UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

TESIS DOCTORAL

Los referéndums en Venezuela durante la revolución boliviariana de Hugo Chávez, (1999-2009)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Guillermo García Chourio

Directores

Manuel Villoria Mendieta
María Esther del Campo García

Madrid, 2019

© José Guillermo García Chourio, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES

LOS REFERÉNDUMS EN VENEZUELA DURANTE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA DE HUGO CHÁVEZ (1999-2009)

Memoria de Investigación para optar al grado de Doctor

Autor: Dr. José Guillermo García Chourio

Directores:

Dr. Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos

Dra. María Esther del Campo García
Universidad Complutense de Madrid

Madrid, 2018

AGRADECIMIENTOS

Hago extensiva mi gratitud a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo por el otorgamiento de una beca predoctoral que me dio la oportunidad de poder realizar el módulo presencial del Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ello me permitió la obtención del Diploma de Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y de la Administración con el que pude ingresar al Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. En este mismo sentido, quiero también hacer un reconocimiento al *Coimbra Group*, por la concesión de una posterior beca de investigación en el *Latin American Studies Center* de la *University of Aarhus*, lo que posibilitó desarrollar de forma exclusiva un gran número de actividades académicas, entre las que destacan algunos artículos científicos previos sobre el tema, los cuales enriquecieron este trabajo de investigación. En el plano personal, agradezco el apoyo incondicional brindado por el Dr. Manuel Villoria Mendieta y por la Dra. María Esther del Campo García, quienes como directores de la tesis me acompañaron a lo largo del desarrollo del estudio. Sus brillantes recomendaciones, dichas con gran serenidad y sencillez, dan cuenta de un tipo de enseñanza basada en la humildad, que es digno ejemplo a seguir. Otras personas a quienes es un honor hacer mención son los colegas profesores José Antonio Rivas Leone, de la Universidad de los Andes, y Luis González Oquendo, de la Universidad del Zulia, en Venezuela, quienes me brindaron parte de su tiempo en conversaciones sobre el tema y en facilitarme materiales bibliográficos que fueron de mucha utilidad para el desarrollo de la investigación.

INDICE

Pág.

AGRADECIMIENTOS i

ABSTRACT vii

RESUMEN ix

INTRODUCCIÓN 1
1. OBJETO 1
2. HIPÓTESIS 12
3. METODOLOGÍA 13
4. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN 15

CAPÍTULO I. EL REFERÉNDUM COMO INSTITUCIÓN DE DEMOCRACIA DIRECTA PARA LA CREACIÓN, MANTENIMIENTO O CAMBIO DE POLÍTICAS 19
1.1 LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA 21
1.1.1 El referéndum 23
1.1.2 La revocatoria del mandato 25
1.1.3 La iniciativa legislativa popular 27
1.2 EL FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA 29
1.3 LAS FORMAS DE ACTIVACIÓN DE LAS IDD Y LAS MODALIDADES QUE ADOPTAN ESTAS INSTITUCIONES COMO RECURSOS POLÍTICOS DENTRO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO 35
1.4 LA INTERVENCIÓN DE LA POBLACIÓN COMO JUGADOR CON VETO MEDIANTE LAS IDD 40
1.5 LOS ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DEL PROCESO REFERENDARIO 46

CAPÍTULO II. EL REFERÉNDUM CONSULTIVO DE 1999 SOBRE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 57
2.1 LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN COMO EL ASUNTO PARA CONSULTAR SOBRE LA INSTALACIÓN DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE ORIGINARIA 59
2.2 EL REFERÉNDUM SOBRE LA CONSTITUYENTE POR LA VÍA DEL DECRETO PRESIDENCIAL 64
2.3 LA ACTIVACIÓN GUBERNAMENTAL DEL REFERÉNDUM CONSTITUYENTE SIN LA CONCERTACIÓN SOBRE SUS INTERROGANTES 70
2.4 EL REFERÉNDUM CONSTITUYENTE COMO LAS PRIMERAS ELECCIONES EXTRAORDINARIAS DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA 78
2.5 EL SUPUESTO REFERÉNDUM CONSULTIVO QUE DESDE EL PRINCIPIO FUE VINCULANTE 82

CAPÍTULO III. EL REFERÉNDUM «APROBATORIO» DE 1999 DE LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA 89
3.1 LAS BASES COMICIALES PARA LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMO ESPECIE DE ENMIENDA (IN)CONSTITUCIONAL DE LA CARTA MAGNA DE 1961 91
3.2 LA PUESTA EN MARCHA DE UN REFERÉNDUM OBLIGATORIO SOBRE CIRCUNSTANCIAS CONTROLADAS POR EL GOBIERNO 97
3.3 UNA CONSTITUCIÓN YA SANCIONADA COMO PREGUNTA DEL REFERÉNDUM 103

3.4 La organización anticipada de un referéndum que aún no se había activado 109
3.5 La proclamación de una nueva Constitución legitimada en referéndum 116

CAPÍTULO IV. EL REFERÉNDUM SOBRE LA RENOVACIÓN DE LA DIRIGENCIA SINDICAL VENEZOLANA 123
4.1 Los asuntos de un referéndum consultivo en la Constitución Bolivariana 125
4.2 La activación por el Parlamento de un referéndum promovido por el Gobierno 131
4.3 El surgimiento de una dinámica competitiva de la agenda por la inadecuada estructuración del referéndum 137
4.4 La organización electoral de un referéndum cuya celebración estaba en manos de otro jugador con veto 142
4.5 Las consecuencias de consultar a una población indiferente ante el referéndum 147

CAPÍTULO V. EL REFERÉNDUM REVOCATORIO DEL MANDATO PRESIDENCIAL DE HUGO CHÁVEZ 153
5.1 Las reglas iniciales de competición sobre el establecimiento de la agenda del referéndum para vetar a Chávez 155
5.2 La activación desde abajo de un veto a la gestión del Presidente Chávez 161
5.3 La formulación del veto popular a Chávez mediante tres iniciativas 167
5.4 La pugna entre los actores del sistema político para activar o abortar la celebración del referéndum revocatorio 173
5.5 El triunfo y la derrota en el referéndum revocatorio 182

CAPÍTULO VI. EL REFERÉNDUM SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA 189
6.1 La promoción desde arriba de una reforma constitucional que podía ser promovida por el soberano 192
6.2 La conversión de la Asamblea Nacional en un órgano constituyente 198
6.3 La formulación por el parlamento de la pregunta del referéndum a petición de Chávez 204
6.4 El perfil facultativo de Chávez en la convocatoria del referéndum obligatorio para reformar la constitución 211
6.5 El precario carácter vinculante de los resultados del referéndum constitucional 220

CAPÍTULO VII. EL REFERÉNDUM APROBATORIO DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL 227
7.1 La enmienda constitucional como recurso legal para realizar un nuevo referéndum sobre el tema de la reelección indefinida 230
7.2 La activación de un referéndum obligatorio para reformar un principio de la constitución 236
7.3 La imposición de la pregunta del referéndum por un Parlamento controlado por Chávez 243
7.4 El momento establecido por Chávez para la celebración del referéndum obligatorio 249
7.5 La campaña del referéndum por la continuidad de Chávez como única 256

CONCLUSIONES 263

BIBLIOGRAFÍA 275
A) OBRAS GENERALES, CAPÍTULOS DE LIBROS Y ARTÍCULOS CIENTÍFICOS 275
B) LEGISLACIÓN, DOCUMENTOS OFICIALES Y PUBLICACIONES INSTITUCIONALES DEL ESTADO 303
C) ARTÍCULOS DE PRENSA Y BOLETINES INFORMATIVOS 308
ANEXOS 313
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS 313

ABSTRACT

Referendums in Venezuela during the Hugo Chavez's Bolivarian Revolution (1999-2009)

The use of referendum in Venezuela was a regular tendency during Hugo Chavez's governments. Throughout three presidential periods that had Chavez's administration, the referendums realized given legitimacy and continuity to Bolivarian Revolution, which showed that the change and stability of Venezuela political system between the years 1999 and 2009 was one consequence of control of all referendum by executive branch. Under this premise, the objective of this study is to analyze the development process of the national referendums realized in Venezuela during Hugo Chavez age. The theoretical framework of this research is essentially the veto players theory of George Tsebelis and his thesis about the competitive or exclusive control of referendum agenda and the effect it have on stability of a political system. The research hypothesis is that Chavez, by presidential executive orders, forced the building exclusive and private agenda setting of all referendums. This restrictive agenda control allowed executive branch to cancel, substitute and create veto players into political and constitutional change process occurred in Venezuela since beginning the Bolivarian Revolution in the year 1999. The study has a methodological design qualitative with a descriptive approach whose analysis is to exam five variables: referendum juridical institutionalization level, referendum activation mode, referendum question formation process, referendum voting organization, and political and legal impact of referendum outcomes. Through a documentary analysis, research strategy is based on the description of the behavior of the different political and institutional actors of the political system during the diverse phases of referendum process. The results of study shows that all political and institutional actors of system were exposed to have to compete, in terms of legitimacy, with political institutions promoted by Chavez that were unprecedented in Venezuelan democracy: the referendum and the constituent assembly. These institutions, especially the referendum, were used by the Government on several occasions for remove or align to the political and institutional actors within the main constitutional and political reform plans of Chavez. The referendums effects in the substitution of institutional actors facilitated the establishment, the advancement and maintenance of a project socio-political left-wing and militarist, very different which had the Venezuelan democracy since its foundation. The main conclusion of study is that referendum was used by Chavez for reduce and eliminate the political and legal power of institutional actors as negotiators and arbitrators about any change plan of current political system. Due to the strong presence of private agenda setting of referendum during the Hugo Chavez administration, the establishment and advancement of the Bolivarian Revolution were largely guaranteed by various referendums controlled by the Government that were activated and held over the course of three constitutional periods

Keywords: Direct democracy institutions, referendum, constitutional reform, veto players, Bolivarian Revolution.

RESUMEN

Los referéndums en Venezuela durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez (1999-2009)

La utilización del referéndum en Venezuela fue una constante desde la llegada al poder de Hugo Chávez. En la mayoría de los casos, los referéndums celebrados contribuyeron a legitimar y dar continuidad a los gobiernos de este carismático líder, con lo cual dichos procedimientos de democracia directa permitieron el cambio o la estabilidad del sistema político para sentar las bases y favorecer el desarrollo de la Revolución Bolivariana. Bajo esta premisa, el objetivo general de la investigación es analizar las dinámicas de activación y estructuración de los referéndums venezolanos de carácter nacional realizados entre 1999 y 2009. El marco conceptual de referencia del estudio son principalmente los postulados que plantea la teoría de los jugadores con veto de Tsebelis en torno a las lógicas competitivas o exclusivas de control que puede tener el establecimiento de la agenda en un referéndum. La hipótesis central de la investigación consiste en que Chávez, como presidente de la república, promovió el desarrollo de una lógica exclusiva de control de la agenda de los distintos procesos referendarios que le permitió al poder ejecutivo la eliminación, sustitución y creación de jugadores con veto dentro de la dinámica de cambios políticos y constitucionales que vivió el sistema político desde el comienzo de la Revolución Bolivariana en 1999. Mediante un diseño metodológico descriptivo de naturaleza cualitativa se consideran como unidades de observación de los referéndums cinco escenarios de tipo formal y político: i) el nivel de formalización del referéndum en el ordenamiento jurídico; ii) la lógica de activación del referéndum; iii) la estructuración del contenido del referéndum; iv) la gestión electoral del referéndum y v) la repercusión y alcance de los resultados electorales del referéndum. Bajo un estudio documental, la estrategia de análisis está fundamentada en una descripción del comportamiento que tuvieron los distintos actores políticos e institucionales del sistema político venezolano en cada uno de estos escenarios. Los resultados de la investigación revelan que dichos actores se vieron expuestos a tener que competir, en el plano de la legitimidad, con unas instituciones políticas promovidas por Chávez que eran inéditas en la democracia venezolana: el referéndum y la constituyente. Estas instituciones, especialmente el referéndum, sirvieron en varias ocasiones al Gobierno para subrogar, subordinar o alinear a los distintos actores políticos dentro de los principales planes de reforma constitucional y política que permitieran la instauración, el avance y el mantenimiento de un proyecto socio-político de corte izquierdista y militarista, muy distinto al que tuvo la democracia venezolana desde sus inicios. La conclusión principal del estudio es que el referéndum fue empleado por Chávez, en la mayoría de los casos, para reducir o eliminar por completo la capacidad política y legal de los actores institucionales del sistema político vigente como negociadores y árbitros de cualquier propuesta de cambio de éste. Debido a la fuerte presencia durante los mandatos de Hugo Chávez de lógicas privadas en el establecimiento de las agendas de cambio, la instauración y el avance de la Revolución Bolivariana fueron garantizados en gran medida por una serie de referéndums controlados por el Gobierno que se activaron y celebraron en el transcurso de tres períodos constitucionales.

Palabras clave: instituciones de democracia directa, referéndum, reforma constitucional, jugadores con veto, Revolución Bolivariana.

INTRODUCCIÓN

Este estudio aborda los referéndums venezolanos realizados entre 1999 y 2009 en el marco de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. Se entiende el referéndum como una institución de democracia directa para la creación, mantenimiento o cambio de políticas públicas y cuya celebración implica todo un proceso de activación y estructuración, el cual puede ser exclusivo o competitivo entre los distintos actores políticos. El esquema de referencia bajo el que se consideran los referéndums de la Revolución Bolivariana sigue la misma línea argumental expuesta por la teoría neoinstitucional de North acerca de la naturaleza y funcionamiento de las instituciones formales así como de sus factores de cambio[1].

Uno de los casos más llamativos de cambio institucional de finales del siglo XX en Latinoamérica, convertido para muchos en un referente (positivo o negativo), ha sido el de Venezuela. Dicho país experimentó un proceso de transformación institucional, principalmente de su sistema político, a partir del comienzo de la Revolución Bolivariana en 1999. Este proceso de "cambio revolucionario", que para muchos de sus partidarios luce aún inacabado, ha sido objeto de una descomunal cantidad de interpretaciones tanto de la figura de quien fuera su líder originario como de lo que han sido los resultados de dicho proyecto socio-político[2]. No es la intención de estas páginas seguir esa misma línea de razonamiento, sino más bien abrir una vía alternativa de reflexión sobre el tema. Para ello, por tanto, se parte de considerar uno de los medios institucionales que posibilitaron las principales transformaciones del sistema político venezolano: el referéndum.

1. OBJETO

La utilización del referéndum en Venezuela se convirtió en una constante desde el comienzo de la llamada Revolución Bolivariana, que liderara el ya fallecido teniente coronel Hugo Chávez durante catorce años. Para muchos ideólogos del proyecto revolucionario y defensores del mismo, este uso intensivo del referéndum constituyó parte de un modelo de democracia participativa y "protagónica del pueblo" en contraposición al esquema de la democracia partidista de hasta entonces[3]. Para sus críticos, en cambio, la manera como fue empleado el referéndum conllevó al

[1] "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction…" […] "…the function of rules is to facilitate exchange, political or economic. The existing structure of rights (and the character of their enforcement) defines the existing wealth-maximizing opportunities of the players, which can be realized by forming either economic or political exchanges. Exchange involves bargains made within the existing set of institutions, but equally the players at times finds it worthwhile to devote resources to altering the more basic structure of the polity to reassign rights.", NORTH, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, págs. 3 y 47. Bajo esta misma orientación, veáse sobre el tema de los referéndums: SETÄLÄ, Maija: *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Macmillan Press, London, 1999.

[2] Véase, entre otros: CABALLERO, Manuel: *La gestación de Chávez: 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*, Catarata, Madrid, 2000; RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (Ed.): *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida, 2002; RAMOS, Marisa (Ed.): *Venezuela: ruptura y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002; AA.VV.: *Para comprender la Revolución Bolivariana*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2004; RANGEL, José Vicente: *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al Comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, Ediciones Correo del Orinoco, Caracas, 2012.

[3] HARNECKER, Marta: *Venezuela: una revolución sui generis*, El Viejo Topo, Barcelona, 2004; TORRES LÓPEZ, Juan (Coord.): "*Venezuela a contracorriente: Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*", Icaria, Barcelona, 2006.

establecimiento de una democracia plebiscitaria detrás de la cual se escondía un modelo político con grandes dosis de autoritarismo[4].

Encerrados en este tipo interpretaciones, que pivotan entre dos polos contrarios y extremos, se encuentran la mayoría de los análisis sobre cualquier aspecto de la vida política venezolana de comienzos del siglo XXI, donde el más mínimo asunto (de la realidad cotidiana) parece estar impregnado de la misma polarización política y conflicto ideológico instalado en el sistema político[5]. En vista de esto, existe una enorme dificultad para conseguir lecturas lo más objetivas posible en torno a los referéndums suscitados en Venezuela durante la Revolución Bolivariana. Los pocos estudios que se han centrado en el tema tienen un dibujo de estos procesos referendarios en gran medida secundado por alguna de las dos visiones políticas en pugna sobre el proyecto de revolución que promovió Chávez[6].

Desde el elogio o el cuestionamiento de la Revolución Bolivariana, los análisis sobre los referéndums celebrados durante los gobiernos de Chávez han basado sus explicaciones en el mismo conjunto de variables y factores utilizados para entender la llegada y continuidad en el poder de este militar retirado. Con una enorme generalidad se menciona, como elementos que condicionaron los procesos referendarios, a la crisis y desinstitucionalización del sistema de partidos, al gran personalismo político y carisma de Chávez, a su discurso rupturista y radical contra los partidos tradicionales y el sistema político fundado con el Pacto de Punto Fijo, y al componente nacionalista y estatista del proyecto de revolución. No es que no haya sido así, pero todo ello sigue siendo muy impreciso a la hora de intentar responder: ¿Cómo fue posible para Chávez valerse del referéndum como instrumento para transformar las reglas de juego del sistema político venezolano?

A partir de factores explicativos tan generales, la literatura sobre el tema no llega a vislumbrar por qué fue posible el uso de referéndum como herramienta básica de transformación del sistema político. Es como si, con independencia del mecanismo institucional o la estrategia política por la que hubiera optado Chávez para implantar su Revolución Bolivariana, los efectos hubiesen sido prácticamente los mismos. Los estudios al respecto, dan la impresión de en cualquier caso lo determinante eran los condicionantes externos al propio recurso empleado por Chávez para sacar adelante el proyecto político. Al margen de que fue gracias a la activación de un referéndum, estos análisis parecieran dar a entender que la refundación de la República a través de una Constituyente y de la creación de una nueva Constitución en 1999 fueron hechos inevitables que le tocaban vivir al país, como consecuencia de la ruptura de los consensos sobre los que descansaban el régimen democrático fundado en 1958.

---

[4] RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n. 29, 2006, pp. 7-37; ARENAS, Nelly: "Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez", en *Politeia*, vol. 30, n. 30, 2007, pp. 23-63.

[5] GARCÍA GUADILLA, María del Pilar: "Politización y polarización de la sociedad civil venezolana: las dos caras frente a la democracia", en *Espacio Abierto*, vol. 12, n. 1, 2003, pp. 31-62.

[6] ISLAS, Octavio: "Cronología del referendo venezolano", en *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, n. 87, pp. 14-21; MCCOY, Jennifer: "The referendum in Venezuela: One Act in Unfinished Drama", en *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 109-123; AMIRANTE, Carlo: "Presidencialismo, democracia económica y participación política en Venezuela: el referendo revocatorio", en *Agora: revista de ciencias sociales*, n. 13, 2005, pp. 93-106; LOPÉZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E.: "Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n. 1, 2005, pp. 43-58; MARTÍNEZ OLIVEROS, Agustina Yadira: "Los referendos en Venezuela: práctica de la democracia participativa", en *Cuestiones Políticas*, vol. 24, n. 40, 2008, pp. 73-90.

Pero lejos de estas salidas, la crisis sistémica en que entró la democracia venezolana durante la última década del siglo XX[7], con sus dramáticas manifestaciones (dos intentos de golpe de Estado en 1992), fue sorteada por las élites políticas de la época sin introducir cambios significativos en el sistema político. La presidencia de Rafael Caldera (1994-1999) trajo consigo la llamada "segunda pacificación" del país, permitiendo el regreso a una cierta tranquilidad social y política[8]. Nada indicaba en ese entonces que las transformaciones de las que posteriormente sería objeto el régimen democrático, con la llegada de Chávez al poder, implicarían la activación de un referéndum con motivo de instalar una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución.

El camino para llevar a cabo una reforma constitucional, tal como estaba contemplada en la Constitución de 1961 (título X, arts. 245 y 246), no le daba margen al Ejecutivo para iniciar dicho procedimiento. El único poder del Estado que podía hacerlo era el Legislativo. No había mención alguna a una Asamblea Constituyente como órgano encargado de redactar la propuesta de reforma. Tampoco la Constitución disponía de la figura del referéndum como el mecanismo para iniciar el proceso; sólo estaba contemplado como instrumento de ratificación de cualquier proyecto de reforma general del texto constitucional que presentaran y aprobaran previamente las Cámaras. Por último, el Presidente de la República no podía objetar ningún cambio (parcial o total) de la Constitución, debiendo limitarse a promulgarlo.

Pese a estas restricciones institucionales, el Presidente Chávez, a pocos meses de su primer gobierno, logra convocar un referéndum consultivo con un resultado positivo, dando pie a la elección de una Asamblea Constituyente, la cual terminó redactando y sancionando una nueva Constitución, cuyo texto fue ratificado por el cuerpo electoral en otro referéndum. Esta trayectoria de eventos, en su conjunto o cada uno por separado, ha sido objeto de innumerables análisis, los cuales tiene como denominador común la prevalencia de factores contextuales para dar una explicación de las transformaciones. Una y otra vez se ha atribuido, no sin razón, que el desarrollo y la dirección de los cambios experimentados por el sistema político venezolano, a partir de la llegada de Chávez a la Presidencia de la República, encontró viabilidad en un escenario de deterioro de las instituciones políticas y sociales existentes.

No existe una sola lectura sobre el triunfo electoral de Chávez en 1998 que pase por alto la crítica situación de deterioro de los partidos políticos tradicionales y otras instituciones políticas y sociales[9]. Pero todos los análisis sólo interpretan o asocian el

---

[7] Véase: SABINO, Carlos: "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre", en *Contribuciones*, n. 1, 1995, pp. 149-167; ÁLVAREZ, Ángel (Coord.): *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1996; SALAMANCA, Luis: *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, Ed. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997.

[8] En 1994 Caldera otorgó la amnistía a los militares que cumplían condena por haber participado en las intentonas de Golpe de Estado de 1992, entre ellos, al ex-Teniente Coronel Hugo Chávez, quien iniciaría en ese momento su carrera política dentro de las reglas de juego democrático, presentándose cuatro años después como candidato a las elecciones de 1998. Sobre dicha amnistía, véase: CALDERA PIETRI, Juan José: *Mi testimonio*, Editorial Libros Marcados, Caracas, 2014.

[9] Entre algunos ejemplos, véase: RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Venezuela: el ocaso de la democracia bipartidista", en *Nueva Sociedad*, n. 161, 1999, pp. 35-42; VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 110, 2000, pp. 139-174; PÉREZ BARALT, Carmen: "¿Por qué ganó Hugo Chávez?: Tendencias en el comportamiento electoral venezolano", en *ALCEU*, vol. 3, n. 6, 2003, pp. 237-244; RIVAS LEONE, José Antonio: *Los desencuentros de la política venezolana: nacimiento, consolidación y desinstitucionalización de los*

deterioro y debilidad de estas instituciones con su baja capacidad de intermediación, con lo insensible que se hicieron antes las demandas de la población, con la corrupción política y administrativa. Los problemas examinados son en esencia sobre sus capacidades para responder como agente frente al principal (los ciudadanos), no con otro tipo de problemas de orden competencial que además atraviesan estas instituciones para mantener su posición como agente. Ellas, en su descomposición, también van perdiendo autoridad (en el sentido weberiano) sobre su ámbito formal de actuación frente a otras que van ganando legitimidad para sustituirlas (virtual o realmente) en su labor.

Un indicador de desalojo virtual de las competencias originarias de una institución política ha sido señalado por O'Donnell, cuando destaca que los medios de comunicación se han convertido en "tribunales sustitutos" en lo que tiene que ver con la lucha contra la corrupción y la impartición de justicia ordinaria[10]. Lo mismo sucede en el plano real cuando las fuerzas armadas desplazan (aunque sea de manera temporal) a las autoridades civiles y electas al frente de un gobierno o, en menor de los casos, cuando pasan a ocuparse de la seguridad urbana y el orden público de las ciudades (v.g. Río de Janeiro, Caracas, Ciudad Juárez) sin que concurran circunstancias excepcionales, como un estado de sitio. Son sustituciones que el principal (los ciudadanos) muchas veces no condena; más bien las ve como una alternativa válida ante la incapacidad funcional del agente original.

Como rasgo del progresivo deterioro en las dos últimas décadas del siglo XX de las instituciones básicas del Estado venezolano y del resto del sistema político un fenómeno clave fue su desplazamiento, sustitución o captura. Derivado de las propias disfuncionalidades de estas instituciones, muchas terminaron cediendo (o compartiendo) toda o parte de su posición dentro del sistema con otras instituciones, alguna de ellas, informales y extrañas al mismo. Podrán ser consideradas como situaciones inconstitucionales, paralegales y hasta anti-políticas, pero de manera latente o manifiesta, se hizo efectiva en el imaginario colectivo venezolano la idea de que otros sujetos, como las fuerzas armadas, movimientos cívico-militares y personalidades del mundo del espectáculo o castrense, sustituyeran como agentes de lo público-estatal a gobernantes electos, a los partidos políticos y a sus líderes naturales.

En medio de la debilidad que atravesaban las instituciones originarias del sistema político venezolano, el posicionamiento como potenciales agentes de lo público-estatal que adquirieron algunos actores "extraños" tuvo entre sus principales manifestaciones la entrada (primero violenta y después pacífica) de los militares en la vida política después de más de treinta años de predominio civil. Para las instituciones tradicionales fue imposible detener esa situación entre otros aspectos por la pérdida de capacidad política (y también formal) para vetar el cambio del *statu quo* que entrañaba la Revolución Bolivariana. Siguiendo la teoría sobre los *veto players* de Tsebelis[11], dichas instituciones fueron reducidas o eliminadas como jugadores con veto.

Ante la incursión de los militares en la política venezolana a finales del siglo XX, lo máximo que pudieron hacer las instituciones del tradicional sistema político nacido en 1958 fue contrarrestar la forma en que un sector de las fuerzas armadas

---

partidos políticos, 1958-2007, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas, 2008, en especial, págs. 93 y ss.

[10] O'DONNELL, Guillermo: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva Sociedad*, n. 152, 1997, pág. 145.

[11] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002. Existe una versión en español editada por el Fondo de Cultura Económica: *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, México, 2006.

intentó incursionar en un principio: a través del golpe de Estado. Pero una vez que sus principales protagonistas, entre ellos Chávez a la cabeza, entraron en el ruedo político formalmente como civiles y lograron ganar las elecciones en 1998, la capacidad de los viejos partidos políticos para impedir los cambios quedó anulada por completo. Aunque estos siguieron conservando durante un breve tiempo algunas de las instituciones del Estado, como el Poder Legislativo, éstas carecían en realidad de capacidad para vetar las actuaciones de Chávez desde la Presidencia de la República y el papel beligerante que iba adquiriendo el Ejército en la vida política.

La Revolución Bolivariana de Chávez, un proyecto socio-político izquierdista de corte nacionalista, militarista y populista, comenzó en la práctica con el desplazamiento en 1999 del Poder Legislativo (legítimamente constituido) como jugador con veto institucional. Es decir, como un actor con el cual –por disposición legal- los demás actores del sistema político vigente debían acordar cualquier propuesta de cambio del sistema. Era una posición que le otorgaba la Constitución de 1961, pero que le fue conculcada al Legislativo mediante la activación y celebración en 1999 de un referéndum consultivo sobre el establecimiento de una Asamblea Constituyente. La baja capacidad institucional que tenía el Parlamento en aquel entonces era tal que acabó siendo sustituido, tras la reforma constitucional, por una especie de junta de procuradores que, en términos coloquiales, se le conoció como "el Congresillo"[12].

Podría argumentarse que con el referéndum sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, el desplazamiento o eliminación del Parlamento como jugador con veto se hizo a favor de la introducción más bien de aquel jugador sobre el que descansa el "poder originario" de todo régimen democrático: el pueblo. Esto a simple vista podría parecer más sustantivo para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, se hizo a costa de los procedimientos legales establecidos. La sustitución del actor con el cual el Poder Ejecutivo tenía legalmente que acordar los cambios planteados en su proyecto (revolucionario) fue posible porque se hizo en franca violación del ordenamiento jurídico vigente. El Presidente Chávez pudo hacerse de manera exclusiva con el control de todo el proceso referendario fue violentando la Constitución de 1961 en lo relativo a su procedimiento de reforma.

El hecho de que el presidente Chávez actuara al margen de lo dispuesto en la Constitución tenía una razón fundamental. En el caso de que éste se hubiese apegado a lo prescrito en el texto constitucional, jamás hubiera podido establecer la agenda del referéndum y desplazar al actor principal de la reforma. Esto último ha sido explicado por la teoría de los jugadores con veto. Según esta teoría, en todo proceso referendario uno de los aspectos más importantes es el establecimiento de la agenda. Ello determina el efecto global del referéndum para alterar la realidad vigente. El establecimiento de la agenda se define como el control (exclusivo o competitivo) que tienen los jugadores sobre la activación del referéndum y sobre la elaboración de la pregunta. De acuerdo con Tsebelis, en aquellos casos donde el establecimiento de la agenda un "… same player controls both triggering and the question of a referendum then traditional legislative veto players are eliminated from the decision-making process…"[13].

En el caso venezolano, los distintos procesos referendarios desarrollados durante los gobiernos de Chávez estuvieron, en su mayoría, controlados de manera exclusiva por el Poder Ejecutivo. Éste, por lo general, fue el actor que establecía la agenda del

[12] La Comisión Legislativa Nacional o "Congresillo" fue el órgano legislativo provisional creado por la Asamblea Nacional Constituyente tras disolver el Congreso Nacional en enero de 2000. Véase: COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL: *Poder Legislativo: Pasado, Presente y Futuro*, Ediciones de la Comisión Legislativa Nacional, Caracas, 2000.

[13] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work...*, *op.cit.*, pág. 135.

referéndum, más allá, incluso, de lo que correspondía a la activación de la consulta y a la formulación de la pregunta. Dicho control exclusivo en el establecimiento de la agenda permitió la eliminación y sustitución de jugadores con veto tradicionales dentro del proceso de cambios del sistema político. Esta eliminación o sustitución de los jugadores con veto tradicionales no sólo viabilizó la activación de algunos procesos referendarios no obligatorios, también permitió alterar significativamente las reglas de juego de la democracia.

A lo largo de los tres gobiernos de Chávez (1999-2012), se celebraron un total de seis referéndums; cinco de ellos fueron promovidos por él. El primero fue el llamado "referéndum constituyente" de 1999, cuyo asunto fue la instalación de una Asamblea Constituyente y la creación de una nueva Constitución. El segundo referéndum, también en 1999, fue el denominado "referéndum aprobatorio" de la Constitución elaborada por dicha Asamblea. El tercero, celebrado en el 2000, fue el apodado como "referéndum sindical" por su temática sobre una renovación de las autoridades de las confederaciones y centrales sindicales del país. El cuarto, fue la revocatoria del mandato o mejor conocido como "referéndum revocatorio" al que se sometió el presidente Chávez en 2004. El quinto, fue el llamado "referéndum constitucional" de 2007 para reformar la Constitución de 1999, mientras el sexto, calificado como "referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional", fue celebrado en 2009, para buscar de nuevo modificar la Constitución vigente.

Los resultados de estos seis referéndums fueron, en la mayoría de los casos, favorables a la posición del Presidente Chávez. La única vez que esto no sucedió fue en el referéndum de 2007, donde salió derrotada la iniciativa del Gobierno de enmendar la Constitución de 1999. Es un balance que, por encima de sus causas y consecuencias, ha sido reseñado en la literatura para destacar la exitosa carrera presidencial de Chávez desde sus inicios. Entre sus victorias electorales, muchos estudios cuentan también los referéndums en donde salió vencedora la opción promovida por el propio Chávez, lo cual redunda en la evidencia de que estos procesos referendarios fueron, en cada ocasión, una suerte de plebiscito hacia su gestión como presidente.

La razón de que a final de cuentas el blanco de todos los referéndums realizados fuera el mismo Chávez estuvo en que este fue su principal impulsor o detractor. Por encima del asunto que motivaba el referéndum, estaba él como personaje de aprobación o de rechazo. Era otra contienda electoral más, pero sin un candidato rival, donde parecía que el presidente (con excepción del referéndum revocatorio de 2004) se jugaba su continuidad, pese a tenerla garantizada por mandato constitucional durante seis años. Esto terminó restando particularidad a los procesos referendarios, los cuales se mimetizaron dentro del contexto general de competencia electoral casi permanente en que entró el sistema político venezolano desde el inicio de la Revolución Bolivariana.

En cada uno de los seis referéndums que se llevaron a cabo durante el tiempo que Hugo Chávez gobernó Venezuela, el centro de los debates entre el oficialismo y los sectores de oposición estuvo principalmente en el tema que motivaba el referéndum (promovido casi siempre por el Gobierno) y en la campaña electoral que la realización de la consulta traía consigo. En pocas palabras, la punta del iceberg. Todo aquello que estaba detrás, desde los mecanismos institucionales y las dinámicas políticas de activación del referéndum hasta la formulación de la pregunta y los criterios de composición del cuerpo electoral habilitado para participar, muchas veces se daba por descontado. Todos estos aspectos llegaban, incluso, a verse como formalidades del propio proceso referendario. La mayoría de la veces, lo que se discutía en el país no estaba tanto en la estructuración del referéndum como instrumento de consulta directa a

los ciudadanos, sino en la celebración del mismo como otras elecciones más donde el punto de mira era en última instancia la figura del presidente Chávez.

La atención sobre los aspectos más visibles de los distintos referéndums realizados en Venezuela durante la denominada Revolución Bolivariana también se arraigó con fuerza en la mayor parte de los estudios al respecto. Es escaso el tratamiento documentado sobre las dinámicas políticas e institucionales de activación y estructuración de estos referéndums. Por un lado, aquellos escritos que manifiestan una posición favorable hacia los gobiernos de Chávez se han limitado a destacar dichos referéndums como expresión genuina del Poder Popular y a subrayar cada uno de los triunfos a favor de la opción defendida por el Gobierno, como un avance dentro del proceso revolucionario que se inició con la llegada de Chávez a la primera magistratura del Estado[14].

Por otro lado, los análisis que parten de un cuestionamiento de la Revolución Bolivariana se han centrado principalmente en considerar los referéndums promovidos por el Gobierno como un rasgo básico del modelo de democracia plebiscitaria y neopopulista que encarna el proyecto revolucionario de Chávez[15]. Es una conclusión que generalmente ha sido producto más de una valoración sobre el contenido de las reformas radicales (e incluso, refundacionales) emprendidas por Chávez mediante la celebración de referéndums que sobre un examen en torno a la manera como se han activado y desarrollado dichos procesos referendarios. Aparte de algunas interpretaciones hechas desde el Derecho y que han tachado de inconstitucionales a la mayoría de estas consultas[16], es habitual encontrar en las aproximaciones politológicas sobre el fenómeno vagas referencias a los procesos de activación de los distintos referéndums realizados durante los gobiernos de Chávez.

Cada uno de estos referéndums siguió unas dinámicas políticas e institucionales de activación y estructuración bastante específicas que hasta el momento han sido de poco interés en los estudios sobre la Revolución Bolivariana. Descuidando su fenomenología, la mayoría de los análisis, con cierta parsimonia científica, han partido del referéndum como una realidad ya dada. Han asumido los referéndums como entidades configuradas sin reparar en sus dinámicas constitutivas. Cuando mucho se han detenido a exponer la viabilidad o, en su defecto, la dificultad que registraron los distintos referéndums para salir adelante. No obstante, en dichas interpretaciones se han dejado de lado los elementos que condicionaron tales escenarios favorables o adversos.

La larga experiencia alrededor del mundo sobre el funcionamiento del referéndum ha demostrado que este mecanismo de democracia directa, aunque esté institucionalizado formalmente dentro del respectivo marco jurídico, no por ello tiene garantizado su viabilidad en la práctica[17]. Han sido, incluso, muy frecuentes las

---

[14] HARNECKER, Marta: "Venezuela: pos referendo: los nuevos desafíos", en *Filosofía, política y economía en el laberinto*, n. 16, 2004, pp. 21-31; ROMERO, Juan Eduardo: "Venezuela: dinámica política y cambio en los procesos electorales", en *Espacio Abierto*, vol. 21, n. 2, 2012, pp. 247-276.

[15] RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Partidocracia y democracia plebiscitaria: El ascenso de un nuevo régimen en Venezuela", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 13, 2002, pp. 111-121; GARCÍA SAMANIEGO, Francisco y GRIMALDO, Jaime: "Crisis de la gobernabilidad en Venezuela: el neopulismo bajo los medios de comunicación, en *Argumentos*, vol. 20, n. 54, 2007, pp. 53-77.

[16] BREWER-CARÍAS, Allan: "La demolición del Estado de Derecho en Venezuela: Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 6, 2009, pp. 52-61; ÁLVAREZ, Tulio Alberto: *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007; AGUIAR, Asdrúbal: *Historia Inconstitucional de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.

