

REFERENDOS CONSTITUCIONALES: LEGITIMIDADES REDUNDANTES EN PROCESOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES ANDINOS*

Francisco Gutiérrez Sanín**
Fabián Acuña***

RESUMEN

Este artículo se centra en los referendos constitucionales de los cinco países andinos, definidos como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La primera parte describe los seis referendos constitucionales que tuvieron lugar en la región. En la segunda, se muestra que estos eventos no fueron expresión de “poder ilimitado”, y se realiza un énfasis tanto en sus funciones como en sus límites. En las conclusiones, se recapitula para mostrar la tensión entre democracia y liberalismo, como óptica para entender las legitimidades redundantes.

Palabras claves: referendos, constitución, democracia, legitimidad, región andina

CONSTITUTIONAL REFERENDUMS: REDUNDANT LEGITIMACY IN PROCESSES OF CONSTITUTIONAL CHANGE IN THE ANDEAN COUNTRIES

SUMMARY

This article focuses on the constitutional referendums of the five Andean countries, defined as Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela. The first part describes the six constitutional referendums held in the region. In the second, it shows that these events were not an expression of “unlimited power”, emphasizing both in their function and their limits. The conclusions summarize showing the tension between democracy and liberalism, as a way to understand redundant legitimacies.

Keywords: referendums, constitution, democracy, legitimacy, Andean

Fecha de recepción: 20/02/2012

Fecha de aprobación: 15/04/2012

* El presente artículo es producto de la investigación financiada por Colciencias: “Fallas estatales en el área andina: una perspectiva comparada”.

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

*** Investigador del grupo “Conflicto e instituciones en una perspectiva comparada” (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

1. EL PROBLEMA

En este artículo, y siguiendo la línea de indagación planteada en Gutiérrez y Acuña (2009), nos centramos en los *referendos constitucionales* de los cinco países andinos, definidos como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La región ha mostrado una actividad plebiscitaria muy intensa, con 20 referendos llevados a cabo entre 1985 y 2010, sin contar las intentonas fallidas (típicamente, colombianas). De ese conjunto, seis de ellos (dos en Ecuador, dos en Venezuela, uno en Bolivia y uno en Perú) han tenido carácter constitucional (ver tabla 1), entendiendo por esto referendos que deciden o promueven la instauración de una asamblea constituyente, o que aprueban la totalidad o una parte de la carta fundamental, una vez la asamblea ha culminado sus actividades.

Como se verá a lo largo de este texto, tal subconjunto tiene tres características comunes. Primero, fueron referendos promovidos por presidentes en ejercicio, para “refundar el país”, es decir, para adelantar un cambio fundamental e irreversible y para enfrentar una crisis irreparable de las viejas instituciones. La idea está bien capturada por el diagnóstico de Correa: “no se cura un cáncer con una aspirina”¹. Segundo, siempre salieron triunfantes, y de hecho -con la posible excepción del Perú de Fujimori- con un margen relativamente cómodo. Esto debe de llamar la atención por al menos dos razones. Por un lado, en las elecciones presidenciales las oposiciones andinas han sufrido serios problemas de acción colectiva, cuya resolución literalmente ha tardado décadas². En la medida en que los referendos, y más estos, dividen a los electores en dos posibles bandos -los partidarios del sí y del no- uno podría esperar que constituyeran ocasiones ideales para que la oposición pudiera superar o moderar sus problemas de acción colectiva. Esta expectativa obviamente no se ha cumplido. Por otro, una iniciativa de este tipo está erizada de dificultades, dada la magnitud del cambio que implica. A contrapelo de esto, lo que uno encuentra es que un referendo sobre las “grandes cosas” es menos derrotable que uno acerca de temas más convencionales. Tercero, son en cierta forma redundantes. Las Asambleas Constituyentes se declararon depositarias de una legitimidad refundacional, y por tanto de la totalidad de los poderes públicos. Pero, por otra parte, consultaron electoralmente esa investidura. Esto suena, y es, raro. La objeción libresca -que hoy en día la literatura especializada ya reconoce la posibilidad de que haya asambleas liberales, no revolucionarias- no es ni difícil de atender ni muy interesante, pues en particular éstas asambleas sí que estaban pidiendo para sí todos los poderes y estaban proclamando ser los heraldos de una revolución. Esta descripción no excluye a Fujimori, que en varios sentidos era el más radical de todos (Tanaka, 1998). ¿Por qué, pese a arroparse con la bandera del pueblo y la nación, tendrían que someterse a una consulta previa o ulterior?

[8]

¹ “¿Es viable una asamblea constituyente?”. La hora 28 de noviembre de 2006.

² Y a veces no han llegado nunca.

Tabla 1. Referendos Constitucionales área andina

PAIS	REFERENDO	FECHA EN QUE SE REALIZÓ
BOLIVIA	Referendo aprobatorio de la Constitución Boliviana	25 de enero de 2009
ECUADOR	Referendo Convocatorio Constituyente	15 de abril de 2007
	Referendo aprobatorio Constituyente	28 de septiembre de 2008
PERU	Referendo aprobatorio Constitución Fujimorista	31 de octubre de 1993
VENEZUELA	Referendo convocatorio a asamblea Constitucional	25 de abril de 1999
	Referendo aprobatorio de la Constitución	15 de diciembre de 1999

Fuente: Elaboración propia de los autores

Así, pues, los referendos constitucionales pueden ser vistos como una invitación al “desamarre” de estructuras previas (Elster, 1989) por parte del gobernante. En la literatura especializada, los referendos a menudo se consideran una maniobra populista y plebiscitaria, para unir al “pueblo” contra “el enemigo” y para dividir al país en “buenos” y “malos”. Pero si ésta división del espacio político ya se había logrado a través de la convocatoria a la asamblea con plenos poderes, ¿no resulta redundante lanzar además un referendo?, ¿Por qué pues tuvieron lugar los referendos? ¿Y cómo explicar los resultados concretos que tuvieron en las urnas? Sugeriremos aquí que su realización está inscrita a dos procesos asociados, pero analíticamente independientes: uno, la debacle de los viejos sistemas de partidos, cuyo nicho de acción por excelencia era el congreso; y dos, la debacle paralela del viejo mundo institucional debido a las transformaciones del Estado, la sociedad y la economía relacionadas con la implementación de la agenda neoliberal en los Andes (Gutiérrez, 2005a), y a la obsolescencia de las viejas estructuras políticas (Mainwaring et al, 2006).

[9]

Típicamente, el fin del viejo mundo advino sin que el nuevo tuviera perfiles claros, es decir, se produjo una “deconstrucción sin reconstrucción”³. Por ello, los presidentes en ejercicio se encontraron en la obligación de “legitimar y relegitimar” su proceso de cambio jugando con las viejas reglas, interactuando con élites socio-económicas en esencia intactas, y dirigiéndose a sociedades partidas por fracturas regionales. Pero al hacerlo, descubrieron que era no sólo conveniente sino también necesario dirigir sus fuegos contra el congreso y neutralizarlo a través de apelaciones al pueblo. Esto permitía adelantar el proceso sin desechar las restricciones liberales -algo fundamental de cara a auditorios claves, nacionales e internacionales-, y a la vez arrinconar a la vieja clase política a través de movilizaciones populares. Dicho de otra manera, el oficialismo estaba promoviendo lo que consideraba una revolución, pero había ciertas reglas y auditorios que no podía ignorar -lo que constituye un componente específicamente constitucional del proceso, pero gobernado en parte por dinámicas extra-nacionales-, y tenía que avanzar a través de ellas sin perder sus apoyos sociales. Una tercera forma de expresarlo es que la combinación de asambleas constituyentes y referendos expresa la necesidad del ejecutivo de preservar -dadas por ejemplo las restricciones internacionales- un mínimo de liberalismo, y a la vez de compensar las violaciones posibles a las reglas de juego liberales con un superávit de democracia desde abajo. Por eso, los procesos constitucionales considerados aquí resultan -paradójicamente- en un “desamarre” del gobernante, pero en un desamarre acotado (es decir, se produce, como uno podría prever desde la explicación ofrecida aquí, un debilitamiento acotado del liberalismo, que pretende ser compensado por superávits democráticos).

³ Para retomar una expresión de un trabajo anterior sobre el proceso político peruano (Gutiérrez, 2005b).

El enorme desgaste del “viejo mundo” explica el triunfo de los referendos constitucionales. Los otros factores explican el que hayan sido necesarios, y que -como se verá enseguida- el mecanismo haya sufrido dificultades y un claro desgaste. Aunque todos los referendos constitucionales terminaron imponiéndose, fueron traumáticos, y permitieron a la oposición construir apoyos territoriales. Allí donde se repitieron -Ecuador y Venezuela- las “segundas partes no fueron buenas”, o tan buenas, para los gobernantes.

