en vista de que se encontraban en funciones prorrogadas, basados en la Resolución del Congreso Nacional de enero de 2004, donde se establecía que el Tribunal Constitucional se elegía hasta Enero de 2007. Después de la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez (2005), los miembros de ese Tribunal Constitucional fueron reemplazados por el Congreso y su nombramiento se dio para completar el tiempo que les faltaba a los anteriores miembros del Tribunal Constitucional, de acuerdo al artículo 10 de la Ley de Control Constitucional” (véase Pronunciamiento Situación PAÍS, 2007: SP).

Europa” (Informe Carter 2008: 5). La Acuerdo PAIS obtuvo la mayoría absoluta de la votación con ochenta de los ciento treinta escaños, sin embargo es notable que la segunda fuerza electoral sólo obtuvo 19 escaños (véase cuadro 5).

Cuadro 6.3 Resultados de la elección Constituyente 2008

Partido o Agrupación política	Porcentaje de la votación	Escaños
Coalición Patria Activa y Soberana (PAÍS)	69.47	80
Sociedad Patriótica	7.28	19
PRIAN	6.62	8
Partido Social Cristiano	3.88	5
Red Ética y Democracia	2.0	3
Movimiento Popular Democrático	1.68	4
Una Nueva Opción	1.12	2
Partido Roldosista Ecuatoriano	.80	1
Alianza PS-FA-MUPP-NP	.71	4
Movimiento Honradez Nacional	.70	1
Alianza ID-PC	.54	2
Movimiento Ciudadano Independiente Futuro	-	1
Otros	5.2	0
Votos válidos	100	130
Nulos	665,776	
Blancos	429,120	
Total	5,134,289	

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

La asamblea comenzó a sesionar el 30 de noviembre de 2007 en la ciudad Alfaro, en el cantón de Montecristi en la provincia de Manabí, para la elaboración de la Constitución se integraron diez mesas para la elaboración de los siguientes rubros: 1)Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, 2)Organización y Participación Social y Ciudadana, 3)Estructura e Instituciones del Estado,4)Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, 5)Recursos

Naturales y Biodiversidad, 6)Trabajo, Producción e Inclusión Social, 7)Mesa de Régimen de Desarrollo, 8)Justicia y Lucha contra la Corrupción, 9)Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración, 10)Legislación y Fiscalización.

La asamblea constituyente estaba presidida por Alberto Acosta de Acuerdo PAÍS. La primera semana se discutió el reglamento de la Constituyente en el que fue “ratificado el carácter plenipotenciario de la Asamblea Constituyente, así como la supremacía de sus decisiones frente al resto de los poderes constituidos” (The Carter Center; 2008: 7). Además de que el artículo 3 establecía que la Nueva Constitución sería ratificada mediante un referéndum nacional, además de este señalamiento el reglamento establecía que “Los mandatos constituyentes, que son decisiones y normas para el ejercicio de sus plenos deberes. Estos mandatos tendrán efecto de inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo”, durante el tiempo que sesionó la Constituyente se dictaron veinte mandatos, en cuanto a los mandatos que rompen con el orden institucional anterior, podemos señalar los siguientes:

1. La ratificación del economista Rafael Correa Delgado como Presidente Constitucional de la República del Ecuador (Art. 6). Aprobado con 107/130 votos.
2. Asume las atribuciones legislativas por lo que. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes [...] Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo” (Art. 7)
3. Declaró concluidos los periodos de los siguientes funcionarios “Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros” y designa provisionalmente personas para esos cargos (Art. 8). Aprobado con 87/130 votos”.

4. Ratificó a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, del Tribunal Constitucional, y del Tribunal Electoral (Art. 9). Aprobado con 91/130 votos.

El establecimiento de estas medidas demuestra que “el presidente rompió con la Constitución anterior, y definió las reglas del proceso sin tener en cuenta al Congreso ni a los partidos de la oposición (Negretto 2015), esto se hace patente al observar que las medidas tomadas por la Constituyente podían ser aprobadas por la mayoría absoluta que tenía la Acuerdo PAÍS. Durante la aprobación del estatuto algunos de los constituyentes que pertenecían a la oposición se manifestaron en contra del mandato constituyente al argumentar que se estaba extralimitando las atribuciones del constituyente ((The Carter Center; 2008: 27),

A parte de los mandatos de la Constituyente, durante el tiempo que estuvo en sesiones también fueron aprobadas seis leyes. Los trabajos de la Constituyente estaban previstos por un tiempo de seis meses, después se previó que las sesiones terminarían el día 25 de julio de 2008. Faltando unas semanas para dicho término, el presidente de la Constituyente, Alberto Acosta, a quien consideraban aliado del presidente Rafael Correa, pidió que las sesiones se prolongaran unas semanas más, sin embargo la disposición de la cúpula de la Acuerdo PAÍS era que la discusión no se prolongara más allá del mes de julio, por lo que Acosta anunció su renuncia a la Constituyente y apuntó que “las discrepancias son parte del proceso político” y que seguiría participando como asambleísta (La Hora Nacional; 23 de junio 2008).

Ante la renuncia de Acosta, la presidencia fue asumida por el asambleísta Fernando Cordero quien fungía como vicepresidente. Los trabajos de la constituyente terminaron el día 24 de julio, el texto fue aprobado por noventa y cuatro asambleístas, que pertenecían al partido Acuerdo PAÍS, al partido indigenista Pachakutik, al Partido Movimiento Popular Democrático y a asambleístas independientes. Una vez aprobado el texto constitucional el texto fue entregado al Tribunal Electoral para que este organizara el referéndum aprobatorio.

La creación de la asamblea constituyente supuso un conflicto político importante derivado de poner en tensión al poder legislativo y en general al régimen constituido por la Constitución de 1998 y al mismo tiempo por la emergencia de una nueva institución que desplazaba todo lo anterior a su existencia. Gabriel Negretto señala que “dado que puede reclamar una mayor legitimidad democrática que el parlamento, la asamblea constituyente se vea tentada a disolver el Congreso, sobre todo si un único partido controla la Asamblea” (2015: 9). Estas condiciones son las que se presentaron en el caso ecuatoriano con Acuerdo PAÍS ya que al ser la principal fuerza política tuvo la capacidad para dismantelar las instituciones democráticas previas a la constituyente.

Además de la preponderancia de Acuerdo PAÍS, también habría que apuntar al protagonismo del presidente Rafael Correa. Durante la elaboración de la Constitución se originaron diversas discrepancias entre algunos asambleístas del oficialismo dirigidos por Alberto Acosta y el Presidente. Dichas discrepancias, incluso fueron referenciadas en el discurso de clausura de los trabajos de la constituyente, cuando Correa señaló lo siguiente:

“Paradójicamente, los principales peligros no han venido de una oposición que ni siquiera se cree a sí misma, sino de nuestras propias contradicciones, de esas agendas que se metieron por las trasteras, de un falso sentido de democracia que buscó los aplausos de los grupos que precisamente debíamos combatir, de caballos de Troya» que llegaron a defender sus intereses” (Correa: 2008: SP).

Estas declaraciones dan cuenta del papel preponderante del presidente durante este proceso político y la poca capacidad de respuesta de la oposición y de sus propios aliados en la toma de decisión en la conformación de la nueva Carta Magna.

6.2.1 Aprobación del referendo constitucional

El Tribunal Supremo Electoral convocó a la celebración del Referéndum Constitucional que se celebraría el día 28 de septiembre de 2008. La campaña política formalmente comenzó el 14 de agosto de 2008, la convocatoria fue promovida en medio de diversas controversias como la remoción de diversos miembros de los tribunales electorales locales. La campaña estaba dirigida a los

habitantes ecuatorianos que residían tanto dentro como fuera del país, la pregunta que se formuló fue la siguiente:

¿Aprueba el texto de la Nueva Constitución que fue elaborado por la Asamblea Constituyente que concluyó el 24 de julio?