[17] MOLTENI, Margarita; FREY, Bruno y KRAUSE, Martin (Coord.): *Democracia Directa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997; SEGOVIA, Patricia Silva: "La iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum en el procedimiento de reforma constitucional en el ordenamiento constitucional comparado",

ocasiones en que sin contar con fundamento legal se han convocado referéndums que han tenido al final un perfil vinculante. Por su aplastante carácter extraordinario, el referéndum es un mecanismo muy particular de consulta directa a los ciudadanos, cuya puesta en marcha, estructura y efectos son completamente distintos a los comicios que en todo sistema democrático se realizan de modo regular para elegir y renovar los cargos de representación política de la rama ejecutiva o legislativa del Estado.

Otra cuestión que entra dentro de las dinámicas de activación de un referéndum son los criterios que llevan a los actores (el gobierno o la sociedad civil) a promover este tipo consultas[18]. Es cierto que pueden ser puestos a disposición de una política de hechos consumados, legitimando en realidad decisiones ya tomadas por las élites gobernantes, pero también poner entredicho a estas mismas, cuando los resultados de la consulta son contrarios a la opción que ellas secundaban. Asimismo, el referéndum puede ser un canal para la participación directa de la población en los asuntos públicos de trascendental importancia, aunque ello no lo exime de que termine contribuyendo al mismo tiempo en el estableciendo de una dictadura de la mayoría. Los referéndums tienen una lógica de juego suma cero, que cierra la posibilidad de distribuir ganancias entre todas las opciones en pugna; la mayoría ganadora se lo lleva todo[19].

Los diversos motivos (preceptivos o no) y las posibles tendencias (democráticas o autoritarias) que podrían respectivamente fundamentar un referéndum, conlleva a tomar muy en cuenta las dinámicas asociadas a su particular configuración como mecanismo de consulta (popular). Más allá de la voluntad política de determinados representantes de convocar un referéndum, pueden existir otros factores institucionales y políticos que dificulten su materialización. Por ejemplo, la falta de respaldo del poder legislativo a una propuesta de referéndum del gobierno, o viceversa, puede echar por tierra cualquier iniciativa "desde arriba" de llevar adelante un referéndum. Si el actor promotor del referéndum no tiene la potestad exclusiva para poner en marcha la consulta tendrá que negociar su convocatoria.

Tampoco los recursos organizativos con que cuenten los ciudadanos para desarrollar un movimiento social a favor de un referéndum garantizan su viabilidad hasta el final. Por más que el referéndum esté consagrado legalmente como un derecho que puede ejercer libremente la población, si el gobierno ve en la consulta elementos que puedan poner en riesgo su estabilidad colocará toda clase trabas a las iniciativas "desde abajo" de convocar un referéndum. No hay que olvidar que, en última instancia, lo único que carece de intermediación estatal dentro de un proceso referendario, y por tanto expone un carácter directo, es el asunto que se somete a consideración del ciudadano para que éste se manifieste al respecto. Todo lo demás es formalizado, supervisado y hasta condicionado por las autoridades.

Un referéndum no sólo es un acto comicial que intentan promover las autoridades o los ciudadanos para establecer preferencias agregadas sobre un determinado asunto. Sin restarle importancia a ese estadio electoral, el referéndum, es un proceso que tiene un antes y también un después. El antes representa toda la fase relativa a su activación y a la formulación de la pregunta: desde el lanzamiento de la

---

en *Serie estudios*, año VIII, n. 185, 1998, pp. 1-32; SOTO BARRIENTOS, Francisco: "El referéndum en Latinoamérica: Un análisis desde el Derecho Comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLVI, n. 136, pp. 2013, pp. 317-346.

[18] BARCZAK, Monica: "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n. 3, 2001, pp. 37-59; RIERA SAGRERA, Pedro: "Referenda y estrategia de los políticos. 35 años de democracia directa en Europa", en *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 7, n. 2, 2008, pp. 119-129.

[19] ALTMAN, David: "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*. vol. XII, n. 2, 2005, pp. 203-232.

propuesta (que puede ser en sí misma hacer un referéndum sobre un determinado asunto o que la propuesta lleve aparejado la realización de éste por razones prescriptivas) hasta finalmente la salida adelante de la consulta con la fijación de una fecha para su celebración. El después es esa fase relativa a los efectos y consecuencias derivadas de los resultados obtenidos con la celebración del referéndum: si éstos respaldan o fuerzan a las autoridades a acometer reformas en la dirección que expresan los mismos, generando una modificación de la situación actual, o si, por el contrario, lo que dijeron las urnas neutraliza las intencionalidades latentes o manifiestas de cambio de los promotores del referéndum y, por tanto, ello contribuye a mantener la realidad vigente.

Aunque las tres etapas de un proceso referendario: la de activación, la comicial y la de sus efectos, están, lógicamente, vinculadas entre sí, es posible delimitar el análisis a una de estas. En cierta medida, ello ya se ha hecho en los estudios sobre algunos de los referéndums venezolanos celebrados en el marco de la Revolución Bolivariana[20]. De un modo no premeditado, los análisis han centrado su atención en mayor proporción sobre los efectos puntuales y las consecuencias generales de estas consultas, principalmente de las celebradas al poco tiempo de Chávez como presidente. Lo más importante de éstas ha sido especificar como corolario el establecimiento de una Asamblea Constituyente que redactó la Constitución actualmente vigente o de exponer como máxima repercusión la creación de una nueva república (bolivariana y socialista)[21].

Por encima de cualquier valoración política o ideológica sobre el contenido de los cambios que proponían los referéndums realizados durante la Revolución Bolivariana, la trascendencia que tenían dichas propuestas de reforma nunca fue algo imprevisto en los círculos políticos y académicos contrarios o a favor del proyecto revolucionario de Chávez. Mucho antes que estos cambios llegaran a concretarse, sus principales dimensiones estaban previstas por la magnitud de las consecuencias a los que éstos conducirían. El sólo hecho de buscar cambiar la Constitución de 1961 ya en sí mismo apuntaba a un asunto de importancia suprema, que despertó en todos los sectores del país un enorme debate sobre sus pros y contras así como acerca de las vías para conducir dicho proceso, bien sea para frenarlo o para sacarlo adelante.

La propuesta de Chávez de cambiar la Constitución de 1961 no era algo nuevo para el país. En 1992 había habido un primer intento de reforma que terminó siendo desestimado por el Poder Legislativo de entonces. No obstante, eran enormes las diferencias entre el proyecto de reforma de 1992 y el planteamiento de Chávez en 1999 de hacer una «Constitución Bolivariana» que sustituyera por completo la carta magna sobre la que se había fundamentado, desde sus inicios, la democracia venezolana. Entre estos dos proyectos de reforma, sería demasiado simplista e ingenuo afirmar que fue sólo la voluntad soberana, a través de su manifestación en unos referéndums, lo que hizo posible que el más complejo de estos proyectos, llevado a cabo durante el primer gobierno de Chávez, fuera el que finalmente tuviera éxito.

Existe una etapa pre-referéndum muy importante antes de caer en los logros (y fracasos) de la Revolución Bolivariana que fueron facilitados por los resultados obtenidos en los referéndums. Esto es así, tanto en aquellos referéndums realizados al

[20] KORNBLITH, Miriam: "Election versus Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 124-137; LISSIDINI, Alicia: "Direct Democracy in Uruguay and Venezuela: New Voices, Old Practices", en CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric y SHARPE, Kenneth (Eds.): *New Institutions for Participatory Democracy in Latin American: Voices and Consequence*, Palgrave Macmillan, New York, 2012, en concreto, pág. 161 y ss.

[21] VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano", en *Agora: Revista de Ciencias Sociales*, n. 13, 2005, pp. 7-10.

poco tiempo de la llegada de Chávez al poder como en los que se celebraron después en sus sucesivos gobiernos. Sin obviar el contexto general (de descrédito de los partidos tradicionales) que se ha señalado siempre en la literatura como condición favorable con la que contó Chávez para sacar adelante varios referéndums, es posible encontrar, dentro lo fue la fase de activación de cada uno de estos procesos referendarios, otros elementos más específicos que también coadyuvaron en el desarrollo de los mismos y que permitieron a Chávez tener otra fuente de enorme legitimidad para introducir grandes reformas en el sistema político entre 1999 y 2009.

La mayoría de los referéndums que se celebraron durante los gobiernos de Hugo Chávez no trataban sobre realizar algunos reajustes puntuales al marco legal e institucional que sostenía el modelo de democracia instaurado en 1958. El modo (paraconstitucional) como se activaron algunos de estos referéndums ya lo dejaba claro de entrada. En ellos se ventiló fue una transformación profunda del régimen, del sistema político y hasta del propio funcionamiento de la sociedad. Los primeros referéndums planteaban cambios significativos en todos estos ámbitos (a partir de elaborar y promulgar una nueva Constitución) y los últimos buscaban consolidar dicho cambio (a partir de hacer algunas enmiendas a esa nueva Constitución).

Considerando la magnitud y el alcance de las propuestas de cambio que fueron objeto de consulta en cada uno de los seis referéndums realizados a lo largo de los tres periodos presidenciales de Hugo Chávez, este trabajo tiene como objetivo general analizar las dinámicas de activación y estructuración de los procesos referendarios desarrollados durante la Revolución Bolivariana entre 1999 y 2009. Se trata, en otras palabras, de centrar la atención, principalmente, en la dinámica político-institucional que materializó el desarrollo de estos referéndums a partir de reconocer el papel que jugaron los distintos actores involucrados. Para ello, se toma en cuentan los postulados de la teoría de los jugadores con veto acerca de las lógicas competitivas o exclusivas de control que puede tener el establecimiento de la agenda en un referéndum.

Frente al habitual debate (sin salida) en la literatura sobre si los referéndums realizados durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez fueron una manifestación de más democracia o de gran autoritarismo, una fórmula alternativa de interpretar dichos referéndums es aclarando: ¿Cómo fue el control sobre el establecimiento de la agenda en los distintos procesos referendarios? Debido a que el referéndum es una institución política que puede ser utilizada por sus promotores para intentar cambiar la realidad vigente, las posibilidades de usar esta institución de una manera democrática o autoritaria para promover cambios va depender en gran medida de que la construcción de la agenda del proceso referendario esté repartido entre diversos actores o concentrado en uno sólo.

2. HIPÓTESIS

La Revolución Bolivariana de Chávez fue un proyecto socio-político de cambio; de cambio frente al *statu quo* que representaba el modelo democrático de los partidos tradicionales. En sus inicios –por la vía democrática-, dicho proyecto tuvo que sortear un escenario de "gobierno dividido" para conseguir su puesta en marcha. Durante su construcción como nuevo *statu quo*, el proyecto tuvo que hacer frente, entre otras amenazas (algunas no institucionales), a una posible revocación "desde abajo" de quien fuera su líder. Después para garantizar su mantenimiento y evolución en el tiempo, este mismo proyecto tuvo que verse en la necesidad de enmendar las bases constitucionales sobre las que se había fundamentado en un principio. Tres situaciones distintas, donde Hugo Chávez requirió que (algunos de) los actores políticos del sistema estuvieran a

favor, respectivamente, del cambio, la continuidad y la estabilidad. Estos actores del sistema político son los jugadores con veto.

La hipótesis central de esta investigación consiste en que desde el comienzo de la Revolución Bolivariana en 1999 el desarrollo de distintos procesos referendarios, en su mayoría controlados por el Poder Ejecutivo, permitieron la eliminación, sustitución y creación de jugadores con veto dentro de la dinámica de cambios políticos y constitucionales que vivió el sistema político durante los tres gobiernos de Hugo Chávez. En un contexto de enorme descrédito social de los partidos políticos tradicionales y de las instituciones del Estado que éstos dominaban, el control exclusivo del Gobierno sobre el establecimiento de la agenda de los referéndums contribuyó en la modificación de las reglas de juego de la democracia venezolana, tanto de las establecidas en la Constitución de 1961 como posteriormente de algunas de las fijadas en la Constitución de 1999.

Las hipótesis secundarias y de trabajo son las siguientes:

1. El nivel de formalización del referéndum en el ordenamiento jurídico vigente fue independiente de la institucionalización y empleo de este mecanismo de consulta por parte del Gobierno.
2. Las veces que la activación de un referéndum fue impulsada por el Gobierno, ello contribuyó a prolongar el contexto de oportunidad política que le sirvió de base inicial para promocionar el uso de dicha institución.
3. Los asuntos promovidos por el Gobierno como objeto de consulta forzaron en la mayoría de las ocasiones a un cambio en el papel que tenían asignados originalmente los distintos actores del sistema político para la toma de decisiones sobre dichos asuntos.
4. El proceso comicial de todos los referéndums así como de la revocatoria del mandato estuvo marcado por una gestión electoral cuyas pautas organizativas y temporales fueron impuestas por el Gobierno.
5. Los procesos referendarios, cuyos resultados electorales favorecieron la opción defendida por el Gobierno, alcanzaron la mayoría de las veces una finalidad distinta a la que formalmente tenía la consulta.

Se sostiene que en cada uno de los procesos referendarios, incluso en aquellos en los que Chávez no consiguió los resultados esperados, el control que éste tuvo sobre las agendas de los referéndums contribuyó a los cambios y continuidades que aseguraron el desarrollo de la Revolución Bolivariana. Esta idea se fundamenta empíricamente en el hecho de que en las distintas ocasiones en las que la figura del referéndum fue considerada –a iniciativa del Gobierno o de la Oposición- la agenda acabó siendo establecida por el presidente Chávez en casi todas sus dimensiones. Mientras en los primeros tres referéndums, su control por el Gobierno permitió la sustitución y configuración de las reglas que determinaron el papel de los diferentes actores políticos dentro del proceso de cambio revolucionario, en los tres referéndums siguientes, su control por el Gobierno permitió ajustar así como modificar las reglas formalizadas para la asegurar la continuidad de éste y reforzar la preservación del proyecto de revolución del presidente.

A partir de que el proyecto de Revolución Bolivariana abandonó la opción del golpe de Estado y asumió la vía democrática el desarrollo de dicho proyecto socio-político quedó expuesto a una dinámica de jugadores con veto. Es decir, la realización del mismo necesitaría de ciertos consensos políticos y sociales. Cuando Hugo Chávez optó por el camino democrático para llevar adelante su proyecto revolucionario era

indudable que este camino así como le otorgaba libertades, por ejemplo, para lanzarse a la Presidencia, también le imponía las restricciones institucionales propias de una democracia. Pese a que Chávez ganó las elecciones en 1998 en un momento de gran debilidad institucional del modelo democrático creado por los partidos Acción Democrática y COPEI, dicho modelo, con arreglo a ciertos criterios normativos –formales e informales-, mantenía la presencia o aparición de determinados jugadores con veto a los que el nuevo presidente tendría que considerar para llevar a cabo su plan de cambiar el sistema político vigente.

En vista de la indudable resistencia que conseguiría Chávez para cambiar el sistema vigente, la fórmula que empleó entre 1999 y 2000 para hacer frente a las demás instituciones del Estado controladas por los partidos tradicionales fue introducir a la población como jugador con veto dentro sistema político. Convertirla de manera eventual en un actor adicional dentro del proceso de decisiones políticas. El instrumento que utilizó para ello fue el referéndum, la institución de democracia directa (IDD) más clásica conocida. El uso de dicha institución en las tres primeras ocasiones le facilitó al Hugo Chávez arrebatarle la hegemonía del sistema político a los partidos tradicionales, sentar las bases constitucionales de su proyecto de Revolución Bolivariana y extender su primer mandato como Presidente de la República.

La pauta plebiscitaria de convertir a la población en jugador con veto no fue una práctica sólo de Chávez. También fue ensayada en una ocasión por los actores contrarios al nuevo *statu quo* revolucionario. La enorme polarización política que se había instalado en un sistema cuyo establecimiento fue privado de los consensos básicos para su equilibro (inestable) comenzó a poner de manifiesto sus formas resolutivas extremas. En este caso, fue un proceso de revocatoria del mandato presidencial del Presidente, el cual fue activado en 2004 a raíz de una "estructura de oportunidad política"[22] que tuvieron los partidos tradicionales para alterar un sistema político cuyas principales instituciones ya estaban controladas por los partidos y grupos políticos afectos al Gobierno. Dicho control evitó que la revocatoria del mandato se convirtiera en un enorme riesgo para la continuidad de la Revolución Bolivariana.

Entre elecciones y referéndums, la Revolución Bolivariana empezó a exteriorizar que su mantenimiento a largo plazo como proyecto socio-político no dependía del desarrollo de instituciones; era un asunto de continuidad de Hugo Chávez al frente del Poder Ejecutivo. No obstante, las restricciones institucionales del régimen impedían tal ejercicio de gobierno. Esto llevó nuevamente al presidente Chávez a promover en dos ocasiones un referéndum, el cual permitiría introducir a la población como jugador con veto para modificar de manera parcial el sistema vigente. En el primero de estos procesos referendarios, celebrado en 2007, Chávez no logró acercar las preferencias del eventual jugador con veto a su propuesta de reforma, pese a haber establecido la agenda del referéndum. En el segundo, realizado en 2009 lo consiguió. El presidente Chávez había ajustado su propuesta de la reelección indefinida, haciéndola

[22] Teniendo como teoría base al paradigma de la acción racional, el enfoque de las oportunidades políticas entiende a las estructuras de contexto presentes en un sistema político como factores que incentivan o restringen el comportamiento de los actores, el cual, supuestamente, está basado en una relación costo-beneficio. Sobre la teoría de oportunidades políticas, véase: EISINGER, Peter: "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", en *American Political Science Review*, n. 69, 1973, pp. 11-28; TARROW, Sidney: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994; MCADAM, Dough: "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", en MCADAM, Dough; MCCARTHY, John y ZALD, Mayer (Eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 23-40.

atractiva a otros actores del sistema distintos a aquel al que le correspondió decidir el cambio a través de las urnas en el referéndum.

Ubicado dentro del espacio temporal de los tres gobiernos de Hugo Chávez, el estudio busca responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo el presidente Chávez pudo valerse del referéndum para instrumentar su proyecto revolucionario?; ¿Cómo consiguió el Gobierno establecer la agenda en cada referéndum?; ¿Cómo fue el control de la agenda en los distintos procesos referendarios?; ¿Qué papel jugaron los diversos actores políticos en el desarrollo de los referéndums?; ¿Cuáles referéndums ayudaron a transformar el *statu quo* y cuáles a conservarlo? En términos operativos, son precisamente las respuestas a tales interrogantes las que permitirán, en última instancia, validar o no la hipótesis central sobre la que se asienta esta investigación.

3. METODOLOGÍA

La aproximación al fenómeno de las instituciones de democracia directa en Venezuela que se realiza en este estudio radica en un análisis de su funcionamiento como entidades formalizadas en una realidad específica concreta. A partir de tomar en cuenta que el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato son instituciones formales del sistema político venezolano, el estudio de sus dinámicas reales durante la Revolución Bolivariana se aborda mediante un diseño metodológico descriptivo de las propiedades que tuvo el establecimiento de la agenda en cada uno de los seis procesos referendarios suscitados entre 1999 y 2009. Siguiendo a Bartolini, se trata de una estrategia de investigación intensiva que: "…considerando muy pocas unidades –o sólo una, al límite– se estudia en ellas un elevado número de propiedades o dimensiones."[23].

Las unidades de análisis corresponden a los cinco referéndums y a una revocatoria del mandato que fueron realizados en el marco temporal de los tres períodos de gobierno de Hugo Chávez. Para establecer cualitativamente la modalidad de desarrollo de la agenda de esta media docena de procesos referendarios se definieron cinco unidades de observación sobre la dinámica político-institucional que desde el punto de vista teórico rodea la utilización de las principales figuras de la democracia directa dentro de cualquier sistema político (representativo). Las cinco dimensiones observadas son: i) la formalización jurídica de la institución; ii) la lógica de activación; iii) la estructuración del contenido de la consulta; iv) la gestión electoral de la consulta y v) la repercusión y alcance de los resultados electorales.

En primer lugar, la formalización jurídica de la institución se refiere a la existencia o no de una configuración legal que fundamenta la utilización de la respectiva figura de democracia directa. En segundo lugar, la lógica de activación da cuenta del tipo de mecanismo para poner en marcha el proceso referendario. En tercer lugar, la estructuración del contenido de la consulta consiste en el procedimiento que siguió la formulación como interrogante del asunto objeto de la consulta. En cuarto lugar, la gestión electoral de la consulta radica en la dinámica organizativa de los comicios del proceso referendario. En quinto lugar, la repercusión y alcance de los resultados electorales reside en el modo en que la opinión mayoritaria del cuerpo electoral es asumida y empleada por los otros actores del sistema. Estas cinco dimensiones corresponden a la variable independiente.

La observación de las cinco dimensiones que encierra la instrumentación del referéndum y la revocatoria del mandato como instituciones políticas a las que recurren

[23] BARTOLINI, Stefano: "Metodología de la investigación política", en PASQUINO, Gianfranco (Ed.): *Manual de Ciencia Política*. Alianza, Madrid, 1988, pág. 44.

los actores para la estabilidad o cambio del sistema se realiza bajo una perspectiva sincrónica. Cada proceso referendario en cuestión está delimitado al diseño institucional y al contexto político que le dieron origen. Son procesos de consulta directa a través del voto con una particularidad única por la "coyuntura crítica"[24] o la estructura de oportunidad política que propició su desarrollo. Sin bien la configuración de estos escenarios críticos o de oportunidad requieren una lectura histórica que tome en consideración los procesos de cambio social y político en el tiempo, el estudio de las instituciones de democracia directa durante la Revolución Bolivariana se limita a su manifestación real en el momento que tuvieron lugar.

La descripción de las características que asume el control de agenda de los diferentes aspectos normativos y operativos de los procesos referendarios se realiza partiendo de considerar la figura del referéndum y la revocatoria del mandato como instituciones políticas de naturaleza fáctica y, por tanto, susceptibles de ser utilizadas por los actores del sistema político en función de ciertas pautas formales o informales que establecen incentivos y restricciones para su uso. Son instituciones externas al sujeto, cuya configuración formal y funcionamiento real lo establecen los actores del sistema mediante la imposición unilateral o a través del consenso. Ello significa que el establecimiento de la agenda de dichas instituciones está condicionado por el comportamiento de los actores.

El análisis sobre el funcionamiento de las instituciones de democracia directa en una determinada realidad como la venezolana plantea un estudio de caso sin pretensiones de generalización sino más bien de contrastación de lo expuesto por la doctrina acerca del papel de estas instituciones en la producción de políticas. En este sentido, para describir las cualidades del proceso de creación, mantenimiento o cambio de políticas dentro del sistema político venezolano a raíz de la utilización del referéndum y de la revocatoria del mandato se establecieron cinco unidades de observación sobre las circunstancias políticas e institucionales que teóricamente acarrea la formalización y funcionamiento de dichas instituciones en un régimen democrático. Las cinco dimensiones observadas son: i) la institucionalización del mecanismo de consulta; ii) la promoción de contextos de oportunidad política; iii) el papel de los actores institucionales; iv) el perfil estratégico de la consulta y v) la dirección del cambio.

En primer lugar, la institucionalización del mecanismo de consulta da cuenta del nivel desarrollo institucional que en la práctica manifiesta la figura de democracia directa. En segundo lugar, la promoción de contextos de oportunidad política se refiere al mantenimiento o desaparición de las circunstancias político-institucionales que permitieron el proceso referendario. En tercer lugar, el papel de los actores institucionales consiste en la posición real de los distintos actores con potestad legal sobre la consulta para influir en su desarrollo. En cuarto lugar, el perfil estratégico de la consulta reside en el carácter deliberado o sobrevenido que en realidad reporta la consulta. En quinto lugar, la dirección del cambio radica en el componente de estabilidad o cambio del sistema político que registra el proceso referendario y sus resultados. Estas cinco dimensiones corresponden a la variable dependiente.

[24] Véase: COLLIER, Ruth y COLLIER, David: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin American*, Princeton University Press, Princeton, 1991; CAPOCCIA, Giovanni y KELEMEN, R. Daniel: "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory", en *World Politics*, n. 59, 2007, pp. 341-369. Sobre el caso venezolano, consúltese: KORNBLITH, Miriam: "Venezuela: de la democracia representativa al socialismo del siglo XXI" en TANAKA, Martín (Ed.): *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Instituto de Estudios Peruanos, IDEA Internacional, Lima, 2009, pp. 73-123.

La observación de las cinco dimensiones sobre las propiedades de funcionamiento de las instituciones del referéndum y la revocatoria del mandato en la toma de decisiones y producción de políticas se realiza bajo una perspectiva diacrónica. En el caso particular de la Revolución Bolivariana, cada proceso referendario está concatenado por las consecuencias (de cambio o estabilidad) que generó. Más allá del correspondiente aprendizaje institucional de los actores con cada consulta, las políticas establecidas tras su respectiva celebración fueron, en cierta medida, en el punto de partida de la siguiente consulta. No hay nada de indiscriminado en la sucesión de los asuntos que fueron objeto de consulta. Por el contrario, registran una gran linealidad en su trayectoria histórica. A cada cual le antecede otro. Por ejemplo, habría sido imposible dentro del sistema político venezolano, la realización de un referéndum de reforma parcial de la Constitución en 2009, si en 1999 no se hubieran celebrados dos que permitieron la creación de dicha carta magna.

Siguiendo como técnica de observación la de tipo documental, las principales fuentes de información son de tipo primario. En su gran mayoría, estas fuentes las constituyen leyes, resoluciones de instituciones oficiales, entre ellas, decretos presidenciales, sentencias judiciales, decretos legislativos, bases y reglamentos comiciales y estadísticas electorales. Este conjunto archivístico lo complementa los discursos y alocuciones del presidente Hugo Chávez, recogidos en memorias por organismos del Estado venezolano, así como también los informes de algunas asociaciones civiles y ONG que estuvieron involucradas en los distintos procesos referendarios. Además se recurre a artículos de prensa de algunos diarios de circulación nacional que recogen pronunciamientos y entrevistas de las principales figuras políticas que tuvieron alguna participación en el desarrollo de los acontecimientos que rodearon la realización de los referéndums y de la revocatoria del mandato.

Una de las ventajas que tiene el estudio de muchos de los hechos políticos de importancia que han acontecido durante la llamada Revolución Bolivariana está en el gran acervo documental (escrito y visual) que existe sobre los mismos. Ello ha tenido que ver con el desarrollo de una prolífica producción editorial sobre el tema tanto por parte de los órganos oficiales del nuevo Estado bolivariano como de las empresas editoras de los principales medios de comunicación impresos en Venezuela. Éstos, por separado, se han encargado de recoger un significativo número de documentos y testimonios sobre los acontecimientos que han marcado la historia política reciente del país. Es estimable la cantidad de documentos oficiales recopilados así como de entrevistas realizadas al presidente Chávez y otras figuras políticas (aliadas o contrarias) al proyecto socio-político de éste. Ello ha facilitado el acceso a datos necesarios para la investigación, lo cual ha permitido a la vez prescindir de la realización de entrevistas para la búsqueda de información empírica.

4. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio está organizado en siete capítulos. El primero de ellos expone la dimensión teórica de las instituciones de democracia directa. Se analizan los aspectos teóricos generales que definen al referéndum, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa popular como instituciones políticas que introducen a la población como un jugador con veto dentro de la dinámica de creación, mantenimiento o cambio de políticas públicas. Tras señalar los alcances y límites que puede tener la población en los asuntos públicos mediante las instituciones de democracia directa, se explican las distintas fases político-institucionales que componen el desarrollo formal y práctico de un proceso referendario.

El segundo capítulo aborda el primer proceso referendario que tuvo lugar en la Revolución Bolivariana: el referéndum consultivo de 1999. Se analiza el control de la agenda de la consulta convocada por el presidente Chávez para reformar la Constitución de 1961 a través de la instalación de un órgano constituyente. A la luz de esta iniciativa gubernamental, se describe la dinámica institucional y política que caracterizó el funcionamiento de dicho referéndum para configurar un esquema de jugadores con veto a favor del naciente proyecto revolucionario. Se explica su utilización por el Gobierno como un recurso político alternativo al modelo habitual de construcción de consensos dentro del régimen democrático fundado por los partidos tradicionales.

En el tercer capítulo se analiza el funcionamiento del proceso referendario de diciembre de 1999 que ultimó la aparición de la Constitución Bolivariana. Más allá de su lógica naturaleza vinculante, sobre dicho referéndum se examinan los aspectos políticos e institucionales que condicionaron su materialización tanto formal como práctica. Al margen del contenido de la nueva norma fundamental, se describe la dinámica de articulación del referéndum como institución dentro de la reforma constitucional promovida por el presidente Chávez. Se expone que el carácter prescriptivo que rodeó a este referéndum no excluyó que el mismo fuera un proceso ajeno a la presencia de jugadores con veto.

El cuarto capítulo versa sobre el referéndum consultivo promovido por el presidente Chávez en el año 2000 para forzar la renovación de los dirigentes sindicales de todas las centrales obreras y de trabajadores registradas en el país. En el marco de las facultades para convocar referéndums que daba a los poderes del Estado la nueva Constitución Bolivariana, se describe el proceso de gestación y desarrollo de un referéndum convocado desde arriba sobre un asunto que corresponde al ámbito de la sociedad civil. Se explica la poca efectividad que puede tener un referéndum para alterar el *statu quo* cuando un actor del sistema político sin posibilidad de veto institucional sobre una determinada cuestión intentar introducir al cuerpo electoral como jugador con veto sin ser éste en realidad el auténtico segmento de la población con poder de veto sobre dicha cuestión.

El quinto capítulo examina el proceso de revocatoria del mandato del que fue objeto Hugo Chávez en 2004. Considerando la estructura de oportunidad política y la de movilización de recursos organizativos en que se fundamenta el desarrollo de dicho "referéndum revocatorio", se describen los límites del control de la agenda por parte de los actores promotores de la consulta. Aun cuando la revocatoria del mandato llegó hasta su última fase, se analizan las restricciones políticas e institucionales del régimen democrático-bolivariano para el establecimiento de un escenario competitivo tanto en lo respecta a la activación del proceso referendario como en lo relativo a su campaña electoral. Se explica la relatividad como jugador con veto que puede tener el establecedor de la agenda frente a la aparición de otros de jugadores con posibilidades de aplazarla.

El sexto capítulo se ocupa del referéndum impulsado en 2007 por el presidente Chávez para reformar parcialmente la Constitución Bolivariana. En medio del carácter prescriptivo que asume este proceso referendario, se describe el papel exclusivo del Gobierno en el establecimiento de la agenda de la consulta. Se analiza el riesgo que puede conllevar para el promotor de la iniciativa (de cambio) generar una dinámica privada de construcción de la agenda del referéndum que le permita exponerse directamente al cuerpo electoral como único jugador con veto sin considerar en profundidad las preferencias de este jugador. En este caso, el problema de falta información (no de los votantes sino) sobre los votantes se tradujo en un resultado negativo para los planes de reforma del Gobierno.

El séptimo capítulo trata sobre el referéndum que se activó en 2009 como consecuencia del segundo intento del presidente Chávez de enmendar la Constitución creada en 1999. A partir, nuevamente, de la misma ventaja posicional que este tipo de referéndum (obligatorio acotado) ofreció al Gobierno para la construcción de la agenda de la consulta, se realiza un análisis de los distintos aspectos que caracterizaron este proceso referendario, comparándolo con el desarrollado en el año 2007. Se destacan los beneficios que tiene para el actor que promueve la propuesta de cambio acercar el contenido de la misma a los intereses de otros actores políticos que, sin tener poder de veto sobre el asunto en cuestión, cuentan con recursos organizativos para movilizar al jugador que sí lo tiene.

El trabajo termina con unas conclusiones en donde se expone que la formalización y uso que ha caracterizado a las instituciones de democracia directa durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez está lejos de haber contribuido a mejorar la calidad del sistema político venezolano. Más bien refleja abiertamente el tránsito del particular modelo populista de conciliación entre élites, en el que se basó el funcionamiento de la democracia venezolana durante el período de hegemonía de los partidos tradicionales, a un modelo populista plebiscitario (entre líder y masas) que permitió el establecimiento y desarrollo hegemónico de un proyecto socio-político nacionalista de encaje izquierdista y militarista, pero con escasos mecanismos políticos e institucionales para la construcción de amplios consensos que aseguren la estabilidad gubernamental del sistema.

CAPÍTULO I

EL REFERÉNDUM COMO INSTITUCIÓN DE DEMOCRACIA DIRECTA PARA LA CREACIÓN, MANTENIMIENTO O CAMBIO DE POLÍTICAS

Como otros conceptos en la Ciencia Política, el referéndum también ha encerrado una gran dificultad para el acuerdo dentro de la doctrina sobre las instituciones de democracia directa. En la literatura en cuestión se habla de plebiscitos, revocatorias, vetos populares, iniciativas legislativas populares y hasta de presupuestos participativos. El punto de partida del debate parece ir más allá de una mera cuestión de clasificación y semántica alcanzando al propio concepto de democracia directa. En este sentido, algunos autores, como Duverger, prefieren reservar el concepto de democracia directa para referirse estrictamente el tipo de democracia que se practicaba en la antigua Atenas mediante la asamblea general de ciudadanos y considerar más bien las figuras del referéndum y la iniciativa popular como instituciones de democracia «semidirecta»[25].

Sin ánimos de entrar en una discusión de este tipo, la cual ha contribuido muy poco sobre la razón de ser de estas instituciones, baste con señalar que la intención de aquellos autores de conceptuarlas bajo la denominación de democracia semidirecta, parece responder a una especie de prevención teórica en torno a las limitaciones prácticas de la versión clásica democracia directa dentro la actual realidad política. En rigor, se trata de una simple redefinición que busca con el prefijo "semi" relativizar y establecer una distancia entre lo que era en la antigüedad un ejercicio de la política cara a cara y lo que hoy día tiene posibilidades reales de ser practicado a luz de las condiciones modernas de la democracia. El fin es salvaguardar el carácter estrictamente representativo de la democracia contemporánea[26].

Otras de las cuestiones que, con notable afán, se ha esforzado la literatura de poner de manifiesto son las amplias dimensiones que ha adquirido el concepto de democracia directa en tiempos recientes. Ello ha sido, especialmente, emblemático en el caso de aquellos estudios que relatan las experiencias de mecanismos de participación ciudadana que han surgidos desde abajo; desde la sociedad civil. Pero este enorme número de instituciones políticas e innovaciones participativas que se cobijan bajo el concepto de democracia directa para describir la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo que ha venido es hacer más difusos los límites teóricos de lo que se entiende por esta forma de democracia y por sus instituciones. En medio de tantas nuevas adjetivaciones a la democracia como: «radical» «deliberativa», «popular», etc., pareciera que lo más sensato fuera hablar de procedimientos directos e indirectos dentro de la democracia (representativa).

Con independencia de los clásicos debates en torno al concepto mismo de democracia directa y del entusiasmo reciente en la doctrina sobre el surgimiento de otros esquemas participativos que se han agrupado en torno a dicho concepto, en este capítulo se analizan los aspectos teóricos generales que definen a las principales figuras de la democracia directa como instituciones políticas que introducen a la población

[25] DUVERGER, Maurice: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988.

[26] WEBER prefirió hablar de "democracia directa racionalizada" para distinguir de la democracia ateniense a los procedimientos de consulta directa dentro de los actuales sistemas representativos; formas administrativas que sin embargo, "…fallan desde el punto de vista técnico cuando se trata de asociaciones que exceden una determinada (elástica) cantidad (algunos miles de ciudadanos con plenos derechos)…", WEBER, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984 [1922], págs. 234 y 703.

como un jugador con veto dentro de la dinámica de creación, mantenimiento o cambio de políticas públicas. Se opta por una noción minimalista que sólo toma en cuenta a las instituciones tradicionales de la democracia directa porque tales figuras son recursos suplementarios que han sido establecidos desde arriba dentro de los sistemas (democráticos) representativos para gestionar situaciones extraordinarias donde se hacen insuficientes las instituciones de estos sistemas.

Por encima de los significados e intencionalidades, un elemento de suma importancia a la hora de caracterizar las instituciones de democracia directa (IDD) dentro del contexto de la democracia moderna es su insoslayable vinculación con la institución del voto. Las IDD incluyen en algún momento de su desarrollo un procedimiento electoral. Independientemente de considerar a las IDD como recursos formales para la deliberación de los ciudadanos que permitan el empoderamiento de la población en la toma y control de decisiones públicas o, por el contrario, como recursos plebiscitarios que imponen la regla de la mayoría en perjuicio de otros colectivos menos numerosos, las IDD están relacionadas con el sufragio universal. Ello implica que al final dichas instituciones se vean sometidas a las mismas dinámicas políticas características de un proceso comicial para la escogencia de representantes.

El otro elemento sobre el cual hay claridad conceptual y que es determinante de la condición complementaria de las IDD dentro de los sistemas representativos, está precisamente en que su objetivo se circunscribe al uso extraordinario del voto por parte del ciudadano para ser consultado o para decidir en torno a materias de interés público, así como también para vetar, cuando diera lugar, la actuación de las autoridades en ejercicio. Dicho rasgo, además de guardar una estricta diferenciación con respecto al tradicional sufragio destinado a la selección periódica de personas para los cargos de representación política, ha sido, en cierta medida, es uno de los factores explicativos del carácter poco recurrente que generalmente tienen las IDD dentro del juego democrático.

Ambos rasgos inequívocos de las IDD son reunidos por Thibaut en su definición, cuando se refiere a dichas instituciones como "aquellas formas de participación política que se realizan a través de voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o sea el ejecutivo (presidencia)"[27]. Bajo esa misma visión de complementariedad se ha pronunciado Bobbio cuando habla de la democracia directa, definiéndola como "el sistema en el que los ciudadanos tienen el derecho de tomar las decisiones que les atañen, y no sólo el de elegir a las personas que decidirán por ellos"[28]. Podría decirse que el recurso a las IDD genera una situación estacional, transitoria, dentro del funcionamiento del modelo representativo, donde se abre un paréntesis para que la población, de modo concurrente o exclusivo, incida sobre una decisión pública.