La exposición del presente artículo procede en el siguiente orden. La primera parte describe -de manera necesariamente apretada y esquemática- los seis referendos constitucionales que tuvieron lugar en la región. En la segunda, mostramos que estos eventos no fueron expresión de “poder ilimitado”, y hacemos énfasis tanto en sus funciones como en sus límites. En las conclusiones, recapitulamos, haciendo énfasis en la tensión entre democracia y liberalismo como óptica para entender las legitimidades redundantes.

2. LOS CASOS

2.1. Bolivia

La Asamblea Constituyente “originaria”⁴ -es decir, fundacional y con plenos poderes- promovida por Evo Morales en 2009 se proponía “construir un nuevo Estado boliviano”. Pero tuvo que coexistir con un congreso en el que, gracias a las super-mayorías de dos tercios exigidas para aprobar todo cambio constitucional, la oposición mantenía poder de facto. El ejecutivo destrabó este punto muerto con apelaciones al pueblo. La convocatoria de la asamblea osciló entre la tesis oficial apoyada en movilizaciones populares -según la cual la asamblea constituyente debía ser “originaria” y dotada de plenos poderes- y la de la oposición, para la que la asamblea tendría que coexistir con el congreso y tener poderes limitados. Finalmente, las dos principales fuerzas del sistema político -el oficialista MAS y el opositor Podemos⁵- negociaron una convocatoria en la que la asamblea “no interferirá en el normal funcionamiento de los actuales poderes constituidos, hasta la aprobación del nuevo texto constitucional y el nuevo mapa institucional”⁶.

Esta coexistencia entre “poder constituido” y “poder constituyente” resultó extremadamente traumática, y obligó a Morales a hacer importantes concesiones. En particular:

a. El congreso fue la primera instancia en el trámite de la ley de convocatoria, y allí, la oposición provocó demoras en la aprobación, lo que ocasionó protestas y manifestaciones; pero para destrabar el bloqueo del legislativo, el ejecutivo tuvo que flexibilizar su posición frente a la convocatoria del referendo por autonomías regionales⁷ (Gutiérrez y Acuña, 2009) e incluir en la agenda constitucional éste debate⁸.

⁴ El art. 1 del reglamento interno de la asamblea reza: “La Asamblea Constituyente es Originaria, porque radica en la voluntad de cambio del pueblo como titular de la Soberanía... La Asamblea Constituyente convocada por Ley 3364 de 6 de marzo de 2006, es unitaria, indivisible y, es la máxima expresión de la democracia...Se encuentra legítimamente por encima del poder constituido. La Asamblea Constituyente tiene plenos poderes para redactar el nuevo texto constitucional y tiene como mandato transformar y construir un Nuevo Estado Boliviano”

⁵ Podemos fundado para las elecciones de 2005; el MAS tiene mayor tiempo de fundación -julio 1987- y se ha destacado por congregarse intereses de bases sindicales de campesinos e indígenas, que cuentan con alguna representación desde finales de los años 90, pero es en las elecciones de 2003 donde adquiere relevancia y protagonismo a nivel nacional.

⁶ Art 1, ley de convocatoria de la asamblea constituyente. Ley N° 3364 de 2006

⁷ Logro alcanzado por los departamentos de la llamada “media luna fértil” de Bolivia, que se constituyeron en un factor de oposición más fuerte que las formaciones partidistas. A propósito, para todos los conteos electorales que se presentan aquí la unidad de análisis es el nivel territorial más alto por debajo del estado nacional. Para simplificar la exposición, y pensando en un auditorio

b. La propuesta de “refundar la nación” fue criticada por la oposición en la medida en que entendía que los bolivianos habían votado por “refundar el contrato social, no el país”. Según la oposición, el proyecto oficialista minaba los principios liberales de organización de la cosa pública, que para aquella constituían “valores universales”. Eventualmente, el MAS ajustó su propuesta⁹.

La ley de convocatoria contemplaba que la asamblea tenía como plazo máximo de operación un año, pero al cumplirse el término no pudo producir el texto final, lo que requirió una prórroga de sus funciones¹⁰, que se tenía que tramitar en el Congreso. Allí, la oposición nuevamente acudió a demoras. Finalmente se otorgó la prórroga por cuatro meses¹¹ condicionada a factores de funcionamiento interno y de decisión en la asamblea.

La convocatoria a la asamblea estuvo puntuada por grandes conflictos y movilizaciones alrededor de problemas operacionales (dónde funcionaría la asamblea, cuánto duraría, y cuál sería su reglamento interno. Todos los enfrentamientos tuvieron en esencia dos escenarios: la calle -con presencia masiva de los partidarios del presidente- y el congreso, al que recalieron asuntos tan importantes como el reglamento interno de la asamblea y de hecho la propia posibilidad de reelección de Morales, que había sido decidida en la asamblea. El congreso igualmente tenía que aprobar una ley electoral transitoria establecida por la nueva carta constitucional para la realización de las elecciones generales el 6 de diciembre de 2009 y de gobernadores y alcaldes en abril de 2010. El tiempo nuevamente jugó a favor de la oposición, porque de no aprobarse con prontitud la ley, quedaban en vilo las elecciones generales de diciembre. La oposición abandonó el Congreso para impedir el trámite de la ley hasta que fueran adoptadas sus condiciones en el texto¹². El abandono de la oposición fue tomado como un sabotaje y nuevamente organizaciones cercanas al MAS amenazaron con tomarse el Congreso. El Consejo Nacional Electoral (CNE) intervino con nuevas demandas que el ejecutivo consideró dilatorias y en protesta el presidente Morales decidió comenzar -acompañado por líderes sociales- una huelga de hambre el 9 de abril¹³. La huelga de hambre terminó el 15 de abril con la promulgación de la Ley de Régimen Electoral de Transición por parte del congreso, que en el proceso había obligado al ejecutivo a ceder en su oposición a la no realización de un padrón biométrico por parte del CNE¹⁴

Como se mencionó anteriormente, cuando la asamblea tuvo que pedir al congreso la ampliación de tiempo, la oposición legislativa impuso sus condiciones: “Los Podemistas presentaron un documento que ponía varias condiciones. Imponer los dos tercios en la votación del borrador y las tres etapas del proceso constituyente: en grande, en detalle y en revisión; también plantearon

fundamentalmente colombiano, usamos el término “departamento”, aunque en realidad la terminología varía (estados en Venezuela, provincias en Ecuador, etc.).

⁸ La oposición a la Constituyente al referéndum. *La Razón* 24 de febrero de 2006.

⁹ Entrevista personal con Mamfredo Bravo, ex constituyente por Podemos, octubre de 2011.

¹⁰ Además de la ampliación del tiempo de funcionamiento de la asamblea, el congreso tenía que aprobar una nueva partida presupuestal para esos cuatro meses adicionales de funcionamiento

¹¹ De no ser así al momento de culminar el plazo de un año, sería ilegal el funcionamiento de la asamblea

¹² “que en las indicaciones particulares de la ley se incluyeran sus condiciones, encaminadas a no perder posibilidades de ganar las elecciones de diciembre: la revisión del padrón electoral actualmente vigente, la reducción de circunscripciones correspondientes a los grupos indígenas, descartar el voto de los bolivianos en el extranjero y otras medidas que estaban incluidas en el texto aprobado por el oficialismo”. “Huelga de hambre de Evo Morales”, en: <http://www.tintadigital.org/2009/04/20/la-huelga-de-hambre-de-evo-morales/> (Consultado el 16 de octubre de 2010).

¹³ “Inicia Evo Morales huelga de hambre para exigir ley electoral”. (http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=425378). Consultado el 16 de octubre de 2010.

¹⁴ “El 6 de diciembre habrá una elección y un referéndum”. *La Razón* 15 de abril de 2009

[11]

la departamentalización del referéndum constituyente y que el número de votos en esa consulta fuera igual o superior a la participación ciudadana del 2 de julio de 2006¹⁵.

La asamblea tenía como fecha límite de aprobación el 2 de julio de 2007, -pasando los artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo-. Las mayorías necesarias para su aprobación variaban según la instancia de aprobación¹⁶. El informe final de cada comisión debía ser aprobado por mayoría absoluta¹⁷; pero en la plenaria, cada informe necesitaba de los dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria. El texto final de la Constitución sería aprobada por la Plenaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes.