El periodo de la campaña estaba previsto para cuarenta y cinco días, en que organizaciones se tendrían que postular por el SÍ o el NO, el oficialismo, representado por Correa y por algunos partidos como el Partido Socialista Frente Amplio, Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano, Pachakutik, Partido Comunista Marxista, así como la Alianza Bolivariana Alfarista, El Partido de los Ecuatorianos, el Partido Comunista Ecuatoriano así como diversas asociaciones se posicionaban por el SÍ, en tanto que organizaciones, partidos de la oposición, organizaciones religiosas católicas y evangélicas así como el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot hacían campaña por el NO.

Adrián López y Paula Cubillos explican que en principio el presidente optó por construir un discurso polarizante “quienes no estaban con el SÍ, eran parte de la oligarquía y de la partidocracia...” el SÍ representaba un cambio mientras que el No era preservar el statu quo (2015:9). Sin embargo, los mismos autores apuntan que en torno a la campaña surgieron otras dos posturas que no estaban consideradas desde la presidencia pues por un lado emergió un grupo de líderes que apoyaban la constitución con un SÍ crítico, y por otra parte, había un cuarto grupo que optaba por anular su voto, al respecto, vale apuntar que en diferentes procesos latinoamericanos es común encontrar un sector cada vez más numeroso que participa activamente para la anulación del voto.

Como ya se ha referido, el voto por el SÍ era promovido por el presidente, por lo que simbólicamente el votar a favor de la nueva Constitución también representaba decir SÍ al proyecto de Rafael Correa, así como también constituía el apoyo para la reelección presidencial inmediata. Ante ese escenario, algunos de los líderes de la Asamblea Contituyente, que se habían escindido durante los últimos meses del proyecto PAÍS, como era el ex presidente de la Constituyente, Alberto

Acosta o la asambleísta Mónica Chuji quien también renunció a la bancada de Acuerdo PAÍS, declaraban su apoyo a la Constitución más no al presidente Correa. Este grupo de asambleístas y político que son detractores del presidente Correa habían mostrado su inconformidad con la postura presidencial en la discusión de temas cruciales como eran, la cuestión indígena, la equidad de género o la ecología. Durante la constituyente hubo algunos temas que resultaron controversiales para los asambleístas del propio Acuerdo PAÍS.

Adrián López y Paula Cubillos apuntan que el Sí Crítico correspondió a una estrategia política de diferenciación y de resistencia a la absorción y captación de AP, mientras que los actores que promovían la nulidad electoral, eran organizaciones que si bien rechazaban la gestión de Correa, buscaban diferenciarse de los actores que promovían el voto nulo. “Se trató, sobre todo, de ecologistas radicales, sectores anarco-comunistas y porciones del movimiento indígena vinculadas a comunidades en Chimborazo y Tungurahua, especialmente. Para estos sectores, el Nulo fue una vía de posicionamiento político elusiva al virtual monopolio electoral de la izquierda por parte de AP y de la derecha, articulada a través de la figura de Jaime Nebot con el No” (López y Cubillos; 2009: 15).

La campaña por el NO, de acuerdo con López y Cubillos era más homogénea que la del Sí o del voto nulo. Quienes rechazaban el proyecto constitucional, se mostraban mucho más claros sobre las cuestiones que rechazaban, entre ellas estaban el rechazo a los mandatos de la Asamblea Constituyente, a los que consideraban antidemocráticos, por otra parte había un rechazo de tipo moral que señalaba un carácter pro aborto y homosexual y la idolatría de la carta magna, aunque en la Constitución no estaban estipulados, estas aseveraciones provenían sobre algunos de los señalamientos de la Constitución como eran las uniones civiles, la defensa de la vida y el reconocimiento a la Pacha Mama (López y Cubillos; 2009: 16).

Sobre el ejercicio de la campañas política para el referéndum constitucional de 2008 fueron registradas ante el Tribunal Electoral ciento veintisiete organizaciones, para que el proyecto constituyente impulsado por Correa fuera

aprobado se necesitaba la mitad más uno de la votación. De acuerdo con la Misión Electoral de la Unión Europea, el proceso de la campaña se desarrolló sin mayores accidentes, y “no existieron reportes de restricciones a los derechos políticos y civiles fundamentales asociados a ella”, en ese mismo reporte señalan que las campañas negativas se registraron en la publicidad difundida en los medios de comunicación, así mismo, el reporte de la campaña estuvo centrada en resaltar aspectos morales, “así como en cuestiones de procedimiento relacionadas con la aprobación del proyecto de la Constitución por la Asamblea” (Unión Europea 2008: 3).

Por otra parte, tanto en el informe Carter como en el informe de la Unión Europea destacan los conflictos que se suscitaron durante las últimas semanas de la Constituyente, sobre todo porque a partir de la renuncia del presidente, la redacción del texto constitucional se hizo con prisa. La misión de observación de la Unión Europea señala lo siguiente:

“La Asamblea Nacional Constituyente fue incluyente y plural, sin embargo hubo una serie de deficiencias relacionadas con los procedimientos de trabajo seguidos por dicha Asamblea, principalmente en las etapas finales de los debates y votaciones. Los plazos establecidos para la elaboración de la Constitución por la Asamblea parecieron insuficientes. Esto generó algunas deficiencias de procedimiento, que se debieron en su mayoría a la necesidad de editar y procesar textos extensos en muy poco tiempo” (Unión Europea 2008: 3).

Por su parte los observadores del informe Carter señalaban que el día 26 de agosto de 2008 el asambleísta León Roldós (Red Ética Democrática, RED) “presentó a la Fiscalía de la República pruebas de la presunta falsedad ideológica del proyecto de Constitución aprobado por la mayoría de la Asamblea Nacional Constituyente”, pese a la denuncia el TSE declaró que no se podría suspender el proceso electoral, sin embargo el proceso se mantuvo abierto. Esta circunstancia aumenta la polémica sobre la premura con la que fue elaborado el texto constitucional y la presión por parte del presidente para que el referéndum fuera celebrado.

Además de estos señalamientos, ambos informes relatan que si bien la campaña se encontró equilibrada en los tiempos y recursos, el oficialismo

predominó en medios de comunicación al ser ocupado los programas gubernamentales, “la falta de prohibición de la publicidad en actividades públicas o de proyectos gubernamentales durante la campaña, así como recursos públicos durante la misma favoreció el Sí” (Unión Europea; 2008:3). El Centro Carter, por otra parte apunta que “la fuerte presencia del gobierno central y de algunos gobiernos seccionales en los medios de comunicación...No siempre la publicidad gubernamental se limitó, como lo estipula la legislación, a promover de manera imparcial los contenidos del proyecto constitucional, sino que en ocasiones tendió a promover el “Sí” desde el Gobierno Nacional y algunos gobiernos seccionales o el “No” desde la Alcaldía de Guayaquil (Centro Carter: 2008: 6).

En ambos informes señalaban que las imprecisiones de la legislación hacían difícil el sancionar la promoción del referéndum por parte de las autoridades locales. En el informe de la Comunidad Europea se señaló que hubo una campaña educacional imparcial por parte del TSE, a la par el gobierno también ocupó recursos para una campaña educativa que mostraba cierta parcialidad a la postura oficialista del Sí. De igual manera, se señaló que los medios de comunicación cubrieron ampliamente el proceso, pero los medios públicos ecuatorianos mostraron también parcialidad hacia la propuesta del presidente (Unión Europea; 2008:3). Las campañas cerraron el día 25 de septiembre de 2008

El referéndum se celebró sin ningún contratiempo el día 28 de septiembre de 2008, de acuerdo con los informes arriba citados, la jornada electoral transcurrió sin sobresaltos, el escrutinio se realizó de manera ordenada. Los resultados favorecieron al presidente, sin embargo, en Guayaquil y en la Amazonía el NO se impuso.