La posición episódica que adquiere la población en la toma decisiones públicas cuando se hace uso de alguna IDD ha sido interpretada por cierta corriente anglosajona de la Ciencia Política basada en el análisis espacial desarrollado, en principio, por la Economía. Ésta corriente explicativa es conocida como la teoría de los jugadores con veto[29]. Uno de los argumentos centrales de esta teoría es que las IDD (re)introducen a la

[27] THIBAUT, Bernhard: "Instituciones de democracia directa en América Latina", en NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (Comp.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH/CAPEL, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 67.

[28] BOBBIO, Norberto: *El filósofo y la política*, Compilación de José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 229.

[29] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002; GANGHOF, Steffen: "Promises and Pitfalls of Veto Players Analysis", en *Swiss Political Sciences Review*, vol. 9, n. 2, 2003, pp. 1-25; KÖNIG, Thomas; TSEBELIS, George; y DEBUS,

población en el sistema de gobierno (representativo) como un actor adicional con el cual los demás actores de éste sistema tienen acordar las decisiones. En otras palabras, las IDD convierten, eventualmente, a la población en un actor con poder de veto. Ahora bien, dependiendo del modo en que sean concebidas las IDD en la práctica dicha incorporación de la población puede contribuir a desplazar de la toma de decisiones a otros actores políticos o institucionales del sistema.

La forma más sencilla de explicar la lógica de la teoría de los jugadores con veto en el caso de las IDD es en aquellas situaciones en las que un impase entre el poder ejecutivo y el legislativo para decidir en torno a un determinado asunto, impulsa a alguno de estos poderes a consultar a la población. En dicho proceso de consulta, la rama del Estado que consiga un punto de encuentro entre su posición sobre el tema y las preferencias que tiene la población al respecto inclinará la balanza a su favor en la toma de la decisión. No obstante, esta es una mera simplificación, ya que, según esta teoría, en cualquier escenario donde quepa la posibilidad de llevar a la práctica alguna IDD, principalmente, un referéndum, se genera una suerte de «juego» donde aquel actor (o actores) dentro del sistema político que logre alinear en un mismo conjunto sus preferencias con las de los demás actores con poder de veto se convertirá en el jugador que tenga mayores posibilidades de decidir un cambio o mantenimiento (de las políticas) del sistema.

La comparecencia extraordinaria de la población en las decisiones públicas a través del recurso de las IDD puede estar orientada a los más diversos fines: desde sancionar leyes, pasando por legitimar políticas ya implementadas, hasta llegar a desalojar de su cargo a funcionarios electos. Pero independiente de los múltiples propósitos instrumentales que las IDD puedan albergar, su finalidad básica se concentra en servir de herramienta para la creación, mantenimiento o cambio de políticas dentro de los sistemas políticos, las cuales aseguren su estabilidad o impulsen a su transformación de un modo radical o incremental. Como esta finalidad de las IDD la cumplen de manera regular las instituciones representativas del sistema, son en determinadas circunstancias legales y políticas que las primeras complementan y hasta reemplazan a las segundas.

En vista de que los procedimientos de democracia directa son recursos tipificados formalmente dentro de los sistemas representativos, en este capítulo, se definen, en primer lugar, las principales instituciones de dicho modelo de democracia desarrolladas por el Constitucionalismo moderno. En segundo lugar, se examina el funcionamiento general de las IDD a partir de considerar los atributos específicos de cada una de estas instituciones. En tercer lugar, se discute la importancia de las distintas formas de activación que tienen las IDD así como el valor que en cuanto recurso político pueden adquirir dichas instituciones para la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. En cuarto lugar, se analiza el alcance explicativo de la teoría de jugadores con veto en torno a la intervención de la población en la toma de decisiones públicas mediante las IDD así como sobre su papel en la dinámica de construcción de la agenda de un proceso referendario. Mientras que en quinto lugar, se establecen las distintas fases político-institucionales que componen un proceso referendario.

1.1 LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Marc (Eds.): *Reforms Processes and Polity Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Springer, New York, 2011.

En las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI la idea de democracia directa se ha alimentado de nuevas formas de participación de los ciudadanos[30]. Pese a que en diversas latitudes del planeta la innovación política de algunos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil ha supuesto el desarrollo reciente de otros mecanismos participativos que podrían ser englobados dentro de una visión más amplia de democracia directa, existen distinciones entre esta última y lo que se ha dado en llamar la «democracia participativa». En medio del amplio universo de instrumentos para la participación ciudadana, el análisis sobre las IDD obliga, con miras a ganar homogeneidad, a delimitar el estudio en torno a las tradicionales figuras de la democracia directa que resultan comunes en los anales del Derecho y de la Ciencia Política: el referéndum, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa popular.

En esta sección se definen las principales IDD que forman parte del modelo de democracia representativa en el mundo contemporáneo. Su encaje en dicho modelo ha sido producto de un proceso de institucionalidad formal condicionado por los propios poderes representativos de los Estados. Las IDD no son parte de ninguna trayectoria de evolución de la democracia moderna ni tampoco instituciones finales de ningún modelo político superior. Son recursos extraordinarios del sistema en cuanto a dar amplitud de libertad de decisión a población al igual que, en el otro extremo, lo son aquellas figuras que la restringen como el estado de excepción y el estado de sitio. Ello indica que su materialización es producto de situaciones excepcionales sobrevenidas de manera espontánea o inducida por los actores del sistema.

Por encima de la diversidad de criterios de clasificación y de los tipos de IDD resultantes de estos, es posible identificar en la literatura sobre democracia directa cierto consenso en cuanto a considerar como sus principales instituciones al referéndum, a la revocatoria del mandato y a la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no sucede lo mismo después con la especificidad de dichas instituciones. La particularidad que guarda cada una de estas parece diluirse entre el reconocimiento que, en la mayoría de los análisis, se le otorga al referéndum como figura emblemática por excelencia de la democracia directa. Ello ha hecho de la palabra «referéndum» un significante central en los análisis, con un predominio conceptual que muchas veces termina por arropar a las demás IDD, al punto de restarle a estas su respectivo carácter intrínseco.

La principal implicación que encierra considerar el referéndum como una suerte de metaconcepto es que reduce al resto de IDD a figuras derivadas y circunscritas a este y, por tanto, a no otorgarle una naturaleza específica a cada una de ellas. La sobreestimación conceptual que una gran parte de literatura hace del término referéndum ha estado, entre otras razones, en que el mismo ha acuñado una especie de autoridad semántica, producto de su valoración en cuanto referente de un histórico tipo de consulta popular[31]. En situación similar se encuentra el término plebiscito[32], el cual

[30] Véase: BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (Coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002; ALGUACIL GÓMEZ, Julio (Ed.): *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003; WAINWRIGHT, Hilary: *Cómo ocupar el Estado: Experiencias de democracia participativa*, Icaria, Barcelona, 2005; WANDERLEY LUBAMBO, Catia; BANDEIRA COELHO, Denilson y MELO MARCUS, André (Coords.): *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*, CLASO, Buenos Aires, 2006.

[31] El origen del término se sitúa en la Edad Media dentro del antiguo Derecho helvético en donde los delegados de los cantones tomaban las decisiones *ad referendum*, recurriendo a la población para que fuera esta quien las ratificara. Véase: AGUIAR DE LUQUE, Luis: *Democracia directa y estado constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.

[32] Dicha figura se remonta al *plebiscitum* aplicado por el Derecho Público romano, que suponía su utilización por parte de las autoridades para legitimar una decisión ante la asamblea de plebeyos. Véase: PRUD´HOMME, Jean-François: *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

muchas veces luce como concepto intercambiable al de referéndum. Esto ha llevado a convertir a ambos, de manera errónea, en el patrón básico que supuestamente rige cualquier modalidad de ejercicio de democracia directa en la actualidad. Al contrario de ello, en esta investigación, se ha optado, por reconocer al referéndum, a la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa popular como instituciones con una especificidad propia.

1.1.1 El referéndum

Dentro de la gran pluralidad conceptual y terminológica característica de las IDD, hay paradójicamente una especie de economía del lenguaje, signada casi siempre por la actitud de reunir en torno a las palabras referéndum y plebiscito a las diversas IDD en su conjunto. Es muy común encontrarse con expresiones donde más bien dichos términos son adjetivados, lo cual ha acrecentado aún más la enorme vaguedad sobre el significado específico de dos conceptos, ya de por sí históricamente enfrentados en una discusión sobre lo que representa ser cado uno[33]. Esta producción indiscriminada de términos de IDD, asociada a razones de cultura política y tradiciones jurídicas en cada país en particular donde han sido establecidos[34], al final lo que ha hecho es dificultar el desarrollo de una teoría consistente sobre los distintos tipos de IDD.

Las dificultades de establecer una definición exhaustiva y de aceptación general sobre lo que significa un referéndum reside en que el mismo más que ser un concepto de naturaleza abstracta y normativa es netamente empírico[35]. Los empeños durante siglos de toda la Ciencia del Derecho por formalizarlo pasan a ser inútiles cuando llega el momento de tratar de identificarlo en la realidad. Se podría más bien afirmar desde una perspectiva constructivista, que se trata de una categoría jurídica que se constituye de forma particular en cada circunstancia o realidad política donde se hace presente, estando, por ende, su elasticidad como concepto relacionada con el contexto político concreto en el que aparece como institución.

Es frecuente encontrar en estudios sobre procesos referendarios una clara actitud preventiva de los autores. En algunos casos, esta actitud se caracteriza por la parsimonia científica al no ir más allá de enunciar la dificultad terminológica que encierran las IDD, principalmente el concepto de referéndum[36]. Mientras que otros casos, sin olvidar la

---

[33] Por ejemplo, GEMMA en la definición que hace de plebiscito recoge en poco espacio la discusión que ha caracterizado a ambos conceptos en cuanto a su real significado, zanjando la polémica bajo la parsimonia científica de considerar al referéndum y al plebiscito como sinónimos. Véase: GEMMA, Gladio: "Referéndum", en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: *Diccionario de política*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1983, pp. 289

[34] Al respecto, BALDASSARRE ha señalado dos aspectos generales que han contribuido de forma importante en el desarrollo de esta diferencia de concepciones: a) las diversas tradiciones que están en la base del nacimiento del moderno Estado representativo y, especialmente, la diversa historia de la intervención directa del pueblo en las decisiones generales de la polis; b) el diferente desarrollo de la cultura jurídica sobre todo en referencia a aquel sector especializado llamado "derecho constitucional", demasiado inclinado a las categorías jurídicas generales, notoriamente derivadas del derecho privado. BALDASSARRE, Antonio: "Referendum e legislazione", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum*, Editori Laterza, Roma, 1992, pág. 33.

[35] Véase: GUILLAUME-HOFNUNG, Michèle: *Le Référendum*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987; LUCIANI, Massimo: "Introduzione", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum*, Editori Laterza, Roma, 1992, pp. 3-17.

[36] THIBAUT, Bernhard: "Instituciones de democracia directa en América Latina"…, *op. cit.*; ZOVATTO, Daniel: "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2004", en ZOVATTO, Daniel; MARULANDA, Iván; LIZARAZO, Antonio y GONZÁLEZ, Rodolfo: *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2004, pp. 11-40; ALTMAN, David: "Democracia directa en el continente americano:

enorme tipología de IDD y la múltiple terminología al respecto, se inclinan por delimitar el referéndum a un tipo específico de consulta, como puede ser el de la aprobación de leyes propuestas por la ciudadanía[37], o, como suele ser más común, tienden al estudio histórico de este mecanismo dentro del marco constitucional del Estado moderno[38].

Una salida al caos conceptual del término referéndum podría ser la de adoptar una definición de carácter más general sobre este mecanismo y partir de ésta –mediante una secuencia operativa deductiva- ir incorporando otros elementos característicos concretos. Esto permitiría progresivamente construir en torno al concepto de referéndum un significado inequívoco y exhaustivo del mismo. Entre las tantas definiciones que brinda la literatura sobre el tema, una que parece cumplir con dicho requisito es la ofrecida por Bogdanor, para quien el referéndum: "es un instrumento de democracia directa mediante el cual el electorado puede pronunciarse sobre alguna medida sometida a consulta por el gobierno"[39].

Como estructura básica conceptual, dicha definición reúne los cuatro elementos fundamentales sobre los cuales construir un significado preciso del término referéndum: i) Lo identifica como un recurso propio de la democracia directa, con lo cual dicho instrumento queda investido de los rasgos propios de este tipo de democracia en cuanto al carácter no representativo de la toma de decisiones. ii) Que el ciudadano en su condición de elector se vale del voto para pronunciarse. iii) El objeto de consulta es una medida, sin estar especificada su naturaleza. Y iv) Que es el Estado, a través del gobierno, el que puede organizar la consulta y someter la medida a pronunciamiento del electorado, independientemente de consideraciones sobre quién y en qué espacio territorial se activa el procedimiento.

Lejos de asumir los conceptos de plebiscito y de referéndum como términos intercambiables, se ha preferido, a partir de la definición de Bogdanor, considerar el referéndum como expresión de un tipo de específico de consulta popular basada en el sufragio universal. En este sentido, el referéndum es un procedimiento electoral extraordinario organizado por el Estado, en cualquiera de sus niveles territoriales, donde los ciudadanos son llamados a elegir por votación directa y secreta una o más opciones entre varias alternativas propuestas, siendo aquella que resulte con mayoría la que defina el veredicto popular sobre una materia, la cual puede responder, en cuanto a su naturaleza, a un acto normativo, político o gubernamental.

Teniendo en cuenta lo arbitrario que puede resultar tomar partido por el concepto de referéndum así como por la definición establecida, dicha medida se justifica en un intento de aclarar el panorama sobre su definición teórica y establecer un poco de exhaustividad sobre unas instituciones de consulta popular que no en pocas oportunidades son confundidas, principalmente en lo que se refiere a su finalidad. Pese a que también esta definición pueda seguir dejando sin resolver otras cuestiones relativas a la clasificación de esta figura de la democracia directa, se considera que es tiempo de ir sentando las bases para un verdadero consenso en lo que respecta a la teoría sobre procesos referendarios. Una cuestión que es fundamental para poder marcar los

---

¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, vol. XII, n. 2, 2005, pp. 203-232.

[37] MAHRENHOLZ, Ernst: "Referéndum e democrazia", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum*, Editori Laterza, Roma, 1992, pp. 21-31.

[38] Véase: AGUIAR DE LUQUE, Luis: *Democracia directa y estado constitucional…, op. cit*.; MIRÓ, Francisco: *Democracia directa y derecho constitucional*, Artes y Ciencias Editores, CONCYTEC, Lima, 1990.

[39] BOGDANOR, Vernon: "Referéndum e iniciativa", en *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991, pág. 617.

límites entre el referéndum y otros de estos procesos de consulta, como es el caso de la revocatoria del mandato.

1.1.2 La revocatoria del mandato

El que un referéndum conduzca a derogar alguna decisión tomada previamente por el gobierno o por los electores es algo distinto a lo que es un «referéndum revocatorio» de autoridades. Por más que la finalidad de invalidar una decisión oficial puede estar entre las opciones resultantes de un referéndum, ello no significa que éste sea el propósito primario para cual ha sido institucionalizado dicha figura dentro de un sistema político. De alguna manera, la figura del referéndum es un mecanismo vacío de contenido con respecto a su finalidad concreta en un determinado contexto político. La finalidad de un referéndum como institución de la expresión directa de los electores va a depender de la materia objeto de consulta y más importante aún, de lo que se pretende preguntar en torno a ella; donde el propósito de anulación o negativa sólo aparece como una de las opciones a considerar.

Pese a que el sí y el no son, por lo general, las alternativas básicas de respuesta en un referéndum, el que dichas opciones, respectivamente, puedan cumplir un papel abrogatorio o no, está vinculado a la interrogante que se someta a juicio del ciudadano. Cosa distinta sucede en el caso de una revocatoria del mandato, institución que sí posee, independientemente de cómo esté redactada la pregunta, la función exclusiva de canalizar la emisión de un veredicto popular en torno a la rescisión del ejercicio de sus funciones públicas a aquellas personas que fueron elegidas en un principio para el desempeño de las mismas. Se trata de un mecanismo que no da lugar a adjetivos calificativos, dada la naturaleza explícita de su función: anular la condición de un representante electo.

El exclusivo papel abrogatorio de la revocatoria del mandato es lo que la convierte en la única IDD exenta de ambigüedad conceptual muy a pesar de que en la realidad pueda comparecer de múltiples formas nominativas. El acuerdo generalizado entre los autores en lo concerniente a la naturaleza y función de este mecanismo hace que sea indiferente la definición por cual se opte, dado que es muy común encontrar casi el mismo significado entre un autor y otro[40]. Más bien, a partir de este consenso, los esfuerzos han estado orientados a diferenciarlo de otros procedimientos de democracia indirecta, que presentes en los actuales sistemas representativos, tiene también una función de abrogación del mandato[41].

---

[40] Véase: MCCLAIN, Paula: "Arizona "High Noon": The recall and Impeachment of Evan Mecham", en *Political and Science Politics*, vol. 21, n. 3, 1988, pp. 628-638; ZIMMERMAN, Joseph: "*Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*", LIMUSA, México, 1992; GARCÍA, Alán: "La revocatoria del mandato: un breve acercamiento teórico", en *Quid Juris*, año 1, vol.1, 2005, pp. 25-40.

[41] En las democracias contemporáneas también se registran como instrumentos con fines revocatorios las figuras del juicio político y el *impeachment*. Sin embargo, las diferencias de estos mecanismos con respecto a la revocatoria del mandato estriba en que en el primero, su puesta en práctica responde a una cuestión judicial desarrollada por los órganos políticos en donde la razón es la existencias de cargos imputados por hechos delictivos; mientras que en el segundo, se trata de un procedimiento contemplado por los propias instituciones del Estado para la remoción de una autoridad pública con base en la censura a su conducta política. En todo caso, ambos mecanismos son parte del sistema de pesos y contrapesos para el ejercicio de poder dentro del modelo representativo, siendo por tanto instrumentos de democracia indirecta. Al respecto, puede consultarse: ROTUNDA, Ronald: "A Essay on Constitutional Parameters of Federal Impeachment", en *Kentucky Law Journal*, vol. 76, n. 3, 1988, pp. 707-732; ORTH, John: "Presidential Impeachment: The Original Misunderstanding", en *Constitutional Commentary*, vol. 17, n. 3, 2000, pp. 587-591; PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL: *Juicio Político al Presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009; MARTÍNEZ

Dentro de las IDD, sin embargo, se debe tener especial cuidado con la frecuente alusión hecha al término plebiscito como procedimiento para la revalidación o destitución de las personas de cargos de representación popular, ya que entendido como mecanismo con un potente componente de abrogación, puede dar lugar a confusiones con respecto a la función que cumple la institución de la revocatoria del mandato. Si bien los dos tienen un carácter consultivo de apelación a la voluntad popular, la gran diferencia entre el plebiscito y la revocatoria es que el primero se orienta principalmente hacia la ratificación al cargo de la persona objeto de la consulta, siendo por lo general activado desde arriba con fines de legitimación, mientras que el segundo su principal objetivo es la anulación del mandato, ejerciendo un papel sancionador y punitivo ante la forma como ha sido realizada la gestión.

Pese a que ambas instituciones funcionan bajo una lógica dicotómica y de suma cero, la revocatoria del mandato plantea un diseño institucional que tiene una función negativa, dado que una revocatoria se gana cuando el funcionario objeto del proceso en cuestión no logra permanecer en el cargo que ejerce, y viceversa, se pierde el fin último de este mecanismo, el cual es la anulación del contrato[42], cuando la persona logra permanecer en el cargo. Hay que tener en cuenta que la revocatoria del mandato a diferencia del referéndum no es una IDD, con pretensiones de supuesta neutralidad, como puede ser el caso de un referéndum consultivo. La revocatoria del mandato, por el contrario, tiene una intencionalidad explícita dentro de su propia naturaleza que es la de invalidar la posición de un representante político de la función pública para la cual fue electo.

Más allá de las intencionalidades implícitas que dentro de determinado contexto político adquiera una revocatoria del mandato, su activación parte del cuestionamiento y de la puesta en tela de juicio del rendimiento de aquellos en el ejercicio de gobierno, teniendo, por ende, su puesta en práctica el objetivo de la remoción. Se trata, en rigor, de la búsqueda de un acuerdo –en función de la mayoría- para desalojar del cargo a quien en un principio fue considerada la persona indicada para llevar a cabo las responsabilidades inherentes a dicho puesto. Esto ha hecho que muchas veces lejos de considerarse dicho mecanismo como una válvula de escape para solventar problemas de legitimidad, por el contrario sea visto como un factor que puede acrecentar la ingobernabilidad del sistema cuando los resultados alcanzados tras la consulta no reflejan el sentir generalizado de la sociedad.

Otras de las características de la revocatoria del mandato es que es una institución ajena a perseguir responsabilidades penales. Ello significa, tal como señala García que la misma "no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso"[43]. Las razones por las cuales se activa el procedimiento no responden a una imputación de cargos por supuestos comportamientos ilícitos de los funcionarios contra la cosa pública. Como IDD, la revocatoria descansa sobre razones de índole política asociadas principalmente a la valoración que hace la ciudadanía en torno al desempeño en el cargo de las autoridades electas. Esto, pese a las reservas que siempre despierta una posible manipulación inescrupulosa de este instrumento por algunos actores sociales y políticos, hace irrebatible la idea de que corresponde a los electores definir la

---

CÁRDENAS, Edgar Enrique: "Revocatoria del mandato: ¿ataque a la democracia representativa?, en *Reflexión Política*, vol. 15, n. 29, 2013, pp. 84-96.

[42] Siguiendo la teoría principal-agente, la relación entre el ciudadano como principal y el político electo como agente caracteriza un contrato, donde el político se compromete a actuar en función de los intereses y demandas del ciudadano, quien a su vez le cede los derechos de representación. Véase: JESEN, Michael y MECKLING, William: "Theory of the Firms: Managerial Behavior, Agency costs and Ownership Structure", en *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, 1976, pp. 305-360.

[43] GARCÍA, Alán: "La revocatoria del mandato: un breve acercamiento teórico…, *op. cit*., pág. 26.

racionalidad y suficiencia de los motivos para activarlo; no debiendo estar ello sometido a revisión ni objeción por ningún órgano del Estado.

1.1.3 La iniciativa legislativa popular

La enorme diversidad terminológica y taxonómica que rodea a las IDD también tiene expresión en el caso de la iniciativa legislativa popular. Ello es producto, en gran medida, del largo debate jurídico y político que habido en torno al concepto de iniciativa[44]. Ante esta situación, algunos autores han optado por hacer caso omiso de la polémica[45]mientras otros se han atrevido a proponer, por lo menos, una escueta clasificación de este instrumento a partir de recoger las significaciones que hay sobre el mismo en algunas Constituciones, principalmente de países latinoamericanos[46]. En cualquier caso, se considera que el concepto de iniciativa legislativa popular es una categoría que asume un cierto matiz anacrónico por la manera como sigue siendo entendida; como parte de una tradicional clasificación a tres bandas: la iniciativa que corresponde, por excelencia, al parlamento, la iniciativa legislativa que puede tener el gobierno y, por último, la iniciativa que asumirían los ciudadanos.

Con el desarrollo e institucionalización de otras formas de activismo ciudadano, la iniciativa legislativa popular se ha convertido en una de las tantas clases de iniciativas populares que existen en la actualidad. Tratando de poner orden en este asunto, Lissidini ha establecido una clasificación en torno a tres tipos de iniciativas. La primera, *la iniciativa legislativa*, que consiste en el derecho de los ciudadanos a presentar propuestas de leyes ante el parlamento; la segunda, *la iniciativa popular*, caracterizada por la posibilidad de los votantes de proponer leyes y reformas constitucionales de manera directa, mediante referéndum y, la tercera, *el veto popular*, que le permite a los ciudadanos proponer la derogación parcial o total de una ley[47]. Tal clasificación, pese a que en un primer momento da la impresión de contribuir a una mayor confusión sobre el tema, emplea como criterio de ordenación la finalidad que las iniciativas ciudadanas persiguen exclusivamente en materia de formación de leyes.

La clasificación desarrollada por Lissidini, también permite identificar que una de las principales diferencias entre los tipos de iniciativas ciudadanas reside en el procedimiento que sustenta la acción. En el caso de la primera categoría, la de iniciativa legislativa, sólo bastaría con reunir un determinado número de firmas de los ciudadanos para que el poder legislativo se vea obligado a recibir para su estudio y consideración una propuesta de ley elaborada por la propia sociedad civil, lo cual, sin embargo, no garantizaría su aprobación por el parlamento. Las otras dos en cambio, dependerían para su consecución de una consulta previa vía referendo, correspondiendo su aprobación o no con los resultados que deriven de ese proceso comicial, en donde los órganos del Estado limitarían su participación a la estricta organización de dicha consulta.

Como se desprende de los respectivos procedimientos que involucran a estos tipos de iniciativas ciudadanas, la presencia de intermediarios, –cosa evidente del órgano legislativo en la primera de las categorías, se convierte en un elemento que

---

[44] Véase: CUOCOLO, Fausto: *Saggio sull´ iniziativa legislativa*, Giuffrè Editore, Milano, 1971; BEZZI, Dirce: *Iniziativa legislative populare e forma di governo parlamentare*, Giuffrè Editore, Milano, 1990.

[45] MIRÓ, Francisco: *Democracia directa y derecho constitucional…, op.cit.*; RAMÍREZ, Juan: *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, ITESO, México, 2002.

[46] LISSIDINI, Alicia: "Democracia directa latinoamericana", en LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (Coords.): *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008, pp. 13-62.

[47] LISSIDINI, Alicia: *Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida?*, Ponencia presenta en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 -10 de noviembre de 2006, pág. 15.

vendría a distorsionar la esencia misma de la iniciativa popular como institución de la democracia directa[48]. No sería válido admitir que hay una facultad directa de la población para la creación o modificación de leyes si su derecho está limitado al mero procedimiento de presentación de proyectos ante el parlamento, ya que al final, sería este órgano el que tendría la última palabra sobre el destino de cualquier propuesta de ley presentada por los ciudadanos[49].

La diversidad de opiniones en la doctrina en cuanto a tipos de iniciativas responden a un amplio debate en torno a los límites y las posibilidades legales que tienen los ciudadanos dentro de un determinado sistema político para participar en la desarrollo de Leyes[50]. Si bien, ya desde hace tiempo, la misma Ciencia del Derecho se había encargado de fijar las potestades de los distintos órganos del Estado democrático en lo concerniente a la formulación de leyes, el predominio del carácter representativo del mismo, como base sobre la cual se especificaron las respectivas facultades de los poderes públicos, contribuyó lógicamente a que el papel de la ciudadanía en este asunto fuera excluido, quedando, en todo caso, cualquier intento de la población supeditado al parecer de las instituciones legislativas.

El único punto en que el parece haber cierto acuerdo en la literatura tiene que ver con el control que tienen los ciudadanos sobre las etapas del proceso de iniciativa legislativa que éstos impulsan. Al respecto, algunos autores han subrayado la necesidad de diferenciar entre una iniciativa popular directa e una iniciativa popular indirecta para lograr identificar un verdadero ejercicio del poder por parte de la población[51]. La presencia de intermediarios, como el parlamento, no tiene ningún sentido si el procedimiento es de democracia directa, ya que precisamente, según Bogdanor: "la iniciativa es un instrumento pensado para reparar los pecados de omisión de la asamblea legislativa"[52]. En esta situación, le corresponde al ciudadano un papel protagonista en la creación y reforma de las leyes.

El procedimiento que sigue una iniciativa popular así como el resto de IDD es básico para entender el alcance formal que se atribuye dentro de cualquier marco legal a estas instituciones. No todas la IDD operan de la misma forma ni tampoco tienen los mismos efectos. Algunas, como es el caso del referéndum, pueden tener múltiples lógicas de funcionamiento: de abajo hacia arriba o viceversa, es decir que el referéndum puede ser resultado de la movilización social[53] o, por el contrario, puede ser obra de los

---

[48] Esta forma de iniciativa es objetada por THIBAUT al afirmar que, "en estos casos no es posible hablar de una genuina actividad legislativa del pueblo, ya que los proyectos en cuestión pueden ser descartados por el parlamento. En sentido estricto, por lo tanto, estos procedimientos no constituyen instrumentos de democracia directa. Son poco más que concesiones simbólicas a la idea de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política". THIBAUT, Bernhard: "Instituciones de democracia directa en América Latina", en NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (Comp.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina…, op. cit.*, pág. 79

[49] ALTMAN, argumenta que este tipo de iniciativa popular al ser una actividad "donde los ciudadanos obligan a los legisladores a considerar una acción propuesta, aunque el poder legislativo no necesariamente la acepte…,…se asemeja más a un poder de transformación de la agenda que a una herramienta de cambio político", ALTMAN, David: "Democracia directa en el continente americano…, *op.cit*., pág. 215.

[50] Véase: MAHRENHOLZ, Ernst: "Referéndum e democrazia", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum*, Editori Laterza, Roma, 1992, pp. 21-31; CACIAGLI, Mario y ULERI, Pier Vincenzo: "Una prospettiva comparatta per valutare le consultazioni referendarie", en CACIAGLI, Mario y ULERI, Pier Vincenzo (Eds.): *Democrazie e referendum*, Editori Laterza, Roma, 1994, pp.

[51] BALDASSARRE, Antonio: "Referendum e legislazione"..., *op. cit.*; FERNÁNDEZ, Miguel: *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

[52] BOGDANOR, Vernon: "Referéndum e iniciativa"…, *op. cit*., pág. 619.

[53] DELLA PORTA, Donatella y DIANI, Mario: *I movimenti sociali*, Editorial La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.

órganos del Estado. Mientras otras IDD, como la revocatoria del mandato y la iniciativa popular legislativa operan sólo desde abajo, actuando como especies de *checks and balances* complementarios que de forma eventual aparecen para corregir, supuestamente, errores dentro de la actividad regular del modelo representativo.

1.2 El funcionamiento general de las instituciones de democracia directa

Las IDD tienen un cierto parecido en su funcionamiento, lo cual conduce muchas veces a la confusión entre una institución y otra. Por ejemplo, el hecho de que un sector de la población promueva una consulta electoral para solicitar a las autoridades la reforma de una ley no significa que se trate de una iniciativa legislativa de los ciudadanos. Ello, en todo caso, sería un referéndum, ya que éstos no están proponiendo ninguna ley. Tampoco hay que confundir con un referéndum aquellas situaciones donde algún funcionario escogido en las urnas es sometido de nuevo a consulta electoral con miras a determinar si continúa en su cargo por lo que resta del periodo de gobierno. Se trataría, por el contrario, de un proceso de revocatoria del mandato. El que en muchas sociedades se tienda a calificar este proceso como un «referéndum revocatorio» es sólo una etiqueta sin mayor valor doctrinal.

En este apartado se examina el funcionamiento general de las instituciones de democracia directa a partir de considerar los atributos específicos de cada una de estas instituciones. Con independencia del tipo de sistema, presidencialista o parlamentario, donde han sido formalizadas, cada IDD tiene un diseño básico que es común en todos los casos. No importa el nivel político-administrativo del Estado en cual han sido establecidas ni tampoco si su práctica ha respondido a las reglas prescritas formalmente, cada IDD tiene elementos característicos únicos con alcances universales. Como instituciones únicas, el referéndum, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa popular poseen una existencia independiente las unas de las otras, lo que ha permitido que cada sociedad, por intermedio de sus órganos representativos, elija aquellas IDD que corresponden con el funcionamiento de su sistema político.

Aparcando las tradiciones políticas de cada país en su manera de denominar a las diferentes IDD, estas instituciones transcienden en su funcionamiento general dichas particularidades semánticas. El respectivo diseño institucional de estas figuras introduce límites conceptuales que están por encima de cualquier calificativo utilizado para denominarlas. Una muestra de estos límites está en la *demos* que, de manera exclusiva, encarna la revocatoria del mandato en los regímenes presidencialistas. Al margen de otros mecanismos como el juicio político o el *impeachment*, la revocatoria es el único instrumento en estos regímenes con que los ciudadanos podrían, dentro del Estado de Derecho, ser habilitados formalmente para reconsiderar, por motivos políticos, la permanencia en el ejercicio de un representante electo. Ello no se da en los regímenes parlamentarios, ni mucho menos en las dictaduras.

Cada IDD es específica en su funcionamiento de principio a fin. Las IDD no son figuras transitivas en el sentido de que una iniciativa legislativa popular abandona su naturaleza inicial para convertirse después al final en un referéndum. Lo que sí cabe esperar de ellas es que sean transitorias, incluso de forma teleológica. Es decir, una iniciativa legislativa popular puede dar paso posteriormente a un tipo referéndum para consultar o sancionar la propuesta (de ley) de los ciudadanos. Pero todo esto va a depender de la manera en que hayan sido formalizadas dichas instituciones. En ciertos ordenamientos jurídicos el final de una iniciativa legislativa popular es el parlamento, mientras en otros este tipo de acciones ciudadanas desembocan en la activación automática de un referéndum.

La existencia de un funcionamiento más o menos estandarizado de las IDD tiene su base en el Constitucionalismo moderno. El uso y funcionamiento de las IDD ha sido recogida por la literatura sobre el tema a partir de la formalización que han tenido estas instituciones mediante su configuración constitucional y desarrollo legal en los Estados democráticos[54]. Ello se traduce en que el empleo dentro del sistema político de cualquiera de las IDD tiene, en principio, un carácter formal. No obstante, la experiencia a nivel mundial en el uso de dichas figuras, principalmente, del referéndum, al margen de lo fijado en las leyes ha supuesto para la doctrina la necesidad de reconocer el carácter "*de facto*" o "discrecional" como una segunda categoría en lo que respecta al empleo y funcionamiento de las IDD[55].

De las dos modalidades de uso que pueden adoptar las IDD, en este apartado se examinan las características típicas asociadas al funcionamiento formal de estas instituciones. Aunque ello no excluye que muchos de estos rasgos se manifiesten en el caso de las IDD cuya práctica se hace modo discrecional, la existencia de patrones formales de funcionamiento es un recurso teórico que servirá para identificar los distintos tipos de referéndums que celebraron en Venezuela durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. Dichos patrones de funcionamiento han sido sistematizados en literatura con arreglo a unos criterios muy concretos[56], los cuales se pueden resumir en cuatro grandes clasificaciones: i) ámbito de aplicación, ii) origen, iii) carácter de los resultados y iv) finalidad.

El ámbito de aplicación de una IDD puede interpretarse de dos modos completamente diferentes: uno es el geográfico y el otro es el ontológico. La dimensión geográfica hace referencia a los espacios territoriales donde tiene cabida el desarrollo de las IDD (v.g. un referéndum municipal). La dimensión ontológica hace referencia a la naturaleza concreta de los asuntos que se dirimen mediante el uso de las IDD (v.g. una reforma constitucional). Estas dimensiones tienen que ver, respectivamente, con los lugares donde funcionan y con las cuestiones en las que se emplean las IDD. En la literatura es común encontrarlas de forma separada como dos clasificaciones más, sin embargo, las mismas se encuentran muy relacionadas a partir del hecho de que los asuntos tratados por medio de las IDD tienen un alcance dentro de un determinado territorio.

Con independencia del tamaño de sus territorios, los Estados-nación son los espacios de las IDD en el mundo moderno. El debate sobre las posibilidades prácticas

---

[54] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Las instituciones legislativas de la democracia directa*, Tecnos, Madrid, 1982; OLIVER ARAUJO, Joan: "El referéndum en el sistema constitucional español", en Revista de Derecho Público, n. 29, 1989, pp. 115-184; AMBROSINI, Giangiulio: *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993; BUTLER, David y RANNEY, Austin (Eds.): *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, American Enterprise Institute Press, Washington, 1994; MARAVÍ, Milagros "El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución política de 1993", en *Ius et Praxis*, n. 2, año 4, 1998, pp. 135-147; CEDEÑO, Manuel: "Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos en América Latina", en *Reflexión política*, vol. 6, n. 11, 2004, pp. 6-28.

[55] GALLAGHER, Michael y ULERI, Pier Vincenzo (Eds.): *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan Press Ltd, London, 1996.

[56] Véase al respecto: BUTLER, David y RANNEY, Austin: *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute Press, Washington, 1978; SUKSI, Markku: *Bringing in the People: A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993; MUELLER, Dennis, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1996, en concreto, los capítulos 7 y 11; RIAL, Juan: *Instituciones de democracia directa en América Latina*, Octubre, 2000, en www.ndipartidos.org/files/democraciadirecta.pdf, fecha de consulta: 10/02/2013; PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y ALLAMAND, Andrés (Coords.): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. IDEA-BID. Washington, 2003, en especial, el capítulo 10.

de las IDD en la actualidad ha estado siempre delimitado al territorio de los Estados; su gran extensión, en comparación con las antiguas Ciudades-Estados donde surgieron las primeras IDD, ha sido el motivo de la discusión. Dentro de este tema, un elemento al que se le ha prestado poca atención en estos tiempos de enorme avance de estructuras supranacionales (v.g. la Unión Europea) es al hecho en sí de que sean y sigan siendo los territorios de los Estados el espacio soberano donde se emplean las IDD. Hayan sido primero ciudades y después naciones, y sin descartar que a futuro puedan a llegar a ser federaciones, los Estados han permanecido como la unidad político-territorial de las IDD.

