

El referéndum ha muerto, viva el referéndum

Los referendos gozan en la actualidad de «mala prensa». Sobre todo después del Brexit y del rechazo a los Acuerdos de Paz en Colombia, ambos en 2016, se extendió la idea de que es mejor no dejar temas sensibles en manos de la decisión popular, o al menos no de forma directa. Es cierto que abundan ejemplos de consultas que no buscan repartir el poder sino concentrarlo, pero con diseños institucionales adecuados las consultas contribuyen al fortalecimiento democrático y a la participación ciudadana.

YANINA WELP

Es poco probable que hace 40 años un *dossier* especial sobre el estado de la democracia en América Latina incluyese un artículo sobre referendos. En 1979, la democracia era poco más que una aspiración en la mayoría de los países latinoamericanos. La ciudadanía se expresaba de forma contenciosa, en las calles, a veces con altos riesgos para la integridad física de quienes participaban de las movilizaciones. Poner las urnas para elegir libremente a las autoridades era un objetivo de máxima para muchos; hablar de participación ciudadana directa habría sonado a mitología griega o a ciencia ficción.

Un estudio monográfico sobre las democracias en Europa hace tres o cuatro décadas quizás habría incluido los casos suizo e italiano. Suiza era el único país donde iniciativas y referendos se activaban con mucha frecuencia y con una incidencia muy relevante (y sigue siendo así). Pero los suizos nunca

Yanina Welp: es investigadora senior en el Center for Democracy Studies (Aarau, Suiza) y codirectora del Centro Latinoamericano de Zúrich, Universidad de Zúrich.

Palabras claves: ciudadanía, democracia directa, referéndum, América Latina, Suiza.

han tenido una política expansiva de promoción de su excepcional sistema político. En Italia la Constitución fue reformada en 1974 para introducir el referéndum opcional. Esa reforma se asoció a la disputa por la legalización del divorcio. Quienes se oponían en el Parlamento pusieron como moneda de cambio la regulación del referéndum abrogatorio que, confiaban, les permitiría derogar la ley en las urnas. Aunque la democracia es incertidumbre, perdieron dos veces: la ley aprobada por el Parlamento consiguió también el aval popular (se hizo la ley, pero falló la trampa).

A fines de la década de 1970, hubo en Italia una intensa acción legislativa que tuvo su reacción en las calles, liderada por el Partido Radical. De este modo, mientras que la excepcionalidad suiza no generó contagio, la experiencia italiana inspiró anticuerpos. En la España de la Transición, el abanderado de la regulación del referéndum fue Manuel Fraga Iribarne, ministro durante el franquismo, jefe de la Junta de Galicia desde 1990 hasta 2005 y fundador del partido que antecedió al derechista Partido Popular (PP). Y en contra de lo que podría esperarse, quien abanderó la oposición a las consultas directas fue el comunista Jordi Solé Tura, quien había pasado parte de su exilio en Italia y veía con malos ojos la inestabilidad que generaba la derogación de leyes en las urnas¹. También, debe apuntarse, en aquellas negociaciones de la Transición quedó bajo la alfombra un posible referéndum sobre la monarquía, ayer y hoy un tema tabú en España.

Algunas cosas cambian. En la segunda década del siglo XXI, la demanda de participación ciudadana ha crecido tanto como el miedo de las elites a dejar ciertas decisiones en manos de la ciudadanía. Puede sonar a planteo populista –elites versus poder popular–, pero es mucho más complejo. De poco vale preguntar si los referendos son democráticos o autoritarios, porque es evidente que pueden derivar en un resultado o en otro. *Per se* son mecanismos de toma de decisiones (así como las elecciones son procedimientos de reparto de poder). Tampoco tiene mucho sentido, en abstracto, preguntarse por su potencial para promover una agenda pro o antiderechos o pro o antiprogresista, porque sobran experiencias en ambas direcciones (a veces votadas en una misma fecha, como ocurre con cierta frecuencia en Suiza o en California). Aún menos sentido tiene criticar las consultas populares por formar parte de la estrategia de quien las promueva porque, como cualquier procedimiento de disputa por el poder, conllevan esta dimensión. Lo relevante es

