

REFERENDUMS Y PLEBISCITOS: LA DEMOCRACIA DIRECTA COMO MECANISMO DE LEGITIMACIÓN DE UNA REPRESENTATIVIDAD EN CRISIS

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ph.D. (Comunicación) (jwilches@poligran.edu.co)

Docente-investigador del Programa de Administración Pública

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano,
Campus principal, Calle 57 #3-00 Este, 110231, Bogotá, Colombia

ORCID: 0000-0002-4425-9394; ResearcherID: ITN-3972-2023; Scopus
Author ID: 57457824600

Hugo Fernando Guerrero Sierra

Ph.D. (Relaciones Internacionales y Globalización)

(hugo.guerrero@usantoto.edu.co)

*Profesor de posgrado e investigador del Grupo
de Investigaciones Jurídicas y Socio-Jurídicas*

Universidad Santo Tomás, Av. Universitaria,
Calle 48 # 1-235 Este, 150003, Tunja, Colombia

ORCID: 0000-0002-7280-1662; ResearcherID: D-3690-2017;
Scopus Author ID: 57190977361

Mauricio Hernández Pérez

Doctorando (Ciencias Humanas y Sociales) (mhernandezp@unisalle.edu.co)

Docente del Programa de Negocios y Relaciones Internacionales

Universidad de La Salle, Carrera 5 #59a-44, 110231, Bogotá, Colombia

ORCID: 0000-0002-9852-793X; ResearcherID: D-3544-2017;
Scopus Author ID: 55340449600

Recibido el 19 de febrero de 2023

Aceptado el 12 de mayo de 2023

DOI: 10.37656/s20768400-2023-2-06

Resumen. *Los referendums y plebiscitos han proliferado en las dos últimas décadas, con el propósito de otorgar a la ciudadanía espacios para la toma de decisiones que inciden en el régimen político y el sistema social. El objetivo del artículo es identificar las tendencias geográficas, los resultados*

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

y los contextos sociopolíticos en los que se ha invocado estos mecanismos de participación democrática directa. Se hizo una búsqueda de referéndums y plebiscitos realizados en el mundo durante el periodo 2000-2022 y luego se consolidó una base de datos de 250 experiencias que fue analizada con una técnica de análisis estadístico-descriptiva. Los resultados evidencian que existe un aumento progresivo de dichos mecanismos en contextos de regímenes autocráticos, gobiernos populistas, restricciones a la libertad de prensa y acceso a internet. En la discusión se plantea que, si bien estos mecanismos han contribuido a la reivindicación de derechos, se deben establecer alertas cuando su utilización en favor de intereses personales o sectarios, vayan en detrimento de la democracia y la confianza en las instituciones.

Palabras clave: plebiscito, referéndum, democracia directa, populismo, voto popular

REFERENDUMS AND PLEBISCITES: DIRECT DEMOCRACY AS MECHANISM TO LEGITIMIZE A REPRESENTATION IN CRISIS

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

*Ph.D. (Communication) (jwilches@poligran.edu.co)
Professor-researcher of Public Administration Program*

University Institution Politécnico Grancolombiano, Campus principal
Calle 57 #3-00 Este, 110231, Bogotá, Colombia

ORCID: 0000-0002-4425-9394; ResearcherID: ITN-3972-2023;
Scopus Author ID: 57457824600

Hugo Fernando Guerrero Sierra

*Ph.D. (International Relations and Globalization)
(hugo.guerrero@usantoto.edu.co)
Postgraduate professor and researcher of Legal
and Socio-Legal Research Group*

Santo Tomás University, Av. Universitaria Calle 48 # 1-235 Este, 150003,
Tunja, Colombia

ORCID: 0000-0002-7280-1662; ResearcherID: D-3690-2017;
Scopus Author ID: 57190977361

Referendums y plebiscitos: la democracia directa como mecanismo de legitimación...

Mauricio Hernández Pérez

*Ph.D. Student (Human and Social Sciences) (mhernandezp@unisalle.edu.co)
Professor of Business and International Relations Program*

La Salle University, Carrera 5 #59a-44, 110231, Bogotá, Colombia

ORCID: 0000-0002-9852-793X; ResearcherID: D-3544-2017; Scopus
Author ID: 55340449600

Received on February 19, 2023

Accepted on May 12, 2023

DOI: 10.37656/s20768400-2023-2-06

***Abstract.** Referendums and plebiscites have proliferated in the last two decades, with the aim of providing citizens with spaces for decision-making that have an impact on the political regime and the social system. The aim of this article is to identify the geographical trends, results and socio-political contexts in which these mechanisms of direct democratic participation have been invoked. A search was made for referendums and plebiscites held around the world during the period 2000-2022 and a database of 250 experiences was then consolidated and analyzed using a descriptive-statistical analysis technique. The results show that there is a progressive increase in the use of these mechanisms in contexts of autocratic regimes, populist governments, restrictions on press freedom and internet access. In the discussion, it is argued that although these mechanisms have contributed to the vindication of rights, warnings should be raised when their use in favor of personal or sectarian interests is detrimental to democracy and trust in institutions.*

***Keywords:** plebiscite, referendum, direct democracy, populism, popular vote*

РЕФЕРЕНДУМЫ И ПЛЕБИСЦИТЫ: ПРЯМАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК МЕХАНИЗМ ЛЕГИТИМАЦИИ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Хайме Андрес Уилчес Тинхака

Ph.D. (Коммуникация) (jwilches@poligran.edu.co)

*Преподаватель-исследователь программы государственного
управления*

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

Университетский институт
«Политекнико Гранколумбиано», главный корпус, улица 57 №3-00
Восток, 110231, Богота, Колумбия

ORCID: 0000-0002-4425-9394; ResearcherID: ITN-3972-2023;
Scopus Author ID: 57457824600

Уго Фернандо Герреро Сьерра

Ph.D. (Международные отношения и глобализация)
(*hugo.guerrero@usantoto.edu.co*)

*Преподаватель аспирантуры и исследователь Группы юридических и
социально-юридических исследований*

Университет Санто Томас, Университетский проспект, улица 48, №1-
235, Восток, 150003, Гунха, Колумбия

ORCID: 0000-0002-7280-1662; ResearcherID: D-3690-2017;
Scopus Author ID: 57190977361

Маурисио Эрнандес Перес

Ph.D. докторант (Гуманитарные и общественные науки)
(*mhernandezp@unisalle.edu.co*)

Преподаватель программы бизнеса и международных отношений

Университет Ла Салье, Каррера 5 №59а-44, 110231, Богота, Колумбия

ORCID: 0000-0002-9852-793X; ResearcherID: D-3544-2017;
Scopus Author ID: 55340449600

Статья получена 19 февраля 2023 г.