El desarrollo de instrumentos económicos transversales que restan soberanía monetaria y fiscal a los Estados, como una moneda única o un comercio libre de arancel, ha buscado legitimarse mediante procesos referendarios que tienen un marco nacional[57]. Los referéndums sobre la Constitución Europea o sobre el NAFTA que se han celebrado durante el siglo XXI han sido todas consultas (electorales) nacionales[58]. Por más que cuestiones de este tipo tengan un carácter supranacional cualquier referéndum en torno a las mismas no tiene delimitación geográfica posible fuera de las fronteras que brindan los Estados. Los referéndums y, más aún, las demás IDD son figuras cuyo empleo y funcionamiento está restringido a lo interno de los Estados. Dentro de esta dimensión geográfica, el ámbito de aplicación que pueden tener las IDD es de tres tipos: nacionales, regionales o municipales.

Dentro del marco de territorialidad nacional que otorga a las IDD sus posibles ámbitos geográficos de aplicación, se sitúan una gran variedad de asuntos en los que, por lo general, se suelen emplear dichas instituciones. Estos asuntos, pese a su diversidad, tienen una dimensión ontológica concreta que viene a determinar la IDD que corresponde con la naturaleza de los mismos. En este sentido, la naturaleza ontológica de las cuestiones que abordan las IDD es de dos tipos: personales y materiales. Al hablar de cuestiones personales, se está aludiendo al uso de estas instituciones para consultar la opinión de los electores acerca de la actual gestión de una determinada autoridad pública[59]. En cuanto a los asuntos materiales, se trata de la utilización de las IDD como instrumentos de apelación a los ciudadanos para tratar hechos físicos que se formalizan mediante leyes y se gestionan a través de políticas públicas (v.g. uniones civiles del mismo género).

La naturaleza ontológica de los asuntos públicos en los que pueden verse involucrados los ciudadanos a través del uso de las IDD define ámbitos de aplicación

---

[57] ANDUIZA PEREA, Eva: "Consorciacionalismo y democracia directa en Suiza: El referéndum sobre la adhesión al Espacio Económico Europeo", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 85, 1994, pp. 291-311.

[58] ALBI, Anneli y ZILLER, Jacques (Coords.): *The European Constitution and nationals constitutions: ratification and beyond*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2007; MATEO GONZÁLEZ, Gemma: "La política nacional y los referendos para ratificar el Tratado Constitucional Europeo", en *Revista Española de Ciencia Política*, n. 18, 2008, pp. 121-147; ÁLVAREZ RUDÍN, Mercedes: "Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n. 37, 2011, pp. 201-230.

[59] Sobre los efectos de este tipo de consultas, véase: QVORTRUP, Matt: "*Hasta la Vista*: A Comparative Institutionalist Analysis of the Recall", en *Representation*, vol. 47, n. 2, 2011, pp. 161-170. Particularmente, el "*recall*" o revocatoria del mandato ha tenido un mayor implante en el continente americano. Al respecto, puede consultarse: AMAR, Vikram: "Adventures in Direct Democracy: The Top Ten Constitutional Lessons from California Recall Experience", en *California Law Review*, vol. 92, n. 3, 2004, pp. 927-958; ZIMMERMAN, Joseph: *The Recall: Tribunal of the People*, Second Edition, State University of New York Press, Albany, 2013. En el caso del resto de países, consúltese: WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe: "¿Jaque a la representación?: análisis de la revocatoria del mandato en los gobiernos locales de América Latina", en WELP, Yanina y WHITEHEAD, Laurence (Comp.): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, FLACSO México, México, D.F., 2012, pp. 145-169.

muy específicos a algunas de ellas. Este es el caso de la revocatoria del mandato. Es la única IDD cuyas características de funcionamiento se ajustan para dirimir, mediante consulta al cuerpo electoral, cuestiones de naturaleza personal. Aunque existen referéndums que conducen a la abrogación de decisiones públicas, éstas giran en torno a asuntos de naturaleza material. Como se verá más adelante, esto último tiene que ver es con el efecto como recurso político que presenta la IDD, no con la composición física del tema. Es la naturaleza del tema la que, como objeto específico, define el uso de determinada IDD.

Otro aspecto dentro del funcionamiento de las IDD es la situación de origen, es decir, las circunstancias tipificadas formalmente por las cuales estas instituciones se hacen presentes en el escenario político. Son las condiciones necesarias y suficientes que dan lugar a la IDD y que definen su uso como un imperativo del sistema o como una potestad de los actores. En este asunto, la ingeniería constitucional ha desarrollado distintos tipos de funcionamiento de las IDD en función de si éstas son obligatorias o son facultativas. El uso de las IDD es un deber o un derecho fijados legalmente cuyas dimensiones están delimitadas por las materias o asuntos que pueden ser objeto de estas instituciones. Cada ordenamiento jurídico establece dichas circunstancias y distribuye las respectivas obligaciones y prerrogativas entre los sujetos (representantes y representados) del sistema político.

Del lado de las obligaciones, el funcionamiento que pueden adoptar las IDD es de dos tipos: el obligatorio automático y el obligatorio acotado. En el caso del procedimiento obligatorio automático, éste responde a disposiciones consagradas en los ordenamientos legales, las cuales implican que ante determinada situación o asunto, como por ejemplo, una reforma constitucional, se accione de forma natural una determinada consulta a los ciudadanos para cumplir con un requerimiento que como deber está establecido. En lo que respecta al procedimiento obligatorio acotado, en cambio, es aquel donde ante delimitadas cuestiones relacionadas con problemas de consenso entre los órganos de representación popular, como puede ser el caso de conflictos ejecutivo-legislativo por la aprobación de una ley, esté estipulado el procedimiento de pedir opinión al cuerpo electoral para decidir sobre dichas cuestiones.

La otra lógica de funcionamiento de las IDD se sitúa del lado de los derechos que pueden llegar a tener los distintos actores políticos e institucionales para poner en marcha las IDD. Es el denominado procedimiento facultativo. Éste procedimiento tiene dos formas operativas: el facultativo desde arriba y el facultativo desde abajo. El primero de estos procedimientos es considerado "desde arriba", dado que por ley corresponde la facultad de activarlos a los órganos representativos del Estado, pudiendo en algunas circunstancias ser un derecho del ejecutivo y en otras del parlamento. El segundo, el facultativo "desde abajo", es cuando los ciudadanos tienen consagrado el derecho de activarlos, previo cumplimiento de unos requisitos, generalmente, relacionados con la recolección de un número determinado de firmas de las personas inscritas como electores.

Paralelo a las condiciones concretas que definen el uso obligatorio o facultativo de las IDD, sus resultados pueden estar sujetos a que lo manifestado por la mayoría del cuerpo electoral sobre determinado asunto sea o no reconocido de modo imperativo por el resto de actores de la sociedad. En cuanto al carácter de sus resultados, las IDD pueden ser de dos tipos: vinculantes o no vinculantes. Por lo general, los ordenamientos jurídicos definen las situaciones en las que el empleo de una determinada IDD debe conducir a hacer efectivo, por parte de las autoridades, el veredicto popular expresado en las urnas. Se trata de una regla prescripta previamente y atribuida al funcionamiento de una determinada IDD, como puede ser el caso de la revocatoria del mandato.

La opción de vincular la opinión de los ciudadanos que se obtenga mediante una IDD con la resolución que se dará a la cuestión guarda correspondencia con el efecto que dicha IDD tiene fijada formalmente en cuanto recurso político. Si una IDD se establece (de forma obligatoria o facultativa) como recurso para sancionar un asunto (personal o material) en un determinado ámbito geográfico (nacional, regional o municipal), sus resultados estarán orientados a conminar a las autoridades al cumplimiento de lo declarado por los ciudadanos en un mayor número de votos. Es decir, los resultados tendrán un carácter vinculante. El perfil sancionatorio que se le atribuye en el plano formal a una IDD la convierte en un instrumento donde el parecer de los electores vendría a representar una respuesta decisoria y definitiva sobre las cuestiones en las cuales está estipulada su convocatoria[60].

La estrecha relación entre la finalidad atribuida a la IDD y el carácter de sus resultados es lo que permite definir el alcance formal de, por ejemplo, un referéndum cuyo propósito es consultivo. Cualquier convocatoria (obligatoria o facultativa) al cuerpo electoral para que emita solamente una opinión sobre un determinado asunto de naturaleza material tiene fijados unos límites informativos en lo respecta al valor de los resultados. Éstos tienen un valor no vinculante en la decisión final en torno a la cual los ciudadanos fueron consultados. Carecen de fuerza legal para obligar a las autoridades a adoptar la opción (de política) manifestada en la votación. Sin embargo, dicho valor no vinculante es de tipo formal y dependerá de condiciones políticas externas a la propia IDD que esté valor coincida con el alcance que en el plano real puede llegar a proyectar la consulta.

En la literatura los nombres de las IDD suelen ir acompañados con toda clase de adjetivos. El caso del referéndum es emblemático: «autorizante», «sancionatorio», «plebiscitario», entre otros. Este tipo de calificativos lo que vienen es a señalar el propósito final que tiene el uso de dicha institución a partir del carácter que alcanzan sus resultados en el plano real. En términos formales las IDD pueden ser estipuladas dentro de un ordenamiento legal para que éstas arrojen resultados de carácter vinculante o no vinculante. Cuando los resultados, en la práctica, abandonan el carácter inicial establecido en las leyes, la finalidad que pueden registrar las IDD es impredecible y, por tanto, de difícil sistematización bajo una tipología regida por criterios formales de funcionamiento.

La posibilidad, siempre latente, de un funcionamiento informal de las IDD forma parte de esa "zona gris" a la que también están expuestas tales instituciones cuando son utilizadas al margen del imperio de la ley[61]. En cambio, dentro de éste, las IDD tienen unos propósitos específicos como recursos políticos complementarios del sistema democrático representativo. Las IDD pueden servir como instrumentos consultivos, legitimadores, sancionatorios, bloqueadores y contralores. Una parte de la doctrina ve

[60] La fuerza vinculante que formalmente tienen determinadas IDD está sustentada por un determinado quórum en la votación; por lo general, en relación al tamaño del padrón electoral. Como ejemplo de ello, puede consultarse la distinción que hacen MARXER y PÁLLINGER sobre los tipos de referéndums que en Suiza y Liechtenstein sus resultados requieren de un quórum. MARXER, Wilfried y PÁLLINGER, Zoltán Tibor: "System Contexts and System Effects of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland compared", en PÁLLINGER, Zoltán Tibor; KAUFMAN, Bruno; MARXER, Wilfried y SCHILLER, Teo (Eds.): *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Weisdaben, 2007, pp.12-29.

[61] WELP, Yanina y WHEATLEY, Jonathan: "¿Democrático o autoritario? El referéndum en la 'zona gris'", en *Iberoamerica*, n. 3, 2009, pp. 43-74; CARPIZO, Jorge: Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano", en *Revista Derecho de Estado*, n. 23, 2009, pp. 7-36; ALTMAN, David: "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?", en *Perfiles Latinoamericanos*, n. 35, 2010, pp. 9-34.

ello con preocupación o escepticismo, en cuanto a que estas instituciones generan inestabilidad al sistema o son poco eficaces para la democratización de las decisiones, mientras la otra parte lo asume con entusiasmo y más bien intenta explicar la poca utilización de las IDD por los gobiernos debido al potencial participativo que éstas tendrían para los ciudadanos[62].

Las finalidades que pueden tener las IDD son prácticamente tareas que muchas de ellas, de manera regular, realizan los poderes del Estado. No son ajenas ni extraordinarias a las competencias y responsabilidades básicas que tienen los órganos representativos. Éstos promueven iniciativas legislativas; las sancionan. También, entre ellos mismos, se legitiman o se bloquean estas iniciativas así como otras decisiones. Incluso, llegan a enjuiciar políticamente a autoridades y hasta abrogar sus mandatos. Son las mismas actividades, pero que son puestas en manos de los ciudadanos para su desarrollo eventual mediante las IDD. La insuficiencia del mandato no imperativo ante determinadas situaciones (v.g. la modificación de límites territoriales) es lo que impulsa o exige la comparecencia ocasional de los representados como consultores o rectores de los representantes.

Las IDD pueden servir de instructoras, de suplementarias o de alternas al mandato no imperativo de los representantes electos. En primer lugar, orientan y guían las decisiones de las autoridades. En segundo lugar, complementan la actuación de éstas. Y en tercer lugar, las reemplazan de manera excepcional. Las IDD funcionan como instructoras cuando son utilizadas por las autoridades con el propósito real de recoger la opinión de los ciudadanos sobre una determinada cuestión para con esta información orientar la decisión al respecto. Este «indirizzo» popular también puede venir por acción propia del cuerpo electoral cuando éste presenta una determinada propuesta ante los representantes para que éstos la consideren como política a desarrollar.

Las IDD tienen un funcionamiento suplementario cuando se emplean para legitimar o ratificar una decisión (v.g. integración comercial), pero también cuando se utilizan para bloquear una política (v.g. prospecciones petrolíferas) [63]. En el primer caso, las IDD tienen la finalidad de apelar al electorado para certificar ciertas medidas ya tomadas por las autoridades pero que necesitan (legal o políticamente) contar con el respaldo de la mayoría para así evitar su paralización a futuro. En el segundo caso, su utilización tiene que ver con limitar, por completo o en ciertos aspectos, los alcances de alguna política establecida o con miras a ser puesta en práctica. Ello podría ser incidiendo en su total interrupción o alterando algunos componente originales de la política.

Las IDD operan de modo alternativo a la función representativa de los cargos electos, cuando actúan para sancionar políticas (v.g. aprobar una Constitución) o cuando su finalidad es la de separar de un cargo público a la persona fue elegida para el mismo

---

[62] MANSILLA, H.C.F.: *Consultas populares y ampliación de la democracia: el referéndum en perspectiva comparada*, Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia, 2004; MARENGHI, Patricia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: "Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia", *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, 2007, pp. 1-25; FONT, Joan y RODRÍGUEZ, Elisa: "Intense but Useless?: Public Debate and Voting Factors in Two Referendums in Spain", en SETÄLÄ, Maija y SCHILLER, Teo (Eds.): *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, Routledge, Abingdon, 2009, pp. 162-185.

[63] Sobre estos casos, puede consultarse: CORTÉS RAMOS, Alberto: "Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica" en *Revista de Ciencias Sociales*, n. 121, 2008, pp. 31-47; ARRARÁS, Astrid y DEHEZA, Grace: "Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n. 2, 2005, pp. 161-172.

(v.g. destitución de un alcalde)[64]. En el primer escenario, el funcionamiento de las IDD conlleva a que sean los ciudadanos los decisores de la política en sustitución de los órganos representativos, los cuales más bien quedan a expensas de esa decisión. En torno al segundo, el funcionamiento reside en que el cuerpo electoral asume la iniciativa de intervenir durante el período del mandato con la finalidad de censurar el desempeño de las autoridades electas a partir de una valoración política de las actividades realizadas por éstas.

Las diversas tipologías sobre las IDD no son excluyentes entre sí. Es posible especificar el perfil que tienen o adquieren estas instituciones, tanto en el plano formal como real, a partir de combinar las respectivas categorías de cada uno de los distintos criterios clasificatorios. Esto quiere decir, que una determinada IDD, puede corresponder, en cuanto a su ámbito de aplicación, a una cuestión material en el plano municipal. Asimismo, en cuanto su origen, puede que responda a una convocatoria facultativa desde arriba y en lo que respecta a sus resultados, tener un carácter vinculante. Mientras que en lo relativo a su finalidad, la IDD busque legitimar una medida de las autoridades. No obstante, una descripción de estas características es un insuficiente para analizar el alcance y las consecuencias que puede tener un referéndum de este tipo así como de otros que combinen el resto de categorías. Es necesario avanzar hacia una jerarquización de las categorías, especialmente, de aquellas relativas a las formas de activación y a las modalidades como recurso político que tienen las IDD.

1.3 Las formas de activación de las IDD y las modalidades que adoptan estas instituciones como recursos políticos dentro del sistema representativo

La identificación del alcance real de las IDD como instrumentos formales para la creación, mantenimiento o cambio de políticas dentro del sistema representativo es imposible de lograr si sólo se atiende a las distintas tipologías desde un nivel nominal de clasificación. Es imprescindible la consideración de éstas a un nivel ordinal. Aunque es cierto que algunas de ellas, como es el caso del ámbito territorial de aplicación de las IDD, su jerarquización es innecesaria por motivos evidentes, en otras, en cambio, como son el origen y la finalidad de las IDD, ésta ordenación resulta de vital importancia. Mientras sería obvio y redundante exponer las razones político-administrativas en torno a la superioridad e importancia de, por ejemplo, un referéndum nacional en comparación con uno de carácter municipal, no sucede lo mismo con las distintas formas de activación ni con las diversas modalidades de recursos políticos que pueden encarnar las IDD.

Las formas de activación de las IDD hacen referencia a los criterios legales y razones políticas por las cuales se podrían poner en marcha dichas instituciones. En un nivel nominal, las formas de activación de las IDD corresponderían con el criterio que tradicionalmente clasifica a estas figuras según su origen: desde arriba o desde abajo. Por otra parte, las modalidades como recurso político que pueden adoptar las IDD hacen referencia a las consecuencias formales que, de modo directo o indirecto, generarían estas instituciones: consultivo, sancionatorio, abrogatorio. En un nivel nominal, los tipos de recursos políticos que pueden asumir las IDD corresponderían con el criterio que tradicionalmente clasifica a estas figuras según su finalidad. Con esta distinción,

[64] En cuanto a este tipo de situaciones, véase al respecto: LÓPEZ, Adrián y CUBILLOS, Paula: "Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador", en *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n. 33, 2009, pp. 13-20; RIVERA ARDILLA, Ricardo y CARDONA SALDARRIAGA, Ramiro: "La revocatoria del mandato: estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008-2011", en *Memorando de Derecho*, año 2, n. 2, 2011, pp. 225-233; GARRETT, Elizabeth: "Democracy in the Wake of the California Recall", en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 153, n. 1, 2004, pp. 239-284.

entre una definición nominal y una ordinal sobre el funcionamiento de las IDD, no se trata de restar importancia a la tipología expuesta en la sección anterior, sino de redefinir la misma en términos más operativos.

La literatura que da cuenta de las formas de activación y de las clases de recursos políticos que pueden representar las IDD no las define como tales ni tampoco las clasifica de manera jerárquica[65]. Optan por definiciones muy básicas que se limitan a otorgar un valor nominal a las distintas categorías sobre el origen y la finalidad de las IDD a partir de sus atributos más elementales. No se detienen a analizar, aparte del procedimiento, lo que rodea que una IDD tenga un origen obligatorio o facultativo, ni mucho menos lo que ello significa en términos políticos. También descuidan el peso que tiene en un sistema político una IDD cuyos fines sean decisorios con respecto a una cuyo propósito sea consultivo. Esto lo dan, muchas veces, por sobreentendido. En vista de ello, en este apartado se discute la importancia de las distintas formas de activación de las IDD así como el valor que en cuanto recurso político tienen dichas instituciones para la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Las formas de activación de las IDD se han configurado en los ordenamientos legales a partir de los límites que tienen, respectivamente, el mandato de los representantes y el poder originario de los representados en una democracia. La necesidad política de revestir por segunda vez de legitimidad (de origen) a ciertas leyes o resoluciones elaboradas por parlamentarios y gobernantes, podría tener como imperativo legal –antes de su ejecución- consultar a la población su juicio en torno a dichos *outputs* institucionales. Asimismo, la necesidad política de validar inicialmente la legitimidad (de origen) de algunas iniciativas sobre propuestas de leyes u otros proyectos públicos promovidos por un grupo de ciudadanos, podría tener como imperativo legal –para su reconocimiento por las autoridades electas– consultar al conjunto de la población su juicio en torno a dichos *inputs* de la sociedad civil.

El que las formas de poner en marcha una IDD sean la activación obligatoria y la activación facultativa conlleva a un tema aún más sustantivo sobre el uso de estas instituciones. El fondo de la cuestión está en los asuntos que podrían ser objeto de consulta y de todos ellos, los que, respectivamente, deben ser sometidos a consideración de los ciudadanos y los que pueden, por iniciativa estatal o popular, correr esta misma suerte. Más allá de la tipología básica con la que se clasifica entre cuestiones personales y cuestiones materiales los ámbitos de aplicación de las IDD, es necesario trascender en la identificación de aquellos aspectos formales que definen el uso de éstas como un derecho de la población o como una responsabilidad de los poderes públicos.

La condición del ciudadano como fuente y factor de poder político se da en gran parte como consecuencia de la ampliación de las esferas políticas donde el individuo tiene potestad de elegir. Según Bobbio, este es un indicador incuestionable de desarrollo democrático[66]. Es así como, detrás del simple procedimiento electoral del modelo representativo, un criterio eficaz para establecer el grado de democratización de un sistema político es precisamente la amplitud de temas sobre cuales el ciudadano puede emitir una opinión, sin que ello implique una regla de agregación para la construcción

[65] PUERTAS GÓMEZ, Gerardo: "Democracia e instituciones de democracia semidirecta: aproximación teórica-conceptual", en *Justicia Electoral*, n. 11, 1998, pp. 71-83; GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl: "Democracia semidirecta y democracia participativa", en VALADÉS Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coord.): *Democracia y Gobernabilidad*, UNAM, México, 2001, pp. 85-104; LUCIANI, Maximo: "El referéndum. Cuestiones Teóricas y de la experiencia italiana", en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, pp. 157-182.

[66] BOBBIO, Norberto: *El filósofo y la política*…, *op. cit*., pág. 229.

de mayorías con pretensiones de conculcar los derechos de los demás, ni tampoco suponga riesgos extremos para la propia gobernabilidad del sistema.

Dentro del funcionamiento de la democracia representativa los límites del poder originario de la población están delimitados constitucionalmente por los temas en los que ésta puede tener una injerencia directa. Dados los riesgos y las complejidades que comportan los asuntos económicos y la defensa nacional, estos temas, por lo general, están excluidos de cualquier forma de consulta popular[67]. No obstante, otras materias ya de carácter legal-constitucional, como es el caso de la elaboración de una nueva carta magna o su eventual enmienda, están en la mayoría de las veces sujetas de manera automática a la obligada celebración de un referéndum. Mientras los dos primeros son temas de dominio exclusivo de los órganos del Estado, los dos segundos son, por el contrario, cuestiones cuya resolución final escapa a las responsabilidades del mandato representativo.

Como resultado de una discriminación de asuntos, fundada en la necesidad de separar la lógica política de la lógica técnica, el Constitucionalismo moderno ha configurado que los temas vinculados con la organización y división territorial del Estado, así como relacionados con los deberes y derechos de sus representantes y sus ciudadanos, son, en principio, las cuestiones que en una democracia suponen la irrestricta obligatoriedad de consultar el dictamen de la población. Sobre estas materias, los órganos representativos no pueden imponer sus criterios por sí solos. En este apartado, están limitados para legislar y dictar en nombre del soberano. No pueden hacerlo de forma exclusiva. Por ello están sometidos a convocar al poder originario de los representados.

La activación obligatoria de las IDD no está solo reservada a materias que por su trascendencia política y social deben ser ineludiblemente sometidas al juicio de los ciudadanos. También puede estar estipulada para ciertas situaciones en donde el grado de controversia que encierra el asunto obliga a que el mismo sea examinado por la población, tras agotadas los opciones dadas por los órganos representativos. Dicho procedimiento, de segundo orden, que la tipología básica reconoce simplemente como activación obligatoria acotada, se ajusta a determinadas circunstancias extremas, siendo el *leitmotiv* servir principalmente como mecanismo para solventar algún enfrentamiento de gran calado surgido entre los poderes del Estado[68].

---

[67] Aunque por aproximación a estos asuntos, algunos países europeos en época reciente han sometido a referéndum un marco constitucional común con más tinte económico que político, a lo que hay que sumar que España al poco tiempo de alcanzar la democracia buscó legitimar mediante una consulta popular su incorporación a una organización supranacional de defensa como es la OTAN. Sobre estos temas, puede consultarse al respecto: SVENSSON, Palle: "Five Danish referéndums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis", en *European Journal of Political Research*, n. 14, 2002, pp. 733-750; PUENTE, Guillermo: "España en la Alianza Atlántica: el proceso político de su incorporación", en *Foro Internacional*, n. 172, 2003, pp. 309-346; WELP, Yanina: "España frente al referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades", en *Confines*, vol. 5, no. 10, 2009, pp. 39-53.

[68] Debido a los factores contextuales que generalmente hacen necesaria esta forma de activación del referéndum, su consideración como recurso del sistema político para saldar situaciones de enconado enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo posee mayor sentido en aquellos regímenes de naturaleza presidencialista, donde la legitimidad de origen de ambos Poderes del Estado responde de forma directa a la soberanía del mandato entregada, respectivamente, por el cuerpo electoral, por lo cual ninguno puede frente al otro conculcarle su autoridad. No obstante, es posible encontrar experiencias en sistemas parlamentarios donde el referéndum ha sido empleado para buscar resolver situaciones de crisis política generada por el choque entre los poderes públicos. Véase: PÉREZ SOLA, Nicolás: "Los referéndum abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 82, 1993, pp. 195-228.

En los límites del mandato representativo así como del poder originario, la otra forma de activación, que es la facultativa, viene dada por no solo por la potestad que podrían tener los representantes políticos y los ciudadanos para poner en marcha de manera directa o condicionada una IDD con la finalidad de dilucidar asuntos materiales o personales, sino también por la prerrogativa ciudadana para presentar y refrendar proyectos de leyes. En el caso de que la facultad para convocar una IDD la detenten las autoridades de cualquiera de los tres niveles del Estado se trata de un diseño facultativo desde arriba o gubernamental, mientras que si la potestad para hacer uso de las IDD está en manos exclusivamente de los ciudadanos entonces se trataría de un diseño facultativo desde abajo o popular.

Esta básica sub-clasificación, de la que se hizo referencia de manera nominal anteriormente, sólo se ajusta a la figura del referéndum. En el modelo de democracia representativa, donde el poder legislativo y el poder ejecutivo están, respectivamente, facultados para elaborar y proponer leyes, la iniciativa legislativa sólo adopta la condición de IDD cuando su procedimiento de activación es facultativo desde abajo. Es la principal condición para así poderle atribuir a la iniciativa un carácter popular. Dentro del clásico reparto de atribuciones y competencias entre los poderes del Estado así como en la relación de éstos con los ciudadanos, la supremacía en la producción de leyes está en manos del parlamento, siendo ello, en segundo lugar, incidental cuando lo hace el gobierno, y por último, de modo muy eventual, cuando se trata de la población.

En términos jerárquicos, hay otro elemento también importante sobre el procedimiento facultativo desde abajo, en este caso para verificar el grado de potestad concedido a los ciudadanos. Reside en distinguir si dicha facultad implica sólo un derecho de petición de la IDD o si por el contrario se está frente a una titularidad del cuerpo electoral como sujeto último responsable de su activación: hay una clara y enorme distinción entre la cualidad de ser iniciador y la de ser activador de una IDD. Esta diferencia cualitativa extraña una distribución ordinal, donde la condición de activador presenta política y legalmente una superioridad de derechos con respecto a ser sólo un iniciador. El primero tiene mayores potestades, y por tanto más control, sobre la IDD que el segundo[69].

La misma posibilidad que tienen las formas de activación de las IDD de ser ordenadas jerárquicamente la tienen las distintas modalidades que pueden adoptar tales instituciones como recurso político formal dentro del sistema representativo. Existen distancias cualitativas importantes entre los efectos políticos que tienen, respectivamente, la aprobación, el veto, la resolución, el monitoreo y el sondeo de productos (políticas) y procesos (desempeño de funcionarios electos) gubernamentales. Estos efectos (latentes o manifiestos) que pueden arrojar una IDD no sólo tienen significados (nominales) distintos y hasta excluyentes entre ellos, sino también resultados muy diferentes que requieren ser jerarquizados. El futuro de determinada política pública vendría a resultar distinto si ésta en vez de haber sido aprobada por los ciudadanos (en un referéndum) termina siendo vetada.

[69] Esta distinción cualitativa se ve con mayor claridad en el caso de la iniciativa legislativa popular. Al respecto, algunos autores, como por ejemplo, FERNÁNDEZ, han destacado que sólo la acción de activación popular puede considerarse como una estricta manifestación de democracia directa. A juicio de este autor, esta acción es la facultad de una fracción del cuerpo de electores de poner en marcha el procedimiento (de revisión constitucional o de formación de una ley) sin la participación del poder legislativo y en algún caso, incluso, puede darse la posibilidad de disolver dicho órgano de representación popular, siendo, por ende, únicamente necesario que la proposición que reúna las firmas requeridas sea sometida al veredicto de los electores. FERNÁNDEZ, Miguel: *La iniciativa legislativa popular…, op. cit.*, pág. 26. En la misma línea se inscribe LISSIDINI, quien distingue entre "iniciativa legislativa" y "iniciativa popular". LISSIDINI, Alicia: "Democracia directa latinoamericana"…, *op. cit.*, pág. 15.

Al margen de las posibles desviaciones que en la práctica pueden tener las IDD como recursos políticos (manipulables), estas instituciones tienen, como ya se ha dicho antes, unos fines nominales en el plano formal: servir como instrumentos legitimadores, decisorios, bloqueadores, contralores, consultivos y abrogatorios. No obstante, estas modalidades de recurso político pueden ser ordenadas con arreglo a la potencialidad que encierra cada una en términos de permitir la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es una ordenación jerárquica que muchas veces en la literatura se da por descontada, principalmente, cuando se cuestiona, sin mayor comparativa o referentes contrarios, que un determinado ordenamiento jurídico sólo contempla las IDD como un recurso político con fines consultivos.

Comenzando por la base, el nivel más bajo de intervención popular de una IDD sería el consultivo. Cuando una IDD tiene una finalidad consultiva sus consecuencias, por lo menos en el plano formal, son informativas; de orientación para la toma decisiones. Con independencia del actor que active (desde abajo o desde arriba) una IDD cuyos efectos formales sean consultivos, el resultado de esta será un sondeo del cuerpo electoral a través del voto. Ello es muy distinto (en el procedimiento) a otras consultas a la población que se suelen realizar a nivel local, donde ni siquiera se siguen criterios estadísticos de control de los consultados como los utilizados en los estudios de opinión que realizan empresas encuestadoras.

Como todas las IDD tienen como finalidad originaria consultar a los ciudadanos, puede parecer impreciso en tanto recurso político atribuirle sólo consecuencias informativas. Pero hay una enorme diferencia entre la expresión de una opinión y un acto de voluntad. Si bien la propia dinámica de convocar nada más y nada menos que al mismísimo pueblo soberano para que manifieste su parecer, hace de los límites entre una opinión y un mandato popular algo difuso, vale recordar que como recurso político una IDD sólo será consultiva si esta carece desde el principio de un carácter vinculante. En este sentido, lo que distingue a una opinión colectiva de una disposición emanada del soberano es precisamente su perfil como dictamen popular de obligatorio cumplimiento.

El que el juicio resultante del uso de cualquiera de las IDD conlleve a su acatamiento obligatorio por las autoridades, establece de forma objetiva un mayor grado de intervención de los ciudadanos en la arena gubernamental. Sin embargo, de modo subjetivo y no por ello menos efectivo, es muy común encontrar como en ciertas condiciones políticas algunos referéndums de naturaleza consultiva convocados desde arriba suelen alcanzar un matiz legitimador induciendo artificialmente a un efecto vinculante del resultado. La intencionalidad política detrás el uso de las IDD a veces puede transcender los objetivos primarios que en cuanto recurso del sistema han sido establecidos de manera institucional a través de su disposición en el ordenamiento jurídico.

Aún a riesgo de que los efectos reales de las IDD puedan ser impredecibles, todo sistema político se enfrenta, igualmente, a la necesidad en determinados momentos de construir ciertos arreglos jerárquicos sobre el rumbo que deben tomar los poderes públicos en torno a algunos asuntos de especial trascendencia; asuntos que desbordan los límites del mandato representativo. Ello implica atribuirle formalmente un alcance decisorio a la opinión que se recoja de los ciudadanos a través de una IDD. No obstante, el alcance decisorio que pueda tener una IDD obedece es al carácter vinculante que en el plano formal, pero también en el real, asume la institución. Su verdadero efecto como recurso político está en si dicho alcance decisorio (formal o real) conduce a la ratificación, a la resolución, a la anulación o a la aprobación del tema (material o personal) que se dirime mediante una IDD.

Dejando atrás su simple valor consultivo, el segundo nivel de intervención popular de las IDD es el ratificatorio. Ya como un instrumento de alcance decisorio, las IDD pueden ser activadas por las autoridades para legitimar una medida gubernamental, como puede ser el caso de la firma de un tratado internacional. El cuerpo electoral convocado se convierte en una suerte de co-participante de la política formulada por algún poder del Estado cuando corrobora la misma a través del voto. Es una de las formas más polémicas que como recurso político encierran las IDD. Puede dar lugar a acciones plebiscitarias por parte de algunos gobernantes, que buscan anular las voces opositoras a partir de justificar su proceder sobre la base de haber sido éste validado en las urnas por una mayoría de electores.

El tercer nivel de intervención de los ciudadanos a través de las IDD es el resolutivo. El cuerpo electoral es convocado (desde arriba o desde abajo) para resolver disyuntivas originarias o promovidas, como por ejemplo, si seguir perteneciendo o no a un determinado Estado. Puede que con este tipo de decisión se esté indirectamente aprobando una determinada política (independista o unionista) o legitimando las aspiraciones de ciertos grupos sociales (nacionalistas o federalistas), pero, en principio, la IDD se presenta como un recurso político para zanjar la cuestión entre dos alternativas concretas que son por completo antagónicas. El que se convalide una u otra opción es por el efecto resolutivo que en esta genera una mayoría de preferencias agregadas de los electores.

El cuarto nivel de alcance decisorio de la población por medio de las IDD es el abrogativo. Por razones políticas (o ideológicas), el parecer de un grupo de ciudadanos sobre una determinada ley en vigor o sobre el desempeño presente de una autoridad pública en particular puede llevar a éstos a convocar al cuerpo electoral para anular su vigencia. Se somete al sistema político a la interrupción de la actividad gubernamental, como suele ser en los casos de revocatoria de autoridades[70]. En esta ocasión, las IDD tienen consecuencias deslegitimadoras con una eficacia jurídica directa, ya la que la decisión mayoritaria manifestada en las urnas conllevaría a la retirada de la cuestionada ley o a la separación inmediata de su cargo del funcionario en ejercicio.

El quinto nivel de intervención ciudadana mediante las IDD es el aprobatorio. La condición *sine qua non* de convocarse al cuerpo electoral para que sancione un marco regulatorio general del Estado y la sociedad, como es el caso de una constitución política, o conceda la venia a una determinada propuesta legislativa surgida desde abajo, representa la comparecencia del soberano como poder originario para introducir nuevos productos institucionales o admitir la transformación del sistema político. Mientras en el nivel abrogativo, este mismo soberano elimina y desecha elementos vigentes y en pleno funcionamiento, en el nivel aprobatorio las IDD acarrean la aceptación popular –por mayoría- de *inputs* de origen estatal o ciudadano que pasarían a ser incuestionables social y políticamente.

1.4 La intervención de la población como jugador con veto mediante las IDD

El resultado general que producen las IDD de incorporar de modo extraordinario al cuerpo electoral en el proceso de formulación de políticas públicas y en la toma decisiones oficiales ha conducido a algunos autores a interpretar esta posición como un escenario (espacial) donde la población se convierte en un actor adicional con capacidad negociadora en la producción de las políticas de continuidad o

[70]JIMÉNEZ, William: "Revocatoria del mandato: Experiencias, dificultades y ajustes necesarios", en *Territorios*: *Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, n. 5, 2001, pp. 35-48.

cambio del sistema político[71]. Es decir, cualquier dinámica (desde arriba o desde abajo) que pueda conllevar a la activación y desarrollo formal de una IDD viene a introducir de forma episódica a los sujetos representados en la construcción estatal de los acuerdos públicos. Se trata de una situación alterna a la acostumbrada, donde únicamente los actores políticos e institucionales con capacidad (legítima y legal) para establecer de manera regular dichos acuerdos son los actores representativos.

La condición negociadora que asume la población a través de las IDD dentro del sistema representativo es una de las tantas manifestaciones de la teoría de los jugadores con veto desarrollada por George Tsebelis[72]. Según este autor, un jugador con veto es aquel actor político o institucional que el resto de actores del sistema debe considerar para negociar cualquier cambio del mismo. Ello significa que la inclusión o, en su defecto, el desplazamiento de este actor por los otros es fundamental dentro de los acuerdos para poder mantener la estabilidad del sistema. Para explicar el funcionamiento de los jugadores con veto, Tsebelis se basa en un análisis espacial geométrico y matemático, donde destaca que la correspondencia o indiferencia entre las distintas preferencias (de cambio o estabilidad del sistema) de los actores los acercan o distancian a actuar racionalmente como un conjunto contrario o a favor de la situación vigente o *status quo*.

La teoría, en sus detalles, es más compleja de lo que subraya la síntesis expuesta. No obstante, ello es suficiente como premisa base para desgranar el argumento de esta teoría en lo que respecta específicamente al funcionamiento de las IDD. Éstas apenas representan un caso dentro del grupo de instituciones políticas sobre las que Tsebelis esgrime su tesis de los jugadores con veto. Dentro de la clasificación que hace este autor en torno a los distintos tipos de jugadores con veto, las IDD funcionan como un jugador de veto colectivo institucionalizado, lo cual acarrea características de instrumentación muy puntales. En este apartado se analiza el alcance explicativo de la teoría de jugadores con veto en torno a la intervención de la población en la toma de decisiones públicas mediante las IDD así como sobre su papel en la dinámica de construcción de la agenda de un proceso referendario.