Cuadro 6.4 Resultados del referéndum Constitucional 2008

Resultados del referéndum para la aprobación de la constitución	
Sí	63.93
No	28.1
Nulos	7.23

Blancos	0.75
----------------	------

Fuente: datos del Tribunal Constitucional

Grafica 6.2 Resultados del referéndum Constitucional 2008



Cuadro 6.5. Resultados del Referendo Constitucional 2008 por provincia

Provincia	Sí	No	Blancos	Nulos
Azuay	78.13	15.69	0.61	5.56
Bolivar	53.21	35.91	1.1	9.78
Cañar	69.52	21.52	1.03	7.93
Carchi	68.86	24.14	0.57	6.42
Chimborazo	62.17	27.06	1.06	9.71
Cotopaxi	65.16	23.81	0.9	10.13
Imbabura	75.41	17.02	0.6	6.98
Loja	73.31	21.23	0.65	4.81
Tugurahua	57.87	33.11	0.68	8.34
Pichincha	68.06	24.79	0.4	6.33
Sto. Domingo	71.92	21.12	0.64	6.33
Sierra	68.24	23.94	0.62	7.2
El Oro	76.23	18.16	0.48	5.13
Esmeraldas	70.47	20.69	0.98	7.87
Guayas	51.02	41.21	0.71	7.07
Los Ríos	66	24.24	1.13	8.63
Manabí	68.51	22.29	1.16	8.05
Sta. Elena	72.44	20.52	1.09	5.95
Costa	60.5	31.36	0.86	7.28
Morona Santiago	65.06	26.4	7.67	0.87

Napo	38.79	55.43	0.35	5.43
Orellana	46.81	45.78	0.71	6.71
Pastaza	56.4	35.68	0.69	7.24
Sucumbios	67.65	23.78	7.77	0.8
Zamora Ch	69.09	24.49	0.78	5.64
Oriente	57.61	34.85	3.45	4.08
Promedio	63.95	28.08	0.85	11.94

El SÍ a nivel nacional tuvo mayoría con el 63.9 por ciento de la votación frente al 28.1 del NO. Cabe señalar que en la provincia de Guayas el Sí ganó con el 51.02 por ciento, en el cantón de Guayaquil que se encuentra en dicha provincia, el NO ganó con el 46.97 frente al Sí que registró el 45.68 por ciento de los votos. En la provincia de Napo el No obtuvo mayor nivel de votación que el Sí, con el 55.43 por ciento frente al 38.79. Otra de las provincias en las que se efectuó una elección reñida fue en la provincia de Orellana en donde el SÍ obtuvo el 46.81 frente al 45.78 del NO.

En términos generales el presidente ganó el referéndum y ratificó la fuerza política que lo había llevado al triunfo presidencial. Rafael Correa había ganado la presidencia en la segunda vuelta con el 56.6 por ciento de la votación y en este nuevo referéndum constitucional el presidente ganó con una amplia mayoría su propuesta constitucional. Aquí lo que vale señalar es que más allá de haber ganado el referéndum el presidente mantuvo una hegemonía política en la conformación del Constituyente, en la elaboración de la Constitución al tener la mayoría absoluta de la asamblea, además de que el carácter plenipotenciario de la misma fue decisivo para que el Congreso fuera declarado en receso y la constituyente desarrollara las facultades legislativas. Ante el predominio de Acuerdo País en el proyecto político, la conformación del cuerpo de la carta Magna parecía ser mucho más sencillo, sin embargo, los conflictos de junio con el presidente de la Constituyente, revelaron que el presidente también tenía una cierta oposición al interior de su bancada. Pese a la dificultad, el proyecto constitucional fue aprobado con éxito.

La apuesta de Correa al asumir la presidencia era una reforma política que modificara profundamente la estructura del sistema político ecuatoriano. La idea de una nueva Constitución también incluía una nueva forma de distribución del poder político, en ese sentido es que se planeaba la conformación de la Constituyente, sin embargo, la conformación de acuerdos políticos para poder llevar a cabo su estrategia fue posible a partir de “las dinámicas de intercambio, favores y pago de diversa índole que eran comunes en épocas anteriores encontraron correlato en diferentes episodios clave”, ejemplo de ello es “El conjunto de acuerdos entre ejecutivo, legislativo y Tribunal Supremo Electoral, que dio lugar a los diputados de los manteles y la instalación de la Asamblea en Montecristi.” (Basabe-Serrano, Pachano y Mejía; 2010: 76).

La forma de resolver las tensiones entre el poder ejecutivo y el legislativo que estaba dominado por los antiguos partidos políticos fue a través de la negociación, la promoción de medidas legales o como último recurso la movilización de la fuerza ciudadana que apoyaba al presidente y que estuvo también en momentos claves de la aprobación de la Consulta para la Constituyente, así como en el proceso de la aprobación del Referéndum Constitucional de 2008.

Aunque no es tarea de este capítulo hacer un análisis detallado de lo logrado por la Nueva Constitución, es importante destacar, que en relación al fortalecimiento del poder ejecutivo. Al respecto, Santiago Basabe Serrano, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta hacen un breve análisis de la Nueva Constitución en la que reflexionan sobre tres dimensiones que repercuten en el funcionamiento de la democracia ecuatoriana, la primera dimensión se refiere a la relación Estado Ciudadanía, sobre esta dimensión, los autores arriba señalados, explican que si bien “la iniciativa legislativa, la consulta popular y la revocatoria de mandato son formas básicas de democracia directa que constan en la Nueva Constitución, estos mecanismos ya estuvieron presentes en la legislación ecuatoriana en varios momentos”. Sin embargo, lo que llama la atención a los autores es que la sección sobre los mecanismos de democracia directa preceda a la de organizaciones políticas, es decir que se antepongan la democracia directa sobre la democracia participativa.

En cuanto al equilibrio entre poder ejecutivo y legislativo Basab-Serrano, Pachano y Mejía observan que el poder ejecutivo se vio beneficiado en la elaboración de esta nueva Constitución, al ser el presidente quien promovió la Carta Magna, el partido oficial se vio beneficiado, por lo que esta asimetría del poder tendría un efecto negativo en el equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo es por ello que:

“La nueva Constitución refuerza y aumenta el predominio del Presidente sobre los otros poderes del Estado. Formalmente se le concede. Formalmente se le concede la capacidad exclusiva para influir sobre la planificación económica (Art. 279), elaborar el Presupuesto General del Estado (Art. 291), establecer el régimen tributario (art. 299), determinar la política monetaria (art.300), decidir sobre el control de los recursos estratégicos (Arts. 311,314,315) Regular las transferencias a los gobiernos subnacionales”.

Este control sobre el área de planificación económica, así como del control del presupuesto y sobre los recursos estratégicos, demuestran el interés del Presidente de tener el control sobre el área económica lo que aseguraba que su proyecto sobre el Buen Vivir podría llevarse a cabo.

En cuanto al predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, la Nueva Constitución otorga un mayor predominio sobre el legislativo sobre la capacidad exclusiva de influir sobre la economía del país pues tiene la “capacidad para iniciar una legislación urgente en materia económica (Art. 142), vetar iniciativas de ley, e incluso proponer un texto alternativo que sólo podrá ser modificado con el voto de una mayoría calificada de dos tercios de los votos (Art. 140)”.

Esta nueva reestructuración del poder presidencial en la Nueva Constitución relata el control de la estrategia presidencial desde que asumió la presidencia, en ese sentido, es que durante todo el proceso de la convocatoria a la constituyente, así como en la conformación de la Asamblea en Corpus Cristi y la propia aprobación de la Constitución el ejecutivo se mantuvo la hegemonía de Acuerdo PAÍS, además de contar con el respaldo popular que asistió con protestas en momentos clave de

todo el proceso político para la conformación de la Nueva Constitución. Cabe señalar que la oposición no logró articular una contra respuesta efectiva, pese a ello han logrado articularse como oposición al presidente algunos líderes religiosos, así como el alcalde de Guayaquil.

