

- “Referéndums: ¿herramientas de participación ciudadana o de manipulación política?”, *Mestiza. Revista de Cultura, Política y Territorio*, UNAJ, Florencio Varela, 04/10/2021, pp. 6, ISSN 2525-0930, disponible en <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/referendums-herramientas-de-participacion-ciudadana-o-de-manipulacion-politica/>

## CASOS CONTROVERTIDOS EN AMERICA LATINA Y EUROPA

# Referéndums: ¿herramientas de participación

## ciudadana o de manipulación política?

Por María Laura Eberhardt

**El análisis del referéndum como mecanismo de participación ciudadana se enmarca en el debate, sostenido desde las últimas décadas, sobre la crisis de las democracias representativas y el paso a modelos más directos o deliberativos de democracia.**

### Definición y tipos

El diagnóstico indicó una metamorfosis de la representación de masas, propia del Estado de bienestar keynesiano y caracterizada por la conformación de partidos ideológicos y programáticos, en otra “de audiencia”, distintiva del Estado de la “era global” y determinada por el predominio del liderazgo personal y la transformación de los partidos en maquinarias electorales “atrapatodo”. En adelante, numerosos enfoques propondrán complementar las instituciones indirectas tradicionales (partidos, elecciones, representantes, poderes de gobierno), ampliamente cuestionadas y desacreditadas en la población, con la adopción de mecanismos de participación cívica, de mayor prestigio y credibilidad, que prometían acercar a gobernantes y gobernados.

En la actualidad, las constituciones de gran parte de los países democráticos occidentales ofrecen diferentes posibilidades de participación popular directa. Entre ellas, predomina el referéndum, en sus diversas formas y denominaciones (consulta popular, plebiscito), pero también encontramos la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato y, a nivel local, los presupuestos participativos, los foros ciudadanos y la planificación estratégica. A su vez, su puesta en práctica, algo tímida en sus comienzos, ha ido en aumento a nivel mundial. Ciertos casos europeos, pero especialmente el de Suiza (el ejemplo más citado y estudiado), nos hablan del rol que pueden desempeñar las prácticas de democracia directa en el proceso de formación de la voluntad política. En América Latina la tendencia a expandir tales mecanismos cobró fuerza en los años 90. La finalidad perseguida era alentar mayores niveles de participación ciudadana, destinados a corregir la crisis de representación y a destrabar los problemas de gobernabilidad enfrentados.

Ahora bien, si por mecanismos de democracia directa entendemos aquellos arreglos institucionales que habilitan la toma de decisiones por parte de la población a través del uso del voto con fines no electorales, su instrumento por antonomasia es el referéndum. Este instituto, ampliamente conocido y difundido en el mundo, ha sido nombrado, definido y clasificado de diversas maneras.

Por lo común, se asume que referéndum y plebiscito son sinónimos, sin embargo, siendo más precisos, podemos establecer una diferencia general entre ambos. Los referéndums suelen ser de voto obligatorio y resultado vinculante, convocados por el congreso para someter a decisión popular la aprobación de un proyecto de ley o la abrogación de una norma vigente, y/o por el congreso o por el poder ejecutivo, en ocasión de impulsar y/o aprobar una reforma constitucional. Mientras que los plebiscitos, por lo general de voto facultativo y resultado no vinculante, pueden ser impulsados tanto por el ejecutivo como por el legislativo, a fin de someter distintos temas y cuestiones de su competencia a la sola opinión de la población. Un caso particular es el de la consulta constitucional chilena del 25 octubre de 2020, ya que fue convocada por decreto presidencial bajo el nombre de “plebiscito” nacional pero a los fines de preguntar a la población sobre su deseo de contar con una nueva Constitución y sobre el órgano encargado de redactarla. En este caso el voto ciudadano fue de tipo no obligatorio (como en todas las elecciones de ese país desde 2013) y su resultado, vinculante.



Chile

En términos generales, este mecanismo consiste en una forma de participación individual que permite manifestar una opinión o voluntad a través del voto, por sí o por no, a una pregunta. La facultad de votar puede ser para los ciudadanos un deber (voto obligatorio) o meramente un derecho (voto facultativo). Según su efecto, los hay consultivos (solo expresan una opinión y las autoridades no están obligadas a llevarla a cabo) o decisorios (vinculantes para sus responsables). En algunas legislaciones, la convocatoria puede venir no solo de los gobernantes (referéndum controlado), sino también de la ciudadanía (referéndum no controlado). Pueden ser además prohegemónicos o contrahegemónicos, según si sus resultados indican apoyo o rechazo a la posición del gobernante que los impulsa. Asimismo, en función de su eficacia normativa, los hay constituyentes (aprobación de una constitución), constitucionales (revisión de la constitución) o legislativos/administrativos (concerniente a leyes o actos administrativos respectivamente). Según su alcance territorial, existen referéndums nacionales, provinciales o locales. Y, de acuerdo a la necesidad de la intervención popular, pueden ser facultativos (tal intervención puede

