

Mecanismos de Democracia Directa: ¿vía al ensanchamiento del Ejecutivo?

Direct Democracy Mechanisms: A Path to Executive aggrandizement?

JORGE EDUARDO BARRETO MACIEL

Palabras clave:

Mecanismos de Democracia Directa
Ensamchamiento del Ejecutivo
América Latina
Presidencialismo

Keywords:

Direct Democracy Mechanisms
Executive Aggrandizement
Latin America
Presidentialism

Resumen: Este estudio analiza bajo qué condiciones se instrumentalizan los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) como dispositivos de legitimación para el ensanchamiento del Ejecutivo. Mediante un estudio comparado de cuatro referéndums: Venezuela (2007, 2009), Ecuador (2008) y Bolivia (2016), se examina la interacción entre las redes de movilización progubernamental, la pluralidad mediática y los controles horizontales. Los resultados muestran que la movilización oficialista cohesionada fue un factor decisivo para convertir la votación en un mandato performativo que habilita reformas concentradoras de poder.

Abstract: This study examines the conditions under which Direct Democracy Mechanisms (DDM) are instrumentalized as legitimizing devices for executive aggrandizement. Through a comparative analysis of four referendums: Venezuela (2007, 2009), Ecuador (2008), and Bolivia (2016), it assesses the interaction between pro-government mobilization networks, media pluralism, and horizontal accountability. The findings show that cohesive pro-government mobilization was a decisive factor in turning the vote into a performative mandate that enables power-concentrating reforms.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, como parte del llamado neoconstitucionalismo latinoamericano, diversos países de la región incorporaron a los Mecanismos de Democracia Directa (en adelante MDD) en su diseño institucional con la intención de complementar la democracia representativa y mitigar el desencanto ciudadano con las instituciones de la transición democrática (Castro, 2018, p. 137). Tras décadas marcadas por dictaduras y regímenes autoritarios, la tercera ola de democratización (Huntington, 1994) trajo consigo marcos que consagraron no sólo principios fundamentales como el derecho universal al voto, sino también la posibilidad de que la ciudadanía interviniera directamente en los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, los MDD se presentaron como una respuesta a dos desafíos. Por un lado, la percepción de que los partidos políticos y las élites tradicionales no daban respuesta efectiva a problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad o la inseguridad; por otro, la necesidad de regenerar la confianza de la ciudadanía ante fenómenos como las redes de clientelismo, la corrupción y la fragilidad institucional (Alza y Salazar, 2017; Duque, 2018). De esta manera, los MDD prometían restaurar, o al menos reforzar, el vínculo entre gobernantes y gobernados, dotando a la ciudadanía de instrumentos formales para supervisar, exigir rendición de cuentas, incluso tener capacidad de veto frente a eventuales abusos de poder.

Sin embargo, la misma flexibilidad y legitimidad democrática que confieren este tipo de mecanismos los ha vuelto susceptibles de ser instrumentalizados por quienes detentan el poder (Wilches, Guerrero y Hernández, 2023, p. 126). Así, en diferentes países de la región se han presentado casos en los que gobiernos democráticamente electos han recurrido a referéndums o consultas populares, no para fortalecer la participación ciudadana, sino para ampliar sus prerrogativas, debilitar contrapesos y consolidar la fortaleza de su posición política.

Este fenómeno en el que los líderes electos utilizan su legitimidad para debilitar los controles institucionales es conocido en la literatura como *ensanchamiento del Ejecutivo* (Bermeo, 2016, p.11). Este proceso es problemático debido a que, bajo el amparo de la aparente legalidad y del supuesto respaldo popular, se han impulsado reformas constitucionales o modificaciones legislativas que concentran facultades en el Ejecutivo, minan la independencia judicial, erosionan la capacidad de los partidos ajenos de oponerse al oficialismo, o limitan la actuación de contrapesos no institucionales, como lo son los medios de comunicación. Se presenta entonces un giro contradictorio en el que los instrumentos concebidos para democratizar son utilizados para limitar controles al poder.

En parte, ello se explica porque las reformas constitucionales y los MDD tienen la capacidad de operar como recursos de legitimación. Las constituciones funcionan como un “nuevo comienzo” que moviliza defensas simbólicas y capital político en torno al proyecto de cambio (Ackerman, 1997). En esa lógica, la reorganización institucional puede presentarse como una promesa de “mejorar el futuro del país” (Van Cott, 2000). Esto hace posible que las iniciativas del oficialismo se encuadren como democratizadoras, aun cuando debiliten los controles institucionales. Asimismo,

los titulares del Ejecutivo suelen buscar ventajas institucionales para ampliar las facultades del cargo, mientras que actores más débiles intentan contener esa expansión mediante la presión o la negociación, de modo que las asimetrías de poder se traducen en estrategias y momentos políticos concretos (Corrales, 2019).

Por ello, este artículo se concentra en episodios ocurridos bajo presidencias caracterizadas como promotoras de la concentración de poder y en coyunturas de desdemocratización y deterioro de los contrapesos institucionales. Se parte del argumento de que, en contextos de retroceso democrático, el recurso plebiscitario tiende a adquirir un valor estratégico mayor, porque permite al Ejecutivo presentar una reconfiguración del equilibrio institucional como mandato popular. En consecuencia, los MDD se analizan aquí no como instrumentos abstractos, sino como dispositivos desplegados en escenarios donde la disputa por los límites al poder presidencial ya se encontraba abierta.

Existe una amplia literatura acerca de los MDD en América Latina. Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones se ha concentrado en dos líneas principales. En primer término, se ha estudiado cómo el diseño formal de estos instrumentos condiciona su operatividad y sus efectos (Torres, 2019; Londoño, 2020 y Kornblith, 2020). Por otro lado, se ha estudiado ampliamente a los llamados MDD *desde abajo*, es decir, aquellos que son activados por la ciudadanía mediante el cumplimiento de una serie de requisitos que usualmente incluyen la recolección de firmas (Lissidini, 2020; Raventós, 2020). Este grupo de investigaciones se concentran en determinar hasta qué punto los obstáculos existentes hacen que la práctica se aleje de la teoría.

No obstante, son escasos los estudios que indagan de manera sistemática por qué, en ciertos contextos, los gobiernos deciden aprovechar estos mecanismos para expandir su autoridad. En este sentido, el aporte de este artículo no consiste en estudiar por separado los MDD ni el ensanchamiento del Ejecutivo, sino en articular ambos campos de investigación para explicar cómo es que instrumentos concebidos para ampliar la participación pueden convertirse en dispositivos de expansión del poder presidencial. Así, este trabajo tiene como objetivo comprender bajo qué condiciones políticas e institucionales los MDD han servido para ensanchar el Ejecutivo, socavando así a la democracia que originalmente buscaban fortalecer.

Para ello, se presenta el análisis de cuatro casos: a) Referéndum constitucional de Venezuela en 2007; b) Referéndum constitucional de Ecuador en 2008; c) Referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional de Venezuela en 2009; y d) Referéndum constitucional de Bolivia en 2016. Se busca responder a la pregunta: ¿qué articulación de factores políticos e institucionales explica que, en ciertos casos, los Mecanismos de Democracia Directa sirvan como instrumentos que legitiman el ensanchamiento del Ejecutivo, mientras que en otros no? Como hipótesis, se plantea que la combinación de redes de movilización progubernamental, la limitada pluralidad en los medios de comunicación y la debilidad de los controles horizontales crean las circunstancias propicias para que los MDD sirvan como dispositivos de legitimación del ensanchamiento del Ejecutivo.

En cada caso, el análisis reconstruye cinco elementos: 1) el objetivo institucional perseguido por el Ejecutivo; 2) el contenido concreto de la reforma sometida a consulta; 3) los principales actores aliados y opositores involucrados; 4) los obstáculos políticos e institucionales enfrentados durante la campaña; y 5) el resultado efectivo en términos de expansión o contención de las prerrogativas presidenciales. Este enfoque permite especificar de qué manera los MDD operan, en la práctica, como instrumentos de legitimación del ensanchamiento del Ejecutivo.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA (MDD), LEGITIMACIÓN POLÍTICA Y ENSANCHAMIENTO DEL EJECUTIVO

Esta sección presenta los enfoques teóricos sobre los Mecanismos de Democracia Directa (MDD), su uso como recursos de legitimación política y su vínculo con procesos de ensanchamiento del Ejecutivo. Siguiendo a Altman (2022), los MDD son procedimientos institucionalizados mediante los cuales la ciudadanía expresa una decisión u opinión específica a través del voto universal, directo y secreto. Esta definición abarca instrumentos como los referéndums obligatorios, los referéndums abrogativos y las iniciativas populares (Welp y Ruth, 2017).