La Ley de Convocatoria de referendo determinó¹⁸, además, que el texto final de la constitución sería sometido a un referendo aprobatorio¹⁹. El umbral de aprobación del referendo -convocado para el 25 de enero de 2009- era la mayoría absoluta de los votos. Esta mayoría era mucho más cómoda para Morales que la de la constituyente (2/3). Además, la apelación directa al pueblo era el terreno más propicio para el presidente, más aún cuando el referendo estaba compuesto por dos partes. Por una parte, el llamado “referéndum dirimidor” acerca de los límites máximos de tenencia de tierra establecidos por la nueva política de reforma agraria de Morales. En la constituyente se habían discutido dos límites posibles, 5 mil y 10 mil hectáreas, y ninguno obtuvo las dos terceras partes. La segunda parte ya se refería a la aprobación de la constitución. Como se ve en las tablas 2 y 3, ambas elecciones fueron ganadas ampliamente por el ejecutivo. La tabla 3 presenta el detalle regional de los resultados, al que volveremos en el análisis. Baste por ahora constatar que los departamentos de la llamada Media Luna -Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando-, se manifestaron con mayor o menor decisión por el no.

[12] **Tabla 2. Resultados referendo Dirimidor (agregado nacional)**

Respuestas	Votos	Porcentaje
10000 Hs	469.385	19.35%
5000 Hs	1.956.596	80.65%

Fuente: elaboración propia de los autores, basada en datos del OEP²⁰.

¹⁵ En: <http://www.forodac.org.bo/index.php?pg=/noticias/Anteriores/2007/07/PartidospoliticosylaAsamblea/>

¹⁶ El art. 70 del reglamento de la asamblea constituyente establece la forma de votación específica para cada instancia y en eventos excepcionales.

¹⁷ Es decir, la mayoría de los miembros de la comisión, no del quórum.

¹⁸ Art. 26 de la ley de convocatoria a la asamblea

¹⁹ en un plazo no mayor a 120 días a partir de la convocatoria: Ley de convocatoria

²⁰ Es de destacar que para el momento de la recolección de información electoral en Bolivia, la institución se denominaba, Consejo Nacional Electoral CNE; actualmente se cambió el nombre a Órgano Electoral Plurinacional: Tribunal Supremo Electoral OEP.

Tabla 3. Resultado referendo aprobatorio, por departamento/elecciones generales 2005
Elecciones generales 2005 Referendo aprobatorio 2009

Departamento	Elecciones generales 2005		Referendo aprobatorio 2009	
	MAS % votos	Podemos % votos	Si	No
Chuquisaca	54	31	51,4	48,46
La Paz	67	18	78,12	21,8
Cochabamba	65	25	64	35
Oruro	63	25	73,6	26,32
Potosí	58	26	80	20
Tarija	32	45	43	56,6
Santa Cruz	33	42	34,7	65,2
Beni	16	46	32,6	67,3
Pando	21	45	41	59

Fuente: Elaboración propia de los autores, basada en datos del OEP.

2.2. Ecuador

El presidente ecuatoriano, Rafael Correa, basó la convocatoria a la asamblea constituyente en un diagnóstico devastador sobre las proporciones de la crisis -la declaración del cáncer y la aspirina-, en una denuncia de la constitución de 1998 que había “legitimado al neoliberalismo”, y en un ataque al congreso por su falta de representatividad²¹. El Presidente convocó por decreto²² a consulta popular para conformar una Asamblea Constituyente. Vemos repetido el patrón que ya apareció en Bolivia: el decreto tenía que ser sometido al congreso, en donde Correa no tenía mayorías, y la aprobación del referendo convocatorio se obtuvo gracias a presiones populares convocadas por el ejecutivo²³. Los manifestantes también se pronunciaron frente a la demora de la convocatoria por parte del congreso²⁴ y le reclamaron al presidente cumplir con su promesa constituyente²⁵.

Aparte de las denuncias -o los temores- relativos a la implementación del modelo chavista en Ecuador²⁶, el principal contencioso fue el otorgamiento de plenos poderes a la constituyente, y por lo tanto la amenaza permanente de revocatoria del congreso elegido en 2006.

Si los espectaculares conflictos entre ejecutivo y legislativo habían sido más la regla que la excepción para los gobiernos ecuatorianos desde la transición democrática de 1978, ahora entró a terciar otro

²¹ De hecho, la constitución de 1998 había sido pensada en perspectiva neoliberal, y no muy favorable al congreso (le quitó numerosos poderes). Pero ahora el ataque era mucho más abierto y agresivo. “Se supone que el Congreso es la máxima expresión de una democracia representativa, pero el 93% de los ciudadanos no se sienten representados por el Parlamento”. ¿Es viable una asamblea constituyente?. La hora 28 de noviembre de 2006.

²² Decreto Ejecutivo número 2 publicado en el Suplemento del Registro Oficial número 8, del 25 de Enero del 2007

²³ “Congreso se inclina por Constituyente presionado por protestas”, en *Hoy*, 31 de enero de 2007.

²⁴ “Correístas radicales critican y amenazan al jefe de Estado”, en *Hoy*, 9 de febrero de 2007.

²⁵ “Organizaciones sociales, indígenas, campesinas, afroecuatorianas, centrales sindicales, barriales y minoristas de varias provincias que apoyaron la candidatura del presidente Rafael Correa le responsabilizaron ayer por “prestarse al juego de la partidocracia”. La crítica se refiere a la falta de resultados en la convocatoria a consulta popular, cuyo debate está entrampado en el Congreso”, en *Hoy*, 9 de febrero de 2007.

²⁶ “¿Hacia el socialismo?”, en *Hoy*, 31 de enero de 2007.

actor, el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Una vez que el gobierno entregó el estatuto para la asamblea constituyente, el TSE convocó la consulta para el 15 de abril. El congreso determinó que el TSE sobrepasó su competencia y por ésta razón destituyó al presidente de ésta entidad; el organismo electoral no acató la decisión del Parlamento y destituyó a los 52 congresistas que habían votado a favor de la defenestración del presidente del TSE²⁷. El espectacular choque institucional generó rumores de golpe de Estado, y una declaración de apoyo irrestricto al gobierno por parte de militares y sectores afectos al gobierno. Con todo y ello, Correa obtuvo en el referendo una aplastante ventaja sobre los partidarios del No, como se muestra en la tabla 4²⁸.

La asamblea se instaló el mes de noviembre de 2007 en la ciudad costera de Montecristi²⁹, y asumió plenos poderes, con lo que de inmediato cesó en sus funciones el congreso. La constituyente estuvo investida durante su funcionamiento de una doble función, de elaborar la carta pero a la vez de legislador provisional, mientras se elegía un nuevo congreso³⁰. A diferencia con lo sucedido en Bolivia, el reglamento de la asamblea indicaba que ningún poder constituido puede someter a control o impugnar las decisiones de la asamblea³¹ y le otorga la potestad a la asamblea de legislar. Así, pues, contrariamente a Bolivia, la asamblea ecuatoriana gozó de plenos poderes reales³². La asamblea sesionó durante casi ocho meses. La regla de decisión era la mayoría absoluta y se tomaban las decisiones después de un solo debate, lo que evidentemente favorecía a las mayorías oficialistas, que contaban con una asamblea basada en reglas expeditas³³.

El reglamento de la asamblea constituyente estableció que para la aprobación de la nueva carta magna se debía convocar un referendo aprobatorio dentro de los 45 días siguientes a la terminación de los trabajos de la asamblea³⁴. La constitución sería aprobada con al menos la mitad más uno de los sufragantes³⁵. Una vez más, una amplia mayoría respondió afirmativamente a la pregunta³⁶ establecida en el referendo (ver tabla 4), aún con las críticas de algunos comentaristas, que indicaban que la falta de claridad de la conclusión del texto constitucional cuestionó el proceso, transformando el referendo aprobatorio como un evento plebiscitario del presidente³⁷.

El referendo contó con un amplio abanico de fuerzas opositoras, que iban desde los partidos que habían tenido más representación en el congreso -Partido Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez, el PRIAN del empresario Álvaro Noboa, y el Partido Social Cristiano, que podría calificarse de

²⁷ “Ecuador, otra vez en crisis política”. La Hora 9 de marzo de 2007

²⁸ La pregunta del referendo fue: “¿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?”.

²⁹ Su instalación fue desde el 29 de noviembre de 2007 hasta el 26 de julio de 2008

³⁰ Reglamento interno de la asamblea Art. 2. De los actos decisorios. Numeral 2, mandatos constituyentes... “Estos mandatos tendrán efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo”, y numeral 3. Leyes: “Normas aprobadas por la Asamblea Constituyente en ejercicio de las facultades legislativas...”

³¹ Art. 3 del reglamento interno de la asamblea constituyente

³² Art. 3 del reglamento interno de la asamblea constituyente

³³ el art. 5. Reglamento asamblea constituyente. Indica “El quórum para la instalación y funcionamiento del Pleno, lo constituye la mitad más uno de los miembros de la Asamblea Constituyente... el Pleno de la Asamblea Constituyente aprobará sus decisiones en un sólo debate, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros”.