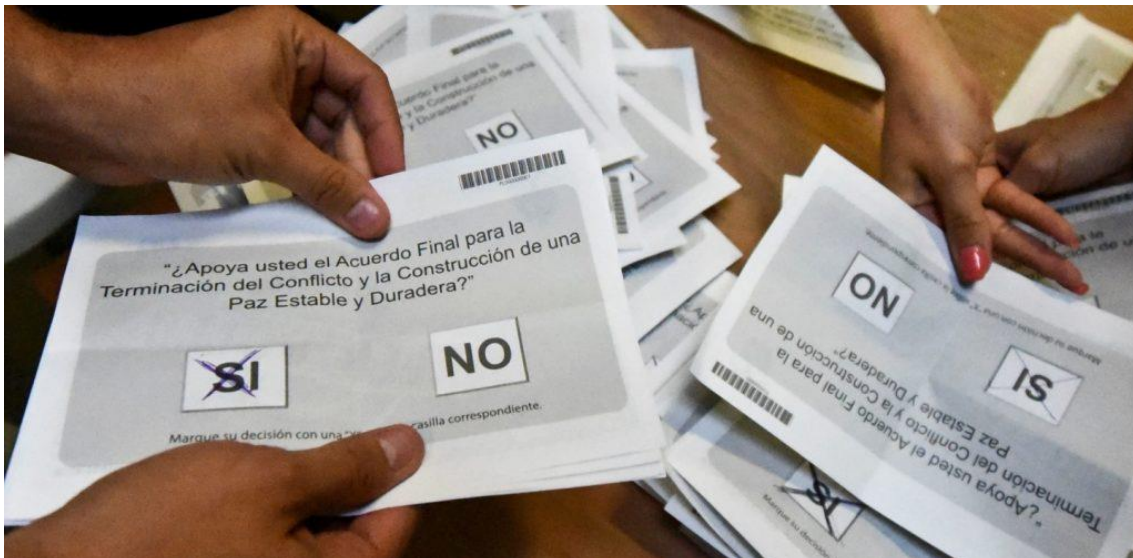
faltar sin que dicha falta tenga consecuencias sobre el acto) u obligatorios (la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto).

Históricamente, la mayoría de los referendos han sido controlados (convocados por el gobierno) y prohegemónicos (favorables a la postura de este). En efecto, creados a los fines participativos, fueron comúnmente utilizados al servicio de metas políticas particularistas de los mandatarios de turno. No obstante, en forma reciente se produjeron controvertidos ejemplos que cuestionan los alcances y efectos de este mecanismo. Varios de tales casos arrojaron resultados contestatarios inesperados, y/o implicaron procesos altamente polémicos, que abrieron nuevos escenarios y perspectivas para el referéndum, tanto a ojos de los gobiernos como de la ciudadanía. Entre los ejemplos más salientes, ocurridos en 2016, mencionamos el de Colombia, Bolivia, Italia, el Reino Unido y Hungría.

### **Casos controvertidos de referéndums en América Latina y Europa**

Aunque el referéndum fue creado como un mecanismo de democracia directa, destinado a que la población pudiese expresar a través del voto su opinión o decisión sobre algún tema público de gran trascendencia, por lo general ha sido utilizado al servicio de los intereses particulares de los gobernantes: perpetuarse en el cargo, aumentar sus poderes, eludir controles o trabas institucionales. En la mayoría de los casos, estas consultas fueron impulsadas por los ejecutivos para legitimar popularmente decisiones políticas favorables al oficialismo, especialmente cuando el/la gobernante de turno no contaba con el beneplácito de la oposición en el cuerpo legislativo. Por ejemplo, tanto Venezuela (1999) como Bolivia (2009) sellaron con referéndums populares procesos constituyentes de dudosa legitimidad, celebrados sin el acuerdo de la oposición y edificados en torno de reformas orgánicas que ampliaban las facultades al presidente, así como su reelección.

No obstante, en los últimos años, tanto en América Latina como en Europa, se produjeron varias consultas en las que sus resultados lejos estuvieron de acompañar las intenciones de sus promotores, arrojando efectos contestatarios imprevistos para los gobernantes, para los destinos de sus Estados y/o para la comunidad internacional. Entre los casos recientes más renombrados y controvertidos, ocurridos todos ellos en 2016, mencionamos, en primer lugar, el plebiscito convocado en Colombia para el mes de octubre de ese año, destinado a validar el Acuerdo Final de Paz celebrado entre el gobierno colombiano encabezado por Juan Manuel Santos y la guerrilla, encarnada en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. Con una participación del 37,43% del electorado (no siendo el voto obligatorio en ese país) y una exigua diferencia (50,21% vs. 49,78%), la opción por el “no” echó por tierra meses de negociaciones secretas llevadas a cabo entre ambas partes.