La literatura señala que los efectos de estos mecanismos sobre la democracia representativa dependen de su diseño institucional, en particular de si pueden ser activados por las autoridades (*top-down*), de forma automática (*mandatory*) o por la ciudadanía (*bottom-up*) (Welp y Ruth, 2017). Más allá de esta clasificación, los MDD cumplen funciones políticas diversas. En su estudio sobre referéndums iniciados por gobiernos, Morel identifica cinco motivaciones principales: mediación, control de agenda, función legislativa, legitimación y refuerzo del poder (Morel, 2001, como se citó en Welp y Ruth, 2017). Este trabajo se concentra en MDD iniciados desde el Ejecutivo y orientados a cambios institucionales, dado que este tipo de instrumentos ha sido asociado empíricamente tanto con procesos de legitimación política como con dinámicas de concentración de poder (Welp y Ruth, 2017; Altman, 2022).

En este marco, el artículo adopta el concepto de *ensanchamiento del Ejecutivo* para describir un proceso gradual y estratégico mediante el cual los presidentes, aun respetando los procedimientos democráticos, redefinen los límites institucionales para ampliar su margen de acción mediante reformas legales y constitucionales (Bermeo, 2016, p.11). Como advierte Laebens (2019), esta dinámica suele ser impulsada por líderes electos que se apoyan en mayorías electorales y en expresiones de “apoyo popular” para ampliar atribuciones mientras preservan una apariencia de legitimidad democrática.

Este tipo de transformación institucional se inscribe en lo que la literatura denomina desdemocratización o *democratic backsliding*, un deterioro de los componentes liberales y de control de la democracia, promovido desde dentro del régimen por actores electos, mediante instrumentos formalmente legales (Bermeo, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2024). Desde esta perspectiva, la instrumentalización de los MDD para legitimar la expansión de facultades presidenciales no es un episodio

aislado, sino parte de trayectorias más amplias de erosión institucional orientadas a convertir ventajas políticas temporales en cambios duraderos en la distribución del poder.

En diálogo con estos debates, este artículo parte de la idea de que la estabilidad de los controles al poder depende de equilibrios frágiles entre Estado y sociedad, susceptibles de romperse cuando una de las fuerzas logra imponerse (Acemoglu y Robinson, 2019). Asimismo, se ha señalado que dispositivos formalmente legales pueden subvertir el propósito democrático de las reglas al explotar vacíos normativos, aplicar selectivamente la ley o convertirla en un arma política, especialmente en contextos donde el “miedo a perder” eleva los incentivos para concentrar poder (Levitsky y Ziblatt, 2024). Además, en sociedades desiguales y con activos poco móviles, la competencia política puede adquirir rasgos de suma cero, reforzando los incentivos para controlar el Estado y sus recursos (Boix, 2007).

A partir de este marco, el trabajo propone un mecanismo causal que vincula a los MDD con el ensanchamiento del Ejecutivo. El argumento es que los presidentes pueden utilizar estos mecanismos como dispositivos de legitimación. Al someter a votación reformas que amplían sus atribuciones, transforman un proyecto de concentración de poder en una decisión formalmente atribuida a la voluntad popular. Este desplazamiento del conflicto, desde una disputa institucional entre poderes hacia una confrontación simbólica entre “el pueblo” y sus supuestos obstáculos, reduce los costos políticos de alterar el equilibrio de poderes, debilita la capacidad de veto de la oposición y reviste de legalidad democrática reformas que erosionan los controles al Ejecutivo. En estas condiciones, los MDD dejan de operar como instrumentos de control ciudadano y se convierten en recursos estratégicos para la expansión del poder presidencial (Freeman, 2020; Laebens, 2023; Schafer, 2021).

En este estudio, el proceso de ensanchamiento del Ejecutivo se operacionaliza como un cambio institucional formal que expande prerrogativas presidenciales o reduce restricciones efectivas al Ejecutivo, alterando el balance entre poderes. Empíricamente, se considera observado cuando el resultado del MDD conduce, al menos, a uno de los siguientes efectos verificables: 1) habilitación o ampliación de la reelección presidencial, o extensión del horizonte temporal en el cargo; 2) atribuciones para disolver o condicionar de manera decisiva al legislativo; 3) facultades extraordinarias en materia normativa o económica que incrementen la capacidad unilateral del Ejecutivo; o 4) reordenamientos político-territoriales y administrativos que centralicen competencias estratégicas en la presidencia.

Por otra parte, la literatura ha identificado dimensiones analíticas que influyen en el desenlace de los MDD; entre las que están las redes de movilización gubernamental, la limitada pluralidad en los medios de comunicación y la solidez o debilidad de los controles horizontales. Esta investigación parte del supuesto de que estas dimensiones no determinan por sí mismas los resultados, pero sí configuran un entorno político que facilita que los MDD funcionen como instrumentos para legitimar el ensanchamiento del Ejecutivo, al aumentar la probabilidad de que la propuesta oficialista obtenga respaldo electoral.

En primer lugar, destaca la existencia de redes de movilización progubernamental. Desde la perspectiva de la política contenciosa, la acción colectiva se estructura mediante repertorios estandarizados y coaliciones producidas por mecanismos relacionales, como la intermediación entre actores previamente desconectados, que generan demostraciones públicas de dignidad, unidad, número y compromiso (WUNC: Worthiness, Unity, Numbers, Commitment) (Tarrow y Tilly, 2009). En los regímenes presidenciales, estas dinámicas han sido tradicionalmente asociadas a la movilización opositora y a procesos de desestabilización gubernamental (Pérez-Liñán, 2008). No obstante, estudios posteriores muestran que, bajo ciertas circunstancias, los gobiernos también articulan organizaciones sociales como bases de sustentación activa del liderazgo presidencial, con capacidad territorial y visibilidad pública, integradas en entramados estables entre partido, Estado y movimientos sociales (Rocca, 2013; Bringel y Falero, 2016). Leído desde Laebens (2019), este “apoyo popular” puede convertirse en un recurso político que sostiene las pretensiones del Ejecutivo, contribuyendo a legitimar su expansión gradual.

En el contexto específico de los MDD, Correa Flores retoma el argumento de Pérez-Liñán sobre el papel regulatorio de las coaliciones callejeras y propone el concepto de *alianzas callejeras* para referirse a la capacidad del Ejecutivo para articular organizaciones y movimientos sociales que actúan como portadores del oficialismo durante las campañas plebiscitarias (Correa, 2022, p. 151). Su evidencia indica que la presencia o ausencia de estas alianzas incide de forma decisiva en el éxito o fracaso de los referendos presidenciales. Su efecto no depende únicamente de su existencia formal, sino de su cohesión interna, cobertura territorial y activación estratégica, así como de los incentivos materiales y simbólicos ofrecidos por el Ejecutivo y de la capacidad estatal para coordinar y sostener la movilización.

Así, las redes de movilización progubernamental, activadas por agentes identificables y con demandas enmarcadas como defensa del mandato presidencial, amplifican el discurso oficial, reducen costos de coordinación y convierten respaldo difuso en votos, al tiempo que ocupan espacios simbólicos y elevan el costo de protesta opositora mediante la contramovilización y el riesgo de confrontación horizontal.

En segundo lugar, las instancias de formación de opinión pública condicionan el funcionamiento de los MDD, dado que la capacidad de la ciudadanía para decidir de manera informada depende de la calidad y diversidad de la información disponible (Welp, 2020, p. 323). Por ello, cuando la pluralidad mediática se ve erosionada por la intimidación, la dependencia económica o la concentración de la cobertura, el debate público adquiere un sesgo sistemático a favor del oficialismo. En estas circunstancias, el Ejecutivo puede fijar los marcos interpretativos de la consulta y presentar su propuesta como la única vía legítima de estabilidad o cambio, mientras las posiciones críticas quedan fragmentadas o deslegitimadas. Ello reduce los costos políticos de la movilización oficialista y refuerza la eficacia de las redes progubernamentales como canales dominantes de difusión y activación electoral. En este sentido, al hablar de esta dimensión analítica, el artículo no pretende evaluar directamente el diseño ni el funcionamiento de los MDD, pero sí caracterizar

el entorno informativo en el que éstos se desarrollan, el cual condiciona la calidad de la deliberación y la distribución de ventajas estratégicas entre el oficialismo y la oposición.

