

El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina

Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp (Coordinadores).

Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. 2020. 336 páginas.

Carolina Ovarés Sánchez

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R2>

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son instituciones políticas mediante las cuales la ciudadanía opina y/o toma una decisión en las urnas, sea o no de carácter vinculante. Con los MDD, la ciudadanía aprueba o rechaza asuntos de interés público, de carácter nacional o local. Son procedimientos que contemplan necesariamente un voto secreto y universal y se deciden temas o materias (no se eligen opciones políticas o candidaturas). Si bien esta definición busca ser parsimoniosa, su diseño y ejercicio está lejos de serlo.

La obra coordinada por Yanina Welp y Fernando Tuesta Soldevilla, *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, da cuenta de la complejidad en el uso de uno de estos mecanismos en la región: los referéndums (en un sentido amplio incluyendo las iniciativas ciudadanas). Al ampliar el foco de discusión y colocarlos como parte de un ‘proceso de votación popular’ (el-Wakil y McKay, 2020), se inserta en las discusiones actuales sobre dónde mirar al analizar los MDD. Consecuentemente, los estudios de caso presentados no se centran solamente en el momento del voto, sino que amplían la temporalidad del análisis, incluyendo las etapas que preceden y proceden a la votación.

Como línea argumentativa central, la obra colectiva plantea que, en la región, a pesar de la expansión en las últimas décadas de estos MDD en las constitucio-

nes nacionales, hay severas grietas en sus diseños institucionales. Estas grietas han propiciado malas prácticas en las reglas del juego, especialmente por parte de las élites políticas. Esto ha dificultado -a pesar de estar habilitado normativamente- el ejercicio del poder ciudadano o popular para influir en la política.

El valor empírico del libro consiste en presentar de manera muy detallada las condiciones de aplicación de los referéndums, incluyendo el marco legal, los aspectos sobre su activación, la aprobación de la convocatoria, los actores prohibidos y permitidos en la campaña política y el rol ejercido por éstos, los procesos y umbrales de recolección de firmas, la redacción de las preguntas, la participación política en el momento de la votación (i.e. umbrales de participación y de aprobación), los temas sometidos a consultas y prohibiciones, el rol de los organismos electorales y el de las cortes o tribunales constitucionales al ejercer el *judicial review*. Esto permite conocer los factores que explican por qué algunos de estos “procesos de votación popular” logran llegar a las urnas y otros no. Esta es una novedosa contribución: se estudian los intentos de referéndum que no prosperan, principalmente en el caso de las iniciativas (activados por la ciudadanía o “desde abajo”).

La obra tiene diez capítulos y unos acápite conclusivos. En el capítulo introductorio y en las conclusiones, redactados por Welp, se da cuenta de los

aspectos claves para evaluar el desempeño de las consultas populares en los casos analizados (*Por qué ocurre lo que ocurre*). En los restantes, expertas y expertos analizan experiencias de nueve países, poniendo el foco en el diseño normativo del mecanismo, lo sucedido con los intentos de uso, sus resultados y los efectos para el sistema político.

Metodológicamente la obra presenta estudios de casos, lo que posibilita la comprensión de detalles, profundizar en cómo afectan variables específicas tanto al proceso como al resultado de los referéndums, y facilita la comparación de sus semejanzas y diferencias. Esto incluye experiencias controvertidas política y jurídicamente, como tales como el “plebiscito por la paz 2016” en Colombia, el referéndum constitucional sobre la reelección en Bolivia en 2016, y los intentos fallidos de revocatoria de mandato presidencial en Venezuela. El texto también da cuenta de la riqueza en la diversidad de usos de los MDD intrarregionales, incluido experiencias del istmo centroamericano (Panamá y Costa Rica). Otro aspecto interesante de la obra es que presenta casos nuevos: ya sea porque la incorporación del MDD es reciente (México, redactado por Sandoval) o porque se han estudiado poco (Panamá, realizado por Giannareas).

