

Querer no siempre es poder: liderazgos populistas, referendos y reelecciones

*Where there is a will, there's not always a way:
Populist leadership, referendums and reelections*

YANINA WELP

Resumen: En este artículo se analiza a seis presidentes calificados como populistas que intentaron extender sus periodos de mandato y promovieron o enfrentaron referendos cuyos resultados difieren en alcanzar o no el voto y el objetivo de introducir la reelección. Se propone que, más que el carácter populista del presidente, los resultados se explican por el grado de institucionalización del sistema de partidos, el funcionamiento del estado de derecho, la distribución del poder entre actores y el apoyo popular. Los casos son Argentina (Carlos Menem), Bolivia (Evo Morales), Colombia (Álvaro Uribe), Honduras (Juan Manuel Zelaya), Perú (Alberto Fujimori) y Venezuela (Hugo Chávez).

Palabras clave: populismo, referendo, democracia, partidos políticos, instituciones, apoyo popular.

Abstract: This article analyzes six cases in which populist presidents tried to extend their terms of office and promoted or faced referendums with contrasting outcomes —reaching or not the vote and the reelection. The analysis shows that outcomes are explained not so much by the populist character of a president as by the degree of institutionalization of the political party system, the quality of the rule of law, the distribution of power among actors, and their popular support. The cases are Argentina (Carlos Menem), Bolivia (Evo Morales), Colombia (Álvaro Uribe), Honduras (Juan Manuel Zelaya), Peru (Alberto Fujimori) and Venezuela (Hugo Chávez).

Keywords: populism, referendum, democracy, political parties, institutions, popular support.

En el debate mediático es corriente una asociación entre populismo y referendos; sin embargo, son pocos los estudios que dan cuenta de esta relación. ¿Son los líderes populistas más proclives a introducir y activar referendos? ¿Siempre ganan o hay variables que condicionan diferentes resultados? ¿Qué ocurre en el ámbito de la reelección, que suele tensar las instituciones de la democracia?

El populismo como objeto de estudio ha generado un sinnúmero de investigaciones y reflexiones en la historia latinoamericana. En la actualidad ha adquirido relevancia global, con especial desarrollo en Europa y Estados Unidos, donde el auge proviene del impulso de la derecha radical (Acha, 2021; Alenda, 2023). En la región latinoamericana, tras las dos grandes guerras mundiales y con el surgimiento y la creciente influencia del peronismo en Argentina, entre otros proyectos similares en Brasil y Perú, surgió un debate entre quienes veían reminiscencias del fascismo en estos proyectos definidos como nacional populares (Germani, 1978), quienes los concebían como propuestas democratizadoras (Vilas, 1994) y quienes observaban una tensión entre la inclusión social y la acumulación de poder en el presidente (De Ipola y Portantiero, 1981). Así, la academia muestra fisuras en el acercamiento al populismo, con estudios muy críticos sobre sus efectos (De la Torre y Peruzzotti, 2008) y otros que analizan su capacidad de movilización (Casullo, 2019) o incluso su potencial para la profundización democrática (Laclau y Mouffe, 2021).

No entraremos aquí a explorar y debatir sobre las múltiples y en muchos sentidos contrapuestas definiciones del populismo (véase Ruth-Lovell, 2018; De la Torre y Peruzzotti, 2008; Casullo, 2019; Laclau y Mouffe, 2021). Alternativamente, procederemos al análisis de seis casos que tienen algo en común: presidentes que buscaron la reelección y en su estrategia incluyeron la consulta popular mientras sus proyectos políticos eran definidos como populistas por sus oposiciones.¹ Dado que los liderazgos populistas se caracterizan por buscar una relación directa, no mediada, con el pueblo, se espera que tengan una especial afinidad con la introducción de mecanismos

1 Esta estrategia intersubjetiva sigue la posición de Malamud (2016) al definir quiénes componen los gobiernos de izquierda en la región, en este caso aplicada a la definición del populismo.

de democracia directa (referendos e iniciativas que permiten tomar decisiones directamente a través del voto popular).

Las y los líderes pueden impulsar la introducción de mecanismos de democracia directa por razones programáticas o ideológicas y/o (de forma alternativa o complementaria) como una estrategia de acceso y sostenimiento del poder en que se apela a la voluntad popular “como arma” contra los obstáculos que impondrían la falta de mayorías legislativas o los cerrojos constitucionales (Ruth-Lovell, 2018). En sistemas presidenciales como los que predominan en América Latina, el populismo ha tenido un campo fértil dentro del que la disputa por la permanencia en el poder ha ocupado un lugar destacado. Esto no afecta sólo a los liderazgos calificados como populistas, pero suele involucrarlos especialmente, porque tienden a generar mayores tensiones con las instituciones establecidas, a las que acusan de representar al *statu quo* (contra el pueblo).

Desde la tercera ola democratizadora, la mayor parte de las constituciones latinoamericanas han incluido restricciones a los mandatos presidenciales, impidiendo la reelección por completo, como aún ocurre en Guatemala, México y Paraguay, y después de una breve interrupción también en Colombia, o estableciendo limitaciones, como en la mayoría de países,² a excepción de los tres en que existe la reelección indefinida (Venezuela desde 2009, Nicaragua desde 2014 y Bolivia desde 2017)³ (Corrales, 2016; Llanos y Marsteintredet, 2010; Kouba y Pumr, 2023).

La pregunta que guía este estudio es: ¿qué condiciones explican el éxito o el fracaso en introducir la reelección cuando el referéndum es parte de la estrategia del presidente? Se propone que los resultados se explican por el grado de institucionalización del sistema de partidos, el funcionamiento del estado de derecho, la distribución del poder entre actores y el apoyo popular. De forma comparada y cualitativa, se analizan casos en que los

2 Reelección consecutiva por una vez en Argentina, Brasil, Honduras, República Dominicana, Ecuador y El Salvador y diferida en Uruguay, Panamá, Perú, Costa Rica y Chile (Briceño, 2023). El caso de El Salvador deriva de una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 13 de septiembre de 2021, que dio vía para que Nayib Bukele se presente a la reelección en 2024. Los datos corresponden a abril de 2023. La revisión de estudios sobre el tema muestra que este es un campo dinámico sujeto a modificaciones con relativa frecuencia.

3 Por una interpretación del Tribunal Constitucional emitida tras el rechazo de la moción de reforma en el referéndum de 2016.

referendos activados para la ampliación del mandato presidencial han producido resultados diferentes, tanto en que ocurra o no el voto como en que se introduzca o no la reelección e incluso en la permanencia del gobierno (casos similares con resultados diferentes): Argentina (Carlos Menem), Bolivia (Evo Morales), Colombia (Álvaro Uribe), Honduras (Juan Manuel Zelaya), Perú (Alberto Fujimori) y Venezuela (Hugo Chávez).

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se elabora sobre las causas del surgimiento de propuestas radicales como las populistas; a continuación, se dedica una sección al análisis de la conexión entre mecanismos de democracia directa y populismo; la tercera sección presenta las preguntas, las hipótesis y la selección de casos, seguidas del análisis. Finalmente, se plantean las conclusiones del estudio.

SOBRE LAS CAUSAS Y LAS CONSECUENCIAS DEL POPULISMO

Para abril de 2023, a la exploración sobre las causas del surgimiento y el auge de liderazgos con propuestas radicales (populistas y/o de la derecha radical) se ha superpuesto la de las causas de la erosión de la democracia. ¿Por qué emergen estos liderazgos disruptivos? ¿Cuáles son las principales razones de su auge? Las explicaciones que se han dado plantean variables que no son necesariamente excluyentes: deslegitimación de la élite política, surgimiento de nuevos clivajes, marcos institucionales que facilitan su entrada y proliferación de la comunicación digital que permite amplificar sus voces.