Finalmente, la solidez o debilidad de los controles horizontales definen el margen de maniobra del Ejecutivo para diseñar, supervisar e instrumentalizar procesos de votación orientados a reformas institucionales. En contextos caracterizados por una débil independencia judicial, autoridades electorales vulnerables o contralorías con capacidades limitadas, los líderes encuentran menor resistencia para utilizar recursos estatales en campaña, moldear reglas del proceso o neutralizar impugnaciones (Soto y Welp, 2018, p. 119). Así, la solidez o debilidad de los controles horizontales afecta la capacidad de tribunales, autoridades electorales y órganos de control para arbitrar disputas durante la campaña, fiscalizar el uso de recursos públicos o contener prácticas de movilización estatal-partidaria, lo que incrementa la ventaja estratégica del Ejecutivo frente a la oposición.

Asimismo, Schafer utiliza evidencia comparada basada en encuestas para mostrar que, en contextos de baja consolidación institucional, los Ejecutivos pueden presentar la concentración de poder como un recurso de eficacia gubernamental, reduciendo sus costos políticos ante amplios sectores sociales (2021, p. 366). Este efecto se vincula con la percepción ciudadana de que un presidente con mayores atribuciones dispone de más capacidad para enfrentar problemas económicos y de inseguridad.

Estas dimensiones no actúan de forma aislada. Por el contrario, moldean un entorno en el que la movilización organizada a favor del gobierno, el control narrativo del espacio público y la debilidad de los contrapesos institucionales tienden a reforzarse mutuamente. Cuando estas condiciones se combinan, los MDD ofrecen a los presidentes una vía eficaz para traducir el respaldo político en cambios institucionales que amplían sus prerrogativas y limitan la capacidad de oposición efectiva.

METODOLOGÍA

La investigación adoptó un enfoque de comparación orientada a procesos, centrada en reconstruir secuencias de decisión, estrategias de campaña, dinámicas de movilización y respuestas institucionales, para luego contrastarlas de manera sistemática entre casos. El objetivo fue identificar mecanismos políticos plausibles mediante los cuales los Ejecutivos intentan (y en algunos casos logran) utilizar los MDD para legitimar reformas de expansión de poder.

La selección de los casos se llevó a cabo a partir de seis criterios: 1) MDD de alcance nacional; 2) procesos que culminaron en votación; 3) organización por la autoridad electoral; 4) contenido orientado a cambios institucionales con implicaciones para el equilibrio de poderes; 5) pertenencia a la región andina (Venezuela, Ecuador y Bolivia), utilizada como estrategia de control contextual por compartir presidencialismo, ciclos constituyentes recientes y uso recurrente de MDD en disputas institucionales; y 6) ocurrencia en coyunturas de deterioro o disputa intensa sobre los

contrapesos institucionales. La muestra incluyó casos tanto exitosos como fallidos, con el fin de evitar sesgos de confirmación y contrastar patrones asociados a distintos desenlaces. Cabe aclarar que la unidad de análisis no fueron los países sino los procesos. Por lo anterior, se utilizó un diseño de casos *más similares*, buscando explicar por qué en episodios que, en principio, tienen aspectos similares, se dieron desenlaces distintos.

La reconstrucción de cada episodio se basó en una revisión documental de la literatura académica y las fuentes hemerográficas, complementada con indicadores de Varieties of Democracy (V-Dem) para pluralidad mediática y de Polity5 para controles horizontales (Polity5 Project, 2020; Coppedge *et al.*, 2025). La operacionalización de las dimensiones analíticas se resume en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Operacionalización de las dimensiones analíticas

Fuente: Elaboración propia con base en Luna y Velasco, 2024

Dimensión analítica	Indicador principal	Fuente de datos
Ensanchamiento del Ejecutivo	Aprobación en la votación y verificación documental de los efectos institucionales inmediatos de la reforma sometida a consulta	Textos de reforma/Constitución, legislación asociada cuando corresponda, y literatura especializada que documenta el contenido institucional de los cambios aprobados o bloqueados
Redes de movilización progubernamental	Presencia y cohesión de movimientos y organizaciones pro-oficialismo en la campaña del MDD	Revisión de literatura y prensa especializada
Pluralidad en los medios de comunicación	Indicador V-Dem de perspectivas de los medios impresos y audiovisuales (v2merange)	V-Dem Codebook v15 (2025)
Controles horizontales	Indicador de Polity5 project sobre democracia institucionalizada (DEMOC) con base en las restricciones al poder Ejecutivo (XCONST), la competitividad de la participación (PARCOMP) y la apertura y competencia en el reclutamiento Ejecutivo (XROPEN, XRCOMP)	Polity5 Project (2020)

Los indicadores de V-Dem y Polity5 no se emplearon para medir el desempeño de los MDD, ni su calidad procedimental o participativa, sino como *proxies* comparables de dos condiciones contextuales que la literatura identifica como relevantes para la competencia política y la rendición de cuentas.

Para evitar un problema de endogeneidad por solapamiento conceptual, la pluralidad mediática se aproximó por medio del indicador V-Dem de perspectivas de los medios impresos y audiovisuales (v2merange), el cual mide si los principales medios representan un rango amplio de perspectivas políticas; la dimensión analítica de controles horizontales, en cambio, se aproximó con el indicador de democracia institucionalizada (DEMOC) de Polity5, cuya construcción se deriva de la competitividad de la participación política, de la apertura y la competencia en el reclutamiento

del Ejecutivo y de las restricciones al Ejecutivo (PARCOMP, XROPEN, XRCOMP, XCONST), sin la incorporación de un componente específico sobre diversidad mediática.

En v2merange (0–3), los valores entre 0 y 1 indican el predominio de la perspectiva gubernamental, mientras que los valores entre 2 y 3 reflejan una pluralidad amplia. En el caso del indicador DEMOC (0–1, reescalado), valores más altos representan una mayor institucionalización democrática y mayores restricciones al Ejecutivo; dichos indicadores se emplearon aquí únicamente como referencias contextuales continuas y se triangularon con la evidencia procesual de cada caso, sin dicotomización ni puntos de corte.

Este diseño permitió comparar de forma sistemática la interacción entre la movilización oficialista, el entorno informativo y los controles institucionales, así como fundamentar empíricamente la explicación propuesta sobre el uso de los MDD como mecanismos de legitimación del ensanchamiento del Ejecutivo.

ANÁLISIS DE LOS CASOS

En esta sección se presenta un análisis comparado de los cuatro casos seleccionados, a fin de reconstruir los procesos políticos que precedieron y acompañaron cada ejercicio de democracia directa. El enfoque se encuentra en las decisiones estratégicas de los presidentes, la formación (o fragmentación) de redes de movilización progubernamental, las dinámicas de campaña y la respuesta de actores opositores e instituciones de control.

Más que evaluar el peso aislado de variables independientes, el análisis adopta una perspectiva orientada a procesos, centrada en identificar las secuencias causales plausibles y los mecanismos políticos mediante los que los Ejecutivos intentaron utilizar los MDD para legitimar reformas de expansión de poder, así como las razones por las cuales estos intentos prosperaron en algunos contextos y fracasaron en otros. En cada episodio, la identificación del ensanchamiento del Ejecutivo se basa en el contenido institucional de la reforma sometida a consulta y en si su aprobación alteró efectivamente el balance de poderes en el sentido definido en el marco conceptual. Para facilitar la comparación, el estudio de cada caso está organizado siguiendo la misma secuencia analítica: objetivo del Ejecutivo, diseño de la reforma, configuración de aliados y opositores, estrategias de campaña, obstáculos enfrentados y desenlace institucional.

En primer lugar, en diciembre de 2007 se llevó a cabo en Venezuela un referéndum en el que se sometió a votación un paquete de 33 reformas constitucionales (Lander, 2008; Brewer-Carías, 2007). La propuesta del oficialismo incluía la modificación del periodo de gobierno, de las atribuciones para establecer regiones estratégicas de defensa, la eliminación de barreras a la reelección, o la autorización al presidente para crear, suprimir o reordenar provincias y territorios federales.

Por su parte, en 2008 el presidente ecuatoriano Rafael Correa promovió la realización de un referéndum para aprobar una nueva constitución, como parte de su proyecto de *Revolución Ciudadana* (Morales, 2012, p. 9). El antecedente de este

referéndum fue otro ejercicio de la misma naturaleza, celebrado en 2007, en el que la ciudadanía aprobó la instalación de una Asamblea Constituyente para sustituir el texto constitucional vigente (Pizzolo, 2007, p. 386). La propuesta de nueva constitución le otorgaba al presidente la facultad de disolver la Asamblea Nacional, además de poderes de emergencia para expedir decretos en materia económica, así como amplias atribuciones de veto a los proyectos aprobados en el Congreso (Ortiz, 2018, p. 537). Así, el referéndum de 2008 funcionó como un dispositivo de legitimación popular para una redefinición del equilibrio institucional que amplió sustantivamente las prerrogativas presidenciales. Se reconoce que el proceso constituyente respondió también a una crisis de gobernabilidad y a la búsqueda de estabilidad tras episodios de inestabilidad presidencial. No obstante, para los fines analíticos de este artículo, el criterio de inclusión no es la motivación exclusiva del Ejecutivo, sino que la reforma sometida a voto produjo una redefinición del equilibrio de poderes.