Статья принята 12 мая 2023 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2023-2-06

***Аннотация.** В последние десятилетия референдумы и плебисциты получили широкое распространение как один из механизмов воздействия на процесс принятия решений, влияющих на политический режим и социальную систему. Цель данной статьи – определить географические особенности, результаты и социально-политический контекст, в котором были задействованы эти механизмы прямой демократии. Авторы составили список референдумов и плебисцитов, проведенных в различных регионах мира с 2000 по 2022 год, а затем проанализировали базу данных из 250 случаев с помощью метода*

Referendums y plebiscitos: la democracia directa como mecanismo de legitimación...

статистического описательного анализа. Как показывают полученные результаты, указанные механизмы все чаще используются авторитарными режимами и популистскими правительствами, ограничивающими свободу печати и доступ в Интернет. В ходе реализации проекта было высказано предположение, что, хотя референдумы и плебисциты способствовали отстаиванию прав граждан, их использование в личных или корпоративных интересах наносит ущерб демократии и подрывает доверие к политическим институтам.

Ключевые слова: плебисцит, референдум, прямая демократия, популизм, всенародное голосование

Introducción

En la política contemporánea el plebiscito y el referéndum se han instaurado como los principales mecanismos de participación democrática directa a nivel global. En la actualidad se han llegado a considerar como instrumentos sinónimos de democracia [1], al ser la oportunidad y espacio que tiene el pueblo de debatir y elegir sobre un asunto público.

El uso creciente de estas formas de participación ciudadana ha alentado el surgimiento de diferentes discusiones teóricas en torno a su relevancia y las desventajas que representa para el ejercicio democrático. Matt Qvortrup [2] señala que uno de los principales debates teóricos se da en la tensión que generan entre democracia representativa y directa [3, 4]. Además, ha sido tal el aumento en el uso de estos mecanismos que autores como Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin [5], invitan a reexaminar lo que se entiende por democracia representativa.

Otro factor en la discusión es la relevancia de estos instrumentos como mecanismos de legitimación de iniciativas populares toda vez que al ser procesos que se desvían de la agenda legislativa, tienen efecto e impacto en la promulgación o validación de proyectos y reformas constitucionales. El papel de estos instrumentos entra entonces a juicio, no solo porque se visualizan como mecanismos que fomentan la participación ciudadana, sino que al mismo tiempo se discute la validez de sus

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

resultados, principalmente al conferir el poder de decisión a un electorado que puede actuar por impulso y emotividad.

Al realizar una revisión general de literatura sobre el tema, la misma podría clasificarse en dos grupos según su desarrollo metodológico:

1. Estudios de caso: que analizan el proceso de campaña, los resultados, el porqué de los resultados y factores que influyeron en ello. Entre los casos más estudiados se encuentran Colombia (plebiscito por la paz de 2016) y Chile (el proceso constitucional que inició en 2019 y que llevó al plebiscito constitucional del 2020).

2. Análisis que realizan una revisión jurídica del tema, haciendo una aproximación crítica sobre sus implicaciones en el Estado de Derecho.

Tanto los estudios de caso como los análisis jurídicos plantean la discusión sobre si son mecanismos que gobernantes o élites pueden instrumentalizar para aumentar su poder [6, 7], si los ciudadanos tienen o no la capacidad de hacer una elección correcta, al igual que el poco interés y capacidad de convocar algún referéndum [8, 9, 10], o si el referéndum como el plebiscito son mecanismos innecesarios, debido a que su resultado no garantiza un cambio social y político, generando solamente bipolaridad [11, 12]. También surgen posturas sobre cómo estos mecanismos de participación ciudadana sirven para escuchar a las minorías y tener cierto control político [13].

La tensión entre los textos y los contextos en torno al referéndum y el plebiscito

Según Audrey Marilyn Adams [14] el referéndum y plebiscito surgieron gracias a los movimientos progresistas del oeste de los Estados Unidos a finales del siglo XIX. Estos instrumentos han ganado popularidad al permitirle al pueblo sentirse escuchado al participar en la formulación de políticas y confiar en el proceso democrático. Pero no solo el poder de

votar es lo que lleva a la popularidad del plebiscito y referendo. Las democracias directas, sirven “como válvulas de seguridad institucionalizadas y esporádicas de la presión política” [15, p. 198]. Esto armoniza el principio de soberanía popular y el sistema de derechos como salvavidas necesario ante la crisis y desconfianza que se tiene frente a diferentes procesos democráticos [16].

A pesar de que el referéndum y el plebiscito parecen ser una forma perfecta de manifestación democrática, ¿realmente los usos de estos mecanismos significan más democracia?, ¿sus motivaciones son genuinamente democráticas o principalmente instrumentales? Estos cuestionamientos surgen porque autores como Sakina Haider [17] consideran que en la historia reciente la democracia directa a menudo es un peligro, y más si está alimentada por un discurso populista.

Los resultados de estos mecanismos de democracia directa tienden a darle a los actores políticos la legitimidad política para perseguir el cambio y potencialmente alterar las instituciones del *statu quo* [18], es decir, se favorecen temas que mueven a las masas. Esto ha llevado a que el plebiscito y el referéndum se hayan convertido en estrategia de líderes populistas y autocráticos con el fin de afirmar y mantener su poder [19, 20]. Su discurso ha logrado adaptar el plebiscito y el referéndum como una forma de representación política a su favor, teniendo como base la justicia y equidad social, distorsionando “los mecanismos de la democracia representativa, socavando y subvirtiendo las instituciones existentes del régimen democrático” [21, p. 42].