Una deslegitimación general de la élite política cuyo alcance varía según los contextos parece ser una precondition para el auge del populismo y/o la derecha radical. En ciertos casos, la desilusión hacia la élite dirigente puede ser compartida por la mayoría de la población, mientras que en otros es compartida sólo por un sector específico que se ha desvinculado del proceso político (Alenda, 2023). A su vez, esta deslegitimación es dinámica y puede avanzar o retroceder, como ha mostrado por ejemplo el caso de España, donde las movilizaciones de 2015 (15M o movimiento de indignados) parecieron amenazar el sistema de partidos. Con el paso del tiempo, aun habiendo cambiando e incorporado nuevos actores, los dos principales partidos han recuperado su posición dominante en la arena electoral.

El surgimiento de nuevos clivajes también catapulta las propuestas populistas y/o radicales. En algunos países de Europa (Hungría, Polonia, Francia, Alemania), partidos “iliberales” obtienen su apoyo de sectores de la sociedad que se conciben a sí mismos como rezagados. Los “perdedores de la globalización” (Kriesi *et al.*, 2006) perciben que empeoran sus condiciones laborales debido al abaratamiento de la mano de obra y el deterioro de los estados del bienestar, producto de la globalización. En muchos países latinoamericanos, los reajustes estructurales y la consiguiente exposición a los mercados globales tras la crisis de la deuda en la década de los años noventa reforzaron las divisiones existentes y aumentaron las desigualdades, creando un terreno fértil, sobre todo para los populismos de izquierda (Welp, 2022). Más cerca en el tiempo, emergió un clivaje en torno al “*cultural backlash*”, como reacción a la ampliación de derechos de mujeres, indígenas y minorías sexuales, y ha sido catapultado con el auge del neoconservadurismo en América Latina (véase Alenda, 2023, Zaremborg y Tabush, 2021).

Una tercera explicación pone en foco los marcos institucionales: por un lado, los partidos radicales y/o populistas se desarrollan y crecen cuando las barreras de entrada al sistema político son bajas. Estas barreras dependen de las reglas electorales y del nivel general de institucionalización del sistema de partidos. Sin embargo, reglas rígidas y consolidadas también podrían ahogar la capacidad del sistema de responder a las demandas y facilitar su implosión. Un sistema electoral puramente proporcional puede facilitar la entrada de partidos nuevos al reducir la barrera necesaria para su ingreso al parlamento. En los sistemas de partidos mal institucionalizados, en los que éstos se construyen y se desvanecen muy rápidamente, los vínculos entre los votantes y los partidos son débiles y los votantes tienen preferencias volátiles, crean una oportunidad para que nuevos partidos entren en la arena política y prosperen. Las reglas de elección en una o dos vueltas también suelen incidir promoviendo o limitando los liderazgos carismáticos pero, lejos de ser una constante, esto depende de las estrategias de otros actores (que los normalizan o, por el contrario, tienden a crear cordones sanitarios para bloquear su avance, como ha pasado hasta ahora en Francia frente al *lepenismo*) (Welp, 2022). A menudo, los líderes radicales y/o populistas son miembros de una élite política o empresarial que se aprovechan de la

debilidad del sistema de partidos dividiendo un partido existente o creando un nuevo partido disidente (el caso de Nayib Bukele en El Salvador).

Finalmente, una cuarta explicación proviene de las redes sociales digitales, que habrían cambiado las dinámicas comunicacionales permitiendo a actores que no tenían acceso a los medios masivos construir y propagar su imagen contenciosa a través de las redes (Moffit y Tormey, 2014). A esta idea se le contraponen otra que sugiere que también los medios convencionales, regidos por lógicas de mercado (lo que los orienta a incrementar su audiencia incluso promoviendo mensajes amarillistas, polarizantes y hasta falsos) habrían catapultado a los liderazgos extremistas y populistas al centro del debate público.

LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y EL POPULISMO

Referendos e iniciativas populares

Los mecanismos de democracia directa y otras instituciones de participación ciudadana se han identificado como posibles soluciones a los déficits de las democracias representativas. Desde la década de los años ochenta, una extensa producción académica se ocupó de la cuestión con miradas entre las que predominaron las visiones optimistas sobre el rol que la participación podía jugar (Villasante, 1995). Más cerca en el tiempo, han proliferado estudios que señalan que las instituciones participativas han tenido efectos muy limitados (Goldfrank, 2011) e incluso en algunos casos han sido el instrumento para erosionar las democracias representativas (Chaguaceda y Puerta Riera, 2015).

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son en teoría más poderosos que otros mecanismos participativos. Mientras que los consejos consultivos, los presupuestos participativos o las asambleas ciudadanas permiten deliberar sin arribar a decisiones vinculantes o las habilitan, pero son de bajo impacto o centradas en el espacio local, los MDD pueden promover reformas o reemplazos constitucionales, impedir legislación aprobada por los congresos o incluso bloquear cambios constitucionales (siempre y cuando el marco legislativo las permita). Estos se definen como unos procedimientos que permiten a la ciudadanía tomar decisiones directamente en las urnas. Pueden ser activados por ley (referendos obligatorios, comúnmente

para ratificar reformas constitucionales, como ocurrió en Bolivia en 2016), por iniciativa del presidente (los más comunes en América Latina) o por iniciativa ciudadana (el ejemplo regional destacado es Uruguay).

Tabla 1
Mecanismos de democracia directa en América Latina

País	Tipo de mecanismo				Año de introducción/ ampliación
	Obligatorio	“Desde abajo”, por firmas	Revocatoria de mandato	“Desde arriba”, por las autoridades	
Argentina	No	No	No	Sí	1994
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	2004, 2009
Brasil	No	No	No	Sí	1988 (1998)
Chile	No	No	No	Sí	1925
Colombia	No	Sí	No	Sí	1991 (1994)
Costa Rica	No	Sí	No	Sí	2002 (2006)
Ecuador	No	Sí	Sí	Sí	1967, 1979, 1998, 2008
El Salvador	Sí*	No	No	No	1983
Guatemala	Sí*	Sí	No	Sí	1993
Honduras	No	Sí	No	Sí	2004, 2013
México	No	Sí	Sí	Sí	2012, (2019, 2021)
Nicaragua	No	Sí	No	Sí	1987 (1996, 2000)
Panamá	Sí	No	No	No	1972
Paraguay	Sí	No	No	No	1992 (1996)
Perú	Sí*	Sí	No	No	1993
R. Dominicana	Sí	Sí	No	No	2010
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	1961, 1999
Uruguay	Sí	Sí	No	Sí	1967

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación.

*Si bien se regula, el referéndum obligatorio es para casos muy específicos y/o puede eludirse. En la columna final los paréntesis diferencian la introducción constitucional (fuera del paréntesis) de las ampliaciones normativas por vía legislativa que tiene incidencia en definir la posibilidad de activar los mecanismos de forma efectiva. Véase Ruth-Lovell y Welp, 2023.