Un aspecto conceptual que la teoría de Tsebelis da por descontado, paradójicamente, es la definición de veto. No se detiene en ello. Es algo curioso, pero no importante, ni cuestionable: vale el significado más mínimo de este concepto. Para este autor lo esencial son las condiciones políticas o institucionales en las que los actores, o en su terminología, los jugadores, tienden, de manera racional a alinearse para ir contra el *statu quo*; situación que es la que empuja a que ocurra un cambio en el sistema. En otras palabras, el desarrollo de ese encuentro entre los actores para cuestionar la estabilidad del sistema, ya que, a juicio de Tsebelis, por defecto, los actores prohibirán siempre su modificación a partir de una iniciativa individual de cambio.

La lógica argumentativa de la teoría de los jugadores con veto opera de forma negativa: la prohibición de cambio del sistema es la condición base, o sea, la estabilidad del sistema es el estado inicial. Cualquier iniciativa de un actor o actores para romper ese veto (al cambio) requerirá un acuerdo con los demás actores del sistema. Ello supone una identificación y discriminación de los actores potenciales de veto en este proceso. Por lo general, los actores políticos e institucionales dentro de un sistema democrático son siempre los mismos y aquellos eventuales o extraños, terminando

[71] HUG, Simon y TSEBELIS, George: "Veto Players and Referendums around the World", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 4, 2002, pp. 465-515; HUG, Simon: *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2002.
[72] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work…, op. cit*.

siendo identificados tarde o temprano. La dificultad está en conocer las preferencias de cada uno de estos actores así como la posible alineación entre ellas. Este es un aspecto que es fundamental para intentar cualquier cambio del sistema.

Según la teoría de los jugadores con veto, la posibilidad de cambio del sistema se reduce a una cuestión de tamaño en cuanto al número de actores y, por ende, de preferencias. El argumento es que: "…cuanto mayor sea la distancia entre los jugadores con veto y su número, más difícil será cambiar el *statu quo*."[73]. Ello implica que el actor o los actores interesados en generar un cambio tendrán que considerar la estrategia de intervenir sobre el tamaño del conjunto de actores –que podrían vetar su iniciativa- de manera de lograr reducirlo y además acercar lo más posible las preferencias del conjunto de actores (restantes) sobre el cambio propuesto. Dentro de esta lógica, lo interesante es el papel que las IDD pueden llegar a tener, ya que, en principio, lo que hacen estas instituciones es añadir otro jugador dentro del sistema, aumentando, a simple vista, el número de jugadores con veto.

En un plano ideal, incluso formal, la incorporación de la población –mediante las IDD- como un actor adicional con el cual consensuar los cambios en el sistema político formaría parte de una distribución equilibrada o de concurrencia competitiva de todos los actores involucrados (a favor y en contra) de las transformaciones. Llegaría un momento en que, dentro de la división del trabajo de producción legislativa, le tocaría el turno de decidir al cuerpo electoral (v.g. sancionar una reforma constitucional) o de competir con los órganos representativos (v.g. proponer una iniciativa legislativa). En este escenario, tanto el proceso de activación de las IDD como las actuaciones y decisiones (populares) que resultaran de sus usos respondería al sentir de los ciudadanos. En palabras, de la teoría de los jugadores con veto "…se aproximaría más a las preferencias del público"[74]. No obstante, el que ello sea así va a depender del modelo de implementación que realmente tengan las IDD.

En la teoría de jugadores con veto, el aspecto más importante de la instrumentación de una IDD es el control de su agenda. Esta agenda la constituyen dos elementos: la activación de la IDD y la configuración de su contenido. Es decir, el control formal y real de la agenda de, por ejemplo, un referéndum radica en su activación (desde arriba o desde abajo) y en su estructuración (como recurso político) a través de la elaboración de la pregunta. El control de la agenda recae sobre aquellos actores que puedan o logren (*de jure* o *de facto*) activar el referéndum y fijar el contenido y la forma del asunto a dirimir. Siguiendo esta teoría, el modelo de establecimiento de la agenda de un referéndum puede ser un proceso competitivo o exclusivo. Puede estar repartido entre los actores o puede estar en manos de uno sólo.

La teoría de los jugadores con veto es clara en torno a las consecuencias que conlleva el establecimiento de la agenda de un referéndum bajo un modelo competitivo o uno exclusivo. Cuando la construcción de la agenda del referéndum es abierta y competitiva su desarrollo está repartido entre los diferentes jugadores con veto, uno de ellos los ciudadanos. Ello se traduce en un conjunto mayor de jugadores, cuyas preferencias deben ser alineadas a favor del cambio por aquel o aquellos jugadores que lo promueven por la vía de un referéndum. Esto hace que, supuestamente, sea más difícil modificar el *statu quo*. En cambio, cuando la agenda se privatiza, o sea, su construcción pasa a ser exclusiva de un solo actor "…el proceso del referéndum elimina a todos los demás jugadores con veto"[75], haciendo más fácil la transformación del sistema.

[73] *Ídem*, pág. 27.
[74] *Ídem.*
[75] *Ídem.*

La dinámica (competitiva o exclusiva) del establecimiento de la agenda es la que al final vendría a determinar si realmente la posibilidad de poner en marcha una IDD supondría un incremento –con la incorporación del cuerpo electoral- del número de actores en el sistema entre los cuales sería necesario acordar los cambios. Por el contrario, también podría suponer una reducción o reequilibrio (de fuerzas) a partir de desplazamiento de estos actores por los otros que entran en el juego. Entre menos competitivo sea el proceso de construcción de la agenda de la IDD, la probabilidad de que algunos actores queden excluidos del mismo es mayor. La incorporación de los ciudadanos dentro del sistema, mediante las IDD, no implica que los demás actores se mantengan. Mientras unos entran otros podrían ser eliminados.

La lógica de incorporación y eliminación de actores que pueden suponer las IDD hace que la intervención de la población como un jugador con veto (adicional) no siempre lleva aparejado un aumento del conjunto de actores que deben consensuar las reformas. Este argumento de la teoría de los jugadores con veto les resta fuerza a las críticas en torno a que la democracia directa es disfuncional con la necesidad actual de una toma rápida de decisiones. No es tan cierto que las IDD complejiza y demora la toma de decisiones públicas. Si el establecimiento de las agendas por las cuales se instrumentalizan estas instituciones es exclusivo pueden llegar más bien a simplificar dicha toma de decisiones. Es evidente que ello sería a costa de reducir la calidad democrática del proceso. No obstante, la celebración de elecciones (libres y abiertas) que el mismo proceso encierra parece compensar o esconder tales déficits. Esto se ha visto reflejado en la gran aceptación (internacional) que han tenido en las últimas décadas muchas experiencias de referéndums bastante polémicas.

Para la teoría de los jugadores con veto las instituciones políticas, como son las IDD, se asemejan a "conchas", cuyos actores ocupantes orientan el funcionamiento de las mismas. Si el objetivo del actor o actores promotores de poner en marcha una IDD es un cambio del sistema, las restricciones o incentivos presentes en éste conducirán a dichos actores a inclinarse por una opción competitiva o exclusiva de implementación de la IDD. Este proceso referendario para que llegue a ser competitivo tendría que estar orientado a acercar la propuesta de reforma a las preferencias de todos los actores involucrados. En rigor, sería un proceso abierto que, evidentemente, haría más compleja la toma de la decisión sobre un cambio del *statu quo*. No obstante, los promotores de la IDD también podrían inclinarse a instrumentarla de forma exclusiva, mediante la privatización de su agenda, para así reducir el número de actores con los que acordar dicho cambio.

El establecimiento de la agenda de una IDD y el conjunto de incentivos y restricciones que determinan el modelo de configuración (competitivo o exclusivo) es, sin embargo, una fase posterior a la elección por parte de los actores de una IDD como alternativa (racional) al procedimiento regular para la toma de decisiones que ofrece el sistema representativo. En esto la teoría de los jugadores con veto presenta un vacío. Dado que tiene que dejar algunas variables por supuestas o constantes, esta teoría no dice nada en absoluto sobre las circunstancias en las cuales, racionalmente, las IDD pueden comparecer como una opción complementaria a la democracia representativa. Su argumento sobre las IDD comienza en estas introducen a la población como un jugador extra con poder de veto y acaba en que este proceso puede darse de forma abierta o cerrada para el resto de jugadores.

La teoría de jugadores con veto no distingue entre el conjunto de incentivos y restricciones que condicionan la puesta en marcha de una IDD y el conjunto de éstos que inciden en que la instrumentación de dicha institución sea competitiva y exclusiva. Como era de esperarse, la teoría parte de considerar la regulación formal de las IDD

como el marco que ofrece los incentivos y las restricciones que condicionan la posibilidad de convertir a la población en un jugador adicional con veto dentro el proceso de toma de decisiones públicas. El enfoque normativo empleado por Tsebelis sitúa el posible uso y comportamiento de las IDD dentro de los límites de su institucionalización legal. No concibe su funcionamiento institucional fuera de este contexto. Esto convierte a la teoría de los jugadores con veto en una herramienta explicativa de alcance medio para entender la realidad de las IDD.

Una muestra del moderado alcance explicativo de la teoría de los jugadores con veto sobre la realidad de las IDD está en que subestima la capacidad de los actores de buscar opciones alternativas (de activación y estructuración de las IDD) a las establecidas formalmente. Por ejemplo, bajo el enfoque normativo de esta teoría, la posibilidad de elección de las IDD como recurso alternativo se cierra para cualquiera de los actores cuando el marco legal de determinado sistema político le otorga un funcionamiento obligatorio automático a dichas instituciones. En un escenario de este tipo no habría posibilidad de elección de los jugadores, por tanto, parte del establecimiento de la agenda, como lo es la activación de la IDD, es un aspecto del proceso referendario dado por supuesto y ajeno al control de los jugadores.

La teoría de los jugadores con veto parte del supuesto de que los marcos legales ofrecen los escenarios institucionales, con su respectivo conjunto de incentivos y restricciones formales, en lo que se establecen las circunstancias (obligatorias o facultativas) para incorporar a la población como un jugador con veto por intermedio de las IDD. No obstante, la evidencia ha demostrado como, por ejemplo, muchos referéndums no han dejado de serlo pese haber sido activados, estructurados y celebrados de forma distinta a lo establecido en las disposiciones legales, incluso, algunos de ellos han sido reconocidos como tales por la propia doctrina. Aún más, es un hecho que durante las transiciones democráticas de muchos países que vivieron largo tiempo bajo regímenes dictatoriales las nuevas Constituciones fueron refrendadas por los ciudadanos sin que hubiera, lógicamente, un marco legal previo que definiera el proceso de consulta. Por el contrario, se buscaba promulgar uno a través de una IDD.

Es razonable que Tsebelis, para el desarrollo de su teoría, haya asumido «el imperio de la Ley» como la *only way* de las poliarquías en lo respecta al uso y funcionamiento de las IDD[76]. Ello facilitó, de entrada, el control de variables que le permitieron a este autor exponer, entre otros hechos, que las IDD crean un jugador extra con poder de veto para la toma de decisiones (los ciudadanos) y que este proceso puede abrir o cerrar la puerta a los demás jugadores (dependiendo del establecimiento de la agenda). Estas consecuencias, sin embargo, pueden ser independientes de la existencia o no de un marco institucional formal que regule las IDD. En cualquier escenario político donde se asome la posibilidad de empleo de estas instituciones, la población se convierte de actor (pasivo o activo) del proceso y sus impulsores tenderán a hacer público o privado el establecimiento de la agenda a partir de los incentivos y restricciones que provengan de las instituciones vigentes, sean estas formales o informales.

Las IDD no siempre son producto de condiciones formales, de tipo obligatorio o facultativo, que puede marcar determinado ordenamiento jurídico. La apelación (desde arriba o desde abajo) al uso de una IDD así como su materialización pueden ser responder a elementos formales e informales presentes en el sistema que se combinan y dan con resultado un producto único, específico y con consecuencias muy puntuales.

[76] Véase: DAHL, Robert: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1997; LINZ, Juan y STEPAN, Alfred: "Toward Consolidated Democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996, pp. 14-33.

Aunque en el mejor de los casos, estas instituciones tienen un origen legal que abre la vía a una participación formal de los electores, las IDD también pueden tener un origen informal y conducir a una participación formal. Asimismo, pueden ser activadas de manera informal y dar pie a una participación muy informal de los ciudadanos. Como en cualquiera de dichas modalidades, la población intervendrá como un jugador con poder de veto (político o institucional), la cuestión está en las consecuencias que dichos elementos formales o informales tendrán sobre el establecimiento de la agenda, es decir, en que este sea un proceso competitivo o exclusivo.

La importante contribución que hace la teoría de los jugadores con veto sobre la posición (eventual) en la que las IDD colocan a la población dentro del sistema político debería ser orientada hacia su análisis en escenarios menos idealizados por la formalidad de las normas legales. La manera en que se establecen las agendas de estas instituciones y los efectos que esto produce sobre el tamaño del conjunto de actores habría que considerarlo en casos donde no siempre las reglas (de juego) formales establecidas son las que predominan en el desarrollo de un proceso referendario. Aunque con una delimitación espacial de este tipo, sin duda, se perderá mucha de la capacidad predictiva que persigue, en principio, la teoría de los jugadores con veto, ésta ganará en capacidad explicativa. Al comprobarse que sus argumentos básicos pueden ser empleados en escenarios donde exista una débil institucionalización de las reglas formales, dicha teoría ampliará su alcance conceptual.

Uno de estos escenarios son las «nuevas» democracias, surgidas a partir del último cuarto del siglo XX, principalmente, en América Latina. Hace ya un tiempo O'Donnell había llamado la atención sobre la "otra institucionalización" presente en estas poliarquías, donde "…muchas cosas ocurren fuera de las reglas institucionales prescritas formalmente"[77]. Según este autor, el existencia de conductas poco acordes con las reglas establecidas aunque es una situación que puede ser definida negativamente no supone una falta de institucionalización, sino más bien da cuenta del desarrollo de otro tipo de institucionalización que es de naturaleza informal y en cuyo entorno los actores son tan racionales como los son en los muy formalizados. Por tanto, en este tipo de escenarios no debe sorprender el desarrollo de referéndums, producto de arreglos informales y extralegales que, por un lado, introducen discrecionalmente a la población como jugador de veto, mientras, por otro lado, desplazan, sustituyen o capturan a los habituales actores institucionales del sistema.

La cuestión no es dar por sentado que en estos escenarios las IDD son o se han convertido en instituciones informales a partir de una práctica no ajustada a las normas estipuladas. Es lógico que la manera un tanto ajena a las normas formales del sistema que parece haber caracterizado el empleo en tiempos recientes del referéndum en algunas democracias latinoamericanas, pudiera llevar a pensar, por un instante, en el posible desarrollo de esta figura como una institución informal. No obstante hay una gran diferencia entre calificar dicha tendencia como expresión de un conjunto de reglas compartidas socialmente, por lo general, no escritas, que han sido creadas, comunicadas y reforzadas fuera de los canales oficiales y entenderla como manifestación de ciertos comportamientos no institucionales en el manejo de las IDD, los cuales son adoptados por los actores a partir de una estructura de incentivos que provee el propio contexto en el que estas instituciones pasan a ser consideradas (por razones obligatorias o facultativas) como parte del proceso de toma de decisiones públicas.

[77] O'DONNELL, Guillermo: "Another Institutionalization: Latin American and Elsewhere", *Working Paper*, n. 222, Kellogg Institute for International Studies, Indiana, 1996, pág. 4. Existe una versión en español publicada con el título: "Otra institucionalización", en *La Política # 2, Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, Editorial Paidós, Barcelona, 1996, pp. 5-26.

La aparición de conductas informales en torno a instituciones formalizadas en el plano legal es un fenómeno con diferentes intensidades en cada sistema político. Que en algunos sistemas políticos las IDD operen más cerca o más lejos de lo fijado en su diseño institucional que en otros ya es un asunto de la cultura y de las tradiciones políticas dominantes en los respectivos países. Esto poco tiene que ver con la formalización de las IDD. Las tradiciones políticas de cada país son elementos particulares que se anteponen a los rasgos generales que definen a estas instituciones, las cuales en la mayoría de los casos han sido configuradas constitucionalmente siguiendo unos patrones universales de funcionamiento. Como instituciones políticas modernas, las IDD no han sido privadas en los actuales regímenes democráticos de un desarrollo formal, por ende, sus reglas han sido establecidas siguiendo procedimientos oficiales.

Las IDD o por lo menos alguna de ellas, como suele ser el referéndum, se encuentran, en cierta medida, formalmente institucionalizadas en todos los ordenamientos constitucionales de los países de América Latina. Ello significa que hay determinadas circunstancias tipificadas de manera legal en cada uno de estos marcos jurídicos en las cuales la población se constituiría como jugador con veto. Aunque serían circunstancias excepcionales, no debería ser motivo de preocupación para la estabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas políticos que las IDD introduzcan a la población como actor con el cual los órganos representativos deben acordar las decisiones. Los riesgos están en las dinámicas que, en la práctica, siguen los procesos de activación y estructuración de estas instituciones. Es decir, en el matiz competitivo o exclusivo que adquiere la gestión de los aspectos políticos e institucionales del proceso referendario.

1.5 LOS ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DEL PROCESO REFERENDARIO

Las IDD se han hecho presentes en la realidad de los sistemas políticos como situaciones de hecho o de derecho. Esto es un elemento incuestionable dentro de lo que ha sido la historia de dichas instituciones. Con el desarrollo del Constitucionalismo moderno y del Estado de Derecho (de las democracias liberales) la configuración legal de las IDD dentro de los marcos legales se convirtió en algo patente dentro de estos sistemas políticos. Su existencia como instituciones formalizadas por la democracia representativa, se da por sentado, principalmente, por la doctrina, que se ha caracterizado, en gran medida, por describir sus rasgos formales y en un segundo lugar por analizar su puesta en práctica[78]. Ello ha sido lo más lógico, ya que éstas representan las dos dimensiones empíricas cuya observación ha contribuido en el conocimiento (acumulado) que se tiene sobre las IDD en la actualidad.

Las agendas de estudio, sin embargo, se han limitado por quedarse ancladas en la identificación del diseño institucional y de la estructura legal de las IDD o por haberse centrado únicamente en su descripción como práctica electoral[79]. Los análisis

[78] Véase, entre otros: MESQUITA BENEVIDES, Maria Victoria: *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, Editora Atica, Sao Paulo, 1996; BOWLER, Shaun, DONOVAN, Todd y TOLBERT, Caroline J. (Eds.): *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*, Ohio State University Press, Columbus, 1998; LÓPEZ, Jaume y REQUEJO, Ferran: *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2009; RENFER, Irene: *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela: tres ejemplos de democracia directa en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010; ALTMAN, David: *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, New York, 2011.

[79] Consúlsete al respecto: ADONIS, Andrew y MULTAN, Geoff: "Back to Greece: the scope for direct democracy", en *Demos*, n. 3, 1994, pp. 1-28; MOLTENI, Margarita; FREY, Bruno y KRAUSE, Martin (Coord): *Democracia Directa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997; HERNÁNDEZ VALLE, Rubén: "De

han descuidado el entendimiento de las IDD como un proceso que tiene diversas etapas. Se han concentrado en el principio o en el final del proceso. En sus bases legales o en sus resultados electorales. Lo que es la dinámica de constitución real de las IDD, desde su activación, pasando por la estructuración de las preguntas, hasta llegar a la campaña electoral, ha sido siempre la dimensión del proceso menos considerada. A pesar de que esta dinámica tiene sus condicionantes en las regulaciones jurídicas de las IDD y que el establecimiento de la agenda de tales instituciones y la campaña electoral que las caracterice son determinantes de la orientación y de sus resultados, estos aspectos son muchas veces desestimados en los análisis.

Las IDD no se reducen a un acto electoral previsto dentro de un ordenamiento jurídico. Son procedimientos para la toma decisiones públicas que tienen un diseño formal pero también una dinámica político-institucional de realización. Por lo general, son hechos sobrevenidos, de forma natural o inducida, dentro del sistema político los que llevan a la consideración de las IDD como mecanismo extraordinario para dicha toma de decisiones. Entre el momento en que en una determinada sociedad se sugiere (desde abajo o desde arriba) la idea de usar alguna IDD y la etapa correspondiente a los resultados y efectos que ha tenido dicha idea, existen un conjunto interrelacionado de etapas intermedias. En este apartado se definen las distintas fases político-institucionales que componen un proceso referendario.

La dinámica política-institucional del proceso referendario se refiere a los diversos elementos de carácter legal y político que de manera secuencial e interrelacionada hacen realidad una IDD. Son las etapas que constituyen una IDD en toda su extensión; que la hacen materializarse en el plano real. Al respecto, no existe literatura que considere en su conjunto los distintos aspectos que componen el desarrollo de una IDD. Las lecturas hasta el momento han sido muy aisladas. Todos los estudios se detienen en uno solo de los elementos o etapas que componen una IDD. La gran mayoría de los análisis han sido sobre su dimensión legal[80], otros tantos sobre sus resultados y efectos[81], y unos muy pocos sobre la forma y contenido de las IDD y sobre la campaña electoral que rodeó a determinada IDD[82].

Entre las pocas interpretaciones que han superado el habitual análisis aislado de los distintos aspectos de la dinámica política-institucional del proceso referendario se

---

la democracia representativa a la democracia directa", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 6, 2002, pp. 199-219; MARSTEINTREDET, Leiv y BERNTZEN, Einar: "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", en *Comparative Politics*, vol. 41, n. 1, 2008, pp. 83-101.

[80] VALADÉS, Diego: "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano", en *Anuario Jurídico*, n. 4, UNAM, 1979, pp. 375-384; VILLALON CRUZ, Pedro: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista Estudios Políticos*, n. 13, 1980, pp. 145-168; SEGOVIA, Patricia Silva: "La iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum en el procedimiento de reforma constitucional en el ordenamiento constitucional comparado", en *Serie estudios*, Año VIII, n. 185, 1998, pp. 4-28; SOTO BARRIENTOS, Francisco: "El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, n. 136, 2013, pp. 317-346.

[81] BRAUNSTEIN, Richard: *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing LLC, New York, 2004, en especial, el capítulo 7, pags. 137 y ss; BOWLER, Shaun y GLAZER, Amihai (Eds.): *Direct democracy's impact on American political institutions*, Palgrave Macmillan, New York, 2008; WELP, Yanina: "El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder", en *Nueva Sociedad*, n. 228, 2010, pp. 26-42.

[82] DE VREESE, Claes y SEMETKO, Holli: *Political Campaigning in Referendums: Framing the referendum issue*, Routledge, New York, 2004; PLANTER, Karla: "Usos y contenidos del plebiscito, referéndum y la iniciativa popular", en *Acta Republicana*, año 5, n. 5, 2006, pp. 65-79; BREUER, Anita: "The Use Government-Initiated Referendums in Latin American. Towards a Theory of Referendums Causes", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n. 1, 2009, pp. 23-55.

encuentra la teoría de los jugadores con veto de Tsebelis. Esta teoría ha contribuido en cierta medida a llenar este vacío al destacar dos de los componentes más importantes de un proceso referendario: la activación de la IDD y la formulación de la pregunta a consultar. Sin embargo, esta teoría no profundiza en los asuntos que la doctrina ha señalado, generalmente, como objetos a ser tratados mediante las IDD; sólo concede importancia al establecimiento de la agenda. El asunto (material o personal) de la agenda lo da por supuesto. Tampoco considera el papel que puede tener la campaña electoral y el manejo que de ésta hagan otros actores, distintos a aquel o aquellos que controlan la agenda (de activación y estructuración) de la IDD.

Aunque no lleguen a concretarse hasta el final (como expresión electoral), las IDD tienen un punto de partida. La etapa inicial, cuyo componente suele ser formal, está en las materias y circunstancias que pueden hacer que una IDD cobre sentido. Éstas, por lo general, se encuentran configuradas legalmente en los sistemas democráticos. De manera que no sea visto (de modo tajante) como una restricción a la libertad de los ciudadanos, sino más bien como una garantía para la conservación del sistema, el Derecho Constitucional ha definido siempre por negación los asuntos que podrían ser objeto de las IDD. En otras palabras, todo aquello que un ordenamiento constitucional no excluye o prohíbe de su consideración mediante las IDD, puede ser motivo o materia con posibilidades de gestionarse mediante estas instituciones.

Dentro de lo que es su diseño y estructura, los ordenamientos jurídicos contienen ciertas disposiciones «pétreas», cuyos principios o contenidos son invariables por distintas razones. Uno de estos casos han sido las materias exentas de veto, al menos institucional, de la población. Por más democrática que puede considerarse en su contenido una constitución política, habrá siempre asuntos que los poderes públicos instituidos como representantes de los ciudadanos no tendrán (ni de forma obligatoria, ni tampoco facultativa) que acordar con estos últimos. Las más comunes de estas cuestiones, como ya se ha dicho, son los impuestos y la seguridad y defensa nacional. Ello significa que dentro de los sistemas democráticos hay asuntos que en su totalidad y bajo ninguna circunstancia (legal) es posible que la población pueda convertirse en un jugador con veto (mediante las IDD).

Las posibilidades legales de que mediante las IDD la población comparezca de forma extraordinaria como jugador con veto dependerá en, primer lugar, de los asuntos en los está excluida de hacerlo, y en segundo lugar, por defecto, de todos aquellos en lo podría hacerlo. Existen ordenamientos legales donde, por ejemplo, el mandato de las autoridades es un tema en el que la población sólo tiene las prerrogativas de elección o renovación de éstas, pero no de abrogación; de esto último queda excluida. No obstante, esos mismos marcos constitucionales, con excepción de las cuestiones de naturaleza fiscal y de defensa nacional, ofrecen la posibilidad de que los ciudadanos, incluso, como una facultad, puedan constituirse como jugador con veto dentro de la toma decisiones de un sinfín de asuntos (materiales)[83].

En un sistema democrático la dinámica política-institucional de cualquier proceso referendario arranca por los fundamentos legales que dan validez jurídica al mismo. En esta primera etapa se pone de manifiesto las libertades o restricciones

[83] Véase: CORONA NAKAMURA, Luis Antonio: "Democracia semidirecta en México", en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coord.): *Democracia y Gobernabilidad*, UNAM, México, 2001, pp. 191-202; BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos: "El referéndum en la Constitución peruana", en *Elecciones*, n. 3, 2004, pp. 193-221; WELP, Yanina: "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 31, 2008, pp. 117-130; DEL CABO, Antonio: "Los mecanismos de democracia participativa en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, 2011, pp. 1-40.

formales que tienen los actores del sistema para constituir un determinado asunto como una cuestión de agenda de las IDD. Bien sea porque los actores promotores planteen el asunto de forma directa y precisa o porque lo disimulen a través de otros temas, estos actores tienen que lograr tanto en plano legal como político que el asunto de su interés no tenga otra opción posible que su tratamiento mediante una IDD. En el marco de las facultades legales que tengan o no estos actores para activar la IDD o del carácter obligatorio automático que esta podría tener, el origen del proceso referendario está en la construcción de la viabilidad jurídica y política del asunto en cuestión como objeto de una IDD.

Los sistemas políticos representativos se encuentran diseñados política y constitucionalmente para que todos los asuntos públicos sean tratados a través de sus instituciones. Por tanto, para que un asunto salga de ese circuito de naturaleza representativa y entre en uno de naturaleza directa, como el que proporcionan las IDD, los actores interesados en ello tienen que promover dicho cambio de circuito. Ello es así hasta en los casos donde el asunto no pueda ser tratado en exclusiva por los órganos del Estados y deba, por ley, conllevar de forma obligatoria a la activación de una IDD (v.g. reforma constitucional). En situaciones de este tipo, aunque no sean los actores promotores del asunto los que tengan la facultad –de manera directa- para activar la IDD, de modo indirecto se hacen (políticamente) con ella a partir de conseguir que el asunto abra la agenda de las IDD.

Al contrario de lo planteado por Tsebelis, el control de la agenda de un proceso referendario puede comenzar a configurarse desde el mismo momento que los actores (promotores) empiezan a construir el asunto que será agenda de la IDD. Es insuficiente, tal como señala la teoría de los jugadores con veto que el establecimiento de la agenda de un referéndum resida solamente en la activación y en la formulación de la pregunta. Antes de ello, el asunto de esta agenda debe ser construido desde sus bases legales y políticas. En este orden, la dinámica de construcción del asunto como tema de agenda de una IDD puede darse por apropiación o transfiguración. En el primer caso, los actores se apropian de determinados asuntos estipulados en el ordenamiento legal que llevan explícito la activación de alguna IDD. Esto fuerza a abrir la agenda de la IDD dado que el asunto en cuestión así lo requiere desde el punto de vista legal. Una de las situaciones más características de este tipo de dinámicas son las reformas constitucionales[84].

En el otro extremo, está la transformación de un asunto como objeto de agenda de una IDD. Ello pasa por el reemplazo, o mejor dicho el agotamiento, de las opciones que tiene un determinado asunto de ser tratado únicamente por las instituciones representativas. Una situación de este tipo puede ser el resultado de impases entre los propios poderes del Estado en torno a una cuestión específica, o también deberse a iniciativas legislativas populares sobre materias polémicas que las autoridades han evitado su atención. Dicha dinámica de construcción de un asunto para que éste logre constituirse en tema de agenda de una IDD es más complicada porque, en principio, «el bien público» es una responsabilidad del Estado. A pesar de ello, es posible que los actores que tomen dicha iniciativa tengan más ventajas para controlar la agenda, ya que

[84] Sobre este fenómeno, puede consultarse: MODERNE, Frank: "El resurgimiento de los procedimientos de democracia directa en los regímenes presidencialistas de América Latina", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 6, 2002, pp. 339-359; MAYORGA UGARTE, Fernando: "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia", en *Colombia Internacional*, n. 64, 2006, pp. 50-67; LÓPEZ, Adrián y CUBILLOS CELIS, Paula: "Análisis del referéndum constitucional 2008 en Ecuador", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 33, 2009, pp. 13-20.

fueron éstos los que introdujeron el asunto en la agenda de las IDD[85]. Todo dependerá del papel de dichos actores en la (subsiguiente) etapa de activación de alguna de estas instituciones.

Aunque los actores dentro del sistema político puedan convertir un asunto, de habituales causes representativos, en una cuestión de agenda de una IDD (v.g. legalización de sustancias estupefacientes) o puedan promover algún tema que lleve a las autoridades a la obligación de convocar una IDD (v.g. revocatoria del mandato), ello es solo la antesala de lo que podría ser la activación o no de dicha institución. Existe una distancia (hasta temporal) entre el asunto que puede ser objeto de una IDD y la dinámica de activación de ésta. Puede decirse lo mismo en torno a las dimensiones de dicha dinámica. Tanto si la activación de la IDD se da desde arriba o como si se da desde abajo, uno de los elementos más importantes de esta segunda fase del proceso referendario es que el cumplimiento de la misma no garantiza la culminación de éste (en un acto comicial). Existen muchas experiencias de IDD que no han pasado de la etapa de activación[86].

La etapa de activación de una IDD es cuando realmente esta institución se materializa. Aun cuando no llegue a producirse el procedimiento electoral que, al final, acompaña a toda IDD, la activación de la misma ya permite su manifestación en el plano real. No obstante, la literatura, por razones de relevancia científica, ha optado por centrase habitualmente en procesos referendarios concluyentes, o sea, en experiencias de IDD que han acabado en un resultado electoral. Este enfoque ha contribuido a entender la fenomenología de las IDD a partir de su expresión como acto electoral, descuidando los elementos previos que las constituyen y que tienen un peso significativo en la orientación y en los resultados que muestran dichas instituciones cuando alcanzan el estadio comicial.

La sencillez que, a primera vista, expone el hecho de que las IDD puedan ser formalmente activadas por razones obligatorias o también de modo facultativo (por las autoridades o por los ciudadanos), hace, en apariencia, de este proceso un aspecto muy simple de la dinámica constitutiva de dichas instituciones. Sin embargo, la activación de una IDD puede llegar a ser un suceso bastante complejo en el plano real. Aparte de los requisitos legales que deban ser reunidos (por los actores) para poner en marcha determinada una IDD (v.g. recolección de firmas, decreto de convocatoria, etc.), existen otros elementos, incluso más importantes, dentro del proceso de activación de la misma. El ejemplo más emblemático sucede en aquellos casos donde la activación de la IDD es obligatoria porque responde a circunstancias expresas[87]. Ello puede que sea cierto, pero

[85] El movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta en Colombia fue un actor social fundamental en la introducción de la reforma de la Constitución de ese país como tema de agenda de un referéndum (*de facto*) en 1990. Véase: TORRES VILLAREAL, María Lucía (Ed.): *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010.

[86] Uno de las experiencias más recientes, la cual, incluso, condujo a un Golpe de Estado, fue en Honduras, en 2009. En ese entonces, el presidente Manuel Zelaya promovió un referéndum para reformar la Constitución, pero este no llegó a celebrarse. Véase al respecto: BREWER-CARÍAS, Allan: "Reforma constitucional, asamblea nacional constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y antecedente venezolano (1999)", en *Estudios Constitucionales*, año 7, n. 2, 2009, pp. 317-353.

[87] La reforma parcial de la Constitución de Ecuador en 2011 es una muestra de ello. El presidente Rafael Correa para poder llevar a cabo las enmiendas constitucionales se vio en la obligación de tener que convocar un referéndum. Véase al respecto: FREIDENBERG, Flavia: "Ecuador 2011: Revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n. 1, 2012, pp. 129-150.

dichas circunstancias tienen un origen y es en ese origen donde están los auténticos elementos que definen la activación de la IDD[88].

Las circunstancias políticas y legales para la activación de un referéndum obligatorio suelen ser promovidas por los actores; pocas veces son situaciones sobrevenidas de forma espontánea las que conducen a la activación obligatoria de una IDD. El que la activación obligatoria de alguna IDD se dé sin la intermediación expresa de un actor, no significa que este actor haya sido ajeno a la creación de la situación que da lugar a la obligatoriedad de activar la IDD. Por más que un marco legal establezca, por un lado, los casos donde los actores del sistema están facultados para activar una IDD y, por otro lado, las circunstancias donde éstos más bien se ven obligados a activarla, los procesos referendarios obligatorios pueden ser inducidos al margen de las limitaciones jurídicas que tengan los actores para activarlos por su cuenta.

El hecho de que un actor carezca de facultades legales para activar una IDD no le impide llegar a controlar dicha fase del proceso. Que esto pueda ser más fácil cuando el actor tiene la facultad para activar la IDD, ello sin duda, pero que éste se encuentre privado de la posibilidad de controlar la puesta en marcha de la IDD aun cuando no esté facultado para hacerlo es algo relativo. Si el actor –previamente- fue el que convirtió el asunto en un tema de agenda de las IDD o fue el que indujo a la activación de un proceso referendario obligatorio, dicho actor puede tener posibilidades de hacerse con el control de este proceso. Esto hace que dentro de la construcción de la agenda de un referéndum, a la que se refiere la teoría de los jugadores con veto, la dinámica para iniciar una IDD transcienda sus dimensiones formales.

Aunque puedan detallarse de forma separada, la fase de activación de una IDD va consustancialmente ligada a otra etapa (subsiguiente): la de estructuración del contenido interrogativo sobre el asunto que es tema de agenda del proceso referendario. Como parte del establecimiento de la agenda así como de su control, la formulación de la(s) pregunta(s) acerca del asunto (motivo de activación de la IDD) es determinante en la orientación que como recurso político tendrá dicho proceso. La literatura sobre referéndums dice muy poco en torno a este aspecto, que se podría considerar como de *ingeniería plebiscitaria*. Se trata de uno de los componentes de la dinámica política-institucional del proceso referendario más descuidado por la doctrina. En los análisis de algunas experiencias ni siquiera se considera. Es como si el asunto que condujera a la activación de la IDD reprodujera por sí mismo la(s) interrogante(s) que ésta contendría.

Como todas las IDD tienen el propósito intrínseco de ser una herramienta cognoscitiva (del parecer de la población), los asuntos que se tratan por medio de estas instituciones son problematizados a modo de pregunta. Dentro de dicha lógica epistémica, la forma y el número de las preguntas sobre el asunto a dirimir a través de una IDD son aspectos fundamentales del proceso referendario. Sacar a la luz las preferencias agregadas de los ciudadanos en torno a un determinado asunto público viene a representar un activo, un recurso político, para la creación, mantenimiento o cambio de políticas sobre dicho asunto. Por ello, lo que se les pregunte a aquellos sobre éste estará relacionado con alguna de estas tres orientaciones. Se pregunta a la población para introducir nuevas políticas, mantener las mismas o para cambiar las existentes.

[88] La cuestión es aún más compleja en aquellos casos donde el marco legal no establece la figura del referéndum y son un conjunto de circunstancias políticas las que originan su activación y celebración, incluso, en varias ocasiones. Ejemplo de ello fueron los distintos referéndums que se realizaron en Bolivia durante la primera década del siglo XXI. Sobre el tema puede consultarse, en otros: GAMBOA ROCABADO, Franco: "Transformación constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales", en *Colombia Internacional*, n. 71, 2010, pp. 151-188.

La manera de problematizar un asunto para su tratamiento mediante una IDD también tiene una dimensión cuantitativa. Una lógica del tipo: tantas preguntas como aspectos tengan el asunto a tratar no es del todo lineal. Por ejemplo, la estructuración del cuestionario de un referéndum por una, dos o más preguntas, va más allá de una cuestión operativa de detallar los distintos aspectos del asunto. Esto tiene consecuencias importantes al momento de los resultados. La experiencia reciente ha venido mostrando que el resultado suma cero que la doctrina le atribuye a las IDD, se manifiesta con mayor propiedad en aquellos casos donde la estructura de la IDD está compuesta por varias interrogantes. La votación en bloque que suele producirse en los referéndums tiende a que, con independencia del número de preguntas y del contenido de las mismas, los resultados sean más o menos homogéneos[89]. En vista de ello, las posibilidades de que esta institución genere un efecto distributivo de ganancias y pérdidas son muy reducidas.