Que el pueblo dé a un gobernante mayor poder y control se debe a la “legitimación política e intereses económicos y sociales que se articularon y consolidaron en coaliciones sociales” [21, p. 42]. Se cree que, al otorgarle poder al líder sobre las diferentes instituciones estatales, éste podrá lograr su

cometido en el largo plazo, el cual puede entenderse como una transformación radical a necesidades básicas insatisfechas.

Lo cierto es que, con el paso del tiempo, tanto el plebiscito como el referéndum se han convertido en un instrumento que se acomoda a la voluntad del político, convirtiendo la democracia directa en una “tiranía de la mayoría” [22, 23].

En esta dirección, estos mecanismos de consulta pueden representar la fragilidad de los regímenes democráticos para llevar a cabo propuestas que consigan la legitimidad social. Así, el riesgo puede ser mayor al que ocurre en contextos autocráticos, pues un resultado adverso juega en contra de la estabilidad institucional y polariza ideológicamente a la sociedad [24].

En términos generales el plebiscito y el referéndum son dos formas de participación política que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre un tema específico mediante el voto popular. Y aunque en ocasiones estos dos términos se usan indistintamente, estos mecanismos cuentan con diferentes tipologías, lo cual le brinda características específicas, sin embargo, existen diferencias conceptuales entre ambos conceptos que es pertinente aclarar.

El plebiscito tiene por objetivo conocer la opinión de la población sobre un asunto de interés público, este puede tener un carácter vinculante o no vinculante, y es un mecanismo el cual es convocando por el gobierno, por lo que a menudo es considerado como un voto de confianza disfrazado sobre las políticas del gobierno o del jefe de Estado. Por otro lado, un referéndum es un proceso democrático directo en el que los ciudadanos tienen la oportunidad de votar sobre un tema específico o una cuestión de interés público, el referéndum normalmente se refiere a enmiendas constitucionales, leyes o proyectos de ley que ya han sido deliberados y aprobados por los organismos legislativos. A diferencia del plebiscito, el resultado del referéndum es vinculante, aunque también existen

los referéndums consultivos, lo que lleva a que sea difícil mantener una distinción consistente entre los dos términos. Por último, el referéndum puede ser convocado por el gobierno, pero también puede ser impulsado por iniciativa ciudadana [25].

El plebiscito históricamente se ha ganado una connotación ligeramente negativa por servir a los proyectos personalistas de líderes políticos (como es el caso de Napoleón Bonaparte y Luis Napoleón durante el siglo XIX, o Hitler y Mussolini en el siglo XX) [26]. Sin embargo, las distintas vertientes teóricas de la democracia liberal lo defendieron como mecanismo de participación ciudadana que se basa en la idea de la soberanía popular y la democracia directa.

En la democracia contemporánea estos mecanismos han mantenido su vigencia en la necesidad de una forma de organización política que tenga como base la participación de la ciudadanía, ya sea de forma directa o indirecta, mediante mecanismos que le otorgan legitimidad a sus representantes o voto, conjugando así los valores de igualdad, libertad y justicia y respetando el derecho a la pluralidad de opiniones.

Pero a pesar de sus ventajas, un examen reciente sobre estos mecanismos como el que se muestra a continuación ilustra, entre otras cosas, que en las bondades de los mecanismos referendatorios, se encuentran a su vez sus principales debilidades.

Por ejemplo, en El Salvador, el presidente Nayib Bukele (desde 2019) prepara un mecanismo referendatorio para extender su periodo de gobierno. Con el argumento de combate directo a las mafias y desafíos a las clases dirigentes tradicionales [27] se utiliza el mecanismo de consulta en un contexto que aprovecha cierta efervescencia en la efectividad punitiva para atacar a pandilleros.

No obstante, la comunicación gubernamental no siempre es garantía de éxito. Ecuador, país acostumbrado a estos procesos, y más por la presión de los movimientos indígenas que por una genuina iniciativa del presidente Guillermo Lasso (desde 2021),

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

realizó un referendo en febrero de 2023 que avizora complejidad por el triunfo del No. Más allá de ser un llamado a la ciudadanía, se convierte en un indicador de la maniobra política de Lasso en lo que resta de su mandato [28]. En Chile se destaca el fracaso del plebiscito en la propuesta para el cambio de su constitución (septiembre de 2022). El pueblo chileno había aprobado iniciar un cambio en la constitución en el plebiscito nacional de 2020, pero la capacidad de movilización que tuvieron los opositores al nuevo texto con activismo en redes sociales fue efectiva cuando se comparó la experiencia plebiscitaria como un riesgo asociado a gobiernos populistas (caso Venezuela y Bolivia). Y por supuesto, se encuentran las experiencias del Reino Unido y el Plebiscito por la Paz en Colombia (2016). Para muchos era imposible concebir que el resultado le dijera No a la Unión Europea [29] y No a la paz en Colombia [30], pero como se mencionó, los resultados de estos mecanismos están a la deriva de otros factores no necesariamente democráticos; en este caso la oposición logró crear una estrategia comunicativa efectiva en contra de procedimientos que como el caso chileno dieron la ilusión de una mayoría cohesionada.

Como se puede observar a partir de los casos examinados, en el marco de los referentes teóricos dispuestos, el referéndum y el plebiscito aparecen como herramientas idóneas de cambios políticos deseados, por supuesto, si los mismos estuvieran bajo unas condiciones ideales de “democracia perfecta”, en donde la base informacional transmitida fuera clara y completa y los intereses políticos fuesen dispuestos de la manera más abierta y honesta posible. Sin embargo, también los casos muestran que el referéndum y plebiscito pueden no sólo tener fines consultivos genuinos, al darle a la población participación en la elaboración de la legislación nacional, sino que también puede tener fines instrumentales y estratégicos particulares, al ser dispositivos propensos a la construcción de narrativas emotivas y polarizantes por parte de actores políticos. En lo sucesivo, se examinarán más en detalle estas dinámicas.