La diversidad de MDD, a cuyos origen y alcance se agregan detalles del procedimiento (número de firmas, rol del parlamento y otros organismos de control supervisando o modificando la pregunta y los tiempos establecidos para la activación, entre muchos otros), da cuenta de la necesidad de analizar los referendos y las iniciativas con mayor profundidad que la que los idealiza por su potencial democratizador o la que los demoniza como instrumentos del autoritarismo. Los estudios especializados tienden a coincidir en que los referendos obligatorios y los iniciados por la ciudadanía pueden acercar preferencias entre representantes y representados y ampliar el diálogo democrático, mientras que los impulsados por el presidente suelen buscar la concentración del poder (Lissidini, 2015; Welp y Ruth-Lovell, 2017). Para poder activarse, estos necesitan estar adecuadamente regulados. Las prácticas muestran, sin embargo, que es condición necesaria pero no suficiente, ya que en numerosas ocasiones intentos de activación ciudadana han sido bloqueados *ad hoc* mientras que las autoridades han conseguido activar estos mecanismos aun si la legislación no lo contemplaba (Raventós, 2020; Tuesta Soldevilla y Welp, 2020).

La tabla 1 presenta la regulación según se permita el referendo obligatorio, activado por la ciudadanía por recolección de firmas (“desde abajo”, iniciativas orientadas a legislación), la revocatoria de mandato (también por recolección de firmas) y activado por las autoridades (“desde arriba”, en todos los casos el presidente y/o una mayoría legislativa, con varianzas entre países que permiten la activación presidencial, pero esta es consultiva a menos que la ratifique el congreso, como ocurre en Brasil y Argentina, y otros países en que la iniciativa presidencial es vinculante, como México o Bolivia). Uruguay permite la activación a las autoridades, pero excluye al presidente. La tabla sólo considera la legislación nacional.

¿Son los líderes populistas más prolíficos en regular referendos e iniciativas?

Los líderes con agendas radicales pueden buscar destruir el sistema de pesos y contrapesos con tal de impulsar sus agendas y permanecer en el poder. Para conseguirlo, podrían cerrar el congreso y las cortes, pero estos movimientos autoritarios podrían no ser aceptados a nivel doméstico o internacional. Por eso apelan a figuras como el referéndum y las asambleas

constituyentes (Gamboa, 2023). En un trabajo con Saskia Ruth-Lovell (en evaluación) consideramos una doble hipótesis. Por un lado, que los liderazgos populistas apelan a la voluntad del pueblo y por tanto cabría esperar que por afinidad ideológica estuvieran más inclinados a introducir o expandir mecanismos de democracia directa que los no populistas. Por otro lado, el segundo argumento es estratégico. Los líderes populistas suelen hacer campaña prometiendo cambios radicales. Una vez en el poder, podrían no contar con el marco institucional o los apoyos requeridos (grandes mayorías parlamentarias, por ejemplo) para modificar leyes o constituciones. En esta línea argumental que denominamos estratégica, la introducción de MDD permitiría realizar los cambios apelando a la voluntad de la ciudadanía cuando no es posible hacerlo sin apelar al referéndum. A modo de ejemplo pueden considerarse los casos de Venezuela en 1999 y Ecuador en 2007, en los que los nuevos presidentes que habían prometido cambiar las constituciones se enfrentaron a no tener representación parlamentaria para llevarlo a cabo y por esto se embarcaron en activar referendos que les permitieran sortear los obstáculos que les impedían la reforma (Welp, 2022). Sin embargo, el objetivo no siempre se consigue (Honduras, 2009).

El estudio de la introducción de referendos en América Latina, analizando 18 países latinoamericanos entre 1980 y 2018, considerando como unidad de análisis mandatos presidenciales, mostró que el populismo es una variable de peso para explicar la introducción o expansión de mecanismos de democracia directa, pero que está condicionada por otras variables, entre las que destacan el tipo de gobierno (con o sin grandes mayorías) y el apoyo popular (Ruth-Lovell y Welp, en evaluación). En otras palabras, los populistas introducen estos mecanismos con más frecuencia, pero lo hacen condicionados por otras variables que a su vez inciden sobre la variedad de mecanismos introducidos (véase, por ejemplo, en la tabla 1, que la reforma impulsada por Menem no amplió estos mecanismos en la medida observada en otros casos). Ahora, podemos preguntarnos por lo que ocurre con las prácticas: ¿qué pasa una vez que estos mecanismos son introducidos al marco constitucional?

REFERENDOS Y PODER POLÍTICO

Para comprender las funciones políticas del referéndum, hemos propuesto analizar la posición de poder de quien promueve la consulta: un gobierno con mayoría (único *veto player*, en cuyo caso puede asumirse que no requiere del referéndum para promover el cambio que propone), un actor de un gobierno dividido (lo que vuelve al referéndum un instrumento destacado para resolver la puja de poder) o un actor sin poder institucional a menos que active el referéndum (un partido minoritario o actores de la sociedad civil). Una segunda variable es la orientación temática de la consulta, en la que cabe distinguir si el mecanismo se orienta a cambiar o mantener las reglas del juego (por ejemplo, revocatoria de mandato o reforma constitucional, con valor adicional en la organización y distribución del poder), o a promover o evitar políticas públicas (que, aunque pueden producir profundos y acalorados debates en el parlamento y en la sociedad, al no referir directamente al cambio de la estructura de poder, implican en principio una menor presión sobre la división de poderes y las dinámicas representativas) (Welp y Ruth-Lovell, 2017).

Combinando ambos criterios, la posición de poder del actor que lo promueve y el objeto de la misma, identificamos las funciones políticas del referéndum, lo que deriva en seis tipos de funciones políticas: legitimación, delegación de decisiones, lucha de poder, lucha sobre políticas públicas, empoderamiento institucional y empoderamiento político (cuadro 1).

Cuadro 1
Funciones políticas del referéndum

Función política Actor	Equilibrio institucional	Políticas públicas
Gobierno mayoritario	Legitimación de poder	Delegación de decisiones
Gobierno dividido	Lucha de poder	Lucha sobre políticas públicas
Un actor sin poder institucional	Empoderamiento institucional de actores minoritarios	Empoderamiento político de actores minoritarios

Fuente: Elaboración propia basada en Welp y Ruth, 2017.

El análisis de las activaciones e intentos de activación de referendos en América Latina muestra que el actor que con más frecuencia ha activado

MDD es el presidente, y que éstos se orientan mayoritariamente al cambio de las reglas del juego (a modificar el equilibrio institucional). Los gobiernos con amplias mayorías que los activan han sido en general gobiernos autoritarios (por lo tanto, cabe presuponer que los activan con la intención de aportar una pátina de legitimidad sobre ejercicios que no suelen cumplir con las reglas básicas para un ejercicio competitivo y justo, como hizo Augusto Pinochet en 1978) o gobiernos divididos (en cuyo caso se observa directamente la disputa por el poder, como ocurrió en Bolivia en 2008). En cambio, se identifica que los actores que con más frecuencia ven bloqueados sus intentos de activación son los de la sociedad civil o partidos minoritarios (Breuer, 2009; Durán-Martínez, 2012; Tuesta Soldevilla y Welp, 2020; Raventós, 2020; Welp y Ruth-Lovell, 2017). Sin embargo, esto no implica que los presidentes en general —ni los populistas en particular— tengan éxito en activar los referendos o en conseguir que sus posiciones sean avaladas por la ciudadanía; incluso, estos mecanismos pueden ser activados en su contra.