Las consecuencias sobre la orientación y los resultados que puede tener una IDD a partir de la estructuración de su contenido interrogativo es lo que alerta en torno a los riesgos de que un proceso referendario sea controlado en todas sus etapas por un mismo actor. Puede que un solo actor sea el hegemónico al momento de activar un referéndum, como por ejemplo, la sociedad civil cuando saca adelante una iniciativa popular, pero si ésta además marca las demás pautas interrogativas de la consulta, los resultados del referéndum muy probablemente expresarán las preferencias de dichos colectivos sociales. Poco de democrático tendría activar un referéndum para buscar sancionar una nueva política si el actor que lo hace también controla la configuración de la(s) pregunta(s). Ello se debe a que el actor que propone la celebración de un referéndum cuando monopoliza, de forma legal o no, el proceso termina ajustando la consulta a sus intereses.

Los resultados a los que podría conducir el control por parte de un solo actor de los primeros componentes de la agenda del proceso referendario podrían, en parte, verse atenuados y hasta revertirse si dicho proceso se da un contexto de elecciones libres y competitivas. La (subsiguiente) fase comicial a la que llegan las IDD en su dinámica política-institucional de desarrollo posee muchas de las características de los habituales procesos electorales para la escogencia de representantes políticos. Guardando ciertas diferencias con éstos últimos, en los procesos referendarios, se plantean (al electorado) propuestas alternativas, aunque extremas y la mayoría de las veces dicotómicas. Éstas propuestas llegan al punto de personalizarse en las figuras políticas que las promueven y defienden. También estos procesos implican la realización de una campaña electoral así como de información (institucional) de los comicios.

Aunque se supone que la organización de las elecciones de todo proceso referendario es una operación autónoma y externa, llevada a cabo por un actor independiente de los actores que promovieron o activaron la IDD, hay aspectos muy particulares de estructuración de las IDD que, en el mejor de los escenarios de libertad y competencia electoral, tienen un efecto importante en los resultados electorales. Entre ellas están el padrón de electores válidos, el quórum de participación y el coeficiente de triunfo. A menos que estas reglas electorales ya estén fijadas de antemano legalmente,

[89] Esta tendencia fue característica en los procesos referendarios de Colombia en 2003 y de Ecuador en 2011. Tanto las quince preguntas del primero como las diez interrogantes que tuvo el segundo (divididas entre un referéndum y una consulta popular) obtuvieron como respuesta mayoritaria el sí. Aunque en el referéndum colombiano, solo una de las preguntas consiguió el umbral mínimo de participación electoral para su aprobación. Sobre este último referéndum; véase: QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando: *Reforma política y referendo en Colombia: Dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.

existen ocasiones en que algunas ellas se construyen y formalizan con motivo del acto comicial. En estos casos, el aspecto más sustancial está en conocer si la fijación de estas reglas fue un arreglo legal y si –dentro de este marco- el mismo se dio de manera privada o pública. Es decir, si fue exclusivo de un actor o si resultó del consenso de todos los actores involucrados en el proceso referendario.

Cuando una IDD alcanza el estadio comicial no significa que todos los ciudadanos son llamados a manifestar su opinión. Puede que sólo sean convocados aquellos que votaron en las últimas elecciones. Esto es habitual en las experiencias de revocatoria del mandato, donde la población habilitada para pronunciarse sobre la anulación del ejercicio de un funcionario electo es aquel segmento del padrón electoral que lo escogió en los anteriores comicios. Aunque las IDD conlleven, en última instancia, al voto directo y secreto de los ciudadanos, este no siempre es universal. Todo depende de la regla en torno al padrón de electores válidos. Al estrechar o ampliar la población electoral, esta regla puede hacer crecer o disminuir el número total de votos que resulten del proceso referendario.

La validez de los resultados de un proceso referendario puede verse también reglada por el nivel de participación de los electores. Éste podría quedar sin efecto si no se alcanza una cuota mínima de asistencia de los ciudadanos a las urnas. El hecho de que se convoque a la población a manifestar directamente su parecer sobre un determinado asunto no garantiza una participación masiva de ésta. La abstención electoral es fenómeno muy característico en muchos procesos referendarios recientes, donde lo que termina imponiéndose es la expresión mayoritaria de una minoría (electoral)[90]. El establecimiento de un quórum de participación es una regla que condiciona los resultados (a favor o en contra), ya que de no lograse el nivel de participación electoral fijado, éstos acabarían siendo nulos.

Dentro de algunos procesos referendarios, lo de fijar una cantidad aceptable no se limita a la participación electoral. La mitad más uno de total de votos puede llegar también a considerarse una mayoría insuficiente para definir el triunfo de un opción sobre la otra. En no pocas ocasiones ese es el desafío que enfrentan las iniciativas legislativas populares. Puede que para su activación sólo se necesite de un pequeño porcentaje de firmas de los ciudadanos, pero para poder conseguir sancionar la propuesta y convertirla en Ley ésta debe obtener una mayoría calificada. No basta con que haya sido la opción más votada, sino que haya superado un umbral de votos el cual es el que fija la victoria. La regla de la mayoría de las IDD, depende de un coeficiente de triunfo que establece si este se logra por la suma simple de votos o por la obtención de una cantidad (mínima) necesaria de éstos.

En unas elecciones limpias, se supone que muchas de las reglas electorales (del proceso referendario) se encuentran formalizadas y se cumplen. La cuestión, sin embargo, está en la dinámica que siguió la formalización e implementación de dichas reglas y los actores responsables del mismo. Poco de pulcro y competitivo, tendría un proceso referendario donde el actor que activó la IDD y fijó su contenido también dominó el desarrollo de las reglas comiciales. Tal situación conllevaría a que este actor tuviera un mayor control de la agenda del referéndum sin que ello implique necesariamente que los otros actores desistieran de participar. Es en este momento y no antes, como señala la teoría de jugadores con veto, que los actores excluidos del proceso

[90] Véase: PÉREZ SOLA, Nicolás: "La institución del referéndum en Francia tras la reforma constitucional; una perspectiva comparada", en *Cuadernos de derecho público*, n. 33-34, 2008, pp. 117-146; CABEZA, Laura y GÓMEZ FORTES, Baudilio: "Referéndums sin ciudadanos. El caso del referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz", en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n. 130, 2010, pp. 11-40.

quedarían en la posición extrema de aceptar o renunciar a la competición electoral en los términos fijados por el actor que controla el proceso. No es suficiente, como se verá en las experiencias de los referéndums venezolanos, que un actor domine la activación y la formulación de la pregunta de un referéndum para hacerse con el control del mismo. Hace falta también controlar la fase comicial.

Dentro de la fase comicial del proceso referendario, además de sus reglas electorales, hay que considerar el control que tienen los actores sobre las campañas institucional y electoral que rodea el proceso. Estas campañas también pueden tener una dinámica exclusiva o competitiva en su estructuración, de manera que los actores que logren hacerse con el mayor número de recursos (comunicacionales) públicos y privados, tendrán una enorme ventaja sobre los demás para transmitir el mensaje de la opción electoral que defienden a los ciudadanos y tratar de convencerlos de que voten por ésta. El descarado y abusivo uso de fondos públicos que comúnmente hacen las autoridades en muchas de las democracias latinoamericanas para apoyar la opción oficialista en unas elecciones, aunado a la poca transparencia en lo respecta a financiación privada a los partidos políticos, son dos aspectos de mucho peso dentro del proceso de estructuración (competitiva o exclusiva) de una campaña electoral. Una situación a la que no escapan las IDD en su etapa comicial.

Lo precisas e inobjetables que, por una parte, pueden resultar las consecuencias de las IDD, específicamente, cuando se trata de procesos obligatorios con fines sancionatorios y, por otra parte, lo azarosas y refutables que también pueden llegar a ser sus consecuencias, especialmente, cuando se trata de procesos facultativos con fines consultivos, es una de las principales razones que conlleva a que los actores persigan hacerse con el control de la agenda del proceso referendario en todas sus etapas. Forzar la gestión de un asunto que, según el ordenamiento legal, requiere –al principio o al final- la activación de una IDD, es una situación con un desenlace más o menos predeterminado o que pueden anticipar todos los actores, tanto los que la promueven como los que se oponen a ésta. Por ende, tanto a unos como a otros, les conviene controlar el proceso referendario.

La lucha por el control del proceso referendario puede que sea hasta más racional para los actores en aquellos casos donde el desenlace sobre el asunto que conlleva a la IDD es más incierto. Es un escenario muy típico de procesos facultativos. Dependiendo de lo polémico del asunto y de otras circunstancias políticas, un referéndum consultivo, por ejemplo, puede ser una «caja de pandora». Éste puede, como a veces ha sucedido, acabar teniendo otras consecuencias distintas a las de su objetivo inicial. Conviene, por tanto, a todos los actores hacerse con el control del proceso. Para sus promotores, ello les garantizaría una apuesta, aunque no del todo segura, a una situación distinta a la vigente. Para los que se oponen, les permitiría, en el mejor de los casos, abortar el proceso, o si no, al menos reconducirlo, de forma que ello ayude a reducir sus eventuales consecuencias.

Lo azarosas que pueden resultar las consecuencias políticas de ciertos procesos referendarios (facultativos) hace imposible, de todos modos, que el actor que controle la agenda del proceso logre siempre beneficiarse de sus resultados electorales. En ello entran en juego otros elementos externos al uso de las IDD. Éstas, en sí, no hacen los cambios ni tampoco los neutralizan; son sólo un factor que puede impulsar a ello, dependiendo de la orientación de sus promotores. Las IDD generan un *output* que a su vez se convierte en un *input* del sistema. Es la etapa final de la dinámica político-institucional de las IDD. En esta fase se pone de manifiesto el significado que los actores otorgan a los resultados electorales de las IDD; lo que éstos en realidad representan con miras a la toma de decisiones.

La teoría de los jugadores con veto presupone que los actores buscaran controlar la agenda de cualquier referéndum dentro de los límites que le permite el ordenamiento jurídico, de manera que los *outputs* de las IDD serán productos ajustados a sus propósitos estipulados legalmente[91]. Pero esto no siempre es así. Sólo los procesos referendarios obligatorios automáticos cuya finalidad sea emitir un fallo de naturaleza vinculante así como la institución de la revocatoria del mandato cumplen esta condición. En el caso de procesos referendarios facultativos (desde arriba o desde abajo) cuya finalidad sea emitir un fallo apreciativo sobre un asunto, el que los *outputs* se ajusten únicamente a su dimensión formal es una idea muy reducida de la realidad. Esta dimensión legal es sólo un parámetro que permite observar que tanto el alcance real de las IDD se acercan o se alejan de la norma establecida.

Las consecuencias prácticas que alcanza realmente al final un proceso referendario remiten de vuelta a su punto de origen: al asunto y al propósito que fundamentó que la IDD tuviera lugar. La situación ideal es que el asunto haya sido tratado dentro de los límites legales establecidos y que los efectos reales del proceso se ajustaran en lo posible a sus propósitos formales. No obstante, establecer las repercusiones que derivaron de la culminación (completa) de un proceso referendario rebasa cualquier intento de situarlas únicamente en un plano normativo. Por más regulados que estén algunos efectos de las IDD, como por ejemplo, la entrega del cargo de aquella autoridad pública que ha perdido un proceso de revocatoria del mandato, no todos los procesos referendarios tiene finales controlados legalmente. Muchas veces el impacto que generan los resultados de las IDD es, más bien, producto de la legitimidad que estás logran construir durante su desarrollo[92]. En estos casos, lo más importante es fijar la atención en lo que han representado los resultados del proceso referendario para promover un cambio o un mantenimiento de los elementos vigentes del sistema político.

En tiempos recientes, uno de los sistemas políticos donde el desarrollo de los procesos referendarios ha tenido más legitimidad que legalidad ha sido el de Venezuela. Desde el comienzo de la Revolución Bolivariana en 1999 y a lo largo de los primeros diez años de los Gobiernos de Hugo Chávez se sucedieron seis procesos referendarios nacionales en los cuales el control de la agenda de éstos estuvo principalmente en manos del Poder Ejecutivo. Todos estos procesos, sin excepción, presentaron en realidad un carácter facultativo aunque algunos de ellos implicaron en última instancia la realización obligatoria de su fase comicial. Empezando por el llamado «Referéndum Constituyente» de 1999 y terminando con el denominado «Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional» de 2009, los próximos capítulos están dedicados a examinar la dinámica política-institucional que marcó el desarrollo de la media docena de referéndums que tuvieron lugar en la primera década del proceso revolucionario venezolano.

[91] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work…, op. cit.*, pág. 125.

[92] Un ejemplo de esto fue el plebiscito de 1989 en Chile, convocado bajo la dictadura de Augusto Pinochet. Los resultados electorales de dicho proceso referendario forzaron una apertura del régimen y la consecuente transición hacia la democracia en ese país. Véase sobre el tema: NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "La evolución político-constitucional de Chile 1976 a 2005", en *Estudios Constitucionales*, año 6, n. 2, 2008, pp. 325-370.

CAPÍTULO II

EL REFERÉNDUM CONSULTIVO DE 1999 SOBRE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

El primer referéndum en la historia –democrática- de Venezuela fue realizado en 1999. Sus resultados tuvieron el efecto de conminar a los poderes del Estado a la elección de una Asamblea Constituyente que elaborara una nueva Constitución. Este capítulo está dedicado a analizar dicho referéndum como institución que fue empleada por el Presidente Chávez para impulsar un cambio por completo de las reglas formales de la democracia venezolana. En cuanto procedimiento de inicio para la reforma constitucional, lo particular de este referéndum radica, entre otros aspectos, en que el mismo tuvo un carácter *de facto*, tanto en lo que fue su activación como en lo relativo al valor de sus resultados. Es decir, este referéndum no estaba prescrito en la Constitución de 1961 y sin embargo, se llevó a cabo y llegó a ser vinculante.

Desde el inicio de la democracia en 1958, el país no había celebrado nunca un referéndum. En los primeros cuarenta años de régimen democrático, ni siquiera hubo intentos de activación de alguno. Entre las razones legales, la Constitución de 1961 sólo contemplaba la opción del referéndum sancionatorio y era en los casos de una reforma integral de dicha ley fundamental. Entre las razones políticas, los dos grandes partidos: Acción Democrática (AD) y COPEI, los cuales mantuvieron la hegemonía del sistema bipartidista imperante hasta 1994, no fueron proclives durante todo ese tiempo a realizar ningún cambio de la Constitución que conllevara la activación de un referéndum[93]. El único proyecto de este tipo, presentado en 1992, no consiguió el apoyo legislativo necesario.

La figura del referéndum apareció realmente en Venezuela fue tras la llegada de Chávez a la presidencia de la república en las elecciones de 1998. Es cierto que el motivo de su aparición fue una reforma constitucional que promovía el propio Chávez, pero la activación de este referéndum no fue como lo dictaba la Constitución (de 1961) a reformar. El referéndum que terminó activándose en 1999 fue uno muy distinto al sancionatorio de un proyecto de Constitución elaborado por el poder legislativo. Bordeando el procedimiento constitucional establecido, terminó imponiéndose la celebración de otra clase de referéndum: el consultivo. Éste, además, fue una iniciativa del Gobierno que dejó prácticamente fuera del proceso (referendario y de reforma constitucional) al Congreso y a la que cedió el poder judicial.

La introducción *de facto* del referéndum en la realidad política venezolana de 1999 no fue sólo un asunto de voluntad política de Chávez como presidente. Junto al indiscutible "hiperpresidencialismo" que caracterizó desde un principio a sus gobiernos[94], la implantación (inicial) del referéndum –como institución para conducir el proceso de cambios que planteaba éste militar retirado- tuvo que ver con una cuestión de capacidad institucional. Los otros poderes del Estado: el legislativo y el judicial,

[93] La Constitución de 1961 fue objeto de dos enmiendas, las cuales, por haber sido reformas parciales, no implicaron la activación de un referéndum para sancionar dichos cambios (art. 245, CRV). La primera enmienda fue en 1973 y estuvo referida a modificar las condiciones para postularse a cargos de elección popular, inhabilitando para ello a quienes habrían incurrido anteriormente en delitos durante el ejercicio de un cargo público. La segunda enmienda fue en 1983 y versó sobre varios aspectos, estando entre los más significativos la modificación que se hizo del régimen para la tramitación de leyes por el Congreso. Sobre el contenido específico de estas reformas puede verse, entre otros: AYALA CORAO, Carlos y CASAL, Jesús: "La evolución político-institucional de Venezuela 1975-2005", en *Estudios Constitucionales*, vol. 6, n. 2, 2008, pp. 435-499.

[94] Véase: PENFOLD, Michael: "La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n. 1, 2010, pp. 21-40.

fueron incapaces de contrarrestar el recurso del referéndum; éste terminó superándolos, respectivamente, como institución de producción legislativa y de administración de justicia. El referéndum sirvió, por un lado, de marco para elaborar toda la política (legislativa) de la reforma: una Constituyente y un proyecto de Constitución y, por otro lado, sirvió, como mecanismo para emitir un fallo (popular) a favor de dicha reforma.

Fue un tema de competencia, pero no legal sino de legitimidad y credibilidad de aquellos poderes del Estado con los que (según la Constitución) el Gobierno tenía que consensuar unas transformaciones (revolucionarias) que involucraban la propia reforma de estos poderes. El referéndum fue un recurso que inicialmente permitió desplazar, sustituir y doblegar (de modo temporal y selectivo) al poder legislativo y judicial de aquel entonces en el apartado de los cambios radicales planteados por Chávez. La enorme presencia en el seno de dichos poderes de los partidos tradicionales (AD y COPEI), cuyo desprestigio y baja representatividad eran notorios, facilitaron ese desplazamiento institucional en 1999. Éste consistió en la sustitución y reacomodo, respectivamente, de dos instituciones representativas por una institución de democracia directa controlada por el poder ejecutivo.

Tal como se expuso en el capítulo anterior, el referéndum es una institución política (de democracia directa) que produce la incorporación extraordinaria del cuerpo electoral dentro del *policy making* para que las autoridades legítimas y representativas acuerden con dicho electorado las políticas públicas. Esa incorporación, en el mejor de los escenarios, representa una distribución equilibrada o una concurrencia competitiva de todos los actores interesados, pero también puede suponer, un arreglo informal y extralegal que, al contrario, desplace, sustituya o capture al resto de actores e incline la balanza a favor de aquel actor que lo ha promovido. El que un proceso referendario se acerque o se distancie más de alguna de estas dos situaciones va a depender del control que tengan los actores de la agenda del referéndum, es decir, de su activación, estructuración y celebración.

En este capítulo se analiza el control de la agenda del primer proceso referendario que tuvo lugar en la Revolución Bolivariana: el referéndum consultivo de 1999. El argumento central es que el control por parte del Gobierno de este proceso referendario, mediante el desplazamiento del poder legislativo como jugador con veto dentro la reforma constitucional, se tradujo en el desarrollo de un referéndum discrecional de naturaleza consultiva cuyo efecto resultó ser vinculante. Buscar entender el origen de estas controvertidas características va, por tanto, más allá del origen inconstitucional que puede atribuírsele (de modo relativo) a este referéndum[95]. En estas páginas, la explicación sobre dichos rasgos se fundamenta, más bien, en los aspectos políticos e institucionales que rodearon la configuración de la consulta.

Los aspectos políticos e institucionales de un proceso referendario tienen que ver con las distintas dimensiones que abarcan este proceso. La primera dimensión comprende las áreas o asuntos que –prescriptivamente- pueden ser objeto de un referéndum. La segunda dimensión de un referéndum es su dinámica de activación. La tercera dimensión reside en el proceso de formulación de la pregunta y la estructuración del cuestionario de consulta. La cuarta dimensión es la campaña electoral y los comicios del referéndum. La quinta dimensión gira en torno al alcance real de los resultados del referéndum frente al propósito formal con que fue convocado. Esta delimitación operativa se hace a sabiendas que en su conjunto dichas dimensiones político-institucionales se encuentran articuladas y guardan en una enorme interdependencia.

[95] Sobre los aspectos inconstitucionales de este referéndum, véase al respecto: BREWER-CARÍAS, Allan: "El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 3, 1999, pp. 31-56.

A partir de considerar teóricamente que una manera razonable de captar toda la dinámica política-institucional del referéndum constituyente de 1999 es mediante la descomposición en sus diferentes dimensiones, el capítulo está organizado en cinco grandes apartados. En el primer apartado se describe la configuración legal del referéndum en el ordenamiento jurídico venezolano al comienzo de la Revolución Bolivariana así como los aspectos legales que rodearon la estrategia política de Chávez de impulsar un referéndum consultivo. En la segunda sección, se aborda el procedimiento de activación que siguió el Gobierno en la convocatoria del referéndum para cambiar la constitución de 1961. El tercer apartado gira en torno a la estructura y el texto de las preguntas que el Ejecutivo Nacional logró imponer como contenido del referéndum constituyente. En la cuarta sección se analiza la organización de las elecciones y de la campaña del referéndum constituyente así como las circunstancias políticas que rodearon el desarrollo de estos comicios. Mientras que en la quinta y última parte del capítulo se examinan algunos de los principales elementos jurídicos y políticos que incidieron en el efecto vinculante que tuvo el referéndum activado por Chávez.

2.1 La reforma de la Constitución como el asunto para consultar sobre la instalación de una asamblea constituyente originaria

El tema de reformar la Constitución de 1961 así como la posterior opción de un proceso constituyente para realizar dicha reforma fueron cuestiones que se plantearon en el país ante los primeros síntomas de crisis del sistema político[96]. Cuando en 1989 se empezó hablar por primera vez sobre la necesidad de hacer una reforma constitucional la idea no estuvo acompañada de la fórmula de una asamblea constituyente. Ese planteamiento surgió fue después; en medio de la propia evolución del debate. Desde un principio, la discusión sobre un cambio constitucional estuvo encapsulada entre las paredes del poder legislativo y en el seno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), una especie de *think tank* público, fundada en 1984[97]. Al final, ninguna de las propuestas de reforma de la Constitución concebidas desde estas instancias al igual que otras sugeridas por el Gobierno[98], logró prosperar.

A luz de lo que estipulaba la Constitución de 1961 sobre su reforma, la gestión de la misma recaía exclusivamente sobre el poder legislativo. Era el Congreso el órgano del Estado que iniciaba y controlaba el procedimiento, tanto si se tratara de una reforma parcial como total del texto constitucional. Se excluía el camino de la iniciativa popular legislativa y la opción de un referéndum consultivo como recursos para proponer (mediante opinión del cuerpo electoral) reformar la Constitución. Mucho menos estaba estipulado como alternativa la fórmula de establecer una asamblea constituyente que se encargarse de la reforma. En términos formales, ni el referéndum consultivo ni ningún proceso constituyente originario estaban institucionalizados como componentes del procedimiento de reforma establecido.

---

[96] Véase COMBELLAS, Ricardo, "El proceso constituyente y la Constitución de 1999", en *Politeia*, vol. 26, n. 30, 2003, pp. 100-113.

[97] SOSA, Arturo: "Reformas políticas al sistema democrático venezolano", en *Revista SIC*, n. 495, 1987, pp. 203-206; CUÑARRO, Edith Mabel: "Venezuela 1984-1999: 15 años de historia (La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política)", en *Cuestiones Políticas*, n. 33, 2004, pp. 91-133; MORILLO, Aura: "El legado de la COPRE: sugerencias que afianzan el sistema democrático en Venezuela", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n. 43, 2013, pp. 13-38.

[98] Al inicio del segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), éste planteó la idea de convertir al entonces Congreso Nacional en un Congreso Constituyente que reformara la Constitución. Sin embargo, dicho planteamiento no tuvo mayor eco entre la clase política ni tampoco en la población.

Para cuando Hugo Chávez llegó a la presidencia en febrero de 1999, sin embargo, tenía poco tiempo en vigencia una Ley que le sirvió de base para impulsar un referéndum consultivo: la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP)[99]. La cuestión estaba en que el tema medular que buscaba consultar: una reforma constitucional, superaba el contenido de dicha Ley y así como el de la propia Constitución. Considerando dicha situación, en este apartado se analiza la configuración legal del referéndum en el ordenamiento jurídico venezolano al comienzo de la Revolución Bolivariana así como los aspectos legales que rodearon la estrategia política de Chávez de impulsar un referéndum consultivo para establecer una asamblea constituyente con arreglo al asunto de cambiar la Constitución de 1961.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta de reforma constitucional impulsada por Chávez planteaba el uso de unas instituciones políticas que no estaban articuladas formalmente dentro del ordenamiento legal para tal fin; incluso, una de ellas ni siquiera estaba establecida: la asamblea constituyente. El empleo del referéndum con el propósito de consultar al cuerpo electoral sobre la instalación de una asamblea constituyente para que elaborara una nueva constitución podía parecer (en teoría) razonable y hasta aceptable, pero era una lógica que, en su conjunto, carecía de legalidad. No es que la reforma de la Constitución de 1961 fuera una imposición de Chávez desde su acusado presidencialismo, todo lo contrario; recogía el sentir de muchos sectores de la sociedad venezolana, lo forzado fue su procedimiento, comenzando por la celebración de un referéndum como punto de partida de la reforma.

Las dos únicas instituciones de democracia directa que de manera explícita o tácita aparecían en la Constitución de 1961 eran el referéndum sancionatorio (art. 246) y la iniciativa popular legislativa (art. 165). El primero estaba reservado para el caso de una reforma general de la Constitución y sólo se activaría después que el poder legislativo, previamente, aprobara por mayoría un proyecto de reforma constitucional. La segunda estaba contenida, de forma implícita, como una de las tantas alternativas para la formación de leyes, estableciéndose la posibilidad de ejercer la iniciativa un mínimo de veinte mil electores. La forma y el procedimiento fijado para ambas instituciones eran cónsonos con un ejercicio de la soberanía popular a través de los órganos del Estado, tal como rezaba la Constitución (art. 4).

Pese a que el artículo 4 de la Constitución no citaba textualmente que la democracia venezolana, pudiera ser ejercida complementariamente de manera directa, la LOSPP, promulgada a finales del segundo gobierno de Rafael Caldera, supuso, entre otras innovaciones, el establecimiento del referéndum consultivo. Esta Ley venía a regular la organización y realización de cualquier referéndum prescripto en ella, en la Constitución o en otras Leyes que, a futuro, contemplasen en su contenido esta institución de democracia directa. Desde el punto de vista formal, la novedad estaba en que se ampliaba la participación política de los ciudadanos (a través del voto) más allá de la habitual elección de representantes.

La figura del referéndum consultivo, hasta entonces ausente en el ordenamiento jurídico venezolano, quedó regulada por una novedosa Ley electoral que por vez primera institucionalizaba y desarrollaba formalmente otra forma de participación política (directa); por supuesto, vinculada con el sufragio universal. La LOSPP, sin embargo, no desarrolló en toda su extensión la figura de referéndum, ya que sólo contemplaba a éste en su modalidad consultiva. Tampoco abordaba la iniciativa popular legislativa y menos aún la revocatoria del mandato. De todos modos, ello fue suficiente para que Chávez encontrara a su llegada al poder un resquicio legal en el que apoyarse

[99] REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997.

para convocar un referéndum sobre uno de los temas principales de su campaña electoral: la reforma de la Constitución.

Como presidente de la república, la LOSPP le otorgaba a Chávez la facultad de iniciativa para convocar un referéndum consultivo. Pero era hasta allí que llegaba esta Ley. Cuando el asunto de la consulta fuera una reforma constitucional, la cuestión cambiaba. Por encima de la LOSPP, estaba la Constitución de 1961 y esta última era bien clara en cuanto al procedimiento para iniciar cualquier proceso que implicara un cambio (parcial o total) de su contenido. Sólo podría hacerse por intermedio de los órganos (representativos) del poder legislativo del Estado: Congreso Nacional o Asambleas Legislativas, nunca al margen de estos, ni siquiera mediante manifestación directa del cuerpo electoral por la vía del referéndum o de la iniciativa legislativa popular. En otras palabras, la reforma de la Constitución no podía iniciarse mediante una institución de democracia directa.

Desde un primer momento, estas restricciones institucionales fueron cuestionadas por Chávez como una limitación que impedía la expresión del verdadero poder originario: el pueblo; tesis que posteriormente sería reproducida en la literatura defensora del cambio constitucional que marcó la Revolución Bolivariana[100]. Sin restarle validez a tal argumento, la iniciativa de Chávez de un referéndum consultivo sobre la reforma constitucional, contraviniendo las prescripciones legales de entonces, permitió, no obstante, el reemplazo de la institución (legítima) que debía iniciar el proceso de reforma: el Congreso Nacional. La convocatoria del referéndum en sí, le permitió al poder ejecutivo conculcarle al poder legislativo la facultad de iniciativa sobre un asunto de su completa y total competencia legal.

Además del referéndum, la otra institución política dentro del planteamiento de Chávez para reformar la Constitución, fue la idea de instalar una asamblea constituyente que se encargara de elaborar el nuevo texto constitucional. La fórmula de una Constituyente era una idea razonable, principalmente, frente a la pérdida de credibilidad que venían arrastrando los poderes públicos desde mucho antes. La propuesta de asamblea constituyente había estado circulando de forma intermitente en ciertos ámbitos intelectuales y políticos desde hacía un tiempo[101], siendo más bien capitalizada por Chávez en su campaña electoral de 1998. El problema era que tal institución no estaba estipulada en la Constitución.

En comparación con la idea de impulsar un referéndum, la cual podía soportar algún atisbo de legalidad, la propuesta de una asamblea constituyente planteada por Chávez era totalmente extralegal. No es que estuviera desarticulada, como lo estaba el referéndum consultivo, del proceso de reforma constitucional; era simplemente que

---

[100] Véase: VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2001; CAZZATO, Salvador y ROMERO JIMÉNEZ, Juan Eduardo: "El discurso sobre la constituyente: pueblo, sociedad civil y actores políticos (1988-2000)", en BERBESÍ, Ligia: *Poder y mentalidades en España e Iberoamérica (siglos XVI-XX): Implicaciones y Actores, 2001*, Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo, 2001, pp. 311-331; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "El proceso constituyente venezolano de 1999: un ejemplo de activación democrática del poder constituyente", en VICIANO PASTOR, Roberto y SALAMANCA, Luis (Coords.): *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2006, pp. 27-46; FLORES, Cilia: "Aportes para una historia de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999", en PALACIOS ROMEO, Francisco José, VELÁZQUEZ REQUE, Dixies y GUTIÉRREZ ALVARADO, Gladys (Coords.): *Estudios de la Constitución Bolivariana de Venezuela: X Aniversario*, Procuraduría General de la República, Caracas, 2009, pp. 229-256.

[101] Véase al respecto: LÓPEZ MAYA, Margarita: "¿Por qué no avanza la reforma constitucional en Venezuela?: Partidos, medios y actores sociales", en SALINAS FIGUEREDO, Darío (Coord.): *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, Triana Editores, México, 1999, pp. 213-247.

dicha institución no estaba contemplada en ninguna Ley. No existía la más mínima base jurídica en el sistema de leyes del país que soportara el establecimiento de una asamblea constituyente. Aunque en la doctrina del Derecho y en la jurisprudencia comparada la figura de la constituyente está asociada con el diseño o reforma general de las normas constitucionales[102], el ordenamiento jurídico venezolano surgido de la Constitución de 1961 no preveía esta figura. En su defecto, el poder instituido, en este caso el poder legislativo, actuaría como poder constituyente en caso de una reforma global del texto constitucional.

La ausencia dentro de marco legal de una asamblea constituyente llegó a suscitar en los círculos políticos y académicos, al menos, dos visiones contrapuestas sobre el encaje que debía tener esta institución en caso de una eventual reforma de la Constitución de 1961. Por un lado, estaba la que propugnaba la incorporación de esta asamblea en el ordenamiento jurídico a través de una reforma (parcial) de la propia Constitución[103]. Por el otro lado, estaba la que defendía el establecimiento de dicha asamblea como expresión directa de los ciudadanos consultados mediante el voto[104]. En resumen, el debate estaba instalado entre una «constituyente originaria» versus una «constituyente derivada»[105]. Lo que representaban cualquiera de ambas opciones frente al poder (Legislativo) constituido parecía darse por descontado: su desplazamiento (antes o después) como actor en la configuración del nuevo texto constitucional.

En el fondo ambas visiones tenían el mismo objetivo: sustituir por una asamblea constituyente a la institución que según la legalidad vigente era la encargada de desarrollar cualquier reforma constitucional, parcial o total. La diferencia estaba en que la primera suponía que la propia institución a sustituir: el Congreso Nacional, acordara la legalización de dicho desplazamiento (mediante una enmienda de la Constitución), mientras que la segunda lo haría sin dicho arreglo jurídico. Bien fuera con apego a la Ley o al margen de ella, se planteaba la sustitución de un órgano representativo previsto legalmente y renovado por las urnas en 1998, o sea legitimado, por otro órgano también de representación popular, el cual, por una parte, su legalidad habría o no que prever y, por otra parte, su instauración requería de legitimidad de origen.

Aunque razones prácticas no faltaban en ese entonces para plantear la sustitución del poder legislativo como responsable (integral) de cambio constitucional, se hace imposible dejar de reconocer que ese era su papel. La Constitución de 1961 no era un texto rígido que impedía legalmente la manifestación del llamado poder constituyente a través del órgano legislativo instituido. Otra cuestión muy diferente era que ello fuera, políticamente, bastante cuesta arriba, como se manifestó en los varios intentos fracasados de poner en marcha un proceso constituyente (derivado) antes de la llegada de Chávez al poder. Era evidente que en materia de reforma constitucional el Congreso Nacional había gozado de una enorme capacidad de veto, tanto institucional como

---

[102] NOGUIERA ALCALÁ, Huberto: "Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional", en *Ius et Praxis*, vol. 15, n.1, 2009, pp. 229-262.

[103] BREWER CARÍAS, Allan: *Asamblea constituyente y ordenamiento constitucional*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1999.

[104] COMBELLAS, Ricardo: *¿Qué es la Constituyente?*, Editorial Panapo, Caracas, 1998; COMBELLAS, Ricardo: "El proceso constituyente venezolano", en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, n. 21, 1999, pp. 25-28; RIVAS QUINTERO, Alfonso: "La democracia representativa. Participación política y gobernabilidad ante el proceso constituyente", en *Anuario del Instituto de Derecho Comparado*, n. 22, 1999, pp. 1-5; ÁLVAREZ, Tulio Alberto: *La constituyente. Todo lo que usted necesita saber*, Los Libros de El Nacional, 2da. Reimpresión, Editorial CEC, Caracas, 1999; RIVAS QUINTERO, Alfonso: *Derecho Constitucional*, 5ta. Edición, Ediciones Print, Valencia, 2008, págs. 64 y ss.

[105] COMBELLAS, Ricardo: "¿Originaria o derivada? La soberanía del pueblo es la única autoridad legítima de las naciones de Bolívar", en *El Universal*, 20 de marzo de 1999, pág. 11.

político, mientras se respetaron y mantuvieron las reglas de juego formales e informales construidas durante la época democrática de los partidos tradicionales.

La insistente negativa del poder legislativo de servir de cauce institucional de anteriores proyectos de reforma de la Constitución acabó obrando en su contra en términos de legitimidad, credibilidad y competencia en el asunto. Los problemas para vetar las intenciones de Chávez de cambiar la Constitución los tuvo el Congreso desde el comienzo. Varios fueron los motivos. Además del enorme desprestigio que vivía el Legislativo como institución representativa, el tema de la reforma constitucional, en primer lugar, se planteó fuera de las reglas de juego instituidas y, en segundo lugar, se perfiló como una cuestión subyacente al asunto de convocar una asamblea constituyente. De un lado, el tema de la reforma salía de la arena legal donde el Congreso tenía el monopolio del veto institucional; de otro lado, dicho tema se convirtió en consustancial con la creación de otra institución (inédita durante la democracia) que amenazaba al Parlamento su posición como principal actor de la reforma.

La promoción del referéndum consultivo por el Gobierno de Chávez fue la fórmula para quebrar el veto institucional del Congreso hacia una reforma de la Constitución. Este tipo de situaciones de impase entre los poderes del Estado ha sido argumentado en la literatura como una de las causas principales que llevan a alguno de estos poderes a convocar un referéndum[106]. Pero en este caso había más. El tema no era solamente la reforma constitucional; había un asunto de fondo que era el vehículo de la reforma: la creación de otra institución asamblearia de naturaleza representativa que (en sustitución del Congreso) sería la encargada de realizar el cambio de la Constitución. La iniciativa de un referéndum por parte de Chávez podría haberse concentrado únicamente en consultar a los electores su parecer sobre reformar la carta magna. Lo de plantear asimismo una asamblea constituyente iba más allá de razones jurídico-doctrinales de (re)construcción del Estado.

En vista de los fracasos precedentes de reforma constitucional y de un Parlamento no del todo a favor de Chávez para cuando éste llega al poder, el planteamiento de la figura de la asamblea constituyente serviría al Gobierno como una estrategia política para evitar el veto o, cuando menos, el ajuste que podría haber hecho el Congreso Nacional a cualquier propuesta de reforma de la Constitución planteada por el Ejecutivo. Era necesario que el proceso constituyente tuviera un carácter originario, ya que de lo contrario no podría eliminar totalmente al poder legislativo como jugador con veto dentro de la reforma constitucional. Una forma de instituir dicho proceso constituyente originario era consultando directamente al cuerpo electoral sobre el mismo. Ello le daría legitimidad de origen a la institución de la asamblea constituyente antes de su propia conformación como órgano representativo.