6.3 Referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador 2011.

El 17 de enero de 2011 el Presidente Rafael Correa manifestó su interés de convocar a las urnas por tercera vez desde que asumió la presidencia de la República, por lo que entregó una lista de diez preguntas para la celebración de un tercer referéndum constitucional en el que se preguntaría a la población sobre cinco enmiendas constitucionales y cinco sobre cambios legislativos (véase cuadro). Esta nueva consulta convocada por el Presidente presentaba un obús de diversos temas, sin embargo se identificaban dos temas relevantes, el referente a una Reforma del poder judicial así como la creación de un Consejo de Regulación de los Medios de Comunicación. El día 4 de febrero la Asamblea Nacional debatió la pertinencia del referéndum impulsado por Correa.

Cuadro 6.6 Sobre la propuesta a Referendo y Consulta 2011

Preguntas presentadas por el Ejecutivo para su revisión a la Corte Constitucional
<p>Enmiendas</p> <p>1.- Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 1?</p> <p>2.- Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 2?</p> <p>3.- Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?</p>

4.- Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el sistema judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

5.- Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el anexo 5?

Consulta

1.- Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿Está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?

2.- Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿Está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?.

3.- Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿Está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?

4.- Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿Está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?.

5.- Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿Está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?

La consulta buscaba eliminar el Consejo de la Judicatura y crear una comisión que estuviera integrada por tres delegados, uno del poder ejecutivo, uno del Poder Legislativo y otro del Consejo de Participación Ciudadana. También se pensaba regular los plazos de la prisión preventiva. Otra de las enmiendas contemplaba la prohibición expresa para que los dueños de medios de comunicación o empresarios financieros tengan otra actividad empresarial. Sobre los temas que se esperaba consultar en el referéndum, se contemplaba una pregunta referente a la prohibición de los juegos de azar, así como la eliminación de casinos y los espectáculos en donde de matan animales (corridas de toros y

peleas de gallos), otra de las cuestiones que se esperaba consultar era sobre nuevas figuras de delito, la primera era sobre el enriquecimiento ilícito no justificado y sobre la no afiliación a la seguridad social. Una de las cuestiones más polémicas presentadas por el ejecutivo era la que se refería a la conformación de una nueva ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme los contenidos en medios.

El día 15 de febrero de 2011 la Corte Constitucional avaló las diez preguntas, no sin antes someterlas a una discusión, las preguntas que tuvieron mayor controversia eran las que trataban sobre el sistema de justicia y sobre la libertad de prensa. Las preguntas fueron aprobadas de forma general por seis votos contra tres, Patricio Herrera, vocal de la Corte Constitucional, declaró que “todas las preguntas son constitucionales y por tanto deben ir a consulta popular” (véase Agencia EFE Quito: 15 de febrero 2011). A pesar de que la aprobación fue exitosa las preguntas enviadas por el ejecutivo sufrieron algunas modificaciones parciales.

Cabe señalar que la discusión estuvo basada en dos informes, el que presentó la magistrada indígena Nina Pacari y el juez Patricio Herrera. El informe presentado por Pacari consideró negativas cuatro de las preguntas, 2, 3, 4, 5. La juez consideraba que las preguntas 2 y 3 “eran regresivas de derechos constitucionales y adolecían de vicios de competencia, por tanto la única vía para que procediera la consulta popular es a través de la convocatoria a Asamblea Constituyente” (El Universo: 9 de febrero de 2011). Mientras que las preguntas 4 y 5 (sobre la destitución del Consejo de la Judicatura) “modificaban la estructura fundamental del Estado, restringían los derechos fundamentales que se hallan constitucionalmente reconocidos y adolecían de vicios de competencia” ” (El Universo: 9 de febrero de 2011).

En el momento de la discusión en el pleno, el informe que fue tomado como base para la discusión fue el de Patricio Herrera que resultaba más positivo que el de la magistrada Pacari (Véase El Comercio: 16 de febrero de 2011). Patricio Pazmiño, presidente de la corte, pidió que se leyeran ambos informes, Los jueces

decidieron votar, de manera alternada, los informes de Pacari y Herrera, pregunta por pregunta. Al final de la sesión, la Corte Constitucional decidió lo siguiente:

1. Se eliminó el enunciado “con la finalidad de” que precedía a las preguntas pues inducía la respuesta
2. Las preguntas 1 y 2 que versan sobre la caducidad de la prisión preventiva fueron modificadas sustancialmente.
3. La redacción de la pregunta 3 quedó redactada de la siguiente forma:
“¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones financieras privadas, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, que sus directores y principales accionistas sean dueños o tengan participación accionaria fuera de del ámbito financiera o comunicacional, respectivamente?”
4. Las preguntas 4 y 5 que tratan sobre la reforma del Poder Judicial se aceptaron.

En lo que respecta al cuestionario que consultaba sobre la figura del delito de enriquecimiento privado no justificado; la necesidad de que en la Ley de Comunicación haya un Consejo de Regulación de contenidos; la prohibición de espectáculos públicos donde se mate animales; la prohibición de los juegos de azar y penalizar la no afiliación a la seguridad social fueron aprobados los textos, pese a que dentro del informe de evaluación del Magistrado Manuel Vitéri se sugería desechar las preguntas que trataban sobre los juegos de azar y la penalización sobre la no afiliación a la seguridad privada, las preguntas fueron aprobadas.

Una vez aprobado el texto de las diez preguntas presentadas por el Presidente, la Corte Nacional Electoral estableció el plazo para que se celebrara la nueva consulta. El presidente de la CNE, Omar Simón, detalló que el paso inmediato es que la Corte Constitucional enviara las diez preguntas al Presidente, quien debía emitir el decreto correspondiente, momento en el que la CNE tendría que emitir la convocatoria (véase El Universo 18 de febrero de 2011).

6.3.1 Aprobación del Referéndum

La fecha programada para el referéndum fue el día 7 de mayo, el periodo que la CNE designó para la campaña fue del día 26 de marzo al 4 de mayo. Durante los cuarenta días que se desarrolló la campaña, sesenta organizaciones obtuvieron el registro ante la CNE para postularse a favor del SÍ y del NO. Las asociaciones que estaban en campaña son las siguientes

Sí: Alianza PAÍS, Partido Socialista Frente Amplio, Una Nueva Opción, Partido Comunista del Ecuador.

No: Izquierda Democrática, Pachakutik, Partido Comunista Marxista Leninista de Ecuador, Movimiento Popular Democrático, Red Ética y Democracia, Ruptura de los 25, Concentración de Fuerzas Populares, Movimiento Concertación Nacional Democrática, Partido Sociedad Patriótica 21 de enero. Partido Renovador Institucional Acción Nacional. Partido Social Cristiano, Unión Demócrata Cristiana.

El día 21 de marzo se creó el Colectivo de organizaciones y Movimientos por el Sí el Buen Vivir, de acuerdo con reportes del periódico El Universo, “de las veintiocho organizaciones registradas ante la CNE para hacer propaganda a favor del Sí, 21 integran el colectivo”, entre las organizaciones que apoyan la propuesta del presidente se encuentran organizaciones mineras, sindicatos del sector eléctrico, de salud, telecomunicaciones y educación. Mientras que “por el No figuran 17 organizaciones representadas por partidos políticos tradicionales y otros grupos de oposición que prefieren desmarcarse de la llamada partidocracia”, también estaban registradas “otras 14 agrupaciones que apoyan ciertas preguntas”. El oficialismo concentraba el mensaje central en el Sí un apoyo a la propuesta de El buen vivir del presidente Rafael Correa.