El uso de los referéndums es de larga data en América Latina. De esta situación dan cuenta los capítulos sobre Uruguay (Lissidini) y Ecuador (Pozo Bahamonde). Estos son dos de los países de la región que en más ocasiones ha activado MDD, incluso antes del establecimiento y consolidación de la democracia acaecida en las últimas décadas del siglo pasado, y previo a la oleada reformista constitucional, momento en el cual se incentivó el uso de referéndums en toda la región.

Ambos casos presentan diferencias importantes: En Uruguay contribuyeron a la democratización de la sociedad, pues canalizaron las demandas ciudadanas, y no existe un uso plebiscitario de este MDD, ya que su ejercicio no puede ser promovido por quien ejerza la presidencia del país. En cambio, en Ecuador, la práctica de los referéndums da cuenta de un desbalance entre la ciudadanía y las élites.

El protagonismo y activismo presidencial, al activar la consulta (“desde arriba”), es una constante de las experiencias en la región y condiciona los resultados de gran parte de los referéndums.

Otro aspecto importante que retoman los análisis es la ausencia de deliberación democrática. En efecto: fallan la forma en cómo se regulan las campañas políticas y el papel protagónico que asumen las elites políticas, en constante desequilibrio con lo que puede hacer la ciudadanía. Esto sucede incluso en el caso de Bolivia, detallado por Mayorga, donde se reguló la campaña política con la intención de mejorar experiencias negativas ocurridas en el pasado. Estas situaciones se complejizan aún más dado el rol que juegan los poderes ejecutivos, e incluso legislativos, tanto porque son quienes activan los MDD, como porque participan activamente en las campañas. Sandoval, Raventós y Tuesta Soldevilla detallan estas situaciones en los casos de México, Costa Rica y Perú, respectivamente.

La literatura politológica sobre MDD suele pasar por alto el papel protagónico de las autoridades electorales y de las cortes/tribunales constitucionales, pero esta obra lo retoma. Tanto en el caso de Colombia, analizado por Londoño Osorio, como en los casos de Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Venezuela, estas autoridades tienden a bloquear o desvirtuar estos

MDD (a pesar de que su función, se supone, es de control y vigilancia). Esta tendencia se incrementa si es la ciudadanía la que busca activarlos cuando hay disputas competenciales o vínculos desafiantes entre tribunales constitucionales y organismos de gestión electoral (esto lo ejemplifican los casos de Venezuela, Bolivia y Costa Rica).

Una de las grandes lecciones de esta obra es la semejanza regional de las trabas que sufre la ciudadanía. Esta se enfrenta a un “laberinto de regulaciones y etapas” (Linares y Welp, 2019) al querer activar una iniciativa ciudadana de referéndum, con la consecuencia de que muy pocas veces lo consiguen. Incluso en Uruguay se padece esta situación, señala Lissidini, a pesar de que se considera un caso de buenas prácticas de MDD. Con respecto a las diferencias entre los casos, son notables los capítulos sobre Venezuela de Kornblith y sobre Panamá, realizado por Giannareas Gill, ya que analizan el uso de MDD en contextos autoritarios o de abuso de poder. De estos casos resalta la importancia de no asimilar democracia con instrumentos de participación directa de la ciudadanía.

Finalmente, es importante subrayar que esta publicación tiene muchas virtudes. En particular resalto la contribución empírica en la delimitación de un marco de análisis sobre qué y cómo discutir a los MDD en general y a los referéndums en particular, y cómo se deben diseñar adecuadamente estos procesos, dejando atrás su demonización. Los análisis de casos presentados dejan en claro que “los referéndums no son nunca meros referéndums” (Landemore, 2018), y que estos “procesos de votación popular” no deben estudiarse de forma aislada del contexto en el que ocurren.

Referencias

- el-Wakil, A. y S. McKay (2020). Introduction to the Special Issue ‘Beyond ‘Direct Democracy’: Popular Vote Processes in Democratic Systems. *Representation*, 56(4), 435-447.
- Landemore, H. (2018). Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative. *Swiss Political Science Review*, 24, 320-327.
- Linares, S. y Y. Welp (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15, 55-77.