Para hacerse con el control de la agenda de reforma, el Gobierno buscó consultar no sólo sobre el tema de reformar la Constitución de 1961 sino también, y en primer lugar, sobre la institución del cambio; pero de una que fuera primaria, no derivada de los poderes constituidos en ese momento. Si bien el principal asunto era la reforma constitucional, igual de importante era el tema de contar (el Ejecutivo) con una institución que la hiciera, es decir, que estuviera a favor de este cambio. Dentro de la propuesta de Chávez, no bastaba con sustituir al Congreso Nacional como institución facultada (legalmente) para iniciar cualquier cambio constitucional, había que

[106] En este sentido, ULERI ha señalado que: "Governments and parliaments sometimes decide or feel obliged to use the referendum vote as an ad hoc instrument to solve conflicts that they are not able to solve through the decision-making processes of representative government", ULERI, Pier Vincenzo: "Introduction", en GALLAGHER, Michael y ULERI, Pier Vincenzo (Eds.): *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan Press Ltd, London, 1996, pág. 6.

desplazarla también como órgano (constituyente derivado) responsable de realizar la reforma de la Constitución.

La iniciativa de Chávez de un referéndum consultivo en 1999 para cambiar la Constitución además de poner en cuestión al texto sancionado en los albores de la democracia venezolana, sirvió para someter al Parlamento a un escenario de competencia con un órgano no instituido: la asamblea constituyente. Una contienda implícita, que no era sobre qué órgano le correspondía la facultad legal llevar adelante la reforma constitucional (eso estaba prescrito en la Constitución) sino para impulsar la creación de una institución paralela a un Legislativo (desacreditado) y con la que pudiera contar el Gobierno en su objetivo de sancionar una «Constitución Bolivariana». No importara que a final, como se verá más adelante, el referéndum no hiciera mención expresa a la figura de la asamblea constituyente, lo importante era consolidarla como órgano alternativo de la reforma frente al función constituyente que la Constitución le asignaba al Poder Legislativo.

Frente al papel constituyente derivado que podía ejercer (por Ley) el Congreso Nacional en caso de una reforma constitucional, el asunto –motivo del referéndum- de establecer una asamblea constituyente originaria como vía para cambiar la Constitución colocó al Legislativo en una situación incómoda: la de tener que rivalizar, en medio de su profundo descredito, con la inminente creación de otra institución asamblearia de carácter representativo. Ésta, pese ser sólo una propuesta, le disputaría, desde el principio, su posición como actor principal del cambio constitucional. Con independencia de que el nuevo órgano (primario) tuviera una vigencia pasajera, es decir, que durara el tiempo que éste empleara en elaborar un proyecto de Constitución, dicho órgano representaba una institución política alternativa en el contexto de crisis de las instituciones tradicionales de la democracia venezolana.

Sin que mediara ninguna articulación legal entre la institución del referéndum, la reforma de la Constitución y la figura de una asamblea constituyente, Chávez buscó activar un proceso referendario donde éste le permitiera consultar sobre una reforma constitucional que promoviera la creación de un poder constituyente originario. Aunque esto fue finalmente lo que resultó, la dinámica de activación de la consulta no se redujo a la mera voluntad del líder revolucionario; fue matizada por la intervención de algunos órganos del Estado, como el Poder Judicial y el Consejo Supremo Electoral, que contribuyeron más bien a darle viabilidad al referéndum en medio de las acciones en contra de otras instituciones, como el Legislativo (dominado por los partidos tradicionales), las cuales veían amenazadas su posición dentro del sistema político al verse excluidos del proyecto de reforma.

2.2. El referéndum sobre la constituyente por la vía del decreto presidencial

Entre los primeros decretos de Chávez una vez que fue investido como presidente de la república fue el de la convocatoria del referéndum consultivo sobre una constituyente que reformara la Constitución de 1961. Apoyándose en LOSPP de 1997, el Gobierno optó por la vía más expedita: la activación de la consulta desde arriba. Al ser el asunto de la constituyente una cuestión que estaba al margen de lo estipulado en la propia Constitución y las Leyes también cabía la posibilidad de que el referéndum fuera entonces activado desde abajo, donde «el pueblo soberano», al que con tanta insistencia se refería Chávez, fuera el que asumiera la iniciativa de un proceso originario de cambio constitucional. No obstante, ello hubiera puesto en riesgo el control de dicho proceso por parte del poder ejecutivo.

El enfatizar que Chávez optara por una activación desde arriba del referéndum frente a otras posibles opciones de activación, por ejemplo, mediante la iniciativa

popular, no gira en torno a valorar si este proceso tuvo realmente un alcance democrático, sino a identificar el papel de cada uno de los actores que estuvieron involucrados en el referéndum. Es importante subrayar que la incorporación de los ciudadanos en el *policy making* mediante un referéndum también puede darse en la fase previa de la consulta. Esto los convierte en jugadores con veto dentro del establecimiento de la agenda del referéndum; cuestión que es muy distinta a si sólo son llamados a votar para expresarse sobre opciones ya pre-configuradas. El punto es dejar claro desde el principio que la posición como jugadores con veto que tuvieron los ciudadanos en el referéndum consultivo sobre la constituyente fue una vez establecida la agenda y no antes.

Siguiendo la teoría de los *veto players*, un primer indicador que permite verificar qué actores controlan el establecimiento de la agenda de un referéndum reside en el proceso de activación de la consulta. En esta sección del capítulo se aborda el procedimiento que se siguió en la convocatoria del referéndum para cambiar la constitución de 1961 a través de la instalación de una asamblea constituyente originaria. El supuesto inicial es que el decreto presidencial que convocaba la consulta acabó atravesando «la caja negra» del sistema sin mayor transformación de la propuesta del Presidente, pese a que la misma debía –por Ley- ser resuelta por otros actores del sistema. Se opta por un enfoque sistémico en cuanto a considerar la iniciativa del referéndum de Chávez como *input* el cual las instituciones tradicionales del sistema político se vieron forzadas a procesar en medio de su enorme debilidad.

Como una de las primeras muestras del exacerbado presidencialismo, que sería marca distintiva de su forma de gobernar, Chávez, realmente, no alentó un referéndum para reformar la Constitución, lo impuso mediante decreto presidencial en febrero de 1999[107]. Se extralimitó en su mandato, pero no por emitir un decreto para convocar el referéndum; éste instrumento legal era la vía más razonable si el Gobierno quería poner en marcha una consulta para conocer la opinión del cuerpo electoral. La cuestión no era la forma sino el contenido de la orden presidencial. Dicho decreto, tenía que ver con una materia sobre la cual el presidente no estaba facultado para intervenir. Si el decreto sobre el referéndum hubiese tratado de otro asunto que no fuera la reforma de la Constitución, el acto como tal pudiera haber tenido objeciones políticas pero no jurídicas. En este caso, se combinaron las dos.

La vía del decreto presidencial como mecanismo para activar el referéndum, pese a que fue, a la final, efectiva, tuvo que sortear ciertas restricciones institucionales producto de su propia naturaleza inconstitucional. Básicamente, el decreto, tuvo que ceder en su ejecución a cambios de su contenido original para así poder el Gobierno seguir manteniendo el control de la agenda de consulta. Ello fue debido a que algunas instituciones del Estado en aquel entonces, como la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Consejo Nacional Electoral (CNE) intervinieron en el establecimiento de la agenda del referéndum, pero no para interrumpirla por su evidente carácter ilícito sino para asegurarla mediante una serie de ajustes que le aportaran una aparente legalidad. Estas instituciones terminaron más bien tutelando el control del Gobierno sobre el referéndum.

Anticipándose a los acontecimientos sobre cualquier movimiento de reforma constitucional al margen de lo prescrito en el ordenamiento jurídico, en octubre de 1998 fue presentada ante la CSJ una solicitud sobre un recurso de interpretación de la LOSPP de 1997 en lo que respecta a la validez legal de un referéndum consultivo como recurso

[107] REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.634 Extraordinaria, de fecha 02 de febrero de 1999.

para decidir la convocatoria de una asamblea constituyente[108]. Desde bien temprano, el sistema político ya había comenzado a reaccionar ante las señales de un latente proceso de cambios radicales de resultar ganador Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de diciembre de ese año. Sin que en ningún momento obrara de oficio, sino por demanda de otros actores, la CSJ se convirtió en un jugador con veto de un proceso constituyente que tendría como punto de partida un referéndum; una vía distinta a la prevista constitucionalmente.

Tras el triunfo electoral de Chávez y antes de la toma de posesión de éste como nuevo presidente de la república para el quinquenio 1999-2003, la CSJ se pronunció a favor del referéndum consultivo como una vía alternativa para convocar una asamblea constituyente sin que fuera necesario previamente enmendar la Constitución para incluir dicho órgano. Con este primer fallo, el Congreso Nacional perdió el tradicional monopolio legal que había tenido sobre el control de la reforma constitucional. La jurisprudencia que, al respecto, elaboró la CSJ no sólo daba cabida al establecimiento de nuevo órgano supraconstitucional extraordinario sino también le otorgaba al poder ejecutivo la posibilidad de iniciar dicho proceso de reforma sin necesidad de tener que acordarlo con el poder legislativo.

Paradójicamente, antes de haber asumido la Presidencia de la República, Chávez tuvo garantizado que no tendría que lidiar con la (difícil) tarea de verse obligado –por Ley- a tener que acordar con el Congreso Nacional su iniciativa de reformar la Constitución; ni tampoco tenía que resolverlo por la vía judicial. El camino ya había sido allanado *a priori* por la CSJ. Sus pronunciamientos iniciales, favoreciendo una articulación legal entre el referéndum consultivo y el establecimiento de una asamblea constituyente, dieron vía libre al Gobierno a su proyecto de reforma desde el principio. Lo que había hecho el poder judicial, con sus primeras sentencias, fue contribuir a allanar el terreno para la eliminación del Congreso como jugador con veto al tiempo que se apuntaba al conjunto ganador contra el *status quo*, es decir, en contra de seguir manteniendo las reglas (formales e informales) de juego del régimen democrático fundado en 1961.

Es difícil situar históricamente cuando comenzó a fraguarse el conjunto ganador contra el modelo de democracia surgido del Pacto de Punto Fijo. Puede que con el estallido social conocido como «El Caracazo» en 1989, o con el intento de Golpe de Estado de 1992, liderado por Hugo Chávez; en ese entonces, Teniente Coronel, o con el fin del bipartidismo AD-COPEI en las elecciones presidenciales de 1993. No obstante, lo que sí es indudable es que con la entrada de Chávez en la competición electoral por la presidencia en 1998 esto lo convirtió en el eje central y articulador de dicho conjunto ganador contra el *status quo*. La enorme simpatía social y apoyo político que fue logrando Chávez, conforme arreciaba su crítica hacia el sistema democrático imperante, le valió dicha posición.

El conjunto ganador contra el *status quo*, o mejor dicho, la "coalición"[109] que articulaba Chávez, dejó de ser sólo política, es decir, partidista y social, y pasó a ser

[108] El 21 de octubre de 1998 un grupo de jóvenes abogados, a título propio, introdujo ante la Sala Político-Administrativa de la CSJ una solicitó de interpretación del artículo 181 de la LOSPP, relativo a los referéndums. Véase: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 19 de enero de 1999. Recurso de interpretación. Art. 181 de la Ley de Sufragio y Participación Política*. Magistrado Ponente: Héctor Paradisi León, Caracas, 1999. Otro recurso de interpretación sobre el mismo artículo sería solicitado por otro grupo de abogados en diciembre de 1998. Véase: BERMÚDEZ, Ángel: "Introducen otro recurso interpretativo de la Constituyente", en *El Universal*, 17 de diciembre de 1998, pág 2.

[109] Para MELLA, una perspectiva más amplia, que permitiría integrar otros jugadores con potencial de veto o veto social, está en una relectura de la categoría «coalición», por general, entendida como

también institucional, es decir, gubernamental, una vez que éste llegó a la presidencia. Sin embargo, esta coalición en contra del sistema político vigente que encabezaba el recién presidente Chávez se dio en un contexto de "gobierno dividido". El Congreso salido de las urnas apenas un mes antes de la elección de Chávez seguía siendo un feudo de los partidos tradicionales; representaba la otra cara, la a favor de la estabilidad del sistema[110]. Aunque el llamado «Polo Patriótico» había conseguido una cuota importante de parlamentarios en las elecciones legislativas de noviembre de 1998, está era insuficiente para inclinar la balanza hacia un cambio en los términos planteados por el Gobierno.

Con un poder legislativo en contra y una CSJ que empezaba a mostrar más claramente sus preferencias a favor de un cambio del *status quo*[111], Chávez, el mismo día que toma posesión como presidente, emite el decreto de convocatoria del referéndum. Materializado el deseo de Chávez (de cambiar la Constitución) en una orden presidencial, el resto de poderes del Estado así como la autoridad electoral representada por el CNE, se vieron en la forzosa situación de hacer frente a la introducción de una política muy controvertida por su amplio respaldo social pero de escasas, por no decir nulas, garantías legales para poder ejecutarse. Pese a que los tempranos pronunciamientos de la CSJ, de una forma bastante ambigua, admitían el establecimiento de poder constituyente originario mediante consulta popular, no había claridad en cómo hacerlo sin que ello dejara al descubierto de manera elocuente su implícita inconstitucionalidad.

En sus formas, como se verá con detenimiento en el siguiente apartado, el decreto de Chávez sobre la convocatoria del denominado «referéndum constituyente» no cuidó detalles que al menos permitieran que éste expusiera un carácter *alegal*, o sea, no regulado, pero tampoco prohibido. El contenido de dicho mandato presidencial, tal como estaba redactado, era un completo atentado al ordenamiento jurídico vigente. Contrariaba de forma muy evidente la Ley al exponer sin reparos tanto instituciones como mecanismos que estaban fuera de un marco legal en vigor, el cual tenía estipulados de forma clara los procedimientos correspondientes para reformar la Constitución. El decreto no actuaba ni al afecto ni por defecto de las normas legales establecidas, sino contrario a las mismas.

Habiendo ya dentro del marco legal establecido un procedimiento de reforma constitucional, el decreto de Chávez erraba en su argumentación jurídica al expresar, de

---

estructura organizativa integrada por partidos políticos. Según este autor, "…la experiencia de crisis institucionales, movilización popular y pérdida partidaria en América Latina debieran hacer reconsiderar la amplitud de la noción de *veto player*.", MELLA, Marcelo: *Elementos de Ciencia Política: Conceptos, actores y procesos*, vol. 1, Ril Editores, Santiago de Chile, 2012, pág. 132.

[110] La tendencia de un cambio político en Venezuela no tenía una proyección clara a finales del siglo XX, más bien suscitaba dudas, al menos en las elecciones de 1998. Sobre esta situación, MAINGON y SONNTAG, destacaron que: "Aunque los resultados de estas elecciones muestran una declinación significativa de la identificación partidista y del bipartidismo, todavía sigue siendo fuerte la adhesión de los electores hacia la preservación del *status quo*: de cada 100 electores, 66 votaron por las organizaciones que significaban menos cambios y garantizaban más seguridad y estabilidad institucional… sorprendente contradicción con el resultado de las elecciones presidenciales, en las que se impuso una voluntad muy mayoritaria de cambio…", MAINGON, Thais y SONNTAG, Heinz: "Los resultados de las elecciones de 1998 en Venezuela: ¿hacia un cambio político?, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VI, n. 1, 2000, pág. 50.

[111] Las distintas sentencias emitidas por el Poder Judicial durante todo el llamado proceso constituyente, evidenciaron un posicionamiento de la CSJ conforme Chávez y su Polo Patriótico iba encadenando victorias electorales y mejores resultados en las urnas. En cierta medida, podría decirse, siguiendo la teoría de los jugadores con veto, que el Poder Judicial fue reduciendo la "curva de la indiferencia", conforme iba mostrando una posición más cercana sobre el asunto de la reforma constitucional planteada por el Gobierno a raíz que éste último fue ganando mayor legitimidad de origen.

manera categórica, otro procedimiento; pero no porque este otro fuera distinto, sino porque contenía aspectos que no estaban regulados legalmente y que llegaban hasta a contravenir la separación de poderes del Estado. Por un lado, el decreto hacía referencia explícita a un referéndum y a una asamblea constituyente así como a la articulación de ambas instituciones como mecanismo para reformar la Constitución. Por otro lado, esta misma orden presidencial, de forma tajante y sin cortapisas, perfilaba una consulta con fines no sólo consultivos sino también autorizantes para que el Poder Ejecutivo pudiera fijar las bases comiciales de la asamblea constituyente.

Con una mayoría parlamentaria en el Congreso, el primero en salirle al paso al decreto de Chávez fue Acción Democrática, partido que presentó una demanda de inconstitucionalidad ante la CSJ. Tras esta solicitud, vendrían las demandas de otros juristas y constitucionalistas que defendieron desde un comienzo la tesis de incluir la figura de la asamblea constituyente mediante una enmienda de la Constitución de 1961, de manera que fuera legal su convocatoria *a posteriori*. Con excepción de una que otra, estas demandas terminaron siendo infructuosas. Para ese momento, la CSJ ya se había reacomodado totalmente como un claro jugador a favor del cambio del sistema político, pronunciándose la mayoría de las veces conforme a la dirección de la reforma planteada por el Gobierno. Fue un movimiento que después se volvería en contra del máximo tribunal de justicia cuando la futura Asamblea Nacional Constituyente, en diciembre de 1999, formuló un polémico decreto de transición de los poderes públicos, donde se establecía la disolución de éstos[112].

En medio de acciones judiciales en contra del decreto del Gobierno y de los correspondientes fallos del CSJ que acabaron amparando el referéndum y sus objetivos, otro órgano del Estado que se vio en la tarea de tener que procesar la orden presidencial fue el CNE. El referéndum es un mecanismo de naturaleza electoral, basado en el sufragio universal, directo y secreto, por tanto, le concernía al órgano rector de los procesos electorales en el país responder ante la activación de este mecanismo por parte del Poder Ejecutivo. El CNE, desde un principio, asumió la posición de respaldar la iniciativa de referéndum del Gobierno dando curso al decreto presidencial sin hacer ningún cuestionamiento al mismo. Ello puso en evidencia que el órgano comicial no era indiferente en cuanto a cambiar el *status quo* de la manera como lo planteaba Chávez; se posicionó a favor de la iniciativa del Presidente.

Como autoridad electoral, el CNE tenía la facultad, tal como lo disponía la LOSPP de 1997, de valorar si la iniciativa de referéndum presentada por el Ejecutivo cumplía los requisitos legales para su celebración. Por vía administrativa, el CNE pudo muy bien rechazar la solicitud que hacía el Presidente ya que el decreto, entre sus muchas irregularidades, exponía el desarrollo de un referéndum tanto consultivo como autorizante. En cambio, apoyado únicamente en los ambiguos pronunciamientos que había hecho dos meses antes la CSJ a favor del referéndum, el CNE procedió a emitir una primera resolución en la fijaba la celebración de la consulta en los términos recogidos por el decreto presidencial.

A simple vista podría pensarse que la actuación (previa) de la CSJ había neutralizado el papel del CNE como jugador con veto dentro del proceso referendario, llevando al órgano electoral, irremediablemente, a pronunciarse en la misma línea que el poder judicial. Parecería algo improcedente que el CNE hubiera rechazado la iniciativa del Gobierno de celebrar la consulta contraviniendo la jurisprudencia establecida por el la CSJ sobre esta cuestión. No obstante, con la emisión del decreto presidencial, el trámite pasaba, por Ley, a ser un asunto exclusivo del CNE, es decir era una solicitud de

[112] Véase: REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.857, de fecha 21 de diciembre de 1999.

carácter administrativo que el Ejecutivo hacía al órgano electoral. Ello significaba que, en términos formales, el Gobierno tenía que acordar con la autoridad electoral (como jugador con veto) la medida de celebrar un referéndum, papel que el CNE, sin embargo, desestimó ejercer.

El CNE cedió su posición institucional como jugador con veto frente a la iniciativa de referéndum del Gobierno y usó los pronunciamientos de la CSJ para justificar esa actuación. La exposición de motivos que antecede a la mencionada resolución con la cual el órgano comicial convocó la consulta así lo evidencia[113]. No hubo, en ningún momento, por parte del CNE la más mínima intención de condicionar el proceso referendario desde sus facultades administrativas como autoridad electoral. Los cambios que, última instancia, introdujo el CNE a la propuesta de referéndum fueron por mandato judicial y como consecuencia de la impugnación de sus actuaciones. Si no hubiera sido por la serie de recursos interpuestos ante la CSJ[114], es poco probable que tanto ésta como el mismo CNE hubieran actuado de oficio y en el marco de la Constitución y las Leyes vigentes.

El resultado de los recursos judiciales interpuestos desde la oposición (partidos políticos tradicionales y sectores de la sociedad civil) en contra del decreto presidencial de referéndum y de las actuaciones del CNE en relación a dicha iniciativa es una prueba fehaciente no sólo de la debilidad institucional que presentaban la mayoría de los poderes del Estado, sino de lo ambiguo y permisivo que éstos se comportaron en el cumplimiento del ordenamiento jurídico establecido en ese momento[115]. Con unas actuaciones bastante cuestionables en cuanto a garantizar y respetar el Estado de Derecho, tanto la CSJ de como el CNE intentaron encubrir su debilidad institucional acercándose al conjunto ganador contra el *status quo*, cuya máxima figura era el Presidente Chávez. Su acercamiento a la postura del Presidente, quien contaba un amplio respaldo popular, le reportaría a estas instituciones, desprestigiadas y con un enorme descredito social, obtener cierta legitimidad, por llamarla de alguna manera, subsidiada; pero a fuerza de contravenir la Ley.

La alineación de la CSJ y del CNE a favor del decreto presidencial, además de haber supuesto un respaldo a una medida que iba en contra el mantenimiento del sistema vigente, terminó cerrando el paso a las acciones legales de otros actores políticos y sociales, que por muy poco representativos que fueran de la sociedad, perseguían mantener el mismo apelando a la reglas formales establecidas. En lo único en lo que la CSJ y el CNE mostraron capacidad institucional fue en vetar, paradójicamente, el cumplimiento de la Ley. En defensa de dichas instituciones, podría afirmase que éstas se vieron expuestas a resolver un problema de instrumentación de una política con enorme apoyo social. No obstante, la manera como dieron solución al mismo permitió que el Gobierno siguiera manteniendo el control sobre el proceso

[113] Véase: Resolución n. 990217-32 de la CNE por la que fija la celebración del referéndum conforme a lo dispuesto en el decreto presidencial, CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, 04 de marzo de 1999, n. 17, Caracas.

[114] Sobre los diversos recursos judiciales interpuestos ante la CSJ durante el proceso el proceso constituyente, puede consultarse: BREWER CARÍAS: Allan: *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, págs. 65 y ss.

[115] En torno a la serie de solicitudes realizadas a la CSJ, MÉNDEZ DE LA FUENTE, ha señalado que: "Ninguna de ellas tuvo éxito, al ser desestimadas, en general, más por razones procedimentales que de fondo, a pesar de que cualquiera de los argumentos que en todas se repiten, serían más que suficientes para que la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema hubiese declarado la nulidad, si no total, al menos parcial del referido instrumento jurídico", MÉNDEZ DE LA FUENTE, José Luis: "La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. Caso Venezolano", en *Cuestiones Constitucionales*, n. 17, 2007, pág. 119.

referendario. Ello se vio reflejado, principalmente, en las preguntas que contendría el referéndum.

2.3. La activación gubernamental del referéndum constituyente sin la concertación sobre sus interrogantes

La solicitud que hiciera Chávez –vía decreto- de celebrar un referéndum sobre una constituyente que reformara la Constitución de 1961 fue acto bastante cerrado en su formulación. El evidente carácter unilateral de la iniciativa de convocar el referéndum, sin embargo, no hay que buscarlo, en que la misma se hizo por decreto, ni tampoco en que esto truncó al Congreso la posibilidad de celebrar una sesión extraordinaria para debatir el tema el mismo día de la investidura del Presidente Chávez. El decreto de Chávez hubiese podido servir también para solicitar al CNE la estructuración del instrumento de consulta a partir de considerar la opinión, por lo menos, de los distintos poderes del Estado. La transcendencia del asunto en cuestión: una reforma total de la Constitución, la cual afectaría directamente el ordenamiento jurídico, político y social del país era razón de sobra para consensuar el contenido del referéndum.

De forma conjunta, el decreto de Chávez implicó dos acciones que buscaban desde un principio controlar el proceso referendario: por un lado, la activación de la consulta y, por otro, la estructuración de su contenido, es decir, la formulación de las preguntas. Una medida de por sí polémica es que el Gobierno haya tomado la iniciativa (en parte, ante la tradicional inercia del Congreso para reformar la Constitución) de propiciar un referéndum de dudosa legalidad para intentar hacer un cambio constitucional. No obstante, otro asunto muy distinto y más cuestionable aún que activar dicho referéndum es que el mismo Gobierno en solitario haya definido también el texto y la orientación de la consulta. En este apartado se analiza la estructura y el texto de las preguntas que el Ejecutivo Nacional logró imponer como contenido del referéndum constituyente.

La doctrina ha señalado que una de las razones que llevan a un gobierno a convocar un referéndum está en la posibilidad de que resulte ganadora la opción que éste defiende; de lo contrario no lo convocaría[116]. En estas circunstancias, también racionalmente, es improbable esperar que dicho gobierno renuncie a tener el mayor control posible sobre la consulta si ello pone en riesgo maximizar los resultados a su favor. El punto está en que al no hacerlo cierra la entrada a otros actores involucrados *de jure o de facto* en el proceso referendario. Para la teoría de los *veto players*, ello se consigue cuando un mismo actor maneja de forma exclusiva tanto la activación del referéndum como la formulación de sus preguntas. Esto condiciona a los demás actores a una situación de «tómalo o déjalo» impuesta por el actor que más acapara la definición del proceso en sus diferentes etapas.

En cada una de las distintas etapas que tiene todo referéndum, los actores (institucionales, políticos, partidistas, sociales) protagonistas o hegemónicos pueden ser diversos y hasta alternos entre una etapa y otra. Es decir, un proceso referendario puede ser construido desde la pluralidad de los actores interesados. El problema está cuando el actor que activa el referéndum, también monopoliza la estructuración del mismo, o sea, el contenido y orientación de la pregunta. Por mucho mérito que la literatura defensora de la Revolución Bolivariana le atribuya la transformación reciente del país a la acción de Chávez de activar en 1999 el referéndum que cambió la Constitución de 1961,

[116] MOREL, Laurance: "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies", en MENDELSOHN, Matthew y PARKIN, Andrew (Eds.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave. London, 2001, pp. 47-67.

cuando el actor que activa la consulta además establece sus interrogantes acaba ajustando la misma a sus intereses particulares.

La LOSPP de 1997, en su título sobre el referéndum, especificaba las características básicas que debía reunir la solicitud de la consulta por parte de los sujetos facultados para hacerlo[117]. Pero dicha Ley también otorgaba al CNE amplias competencias en la definición y organización de cualquier referéndum con independencia del sujeto que hubiese activado el procedimiento. Dicho organismo estaba facultado para intervenir en cada una de las fases del proceso referendario con la finalidad de que el mismo respondiera a los principios de legalidad, transparencia y pluralidad establecidos por la LOSPP en lo que respecta a elecciones. No obstante, el Gobierno, como si se tratara de la inscripción de una candidatura, optó por plantear una iniciativa definitiva de referéndum; con las preguntas ya establecidas que debían ser sometidas a consulta.

El decreto de Chávez sobre la convocatoria del referéndum estipuló, en primer lugar, la cantidad de las preguntas que debían hacerse en la consulta: dos. En segundo lugar, fijó los contenidos correspondientes a ambas preguntas: la reforma de la Constitución y la elección de una asamblea constituyente. En tercer lugar, definió el estilo de redacción de las preguntas así como el orden que debía tener las mismas en la boleta de votación. Con estas acciones, el Gobierno más que solicitar a la autoridad electoral la celebración del referéndum, le dijo directamente al CNE como debía ser estructurada la consulta. Era una solicitud de referéndum «a la carta», donde el organismo electoral actuaría como un agente frente al mandato de un principal, en este caso el Ejecutivo, y no como una institución autónoma e independiente de los poderes del Estado. El Gobierno no presentaba una solicitud; estaba dando una orden.

Pese a ser, supuestamente, un asunto tan concreto, como era la instrumentación de una reforma constitucional mediante una constituyente originaria, el Gobierno estructuró un referéndum con dos preguntas. Era un tema que muy bien podía dilucidarse a través de una sola pregunta. No obstante, una sola interrogante era insuficiente para el Ejecutivo ya que había otro tema de fondo: controlar la elección de la futura asamblea constituyente. Ambos asuntos eran claves en la estrategia del Gobierno para cambiar la Constitución. Era ilógico esperar que éste impulsara una alternativa de reforma constitucional a la prevista por Ley y al mismo tiempo renunciara a controlar dicho proceso de cambio. El control de referéndum tenía un propósito final: controlar la reforma de la Constitución.

La primera de las dos preguntas del referéndum establecidas por el decreto fue: "¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento de una Democracia Social y Participativa?"[118]. Era una interrogante que tanto en su forma como en su fondo se escondían otros propósitos. Por un lado, el sentido en que estaba redactada la pregunta contrariaba abiertamente el supuesto carácter consultivo del referéndum. La formulación de la interrogante extrañaba más bien un perfil autorizante. El reactivo inicial de pregunta: "¿Convoca usted…?" no dejaba lugar a dudas sobre ello. Para que la interrogante presentara un matiz consultivo ésta debía haber tenido, en

[117] Según el artículo 182 de la LOSPP: "La convocatoria de los referendos, deberá contener los siguientes requisitos: 1. Formulación de la pregunta en forma clara y precisa, en los términos exactos en que será objeto de consulta, de tal manara que pueda ser contestarse con un 'si' o un 'no'; y, 2. Exposición breve de motivos, acerca de la justificación y propósito de la consulta.", REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997.

[118] REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.634 Extraordinaria, de fecha 02 de febrero de 1999.

cambio, otro tipo de reactivo inicial en su formulación, como por ejemplo: ¿Está de acuerdo en que se elija una Asamblea…? No eran simples problemas de semántica los que caracterizaron el contenido de este referéndum.

El otro lado gris, por no decir oscuro, de la interrogante estaba en los temas que buscaba preguntar. En la sección anterior se había adelantado que el primer referéndum convocado por Chávez versó sobre un asunto no estipulado legalmente en el ordenamiento jurídico de entonces: una constituyente originaria como procedimiento para reformar la Constitución. Con el referéndum, el propósito implícito del Gobierno era establecer una vía alternativa de reforma constitucional distinta a la fórmula prescrita en la propia carta magna de una constituyente derivada por el Poder (Legislativo) instituido. Forzar este cambio conllevaba implicaciones legales y políticas importantes. En el plano jurídico, supuso otorgarle al cuerpo electoral –consultado mediante el referéndum- la condición de Poder originario del proceso. En el plano político, supuso el completo desplazamiento del Parlamento, como reformador principal de la Constitución, por otra entidad ajena y superior a la tradicional estructura de poderes del Estado. A tenor de la segunda pregunta del referéndum, esta entidad sería configurada por el poder ejecutivo.

La segunda pregunta del referéndum dispuesta en el decreto del Presidente Chávez fue: "¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un acto de gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, económicos y sociales, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?". Era una interrogante, que a diferencia de la primera, mostraba de forma abierta las intenciones reales del referéndum: autorizante del procedimiento de reforma constitucional del Ejecutivo, confiscatorio de las potestades legales de los otros Poderes del Estado y, por tanto, violatorio de la Constitución vigente. De manera clara, la pregunta pedía autorizar el proceso de elección que fijara el Ejecutivo para establecer una asamblea constituyente. Esto fue, como se verá más adelante, el único elemento de todo el contenido del decreto que se vio alterado tras una sentencia del CSJ. De todos modos, el que la pregunta modificara su evidente orientación autorizante sólo le restaba fuerza legal a dicha interrogante; no alteraba todos sus potenciales efectos políticos.

Los potenciales efectos de la pregunta estaban repartidos entre su reactivo inicial: "¿Autoriza usted…?" y el objeto de la interrogante: "las bases del proceso comicial". En comparación con la primera pregunta, donde el objeto era una idea, una figura: la Asamblea Nacional Constituyente, en la segunda interrogante el objeto era una política ya formulada[119]. Se preguntaría sobre una medida que el Gobierno tenía elaborada; con unos lineamientos específicos. Esto conducía a que el referéndum fuera también sancionador. Al incluir el decreto del Presidente como contenido del referéndum el plan para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente se buscaba someter a la consideración del electorado un producto institucional para su aprobación por éste. El objetivo no era buscar el parecer del cuerpo electoral sobre una idea para instituir el órgano constituyente, sino sancionar toda una política ya definida por el Gobierno con esta finalidad.

La publicación en la Gaceta Oficial por Ejecutivo Nacional de una propuesta de Bases Comiciales constituye la prueba de que la segunda interrogante buscaba era

[119] Véase: REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, núm. 36.658 del 10 de marzo de 1999. Bajo la forma de "aviso oficial" y no la de decreto, el Gobierno anuncia "las bases del proceso comicial" que buscaba sancionar a través de la segunda pregunta del referéndum. El documento en cuestión exponía el procedimiento de elección de Asamblea Nacional Constituyente y llevaba por título "Propuesta del Ejecutivo Nacional".

sancionar una política fijada por el Gobierno. No era una pregunta que planteaba la elaboración a futuro de dichas bases comiciales. Ni tampoco que ello se haría de forma consensuada. Más bien en la pregunta se daba ya por "…oída la opinión de los sectores políticos, económicos y sociales…" sobre un asunto que formalmente (por decreto) el Gobierno apenas había planteado el mismo día de su constitución a partir de la toma de posesión de Hugo Chávez como Presidente de la República. El imposible desarrollo temporal de ambas situaciones evidenciaba una política de hechos consumados por parte del Poder Ejecutivo en lo relativo al proceso de elección de los miembros del órgano constituyente.

La forma y el contenido de la segunda pregunta la convertían en una interrogante de refuerzo de la primera pregunta. Esto serviría para garantizar –a toda costa- un resultado favorable al Gobierno en caso de que cualquiera de las dos interrogantes obtuviera una respuesta negativa del cuerpo electoral. La cuestión de fondo en la estrategia de cambio constitucional del Gobierno era elegir una asamblea constituyente. En el supuesto caso de que los electores se negaran a "convocar" dicho órgano, lo cual era lo que se buscaba con la primera pregunta, ello no anulaba la segunda interrogante, donde, de nuevo, se le pedía al electorado (entonces, como alternativa) que se pronunciase a favor o en contra de autorizar al Ejecutivo Nacional a fijar "…las bases del proceso comicial…" para la elección de una Asamblea Nacional Constituyente. En cierta medida, ambas preguntas encerraban el mismo propósito.

Las preguntas que presentaba el Gobierno en su decreto tenían cierta concatenación. Algo muy lógico, porque el denominador común era el tema de la Asamblea Nacional Constituyente. De hecho, fue el único concepto que textualmente se repetía en ambas. No obstante, también eran excluyentes entre ellas en cuanto a que cada una representaba un valor dentro de la apuesta del Ejecutivo por intentar reformar la Constitución por la vía del referéndum. Cada pregunta por separado, de lograr un resultado afirmativo, le reportaría al Gobierno un mínimo de ganancia esperado dentro del máximo posible, el cual estaba en que las dos preguntas lograran una mayoría afirmativa en la votación. Ello quiere decir, que el Gobierno no perdía el referéndum si sólo hubiese resultado mayoría la opción afirmativa en una de las dos interrogantes.

Aunque siempre se busca el máximo posible, de haber resultado sólo ganadora la opción afirmativa en la primera interrogante, el cuerpo electoral, habría decidido sobre convocar una asamblea constituyente. Ello significaría que, de manera directa, la población estaba convocando a este órgano. En el caso de haber resultado sólo ganadora la opción afirmativa en la segunda interrogante, el cuerpo electoral, habría autorizado al Ejecutivo a fijar las bases para la elección de la asamblea constituyente. Ello significaría que, de modo delegado, la población estaba autorizando al Poder instituido, o sea al Ejecutivo, para que instrumentara la elección de este órgano. En ambos escenarios el Gobierno hubiera obtenido alguna ganancia ya que la finalidad última era crear la asamblea constituyente, fuera de forma directa por convocatoria del pueblo, o fuera porque éste mismo delegara dicha creación, por supuesto, en manos del Poder Ejecutivo.

No tienen sentido intentar construir hipótesis *ex post facto* sobre el camino que habría tomado el establecimiento de la asamblea constituyente si de las dos preguntas del referéndum en vez de haber obtenido ambas un resultado positivo, sólo una de éstas hubiese logrado este resultado. Lo importante a destacar es que el decreto presidencial sobre el referéndum entrañaba un doble propósito del Gobierno para controlar el cambio de la Constitución: controlar el referéndum sobre su reforma para que así éste condujera a unos resultados que permitieran el control de la elección de los miembros del órgano que se encargaría de hacer el cambio constitucional. Ello hacía que la segunda pregunta

fuera tan importante como la primera[120]. En otras palabras, éstas constituían un tándem dentro de la estrategia de referéndum del Ejecutivo para llevar a cabo un cambio, bajo su control, del ordenamiento constitucional vigente.

Era razonable que Chávez como promotor de la iniciativa presentara al país una propuesta de referéndum lo más acabada posible, pero de allí a imponerla como definitiva dejaba al descubierto su intención de hacerse con el control del proceso referendario. El propósito del Gobierno era consultar la voluntad del cuerpo electoral en torno a cambiar la Constitución sin concertar previamente las preguntas para recoger esa opinión. En ningún momento el Ejecutivo, de manera previa o posterior a la emisión del decreto, propició algún debate nacional para discutir las preguntas que debían plantearse en el referéndum. Al igual que la medida de activación de la consulta, que contenía el decreto, la simultánea disposición en éste de las interrogantes a contener el referéndum fue otro de los *inputs* que tuvo gestionar el resto de instituciones del sistema político venezolano de entonces.