## Colombia

Un referéndum igualmente desconcertante para su promotor fue el implementado en febrero de 2016 en Bolivia, en el que, la apertura a la cuarta reelección consecutiva del presidente Morales y de su vice, García Linera, fue rechazada por el 51,30% de los votos, habiendo participado el 84,45% de los electores.

Otra consulta de resultado contrahegemónico y altamente controvertido, pero ocurrida en Europa, fue la celebrada en junio de 2016 en el Reino Unido, en la que la población optó por la salida del país de la Unión Europea. Habiendo sufragado el 72,2% de los votantes, el "sí" triunfó con el 51,9% de los votos sobre el "no", que obtuvo el 48,1%. El posteriormente denominado "Brexit" (*Britain exit*) le costó el cargo al primer ministro conservador, David Cameron, quien, comprometido firmemente con la continuidad, decidió renunciar.

Es también conocido el caso de Italia, en el que el proyecto de reforma constitucional del gobierno de Matteo Renzi fue abatido en el referéndum de diciembre de 2016, llevándose consigo a su impulsor, quién, al igual que el *premier* británico, optó por renunciar tras la derrota. En efecto, con una presencia en las urnas del 68,48% de los votantes, el 59,95% de las opiniones dijo "no" a una reforma considerada como "hecha a medida" de su impulsor, contra el 40,05% que se inclinó por el "sí".

Finalmente, en octubre del mismo año llegaría el turno de Hungría. En esa ocasión, los ciudadanos concurren a las urnas para decidir sobre el sistema de reubicación de refugiados ("cuotas migratorias") impuesto por la Unión Europea ante la llegada masiva de personas que huían de los conflictos en Oriente Próximo y Medio, África, los Balcanes y Asia. Si bien el referéndum, promovido por el gobierno, logró que el 98,33% de los votos válidos emitidos se volcaran a favor de su postura, al no haber alcanzado el número requerido de votantes (sólo participó el 39,8% del padrón y se exigía el 50%), el resultado fue leído por la ciudadanía y por la oposición como una derrota del *premier*.





Bolivia

### A modo de cierre

A partir de estos resultados, tan disruptivos como inesperados, que han hecho torcer de la noche a la mañana rumbos políticos definidos y consolidados, arrastrando consigo fuertes liderazgos, el año 2016 impuso una bisagra en la trayectoria de las consultas populares. En adelante, un mecanismo institucional hasta entonces percibido como meramente decorativo o inofensivo o, a lo sumo, como una herramienta al servicio de los ejecutivos nacionales, adquiere un nuevo interés, atrayendo la atención, expectativa y/o preocupación de gobernantes, ciudadanos y estudiosos de las democracias contemporáneas en todo el mundo.

Varias de las opiniones suscitadas tras dichos eventos opusieron sendos reparos a la realización de estas consultas: algunos impugnaron la necesidad de los procesos, otros objetaron su sentido y valor, y muchos directamente cuestionaron el uso de los mecanismos de la democracia directa. Las razones esgrimidas fueron muy diferentes, “incluyendo referencias a la supuesta irracionalidad de las mayorías; al papel manipulador de los medios de comunicación; o a la impermisibilidad de decidir democráticamente en torno a temas vinculados con derechos fundamentales”.

El hecho es que, tras largos años de permanecer en las sombras, el referéndum sale hoy a la luz como una herramienta “de doble filo”, cuyos resultados pueden no ser los esperados. Y ello es así al menos a ojos de los gobernantes, para quienes los instrumentos participativos han sido siempre vistos como poco más que meros elementos ornamentales o, máxime, como otras tantas herramientas de poder y manipulación al servicio de sus propios fines.

Y es que, desde el momento en el que el desenlace de una consulta deja de ser un sí o un no predecible y garantizado, los gobernantes que las convoquen deberán estar listos para lidiar con un dictamen popular adverso, el que puede implicar cambios radicales de rumbo, tanto en la dirección dada al Estado como en las personas de sus

dirigentes. Este nuevo panorama, controvertido e incierto, aunque suene paradójico, pone finalmente al referéndum en el lugar que debió haber tenido siempre: el de una auténtica herramienta de opinión y/o decisión ciudadana, imprescindible cuando la voluntad política se acalla y se requiere escuchar la voluntad del pueblo.

**Acerca de la autora / [María Laura Eberhardt](#)**