En 2009, Venezuela regresó a las urnas para ratificar un proyecto de enmienda constitucional que permitiera a Chávez permanecer en el poder. Este ejercicio fue consecuencia directa del referéndum de 2007 pues, ante el resultado adverso para el oficialismo en aquella votación, se insistió en modificar cinco artículos constitucionales a fin de permitir la reelección indefinida (Brewer-Carías, 2009, p. 4).

Finalmente, en 2016, se celebró en Bolivia un referéndum constitucional con el objetivo de reformar la Carta Magna para hacer posible la reelección de presidente y vicepresidente hasta por dos periodos consecutivos (Blanchard, 2021; Welp y Lissidini, 2016). Los orígenes de esta consulta se remontan a la Constitución de 2009, cuyo artículo 168 restringía el ejercicio de la presidencia a dos mandatos consecutivos. Sin embargo, en mayo de 2013, el Tribunal Constitucional Plurinacional dictaminó que el periodo 2006-2010 no se consideraba dentro de ese límite, abriendo la puerta a una tercera candidatura de Evo Morales y generando una intensa disputa entre gobierno y oposición (Aguirre, 2022; Welp y Lissidini, 2016). Para dirimir esa disputa, el referéndum propuso fijar mandatos de cinco años con posibilidad de hasta dos reelecciones consecutivas para ambos cargos.

Así, la experiencia boliviana de 2016 es un caso de intento fallido de expansión del poder presidencial mediante un MDD, dado que la reforma propuesta buscaba autorizar una nueva reelección consecutiva. Sin embargo, el resultado adverso muestra que los MDD también pueden funcionar como dispositivos de contención institucional cuando existen contrapesos políticos y sociales efectivos. En este sentido, la dinámica autocratizante posterior no se debió al referéndum en sí, sino a la estrategia judicial y política para desconocer el veredicto electoral.

Los cuatro episodios analizados comparten como característica el haber sido convocados en contextos donde el Ejecutivo buscaba introducir reformas con implicaciones sustantivas para el equilibrio de poderes. En todos ellos, los MDD fueron concebidos como instrumentos de validación popular de proyectos institucionales impulsados desde la presidencia. Esta afinidad empírica ofrece un terreno fértil para examinar cómo distintas configuraciones políticas moldean la capacidad

de los mandatarios para traducir iniciativas de reforma en transformaciones efectivas del orden institucional.

En Venezuela en 2007, la campaña chavista mostró una capacidad de movilización menor a la anticipada por el Ejecutivo. A diferencia de ejercicios previos, donde las Misiones Bolivarianas habían funcionado como red de apoyo territorial, en esta ocasión la estructura conocida como Batallones Socialistas por la Reforma Constitucional no logró articular un despliegue masivo de simpatizantes en las principales ciudades del país (Ellner, 2010, p. 34). El oficialismo dependió de estructuras con baja coordinación territorial, por lo que no logró activar apoyos suficientes, y la movilización se vio superada por la capacidad de contramovilización opositora. Aunado a lo anterior, el oficialismo enfrentó simultáneamente dos frentes de oposición en las calles: por un lado, la campaña por el “no”, promovida por partidos como COPEI, MAS, Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo, a los que se sumaron organizaciones estudiantiles identificadas con la oposición; por el otro, el llamado a la abstención realizado por Acción Democrática, Bandera Roja, Alianza Bravo Pueblo, Alianza Popular, entre otros (*El Universal*, 2007). Ambos frentes fueron capaces de realizar concentraciones y mítines masivos, que erosionaron el impulso de la propuesta del gobierno.

Por el contrario, en Ecuador en 2008 la dinámica fue sustancialmente distinta. Mientras el chavismo no pudo superar la falta de apoyo de sus propias bases, el gobierno de Rafael Correa desplegó una red de movilización que integró desde organizaciones de base vinculadas a Alianza País (el partido en el gobierno), hasta corrientes de izquierda como el Partido Comunista Ecuatoriano o Alfaro Vive Carajo, así como gremios, sindicatos y asociaciones municipales (López y Cubillo, 2009, p. 14). Aquí, los agentes movilizados fueron múltiples (partido, movimientos y gremios), los motivos se encuadraron como “cambio” frente al orden previo, y la estrategia consistió en convertir la presencia y la capilaridad territorial en muestras de respaldo y en voto efectivo. Además, la campaña a favor de la propuesta del oficialismo supo transformar cada marcha y cada encuentro vecinal en un acto de construcción de legitimidad popular para el proyecto del Ejecutivo (Morales, 2012, p. 10). De esta manera, la diversidad de apoyos recibidos por Correa presenta un contraste con las modestas movilizaciones que en 2007 tuvo a su favor Chávez.

Cuando Venezuela regresó a las urnas en 2009, el Ejecutivo incorporó lecciones de la derrota anterior, por lo que el fortalecimiento de la movilización territorial se volvió prioritario. Las Misiones Bolivarianas retomaron un rol central y Chávez instaló la narrativa de que una derrota pondría en riesgo los apoyos sociales (García, 2019, p. 255). De esta manera, el gobierno se valió de agentes estatales y locales para activar incentivos visibles vinculados a políticas sociales y centralizar la coordinación de campaña, reduciendo la fragmentación que había debilitado la movilización en 2007. Así, el oficialismo integró partidos aliados y gobiernos locales en el Comando Simón Bolívar. La oposición, en contraste, tuvo mayores dificultades para impedir la enmienda (Hidalgo, 2009, p. 236). Una mayor cohesión y coordinación de la movilización oficialista contribuyó al triunfo del proyecto.

Por su parte, en el referéndum de 2016 en Bolivia se presentó un patrón mixto. En ciudades como Cochabamba y la Paz, los coccaleros, junto con organizaciones como la Coordinadora Nacional de Juntas Vecinales (Conaljuve), además de comerciantes y gremialistas realizaron concentraciones en favor de la reelección de Evo Morales, buscando cubrir territorio y movilizar el voto (Mendoza, 2016). Al mismo tiempo, un sector histórico de aliados del MAS (el partido de Morales) se escindió y se unió a la campaña opositora. Esa ruptura alteró la composición de agentes y debilitó los motivos compartidos de apoyo, mientras que la estrategia opositora de disputar territorio y símbolos de respaldo impidió que el oficialismo transformara la movilización en mayoría electoral. Además, la oposición tejió redes de movilización en barrios populares, adelantándose a las estructuras oficiales y equilibrando la presencia en el espacio público. Así, se presentaron apoyos tanto a favor como en contra de la propuesta del oficialismo, por lo que se señalaron tanto los logros del gobierno de Morales como la ambición hegemónica y la necesidad de democratizar el sistema político (Blanchard, 2021; Welp y Lissidini, 2016). De esta manera, a diferencia de la cohesión mostrada en Ecuador en 2008 o en Venezuela en 2009, el caso de Bolivia en 2016 evidenció que, en condiciones de división interna, la capacidad del Ejecutivo para consolidar redes de movilización a su favor se ve seriamente menguada, lo que repercute de manera negativa en el resultado del proceso.

Al comparar los cuatro casos, se puede afirmar que las redes de movilización progubernamental se sostuvieron cuando hubo agentes con capacidad territorial real, el Ejecutivo ofreció motivos creíbles de adhesión (promesas de cambio o defensa de beneficios concretos) y se coordinó una estrategia de activación que convirtió la presencia pública en voto. Asimismo, la comparación sugiere que la cohesión de dichas redes de movilización progubernamental distingue claramente los casos exitosos de los fallidos. Donde el Ejecutivo convirtió apoyos dispersos en estructuras organizadas y territorializadas, los MDD funcionaron como mecanismos eficaces de legitimación para reformas que expandieron el poder presidencial. En cambio, cuando esas redes se fragmentaron o fueron disputadas por la oposición, las reformas tendieron a ser rechazadas incluso en contextos de escaso pluralismo mediático y controles horizontales debilitados.