Los referendos orientados a la reelección buscan cambiar el equilibrio de poder y suelen activarse en situaciones de gobierno dividido, con intenciones estratégicas. En el estudio sistemático de todos los referendos que se activaron o se intentaron activar para cambiar los mandatos presidenciales en América Latina entre 1990 y 2022 no encontramos ni un ejercicio que no afectara a quien estaba en el gobierno; esto es, para establecer un cambio en las reglas del juego que no entrara en vigor inmediatamente (Welp y Whitehead, 2023). Los referendos se han usado con la intención de extender los mandatos, pero también con el objetivo de reducirlos. Pueden activarse por iniciativa presidencial o por recolección de firmas. Por ejemplo, la revocatoria de mandato contra Hugo Chávez en 2004 fue activada por recolección de firmas, mientras el referéndum revocatorio de 2008 en Bolivia fue activado a iniciativa del propio presidente y en relación con su cargo y el de ocho prefectos.

Identificamos 19 intentos de referéndum, de los cuales 11 terminaron en votaciones, mientras que el resto fueron anulados o bloqueados. En cuanto a los referéndums revocatorios, de los seis intentos de utilizarlo para generar rendición de cuentas, se llevó a cabo uno (Venezuela, 2004) y un segundo resulta difícil de clasificar debido a la acción del presidente en su propia promoción (México, 2022), lo que lo vuelve un mecanismo de ratificación más que de revocación (véase tabla 2). Cuando los presidentes

toman la iniciativa, la tasa de éxito es mayor en conseguir el voto, pero incluso entonces el resultado no es lineal.

Tabla 2
MDD orientados a cambiar los periodos presidenciales (1990-2022)

Objetivo	País y año	Presidente	Promotor del MDD	Resultados del referéndum	Se modifica mandato
Ratificar constitución (incluye reelección)	Perú, 1993	Alberto Fujimori	Presidente/asamblea	Aprobado	Sí
Reformar constitución (introduce reelección)	Argentina, 1993	Carlos Menem	Presidente, ad hoc	Cancelado	Sí
Reformar constitución (introduce reelección)	Panamá, 1998	E. Pérez Balladares	Presidente	Rechazado	No
Reformar constitución (introduce reelección)	Venezuela, 2007	Hugo Chávez	Referéndum obligatorio	Rechazado	No
Reformar constitución (introduce reelección)	Honduras, 2009	Juan Manuel Zelaya	Consulta popular	Cancelado	No
Introducir reelección	Bolivia, 2016	Evo Morales	<i>Mandatory referendum</i>	Rechazado	(Sí)*
Introducir reelección	Colombia, 2009	Alvaro Uribe	Presidente	Cancelado	No
Introducir reelección	Ecuador, 1994	Sixto Durán Ballen	Presidente	Aprobado	Sí
Introducir reelección	Venezuela, 2009	Hugo Chávez	Referéndum obligatorio	Aprobado	Sí
Confirmar la remoción/ratificar al sustituto	Ecuador, 1997	Fabián Alarcón	Presidente	Aprobado	No
Voto de confianza	Bolivia, 2008	Evo Morales	Presidente	Confirmado	No
Revocatoria presidencial	Ecuador, 2014	Rafael Correa	Sociedad civil	Bloqueado	No
Revocatoria presidencial	Ecuador, 2014*	Rafael Correa	Sociedad civil	Bloqueado	No
Revocatoria presidencial	Venezuela, 2004	Hugo Chávez	Sociedad civil y oposición	Rechazado	No

Objetivo	País y año	Presidente	Promotor del MDD	Resultados del referéndum	Se modifica mandato
Revocatoria presidencial	Venezuela, 2016	Nicolás Maduro	Sociedad civil y oposición	Bloqueado	No
Revocatoria presidencial	Venezuela, 2022	Nicolás Maduro	Sociedad civil y oposición	Bloqueado	No
Revocatoria/ratificación presidencial	México, 2022	Andrés Manuel López Obrador	Aliados del presidente	Confirmado	No
Derogación de una ley (contra la reelección)	Perú, 1998	Alberto Fujimori	Sociedad civil	Cancelado	No
Eliminación de la reelección indefinida	Ecuador, 2018	Lenín Moreno	Consulta popular	Aprobado	Sí

Fuente: Elaboración propia basada en Welp y Whitehead, 2013.

* En Ecuador dos promotores registran intentos en el mismo año, ambos son bloqueados. Véase Tuesta Soldevilla y Welp, 2020.

A continuación, nos centraremos en el análisis de seis casos que conjugan el referéndum en contextos de gobiernos populistas en que se ha planteado la extensión del mandato presidencial, con la intención de analizar las variables que condicionan sus resultados y extraer lecciones sobre la vinculación de estos procesos con la capacidad de resiliencia democrática (sobre este concepto, véase Freidenberg, 2023).

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Justificación de la selección de casos

Con la conciencia de recurrir a un concepto que cada vez pierde más capacidad explicativa en la medida en que incorpora más casos cuyas diferencias son notables y cruzadas, nos centramos aquí en una selección de presidentes —Alberto Fujimori, Carlos Saúl Menem, Hugo Chávez, Álvaro Uribe, José Manuel Zelaya y Evo Morales— que han sido clasificados como populistas por los estudios sobre el tema (aunque no con unanimidad en

todos los casos).⁴ Estos seis presidentes buscaron reelegirse en escenarios en que la constitución lo impedía y su estrategia reeleccionista incluyó la activación de referendos en alguna fase del proceso. Los resultados difieren tanto en los procedimientos como en los resultados finales, y esto es lo que aquí se busca analizar.

Cuadro 2
Selección de casos

País	Presidente	Descripción
Perú	Alberto Fujimori	El presidente activa una convención constitucional en la que incluye la reelección; se ratifica con amplio apoyo popular en 1993.
Argentina	Carlos Menem	El presidente busca la reelección. Activa una consulta popular a tal efecto. El principal partido de oposición abre un proceso de negociación que culmina con la reforma constitucional de 1994.
Venezuela	Hugo Chávez	Una reforma constitucional rechazada en referéndum en 2007 introducía la reelección. El presidente activa un segundo referéndum exclusivamente sobre la reelección y consigue introducir la reelección indefinida en 2009.
Honduras	Juan Manuel Zelaya	El presidente promueve una consulta popular sobre el cambio constitucional que la oposición percibe como orientada a introducir su reelección. Se produce un golpe de estado en 2009.
Bolivia	Evo Morales	El presidente persigue la reelección. Descarta una iniciativa ciudadana y avanza por vía legislativa. Pierde un referéndum de ratificación en 2016 (obligatorio), pero consigue introducir la reelección con una reinterpretación constitucional.
Colombia	Alvaro Uribe	El presidente persigue la reelección y activa una consulta popular en 2009 que es declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.

Fuente: Elaboración propia.

4 Mientras que hay unanimidad en calificar a Menem, Fujimori, Chávez y Morales como populistas, algunos autores no incluyen a Zelaya ni a Uribe. Ruth-Lovell (2018) señala en su selección que incorpora a presidentes sólo si han tenido un discurso populista durante la campaña. Zelaya lo habría introducido una vez en el gobierno. Hay división en torno a la calificación de Uribe, que usó una estrategia de polarización, pero sin una clara adscripción al discurso populista de apelar al pueblo.

Hipótesis y variables explicativas

¿Qué variables condicionan el éxito o fracaso de referendos impulsados por liderazgos populistas y orientados a extender el mandato presidencial? Primero debemos señalar que el éxito/fracaso a nivel de los actores se mide como obtención del resultado, esto es, la introducción de la reelección (con casos como el de Menem, en que suspende el referéndum pero obtiene la reelección).