³⁴ El art. 13 del reglamento interno de la asamblea constituyente indica el tiempo y procedimiento del referendo aprobatorio. El proceso electoral era organizado por el TSE. El referéndum aprobatorio fue aprobado mediante el concepto PLE-TSE-15-7- 8-2008 del TSE.

³⁵ Art. 13 Reglamento interno.

³⁶ según lo indica la Constitución de 1998, en su art. 103 donde reza: “...La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes”

³⁷ El politólogo Jorge León, consideró que los electores no prestarán atención a los manuscritos, pues “los datos internacionales indican que entre el 85 y 90% de la gente no vota por los contenidos sino por el proponente de los temas”, en este caso, Rafael Correa. “Advierten riesgos para el Referéndum”, en La hora, 8 de junio de 2008.

derecha tradicional- hasta movimientos de intelectuales -por ejemplo, la Concertación Nacional Democrática, liderado por el analista político César Montúfar³⁸-, gremios de profesionales³⁹ e indígenas, que no habían quedado satisfechos con algunas decisiones en temas estratégicos para ellos tomadas por la asamblea constituyente⁴⁰.

En términos de resultados, y dados los porcentajes extremadamente altos de apoyo a la propuesta gubernamental, es difícil observar grandes diferencias regionales en la votación al primer referendo. Hay tres excepciones donde el No no obtuvo más del 80% de aprobación: en Canar, una pequeña provincia donde el PSP fue había sido el partido más votado en las legislativas, el sí “apenas” obtuvo el 64% de los sufragios, con 21% de votos negativos. En Esmeraldas, donde Noboa había superado en votos a Correa en la segunda vuelta y, el PRIAN fue el partido más votado -33%- en las legislativas, el referendo sólo alcanzó 57% de favorabilidad, siendo los votos nulos el segundo porcentaje -35%-. Orellana, de predominio del PSP -48% en las legislativas-, fue el departamento con mayor proporción de votos negativos - 38%-.

Para el referendo aprobatorio la oposición pudo manifestar más signos de vida. Es verdad que sólo en una unidad territorial ganó el No -Napo 55% negativos-. Pero en Orellana hubo empate técnico entre ambas opciones. Los dos departamentos han tenido un predominio del PSP. En otros, la votación negativa fue derrotada, pero alcanzó resultados significativos. El resultado nacional -57 contra 43%- muestra que esta vez sí hubo competencia genuina (tabla 4).

[15]

³⁸ “Campaña se toma las calles”, en *La hora*, 6 de septiembre de 2008.

³⁹ “Profesionales dirán ‘NO’ al referendo”, en *La hora*, 26 de junio de 2008.

⁴⁰ “Indígenas deciden posición”, en *La hora*, 22 de julio de 2008.

Tabla 4. Relación resultados referendo convocatorio y aprobatorio, con elecciones presidenciales y de congreso 2006.

	2 vuelta presidencial 2006		congreso 2006 (partidos superan el 10% votación congreso)					referendo convocatorio 2007		referendo aprobatorio 2008	
	Correa	Noboa	ID/RED (10%)	MPAIS/PS-FA(12%)	PRIAN (24%)	PSC (14%)	PSP (17%)	si%	No%	si%	No%
NACIONAL	57%	43%	10%	12%	24%	14%	17%	82%	12%	64%	28%
AZUAY	75%	25%	16%	18%	15%	13%	18%	87%	8%	78%	16%
BOLIVAR	68%	32%	5%	9%	8%	10%	43%	81%	10%	53%	36%
CANAR	68%	32%	12%	10%	10%	10%	28%	64%	21%	70%	22%
CARCHI	58%	42%	15%	13%	32%	6%	7%	86%	9%	69%	24%
CHIMBORAZO	69%	31%	8%	11%	16%	7%	27%	81%	10%	62%	27%
COTOPAXI	75%	25%	9%	11%	12%	7%	27%	85%	7%	65%	24%
EL ORO	64%	36%	9%	17%	19%	19%	9%	99%	1%	76%	18%
ESMERALDAS	48%	52%	7%	12%	33%	8%	8%	57%	7%	70%	21%
GUAYAS	42%	58%	5%	9%	33%	22%	15%	80%	16%	51%	41%
IMBABURA	68%	32%	12%	16%	28%	6%	12%	76%	18%	75%	17%
LOJA	63%	37%	11%	16%	18%	12%	11%	87%	7%	73%	21%
LOS RIOS	51%	49%	4%	7%	19%	10%	41%	88%	9%	66%	24%
MANABI	38%	62%	4%	8%	37%	14%	10%	81%	12%	69%	22%
MORONA SANTIAGO	74%	26%	10%	7%	9%	3%	38%	81%	13%	66%	26%
NAPO	54%	46%	3%	5%	4%	8%	63%	83%	11%	39%	55%
ORELLANA	62%	38%	4%	5%	17%	3%	48%	56%	38%	47%	46%
PASTAZA	68%	32%	7%	15%	13%	4%	35%	77%	16%	56%	36%
PICHINCHA	72%	28%	20%	19%	17%	7%	12%	83%	12%	68%	25%
TUNGURAHUA	66%	34%	9%	14%	21%	9%	27%	86%	10%	58%	33%
ZAMORA CHINCHIPE	64%	36%	4%	13%	11%	17%	20%	83%	10%	69%	24%
GALAPAGOS	63%	37%	14%	14%	8%	27%	4%	85%	9%	56%	35%
SUCUMBIOS	61%	39%	5%	6%	18%	3%	37%	85%	10%	68%	24%

Fuente: Elaboración propia de los autores, basados en datos del CNE- Ecuador⁴¹.

2.3. Perú

Alberto Fujimori dio su autogolpe en 1992. Cuando cerró el congreso, contó con un amplio apoyo de la población. Su discurso estuvo dirigido principalmente contra los partidos, el parlamento y la administración de justicia⁴², pero el temor a sanciones internacionales y la necesidad de contar con nuevas instituciones para implementar las reformas masivas de carácter neoliberal que estaban en su agenda, lo llevaron a convocar un Congreso Constituyente Democrático -CCD- para elaborar la nueva carta magna⁴³. Esto fue presentado por Fujimori como un proceso de “retorno a la legalidad”.

⁴¹ De igual forma como sucedió en Bolivia, en Ecuador para el momento de la recolección de información la institución electoral se denominaba, Tribunal Supremo Electoral TSE, actualmente es el Consejo Nacional Electoral CNE.

⁴² En el decreto-ley de bases del gobierno de emergencia y reconstrucción nacional No. 25418.

⁴³ Estipulado en el decreto ley No. 25418.

Éste pasó por cuatro etapas. Primero, el 22 de noviembre de 1992 se llevaron a cabo las elecciones para el CCD, boicoteadas por los partidos de la oposición. El oficialismo -una agrupación provisional creada por Fujimori, Cambio-90, ahora asociada a la formación Nueva Mayoría (NM), integrada por figuras independientes y representativas de los sectores acomodados y conservadores⁴⁴- obtuvo 44 de los 80 escaños con el 38,3% de los votos. El 29 de enero de 1993 siguieron las elecciones municipales, ganadas ampliamente por las candidaturas independientes y en las que el fujimorismo obtuvo un revés (ver tabla 5), y el 31 de octubre de 1993 se sometió a referéndum el proyecto de constitución elaborado por el CCD, que, entre otras enmiendas, introducía la reelección del presidente por un segundo período quinquenal, texto que fue aprobado por un porcentaje muy reñido. Finalmente, el 9 de abril de 1995 tuvieron lugar elecciones generales, que revalidaron a Fujimori en la presidencia con el 64,4% de los votos, frente al 21,8% obtenido por el ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, y a su partido en las legislativas con el 52,1% y el 67 de los 120 escaños del nuevo congreso unicameral. Esta mayoría en el CCD le permite modificar el texto constitucional para que se acomode al gobierno sin dificultades, debido a que en el reglamento de la CCD se establece que los acuerdos de ésta son votados por mayoría simple de los asistentes⁴⁵.

La nueva constitución de Fujimori hacía parte de un proyecto de refundación del país, muy claro tanto en el discurso del presidente mismo como en el conjunto de reformas proyectadas desde el gobierno. Entre las metas estipuladas explícitamente por el artículo 2 del decreto-ley de convocatoria del CCD⁴⁶, por ejemplo, estaban: 1. modificar la constitución; 2. moralizar la administración de justicia; 3. modernizar la administración pública; 4. Pacificar el país; 5. Luchar contra el narcotráfico; 6. Sancionar corrupción; 7. Desarrollar la economía de libre mercado; 8. reorganizar los servicios sociales; 9. Desarrollar esquema de descentralización. Los siguientes artículos estipulan que el presidente continuará en ejercicio de sus funciones (art. 3); que se disolverá el Congreso hasta que se dé un nuevo ordenamiento constitucional (art. 4); y que durante el tiempo que dure la modificación constitucional (transición), el presidente ejerce las funciones que corresponden al poder legislativo (art. 5). Esto dota al CCD de un carácter constituyente en el mismo pie que otros procesos considerados aquí. En el art. 1 del reglamento del CCD se determina que el “CCD es autónomo y soberano y representa a la Nación”, es decir, que ningún poder está por encima de él. A la vez, el último artículo de la ley de bases deja de hecho el ejercicio del poder en manos del ejecutivo, por cuanto entre la convocatoria del CCD y la aprobación de la nueva carta “se dejan en suspenso, los artículos de la constitución política y las normas legales que se oponen al presente decreto ley”.