Técnicas de investigación

Esta investigación sigue un diseño de tipo mixto-documental. Se elaboró una base de datos multifuente, recopilando los referéndums y plebiscitos realizados entre 2000 y 2022 a nivel mundial y se cruzó con datos que registrarán índices de populismo, libertad de prensa y acceso a internet. El método de análisis se realizó a través de estadística descriptiva. Para la base de datos, se hizo un rastreo digital a través del navegador web *Google Chrome*. Se usaron las palabras clave: “referéndum” y “plebiscito” (en español e inglés), junto al nombre del país. Los datos fueron obtenidos de bases de datos electorales (Political Database of the Americas; Latinno.net; Aceproject.org; The Electoral Commission; Direct Democracy Database), encuestas de opinión pública (AmericasBarometer; World Values Survey) y artículos periodísticos (*Reuters*; *BBC*; *France24*; *El País*; *RTVE*). La selección de los medios periodísticos derivó de un muestreo no probabilístico dirigido bajo un criterio por conveniencia, tomando en consideración que los medios de comunicación no son ideológicamente asépticos y que, por el contrario, impulsan profundas divisiones sociales. Se tomaron en cuenta solamente las consultas que en su nombre estaban establecidas como referéndum o plebiscito. Según las particularidades constitucionales de cada país, por ejemplo, se encontraron notas periodísticas bajo el nombre de: iniciativa ciudadana, consulta popular, iniciativa popular, consultas, cabildo abierto, iniciativa legislativa, entre otros. Finalmente, se tuvieron en cuenta todas las consultas encontradas y celebradas a nivel local, regional y local. En total se obtuvo un corpus de 250 casos.

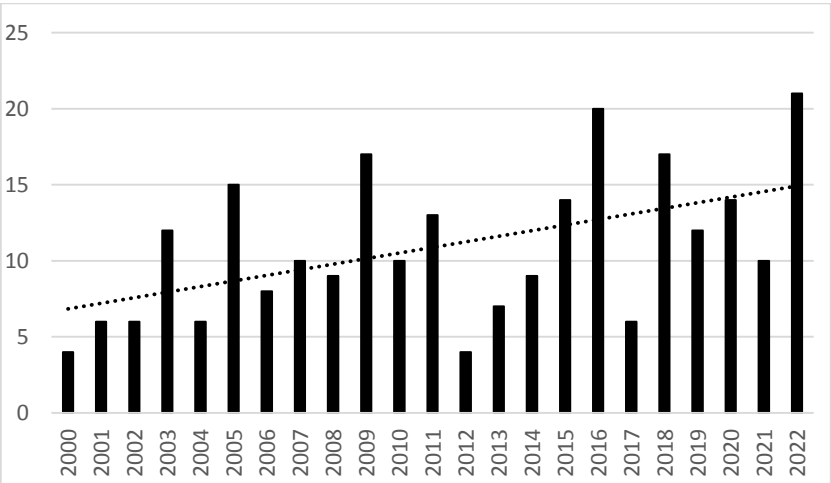
Resultados: proliferación de mecanismos de participación directa. Panorama internacional: un análisis de tendencias

Entre el 2000 al 2022 en total se celebraron 250 mecanismos de participación ciudadana entre plebiscitos y referéndums en el mundo. Como muestra la figura 1, se mantiene una tendencia creciente. La popularidad de los mecanismos de democracia directa se mantiene vigente en la política, siendo un instrumento predilecto y reservado para reformas constitucionales al convertirse en un baluarte contra el cambio constitucional radical e irreversible.

En total en 114 de 195 Estados se han celebrado referéndums y plebiscitos, lo cual revela su importancia en el proceso de toma de decisiones y la preponderancia que adquieren bajo un marco regulador de toma de decisiones políticas. Realizando una segmentación de datos, se reconocieron las regiones, y en ellas los países que han hecho un mayor uso de estos mecanismos de participación como lo muestran las figuras 2 y 3.

Figura 1

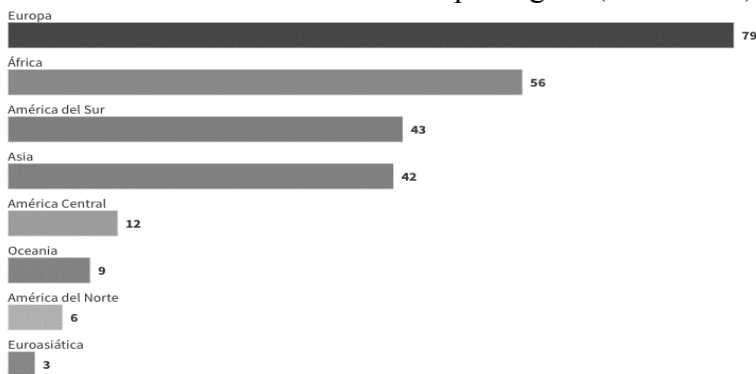
Número de Plebiscitos/Referéndums por año (2000-2022)



Fuente: Elaboración propia

Figura 2

Número de Plebiscitos/Referéndums por región (2000-2022)

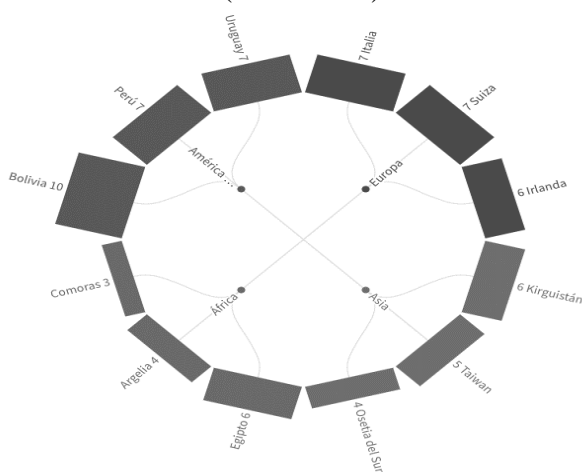


Fuente: Elaboración propia

Nota: Para realizar un análisis más detallado, Rusia y Turquía se catalogaron dentro de la región Euroasiática debido a que su territorio se expande entre estos dos continentes.