La revisión de la literatura nos lleva a plantear que son el grado de institucionalización del sistema político, la fragmentación del mismo y las expectativas sobre las ganancias que se generan lo que explicaría que un líder populista recurra al referéndum o se inhiba de hacerlo, y también condiciona las respuestas que reciba. La institucionalización es el proceso por el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad; estabilidad que genera, a su vez, las expectativas de los diferentes actores. Las variables explicativas consideradas son:

- a) El grado de institucionalización del sistema de partidos: en lo que se refiere a las expectativas de los líderes y sus organizaciones sobre su supervivencia en la arena política a lo largo del tiempo, y también la apertura y la capacidad de dar respuestas del sistema político y de reaccionar por parte de las oposiciones (Gamboa, 2023).
- b) El funcionamiento del estado de derecho (*rule of law*): la confianza y el respeto a las reglas del juego, principalmente las elecciones libres y justas y la vigencia de instituciones independientes.
- c) La distribución del poder entre actores, observándose especialmente la presencia de coaliciones dominantes o hegemónicas en un extremo, *versus* un alto nivel de fragmentación del poder en el otro.
- d) El apoyo popular y el arraigo y la capacidad de movilización son una variable de peso que condiciona el marco de disputa política tanto para los líderes populistas como para sus adversarios, que en contextos extremos carecen o ven muy mermada su legitimidad.

Planteamos dos hipótesis exploratorias generales basadas en nuestras variables explicativas que admiten otras combinaciones. La Hipótesis 1 plantea que en un sistema con bajos niveles de institucionalización de las reglas del juego (partidos débiles, en riesgo de desaparecer entre elecciones), con un

funcionamiento deficitario de las instituciones de control (bajo sospecha de responder a intereses de las viejas élites o cooptadas por las nuevas élites), en el que un nuevo actor político está en ascenso por su incipiente respaldo popular y capacidad de acceso institucional, los liderazgos populistas apelan al referéndum contra sus adversarios políticos. No es un instrumento de negociación sino de imposición, por sus bajos incentivos a aceptar las reglas del juego. En nuestra muestra serían los casos de Perú, Venezuela, Honduras y Bolivia (con considerables diferencias entre los casos que analizaremos abajo). El que gana se lleva todo, el que pierde lo pierde todo. Los efectos sobre el sistema son disruptivos.

La Hipótesis 2 plantea que, en un sistema con un intermedio o alto grado de institucionalización de los partidos, con un funcionamiento relativamente estable de las instituciones de control en que el poder está distribuido al igual que el apoyo popular, los líderes populistas apelan al referéndum como instrumento de negociación. Las bases institucionales implican que perder no es perder todo ni ganar es ganar todo. En nuestra muestra serían los casos de Argentina y Colombia.

Este estudio se basa en la revisión de documentación básica (leyes, resultados electorales, etcétera) y fuentes secundarias. Es un estudio cualitativo que busca explorar las condiciones políticas e institucionales que permiten o inhiben y enmarcan el avance del populismo ante la activación de referendos orientados a introducir la reelección.

ANÁLISIS

Perú: Fujimori ante el quiebre del sistema de partidos

En medio de una profunda crisis económica y quiebre del sistema de partidos, Alberto Fujimori —profesor universitario con escasa experiencia política, un *outsider*— creó un partido, Cambio 90, para presentarse a las elecciones de 1990. Hizo campaña contra “la clase política” y los partidos. La oposición estuvo encabezada por una coalición de derecha, el Movimiento Libertad (origen del Frente Democrático, Fredemo), liderado por el escritor Mario Vargas Llosa. Fujimori apenas logró 20% en la primera vuelta, pero aupado por el rechazo al Fredemo obtuvo la presidencia en la segunda. Formó uno de los gobiernos más débiles de la historia de Perú

hasta el momento (posteriormente el ciclo se profundizaría), con sólo 32 de los 180 asientos de la cámara baja y 14 de los 60 del senado (Ellner, 2004).

En el gobierno, la falta de cuadros en un partido nuevo y el rechazo manifestado por Fujimori a fortalecerlo fueron dando preeminencia a los técnicos. El presidente también potenció su relación con los militares para la lucha contra el terrorismo en acciones que aún están siendo juzgadas por su serio impacto en los derechos humanos. El congreso debilitado le concedió 15 meses de excepcionalidad para gobernar en solitario. En 1991, cuando esta autorización estaba a punto de caducar, Fujimori emitió 126 decretos. Aunque la mayoría fue aprobada por el legislativo, una veintena de medidas sobre contrainsurgencia fueron modificadas o rechazadas mientras el Tribunal Constitucional cuestionaba la legalidad de otras. Contra esta incipiente oposición, en abril de 1992 Fujimori anunció el cierre del Congreso y la reorganización del poder judicial (el “autogolpe”).

El gobierno fue sorprendido por una condena internacional que no esperaba y que bloqueaba el crédito que el país necesitaba. Para restablecer sus relaciones, el 22 de noviembre Fujimori convocó a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático (CCD) encargado de redactar una nueva constitución. La disociación entre la condena internacional y el aval popular se hizo evidente: la imagen positiva de Fujimori alcanzó 79% durante la primera semana de clausura del congreso, y se mantuvo en niveles superiores a 50% durante todo el periodo (McClintock, 1999). Los principales partidos boicotearon las elecciones, pero una estrategia errática y descoordinada debilitó sus perspectivas. Con 49% de los votos, Fujimori consiguió 44 de los 80 asientos previstos y controló la redacción de la nueva constitución, que creó un congreso unicameral y redujo sus miembros de 240 a 120; permitió la reelección inmediata, estableció la pena de muerte por delitos de terrorismo y acabó con los gobiernos regionales independientes que habían sido establecidos a finales del gobierno de Alan García. El referéndum obtuvo la ratificación de la constitución en diciembre de 1993 (52.9% a favor y 47.1% en contra; Cotler, 1994). El presidente siguió en el poder reelegiéndose una vez más hasta que renunció al gobierno desde Japón, involucrado en un escándalo de corrupción en 2000. El país había caído en el autoritarismo.

Argentina: Menem consigue la reelección pactando con la oposición

El caso argentino resulta emblemático para los argumentos que queremos desarrollar aquí. La historia política del país se vincula al surgimiento de liderazgos populistas, entre los que destacaron en el pasado los de Hipólito Yrigoyen (Unión Cívica Radical) y Juan Domingo Perón (Partido Justicialista, “el peronismo”). Los dos partidos sobre los que gravitó la política del siglo XX (entre interregnos producidos por los golpes militares) y principios del siglo XXI tienen su origen en liderazgos carismáticos y personalistas. El peronismo marca la evolución de las dinámicas políticas hasta el presente. Sin embargo, el peronismo en el gobierno se desacopla de los patrones de desempeño más comunes a los proyectos populistas en un doble sentido, logra institucionalizarse y lo hace sin romper la democracia. El populismo contemporáneo (en todas sus numerosas definiciones) se define por el rol articulador del carisma del líder. Esta centralidad del liderazgo es lo que suele poner trabas tanto a su institucionalización, por el control personal del líder, como a su supervivencia en el tiempo, por el dilema de la sucesión. Cuando los populistas consiguen mantenerse en el poder por periodos prolongados, con o sin recambio del liderazgo, suele producirse una mutación del régimen, que deja de ser democrático para convertirse en autoritario. El dilema es: existencia efímera o mutación autoritaria. Esto no ha ocurrido en Argentina pese a la persistencia del populismo, debido a la institucionalización de los partidos (incluyendo el peronismo), la independencia relativa de las organizaciones afines y las dinámicas de distribución del poder político, que genera diferentes niveles de disputa por el poder que impiden su concentración hegemónica. La experiencia menemista con la reelección abona esta hipótesis.