Cuadro 6.7 de Resultados del Referendo Constitucional y Consulta 2011

Preguntas	Sí	No
¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando ésta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial, como se establece en el anexo 1?	50.46	38.87
¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, de acuerdo al anexo 2?	48.27	40.8
¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?	47.19	41.87
¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?	46.15	42.56
¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?	46.67	41.96
¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo, el enriquecimiento privado no justificado?	46.6	40.62
¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?	45.77	41.68
¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?*		
¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regula la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de las comunicaciones o medios emisores?	44.96	42.04
¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los Trabajadores en relación a la dependencia?	48.03	39.2

Fuente: Suplemento de la Corte Nacional Electoral. * Los resultados fueron por cantones

De forma general el referéndum favoreció la propuesta de Rafael Correa, sin embargo, el margen con el que había ganado las contiendas anteriores a este referéndum marcaron un precedente sobre la nueva conformación de una oposición

más sólida que fue capaz de consolidar una cotrarespuesta al oficialismo. De las diez cuestiones a considerar, sólo la primera pregunta tuvo un mayor margen de diferencia (11.5 puntos de diferencia), las demás cuestiones la diferencia era de menos de diez puntos. El tema que presentó mayor con menor diferencia fue el que afectaba la Ley de Medios de Comunicación, esta propuesta fue la más combatida.

Respecto de esta nueva conformación de la oposición al oficialismo, habría que hacer referencia a dos factores que incidieron en esta nueva conformación opositora al régimen de Correa y que de alguna forma estuvieron cerca de revertir los resultados de la consulta, el primer factor se refiere a la ruptura con aliados que surgió desde la elaboración de la constitución, sobre todo con un enfrentamiento directo con algunos líderes del movimiento indígena ecuatoriano. Por otra parte, la partidocracia, aunque debilitada es un contrapeso electoral en algunas ciudades, sobre todo en aquellas con mayor desarrollo económico. Y finalmente, uno de los factores más determinantes en la conformación de un bloque opositor al gobierno de Correa fue a partir de la confrontación del Ejecutivo con los medios de comunicación.

Aunque la estrategia presidencial resultó exitosa, esta vez su influencia en el ámbito judicial no fue tan fuerte, y el sentido de las preguntas planteadas fue cambiado, lo que pudo también incidir en el proceso, por otra parte el proceso no fue reforzado por alianzas callejeras que pudieran darle mayor legitimidad al proceso de referéndum, sin embargo es notable el número de agrupaciones políticas y sindicatos que apoyaron la campaña del Sí.

Para entender la conformación de esta nueva oposición es importante considerar algunos factores contextuales al referéndum y consulta de 2011. Al finalizar el proceso de elaboración de la constituyente, estaba claro que pese a tener el control del proceso de elaboración de la Constitución al contar con la mayoría necesaria para imponerse, no todo estaba escrito y la renuncia de Alberto Acosta y de otros congresistas demostraba la tensa relación con algunos personajes que lo habían ayudado pero que podían disentir. Entre los actores que formaban esta nueva oposición se encontraban “el ex ministro ex ministro de Energía y ex presidente

de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, los asambleístas María Paula Romo, Betty Amores y César Rodríguez o el ex viceministro de Seguridad Interna y Externa, Juan Sebastián Roldán así como también con el ex ministro de Interior, Gustavo Larrea, quien fue el coordinador de la campaña "Esta vez no" al Referéndum Constitucional de mayo de 2011." (Freidenberg; 2012: 131).

Además oposición conformada por ex aliados políticos se sumó uno de los momentos más difíciles desde que Correa asumió la presidencia fue "la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010 en la que los policías se rebelaron contra la Ley de Servicios Públicos "que les recortaba los beneficios salariales y algunos privilegios", la protesta del 30 de septiembre tuvo momentos de violencia³⁶ semejantes a las expresiones de protesta del pasado ecuatoriano, incluso fue declarado el Estado de excepción, en la confusión simpatizantes del Correa salieron a la calles a protestar y confrontar a la policía. Este suceso, tal como apunta Freidenberg fue un momento álgido para el presidente pues tuvo varias repercusiones que alteraron el escenario político y polarizaron el enfrentamiento con los medios de comunicación, a partir de estos sucesos la relación del Presidente con los medios de comunicación se tornó más ríspida.

La tensión con los medios de comunicación se incrementó a partir de la decisión de consultar a la población sobre la posibilidad de crear un organismo regulador para los medios de comunicación, esta pregunta incluida en la consulta levantó la polémica sobre el Presidente y la relación con medios. Medios de comunicación expresaban su preocupación acerca del control de contenido de los medios pues se pensaba que se establecería "una versión única de la información desde el poder del Gobierno. También como la inauguración de un tribunal de la inquisición para los periodistas, como interpretaría La Unión Nacional de Periodistas" (Morán José: 2013 s.p.). Incluso, el día 3 de mayo de 2011, Día internacional de la Libertad de Prensa, iniciaron una manifestación con el mensaje "ni miedo, ni silencio" o "periodismo sin ataduras" (El País; 7 de mayo de 2011). La tensa relación con los medios se ha ido agudizando en los años posteriores al referéndum, incluso a través de batallas judiciales entre los medios y el presidente, al no ser objeto de esta discusión no los abordaremos, sin embargo vale decir que los medios se convirtieron en la principal

³⁶ Ante las protestas policiales, el Presidente se presentó en el Regimiento Quito para negociar con los sublevados, sin embargo al finalizar la reunión Correa fue agredido, y en medio de gases lacrimógenos fue llevado al hospital de la policía. Horas más tarde el Presidente fue "rescatado" por efectivos de las fuerzas especiales, sin embargo durante las horas del rescate se registró una balacera en la que cinco personas murieron (dos policías, dos militares y un estudiante universitario). Véase "Ecuador: 30 S ¿Hubo o no intentona golpista" (BBC: 30 de sep. 2011).

oposición al régimen de Correa y esto tuvo de alguna forma repercusión en lo cerrado del resultado de la pregunta número nueve del Referéndum y Consulta 2011.

6.4 Conclusiones

Cuando inició el presidente Correa su periodo presidencial el presidente Correa no contaba con el apoyo partidario suficiente en la Cámara de Diputados, de ahí la necesidad urgente de conformar una Asamblea Constituyente, sin embargo, ante las dificultades de no contar con el apoyo político suficiente al interior del Congreso, el presidente optó por una vía diferente que incluía la presión hacia las instituciones judiciales, así como la conformación de acuerdos y negociaciones con algunos representantes de los partidos tradicionales, aunque en el discurso se mantenía la idea de rechazo a la partidocracia. Con la conformación de la Asamblea Constituyente el predominio presidencial fue más evidente pues contaba con la fuerza política suficiente para impulsar la Constitución y poder refrendarla sin problemas.

Un elemento importante en el éxito de Rafael Correa, al margen del apoyo parlamentario, fue la fuerza que conformó a través del apoyo callejero, pues durante momentos clave, como fue la aprobación de la Consulta o durante la crisis de septiembre de 2010, que antecedió al referéndum presidencial en 2011, de poder convocar a las multitudes a ejercer presión sobre las instituciones o mostrar su apoyo a Correa desde las calles. En cuanto al ámbito económico destaca que el PIB se mantuvo una tendencia de crecimiento del año 2006 al 2011, aunque no varía mucho significativamente de un año al otro. En cuanto al apoyo popular, vale decir, que el presidente Correa ha mantenido altos índices de aprobación a su mandato, sin embargo ha ido decreciendo durante el periodo 2007-2011 (véase cuadro)