En la segunda dimensión —pluralidad en los medios— los casos presentaron niveles bajos y relativamente cercanos entre sí. En Venezuela (2007), el indicador V-Dem de perspectivas de los medios impresos y audiovisuales mostró un valor de 1.0, asociado a una cobertura predominantemente favorable al oficialismo y la reducción de espacios para voces críticas. En Ecuador (2008), el indicador fue 1.14, lo que sugiere una mejora marginal, pero con persistencia de sesgos favorables al gobierno y oportunidades limitadas para la oposición (Varieties of Democracy, 2025). Aunque el indicador muestra una mejora marginal en cuanto a la pluralidad de la cobertura, respecto a lo ocurrido en Venezuela en 2007, la mayor parte de los medios presentaron un enfoque favorable a la propuesta del oficialismo, con pocos espacios para la oposición.

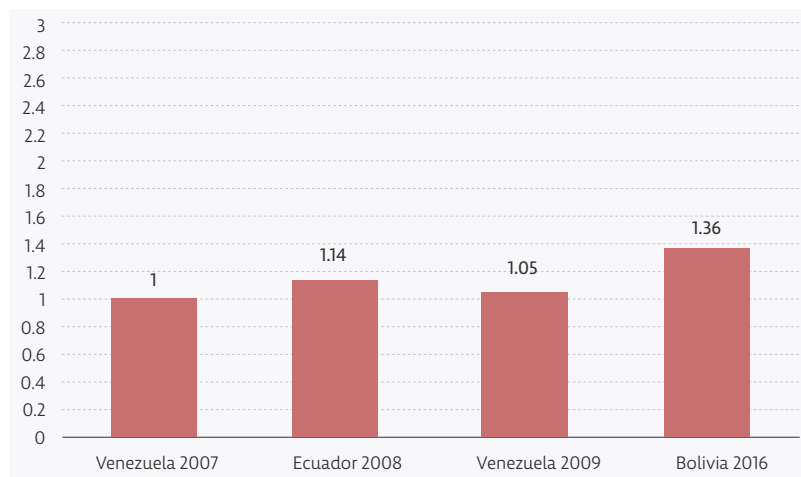
Por su parte, para el referéndum de 2009 en Venezuela, la pluralidad en los medios de comunicación se mantuvo en niveles muy similares a los que existieron

para el ejercicio de 2007. Con un indicador de 1.05, la cobertura fue marcadamente favorable al oficialismo (Varieties of Democracy, 2025). Sin embargo, la diferencia se presentó en lo referente al mensaje enviado a la ciudadanía. Como se mencionó anteriormente, el gobierno fue enfático en comunicar que, en caso de no aprobarse la reelección indefinida que Chávez pretendía, desaparecerían los apoyos sociales entregados por medio de las misiones. Asimismo, se estigmatizó a las voces opositoras, identificándolas como aliadas de élites corruptas (García, 2019, pp. 259-260). Ante la escasa diversidad en la cobertura mediática, la oposición tuvo severas dificultades para contrarrestar los mensajes del chavismo.

En el caso de Bolivia en 2016, el entorno mediático presentaba un contexto de erosión en los estándares de pluralidad. Así lo refleja el indicador V-Dem, el cual pasó de 2.13, en 2009, a un puntaje de 1.36, para el año del referéndum en cuestión (Varieties of Democracy, 2025). Un matiz en este caso fue la presencia de radios comunitarias y emisoras locales que, aunque de alcance limitado, permitieron a la oposición tener ciertos espacios para la crítica al proyecto oficial (Schuliaquer, 2020, p. 377). Así, a diferencia de lo ocurrido en Venezuela y Ecuador, en Bolivia la oposición tuvo acceso a mayores espacios, al menos en el ámbito local. Pese a ello, Evo Morales supo beneficiarse del llamado *periodismo de declaración*¹ para construir una opinión pública favorable a su proyecto (Molina, 2015, p. 67). Lo anterior obedece en buena medida a la influencia del Estado en el sector de las telecomunicaciones, misma que dota al gobierno de una posición preponderante en las negociaciones con los medios. Ante este panorama, los principales empresarios dueños de medios de comunicación optaron por resguardar su propiedad y dar al gobierno el trato de legítimo representante de la ciudadanía (Schuliaquer, 2020, p. 389). Así, pese a la presencia de alternativas en el nivel local, el control estatal sobre los medios de comunicación, así como la asimetría de recursos frente a la oposición, llevó a que el referéndum se llevara cabo en un entorno de limitada pluralidad en los medios de comunicación.

Gráfica 1. Indicador de perspectivas de los medios impresos y audiovisuales

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Varieties of Democracy (V-Dem), 2025



¹ Se trata de un estilo de periodismo en el cual los medios se limitan a difundir las declaraciones de los representantes del oficialismo, con poco sentido crítico. En esta circunstancia, la audiencia puede llegar a confundir opinión con información, lo que favorece que se instale en la opinión pública la narrativa que más conviene al gobierno.

La Gráfica 1 muestra que, en todos los casos estudiados, los principales medios impresos y audiovisuales ofrecieron una diversidad informativa muy limitada, con valores en el indicador de perspectivas de los medios impresos y audiovisuales entre 1 y 1.36 en una escala de 0 a 3. En Venezuela en 2007, el valor de 1.0 indica que la cobertura se restringía a las perspectivas del gobierno y de las fuerzas políticas que, aunque formalmente no pertenecían al oficialismo, estaban alineadas con sus intereses. Dos años después, en 2009, la situación en Venezuela presentó una mejoría marginal, con un aumento del 0.05, pero éste fue tan reducido que no tuvo un impacto significativo sobre la diversidad de perspectivas presentadas en los medios de comunicación. De manera similar, en Ecuador en 2008, el indicador presentaba un valor de 1.14, lo cual refleja que la pluralidad en los medios estaba mayormente ausente, imperando en la cobertura la visión del gobierno de Correa. Por su parte, en Bolivia en 2016 se presentó el valor más alto de la muestra: 1.36. Pese a ello, se mantuvo constante el predominio de la perspectiva gubernamental en la cobertura mediática.

En términos comparativos, la variación en pluralidad mediática fue limitada, lo que sugiere que, por sí sola, dicha pluralidad no explica los desenlaces institucionales. Sin embargo, su relevancia parece aumentar cuando interactúa con la movilización organizada y con el estado de los controles horizontales, reforzando ventajas de campaña, encuadres interpretativos y asimetrías de recursos.

En relación a esto, la tercera dimensión propuesta para esta investigación son las condiciones de los controles horizontales. En Venezuela en 2007 el escenario institucional exhibía signos crecientes de deterioro democrático, tal como lo refleja el índice de democracia institucionalizada de Polity5. Este indicador situaba al país en un valor de 0.5 en aquel año, lo cual marca un descenso desde el 0.7 que tenía en 1999 (Polity5 Project, 2020). Esa vulnerabilidad estructural significaba que las restricciones formales al ejercicio del poder se encontraban bajo presión. Así, el referéndum de 2007 representó un intento del Ejecutivo por ampliar sus prerrogativas, además de una prueba de la capacidad de resistencia de las instituciones (Lander, 2008; Brewer-Carías, 2007). De esta manera, se puede afirmar que en el caso de Venezuela en 2007 existió un entorno de debilidad de los controles horizontales que ponía en riesgo la imparcialidad del proceso.

Lo mismo puede decirse del caso de Ecuador en 2008, en el que el valor del indicador Polity5 (2020) coincide con el contexto venezolano del año previo, al registrar un puntaje de 0.5. La debilidad de los controles horizontales se expresó de manera clara desde el año previo con la disputa por determinar si era posible establecer una Asamblea Constituyente con plenos poderes por medio de una consulta popular. Así, se presentó una crisis constitucional, con el Legislativo y el Judicial enfrentándose entre sí. Tras la anuencia del Tribunal Supremo Electoral para la conformación de una Asamblea Constituyente en los términos pretendidos por Correa, el Congreso procedió a destituir a su presidente, a lo que éste respondió con la destitución de 57 legisladores. Como resultado, la composición del Congreso pasó a ser muy favorable al oficialismo, por lo que pudo recurrir a la consulta popular para aprobar la integración de un cuerpo legislativo destinado a la redacción de una

nueva constitución (Pizzolo, 2007, pp. 385-386). Por ello, el referéndum de 2008, por el que se aprobó la constitución elaborada por esa Asamblea Constituyente, se realizó en un entorno donde los controles horizontales estaban debilitados.