Figura 3

Países con más Plebiscitos/Referéndums celebrados (2000-2022)



Fuente: Elaboración propia

Europa es reconocida por contar con democracias consolidadas a nivel global. En esa línea, es común el uso frecuente del referéndum como mecanismo de participación, al considerarse como una herramienta exitosa [32]. Además, en los últimos años (Figura 4) se empieza a debatir con frecuencia temas ligados a un carácter social (matrimonio igualitario, eutanasia, medio ambiente, entre otros), dejando a un lado la hegemonía de los temas relacionados con el régimen político (aunque en el tiempo reciente el tema del Brexit y los cuestionamientos a la Unión Europea hayan despertado olas nacionalistas).

En América Latina la democracia directa se ha convertido en un tema central (Figura 4). El uso de los referéndums se popularizó desde 1990, después de que la mayoría de los países latinoamericanos hicieron su transición hacia la democracia. Algo particular a diferencia de Europa es que, en la mayoría de los casos, los referéndums o plebiscitos realizados en esta región se centran en los poderes presidenciales, la reelección presidencial y derechos democráticos directos, como lo menciona David Altman [33] es un apoyo a los deseos del ejecutivo.

En África y Asia (Figura 4) el referéndum se reconoce como una prueba de la legitimidad dentro de un sistema político; el referéndum es lo más cercano a un proceso democrático puro en estos lugares, dándole confianza al pueblo [34]. Pero la popularidad de su uso no es algo extraño, los referéndums se tienden a utilizar como mecanismo de búsqueda de legitimidad, principalmente en los regímenes autoritarios [35].

Código QR para acceder a la base de datos de algunos Plebiscitos/Referéndums celebrados (2000-2022)



Fuente: Elaboración propia

La dinámica del uso del plebiscito o referéndum en el mundo, puede resumirse en las tres perspectivas trazadas por Karla Planter [36]:

1. La movilización cognoscitiva, debido a que los ciudadanos están más informados e interesados en asuntos políticos, gracias a la educación y los medios de comunicación.

2. La creciente deslealtad en el desafecto hacia el gobierno y la pérdida de confianza en las instituciones.

3. El populismo o falso populismo^{*}, debido a que las élites o personas con poder, guían su estrategia bajo el uso de estos mecanismos como estrategia para encauzar la acción política.

La oportunidad de decidir sobre asuntos legislativos que van desde temas sociales [37] hasta reformas constitucionales no sólo ha impulsado el uso de estos mecanismos a nivel nacional sino también local [38]. Además, al ser mecanismos generalmente exitosos, pueden proporcionar un desahogo político. Más de la mitad de las consultas realizadas a través de

* La diferencia entre populismo y falso populismo radica en el trabajo activo y la protesta de las masas. Las elites y falsos empresarios populistas gracias al dinero pueden iniciar una consulta popular (redactan y distribuyen peticiones, recolectan firmas, recaudan fondos, preparan publicidad, realizan encuestas y promueven la votación). Los mecanismos de participación ciudadana no dependen de movilización política de los ciudadanos comunes [37].

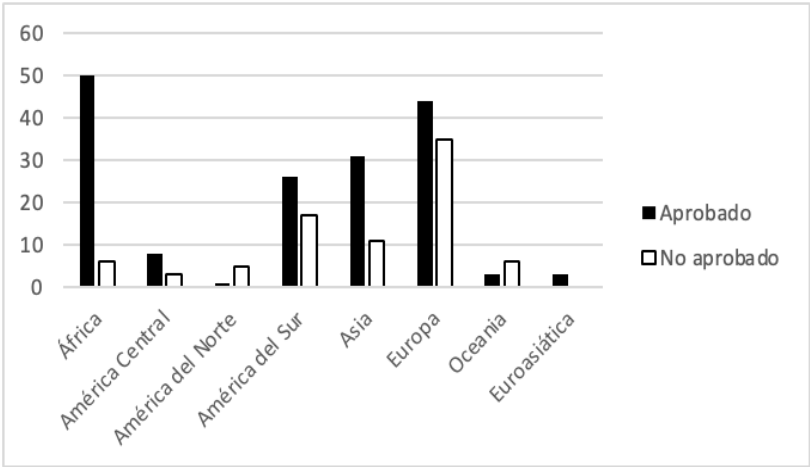
Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

referéndums o plebiscitos son aceptadas; de los 250 registrados en 22 años, 167 han sido aprobados, y el mismo está en gran parte determinado por la popularidad y estrategia utilizada por cada una de las partes [39]. Pero cada lugar sigue una tendencia diferente, su comportamiento por región es particular como lo muestra la figura 5.

Tanto en Oceanía como en América del Norte, los resultados de la mayoría de los mecanismos de democracia directa han sido no aprobatorios, regiones que junto a la euroasiática es donde menos se hace este tipo de consultas. Europa muestra un empate técnico, donde se favorece los derechos sociales, a diferencia de las disputas políticas por el cambio de constituciones o las cuestiones integracionistas de la Unión Europea.

Figura 5

Número de referéndums y plebiscitos aprobados y no aprobados por región (2000-2022)



Fuente: Elaboración propia

El caso en África es interesante, pues sus regímenes si bien se basan en principios de la democracia occidental, están

fuertemente influenciados por otras estructuras políticas que provienen de una historia rica, pero compleja de civilizaciones marcadas por otros ordenes filosóficos, y en las que predominan formas de autoridad marcadas por el sincretismo.

En Europa y América del Sur no hay una gran diferencia entre los referéndums y plebiscitos que son y no son aprobados, pero son dos regiones importantes respecto al número total de mecanismos que se realizan ocupando el primer y tercer lugar respectivamente (ver figura 2), lo que permite entender que hay una importancia en el uso de estos mecanismos de participación ciudadana en estas regiones a pesar de su dinamismo en los resultados de estos [40 y 41].