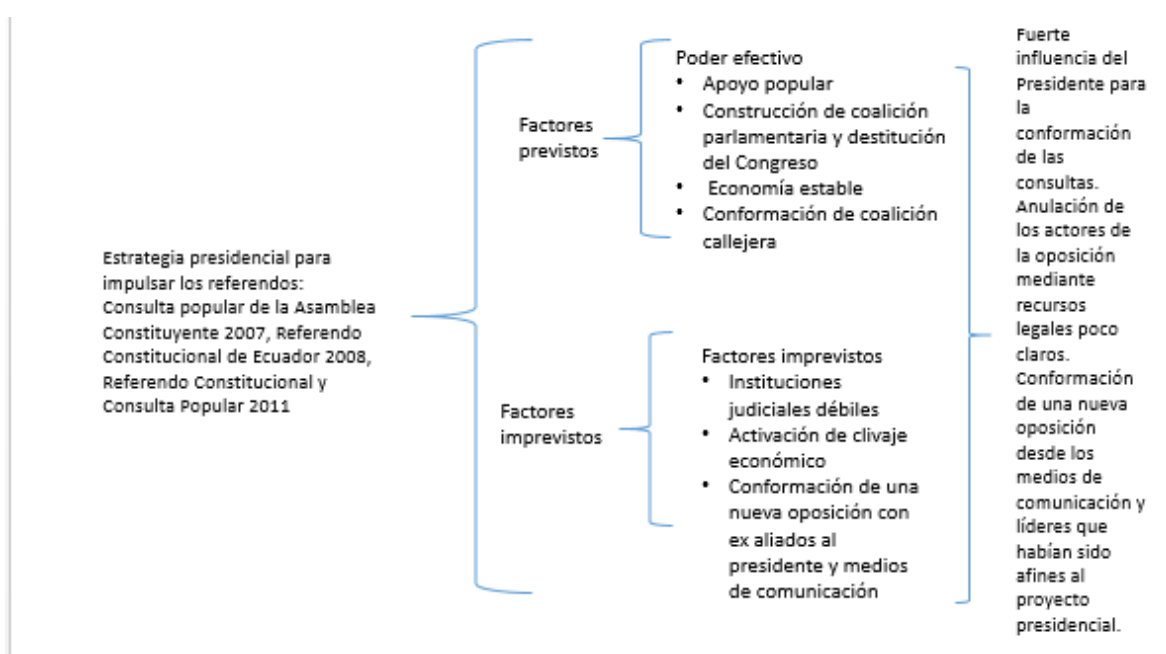
Cuadro 6.8 Aprobación del gobierno Latinobarometro 2013

2007	2008	2009	2010	2011
74	65	59	58	64

Fuente: Informe del Latinobarometro 2013

Pese a que el presidente mantuvo un apoyo popular, el apoyo al gobierno decreció durante el año 2010, lo que puede explicarse a partir de la crisis de septiembre de 2010. Sin embargo, después de la celebración del referéndum y consulta de 2011 la aprobación presidencial registro una tendencia positiva. El nivel de aprobación al gobierno ecuatoriano es similar al de países como Uruguay (Latinobarometro; 2013: 38).

Cuadro 6.9 Estrategias del presidente Correa en los Referéndums presidenciales 2007, 2008 y 2011



En cuanto a los factores que no estaban previstos en la estrategia presidencial están la debilidad de las instituciones judiciales, lo que propició que la oposición tuviera pocas vías para la resolución de conflictos como fue la destitución de diputados en 2008. Asimismo, la conformación del proyecto del Buen Vivir y la Revolución ciudadana reactivaron el clivaje económico entre las ciudades con mayor poder económico en donde los alcaldes conformaron una nueva oposición, es el caso de Guayaquil. Por otra parte, la asimetría del poder presidencial en la Asamblea Constituyente así como el papel hegemónico del mismo para la toma de decisiones sobre los medios de comunicación, conformaron una nueva oposición al gobierno de Correa.

6.7 Apéndice

La Constitución de Ecuador de 2009 permitía la reelección presidencial continua, por lo que Rafael Correa se postuló con éxito a las elecciones de 2013, por lo que en enero de 2017 se celebrarán una nueva elección presidencial; de acuerdo con la Constitución de 2009 el presidente sólo podría reelegirse para un periodo presidencial continuo, por lo que Correa quedaba descartado para un tercer periodo presidencial.

Pese al impedimento constitucional, todo indica que el presidente Correa está trazando una nueva estrategia política que permita a través de la celebración de un Referéndum que le permita postularse a una tercera elección presidencial. En diciembre del año 2015 la Asamblea aprobó las enmiendas constitucionales que permiten la reelección indefinida, las enmiendas no resultaron ser un problema pues el presidente cuenta con la mayoría legislativa, sin embargo, resulta llamativo el hecho de que en ese momento el Presidente Correa no planeaba postularse, por lo que esa enmienda constitucional entraría en vigencia a partir de la elección presidencial 2017, lo que dejaba a Correa sin ese beneficio, pues tendría efecto hasta el 2021 (véase CNN, 17 de junio 2016).

Sorpresivamente, durante el mes de junio una organización oficialista llamada “Rafael contigo siempre” comunicó que iniciaría la recolección de firmas para la petición a la CNE de celebrar una consulta en la que se permitiría una nueva modificación constitucional al artículo 111 para que se pudiera efectuar la reelección del presidente Correa. La CNE establece que para efectuarse una consulta se necesita la aprobación (mediante firmas) del 8 por ciento del electorado. El día 15 de agosto de 2016 la organización “Rafael contigo siempre” presentó las firmas que se necesitan para la celebración del referendo (véase El Universo, 15 de agosto 2016). Pese a que no existen evidencias claras de que sea Rafael Correa quien esté detrás de esta estrategia, resulta notable que el presidente ha podido consolidar su base de apoyo popular desde las calles.

Conclusiones

En su libro *World Wide Democracy*, David Altman destacó que la actitud plebiscitaria de los presidentes latinoamericanos, no obedeció en la mayoría de los casos al objetivo de proponer la participación ciudadana, como supone la democracia directa, sino más bien la convocatoria de los referéndums tuvo como meta la realización de cambios constitucionales o la retención del poder y no para la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, también el propio Altman señala que “una atmosfera plebiscitaria en un país no es necesariamente la propensión megalómana de un líder en específico, pues finalmente los líderes tienden a utilizar todas las prerrogativas a su disposición para avanzar en sus agendas” (Altman: 2013: 110). Esta investigación apunta a reconocer que pese a la propensión plebiscitaria de los presidentes latinoamericanos hay también una serie de factores que pueden contribuir al fracaso, como es la activación de contrapesos por parte de la oposición que puede articularse desde las instituciones o desde la ciudadanía.

Si bien Altman identificó 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 algunos 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 hipótesis de esta investigación busca probar 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.

En ese sentido es que se desprendieron una serie variables para explicar el destino de las consultas presidenciales en cuatro estudios de casos conformados por un conjunto de países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), y dentro de esos casos, de forma anidada se identificaron once referendos presidenciales que son la unidad de análisis de esta investigación. Es así que el universo de esta investigación está formado por 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 secundarias que consideraron las variables con las que se evaluaría la convocatoria. Las hipótesis apuntaban a la revisión sobre la popularidad, la construcción de coaliciones callejeras y los factores contextuales como son el crecimiento económico.

En términos generales sobre las convocatorias presidenciales de los países andinos durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez (1999-2013), Álvaro Uribe (2002-2006) , Evo Morales (2005-2011) y Rafael Correa (2007-2017), 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 referéndums 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 el capítulo dos de este trabajo se expuso un cuadro comparativo en donde se exponía el comportamiento de las variables independientes y su relación con la variable dependiente, ese ejercicio nos dio un panorama con el cual se pudo observar cuáles eran las condiciones que tenía que tener un presidente cuando busca convocar un referendo, como son la suma de factores institucionales, poderes partidarios y popularidad, de los once casos observados ocho casos fueron exitosos, mientras que tres resultaron un fracaso, el análisis comparativo nos daba una pista sobre el papel de la variable alianzas callejeras como la clave del éxito del presidente.

Con el objeto de ahondar aún más sobre las condicionantes del triunfo o fracaso se estableció como segundo objetivo revisar las trayectorias históricas de los estudios de caso, en donde se observarían con mayor detalle algunos factores de corte contextual, como son los clivajes sociales o el desarrollo económico de los países, esta revisión de corte cualitativo permitió 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.