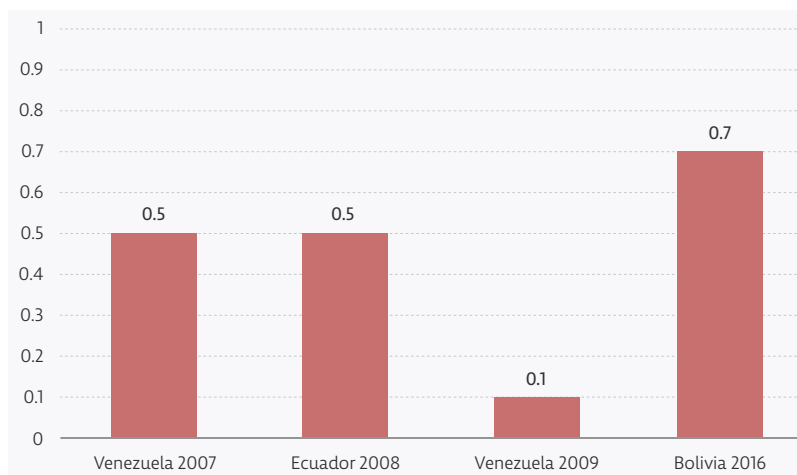
Por su parte, cuando el gobierno venezolano volvió a recurrir al voto popular en 2009, las condiciones institucionales se encontraban en un momento crítico. El indicador de Polity5 (2020) registró un desplome hasta 0.1, lo cual denotaba que las garantías formales y la independencia de los órganos de control habían sido erosionadas casi por completo. Lo anterior se reflejó en la campaña para el referéndum, en la que el chavismo se valió de todos los recursos del Estado a su alcance, aplicó incentivos y coacción para favorecer su propuesta, además de que contaba con un órgano electoral que le era favorable (Hidalgo, 2009, pp. 234-235). Se puede afirmar entonces que el referéndum de 2009 en Venezuela se realizó en condiciones críticas respecto a la debilidad de los controles horizontales, lo que resultó propicio para el proyecto de ensanchamiento del Ejecutivo encabezado por Chávez.

En Bolivia en 2016 las condiciones institucionales mostraron un perfil distinto. Desde la aprobación de la Constitución de 2009, el indicador de democracia institucionalizada de Polity5 (2020) para Bolivia se mantuvo constante con un valor de 0.70. Se trata de un valor relativamente alto dentro de la región, lo que indica que las instituciones formales, tales como tribunales, órganos electorales o contralorías, conservaban un nivel aceptable de autonomía y capacidad de control. Sin embargo, esa aparente fortaleza estructural coexistía con tensiones políticas profundas. En particular, como se mencionó con anterioridad, el fallo del Tribunal Constitucional Plurinacional de 2013 expuso la vulnerabilidad de los controles judiciales ante las pretensiones del Ejecutivo de reinterpretar normas constitucionales a su favor (Aguirre, 2022; Welp y Lissidini, 2016). Así, en Bolivia se presentaron aspiraciones de tipo hegemónico por parte del presidente Evo Morales (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2015, p. 271). En este sentido, la propia activación del referéndum habla de la existencia de tensiones que comprometieron la fortaleza del régimen democrático.

La Gráfica 2 muestra que, en los cuatro casos estudiados, el indicador de democracia institucionalizada, en una escala que va del 0 al 1, tuvo variaciones entre 0.1 y 0.7. Tomando en cuenta esta escala, la dispersión entre los casos fue significativa pues alcanzó un máximo de 0.6 puntos, a diferencia de lo observado en el indicador de perspectivas de los medios impresos y audiovisuales. En los casos de Venezuela en 2007 y Ecuador en 2008 se presentó exactamente el mismo valor (0.5), lo que refuerza la idea de que, por sí solo, un único factor político no determina que los MDD sean una vía efectiva para el ensanchamiento del Ejecutivo. Así, en el caso de Venezuela en 2007, las condiciones debilitadas de los controles horizontales no bastaron para que Chávez pudiera incrementar sus prerrogativas por medio del referéndum. Por el contrario, en Ecuador en 2008, condiciones equiparables permitieron que Correa tuviera cauces legales para aprobar una nueva constitución en la que se ampliaban las facultades presidenciales. Estos puntajes se interpretaron como referencias comparables de contexto y se contrastaron con evidencia documental sobre el comportamiento de tribunales, autoridades electorales y órganos de control en cada episodio.

Gráfica 2. Indicador de democracia institucionalizada

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Polity5 Project, 2020



Considerando lo expuesto, se presentaron variaciones en el desenlace de cada ejercicio. En Venezuela en 2007, la propuesta del oficialismo fue rechazada por un margen estrecho (CNE, 2007; Hernández, 2007; López, 2008).² El resultado de la votación bloqueó el ensanchamiento del Ejecutivo en un contexto de escasa pluralidad mediática, controles horizontales debilitados y redes de movilización oficialista insuficientemente cohesionadas, por lo que la incapacidad de convertir el impulso político en votos fue determinante (EFE, 2007, Lander, 2008). De manera similar, en Bolivia en 2016, la reforma fue rechazada —51.3% votó por el “no”— (OEP, 2016). Como ocurrió con Venezuela (2007), el gobierno no consolidó redes de movilización cohesionadas y la oposición logró disputar territorio y respaldos. Además, el entorno institucional era relativamente más restrictivo para el Ejecutivo. Aun con una pluralidad mediática limitada, el proyecto fue derrotado.

En contraste, en Ecuador en 2008 el proyecto tuvo un respaldo amplio (63.93%) (Universidad de Georgetown, 2008). El gobierno articuló redes de movilización robustas, con alta capacidad territorial, en un entorno de pluralidad mediática limitada y controles horizontales debilitados (López y Cubillo, pp. 14-15). Es relevante señalar que la pluralidad mediática y los controles horizontales fueron cercanos a los niveles observados en Venezuela (2007), sin embargo el desenlace fue distinto, lo que sugiere que, en contextos comparables de asimetría informativa y restricciones institucionales debilitadas, la cohesión de la movilización progubernamental puede inclinar de manera decisiva el resultado.

En conjunto, los casos permiten sostener que por sí mismos los MDD no constituyen ni un motor automático de concentración de poder ni un instrumento neutral de participación. Su impacto depende de la capacidad del Ejecutivo para construir y coordinar redes de movilización que conviertan proyectos institucionales en

² La votación se dividió en dos bloques de preguntas que contemplaban las reformas propuestas a 33 artículos constitucionales. De acuerdo con los datos oficiales del Consejo Nacional Electoral, para el bloque A, el 49.34% votó a favor del “sí”, mientras que el 50.65% votó por el “no”; el bloque B registró 49.99% de los votos para el “sí” y 51.01% para el “no”.

mayorías electorales, y de cómo es que esa movilización interactúa con el entorno mediático y con los controles horizontales. Esta perspectiva ayuda a explicar por qué reformas de orientación similar produjeron desenlaces distintos en contextos en los que, según algunos indicadores, parecen cercanos.

DISCUSIÓN

Este trabajo no sostiene que los MDD conduzcan de manera automática a la autocratización. Más bien, delimita los contextos y mecanismos políticos mediante los cuales pueden ser instrumentalizados como recursos de legitimación para reformas orientadas a la concentración del poder. El hallazgo principal es que, en los cuatro episodios analizados, la capacidad del oficialismo para articular y sostener redes de movilización progubernamental fue decisiva para que los MDD operaran como dispositivos eficaces de legitimación del ensanchamiento del Ejecutivo. Este efecto depende de la cohesión, la cobertura territorial y la coordinación de dichas redes durante la campaña, no de su existencia nominal. Cuando el oficialismo logró consolidarlas, pudo traducir su proyecto institucional en una victoria plebiscitaria con efectos expansivos; cuando estuvieron ausentes, divididas o disputadas, el gobierno fue derrotado en las urnas.

Este resultado se alinea con la literatura que subraya el papel de la movilización oficialista en consultas impulsadas desde el gobierno. Correa Flores (2022) ha señalado que estas redes actúan como multiplicadores del discurso oficial, refuerzan la percepción de mandato popular y canalizan apoyos hasta convertirlos en votos efectivos. En los casos aquí comparados, esa función organizativa y simbólica contribuyó a explicar por qué iniciativas similares produjeron desenlaces distintos.

Por su parte, Welp (2020) destaca la importancia de las instancias de formación de opinión pública para una deliberación informada; sin embargo, dentro de la muestra analizada, la limitada pluralidad mediática sólo se tradujo en un desenlace favorable al Ejecutivo cuando interactuó con redes de movilización progubernamental sólidas. Asimismo, Soto y Welp (2018) advierten que la debilidad de los controles horizontales crea terrenos propicios para abusos de poder. No obstante, los casos aquí examinados sugieren que esa vulnerabilidad no opera como un motor autosuficiente, su efecto se activa y adquiere eficacia política cuando el Ejecutivo logra apoyarse en redes de movilización densas y coordinadas, capaces de transformar ventaja informativa y recursos estatales en mayorías electorales.