Ingreso del populismo: una narrativa para alimentar estrategias consultivas

En el momento de cruzar los datos con el populismo, se debe advertir que el concepto ha ocupado la atención de la ciencia política y su producción científica ha hecho incluso cuestionar la vulgarización para explicar fallos de la democracia [42]. No obstante, se debe reconocer que es un fenómeno contemporáneo en ascenso y que se hace necesaria su medición como el caso del índice creado por Kirk Hawkins y otros autores [43], quienes asignan una "puntuación" a los discursos en función del grado en que contienen ideas, discurso y retórica populistas. Las puntuaciones van de 0 (sin populismo) pasando por 1 (claro populismo, pero utilizado de forma incoherente o con un tono suave) y a 2 (claro populismo utilizado de forma coherente con un tono fuerte). "Populismo claro" significa que los elementos centrales del populismo -la noción de una voluntad virtuosa del pueblo llano y la noción de una élite malvada y conspiradora- están presentes.

En esta dirección, la figura 6 indica que 18 países registran un índice populista de 1, evidenciando para este caso que la herramienta de democracia directa es efectiva para los objetivos

del líder y la promoción del discurso efectista élites vs pueblo. En otras palabras, el populista se vale de referéndums y plebiscitos para tramitar por otras vías los mandatos que la democracia electoral o los contrapoderes le han negado.

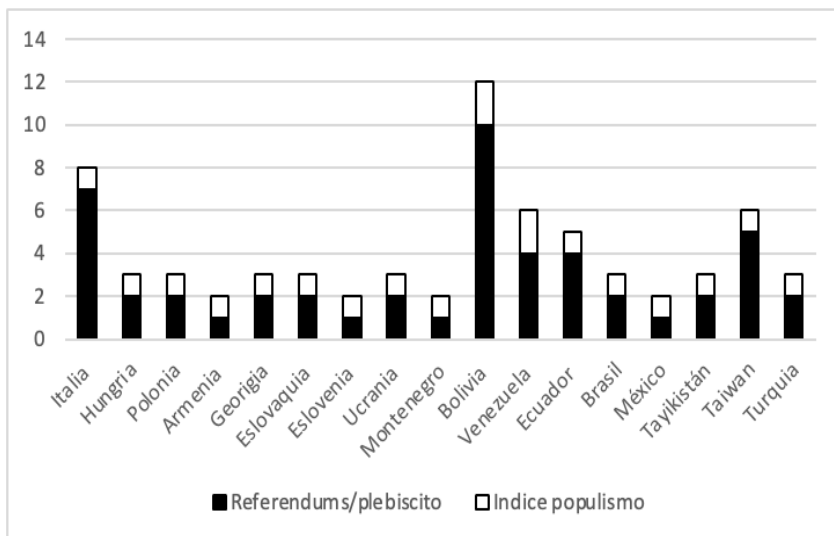
Es curioso que en el índice no aparezcan países de África, lo que aparentemente indicaría que no hay discursos populistas. Sin embargo, esto se explica porque Kirk Hawkins y otros autores realizan el índice con personajes que, a pesar de estar en el sistema político, se presentan como outsiders o respetuosos de las reglas de la democracia. En el caso de África, la dimensión política es distinta, porque los elementos religiosos y tribales tienen una fuerte influencia, con lo que puede desarrollarse narrativas populistas, pero todavía son complejas de parametrizar, al estar protegidas por estas estructuras tradicionales en las que se concibe el poder [44].

El líder populista favorece la democracia directa [45], porque al representar los intereses de la mayoría, el resultado del plebiscito o referéndum estaría acorde a lo que éste promueve. Según la figura 6, los gobiernos más populistas son Bolivia y Venezuela, países en donde los mecanismos de participación entre 2000 y 2022 han sido promovidos por el gobierno y tenido como finalidad ofrecer un mayor apoyo a éste, y apelando a la figura popular del referendo como única vía para revocar un mandato (junto a Ecuador, Cuba y Taiwán).

Esta tendencia se ve reflejada en el referéndum constitucional de Venezuela de 2009, el cual enmendó los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la constitución con el fin de incluir y permitir la reelección indefinida de cualquier cargo de elección popular, incluida la reelección presidencial, propuesta que no se había logrado aprobar en el referéndum constitucional de Venezuela de 2007. En el caso de Bolivia en el referéndum constitucional de 2009 se aprobó la reelección presidencial de manera continua una vez, el cual se buscó ampliar en el referéndum de 2016 a dos veces continuas.

Figura 6

Número de referendums y plebiscitos vs índice populista (2000-2022)



Fuente: Elaboración propia

En el caso de Italia, buena parte de los referendums se han impulsado por autoridades de orden local, principalmente en asuntos que atañen a las tensiones entre derechos sociales y tendencias económicas de orden liberal y el rechazo a la Unión Europea. No obstante, los resultados no han sido los esperados, como es el caso de los cinco referendos en 2022 que, a pesar de contar con una alta dosis de relatos populistas, no lograron los efectos esperados por la ausencia de una maquinaria mediática impulsada por organismos gubernamentales. Sin embargo, la victoria de sectores de ultraderecha pronostica que el mecanismo será retomado con la intención de mostrar una posición de rechazo o apoyar el integracionismo en Europa [46], como ya está sucediendo con el referendo en Escocia (2023).

Por su parte, en Taiwán se han llevado a consulta temas que van desde el debate sobre el matrimonio entre parejas del mismo sexo hasta la regulación de la producción de energía nuclear. Aunque comparten tendencias con países marcados por el populismo, la experiencia de este país puede verse como un caso interesante de estudio, pues ha utilizado esta figura como un mecanismo de resistencia a China, y una vía legítima para lograr desarrollo económico [47] y proteger la soberanía que por sus condiciones geoestratégicas le ha sido imposible obtener.

Libertad de prensa y comunicación digital: aperturas y restricciones

Los medios de comunicación y las herramientas digitales son vehículos fundamentales para promover referendos y plebiscitos [48]. No es objeto del artículo profundizar en este tema, pero el interés popular y el campo de lucha por las narrativas que orientan las decisiones de votación, dependen en parte del control del espectro mediático. El cuadro 1 indica la incidencia que tiene la libertad de prensa y el acceso de internet en el top de países que por continente han utilizado estos mecanismos. Los resultados evidencian que, a excepción de Europa y Taiwán, los demás presentan cifras preocupantes en la libertad de expresión y el acceso a internet como fuente de información. Sin embargo, los resultados de apertura a la prensa tampoco pueden idealizarse, pues se debe observar la independencia de las empresas de información, y cómo muchos de los dueños de emporios informativos terminan involucrados en discursos populistas.