1. Esta discusión ha sido registrada por Miguel Presno Linera en «La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control», ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Salamanca, 3 y 4 de abril de 2014.

dimensionar la importancia del diseño institucional del referéndum, el respeto a las reglas del juego y los retos que impone la formación de la opinión pública en el siglo de los medios digitales (lo mismo vale para las elecciones convencionales). Para plantear una conversación informada, cabe separar la paja del trigo y pasar de las generalizaciones a las especificidades.

■ El reparto de poder

Bajo el paraguas de la innovación democrática encontramos una diversidad de mecanismos de participación ciudadana. Algunos no son nuevos, como los referendos, que fueron discutidos en el origen del Estado moderno, tanto durante la Convención de Filadelfia en Estados Unidos (1787) como durante

En EEUU las consultas directas se descartaron ante el temor de que generasen inestabilidad ■

la Revolución Francesa (Constitución de 1793). En EEUU las consultas directas se descartaron ante el temor de que generasen inestabilidad (James Madison las defendía apostando también por un modelo fuertemente descentralizado, mientras que

Alexander Hamilton las criticó con dureza alegando que abrían camino a la tiranía). Posteriormente fueron reguladas por los Estados, solo en el nivel subnacional. En Francia fueron incorporadas a la Constitución, pero esta tuvo corta vida y nunca entraron en práctica.

Los historiadores suizos siguen discutiendo por qué en el siglo XIX se adoptó la democracia directa en el país alpino. Una corriente historiográfica lo atribuye a la influencia del ideario de la Revolución Francesa, que habría llegado a Suiza con la ocupación napoleónica (1803-1815). Otros lo adjudican a la supervivencia de tradiciones locales, como la de la *Landsgemeinde*, una asamblea territorial en la que los ciudadanos (solo los varones) se reunían en la plaza del pueblo para discutir y tomar decisiones colectivas a mano alzada. Esta costumbre no fue exclusiva de Suiza; también estaba presente en muchas ciudades europeas, al igual que otras formas de participación que no sobrevivieron pero están siendo resignificadas actualmente, como las asambleas ciudadanas, cuyos participantes eran elegidos por sorteo y que se extendieron en ciudades catalanas, francesas e italianas durante la Edad Media².

La historia nos enseña a mirar el presente con perspectiva. ¿Por qué la democracia directa se instaló (solo) en Suiza y no prosperó de igual manera en otros

2. Quienes se interesen por el tema pueden ver el dossier «Sorteo y democracia» en *Daimon. Revista Internacional de Filosofía* Nº 72, 9-12/2017.

entornos? El equilibrio de poder entre actores permitió que ocurriera de esa manera. Las ideas (los principios y convicciones) y la lucha de poder (disputa por el liderazgo) situadas en un determinado contexto muestran la imbricación entre la ideología (referida en este caso a la creencia sobre cuál es la mejor forma de organización política) y los aspectos estratégicos (referidos a la expectativa de potenciar la posición de un actor determinado). Los actores y las actoras con visión de largo plazo son aquellos que logran conjugar mejor ambos elementos y así promueven instituciones que, siéndoles funcionales, promueven la gobernanza democrática. Sin necesidad de ir muy lejos, esto se observa en la experiencia uruguaya de regulación del referéndum a principios del siglo xx por el presidente José Batlle y Ordóñez, que se inspiró en el modelo suizo.