Entonces, el contraste entre casos sugiere que lo que distingue los desenlaces no es una suma lineal de factores, sino la presencia de un engranaje de movilización que articula recursos, narrativa y coordinación territorial para producir una mayoría electoral. Allí donde el oficialismo careció de redes cohesionadas de apoyo, ni la asimetría mediática ni la debilidad de los contrapesos fueron suficientes para asegurar la victoria (Venezuela 2007; Bolivia 2016). Por el contrario, cuando esas redes se consolidaron y actuaron con coordinación y capilaridad, el Ejecutivo consiguió traducir la consulta en una aprobación de reformas que ampliaron sus

prerrogativas (Ecuador 2008; Venezuela 2009), incluso en contextos donde los rasgos mediáticos y los controles horizontales mostraban variaciones acotadas. Este hallazgo reorienta la hipótesis inicial: más que identificar “factores” que se agregan, la evidencia apunta a una dinámica en la que la movilización organizada funciona como el mecanismo que vuelve políticamente operables las ventajas contextuales.

Las otras dos dimensiones operaron, entonces, como condiciones de entorno con efectos complementarios. En los cuatro casos, la cobertura mediática se caracterizó por un sesgo favorable al relato oficial, pero esa homogeneidad informativa sólo se tradujo en victorias del Ejecutivo cuando estuvo acompañada de la movilización territorial. En cuanto a los controles horizontales, los extremos ofrecen un patrón ilustrativo. Un colapso agudo de contrapesos (Venezuela 2009) facilitó el uso intensivo de recursos estatales en la campaña y redujo las resistencias institucionales. En contraste, una institucionalidad comparativamente más robusta (Bolivia 2016) ofreció resquicios que la oposición supo aprovechar para frenar la reforma. Entre ambos polos, Venezuela 2007 y Ecuador 2008 compartieron un nivel similar de debilidad moderada de los controles horizontales, pero sólo en el segundo caso la movilización progubernamental inclinó de forma decisiva la consulta a favor del Ejecutivo.

Los casos donde no se concretó el ensanchamiento del Ejecutivo muestran con nitidez los límites del mecanismo de legitimación. En Bolivia (2016), la división de aliados del oficialismo debilitó la capacidad de coordinación territorial y la oposición consiguió disputar presencia y marcos interpretativos, contribuyendo a la derrota de Morales. La inclusión de este caso funciona como contraste: ante un intento explícito de reforma reeleccionista, el MDD produjo un freno electoral, lo que evidencia que la consulta puede operar como dique cuando existen contrapesos políticos y sociales efectivos. De forma análoga, en Venezuela (2007) coexistieron medios relativamente alineados con el oficialismo y controles horizontales debilitados, pero la falta de movilización cohesionada impidió traducir el proyecto en victoria plebiscitaria. En ambos episodios, la evidencia sugiere que sin articulación social efectiva los MDD no son instrumentos eficaces para expandir el poder presidencial.

Los resultados permiten, además, precisar el mecanismo político de la legitimación. En los casos exitosos, la votación no opera sólo como medición de apoyo, sino como producción de un mandato performativo; es decir, una certificación pública que el Ejecutivo presenta como autorización política para redefinir los límites institucionales. Ese mandato se construye mediante la campaña, la movilización visible y la repetición del encuadre de que la reforma es reflejo de “lo que el pueblo decidió”. Al convertir un resultado electoral en norma política de respaldo, se elevan los costos de veto legislativo y judicial y se reduce la disposición de órganos de control para bloquear reformas que, en condiciones ordinarias, enfrentarían mayor resistencia.

Dicho lo anterior, la evidencia se apoya en una muestra pequeña y concentrada geográficamente, por lo que el peso atribuido al mecanismo identificado debe contrastarse con un número mayor de consultas orientadas a reformas de expansión presidencial. También es posible que existan patrones alternativos fuera del

universo empírico analizado. Adicionalmente, los indicadores de V-Dem y Polity5, aunque comparables, pueden llegar a ocultar matices relevantes del entorno mediático y del funcionamiento efectivo de los controles horizontales que una medición numérica no es capaz de capturar. Estas limitaciones no invalidan el argumento, sino que delimitan su alcance: se trata de una propuesta analítica que combina elementos estructurales con dinámica de movilización para explicar desenlaces divergentes en los procesos de democracia directa.

En términos de una agenda futura, este trabajo ofrece un andamiaje que permite evaluar la portabilidad del mecanismo y sus variaciones según el contexto, para lo cual sería pertinente ampliar la selección de casos, incorporar factores adicionales —popularidad presidencial, polarización, estilo de liderazgo, desempeño económico— y examinar con mayor detalle cómo es que se construyen (y se erosionan) las redes de movilización que sostienen estas consultas. Asimismo, un análisis longitudinal de múltiples MDD dentro de un mismo país permitiría observar la evolución de las interacciones entre la movilización, el entorno mediático y los controles horizontales a lo largo de ciclos sucesivos de democracia directa.

CONCLUSIÓN

Este estudio partió de la pregunta ¿qué articulación de factores políticos e institucionales explica que, en ciertos casos, los Mecanismos de Democracia Directa sirvan como instrumentos que legitiman el ensanchamiento del Ejecutivo, mientras que en otros no? La hipótesis planteaba que la combinación de redes de movilización progubernamental, la limitada pluralidad en medios de comunicación y la debilidad de los controles horizontales crea las circunstancias propicias para que los MDD sirvan como dispositivos de legitimación del ensanchamiento del Ejecutivo.

Al comparar cuatro referéndums (Venezuela 2007 y 2009, Ecuador 2008 y Bolivia 2016) se encontró que las redes de movilización progubernamental son un factor decisivo, pues su presencia facilitó la aprobación de reformas que derivaron en el ensanchamiento del Ejecutivo, mientras que su ausencia o fragmentación llevó a una derrota del oficialismo en las urnas. En los casos exitosos, este efecto operó por medio de la construcción de un mandato certificado públicamente por la votación, lo que utilizó el Ejecutivo como autorización política para promover reformas de expansión de poder.

A nivel de calidad democrática, este hallazgo indica un riesgo concreto, pues los MDD, diseñados para fortalecer la democracia representativa mediante una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, pueden volverse vehículos de retroceso democrático si un Ejecutivo moviliza eficazmente su base social. Esto exige repensar no sólo el diseño formal de los MDD, sino también los instrumentos de supervisión ciudadana y la regulación de la financiación, el uso de recursos públicos con fines electorales y la actuación de las organizaciones de base en campañas en las que se convoque a la ciudadanía para aprobar o rechazar modificaciones institucionales.

Respecto a las limitaciones de este trabajo, podría decirse que se trata de un reducido número de casos o que el uso de indicadores que, si bien son comparables, puede que no capturen matices relevantes; sin embargo, la consistencia interna y el contraste de casos, tanto en los que se concretó el ensanchamiento del Ejecutivo como en los que no, ofrecen un marco adecuado para generar hipótesis que pueden probarse en análisis de otros ejercicios de democracia directa en la región. Asimismo, esta investigación propone un enfoque para estudiar el uso de los MDD y sus efectos más allá del análisis de su diseño institucional. En este caso, se propone ir más allá de la comparación de los aspectos formales y procedimentales, para considerar las condiciones políticas, institucionales y contextuales en un sentido amplio.

Así, futuras investigaciones que tomen como base este trabajo podrían ampliar la muestra e incorporar más casos de MDD que hayan sido activados para buscar el ensanchamiento del Ejecutivo, incluyendo países latinoamericanos que no pertenezcan a la región andina. A su vez, podrían considerar la influencia de las dimensiones analíticas que quedaron fuera en este estudio y examinar las dinámicas longitudinales para evaluar cómo es que evoluciona la interacción entre las redes de movilización progubernamental, la pluralidad mediática y los controles horizontales a lo largo del tiempo.