En el caso de Osetia del Sur es imposible contar con fuentes fiables para la recopilación de datos. Esto se complementa con una hipótesis al pensar que los mecanismos de democracia directa se ofrecen como válvulas de escape ante la imposibilidad de contar con decisiones más radicales, provenientes de regímenes políticos con un control oficialista de la esfera mediática y que no se articulan a los principios de la democracia occidental.

Incidencia entre referendos, libertad de prensa y acceso a internet

Continente	País	Número de referendos	Índice de libertad de prensa	Clasificación índice prensa	Índice de acceso a internet	Clasificación acceso internet
América	Bolivia	10	51,1	117	66	145
	Perú	7	52,7	110	71	133
	Uruguay	7	70,3	52	90	41
África	Comoras	3	62,3	75	27	213
	Argelia	4	45,7	136	71	134
	Egipto	6	33,3	166	72	128
Asia	Osetia del Sur	4	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
	Taiwán	5	75,5	35	90	22
	Kirguistán	6	49,9	122	78	102
Europa	Irlanda	6	89,9	2	95	20
	Suiza	7	84,4	12	96	18
	Italia	7	72,1	41	75	118

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial y Reporteros sin fronteras.

Conclusiones

El sistema político tradicional ligado a la democracia representativa no ha conseguido encarnar los intereses de la mayoría y, por esta razón, en la actualidad, instrumentos como los mecanismos de democracia directa adquieren una gran vigencia.

Los referendums y los plebiscitos se pueden convertir en una fachada de legitimación popular para los deseos de las élites políticas y los discursos populistas, solidificando al mismo tiempo los lazos con la sociedad generando así confianza en el proceso. Esa fachada se construye gracias a la estrategia que

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

logre la acción política para sus propios intereses, la proliferación del discurso populista, el capital simbólico que se acumulan autócratas o el poder de las comunicaciones para encauzar una ilusión de mayorías en procura del bienestar general.

Queda pendiente en la agenda de investigación, indagar por los países que están en los puestos medios de índices de populismo y de libertad de prensa. En estos pueden representarse tácticas disimuladas de instrumentalización de estos mecanismos, sin que aparezca que se afecta de manera radical el sistema democrático.

Bibliografía References Библиография

1. Bogdanor V.B. *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981, 296 p.

2. Qvortrup M. Introduction: Theory, Practice, and History. In: Qvortrup M, ed. *Referendums around the World*. London, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 1-16. DOI: 10.1057/9781137314703_1.

3. Setälä M. Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy? *Scandinavian Political Studies*, 1999, vol. 22, no. 4, pp. 327-340. DOI: 10.1111/1467-9477.00022.

4. Durán-Martínez A. Presidents, Parties, and Referenda in Latin America. *Comparative Political Studies*. USA, 2012, vol. 45, no. 9, pp. 1159-1187. DOI: 10.1177/0010414011434010.

5. Mendelsohn M., Parkin A. Introduction: Referendum Democracy. In: Mendelsohn M., Parkin A, eds. *Referendum Democracy*. London, Palgrave Macmillan, 2001, pp. 1-22. DOI: 10.1057/9781403900968_1.

6. Soto Barrientos F. La regulación del referéndum de especial trascendencia en perspectiva comparada y su eventual reconocimiento en la Constitución chilena. *Estudios Constitucionales*. Chile, 2016, vol. 14, no. 1, pp. 291-306.

7. Welp Y. El referéndum ha muerto, viva el referéndum. *Nueva Sociedad*. Argentina, 2019, no. 282, pp. 98-109.

8. Bowels P., MacPhail F. The Town That Said “No” to the Enbridge Northern Gateway Pipeline: The Kitimat Plebiscite of 2014. *The Extractive*

Industries and Society. Netherlands, 2017, vol. 4, no. 1, pp. 15-23. DOI: 10.1016/j.exis.2016.11.009.

9. García Chourio J. G. Los referéndums en Venezuela durante la Revolución Bolivariana de Nicolás Maduro (2013-2017). *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*. Colombia, 2018, no. 13, pp. 75-99. DOI: 10.15446/frdcp.n13.68056.

10. Hughes C. The Transformative Potential of Constituent Power: A Revised Approach to the New Latin American Constitutionalism. *Latin American Perspectives*. UK, 2019, vol. 46, no. 6, pp. 73-91. DOI: 10.1177/0094582X18810533.

11. Ramírez Nárdiz A. Análisis de la democracia participativa colombiana. A propósito del plebiscito por la paz de 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*. España, 2019, no. 115, pp. 171-203. DOI: 10.18042/cepc/redc.115.06.

12. Montes D. Una aproximación crítica al referéndum como instrumento para adoptar decisiones de especial trascendencia. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología*. España, Salamanca, 2022, vol. 10, no. 1, pp. 33-47. DOI: 10.14201/AIS20221013347.

13. Perales F., Todd A. Structural Stigma and the Health and Wellbeing of Australian LGB Populations: Exploiting Geographic Variation in the Results of the 2017 Same-Sex Marriage Plebiscite. *Social Science & Medicine*. UK, 2018, no. 208, pp. 190-199. DOI: 10.1016/j.socscimed.2018.05.015.

14. Adams A. M. A Study of the Use of Plebiscites and Referendums by the Province of British Columbia. Master Thesis. Canada, University of British Columbia, 1958.

15. Altman D. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 266 p.

16. Barreyro M. Formas puras y corruptas de referéndums. Notas para una evaluación de su legitimidad democrática. *Isonomía*. México, 2018, no. 49, pp. 71-102.

17. Haider S. Referendums Are Dangerous for Democracy. *Harvard Kennedy School Review*. Cambridge, 2019, no. 19, pp. 153-157.