En la Francia del siglo xix, el incipiente Estado central se instaló con más fuerza que en Suiza, limitando o directamente pretendiendo anular las diferencias internas. En Suiza los cantones mantuvieron poder y vieron en el referéndum una forma de institucionalizar ese resguardo, ya que el mecanismo obligaba al Estado central a contar con su acuerdo para promover cambios constitucionales (la doble mayoría, de cantones y ciudadanos, para ratificar cualquier reforma constitucional, fue introducida con la primera Constitución de la Confederación en 1848). A partir de ahí se fue avanzando en ampliar el alcance de estos instrumentos para la ciudadanía y restringiéndolo para las autoridades. El movimiento progresista logró la incorporación del referéndum opcional, activado por recolección de firmas, en 1874. Una reforma de 2003 le quitó a la Asamblea Legislativa la competencia de iniciar consultas, aunque sí puede presentar contrapropuestas a una iniciativa ciudadana. El Poder Ejecutivo no puede hacerlo, pero pueden iniciar procesos por recogida de firmas los partidos que lo componen.

En la actualidad, la ciudadanía suiza es obligatoriamente consultada para ratificar cualquier cambio constitucional y cualquier firma de tratados que implique cesión de soberanía (lo que ha tenido gran incidencia en la relación con la Unión Europea, a la que el país se incorporó como Estado asociado y no como miembro pleno, por el rechazo de los votantes en 1992), mientras puede proponer cambios constitucionales y vetar leyes. La tasa de aprobación de iniciativas ciudadanas es baja, pero estas tienen una incidencia indirecta en generar políticas más cercanas a las deseadas por la mayoría de la ciudadanía, instalan temas en la opinión pública e incrementan la información disponible³. El referendo derogatorio, por su parte, genera incentivos para

3. Uwe Serdült: «Switzerland» en Matt Qvortrup: *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke, 2018.

que en cualquier proceso de aprobación de una ley se consulte a los actores relevantes, con la intención de evitar la derogación posterior y los costos políticos y económicos que esto conlleva.

La abstención, el rol del dinero y la regulación de campañas terminan de pintar el cuadro. Suiza presenta patrones de votación bajos en comparación con otras democracias occidentales. Si bien esto suele ser criticado como una muestra de debilidad democrática, algunos estudios sugieren que en realidad,

La abstención, el rol del dinero y la regulación de campañas terminan de pintar el cuadro ■

al tener oportunidad de votar en numerosas ocasiones a lo largo del año y en todos los niveles de gobierno, se involucra en estos procesos un porcentaje mucho mayor de la población que el sugerido por las medias de voto, pero de acuerdo con su interés específico: quien vota por prohibir que se les quiten los cuernos a las vacas⁴ quizá no se involucre en la elección de autoridades al gobierno federal. En cuanto al dinero, no hay límites ni control del gasto en campañas, ciertamente algo que debería abrir un debate. En relación con la recomendación de voto que hace el gobierno, el sistema muestra debilidades importantes, pero también un buen funcionamiento de los pesos y contrapesos.

En los últimos años, en Suiza como en otros países de Europa, las tensiones se han incrementado. Esto se ha observado en los referendos activados por el Partido del Pueblo Suizo (SVP, por sus siglas en alemán) orientados a rechazar a los inmigrantes y a limitar la interferencia de la UE en las dinámicas del país. Pero también han surgido otras demandas, paralelas a estas, referidas a los procesos de formación de la opinión pública. En abril de 2019, por ejemplo, el Tribunal Federal, por primera vez en la historia, anuló los resultados de una votación (sobre la despenalización fiscal de las familias) debido a que la información ofrecida por el gobierno en su recomendación de voto probó ser falsa. Los ajustados resultados obtenidos hacen pensar al Tribunal que podrían haber sido otros los resultados de haberse ofrecido información completa y veraz⁵.

La experiencia suiza alimenta la teoría del reparto de poder. Sin embargo, abundan en la Europa actual ejemplos efectivos y en estado latente de consultas que no buscan repartir el poder. El Brexit en Reino Unido o la consulta

4. Ver Erwin Schmid, Anna Gossenreiter y Christian Rensch: «Las iniciativas populares más curiosas votadas en Suiza» en *Swissinfo*, 19/11/2018.