Considerando lo aquí expuesto, este estudio confirma que, en función de la combinación de factores políticos, institucionales y contextuales, los MDD pueden servir tanto para empoderar al ciudadano como para socavar la democracia que prometían reforzar.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Ackerman, B. (1997). The Rise of World Constitutionalism. *Virginia Law Review*, 83 (4), 771-797.
- Aguirre Heredia, A. V. (2022). *El tribunal constitucional plurinacional y la reelección en Bolivia* [Tesis de maestría en Investigación en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador].
- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión: Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. Siglo XXI Editores.
- Alza Barco, C. y Salazar Morales, D. A. (2017). Corrupción y diseños institucionales en América Latina. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4 (8), 5-10. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201702.000>.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of democracy*, 27 (1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Blanchard, M. (2021). Who Said No? Voting Behaviour in the 2016 Bolivian Constitutional Referendum. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41 (3), 449-475. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000101>.
- Boix, C. (2007). *Democracy and redistribution*. Cambridge University Press.
- Brewer-Carías, A. (2007). *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. Goberna y Derecho.

- Brewer-Carías, A. (2009, 9 de febrero). *Venezuela 2009 Referendum on Continuous Reelection: Constitutional Implications* [Ponencia]. Americas Society/Council of the Americas, Nueva York.
- Bringel, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29 (3), 27-45. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400003>.
- Castro Rivera, E. R. (2018). Los mecanismos democráticos en las constituciones de América Latina. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68 (270), 127-150. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.270.63652>.
- Consejo Nacional Electoral (CNE) (2007). *CNE proclamó resultados definitivos del referendo de la reforma constitucional*. <http://www.cne.gov.ve/noticiaDetallada.php?id=4354>.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Angiolillo, F., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Fox, L., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Good God, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., ... Ziblatt, D. (2025). *V-Dem Codebook v15*. <https://www.v-dem.net/documents/55/codebook.pdf>
- Corrales, J. (2018). *Fixing Democracy. Why Constitutional change often fails to enhance democracy in Latin America*. Oxford University Press.
- Correa Flores, V. M. (2022). La experiencia en la implementación de mecanismos de democracia directa en países de la región andina. *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 21 (66), 127-165. <https://doi.org/10.53985/ae.v21i66.806>.
- Duque Daza, J. (2018). *Presidencialismo de transacción Vol. II: Cambio institucional, coaliciones y clientelismo 2002-2016*. Programa Editorial Universidad del Valle.
- EFE (2007). *Chávez regaña a seguidores*. La República. https://www.larepublica.net/noticia/chavez_regana_a_seguidores.
- El Universal* (2007). *Enérgico llamado a votar NO*. https://www.eluniversal.com/2007/11/29/refco_ava_energico-llamado-a-v_29A1229561.shtm.
- Ellner, S. (2010). La primera década del gobierno de Hugo Chávez: Logros y desaciertos. *Cuadernos del CENDES*, 27 (74), 27-50.
- Freeman, W. (2020). Sidestepping the constitution: executive aggrandizement in Latin America and East Central Europe. *Constitutional Studies*, 6 (1), 35-58. <https://doi.org/10.15781/n99h8615>.
- García Chourio, J. G. (2019). *Los referéndums en Venezuela durante la revolución bolivariana de Hugo Chávez, (1999-2009)* [Tesis de doctorado en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid].
- Hernández Navarro, L. (2007, 4 de diciembre). Venezuela: remar contra la corriente. *La Jornada*. https://sentidocontrario.mx/sites/default/files/pdf/04_12_07.pdf.
- Hidalgo, M. (2009). A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo a 2021? *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo*, 19, 229-241.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- Kornblith, M. (2020). Venezuela: consagración, uso y degradación de los referéndums de alcance nacional. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 131-158). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Laebens, M. G. (2019). Enemigos internos: democracia y amenazas de autocratización. *Nueva Sociedad*, 282, 135-147.
- Laebens, M. G. (2023). *Beyond Democratic Backsliding: Executive Aggrandizement and its Outcomes*. https://www.v-dem.net/media/publications/UWP_54.pdf.
- Lander, E. (2008). El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (2), 131-163.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2024). *La dictadura de la minoría. Cómo revertir la deriva autoritaria y forjar una democracia para todos*. Ariel.

- Lissidini, A. (2020). Democracia directa en Uruguay: apertura de agenda con restricciones. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 23-60). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Londoño Osorio, J. F. (2020). El referéndum en Colombia: un amor no correspondido. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 61-92). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- López Maya, M. (2008). Venezuela post-referendo. *Nueva sociedad*, 215, 17-22.
- López, A. y Cubillo Celis, P. (2009). Análisis del referéndum constitucional 2008 en Ecuador. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 33, 13-20.
- Luna, M. y Velasco, J. L. (2024). *Diseño de investigación: Elementos y procedimientos* [Documento de trabajo]. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *POSTData*, 20 (2), 267-294
- Mendoza, L. (2016, 16 de enero). Ofensiva. El gobernante MAS relanza su campaña desde Cochabamba. *La Razón*. <https://eju.tv/2016/01/ofensiva-gobernante-mas-relanza-campana-desde-cochabamba/>.
- Molina, F. (2015). De la polarización a la hegemonía. Las relaciones entre los medios y el gobierno de Evo Morales. *Journal de Comunicación Social*, 2 (2), 45-74. http://revistasbolivianas.umsa.bo/pdf/jcs/v2n2/v2n1_a04.pdf.
- Morales López, E. (2012). El discurso político de Rafael Correa (presidente de Ecuador). *Tonos Digital*, 23 (0), 1-30.
- Morel, L. (2001). The strategic use of government-sponsored referendums in liberal democracies. En M. Mendelsohn y A. Parkin (Eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns* (pp. 47-64). Palgrave.
- Órgano Electoral Plurinacional (OEP) (2016). *Resultados - Referendo Constitucional 2016*. <https://yoparticipo.oep.org.bo/resultados/>.
- Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios constitucionales*, 16 (2), 527-566. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200527>.
- Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49 (49), 105-126. <https://doi.org/10.14201/alh.1352>.
- Pizzolo, C. (2007). Populismo y rupturas constitucionales los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Estudios Constitucionales*, 5 (1), 371-394.
- Polity5 Project (2020). *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018*. <https://www.systemicpeace.org/inscr/p5manualv2018.pdf>.
- Raventós Vorst, C. (2020). Democracia Directa en Costa Rica: El diablo está donde se definen y aplican las reglas. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 187-206). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Rocca Rivarola, M. D. (2013). Militancia dentro y fuera de los partidos: nostalgia y adaptación en el compromiso militante en organizaciones oficialistas en Argentina y Brasil desde 2003. *Revista Debates*, 7 (2), 77-92. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.41642>.
- Schafer, D. (2021). A popular mandate for strongmen: what public opinion data reveals about support for executive aggrandizement in Turkey, 1996-2018. *South European Society and Politics*, 26 (3), 355-382. <https://doi.org/10.1080/13608746.2022.2034689>.
- Schuliaquer, I. (2020). No tan polarizados. Los gobiernos de Evo Morales y los medios de comunicación en Bolivia. *Revista SAAP*, 14 (2), 367-396. <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.a5>.

- Soto, F. y Welp, Y. (2018). Consulta popular y calidad de la democracia en Latinoamérica. En J. Tudela, J. M. Castellá, E. Expósito y M. Kölling (Coords.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España* (pp. 109-120). Marcial Pons.
- Tarrow, S. y Tilly, C. (2009). Contentious Politics and Social Movements. En C. Boix y S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 435-460). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0019>.
- Torres Dávila, V. H. (2019). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6 (2), 111-137. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4215>.
- Universidad de Georgetown (2008). *Resultados Electorales. Ecuador. Referendum 2008*. <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/refconst08.html>.
- Van Cott, D. L. (2000). *The Friendly Liquidations of the Past*. University of Pittsburgh Press.
- Varieties of Democracy (2025). *Data Analysis*. https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/.
- Welp, Y. (2020). Apuntes para una reforma urgente. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El Diabolo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 311-328). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Welp, Y. y Lissidini, A. (2016). Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. *Bolivian Studies Journal*, 22, 162-190. <https://doi.org/10.5195/bsj.2016.157>.
- Welp, Y. y Ruth, S. P. (2017). The Motivations Behind the Use of Mechanisms of Direct Democracy. En S. P. Ruth, Y. Welp y L. Whitehead (Eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (pp. xvii-xx). ECPR Press.
- Wilches Tinjacá, J. A., Guerrero Sierra, H. F. y Hernández Pérez, M. (2023). Referéndums y Plebiscitos: La Democracia Directa como mecanismo de legitimación de una representatividad en crisis. *Revista Iberoamérica*, 2, 121-146. <https://doi.org/10.37656/S20768400-2023-2-06>.



Jorge Eduardo Barreto Maciel es candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus temas de especialización son política comparada, Mecanismos de Democracia Directa, democratización y autocratización. ORCID: [0000-0001-8325-912X](https://orcid.org/0000-0001-8325-912X)