Como Fujimori en Perú, Menem llega al gobierno en el contexto de una grave crisis económica y el desencanto con la política pero, a diferencia de aquél, Menem venía de un partido histórico, organizado en el territorio y con lazos con los movimientos sociales. Prometió “el salarizado” y “la revolución productiva”, pero una vez en el gobierno aplicó políticas de ajuste. Dada la estabilización de la economía (las consecuencias de la hiperinflación calarían hondo en la población) y los recursos generados por las privatizaciones, consiguió sostener su apoyo popular en sus primeros años de gobierno. Con la intención de reelegirse a pesar de que la constitución no lo permitía (y sin la mayoría requerida para cambiarla en el congreso)

Menem firmó el 22 de octubre de 1993 el Decreto 2181/93 para convocar a una consulta popular no vinculante en la que la ciudadanía se expresase respecto a la reforma constitucional, que se realizaría el 21 de noviembre. Entonces, el líder de la oposición y ex presidente Raúl Alfonsín optó por establecer un diálogo conocido como Pacto de Olivos, que condujo a la aprobación de la Ley 24309, de reforma constitucional. La reforma introdujo la reelección y otras demandas que se esperaba (con éxito cuestionable) que atenuarían el presidencialismo. La segunda presidencia de Menem culminó con una crisis económica en ciernes, altos niveles de desempleo y pobreza, pero la democracia no se vio erosionada.

Venezuela: Hugo Chávez consigue la reelección indefinida

Como en Perú, en Venezuela el triunfo de un líder populista y *outsider* en las elecciones de 1998 abrió la puerta a transformaciones radicales. Chávez había creado su propio movimiento político, que consiguió un abanico de apoyos de partidos de izquierda y centro izquierda. Su discurso se dirigió contra la clase política y a favor de la recuperación del Estado ante el auge de políticas neoliberales. Dos antecedentes relevantes son el Caracazo en 1989, un estallido social espontáneo y escasamente organizado contra el ajuste económico anunciado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez, y el intento de golpe de Estado encabezado por Chávez en 1992 (López Maya, 2002). La abstención creciente fue también una señal del divorcio entre unos partidos tradicionales que se mantenían en el poder frente a una ciudadanía cada vez más desencantada. Al llegar al gobierno, Chávez promovió una asamblea constituyente. A partir de entonces, aunque fue perdiendo parte de esos apoyos, mantuvo el vínculo con los sectores más postergados y empobrecidos del país, especialmente el sector informal a partir de lazos clientelares, y fue ampliando la presencia de los militares en el gobierno y en los negocios del Estado. En 2007 se fundó el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

El referéndum se convirtió en aquellos primeros años en una herramienta política tanto en manos del gobierno, que recurrió a él en varias ocasiones, como en manos de la oposición, que activó la revocatoria de mandato contra Chávez en 2004 (confirmado por 58.9% de los votos frente a 40.6%, con una participación cercana a 70%). El éxito electoral de Chávez se basó en

una combinación del apoyo popular conseguido, la alta abstención (con varianzas en el periodo), el descrédito de la oposición, que no consiguió articular una alternativa creíble, y también las estrategias clientelares y de forma incipiente el control y la cooptación de los organismos constitucionales y electorales (Lissidini, 2015; Welp, 2022). El año 2007 marca todavía un punto intermedio en esta evolución. El gobierno propuso una nueva asamblea constituyente para introducir reformas a la constitución que había impulsado unos años antes y que, entre otras, planteaba la reelección indefinida.

La normativa introducida en 1999 establecía que se debía convocar un referéndum de ratificación (obligatoriamente). Hubo un alto nivel de polarización y personalización de la campaña. En un muy ajustado resultado (el bloque A obtuvo 49.34% de votos a favor y 50.65% en contra, mientras que el B obtuvo 48.99% a favor y 51.01% en contra); con un 44% de abstención, perdió la opción del presidente. Poco más de un año más tarde Chávez volvió a impulsar una enmienda constitucional con el fin de permitir la reelección indefinida en cualquier cargo de elección popular. Hubo un nuevo referéndum (obligatorio, ya que se trataba de una reforma constitucional) y esta vez las urnas le dieron la victoria al gobierno que había articulado alianzas con los gobiernos subnacionales promoviendo la reelección indefinida para todos (54% de votos a favor con una abstención de 30%).

Honduras: Juan Manuel Zelaya es removido por un golpe

Los dos partidos históricos, el Partido Liberal y el Partido Nacional, surgieron en Honduras a finales del siglo XIX. En 1982, con la restauración de la democracia recuperaron su rol, con otros partidos emergentes con bajo caudal electoral. Los dos grandes partidos no se diferenciaban mayormente en cuanto a su ideología, ambos controlados por las élites del país (Peetz, 2009). Aunque los partidos políticos estaban presentes, no se encontraban arraigados en la sociedad. La población expresaba un creciente desencanto con el sistema político, que no había sido capaz de construir alternabilidad democrática ni bienestar social. Pobreza, violencia y avance del crimen organizado eran (y siguen siendo) algunos elementos destacados del escenario político (Azpuru, 2018). El no reconocimiento de los resultados electorales,

el fraude, los alzamientos y los intentos de los presidentes de permanecer en el poder eran la pauta y también lo fueron o así se percibieron, durante el gobierno de Zelaya, que escogió como instrumento la consulta popular (inspirado en lo que acontecía en otros países cercanos).

Juan Manuel Zelaya llega al gobierno como candidato del Partido Liberal en 2005. Como Uribe, no es un *outsider* político y es miembro de la élite económica. Aunque se le ubicaba a la izquierda del Partido Liberal, no era antisistema. Hacia 2007 comienza un viraje que genera antipatías en la oposición, los miembros de su propio partido y los medios de comunicación, cuando integra Honduras a la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba) (Peetz, 2009). El movimiento fue calificado como más estratégico que efectivo, pero fue el aliciente para un enfrentamiento institucional que fue profundizándose.

Ante una creciente disputa con el congreso, en marzo de 2009, el presidente aprobó los decretos PCM-052009, y PCM-19-2009, para convocar a una consulta popular “para que la ciudadanía hondureña pueda expresar libremente su acuerdo o no con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que dicte y apruebe una nueva Constitución Política”. El Ministerio Público objetó el decreto, que no fue publicado en la *Gaceta Oficial*, pero el presidente siguió adelante con su plan. Aunque no se aclaraba si la consulta modificaría los artículos pétreos para introducir la reelección, la oposición lo percibió de esta manera y procedió a activar un golpe de estado. La Corte Suprema de Justicia habría ordenado a los militares actuar (a las cinco de la mañana buscaron a Zelaya y lo trasladaron a Costa Rica). Cabe mencionar que legalmente el congreso no podía iniciar un proceso de destitución porque la reforma constitucional de 2002 había eliminado dicha figura (Llanos y Marsteinredet, 2010). El congreso aprobó una carta de renuncia que Zelaya siempre negó haber firmado y asumió el poder el presidente del congreso (el vicepresidente había renunciado). Hubo protestas sociales y condena internacional, pero el gobierno no sólo no cambió de postura sino que tiempo más tarde se introdujo la reelección por la que se había derrocado a Zelaya. La condena internacional fue unánime, pero Zelaya fue obligado al exilio y las elecciones continuaron convocándose en el país, con grave perjuicio para la democracia.