5. Urs Geiser: «Un Tribunal Federal de Suiza anula una votación» en *Swissinfo*, 11/4/2019.

antiinmigración de Viktor Orbán en Hungría son ejemplos de prácticas que no otorgan poder a la ciudadanía, vienen de arriba y fijan férreamente qué, cuándo y cuánto se puede consultar. Para jugar un partido justo, el capitán del equipo no puede ser a la vez el árbitro y escribir las reglas del juego sobre la marcha.

■ Cambio institucional: de los deseos a los mecanismos causales

La teoría es indispensable para pensar las bases de la democracia, sus argumentos y los futuros posibles. En las últimas décadas se ha criticado bastante a la ciencia política más ciegamente apegada a los datos por basarse en probabilidades generadas en observaciones de lo existente. Esto conduciría a una disciplina conservadora y poco preparada para tratar tanto con los grandes retos del presente como con el cambio inesperado (como las victorias de Donald Trump o Jair Bolsonaro o las protestas de los chalecos amarillos). No se trata de contraponer teoría a análisis empírico sino de buscar mejores combinaciones de ambos. Ese equilibrio no está bien logrado en el campo de la innovación democrática. Así, por un lado, encontramos apuestas teóricas de cambio radical poco factibles, y por otro, análisis de impacto de corto vuelo. Claro que hay excepciones (cada vez más, felizmente), pero permítaseme generalizar para llegar al punto. En su obra *Contra las elecciones*, Van Reybrouk patea el tablero para sugerir que el sorteo podría generalizarse como mecanismo de selección de las autoridades, que rotarían en sus puestos haciendo saltar por los aires la idea de representación que ha dominado hasta el presente. La idea es sugerente y merece ser debatida (de hecho, se está poniendo en práctica en pequeña escala en muchos lugares). Pienso, por ejemplo, que la selección de una parte de los jueces y las juezas por sorteo (con la condición de cumplir con los requisitos básicos definidos) podría ser un mecanismo ideal para evitar la partidización de la justicia, fuertemente cuestionada por sus vínculos con el mundo político, del que dependen en definitiva los nombramientos⁶. Pero pensar el sorteo como reemplazo de la democracia representativa pasa por alto los condicionantes del cambio institucional (hay otras cuantas limitaciones que no tengo espacio para considerar aquí). Es tan difícil imaginar pavos votando por la Navidad (como dice la expresión en inglés para referirse a quienes actúan contra sus propios intereses) como imaginar políticos votando por sistemas que los eliminan del campo de juego. Ahí entran los mecanismos activables por recolección

6. Para información sobre una iniciativa reciente de elección de jueces por sorteo que no tuvo éxito en Suiza pero ha comenzado a instalar el tema, v. «Désignation des juges fédéraux pour tirage des sortes» en <www.justiz-initiative.ch/fr/startseite.html>.

de firmas, que tienen capacidad de frenar o promover reformas legislativas o constitucionales y decisiones relacionadas con la soberanía de un país por encima de la voluntad de los representantes.

■ ¿Superar los déficits de la representación?

La disputa teórica, de un lado del ring, identifica la representación en su modelo más puro con una barrera de contención frente a las «pasiones irracionales» que conducirían a la masa a tomar decisiones que, se asume casi por defecto, serán malas o directamente catastróficas (*versión schumpeteriana*). Del otro lado del ring, la soberanía reside en el pueblo y, por tanto, es este el que debería tomar decisiones, cuantas más, mejor, e incluso tener la potestad de remover a delegados, en tanto encargados de implementar la voluntad popular (*versión roussoniana*). Subyace aquí cierta visión esencialista de la pureza de la «gente de a pie» (que no estaría contaminada por los partidos) y de su capacidad de llegar a las mejores decisiones. De un lado y del otro, la evidencia empírica es usada para ilustrar ideas preconcebidas, porque a decir verdad no tenemos y quizás no podamos tener

**Ni Suiza es una
 democracia directa
 ni existe en la
 práctica un modelo
 representativo puro ■**

evidencia sistemática de uno y otro sistema; los sistemas puros no existen: ni Suiza es una democracia directa ni existe en la práctica un modelo representativo puro.