[17]

Como fue típico para el período fujimorista, el cuerpo colegiado ideal era pequeño; éste tenía apenas 80 miembros. El quórum para sesionar era la mitad más uno del número legal de congresistas⁴⁷. El reglamento del CCD estableció que para la aprobación del texto constituyente se debería realizar un referendo convocado por el presidente⁴⁸, que fue realizado el 31 de octubre de 1993

⁴⁴ Que en 1990 prefirieron votar por Vargas Llosa.

⁴⁵ “Art. 30, reglamento interno del CCD. Los acuerdos se toman por el voto de la mayoría simple de los asistentes.

Y el numeral 6. “La aprobación de los proyectos requiere el voto de la mitad más uno de los congresistas presentes, con excepción de las normas de la Constitución, las leyes constitucionales, y los proyectos de ley orgánica que requieren el voto de la mitad más uno del número legal.

⁴⁶ Ley de bases para el gobierno de emergencia.

⁴⁷ Art. 13 CCD.

⁴⁸ El CCD emite la ley de convocatoria “Ley de Referéndum constitucional de 1993 de 1 de septiembre de 1993”, donde se determina la realización del referéndum aprobatorio de la constitución, y el art. 4 de la presente ley determina que: “El Presidente de la República

por el pueblo peruano. Y se estableció que la constitución se consideraría ratificada por mayoría simple⁴⁹. Contrariamente a los otros eventos considerados aquí, la votación fue muy reñida. La nueva carta conquistó sólo 52% de votos por el sí⁵⁰. Típicamente, el sí ganó en Lima. El voto por el No se concentró en los pobres del campo.

Tabla 5. Resultados votos segunda vuelta presidencial 1990, y referendo 1993, elecciones municipales 1993

Departamento	Segunda vuelta presidencial 1990		resultados referendo 1993	
	C90%	Fredemo%	SI %	NO %
Amazonas	59,25	40,75	35,49	48,51
Ancash	76,92	23,08	43,13	42,03
Apurímac	81,54	18,46	31,93	44,93
Arequipa	56,09	43,91	47,3	47,13
Ayacucho	80,97	19,03	39,93	39,12
Cajamarca	68	32,22	40,49	41,59
Callao	58,34	41,66	51,4	43,6
Cusco	78,48	21,52	32,73	53,95
Huancavelica	84,04	15,96	32,61	43,05
Huánuco	64,07	35,93	43,82	39,93
ica	64,41	35,59	49,42	44,45
Junín	67,36	32,64	53,29	37,54
La Libertad	75,12	24,88	42,43	47,44
Lambayeque	64,78	35,22	44,42	47,64
Lima	53,31	46,69	57,07	37,93
Loreto	65,22	34,78	39,19	54,55
Madre de Dios	44,04	55,96	45,71	46,47
Moquegua	70,96	29,04	38,8	55,27
Pasco	75,46	24,54	43,31	42,07
Piura	67,38	32,62	44,05	45,53
Puno	63,53	36,47	17,16	67,36
San Martín	86,68	13,32	43,38	40,88
Tacna	58,52	41,48	42,72	51,26
Tumbes	70,97	29,03	42,42	51
Ucayali	58,25	41,75	59,06	32,38
Nacional	62,4	37,7	52	48

Fuente: Elaboración propia de los autores, basados en datos del ONPE-Perú.

convocará al referéndum a que se refiere el Artículo 1 de la presente Ley Constitucional, dentro de los siete días siguientes a su publicación, para que se realice entre el 26 de octubre y el 26 de noviembre de 1993”.

⁴⁹ Art. 3 ley de convocatoria de Referendo

⁵⁰ 48% votó negativamente

2.4. Venezuela

Cuando el presidente Chávez puso el tema de la constituyente en la agenda política, una vez más asociado a un discurso de refundación, quedó claro que había dos escenarios para tramitar la convocatoria a una asamblea constituyente. Los opositores preferían el congreso, donde tenían las mayorías; el oficialismo presionaba por una consulta popular, en la que se consideraba imbatible. El oficialismo encontró en la Ley Orgánica del sufragio y participación política, que había sido reformada recientemente, el camino para la convocatoria⁵¹. Por consiguiente, pudo escoger su escenario predilecto, a través de un referendo, cuyas preguntas⁵² fueron aprobadas por una mayoría aplastante (ver tabla 6). “La campaña por el No estuvo débilmente organizada, sostenida por intelectuales, académicos y rezagos de militancia de los partidos tradicionales, que centraron sus críticas en la concentración de poderes en el ejecutivo (aumento del periodo constitucional y reelección, designación del vicepresidente) y el voto de las Fuerzas Armadas” (Lissidini, 2008).

En las bases de convocatoria que sometió el ejecutivo a votación, se establecía que la asamblea constituyente sería “originaria”, y que tendría poderes plenipotenciarios, entre ellos el de disolver el congreso⁵³. Por su parte la Corte Suprema –que por entonces aún no había sido sometida a la cirugía que la alinearía con el ejecutivo - se opuso al otorgamiento de poderes plenipotenciarios de la asamblea⁵⁴. Pero Chávez mantuvo la posición de revocar al congreso para así dar poderes omnímodos a la asamblea⁵⁵.

La instalación de ésta no hizo sino profundizar su pugna con el congreso. En agosto de 1999 la ANC decidió restringir las competencias del legislativo en casi todas las áreas, dejándole sólo las de finanzas y contraloría y, emblemáticamente, la investigación de actos de corrupción parlamentaria.

La asamblea fue establecida para sesionar por un periodo limitado de 180 días⁵⁶, y tenía dos instancias, la plenaria y las comisiones. Las decisiones se tramitaban por mayoría simple⁵⁷. En las bases de la convocatoria votadas en el primer referendo, se establece que el texto constitucional sería sometido a la aprobación popular por medio de un referendo dentro de los 30 días siguientes a su sanción⁵⁸ y se estipula que la Constitución quedaría definitivamente aprobada si el número de

[19]

⁵¹ “Hasta antes de la última reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política no existía norma alguna que permitiera la convocatoria de un referéndum para obtener un pronunciamiento popular en este sentido. No obstante, el artículo 181 de dicha ley le dio al Presidente la potestad para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional. Los partidos tradicionales le dieron así un piso al Presidente para que, por iniciativa propia o con el 10% de los electores inscritos en el Registro Electoral, facilitara la “autoconvocatoria popular a la Constituyente”.

⁵² Fueron: P1. “¿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?”; P2 “¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999 y publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.699 de fecha Marzo 25, 1999?”.

⁵³ “Constituyente tendrá plenos poderes”, en *El Universal*, 11 de marzo de 1999.

⁵⁴ “La Asamblea Nacional Constituyente no podrá eliminar ninguno de los poderes constituidos; solamente tendrá facultades para modernizar el Estado y crear figuras como la del ombudsman o la del primer ministro, aparte de la tarea de redactar el texto de una nueva Constitución”. Constituyente no podrá disolver poderes, en *El Universal*, 20 de marzo de 1999.

⁵⁵ “el presidente insistió en el carácter originario de la Asamblea Nacional Constituyente, quien dijo, será la que elimine al Parlamento... Expresó que no será él quien disuelva al Parlamento, será el pueblo por medio de la Asamblea Constituyente de la cual dijo que es originaria, a pesar de que la Corte Suprema ‘le quitó la palabra a la pregunta del referendo’. ‘Ese Congreso hay que disolverlo (...) y no hay nadie que pueda evitarlo’, dijo Chávez al tiempo que solicitó de los mandatarios regionales que vayan preparando al pueblo ‘para eso, porque va a ocurrir’.” “Chávez insiste en inevitabilidad de la disolución del Parlamento”, en *El Universal*, 19 de abril de 1999.

⁵⁶ Art. 5 ley de bases de convocatoria.

⁵⁷ Art. 6 reglamento interno.

⁵⁸ Art. 11 Ley de bases de convocatoria.

votos afirmativos era superior al número de votos negativos” (es decir, mayoría simple). El 15 de diciembre de 1999 se llevó a cabo dicha elección, obteniendo el Sí más del 70% de los votos⁵⁹ (ver tabla 6). El porcentaje de abstención electoral, sin embargo, fue también alto (60%).