Bolivia: Evo Morales sigue adelante pese al rechazo en las urnas

El Movimiento al Socialismo (MAS) fue creado en 1997. Es un partido de base movimientista que llega al gobierno en 2005. Para 2016, cuando el MAS pierde el referéndum para introducir la reelección, Evo Morales y Álvaro García Linera habían ganado todos los comicios de la década. La Constitución de 2009 establecía que “el período 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” (Artículo 168). Una disposición transitoria establecía que “los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. Así, el primer gobierno de Morales y García Linera sería considerado como tal y el segundo (2009-2014) impediría una nueva reelección. En mayo de 2013, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) resolvió a favor de la propuesta del gobierno, que pedía considerar como primer mandato el de 2010-2015 alegando que se había producido una refundación del Estado. Esto erosionó la relación con la oposición, ya que la cláusula transitoria había derivado de una dura negociación que permitió aprobar la Constitución. Si en 2009 la oposición contaba con el control del senado y varias gobernaciones del oriente y el sur del país, las elecciones de 2010 le dieron al MAS la amplia mayoría que posteriormente le permitió avanzar con la reinterpretación constitucional, avalada por el TCP.

Aunque el mandato iniciado en 2015 se extendería hasta 2020, el oficialismo comenzó a instalar en la agenda una nueva reelección. La Constitución de 2009 establece que cualquier reforma constitucional debe ser ratificada en referéndum (Artículo 411). El partido se había planteado promover la reelección por la vía de la iniciativa popular (recolección de firmas), pero finalmente se descartó. Los actores cercanos a los movimientos sociales defendían que la fuerte base social del MAS garantizaba que las firmas se reunirían fácilmente. El ala dura rechazaba dedicar tiempo al proceso de recolección, y buscaba asegurar el cambio antes de que la inminente crisis económica regional afectara el rendimiento del gobierno. Tras 18 horas de debate, la moción se aprobó el 5 de noviembre de 2015 e inmediatamente se iniciaron los trámites para ratificarla en referendo. Sin embargo, en el referendo del 21 de febrero de 2016 la moción fue rechazada (51.3% frente a 48.7%) (Lissidini y Welp, 2017).

Se inicia entonces una etapa que da cuenta del nivel de cooptación institucional al que se había llegado cuando el MAS, sin cambiar la Constitución, pide al TCP que considere la reelección como un derecho humano que no puede ser socavado por la normativa. El Tribunal resolvió a favor basándose en la Convención Americana o Pacto de San José.⁵ La erosión democrática fue *in crescendo*.

Colombia: la Corte Constitucional impide el referéndum

A diferencia de otras naciones de América Latina, Colombia no ha sido visto como un país propenso a acoger y producir liderazgos populistas. Las explicaciones que se han dado apuntan a la estabilidad de su sistema de partidos y la profundidad de sus redes clientelares. Sin embargo, señala John C. Dugas (2003), esto no ha impedido el surgimiento de liderazgos que pueden acercarse a este perfil dentro de las filas de estos mismos partidos (Eliecer Gaitán y Gustavo Pinilla). La guerra interna y el elevado nivel de abstención (baja movilización) han marcado la historia política colombiana. Aquí nos interesa observar los condicionantes de la estrategia de conservación del poder de Álvaro Uribe, un miembro de la élite económica colombiana con larga trayectoria política en el país antes de alcanzar el poder ejecutivo (ejerció cargos como concejal, senador y gobernador).

Uribe alcanzó la presidencia en 2002, tras romper con el Partido Liberal para formar su propio partido. No desarrolla un discurso antiélite como otros líderes, ni tampoco antioligarca, aunque sí prometió y lanzó en 2003 un referéndum “contra la corrupción y la politiquería”, en el que buscaba introducir un parlamento unicameral y reducir el número de legisladores, entre otras propuestas. Esto no pasó, por no superar el umbral que establece la ley (Londoño, 2020). Para algunos, Uribe es claramente un líder populista, mientras que otros lo han considerado un líder con tendencias autoritarias, pero sin el aura carismática que se atribuye a los populistas (Dugas, 2003) y con propensión a respetar las reglas que se le imponen incluso cuando van contra su voluntad, como el caso que se relatará en este apartado. Esto es

5 En agosto de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que “la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Aunque es una opinión consultiva y no vinculante, se espera que tenga efectos sobre posibles disputas futuras.

relevante para nuestra argumentación porque aquí sostenemos que, aunque las características psicológicas de un liderazgo tienen innegable influencia sobre los procesos, las probabilidades de que éste consiga sus objetivos están condicionadas por el contexto político e institucional, por su fuerza. Uribe persiguió la reelección, como otros presidentes analizados, pero la institucionalización del sistema de partidos (precaria, pero en menor nivel que en casos como el peruano), la fuerza del estado de derecho (con una corte constitucional que actúa con relativa independencia), el apoyo popular (importante pero no masivo) y la escasa capacidad de movilización del líder son las variables explicativas fundamentales para entender que se acepten los resultados.

En 2009, en su segundo periodo de gobierno, Uribe gozaba de altos índices de popularidad y capacidad de impulsar sus mociones en el congreso. Entonces el legislativo aprobó un referendo con el fin de que la ciudadanía se manifestara sobre la reelección. La ley que da marco a esta consulta aprobada por el congreso pasó a la Corte Constitucional. Ésta se pronunció en contra alegando que había vicios de competencia y vicios de procedimiento. En cuanto a los primeros, el congreso habría desbordado su poder de reforma constitucional, convocando a una votación que en realidad no reformaba la Constitución, sino que la suplantaba (Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010). En cuanto a los vicios de procedimiento, la Corte constató irregularidades en la financiación de la campaña de recolección de apoyos; observó que una organización ajena a la iniciativa (Asociación Primero Colombia) adelantó actividades propias del comité de promotores, y verificó la violación de los topes de financiación, entre otros factores (Londoño, 2020). No hubo consulta y tampoco reelección.

CONCLUSIONES

El análisis realizado muestra que los líderes populistas pueden querer permanecer en el poder, pero querer no es poder. Las variables fundamentales para explicar sus capacidades se refieren, más que al marco institucional, a la fortaleza de los actores a cargo de las instituciones de control (para eventualmente resistir intentos de cooptación) y a las estrategias de la oposición, que puede evitar la ruptura (Argentina) o impulsarla (Honduras). Así, sus probabilidades de éxito están condicionadas por el nivel de instituciona-

lización del sistema de partidos, el estado de derecho, la distribución de poder y los apoyos populares con que cuentan.

El referéndum puede ser un arma para intentar producir las reformas o para abrir negociaciones, como en Argentina en 1993. A veces una iniciativa presidencial se frustra, como lo demuestra el caso de Colombia en 2009, donde la Corte Constitucional anuló el decreto y el referéndum. El resultado también puede ser una ruptura constitucional, como en Honduras, donde se interrumpió la democracia a través de un golpe militar que mostró la debilidad de todo el sistema.

Los referéndums obligatorios podrían desanimar a un presidente con un parlamento subordinado de forzar una extensión de mandato si no cuenta con un importante caudal de apoyo popular. Sin embargo, esto ocurrió en Venezuela en 2007 y también en Bolivia en 2016, y los presidentes, pese al rechazo, mantuvieron su agenda. Instituciones de control cooptadas, apoyo popular y una oposición desacreditada e incapaz de articularse fueron centrales para permitir su éxito (a costa de la erosión de la democracia).