La realidad sí da pistas. Decía Felipe González unos años después de lanzar la consulta sobre la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en 1986: «Fue un error serio, serio; a los ciudadanos no se les debe consultar si quieren o no estar en un pacto militar, eso se debe llevar en los programas y se decide en las elecciones»⁷. González renegaba de haber convocado el referéndum pese a que se había impuesto el «Sí», como él buscaba. Lo que el ex-presidente evitaba decir era que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que él encabezaba, había prometido sacar al país de la alianza militar con el lema «OTAN, de entrada no». Las promesas de campaña de esfumaron muy rápidamente, con lo que González optó por poner todo su por entonces elevado capital político e impulsar el referéndum. Recorrió los medios y el país explicando por qué había cambiado de idea y pensaba que lo mejor para España era permanecer en la OTAN.

7. Roger Pascual: «OTAN, el referéndum que puso a España en pie de guerra» en *El Periódico*, 12/3/2016.

Luego vendría un repliegue de las consultas directas: en 2005, durante el gobierno de Juan José Rodríguez Zapatero, se ratificó la Constitución europea, con baja participación y con la mayoría de los partidos haciendo campaña por el «Sí»⁸. El dilema, en definitiva, radica en que los mejores mecanismos para democratizar son los que quedan fuera del poder de las autoridades (iniciativas obligatorias para aprobar ciertas legislaciones o por recolección de firmas). En momentos de estabilidad, no es esperable que estos se introduzcan por pura resistencia de quienes detentan el poder. La ventana de oportunidad se abre en momentos de apertura y conflicto. Sin embargo, y ahí viene la paradoja, estos mecanismos solo funcionan bien cuando las reglas del juego lo garantizan. Para ilustración, Venezuela: la Revolución bolivariana introdujo la democracia participativa en la Constitución de 1999, pero luego y cada vez con menor cuidado manipuló la participación para que solo ocurra si es funcional al régimen y para evitarla si conlleva desafíos al poder. Así, entre tantos otros ejemplos, pasó con dificultades el referéndum revocatorio presidencial de 2004, pero este instrumento fue bloqueado de forma flagrante en 2016.

■ Los retos contemporáneos

2016 fue considerado por los medios de comunicación «el año del referéndum», aunque más bien parecía que se anunciaba su muerte. Aquello de dejar decisiones en manos de la ciudadanía claramente iba mal, decía el *mainstream*. Ese año el Brexit abrió la puerta a la salida de Reino Unido de la UE, el plebiscito por la paz amenazó con cerrar el proceso de los acuerdos entre el Estado y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁹, mientras también se producían consultas en Italia (se rechazó la reforma constitucional), Hungría (se avaló la política antiinmigración del presidente Orbán) y Holanda (se rechazó el acuerdo comercial de la UE con Ucrania).

En Bolivia el signo era otro: la consulta de febrero de 2016, convocada por el propio gobierno, pareció cerrar las puertas a la reelección de Evo Morales, pero el cambio se produjo por otros medios y el presidente boliviano, en el poder desde 2006, ha presentado su candidatura para octubre

8. Ver Y. Welp: «España frente al referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades» en *Confines* vol. 5 N^o 10, 2009.

9. El Acuerdo de Paz fue rechazado, pero se revisó y aprobó rápidamente por vía parlamentaria.

de 2019. Como en Bolivia, en Italia la consulta era obligatoria (porque así lo establece la Constitución para ratificar reformas que no cuentan con una amplia mayoría parlamentaria), pero Matteo Renzi –como antes David Cameron en Reino Unido y Morales en Bolivia– se puso él mismo en el asador. Cuando lo hizo, contaba con altos niveles de popularidad, pero no evaluó bien lo fácil que se le haría delinear la estrategia a la oposición «antisistema» de Beppe Grillo y la Liga Norte. Alta participación, clara mayoría en contra, dimisión. En Holanda, la democracia directa desde abajo tuvo vida breve (el instrumento se eliminó de la regulación) y en Hungría se rizó el rizo de la política antiderechos humanos.