En las elecciones presidenciales de 1998, pocos departamentos dieron su apoyo a la oposición, pero el 82% de favorabilidad obtenido en el primer referendo constituyente constituyó un éxito monumental incluso para un Chávez que ya se acostumbraba a vapulear a sus adversarios en las urnas (y fuera de ellas). En el referendo aprobatorio la ventaja fue mucho menos amplia (ver los datos respectivos a ambos referendos en la tabla 6).

Tabla 6. Resultados votos elección presidencial 1998, y referendo consultivo 1999 y aprobatorio de la constitución 1999

ENTIDAD FEDERAL	Elecciones Presidenciales 1998		Referendo Consultivo Abril 99				Referendo Aprobatorio Diciembre 99	
	Hugo Chavez	Henrique Salas	SI %	NO %	SI %	NO %	SI %	NO %
Distrito Federal	62,46	31,48	88,39	7,45	80,96	14,45	72,16	3,87
Amazonas	43,99	54,26	79,81	11,3	77,03	14,58	68,15	9,49
Anzoátegui	62	35,06	89,12	5,72	84,13	10,12	77,31	4,72
Apure	38,56	59,87	82,85	11,33	79,67	13,85	63,74	6,95
Aragua	69,05	26,26	91,82	3,37	87,53	7,6	82,6	3,14
Barinas	64,81	33,66	89,26	6,68	86,47	9,1	76,31	3,48
Bolívar	59,03	37,64	89,7	4,89	84,84	8,86	79,46	5
Carabobo	52,66	43,93	88,68	6,64	81,73	12,43	70,43	4,44
Cojedes	54,8	43,3	88,23	5,8	83,38	9,38	66,93	8,06
Delta Amcauro	46	52,21	86,8	7,39	81,77	11,93	75,67	5,04
Falcon	47,57	48,37	86,65	6,66	79,95	12,7	70,55	5,56
Guarico	56,51	41,36	88,42	5,98	84,46	9,63	74,83	5,46
Lara	58,48	38,13	89,19	5,54	82,57	11,56	74,35	4,89
Merida	51,48	45,33	85,14	9,55	79,51	14,35	69,47	4,66
Miranda	51,45	42,96	82,51	13,27	73,47	22,15	60,46	3,95
Monagas	56,54	40,92	90,95	4,79	87,57	7,88	72,36	4,24
Nueva Esparta	44,84	51,06	88,91	6,6	83,34	12,94	69,55	4,05
Portuguesa	63,31	33,72	88,02	5,32	84,24	8,63	81,37	5,7
Sucre	51,4	46,26	90,36	5,38	85,73	9,21	73,93	4,64
Tachira	47,9	48,95	83,97	10,74	77,89	16,58	72,07	4,28
Trujillo	53,83	44,09	89	5,48	84,97	8,78	76,5	5,45
Vargas	62,7	32,99	88,27	6,47	82,93	11,45	76,08	4,6
Yaracuy	50,02	46,67	87,21	5,56	81,43	10,84	73,31	6,21
Zulia	55,33	40,82	88,38	6,41	82,8	11,23	66,82	0,76
Exterior	31,7	61,6	72,09	24,96	59,48	35,53	42,38	2,15
Nacional	56,2	39,97	87,75	7,26	81,74	12,75	71,78	4,55

Fuente: Elaboración propia de los autores, basados en datos del CNE-Venezuela.

⁵⁹ La pregunta realizada fue: “¿Aprueba usted el Proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?”.

3. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Pasamos a analizar los procesos de los seis referendos constitucionales en los cuatro países. Nos apoyamos en esta sección en cuatro tablas (7 a 10) que describen, usando los criterios más sencillos posibles, lo que sucedió en aquellos procesos. Las primeras dos son de carácter institucional, y las últimas dos permiten reflexionar sobre los desenlaces electorales. Con respecto de la relación con el congreso (tabla 7), es claro que Bolivia constituye un caso atípico. Allí, la oposición logró forzar una -traumática- cohabitación entre parlamento y asamblea constituyente, y aunque se podría interpretar que a la postre el oficialismo logró sus objetivos, lo hizo a costa de importantes concesiones (por ejemplo el referendo autonómico, que analizamos ya en otra parte, (Gutiérrez, 2009). Por otra parte, estos seis referendos tienen en común que su artillería pesada estuvo dirigida contra los congresos.

¿Por qué este agudo conflicto entre asambleas constituyentes y congresos? Por al menos tres razones. Primero, por simples razones institucionales. En los términos en los que estaba planteado el camino hacia una nueva constitución, los agentes políticos tenían que escoger entre asamblea y congreso. Aquella -la asamblea- reclamaba para sí “todos los poderes” en un proceso de refundación y de una legitimidad que se reclamaba radicalmente renovadora⁶⁰. Segundo, el enorme desprestigio del congreso en los países andinos (Latinobarómetro, 2008)⁶¹ y el hecho de que la oposición tuviera allí sus principales nichos de poder, daba poderosos incentivos al ejecutivo a centrar en él sus ataques y a movilizar a la población contra él. Era a la vez el punto vulnerable y el más importante del adversario. Dicho de otra manera, la oposición era fuerte en el congreso pero no en la calle. En este juego anidado (Tsebelis, 1990) resultaba muy claro que el ejecutivo tenía que privilegiar a la calle, y la oposición al congreso. Pero esto decidió de una vez el desenlace. Si hay algo en común en los seis referendos es la tremenda soledad y la debilidad de las pocas voces que se levantaron en defensa del congreso. Hasta los opositores más radicales encontraron que era más cómodo invitar a la defensa de la democracia, o de la dignidad, que la del congreso. El planteamiento invita a una sencilla contra-argumentación: si estaban tan desprestigiados, ¿por qué los eligieron? Aquí, naturalmente, entra a jugar el factor común del presidencialismo, es decir, de la doble legitimidad democrática de los funcionarios elegidos. Mientras que los presidentes lo eran por el sistema del *ballotage*⁶², y por consiguiente podían reclamar verosímilmente estar encarnando el interés general. Los congresistas lo eran por diversas modalidades de elección proporcional, y tomaban posesión de su curul en nombre de intereses particulares. El interés particular puede ser tramitado rutinariamente en situaciones comunes, pero en aquellas de “defensa alarmada” (Gramsci, 2000) está condenado en cuanto se percibe que constituye un estorbo para la realización del interés general.

Tercero, los gobernantes estaban en los cuatro países en un proceso de “desamarre” (Elster, 1998). Esta proclividad se explica fácilmente. Querían ser reelegidos, querían margen de maniobra para impulsar una agenda reformadora a gran escala, querían desmontar las entradas a los mecanismos de decisión que permitían a sus adversarios cultivar sus bases electorales. A la vez, el congreso era el escenario por excelencia de los amarres, de los poderes de veto, de las demoras. Esto también se puede ver en términos de la gran transformación neoliberal. El congreso era el bastión de

⁶⁰ O que más bien, se reclamaba legítima *en tanto* renovadora.

⁶¹ Para el 2008, el promedio de confianza de 18 países donde fue realizado el estudio del latinobarómetro, es de 31,3%

⁶² Una vez más, de manera significativa, la excepción es Bolivia, en donde la elección popular del presidente era indirecta (voto popular perfeccionado por el congreso). (Mayorga, 2000).

las ataduras que los gobernantes, en aras fuera de implementar o de dejar atrás la experiencia neoliberal, tenían que circunvalar (Gutiérrez, 2006).

Los diseños pergeñados por todas estas asambleas -tanto para sus discusiones internas como para el parlamento que reemplazaría al que se proponían revocar- van típicamente en la línea del desamarre. Los “viejos” parlamentos bicamerales se reemplazan por unicamerales; por otra parte, las decisiones dentro de la asamblea se adoptan sin demoras y por mayoría simple (ver tabla 8). Esto contrasta con el funcionamiento característico de los congresos, en los que las reformas constitucionales necesitan varias vueltas, y supermayorías, para ser aprobadas⁶³. Por ello, y como se observa también en la tablas 7 y 8, no debe asombrar que haya sido en Bolivia donde las instituciones hayan sido más refractarias al desmonte de las supermayorías y de las esperas. Dicho de otra manera, la comparación⁶⁴ sugiere que estos aparentemente pequeños detalles de reglamento sí son significativos -muy significativos. En las narrativas aquí consideradas, las supermayorías son el protagonista, y el foco de atención de la lucha por el desmonte de las cautelas liberales involucrada en los intentos de desamarre presidencial. El hecho de que Morales no haya podido desamarrarse tan rápida y totalmente que sus pares, le dio su sabor característico al proceso boliviano⁶⁵.