En definitiva, los resultados varían de acuerdo con los contextos. Cuando un presidente en ejercicio promueve su propia reelección, una propuesta de referéndum también puede abrir un espacio para la intervención de otros actores, como una corte constitucional (como en Colombia en 2009, cuando la corte falló en contra del plan de Uribe de llamar a un referéndum), o la oposición política (como en Argentina en 1993) o incluso un golpe cívico militar (como en Honduras en 2009, contra Zelaya). En Perú el presidente consiguió impulsar su agenda, pero en una década acabó abandonando el país perseguido por un escándalo de corrupción. Para entonces Perú ya no era una democracia. Las lecciones que deja el análisis muestran que las estrategias de resistencia democrática no pueden basarse sólo en sostener los marcos institucionales, pues es necesario relegitimar el sistema (a nivel simbólico y al nivel efectivo de satisfacción de demandas), mientras que las oposiciones también tienen responsabilidad en articular espacios de negociación democrática y fortalecimiento de sus vínculos con la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- Acha, Beatriz (2021). *Analizar el auge de la ultraderecha*. Madrid: Gedisa.
- Alenda, Stephanie (2023). “The new radical right and dissatisfaction with democracy: Latin America in comparative perspective”. *LASA Fórum* 54 (2): 35-41.
- Azpuru, Dinorah (2018). “Cultura política en América Central”. En *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, coordinado por Julieta Castellanos y Salvador Romero Ballivián, 43-75. Tegucigalpa: Universidad Nacional de Honduras/National Democratic Institute.
- Breuer, Anita (2009). “The use of government-initiated referendums in Latin America. Towards a theory of referendum causes”. *Revista de Ciencia Política* 29 (1): 23-55.
- Briceño, Héctor (2023). “¿Qué tan distintos son los nuevos autoritarismos?”. *LASA Fórum* 54 (2): 6-14.
- Casullo, María Esperanza (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Chaguaceda, Armando, y María Isabel Puerta Riera (2015). “Quo vadis Venezuela: From delegative democracy to authoritarianism of the 21st Century”. *Revista Mexicana de Análisis y Administración Pública* IV (1).
- Corrales, Javier (2016). “Can anyone stop the president? Power asymmetries and term limits in Latin America, 1984-2016”. *Latin American Politics and Society* 58 (2): 3-25.
- Cotler, Julio (1994). “Perú. El referéndum y la disputa por el Estado”. *Nueva Sociedad* 130.
- Dugas, John C. (2003). “The emergence of neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe”. *Third World Quarterly* 24 (6): 1117-1136.
- Durán-Martínez, Angélica (2012). “Presidents, parties, and referenda in Latin America”. *Comparative Political Studies* 45 (9): 1159-1187.
- Ellner, Steve (2004). “Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes de populismo”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10.
- Freidenberg, Flavia (2023). “And, despite everything, they resist! The resilience of Latin American democracies”. *LASA Fórum* 54 (2): 51-57.
- Gamboa, Laura (2023). “Estrategias de la oposición contra la erosión democrática”. *LASA Fórum* 54 (2).
- Germani, Gino (1978). *Authoritarianism, National Populism and Fascism*. Nueva Jersey: Transaction Books.
- Goldfrank, Benjamin (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Ipola, Emilio de, y Juan Carlos Portantiero (1981). “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”. *Nueva Sociedad* 54: 7-18.

- Kouba, Karel, y Jan Pumr (2023) “The democratic cost of consecutive re-election and presidential term-limit evasion in Latin America”. *Government and Opposition* 58: 360-390.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschieer y Timotheos Frey (2006) “Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared”. *European Journal of Political Research* 45(6): 921-956.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe (2021). *Populismo y hegemonía*. Madrid: Gedisa.
- Lissidini, Alicia (2015). “Democracia directa en América Latina: avances y contradicciones”. En *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, coordinado por Anja Minnaert y Gustavo Endara, 120-187. Quito: Fundación Friedrich Ebert.
- Lissidini, Alicia, y Yanina Welp (2017) “Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia”. *Journal of Bolivian Studies* 22: 162-190.
- Llanos, Mariana, y Leiv Marsteintredet (2010). “Ruptura y continuidad: la caída de ‘Mel’ Zelaya en perspectiva comparada”. *América Latina Hoy* 55: 173-197.
- Londoño, Juan Fernando (2020). “El referendo en Colombia: un amor no correspondido”. En *El diablo está en los detalles*, coordinado por Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- López Maya, Margarita (2002). “El golpe de Estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas”. *Revista Sociedad y Economía* 3.
- Malamud, Andrés (2016). “¿Por qué retrocede la izquierda?”. *Le Monde Diplomatique*.
- McClinktock, Cynthia (1999). “¿Resucitando la designación de régimen autoritario? Perú bajo Fujimori, 1995-1998”. En *La política bajo Fujimori*, coordinado por Fernando Tuesta. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Moffitt, Benjamin, y Simon Tormey (2014). “Rethinking populism: Politics, mediation and political style”. *Political Studies* 62 (2): 381-397.
- Peetz, Peter (2009). “¿De hacendado a revolucionario? Mel Zelaya y el giro hacia la izquierda del gobierno hondureño”. *Iberoamericana* 33: 181-186.
- Raventós, Ciska (2020). “Democracia directa en Costa Rica: el diablo está donde se definen y aplican las reglas”. En *El diablo está en los detalles*, coordinado por Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruth-Lovell, Saskia (2018). “Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America”. *Political Studies* 66 (2): 356-375.
- Ruth-Lovell, Saskia, y Yanina Welp (en evaluación). “Populism and direct democracy in Latin America”.

- Tella, Torcuato de (1965). "Populism and reform in Latin America". En *Obstacles to Change in Latin America*, coordinado por Claudio Véliz, 47-73. Londres: Oxford University Press.
- Torre, Carlos de la, y Enrique Peruzzotti (coords.) (2008). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, y Yanina Welp (coords.) (2020). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vilas, Carlos (1994). "Estudio preliminar: El populismo o la democratización fundamental de América Latina". En *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, compilado por Carlos Vilas, 11-118. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Villasante, Tomás (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- Welp, Yanina (2022). *The Will of the People. Populism and Citizens Participation in Latin America*. Berlín: De Gruyter.
- Welp, Yanina, y Saskia Ruth-Lovell (2017). "The motivations behind the use of direct democracy". En *Let the People Rule? Direct Democracy in the XXI Century*, coordinado por Saskia Ruth-Lovell, Yanina Welp y Laurence Whitehead. Colchester: ECPR Press.
- Welp, Yanina, y Laurence Whitehead (2023). "Referendums about presidential mandates: Deviations or correctives?". En *Latin America in Times of Turbulence: Presidentialism under Stress*, coordinado por Mariana Llanos y Leiv Marsteinredet. Nueva York: Routledge.
- Zaremborg, Gisela, y Constanza Tabbush (2021). "Feminism(s) and anti-gender backlash: Lessons from Latin America". *International Feminist Journal of Politics* 23 (4).

Yanina Welp

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra, España. Centro Albert Hirschman sobre la Democracia, Instituto de Graduados de Ginebra. Temas de especialización: democratización, cambio de régimen, mecanismos de participación ciudadana, movimientos sociales, partidos políticos. ORCID: 0000-0002-7334-1936.