Los resultados de muchas de estas consultas alimentaron en Europa la aversión de las elites a dejar en manos del voto popular la toma de decisiones importantes, pero no ha acallado las demandas de apertura democrática. Más importante: no se puede obviar que las consultas más «preocupantes» demuestran, en primer lugar, la propia incapacidad de algunas elites para gobernar con responsabilidad política. Surge también el talón de Aquiles de las democracias del siglo XXI: ¿cómo formar a la opinión pública democráticamente?

■ ¿Regulaciones inútiles?

En el escenario latinoamericano, el referéndum sigue vivo y con energía. Ha habido consultas en Ecuador, Guatemala, Perú y Colombia en 2018. México también ha entrado en el campo de juego, aunque de una forma, por decir lo menos, novedosa (volveré sobre el caso). Las principales limitaciones que enfrenta la aplicación democrática y efectiva de los mecanismos de democracia directa pueden resumirse en: a) la falta de responsabilidad política de los representantes, b) diseños institucionales (¿intencionadamente?) defectuosos y c) debilidad (cuando no directamente cooptación) de los organismos de control y supervisión de los procedimientos, que afecta especialmente a organismos electorales y a las cortes constitucionales. No todos los países muestran los mismos problemas (la diversidad es muy amplia) ni en las mismas dimensiones, pero aun así creo que los tres elementos mencionados permiten hacer un diagnóstico.

Abundan los ejemplos de la falta de responsabilidad de los representantes al activar mecanismos de democracia directa. El más reciente viene de México. Empecemos por el contexto: liderando una coalición de partidos encabezada por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Andrés Manuel López Obrador fue elegido presidente el 1º de julio de 2018. Su coalición obtuvo la

Presidencia y la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión. La consulta directa a la ciudadanía había sido parte de la campaña, ya que López Obrador propuso consultar a los ciudadanos sobre cuestiones como, entre otras, el matrimonio igualitario, el derecho a la interrupción legal del embarazo, la reforma energética, la revocación del mandato presidencial y la construcción del nuevo aeropuerto. El nuevo presidente debía asumir el 1º de diciembre; sin embargo, ya en octubre y noviembre organizó consultas a la ciudadanía (como presidente electo pero no en funciones). La primera, sobre el futuro del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, pone sobre la mesa todo lo que no se debería hacer: el proceso fue financiado de forma privada, voluntarios afines al gobierno por asumir supervisaron la consulta, no hubo campaña por el «No», pese a anunciar que los resultados serían vinculantes las urnas no llegaron a todo el territorio (votó 1,19% del padrón electoral), no hubo controles externos sobre votos dobles o triples ni tampoco sobre el conteo de resultados.

¿Por qué López Obrador no esperó? Desde 2014 la Ley Federal de Consulta Popular permite la consulta de uno o varios temas de trascendencia nacional, que debe ser convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el equivalente a 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o por petición de al menos 2% del padrón electoral. Hay una ley y el presidente electo podría haber esperado a asumir (apenas si le quedaba un mes), para activar la consulta siguiendo el procedimiento. Con mayoría en el Congreso, pocas dudas había sobre el apoyo político para hacer la convocatoria. ¿Por qué, entonces, no hacer la consulta en el marco de la legalidad? La respuesta breve (que no conforma): era imposible en el corto plazo. El diseño institucional del referéndum mexicano parece pensado para morir en el papel. La Constitución estipula que las consultas populares deberán realizarse el mismo día de la jornada electoral federal, con lo que López Obrador tendría que haber esperado a las elecciones intermedias de 2021, o a la renovación total del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República en 2024. No tiene sentido poner semejante cerrojo a consultas populares reguladas para empoderar a la ciudadanía¹⁰. Además, están las restricciones, los temas que quedan excluidos de la consulta popular por ley, especialmente numerosos

**El diseño institucional
del referéndum mexicano
parece pensado para
morir en el papel ■**

10. Martha Sandoval y Y. Welp: «Va que vuela: AMLO y la consulta por el aeropuerto» en *Swissinfo*, 31/10/2018.

en la normativa mexicana, donde hubo cuatro intentos de promover iniciativas ciudadanas de referéndum por recolección de firmas impulsados por los partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Morena), y ninguno de ellos prosperó porque la Corte los declaró inconstitucionales. La consulta por el aeropuerto no habría superado, casi con seguridad, el control de constitucionalidad.