A continuación se presenta un análisis final sobre el destino de las convocatorias a referendos presidenciales en los cuatro estudios de caso que incluye las variables dependientes, como son los poderes constitucionales, los poderes partidarios, así como la popularidad y las coaliciones callejeras, así como las variables contextuales que contemplan el crecimiento económico y la activación de clivajes sociales.

1. Referendums presidenciales en la región andina 1999-2016

Presidente y año del referendo	Éxito de la convocatoria (Impuso tema de la convocatoria, controló pregunta, ganó el referéndum)	Poderes Constitucionales	Poderes Partidarios del presidente	Popularidad	Capacidad Partidaria	Crecimiento económico del PIB en el año del referéndum	El crecimiento de PIB aumentó o Disminuyó con respecto al año anterior	Activación de Clivajes
Hugo Chávez 1999	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Sin mayoría	80	Alianza Callejera	-4.9	Decreció	no
Hugo Chávez 2000	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría	80	Alianza Callejera	3.87	Decreció	no
Hugo Chávez 2007	Perdió	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría Absoluta	43.4	Sin alianza	8.75	decreció	sí
Hugo Chávez 2009	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría Absoluta	36.5	Alianza Callejera	5.28	Decreció	sí
Álvaro Uribe 2003	Perdió	Constitución Política de Colombia 1991	Mayoría Absoluta	66.26	Sin alianza	3.16	Creció	sí
Evo Morales 2008	Triunfó	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría	54.8	Alianza Callejera	6.67	Creció	sí
Evo Morales 2009	Triunfó	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría Absoluta	58.7	Alianza Callejera	2.77	Decreció	sí
Evo Morales 2016	Perdió	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría Absoluta	46	Sin alianza	5.81	Decreció	sí
Rafael Correa 2007	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 1998	Mayoría Absoluta	51.21	Alianza Callejera	2.14	Decreció	sí
Rafael Correa 2009	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 2008	Mayoría Absoluta	62	Alianza Callejera	0.94	Creció	sí
Rafael Correa 2011	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 2008	Mayoría Absoluta	62.8	Alianza Callejera	7.76	Creció	sí

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones políticas de los estados, los datos sobre el porcentaje del crecimiento del PIB se tomaron de las bases del Public Data del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>, La popularidad fue tomada de las bases de datos LAPOP <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> para los años 1999, 2002, 2006, 2008

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

Tercero, que al observar detenidamente las configuraciones de cada uno de los referendos se observó que pese a que en la región andina se ha presentado una polarización política producto de los clivajes económicos y sociales, no parece ser un factor que pueda obstaculizar el triunfo o fracaso de un referéndum, pero que sí puede brindar mayor competitividad en las campañas de oposición a las propuestas presidenciales. Por otra parte, existe otra variable contextual que se tomó en consideración y que tiene que ver con el crecimiento económico, esta variable nos da una pista sobre como el decrecimiento económico puede ser un factor que puede afectar la percepción positiva del gobierno,

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

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

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.

De los once 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.

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. Por lo que a mí respecta, “lo que me hace levantarme por las mañanas sigue

siendo la espera de lo que está por llegar y no se anuncia, es la espera de lo inesperado y no cesa de fantasear con lo que ha de venir” (Marías; 1989: 215).

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.
- Basabe-Serrano, S., Pachano, S & Mejía Acosta, A. (2017). La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). <http://www.scielo.cl>. 25 Agosto 2017, Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000100005
- 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 Research Methods*, Cambridge, Cambridge University 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>
- Freidemberg, F. (2012). Ecuador 2011: Revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político. *Revista De Ciencia Política* (Santiago), 32(1). Retrieved from http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100007
- 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.
- Herrera Betancourt, P. (2011, Febrero, 23) Dictamen de constitucionalidad de referendo [PDF] Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://www.cpcs.gov.ec/docs/normativaDocs/811734.pdf>
- Jaramillo-Jassir, M., & Tibocho, A. (2008). La revolución democrática de Rafael Correa. Bogotá: Duarte Tatiana. Recuperado de: http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Documento_27/
- Larrea, Carlos, 2004, "Dolarización y desarrollo humano en Ecuador", en *ICONOS* No.19, Flacso Ecuador, Quito, pp.43-53. Recuperado de sitio web <http://www.flacso.org.ec/docs/larrea19.pdf>
- Linz Juan (1994) "Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza
- 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.
- Marías, Javier (1989), "Todas las Almas", Editorial Alfaguara.
- 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>
- Palomares Guzmán David (2009). Televisión, poder y dramaturgia: el caso del presidente Álvaro Uribe Vélez. (Tesis de Magister en comunicación) Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Versión en línea: <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. (2001) "Consulta popular y democracia directa," Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México. http://sitios.ine.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm
- Przeworski, 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
- Tremínio 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,.

Notas periodísticas

Santos creció ocho puntos en intención de voto. (2003, diciembre, 12), (Visto 2015, Marzo, 5) recuperado de Noticias Caracol Sitio web: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/santos-crecio-8-puntos-en-intencion-de-voto-segun-encuesta-gallup>

Uribe, en el "Gran Hermano". (2003, Octubre, 04), (Visto 2015, Marzo, 05). Recuperado de El País Sitio web: http://elpais.com/diario/2003/10/04/agenda/1065218405_850215.html

El referendo, punto por punto. (2002), (Visto 2015, marzo, 05). Recuperado de El tiempo.com Sitio web: <http://m.eltiempo.com/buscador/MAM-1376229>

Este es el referendo que Álvaro Uribe, presentará mañana al Congreso. (2002) (Visto 2015, Marzo, 05). Recuperado de Votebien.com Sitio web: http://www.terra.com.co/elecciones_2002/noticias/06-08-2002/nota64722.htm

Hace 16 años cambió la historia de Venezuela con triunfo de Hugo Chávez, (2014 Diciembre 06). Recuperado de Telesur Sitio web: <http://www.telesurtv.net/amp/news/www.telesurtv.net/news/www.telesurtv.net/news/Triunfo-de-Hugo-Chavez-hace-16-anos-marco-historia-venezolana-20141206-0018.html>

La Corte Constitucional no se complicó y aprobó las preguntas de la Consulta popular, (2011, Febrero, 11). Recuperado de El comercio sitio web: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/corte-constitucional-no-se-complico.html>, 16 de febrero de 2011

Buendía G, F., & Hernández E., V. (2011). Ecuador: avances y desafíos de Alianza PAÍS | Nueva Sociedad. Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina. Retrieved 25 August 2017, from <http://nuso.org/articulo/ecuador-avances-y-desafios-de-alianza-pais/>

Ganó Correa. (2006, noviembre, 27). Recuperado de El Universo. Sitio web: <http://www.eluniverso.com/2006/11/27/0001/8/7665F10B13E34E0A940BF499E5671960.html>

López A, A. (2009). Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. Ecuador. Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/i33lopez.pdf>

Ecuador: referéndum - consulta popular 2011 Nota informativa. (2011). Recuperado de http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/nota_info_ecuador.pdf

Congreso aprueba referéndum en Ecuador. (2007, febrero, 14). Recuperado de La nación. Versión web: http://www.nacion.com/mundo/Congreso-aprueba-referendum-Ecuador_0_885311532.html

http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_14/iurisdicio_014_007.pdf

Infolatam <http://www.infolatam.com/2007/01/25/ecuador-correa-se-enfrenta-al-tribunal-electoral-y-al-congreso/>

<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/99694-cronologia-de-presidentes-que-han-sido-destituidos-en-america-latina-desde-1991/>

Los hechos que marcaron el derrocamiento de Jamil Mahuad (2016, Enero, 21) Recuperado de El comercio, Versión en

línea:<http://www.elcomercio.com/actualidad/hechos-marcaron-derrocamiento-jamilmahuad-ecuador.html>

Gualdoni Fernando (2014, octubre, 19) La segunda revolución de Rafael Correa. El país. Recuperado de sitio web: http://economia.elpais.com/economia/2014/10/16/actualidad/1413481767_709274.html