[22] Sin embargo, incluso Morales pudo sacar adelante su agenda, por una cómoda y amplia mayoría, con base en apelaciones directas al proverbial “constituyente primario”. Si hay algo que asombra de la revisión de estos seis referendos es la amplitud de los apoyos que recibieron (con la excepción del de Fujimori en el Perú; allí, en contraste, Fujimori fue un campeón de las elecciones “convencionales” pero corrió peligro real en la del referendo constituyente). Tanto Chávez como Correa obtuvieron en sus respectivos referendos de convocatoria apoyos superiores al 80%, una cifra realmente asombrosa, muy poco común en las elecciones de las últimas décadas en el mundo. Este grado de entusiasmo probablemente no se pueda atribuir al proceso en sí. Por una parte, la gente seguramente no estaba muy enterada de los detalles enloquecedoramente barrocos del debate constitucional que, como ha ocurrido en Colombia, lograron confundir hasta a los expertos. La apuesta del politólogo ecuatoriano Jorge León, por ejemplo, era que los electores no prestarían atención a los contenidos de la convocatoria, pues “los datos internacionales indican que entre el 85 y 90% de la gente no vota por los contenidos sino por el proponente de los temas”, en este caso, Rafael Correa⁶⁶. Por otra, había muchas expectativas concretas en juego, tanto para los actores políticos como para la gente del común, siendo Bolivia, con sus preguntas “dirimidoras”, el caso emblemático. Seguramente la consigna de refundación del país permitió en cada caso alinear expectativas y demandas heterogéneas, así como un rechazo profundamente arraigado entre amplios sectores de la población a las reformas neoliberales. Nótese que esto explicaría las magras mayorías de Fujimori, quien todavía hoy, enfermo y en la cárcel, es un super-campeón electoral⁶⁷. En ese Perú agrario profundo y empobrecido, en donde la ventaja mediática no pesa (o no pesaba) tanto, la refundación neoliberal no caló⁶⁸.

⁶³ Nótese, igualmente, el contraste revelador con Colombia. Aquí, en 1991 se REFORZARON, no se debilitaron, los pesos y contrapesos, y se PROHIBIÓ la reelección presidencial, no sólo la inmediata. A la vez, no se establecieron supermayorías para las reformas constitucionales (Solano, 2010), lo que ha tenido un efecto decisivo en la trayectoria política del país en los últimos veinte años. Por lo anterior, no debe sorprender que Colombia esté ausente de esta narrativa de referendos constitucionales. Aquí, hay precisamente un déficit persistente de democracia desde abajo, y en cambio tradiciones liberales estables.

⁶⁴ Con toda la prudencia acerca de las inferencias que se pueden sacar de una comparación con N pequeño. Ver Lijphart 1971 y 1975.

⁶⁵ Esto, por supuesto, no ahorró traumas, confrontaciones potencialmente catastróficas, etc.

⁶⁶ “Advierten riesgos para el Referéndum”, en *La hora*, 8 de junio de 2008.

⁶⁷ Y que en los 90s no tenía rival aparente.

⁶⁸ Todavía no lo hace, y el último torneo electoral peruano aún resiste una lectura en esta clave.

Con todo y la naturaleza aplastante del triunfo del ejecutivo en algunos referendos constitucionales, el análisis no termina, sino que apenas comienza, allí. El ejecutivo ganó, y ganó con amplitud: pero no como quiso. En la sección dedicada a cada uno de los referendos, vimos cómo existió en Bolivia y en Perú regiones resistentes a la propuesta de una nueva constitución -la llamada Media Luna y la Sierra, respectivamente-. En lugar de hacerlas desaparecer, en esos países los referendos activaron las fracturas regionales. Y, en Venezuela y en Ecuador, la repetición del referendo -para refrendar el texto de la carta- evidenció un claro desgaste de la “calistenia revolucionaria”. Movilizaciones continuas producen cansancio en la población, y un texto -en la tónica del análisis de León- concita menos entusiasmos que la saga de un líder reformador.

Las tablas 9 y 10, con ser extremadamente simples, revelan algunos aspectos no tan obvios pero al menos tan importantes de los referendos constitucionales. La tabla 9 registra los resultados por el Sí con tres medidas de dispersión, usando como referente la unidad territorial aplicada para las cuatro tablas regionales de cada país: el voto mínimo por el Sí, el voto máximo por el Sí, y la varianza. La tabla 10 hace lo propio con las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores⁶⁹. Pese a la imagen del referendo como maniobra plebiscitaria, a la vez deleznable y exitosa, en apenas cuatro de estos referendos constitucionales, que son la expresión máxima de la política “fuera de la normalidad” (Buchanan y Tullock, 1962), el apoyo al presidente superó los niveles que en esencia ya tenía. Es cierto que en Venezuela y Ecuador el *primer* referendo saltó bastante por encima del umbral de apoyo rutinario al presidente, pero en el *segundo* cayó por debajo de la cota inferior. En todos los casos, hubo una notable varianza regional. Más aún, en cuatro de los procesos -las excepciones son el primer referendo, el de convocatoria a la asamblea, en Ecuador y Venezuela, que parecen haber generado una gran ola de entusiasmo genuino-, hay una gran diferencia entre el mínimo y el máximo apoyo que recibió la respectiva propuesta. Hubo una notoria diferenciación regional en la reacción a la convocatoria desde arriba.

[23]

Tabla 7. Relación con el congreso

PAIS	Tiempo de Sesiones	DESTITUYE AL CONGRESO?
BOLIVIA	6 agosto de 2006, por un periodo de 1 año, que posteriormente es modificado, y ampliado hasta el 7 de diciembre de 2007	No destituye. cohabitación (no siempre fue pacífica). La ley especial de convocatoria (Ley 3364 de 6 de marzo de 2006) en el art. 3, indica que la Asamblea es independiente, es decir, “no depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado. La Asamblea Constituyente no interferirá el trabajo de los poderes constituidos (Legislativo, ejecutivo y judicial), los que seguirán ejerciendo sus funciones constitucionales de manera sostenida”
ECUADOR	Sesionó entre el 30 de noviembre de 2007 y el 24 de julio de 2008	Destituye al congreso. Declaró los Plenos Poderes, cesó al Congreso y cambió al Fiscal General y al Superintendente de Bancos.
PERU	Art. 2. “...Su mandato dura hasta el 26 de julio de 1995...”	con el autogolpe Fujimori disuelve al congreso y la cámara de diputados, y cambia la figura de Congreso bicameral a unicameral

⁶⁹ Segundas vueltas, basándose en los votos obtenidos por el ganador.

PAIS	Tiempo de Sesiones	DESTITUYE AL CONGRESO?
VENEZUELA	desde el 6 de agosto de 1999, hasta el 6 de diciembre de 1999	No destituye al congreso pero lo debilita progresivamente hasta inhabilitarlo. en el estatuto de funcionamiento indica en el art. 1, parágrafo único: "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 dicha Asamblea Nacional"

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Comparación diseños institucionales asambleas

País	Cómo se convoca?	Relación poder constituyente con constituidos	Quórum	Mayorías decisorias	referendo aprobatorio
BOLIVIA	convocada por Ley 3364 de 6 de marzo de 2006	Reglamento asamblea. art. 1 "...se encuentra legítimamente por encima del poder constituido... tiene plenos poderes para redactar el nuevo texto constitucional y tiene como mandato transformar y construir un Nuevo Estado Boliviano... (pero)... no interfiere en el normal funcionamiento de los actuales poderes constituidos..."	Art. 66 "El quórum para las sesiones de Plenaria, de Comisión y Subcomisión se establece por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea..."	Reglamento interno asamblea constituyente Numeral a) informe final de la comisión, votado por mayoría absoluta, de los miembros b) en plenaria, el proyecto en grande de la nueva constitución. Mayoría absoluta de los miembros presentes c). aprobación en detalle, 2/3 miembros presentes. Art. 70 Reglamento.	Art 1 "...nuevo texto constitucional será sometido para su aprobación a un Referendum ..."
ECUADOR	mediante Consulta Popular de 15 de abril de 2007	Reglamento asamblea. Art. 1. "La Asamblea Constituyente...está dotada de plenos poderes...". Artículo 3. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos... Toda autoridad pública está obligada a su cumplimiento".	Art. 5 Del pleno: El quórum para la instalación y funcionamiento del Pleno, lo constituye la mitad más uno de los miembros de la Asamblea Constituyente.;	Reglamento interno asamblea constituyente Art. 5 "El Pleno de la Asamblea Constituyente aprobará sus decisiones en un sólo debate, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros". Art. 47 "Este texto, puesto a consideración del Pleno... con los votos de la mayoría absoluta de los asambleístas..."	Artículo 69... Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución y dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes... (será aprobado) por, al menos, la mitad mas uno de los sufragantes