En cuanto a los diseños institucionales, las principales deficiencias identificadas refieren a limitaciones temáticas que vuelven casi imposible (o inútil) la activación de mecanismos por la ciudadanía; la imposición de cupos limita las posibilidades de promover y votar varias iniciativas a la vez (Costa Rica); la falta de claridad en los procedimientos (Ecuador) y los plazos de votación (México) impiden consultar sobre los temas que generan mayor inquietud en la ciudadanía.

Las reglas del juego son muy importantes, y tan importante como ellas es que los organismos encargados de velar por su puesta en marcha lo hagan adecuadamente. Los organismos electorales tienen un rol central en el seguimiento y la implementación de consultas populares, como también lo tienen las cortes constitucionales. Aquí nuevamente encontramos cuestiones vinculadas a la legalidad o no de las iniciativas. En Ecuador, uno de los principales problemas de la consulta de febrero de 2018 derivó de la ausencia de control de constitucionalidad (que se activó con dictamen ficto, sin pronunciamiento de la Corte)¹¹. Los intentos de activación por recolección de firmas chocaron durante casi una década (se reguló el procedimiento en 2019) con la disputa entre la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral sobre si el control de constitucionalidad procedía antes o después de la recogida de firmas. La falta de claridad al respecto ha hecho que al menos una decena de iniciativas hayan pasado de una institución a la otra sin resolución (silencio administrativo). En Costa Rica, una interpretación amplia de las exclusiones ha hecho que un número importante de iniciativas no hayan prosperado, al no superar el control de constitucionalidad. Según Ciska Raventós, esto muestra que las reglas han sido diseñadas con la intención de limitar o incluso directamente evitar el uso de la iniciativa

11. Aunque se consultó sobre varios temas, el más sensible fue la imposibilidad de reelección, incluso discontinua, que impide una nueva candidatura del ex-presidente Rafael Correa.

ciudadana¹². Finalmente, un cuarto elemento deriva del descuido de las instancias de formación de la opinión pública y los nuevos retos que plantean los medios digitales. El plebiscito por la paz colombiano es un ejemplo de circulación de información falsa, así como de la falta de tiempo y de mecanismos para la adecuada formación de la opinión pública.

La evidencia que tenemos (que excede lo presentado en este artículo) sugiere que en América Latina (con excepción de Uruguay)¹³ las regulaciones que permitirían a la ciudadanía tomar decisiones directamente en las urnas son deficientes o son bloqueadas por los organismos responsables, en teoría, de controlar su buena implementación. Mientras, quienes detentan el poder tienen más mecanismos que antes para resolver la disputa entre elites políticas (los presidentes generalmente consiguen activar el referéndum cuando se lo proponen¹⁴). Esto último podría ser alentador si se piensa que hace cuatro décadas eran golpes de Estado los que resolvían estas disputas. Pero no, no es suficiente. ☒

12. C. Raventós Vorts: «Democracia directa en Costa Rica: el diablo está donde se definen y aplican las reglas» en Fernando Tuesta Soldevilla y Y. Welp: *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, PUCP, Lima, en prensa.

13. Para una descripción y análisis de los mecanismos y prácticas regionales, v. Alicia Lissidini: «Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos», *Documentos de Nueva Sociedad*, 7/2015.

14. Un caso excepcional es el de Manuel Zelaya, quien intentó organizar un referéndum sobre la reelección en 2009 y fue desalojado del poder poco después por un golpe de Estado.