Ray, R., & Kosameh, S. (2012). La economía de Ecuador desde 2007. Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research. Retrieved from <http://cepr.net/documents/publications/ecuador-espanol-2012-05.pdf>

Ospina Peralta, P. (2005). Crisis y tendencias económicas en el Ecuador de Rafael Correa. Lalineadefuego.info. Revisado 26 agosto 2017, de <https://lalineadefuego.info/2015/04/28/crisis-y-tendencias-economicas-en-el-ecuador-de-rafael-correa-por-pablo-ospina-peralta/>

Creamer Daniela. (2011, mayo, 7) Correa celebra un referéndum que le permitirá controlar la justicia. Recuperado de El país versión web: http://elpais.com/diario/2011/05/07/internacional/1304719211_850215.html

Aporrea. (2007, agosto, 15). Presidente Chávez presenta propuesta de reforma constitucional. Aporrea. Revisado 26 agosto 2017, de <https://www.aporrea.org/energia/n99632.html>

Salgado, J. (2015). Infografía N24: la evolución histórica del precio del barril de petróleo Opep desde 1998. Noticias24. Retrieved 26 August 2017, from <http://www.noticias24.com/fotos/noticia/22039/infografia-n24-evolucion-historica-del-precio-del-barril-de-petroleo-opep-desde-1998/>

<http://www.mpetromin.gob.ve/portalmenpet/secciones.php?option=view&idS=14>

Iglesias, I. (2007). Referéndum para la Reforma Constitucional 2-12-2007 : Efemérides Venezolanas. efemeridevenezolana. Retrieved 26 August 2017, from <http://www.efemeridesvenezolanas.com/sec/his/id/119/?show=1>

Arra, V., Maita, M., & Cedeño, G. (2017). Presidente de Venezuela (1999-2013). Venezuelahrcf.blogspot.mx. Retrieved 26 August 2017, from <http://venezuelahrcf.blogspot.mx/2013/04/presidente-de-venezuela-1999-2013.html>

http://www.kas.de/wf/doc/kas_42157-1522-4-30.pdf?150730200131

Vera, L. (2008). Venezuela 1999-2007. Nueva Sociedad 215, Mayo - Junio 2008. Retrieved from <http://nuso.org/articulo/venezuela-1999-2007/?page=2>

<http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/CONFERENCIA-19-MARGARITA-LOPEZ.pdf>

Hugo Chávez tiene el 70% de popularidad en Venezuela, según encuesta

(2005, Junio, 11). Recuperado de El Universo. Sitio web:

<http://www.eluniverso.com/2005/06/11/0001/14/DB99DB7DD88C402880561AB59EA29301.html>

Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). Brokers, voters, and clientelism. The puzzle of distributive politics (1st ed.). New York, New York: Cambridge University Press.

Slideplayer.es. (2013). Estudio de la opinión pública nacional 3er Trimestre 2013. [online] Available at <http://slideplayer.es/slide/1750431/>

Iglesias, I. (2000). 1er Referéndum Sindical y Elecciones Municipales 03-12-2000 : Efemérides Venezolanas. efemeridevenezolana. Retrieved 26 August 2017, from <http://www.efemeridesvenezolanas.com/sec/his/id/115/?show=1>

Rogelio Pérez Perdomo file:///C:/Users/Veronice/Downloads/8829-12919-1-PB.pdf

El Presidente Chávez lideró el inicio de la campaña del proyecto de Reforma Constitucional – RESOLVER. (2007). Resolver.se. Retrieved 26 August 2017, from <http://www.resolver.se/2007/11/el-presidente-chavez-lidero-el-inicio-de-la-campana-del-proyecto-de-reforma-constitucional/>

Seligson, M., Cordova, A., Donoso, J., Moreno Morales, D., Orcés, D., & Schwarz Blum, V. (2006). Auditoría de la democracia Informe Bolivia 2006. Retrieved from <http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/2006-auditoria.pdf>

Moreno Morales, D., Córdova Eguívar, E., Schwarz Blum, V., Vargas Villazón, G., Villarroel Nikitenko, M., & Seligson, M. (2010). Cultura Política de la Democracia en Bolivia, 2010. Cochabamba, Bolivia: Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Retrieved from http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Cultura_Politica_de_la_democracia_en_Bolivia_2010.pdf

Evo Morales baja su popularidad con 46% de aprobación. (2016, octubre, 22). Recuperado de La república sitio web: <http://larepublica.pe/impresamundo/814286-evo-morales-baja-su-popularidad-con-46-de-aprobacion>

Páginas Web

Base de Datos Políticos de las Américas. (2005). República de Colombia/ Referendum 2003. 5 3 2015, de Base de Datos Políticos de las Américas Sitio web: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/refer03.html>

Humanrights (2012) “Informe-Libertad de expresión en Colombia”. 5 03 2015, de Human Rights Sitio web: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Informe-Libertad-de-expresion-en-Colombia11.pdf>

Registraduría.gov (2003). DECRETO 2000. 5 03 2015, de Registraduría.gov Sitio web: http://www.registraduria.gov.co/Informacion/images/dec2000_oct2003.pdf

Slideplayer.es. (2013). La resolución gubernamental de los problemas. [online] Available at: <http://slideplayer.es/slide/1750431/> [Accessed 26 Aug. 2017].

Poder Ejecutivo Ecuador. (2007, Febrero, 28). Decreto Ejecutivo 148. Quito, Ecuador Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Decreto%20Ejecutivo%20148-%20Estatuto%20codificado%20para%20Asamblea.pdf>

Centro de Capacitación Judicial Electoral (2011) Ecuador: referéndum –consulta popular 2011, nota informativa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 26 de mayo 2011, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/nota_info_ecuador.pdf

Leer más: <http://www.monografias.com/trabajos83/ecuador-2011-consulta-popular/ecuador-2011-consulta-popular.shtml#ixzz4JawT3gWN>

Ecuador - Producto Interno Bruto (PIB) per capita - Cuadros de Datos Históricos Anuales. Indexmundi.com. Revisado 25 Agosto 2017, de <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=67&c=ec&l=es>

Comparación de Índice de precios al consumidor (IPC) frente a PIB, % de variación anual. <https://contenido.bce.fin.ec/>. Revisado 25 Agosto 2017, de https://contenido.bce.fin.ec/compare.php?dt1=inflacion&dt2=variacion_pib&anio_inicio=1999&mes_inicio=12&dia_inicio=31&anio_final=2011&mes_final=12&dia_final=31&Submit=Comparar

Rodríguez, R. (2017). Ecuador - Asamblea Constituyente aprueba nueva Constitución - AlterInfos - América Latina. [online] Alterinfos.org. Recuperado de: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article2554> [Accessed 25 Aug. 2017].

Plataforma democrática (2016) http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11568_Cached.pdf

Ecuador - Producto Interno Bruto (PIB) per capita - Cuadros de Datos Históricos Anuales. Indexmundi.com. Revisado 25 Agosto 2017, de <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=67&c=ec&l=es>

<http://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-12/ecuador/evolucion.htm#subir>

Comparación de Índice de precios al consumidor (IPC) frente a PIB, % de variación anual. <https://contenido.bce.fin.ec/>. Revisado 25 Agosto 2017, de https://contenido.bce.fin.ec/compare.php?dt1=inflacion&dt2=variacion_pib&anio_inicio=1999&mes_inicio=12&dia_inicio=31&anio_final=2011&mes_final=12&dia_final=31&Submit=Comparar

Sanchez, R. (2017). Ecuador > Evolución Macroeconómica. Comercioexterior.ub.edu. Retrieved 25 August 2017, from <http://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-12/ecuador/evolucion.htm>

<http://www.comercioexterior.ub.edu/correccion/11-12/ecuador/evolucion.htm>

Informe 2008 Corporación Latinobarómetro. (2008). Santiago de Chile. Retrieved from

http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

La Silla Vacía; 2017 en <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alvaro-uribe-velez>