18. Clarence M. *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*. London, Palgrave, 2003, 156 p.

19. Altman D. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*. México, 2010, vol. 18, no. 35, pp. 9-34.

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

20. Klinger U., Koc-Michalska K., Russmann U. Are Campaigns Getting Uglier, and Who Is to Blame? Negativity, Dramatization and Populism on Facebook in the 2014 and 2019 EP Election Campaigns. *Political Communication*. UK, 2022, pp. 1-20. DOI: 10.1080/10584609.2022.2133198.

21. Mayorga R. Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada – CELAEP*. Ecuador, 2017, no. 12, pp. 39-69.

22. Nugraha I. Y. Human Rights Referendum: Dissonance Between ‘the Will of the People’ and Fundamental Rights? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Netherlands, 2020, vol. 38, no. 2, pp. 115-133. DOI: 10.1177/0924051920923614.

23. Hänska-Ahy M., Bauchowitz S. Tweeting for Brexit: How Social Media Influenced the Referendum. In: Mair J., Clark T., Fowler N., Snoddy R., Tait R., eds. *Brexit, Trump, and the Media*. UK, Abramis Academic Publishing, 2017, pp. 31-35.

24. Marcos-Marne H., Gil de Zúñiga H., Borah P. What do We (not) Know about Demand-Side Populism? A Systematic Literature Review on Populist Attitudes. *European Political Science*. UK, 2022, pp. 1-15. DOI: 10.1057/s41304-022-00397-3.

25. Suksi M. *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Berlin, Springer, 1993, 324 p.

26. Rose R. *Referendum or Plebiscite: What’s the Difference?* UK in a Changing Europe, 2015.

27. Hallock J. T., Call C. The Biopolitical President? Sovereign Power and Democratic Erosion in El Salvador. *Democratization*. UK, 2021, vol. 28, no. 8, pp. 1583-1601. DOI: 10.1080/13510347.2021.1949295.

28. Oxford Analytica. *Ecuador’s Lasso Faces Governance Struggle*. Emerald Expert Briefings. UK, Emerald Publishing, 2022. DOI: 10.1108/OXAN-DB268578.

29. Galvá, M. A. N. Las raíces del 'Brexit': institucionalización del euroescepticismo. *Geopolítica(s)*. España, Valencia, 2021, vol. 12, no. 1, pp.123-144.

30. Gómez-Suárez A. *El triunfo del No: la paradoja emocional detrás del plebiscito*. Bogotá, Ícono, 2016, 136 p.

31. De Lourdes M., Martínez G. Investigación Documental. En: De Lourdes M., Martínez G. *Manual para investigaciones literarias y otras disciplinas humanísticas*. México, UNAM, 2019, pp. 55-76.

Referendums y plebiscitos: la democracia directa como mecanismo de legitimación...

32. Silagadze N., Gherghina S. When, Who, and How Matter: Explaining the Success of Referendums in Europe. *Comparative European Politics*. UK, 2018, no. 16, pp. 905-922. DOI: 10.1057/s41295-017-0107-9.

33. Altman D. Direct Democracy in Latin America. Referendums Around the World. London, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 162-185. DOI: 10.1057/9781137314703_6.

34. Bratton M., Lambright G. Uganda's Referendum 2000: the Silent Boycott. *African Affairs*. UK, 2001, vol. 100, no. 400, pp. 429-452. DOI: 10.1093/afraf/100.400.429.

35. Kobori M. Referendums in Asia. In: Qvortrup M. ed. Referendums around the World. London, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 207-217. DOI: 10.1057/9781137314703_8.

36. Planter K. Usos y contenidos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular. *Acta Republicana, Política y Sociedad*. Guadalajara, 2006, vol. 5, no. 5, pp. 65-79.

37. Smith D. Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy. UK, Routledge, 1998, 264 p.

38. Schiller T. Local Direct Democracy in Europe – a Comparative Overview. In: Schiller T. ed. Local Direct Democracy in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, pp. 9-29. DOI: 10.1007/978-3-531-92898-2_1.

39. Franklin M., Marsh M., Wlezien C. Attitudes Toward Europe and Referendum Votes: A Response to Siune and Svensson. *Electoral Studies*. UK, 1994, vol. 13, no 2, pp. 117-121. DOI: 10.1016/0261-3794(94)90029-9.

40. Welp Y. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 2010, no. 228, pp. 26-42.

41. Serrafiero M. D., Eberhardt M. L. Referéndums en Europa y América Latina: Casos controvertidos. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, 2021, no. 51, pp. 703-726. DOI: 10.24215/25916386e099.

42. De la Torre C., Mazzoleni O. Do We Need a Minimum Definition of Populism? An Appraisal of Mudde's Conceptualization. *Populism*, 2019, vol. 2, no. 1, pp. 79-95.

43. Hawkins K. A., Aguilar R., Castanho Silva B., Jenne E. K., Kocijan B., Rovira Kaltwasser C. Measuring Populist Discourse: The Global Populism Database. EPSA Annual Conference, Belfast, UK, 2019. DOI: 10.7910/DVN/LFTQEZ.

44. Ahmed N. Argelia: un líder revolucionario que redefine los límites en Oriente Medio. *Monitor de Oriente*, 16.05.2023.

Jaime Andrés Wilches Tinjacá, Hugo Fernando Guerrero Sierra,
Mauricio Hernández Pérez

45. Qvortrup M. The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy. *Journal of Democracy*, 2017, vol. 28, no 3, pp. 141-152.

46. Medico F. La Corte costituzionale disattiva il «plusvalore democratico» del referendum. Riflessioni a partire dall'ultima tornata referendaria. *Quaderni costituzionali*. Italia, 2022, vol. 42, no. 3, pp. 525-551.

47. Kao M. The Referendum Phenomenon in Taiwan: Solidification of Taiwan Consciousness? *Asian Survey*, 2004, vol. 44, no. 4, pp. 591-613. DOI: 10.1525/as.2004.44.4.591.

48. Alonso-López N., Sidorenko-Bautista P., Apablaza-Campos A. TikTok and Active Audiences in Processes for Political and Structural Change. An Exploratory Study Based on the Scottish Referendum. *Communication & Society*. Navarra, 2023, vol. 36, no. 3, pp. 87-101.