[24]

País	Cómo se convoca?	Relación poder constituyente con constituidos	Quórum	Mayorías decisorias	referendo aprobatorio
PERU	A través de la ley de Bases del Gobierno de Emergencia y reconstrucción nacional. Autogolpe Fujimori	decreto-Ley de bases del gobierno de emergencia. Art1.- El Congreso Constituyente Democrático es autónomo y soberano y representa a la Nación..	Artículo 13.- El quórum para las sesiones del Congreso es de la mitad más uno del número legal de congresistas;... Artículo 30.- El quórum para las sesiones de comisión es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros	Votaciones en las comisiones: "Art. 30. Los acuerdos se toman por el voto de la mayoría simple de los asistentes. Y el numeral 6. "La aprobación de los proyectos requiere el voto de la mitad más uno de los congresistas presentes, con excepción de las normas de la Constitución, las leyes constitucionales, y los proyectos de ley orgánica que requieren el voto de la mitad más uno del número legal.	Disposiciones complementarias "Octava.- El Congreso aprueba una ley para regular el referéndum a fin de ratificar las nuevas normas constitucionales y los temas legales correspondientes"
VENEZUELA	a través de referendo que aprobó convocatoria y bases para el funcionamiento de la asamblea	Ley de bases de la asamblea. art. 1. "...La Asamblea... podrá limitar o definir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público..." Parágrafo único (art. 1). "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 dicha Asamblea Nacional"	Art. 53. "La Asamblea Nacional Constituyente sesionará con la asistencia de la mitad más uno de los constituyentes elegidos.	Art. 6 "Sus decisiones serán tomadas por mayoría de los presentes"	Artículo 76. "...La Asamblea aprobará el texto constitucional...y fijará, dentro de los treinta (30) días siguientes, la fecha de realización del referéndum aprobatorio....

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Tabla 9.- Parámetros de dispersión de los seis referendos constitucionales

Ref	Min	Max	Var
Bolivia	32,6	80	356,5006
Perú	17,16	59,06	75,690562
Ec 1	56,0924523	98,6107926	106,520957
Ec2	38,7870117	76,2438837	108,473628
Ven 1	70,09	91,82	16,683528
Ven 2	42,38	82,6	61,1305595

Fuente: Cálculos propios de los autores.

Tabla 10. La “línea base”: qué estaba ocurriendo en las elecciones convencionales

Elecc	Min	Max	Varianza
elecBolOf	16	67	398,28
elecEcOf	37,83	75,41	101,19
elecPerOf	44,04	86,68	106,02
elecVenOf	31,7	69,05	72,05

Fuente: Cálculos propios de los autores, todos basados en los porcentajes, no en el número de votos.

4. Conclusiones

[26] ¿Y entonces? ¿Por qué se convocaron los referendos constitucionales, y por qué ganaron tan ampliamente? Se convocaron por dos razones claves. Primero, en cada caso había en curso un rediseño institucional en gran escala, provocado por aceptación o rechazo de la “gran transformación” (Polanyi, 1944) neoliberal. Para implementarla o para construir alternativas, se necesitaban en efecto nuevas instituciones. Pero segundo, ese programa tenía una doble naturaleza, que podríamos llamar revolucionaria y democrática. La refundación del país y del Estado se presentaba como revolucionaria. Pero a la vez se arropaba con el lenguaje de la democratización radical, del acercamiento del pueblo a las decisiones, de la emancipación de la coyunda de la vieja política. Esta descripción casa perfectamente también -quizás sobre todo- con el Perú de Fujimori. La refundación procede porque es necesaria, y porque la pide el pueblo. Esta doble naturaleza es fundamental para apelar a auditorios nacionales e internacionales claves para el proyecto de cada país: para legitimar y relegitimar, precisamente. En la medida en que todas estos procesos concretos se dirigen masivamente hacia desamarres -y en esa medida pueden ser consideradas como anti-liberales-, compensan su debilidad liberal con superávits democráticos, que es lo que ofrecen los referendos.

Pero la apelación al pueblo no sólo se mueve en un plano institucional, sino también en otro estratégico, relacionado con el juego anidado en el que se enfrascaron oficialismo y oposición en los cuatro países. Y esto nos lleva a la pregunta de por qué ganaron. Lo hicieron por varios factores. La asociación de los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú con la movilización y la lucha contra el neoliberalismo parece haber pesado; eso explicaría el relativamente mal desempeño de Fujimori. Pero si acá se encuentra una diferencia, lo común es que la lucha contra el congreso y la vieja política encarnó tanto las necesidades estratégicas de “desamarre” de los presidentes como sus posibilidades electorales. Atacar al parlamento fue un punto focal de estos referendos constitucionales, y permitió captar la indignación muy real de sectores amplios de la población con los “políticos tradicionales”⁷⁰. Y esto, a su vez, permite entender por qué pudieron obtener los presidentes respectivos mayorías tan amplias para sus proyectos. Sin embargo, el ámbito plebiscitario no fue necesariamente tan especial como uno supondría; está enmarcado en un contexto de niveles de apoyo muy altos, que sugiere una profunda dualidad en términos de la legitimación de los poderes públicos, y a la vez un peligro bastante real para los prospectos de la democracia liberal en la región.

⁷⁰ Que, obviamente, no son tradicionales en el sentido en que se usa el término en Colombia. Pertenecen a partidos que no pasan de 20 o 30 años de duración, con pocas excepciones.

BIBLIOGRAFÍA

Buchanan, J y G, Tullock (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor. University of Michigan Press.

Centro de Investigaciones Sociológicas CIS (2010). *Latinobarómetro 2010*. Estudio n° 2.849, octubre. Madrid.

Elster, John (1998). *Ulises y las Sirenas*, Gedisa, Barcelona

Gamboa R, Franco (2009). “La asamblea Constituyente en Bolivia: evaluación de su funcionamiento. Contradicciones y consecuencias”. En: Fundación Konrad Adenauer (Kas), Reflexión crítica a la nueva Constitución política del Estado. La Paz- Bolivia.

Gramsci, Antonio (2000), *Cuadernos de la Cárcel*, México, era, 6 tomos.

Gutiérrez S. Francisco, Acuña, Fabián (2009): “La Política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia (1985-2010)”; en *Análisis Político*, N° 67, septiembre-diciembre de 2009, IEPRI. Bogotá- Colombia, pp. 21-37.

-----(2006). “Cambios constitucionales en los Andes: cuando la paciencia y el autoamarre fallan”. En: Cante, F, Mockus A. *Acción colectiva, racionalidad y compromisos previos*. Ed. Universidad Nacional.

-----(2005a). “Deconstruction without Reconstruction? The case of Peru (1978-2004)”. En: Working Paper, No. 63. Crisis State Program, LSE.

-----(2005b). “Fragile democracy and schizophrenic Liberalism: exit, voice and loyalty in the Andes”. En: *International Political Science Review*, Vol 26, No. 1, pp 125-139.

Lijphart, Arent (1975). “The comparable cases strategy in comparative research”. En: *Comparative political studies*, No. 8. pp 158- 177.

Lijphart, Arent (1971). “Comparative politics and comparative method”. En: *American Political Science Review*, No. 65, pp. 682- 693.

Lissidini, Alicia (2008). “La Democracia Directa En Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?”. En: *C2D – Centre for Research on Direct Democracy, Working Paper Series 25*.

Mainwaring. Scott; Bejarano. Ana María; Pizarro L. Eduardo (2006). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Editorial Norma, Bogotá.

Mayorga René Antonio (2000). *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), La Paz. Universidad de San Simón, Cochabamba

Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*, New York, Farrar & Rinehart.

Solano, Mauricio (2010). “Los compromisos previos institucionales en los sistemas políticos: el caso de Colombia y Venezuela 1958-2009”. *Tesis para optar por el título de maestría de Estudios Políticos*, en la Universidad Nacional de Colombia.

Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tsebelis, George (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* Berkeley, UC Press.

[27]

Recursos electrónicos consultados

- GENERAL - <http://pdba.georgetown.edu/>
- BOLIVIA - www.cne.org.bo, actualmente Tribunal Supremo Electoral: Estado Plurinacional de Bolivia www.oep.org.bo
- www.la-razon.com
- www.el-nuevodia.com
- ECUADOR - www.tse.gov.ec actualmente Consejo Nacional Electoral www.cne.gob.ec
- www.lahora.com.ec
- www.elcomercio.com
- www.hoy.com.ec
- www.explored.com.ec
- PERU - www.onpe.gob.pe
- <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>
- www.larepublica.com.pe
- VENEZUELA - www.cne.gov.ve
- www.el-nacional.com
- www.eluniversal.com

[28]