La respuesta de los partidos tradicionales al decreto, en general, y a las preguntas del referéndum, en particular, se vio restringida a puras acciones judiciales en contra de la medida. Las nulas posibilidades del Parlamento para forzar, políticamente, la retirada del decreto presidencial era una realidad incontestable. Muchos diputados de los grupos de oposición al Gobierno en la Cámara ni siquiera tenían una actitud firme de cuestionamiento frente a los pasos que estaba dando el Ejecutivo Nacional para cambiar la Constitución. En gran medida, la única forma con la que contaban algunos partidos, como Acción Democrática, para que el Legislativo pudiera hacer valer, o mejor dicho, recuperar, su poder de veto institucional en el tema de la reforma constitucional era por vía judicial; través de solicitudes de nulidad del decreto hechas a la CSJ.

La pugna sobre el proceso constituyente y el cambio de la Constitución de 1961 fue de principio a fin una batalla legal más que política. La tutela judicial que dio la CSJ a la alternativa –ilegal- de reforma constitucional impulsada por el Ejecutivo fue vital. Sin entrar a considerar los motivos que condujeron al Poder Judicial a ceder su posición como garante de la Constitución para favorecer la línea reformista del Gobierno, lo más destacable de ello es que este comportamiento del máximo tribunal de justicia facilitó que la política original de reforma, incluida en el decreto de Chávez de convocatoria del referéndum, sufriera pocas alteraciones en su ejecución final. Prueba de ello fueron las escasas modificaciones de las que fueron objeto las interrogantes del mismo pese a las evidentes irregularidades que, con arreglo a la Ley, éstas presentaban.

Por otra parte, la principal institución que se vería involucrada en el proceso referendario, como lo fue el CNE, hizo caso omiso de todos los defectos, incluso de los de forma, que presentaban las preguntas del referéndum establecidas en el decreto presidencial. El organismo comicial se limitó a reproducir, en su primera resolución sobre este asunto, el cuestionario con las dos interrogantes definidas por el Gobierno[121].

---

[120] El propio Chávez un día antes de la celebración del referéndum, resaltó la importa de la segunda interrogante que componía el cuestionario. Al respecto señaló que: "Esa segunda pregunta es imprescindible que ustedes la atiendan porque, a través de ella, ustedes autorizarán o no esas bases para que elijamos, en los próximos días, en la próximas semanas, los constituyentes que tendrán la inmensa responsabilidad de rehacer el orden constitucional, el orden político y el orden jurídico.", CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías, con motivo del referéndum para convocar una asamblea nacional constituyente", Palacio de Miraflores, 24 de abril de 199, Caracas, en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999 "Año de la refundación de la República": Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías*, Tomo I, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas. 2005, pág. 105.

[121] Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, 04 de marzo de 1999, n. 17, Caracas.

En todos sus términos, el CNE avaló la iniciativa de referéndum del Ejecutivo y se abocó a una actividad extraordinaria que recogía la imperiosa y urgente necesidad del Presidente Chávez de celebrar la consulta lo más pronto que fuera posible. No habían pasado ni siquiera seis meses de las últimas elecciones legislativas y presidenciales, de finales de 1998, y el CNE no ponía ningún reparo, aunque fuera de naturaleza técnica o administrativa, (como era habitual en estos casos) al desarrollo de otro proceso electoral de grandes magnitudes.

La resolución del CNE, donde éste seguía a rajatabla el cuestionario que había definido el Gobierno para el referéndum, fue objeto de un recurso judicial. En este se cuestionaba la validez legal, entre otros aspectos, de la segunda pregunta. Del mismo modo que el decreto presidencial, los argumentos de la impugnación se centraban en el carácter inconstitucional de la decisión. El ente comicial estaba autorizando la celebración de un referéndum consultivo en donde una de sus interrogantes, paradójicamente, solicitaba más bien la voluntad del cuerpo electoral en torno a facultar al Ejecutivo Nacional para que actuara en una materia no regulada legalmente. La profunda pasividad con la que operó el CNE frente a la solicitud de referéndum del Presidente Chávez era palpable en los argumentos utilizados para defender su decisión de avalar la consulta[122].

La nula predisposición del CNE a corregir, en un principio, la pregunta o a solicitar al Gobierno su reformulación, dejó también claro la poca imparcialidad de la autoridad electoral frente a lo que perseguía el Ejecutivo con el referéndum. Bien fuera por algún interés propio (de supervivencia) de la institución o bien por esta estuviera capturada por el Gobierno, el CNE se sitúo durante todo el proceso de lado del conjunto ganador contra el *status quo* que encabezaba el Presidente Chávez. Es la única forma de explicar que el CNE no actuara de oficio ante el flagrante estado de ilegalidad que constituía, además de la celebración de este referéndum en general, el cuestionario en particular que tendría la consulta. Tuvo que ser por obra de una sentencia de la CSJ que el cuestionario original, dispuesto en el decreto presidencial, se viera modificado.

La reformulación que hizo el CNE de la segunda pregunta, por orden del CSJ, no fue del todo profunda y extensiva; en realidad, sólo tocó el reactivo inicial que la interrogante tenía originalmente. La «nueva» pregunta que desarrolló el CNE fue: "¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999 y publicada en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 36.669 de fecha Marzo, 25 de 1999?". Era una pregunta, que en el fondo, había cambiado muy poco con respecto a la original. Podría decirse más bien que reforzó la intención del Ejecutivo de conocer la opinión del cuerpo electoral sobre una política gubernamental ya elaborada, aunque sin detallarse, en esta oportunidad, si sería ejecutada en caso de resultar mayoritaria la opción afirmativa. Por lo menos, la anterior pregunta no ocultaba que ello se haría "mediante un acto de gobierno".

[122] En el ámbito judicial, el CNE buscó defender la pasividad que demostró en su resolución inicial de aprobación de la solicitud de referéndum del Gobierno argumentando: "…que la Administración electoral no puede expresarse más allá de lo solicitado... la iniciativa del Presidente está acompañada por una exposición de motivos que sirve de fundamento a la proposición que se hace al pueblo de convocar una Asamblea Constituyente". Véase: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 18 de marzo de 1999, sobre nulidad de convocatoria de referéndum en Sala Político - Administrativa Accidental*. Magistrado Ponente: Hermes Harting, Caracas, 1999. Esta sentencia recoge los argumentos presentados ante la CSJ por el CNE en defensa de su Resolución n. 990217-32 por la que fijó la celebración del referéndum.

El contenido de la segunda pregunta seguía, en cierta medida, siendo el mismo. Es cierto que la reformulación corrigió el perfil autorizante que tenía originalmente la interrogante, pero no había mermado ni un ápice el implícito carácter sancionador que rodeaba la pregunta en torno a la política presentada por el Gobierno sobre la elección del órgano constituyente. Dicha medida se escondía tras pretender consultar al electorado su parecer sobre unas bases comiciales elaboradas por el Ejecutivo Nacional para convocar la asamblea constituyente. Aunque de forma directa la pregunta reformulada ya no autorizaba al Presidente de la República a fijar estas bases comiciales, de modo indirecto permitiría sancionar, en su defecto, la política formulada por el Gobierno sobre este asunto. En última instancia, la reformulación hecha por el CNE acabó siendo otra manera de garantizar que el objetivo central de la pregunta original, establecida en el decreto presidencial, se mantuviera.

Los tímidos cambios ordenados por la CSJ e introducidos por el CNE sobre el cuestionario original del referéndum, mostraban un escenario donde, extrañamente, no era el Gobierno, como promotor de la iniciativa, el que buscaba acordar con el resto de poderes del Estado y con la autoridad electoral la celebración del referéndum. Al contrario, eran los partidos tradicionales, con mayoría en el Congreso los que intentaban un arreglo, aunque fuera por la vía judicial, para más bien detener el proceso referendario. Sin embargo, esta vía resultó insuficiente como alternativa ante la debilidad institucional del poder legislativo para enfrentar la iniciativa del Presidente Chávez. De muy poco sirvieron las demandas interpuestas por los partidos políticos opositores en contra del referéndum. Aunque éstas forzaron algunas actuaciones de la CSJ, éste acabó celebrándose en los términos pautados por el Gobierno.

2.4 El referéndum constituyente como las primeras elecciones extraordinarias de la Revolución Bolivariana

El referéndum constituyente de 1999 fueron las primeras de un conjunto de contiendas electorales extraordinarias que se gestaron en el país al margen de lo estipulado en el ordenamiento legal vigente. Si bien la LOSPP de 1997 había abierto la puerta al eventual desarrollo de procesos electorales excepcionales a partir de haber establecido la figura del referéndum consultivo, las materias tratadas en el referéndum activado por el Presidente Chávez en febrero de 1999 hacían de esta consulta unos comicios más que excepcionales; estaban fuera de lo establecido en dicha Ley. Lo mismo podría decirse de las subsecuentes citas electorales que desencadenó el proceso de reforma de la Constitución: la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 1999, el referéndum constitucional de diciembre de 1999 y los comicios de relegitimación de los Poderes Públicos de julio de 2000.

Desde el principio, el proyecto de reforma constitucional de Chávez fue un proceso vertiginoso, marcado por la dudosa legalidad, no sólo de sus contenidos, sino también de sus tiempos de ejecución. En el caso del referéndum constituyente, la fecha que había fijado el CNE para la celebración del mismo había sido el 25 de abril de 1999. En un tiempo *record*, el órgano responsable de la dirección, organización y supervisión de las elecciones en Venezuela había establecido un cronograma para realización de la consulta sin el más mínimo cumplimiento de los lapsos administrativos contemplados en la Ley. Por otra parte, la privilegiada posición de Chávez al haber ganado las elecciones presidenciales de diciembre de 1998, le reportó, pasadas las elecciones, una ventaja política para continuar y profundizar su campaña sobre el referéndum constituyente, pero ya como Presidente electo.

En este apartado del capítulo se analiza la organización de las elecciones y de la campaña del referéndum constituyente así como las circunstancias políticas que

rodearon el desarrollo de estos comicios. Aunque los referéndums son, por esencia, procesos electorales extraordinarios dentro del habitual quehacer político de una democracia representativa, ello no significa que la organización del proceso de votación y respectiva campaña electoral que entraña un referéndum deba también comportarse de modo excepcional y hasta ir en contra con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Cabe esperar, por diversas razones, que la activación de un referéndum pueda tener algunas veces un origen no legal, pero de allí a que los comicios correspondientes a dicha consulta se hagan también de esa manera tiene ver con serios problemas de funcionamiento de las instituciones políticas; en este caso, de la democracia venezolana.

La organización de los comicios fue otro de los asuntos en los que el CNE acabó cediendo gran parte de su posición como jugador con veto institucional dentro del proceso referendario iniciado por el Ejecutivo Nacional. Su alineación al conjunto ganador contra el *statu quo* que encabezaba Chávez no se limitó a avalar la convocatoria del referéndum en los términos expuesto por el Gobierno. De forma indirecta, el CNE también transfirió parte del control de la organización del referéndum al Ejecutivo al anteponer la demanda de éste sobre la celeridad en realización de los comicios a los plazos establecidos en la LOSPP en torno a este tipo de consultas. Al responder, sin objeciones, al interés del Gobierno de celebrar con urgencia el referéndum el CNE profundizó aún más el carácter *de facto* que ya tenía la consulta.

Para poder satisfacer las exigencias de prontitud de celebración del referéndum que tenía el Gobierno, el CNE tuvo sortear la normativa electoral vigente y en el peor de los casos violentarla. Más allá del polémico asunto del referéndum, la dinámica de instrumentación de la consulta estuvo caracterizada una serie de procedimientos viciados legalmente por parte de la autoridad electoral. Lo único que, podría decirse, respetó el CNE fue el plazo en dar respuesta al Ejecutivo Nacional sobre la solicitud de convocatoria del referéndum. No tardó ni los mínimos treinta días que estipulaba la Ley en resolver la petición del Gobierno. A tan sólo tres semanas y media de haber decretado el Presidente Chávez la iniciativa de referéndum, el organismo electoral había aprobado la solicitud y al mismo tiempo ya había resuelto que realización de la consulta tendría lugar dos meses más tarde.

Resulta sorprendente la rapidez del CNE no tanto en resolver la solicitud del Ejecutivo sino en la fecha tan cercana que fijó para celebrar el referéndum: a menos de tres meses de emitido el decreto de Chávez. Una cuestión era responder al Gobierno; con independencia de la respuesta que se le diera a su petición. Ello, por Ley, lo debía de hacer el CNE dentro los treinta días tras recibir la solicitud (art. 184). Pero otra muy distinta era cuándo debía celebrarse el referéndum. En esto el CNE incumplió la normativa electoral. Tal como rezaba el mismo artículo 184 de la LOSPP: "…la fecha para la celebración del Referendo deberá fijarse entre los sesenta (60) y los noventa (90) días siguientes a la presentación de la solicitud respectiva…". Es decir, el CNE tenía un plazo de hasta tres meses para establecer la fecha (*a posteriori*) del referéndum; algo lógico considerando todo lo que supone la organización de unos comicios nacionales (registro y actualización de electores, diseño e impresión de la boleta electoral, nombramiento de miembros de mesas, etc.).

La fijación de la fecha fue la primera de una serie de irregularidades administrativas en la organización del proceso referendario. El CNE debía de haber considerado un mínimo de dos meses para fijar la fecha –a futuro- del referéndum. Sin embargo, la fuerza y velocidad de los acontecimientos (la victoria de Chávez en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998, los pronunciamientos a favor de la consulta por la CSJ en enero de 1999), condujeron a la autoridad electoral a «reinterpretar» la norma para así estar "a la altura de las circunstancias", tal como

señalaba constantemente el Presidente. Un pronunciamiento que no tenía otro significado más que exhortar a todas las instituciones del Estado a apoyar su proyecto revolucionario como alternativa de orden socio-político frente al vigente, pero en crisis. Fue en medio de este contexto, en que el CNE optó por fijar lo más cercana posible la fecha de la consulta.

La normativa electoral era clara en torno a los plazos que tenía el CNE para establecer la fecha de un referéndum. Una vez presentada y, por supuesto, aprobada la solicitud de activación de la consulta, el CNE contaba con un margen mínimo de sesenta y máximo de noventa días para definir el calendario electoral. No era dentro de este plazo que se debía fijar la fecha de la consulta. Era el plazo para tomar la decisión. Sin embargo, obstante, la autoridad electoral, contrariando la Ley, consideró el período de los tres meses como el lapso dentro del cual se celebraría el referéndum y no como el plazo que tenía para establecer la futura fecha de la consulta. Ello recortó el tiempo de celebración del referéndum, dando al Ejecutivo la posibilidad de que la consulta fuera desarrollada durante esa habitual etapa de «luna de miel» que rodea los primeros meses de un Gobierno recién salido de las urnas.

De haber respetado el CNE los plazos dispuestos en la LOSPP, el tiempo, como mínimo, para la realización del referéndum debió rondar los ocho o nueve meses tras recibida la solicitud de activación del mismo por parte de Gobierno. La estimación de este lapso está en otros aspectos de la organización del referéndum que la autoridad electoral también desestimó y que eran condición obligatoria (con arreglo a la normativa) para la realización del mismo. Entre estas condiciones estaba el de disponer dentro del ordenamiento jurídico electoral de un reglamento específico sobre referéndums que regulara en detalle todo lo concerniente a este tipo de consultas. Para el momento en que el Presidente Chávez solicitó el referéndum, este reglamento aún no había sido desarrollado por el CNE[123].

El desarrollo de un reglamento sobre referéndums era una tarea que correspondía al CNE y que tenía pendiente desde la entrada en vigor de la LOSPP en diciembre de 1997. Aunque esta Ley dedicaba una sección entera, el capítulo III, al tema del referéndum, era también explícita en prescribir la elaboración de un reglamento (aparte) con todas las pautas y procedimientos complementarios en torno a este mecanismo de consulta. Estas reglas adicionales y específicas, lógicamente, escapaban a los propósitos y contenidos de la LOSPP como normativa marco de todos los procesos electorales en el país. Sin embargo, las regulaciones particulares que desarrollara y ampliara el ulterior reglamento de referéndums debían ser conforme a esta Ley así como a la Constitución de 1961.

Tras la entrada en vigor en 1997 de la LOSPP, la regulación de los referéndums no estuvo entre las prioridades del CNE. Para ese entonces, el ente electoral lo que se preparaba era para encarar los dos grandes procesos electorales previstos en poco menos doce meses: las elecciones legislativas y presidenciales de noviembre y diciembre de 1998, respectivamente. Era evidente que ni en los tiempos en que se sancionó la LOSPP ni tampoco en el corto plazo, se vislumbraba en el horizonte político venezolano algún atisbo de convocatoria de referéndum que urgiera al CNE a elaborar el Reglamento que señalaba la Ley[124]. Nada hacía indicar en ese momento que (apenas) un año después el

[123] Aunque de forma sorpresiva, el órgano comicial en marzo de 1999 dictó una resolución en la que aprobaba un "Reglamento de Referendos". Este supuesto Reglamento nunca fue publicado en Gaceta Oficial de la República, ni tampoco en la Gaceta Electoral del CNE. Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Resolución n. 990324-011*, Caracas, 24 de marzo de 1999.

[124] El CNE no se dispuso a elaborar el Reglamento de Referendos ni siquiera por el hecho de que en 1998 la nueva Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles así como su

país se encontraría envuelto en un inédito proceso referendario de las dimensiones políticas y legales que supuso la iniciativa del Presidente Chávez de reformar la Constitución.

La iniciativa de Chávez en febrero de 1999 de convocar un referéndum no sólo cogió desprevenido al CNE en lo que respecta a la normativa específica de este mecanismo de consulta. El órgano comicial tampoco sacó a la luz en ese momento el Reglamento de Referendos que había elaborado (en último minuto) a propósito de haber aprobado la solicitud de referéndum del Gobierno. El CNE optó por dejar a un lado dicho Reglamento y organizó el referéndum constituyente sin contar con dicha normativa. Una de las razones de ello era que la incorporación de esta nueva normativa hubiera retrasado la celebración de la consulta, o mejor dicho, la habría ajustado a los plazos establecidos en la LOSPP. Esta Ley exigía que el Reglamento tuviera que ser elaborado y publicado en Gaceta Oficial "…con seis (6) meses de anticipación por lo menos a la realización de las elecciones.". De haber cumplido el CNE con este precepto, la celebración de esta consulta hubiese requerido de un calendario electoral distinto al que se ejecutó finalmente[125].

A fuerza de una serie de resoluciones que no contaban con ningún tipo de base legal, el CNE organizó la realización del referéndum constituyente. Fijó plazos y procedimientos ajenos a los establecidos en la Ley con respecto a varias cuestiones; algunas muy significativas, como la regla numérica o quórum que debían reunir las opciones del Sí o el No para que una de éstas resultara la ganadora en torno a las respectivas interrogantes consultadas. Pese a tratarse de nada más y menos que de una reforma total de la Constitución, el CNE estableció como regla la mayoría simple. Era suficiente con que algunas de las dos opciones obtuviera la mayor cantidad de apoyos de entre el número de votos válidos para que se impusiera como ganadora. Una fórmula sencilla que favorecía al Gobierno al no tener que preocuparse por la alta abstención en las votaciones que caracterizaba desde hace una década a los procesos electorales en Venezuela.

Otra de las cuestiones importantes que estableció el CNE a espaldas de la Ley fue todo lo relativo al padrón electoral: inscripciones de nuevos votantes, bajas por defunción, rectificaciones y modificaciones por errores o cambios de domicilio; en fin, la actualización del registro nacional de electores. Para la celebración del referéndum constituyente, el órgano comicial se valió de un padrón de electores muy cuestionable en cuanto a su validez representativa, la cual, incluso fue puesta duda por el Gobierno, pese a haber ganado la consulta[126]. Faltando apenas un mes para la realización del referéndum el CNE aún no había cerrado dicho censo, que había abierto (de urgencia) a

---

Reglamento contemplaran en algunos casos la celebración de referéndums consultivos (locales) para decidir sobre la instalación y funcionamiento de este tipo de establecimientos. Véase: REPÚBLICA DE VENEZUELA: "Reglamento de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles", *Gaceta Oficial* n. 36.523 del 24 de agosto de 1998.

[125] En el supuesto caso que el Reglamento de Referendos hubiese estado elaborado para el momento en que el Presidente Chávez activó el referéndum constituyente, habría, de todos modos, que considerar otro plazo (adicional). Tal como lo dictaba el artículo 267 de la LOSPP, el CNE debía de publicar de nuevo la normativa sobre referéndums "…por lo menos con tres (3) meses de anticipación a la realización de cualquier proceso electoral o un Referendo…" de manera de abordar cualquier modificación extraordinaria que pudiera requerir el Reglamento a la luz del proceso referendario convocado.

[126] El Polo Patriótico atribuyó la baja participación de los ciudadanos en el referéndum a "fallas" en Registro Electoral, véase: VALERY, Yolanda y BERMÚDEZ, Ángel: "El CNE niega responsabilidad en abstención", en *El Universal*, 26 de abril de 1999, pág. 12.

los pocos días de haber aprobado la solicitud del Presidente Chávez la convocatoria de referéndum[127].

El incumplimiento por parte del CNE de ciertos requerimientos y plazos establecidos en la LOSPP para el desarrollo de un referéndum hizo que este organismo tuviera que lidiar con varios procedimientos administrativos abiertos simultáneamente sobre asuntos que tenían prelación entre ellos. Desde el momento que recibió la iniciativa presidencial de referéndum, el ente electoral entró en una dinámica en la cual iniciaba actuaciones sobre algunos componentes del proceso referendario sin haber completado otros procedimientos (previos), los cuales guardaban una íntima relación con los que eran subsiguientes dentro de la organización de los comicios. No había terminado de resolverse en los tribunales el asunto de las preguntas del referéndum y el CNE ya había ordenado la elaboración de las boletas de votación y había fijado el período de la campaña electoral.

Las singulares Bases Comiciales que había propuesto el Presidente Chávez para la elección de la eventual Asamblea Nacional Constituyente y que eran el objeto de la segunda pregunta fueron sujetas a varias reformulaciones que algunas no se concretaron hasta pocas horas antes de la celebración del referéndum el 25 de abril. Podría decirse que el contenido de las Bases Comiciales divulgadas para el conocimiento de los electores por el CNE en la etapa previa a los comicios fue en parte distinto al finalmente sería el definitivo. Aunque ya la segunda pregunta había sido reformulada siguiendo las órdenes de la CSJ, todavía a escasos días de realizarse el referéndum el asunto por el cual se preguntaba en dicho interrogante estaba a la espera de una sentencia de este máximo tribunal, el cual se pronunció faltando sólo dos días para las elecciones.

Siguiendo un cronograma tan ajustado, no dio tiempo para que el CNE publicara el texto final de la propuesta de Bases Comiciales sobre que la giraba la segunda pregunta del referéndum. Ello se tradujo en la realización de referéndum donde se les pidió a los votantes que se pronunciaran a favor o en contra de una propuesta cuyos contenidos definitivos no se conocieron del todo hasta después de las elecciones. Fue un problema de falta de información que trascendía las habituales críticas que una parte de la literatura le atribuye a instituciones de democracia directa, como el referéndum, en cuanto a su fiabilidad como recursos para la toma decisiones públicas. En este caso, la cuestión no residía en que el elector (venezolano) carecía de información de calidad sobre el asunto (de las Bases Comiciales) por razones del coste que supone la búsqueda de tal información, era sencillamente porque este tipo de información (aún) no existía al completo.

En materia de información sobre el referéndum y su contenido fue en lo que menos el CNE prestó atención a la normativa electoral. A pesar del tratarse del primer referéndum en la historia democrática del país, el ente electoral hizo caso omiso a un precepto muy importante que contenía la LOSPP: el artículo 55.16. Éste se ajustaba muy bien a las características de novedad y originalidad que representaba este tipo de consulta para la sociedad venezolana de entonces. Dicha disposición, entre otras, cosas, establecía que: "por lo menos con (60) días de anticipación a la fecha fijada para la celebración de las elecciones, utilizando para ello todos los medios de comunicación que fueren necesarios…" el CNE debía emplear recursos en la realización de campañas de información y de divulgación para la cabal comprensión "…de los referendos por parte de los ciudadanos…". Era la primera vez que se realizaba un evento electoral de

[127] Ya que de acuerdo al artículo 119 de la LOSPP de entonces, "…el Registro Electoral vigente será cerrado noventa (90) días de la realización de las elecciones o referendo…", REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997.

esta naturaleza en Venezuela[128], sin embargo el CNE asumió que la población estaba preparada para ello.

La campaña institucional sobre el referéndum constituyente que lanzó el CNE duró menos de mes y medio. Fue una campaña muy incompleta, principalmente en lo relativo al contenido y alcance de la segunda pregunta. No fue hasta el 10 de marzo de 1999 que el Ejecutivo Nacional publicó en Gaceta Oficial "las bases del proceso comicial" y por tanto el contenido de la campaña de información del CNE fue poco específico en este asunto. La reformulación que sufrió esta interrogante (en medio de la campaña) supuso que fuera entre finales de marzo y comienzos de abril (a menos de un mes del referéndum) que el CNE publicara por algunos medios de comunicación impresos el contenido de las Bases Comiciales, las cuales seguían sin ser la versión final, ya que aún estaba pendiente el pronunciamiento de la CSJ sobre algunos de aspectos de la política electoral propuesta por el Gobierno para crear la Asamblea Nacional Constituyente.

El único de los actores involucrados en el proceso referendario que contó con más tiempo para realizar su particular campaña a favor del mismo fue el Gobierno; incluso el propio Chávez antes de que asumiera la Presidencia. Después que resultara electo en diciembre de 1998 como Presidente de la República, Chávez inició una campaña de recolección de firmas para buscar activar el referéndum (desde abajo). Fue una vía que abandonaría al poco tiempo y conforme se acercaba la fecha de su toma de posesión como nuevo Jefe del Estado. En esos dos meses que hubo entre su triunfo electoral y su juramentación en el cargo, Chávez potenció su discurso sobre la realización de un referéndum para reformar la Constitución. Aunque al final optó por un decreto como modo para activar la consulta, su mensaje sobre el referéndum como mecanismo de cambio del *status quo* fue alcanzando –desde la campaña electoral de diciembre- mayor eco en la opinión pública.

La campaña (electoral) no oficial del Presidente Chávez sobre el referéndum constituyente duró en realidad casi cinco meses mientras que la campaña electoral regular establecida por el CNE no duró ni los mínimos quince días que estipulaba la Ley[129]. El propio Presidente del CNE reconoció, después de la celebración del referéndum, que la campaña electoral "había durado una semana"[130]. Durante todo ese período, la posición de los actores políticos y sociales contrarios a la celebración del referéndum fue muy ambivalente[131]. Algunos de ellos se convertirían, tras aprobarse la celebración de la consulta, en promotores del Sí. El núcleo duro de partidos políticos tradicionales, es decir, sus principales dirigentes, así como el movimiento "Venezuela Civil" fueron de los pocos sectores que hasta final defendieron la opción del No[132].

El movimiento ciudadano a favor del Sí, a cual se sumó hasta la Iglesia Católica, no se construyó en los días previos a la campaña electoral fijada por el CNE. Venía de

[128] Durante el siglo XX, el único evento de este tipo fue el plebiscito realizado ya al final de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Véase al respecto: OLIVAR PÉREZ, José Alberto: "A cincuenta años del plebiscito del 15 de diciembre de 1957", en *Politeia*, vol. 31, n. 40, 2008, pp. 125-142.

[129] En su artículo 187, la LOSPP de 1997, señalaba que: "La campaña no podrá tener una duración a quince (15) ni superior a treinta (30) días y finalizará a las doce (12) de la noche del día anterior al señalado para la votación.", REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997.

[130] VALERY, Yolanda y BERMÚDEZ, Ángel: "El CNE niega responsabilidad en abstención", en *El Universal…op.cit*., pág. 12.

[131] Véase: ROMERO, Juan: "Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela" (1998-2002), en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año, 7, n. 17, 2002, pp. 73-86.

[132] PROVEA: *Una lectura de la realidad venezolana desde los derechos humanos*, Boletín n. 11, del 17 al 23 de abril de 1999, Caracas, pág. 7.

meses atrás. La temprana campaña (por el referéndum), o más bien, la continuación de la misma, tras haber logrado la Presidencia de la República, representó para Chávez una ventaja que supo capitalizar para movilizar a un gran sector de la población en apoyo a la opción del Sí. Éste aprovechó la amplia popularidad social, que había conseguido dentro del último año de pre-campaña y campaña por la Presidencia, para aglutinar voluntades de distintos sectores sociales en torno a su proyecto de reformar la Constitución mediante una asamblea constituyente originaria. Sin embargo, el gran protagonista de todo ello, en última instancia, se reducía al propio Chávez.

El enorme personalismo político que, desde el principio, encarnó Chávez hacía difícil disociar al referéndum de su promotor. Esto logró beneficiar a Chávez, dado que éste recién se estrenaba como Jefe del Estado. Como, por lo general, es latente el hecho de que un referéndum se convierta en un plebiscito sobre la gestión del gobierno de turno, dicha situación favoreció en esta oportunidad al recién electo Presidente Chávez. Su Gobierno apenas comenzaba, por lo que vincular el referéndum a su figura y a lo que sería su futura gestión situaba la consulta en un momento en la cual la población rebozaba de expectativas sobre el nuevo Presidente y al mismo tiempo hacía una valoración retrospectiva de lo que fue la gestión del anterior (Rafael Caldera), quien encarnaba la tradicional democracia de partidos. Con el referéndum lo que acabó, en cierto sentido, fue repitiéndose la (re) elección de Chávez.

La campaña que dio paso al referéndum constituyente fue la continuación de un estado cada vez más permanente de proselitismo electoral que había comenzado a instalarse en el sistema político a partir de la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia. Desde que mostró sus aspiraciones de competir por la Presidencia de la República, Chávez no dejó de estar en campaña electoral tras lograr la victoria en diciembre de 1998. De hecho, fue un Presidente que estuvo en una constante campaña electoral durante todos sus gobiernos, siendo, por lo general, no un candidato a Presidente sino un «Presidente-candidato» que se auto-postulaba a la reelección de la Jefatura del Estado elecciones tras elecciones y candidateaba directamente para cargos de elección popular a aquellas personas que él creía comprometidas con su proyecto revolucionario. Con la victoria en el referéndum constituyente el 25 de abril de 1999, Chávez obtuvo vía libre para ello.

2.5 UN REFERÉNDUM CONSULTIVO QUE DESDE EL PRINCIPIO FUE VINCULANTE

El referéndum sobre la creación de un órgano constituyente para reformar la Constitución fue una contienda electoral cuyos resultados tuvieron un efecto vinculante en vez de orientador. Pero ese es el riesgo de todo referéndum «consultivo», el cual tiene un alcance político muy variable en el plano real. No es un instrumento pétreo en cuanto al valor de sus resultados y así quedó demostrado en el país tras el triunfo del Sí. Era de esperarse que los resultados del referéndum trascendieran la formal y supuesta finalidad informativa u orientadora de la consulta y alcanzaran un perfil vinculante. Sin embargo, ello no se debió a una participación masiva de los electores en el referéndum, sino a otros factores externos (a la activación y organización del mismo) que consolidaron el control de la consulta y de sus resultados por parte del Gobierno.

Hay una cierta distancia entre controlar la agenda del referéndum, para que así éste responda a los intereses del actor que la controla, y el que este mismo actor logré beneficiarse al final de los resultados de la consulta. Existen experiencias donde el actor que activó y controló el referéndum, pese a haber obtenido la victoria en la consulta, no logra sacar un mayor rédito político de este resultado[133]. En este apartado del capítulo se

[133] Dos de estas experiencias han tenido lugar en la propia Venezuela. La primera fue el plebiscito de 1957, promovido por el gobierno de Marcos Pérez Jiménez. La segunda situación de este tipo se presentó

analizan algunos de los principales elementos jurídicos y políticos que incidieron en el alcance real que tuvo el referéndum activado por Chávez para consultar a los venezolanos acerca de reformar la Constitución de 1961 mediante una asamblea constituyente.

El Presidente Chávez a través del referéndum constituyente logró, como primer paso, legitimar el modo de ejecución de su proyecto de reforma; no el producto, ello también lo lograría, pero después, a través de otro referéndum: el referéndum constitucional de diciembre de 1999. Previo a ello, en esta etapa inicial, la consulta sobre el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente alcanzó una fuerza vinculante, principalmente, por el carácter originario que se le atribuyó a la opinión del electorado consultado en las urnas. Las sentencias de la CSJ sobre el referéndum como mecanismo para iniciar una reforma de la Constitución de 1961 fueron el aval jurídico que vino a respaldar la discurso político de Chávez sobre mandato del «soberano» como el único y directo depositario del poder democrático, es decir, sin la intervención de las instituciones representativas constituidas.

Poco de consultivo tendría un referéndum si este podía dar inicio, por decisión del cuerpo electoral, a la reforma de la Constitución. Esta vía eliminaba el papel de los órganos legislativos del Estado que la misma Carta Magna establecía para realizar su modificación. Trasladaba esta función directamente a los electores. Eran éstos los sujetos que tomaban la decisión, por lo que a su opinión soberana (manifestada en el referéndum) serían sometidos los poderes constituidos. Aunque el Presidente Chávez recurrió a la única modalidad de referéndum que le ofrecía el ordenamiento jurídico vigente: el referéndum consultivo, los pronunciamientos iniciales de la CSJ ya le habían atribuido al eventual referéndum que se celebrase sobre el tema de la reforma constitucional un efecto vinculante[134].

En el debate que suscitó la cuestión del referéndum como vía para iniciar la reforma constitucional se daba por descontado que éste tendría un efecto vinculante. Por ello, la discusión a nivel político y los recursos judiciales que se presentaron giraban en torno a la posibilidad o no de utilizar este instrumento de consulta en dicho asunto. No hubo ningún debate sobre los alcances del referéndum. Nada se dijo sobre si la opinión que resultara de la consulta iba a ser después discutida, modificada o asumida de forma íntegra por los órganos constituidos. Se dio por hecho que así sería. La fuerza que proyectaba el referéndum consultivo, aun antes de su convocatoria por el Presidente Chávez, era la de un pronunciamiento popular cuyo contenido establecería un mandato imperativo dirigido a los poderes del Estado, el cual dejaría sin efecto el de tipo representativo por el que éstos habían sido constituidos a raíz de las últimas elecciones.

El referéndum fue presentado y utilizado por Chávez como recurso no sólo supraconstitucional sino también suprainstitucional, es decir, que su realización y sus resultados estaban, además de por encima del parecer del resto de las instituciones del sistema político, más allá de éstas como elementos del sistema. El referéndum era la institución organizadora de los cambios (revolucionarios) a partir, supuestamente, de lo decidido por los electores. Ésta fuerza obligante del referéndum (en sus resultados) fue transferida de igual forma a la futura Asamblea Nacional Constituyente, la cual se constituyó como una institución, cuyo poder era originario y, por tanto, inmune a la intromisión o el control de los tradicionales Poderes del Estado. Eran indiscutibles para

---

con la celebración del llamado "referéndum sindical" del año 2000 con el que Chávez aspiraba arrebatarle el control de las centrales sindicales a los partidos tradicionales. Véase, el capítulo 4 de este trabajo.

[134] Véase: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: "Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 19 de enero de 1999. Magistrado ponente: Humberto J. La Roche", en *Ius et Praxis*, vol. 5, n.1, 1999, pp. 589-608.

estos poderes las resoluciones a la que llegaran dichas entidades suprainstitucionales; sólo el llamado «soberano» podía emitir un juicio válido al respecto.

La superioridad que alcanzó el referéndum consultivo como recurso vinculante se debió también en parte al descrédito social en que se encontraban el conjunto de instituciones del sistema político, comenzando por el Congreso. Éste había reaccionado muy tarde a esa creciente demanda colectiva sobre una reforma del Estado que se expresaba de forma recurrente en el país desde mediados de 1980. El Congreso, en un último ejercicio de oportunismo político, esperó, incluso, hasta la toma de posesión del Presidente Chávez para, tras el acto de investidura, celebrar una sesión extraordinaria en donde se convocara un referéndum cuyo asunto era la reforma constitucional. Con ello, el propio órgano legislativo ya reconocía su incapacidad para conducir esta reforma a través de los canales que marcaba la Constitución del 1961.

El enorme desprestigio del Congreso lo había incapacitado políticamente para decidir por sí solo sobre cualquier cambio (parcial o total) de la Constitución. De esta manera, la única salida con la que se encontraba el órgano legislativo era con el traslado, o mejor dicho, con la devolución del poder de decisión a los representados (en lo relativo a este tema). Con independencia de la propuesta que hubiera presentado el Congreso para activar el referéndum, había cierto consenso en que la forma y alcance de la reforma constitucional debían decidirlo los ciudadanos mediante referéndum. Otra cuestión era el encaje que hubiese tenido o no lo de una constituyente como órgano encargado de la reforma. El poder legislativo acabó aceptando la alternativa de un referéndum, aunque no la propuesta que presentó el Presidente Chávez en su decreto de convocatoria del referéndum constituyente.

La articulación legal y política que había alcanzado la figura del referéndum consultivo y la reforma constitucional fue incrementándose conforme se despejaba el camino hacia la celebración de la consulta, pautada por el CNE para el 25 de abril. A un mes de la realización de los comicios no era latente sino evidente que los resultados del referéndum serían decisorios y conminarían a los poderes públicos a cumplir lo expresado en las urnas. La atención puesta al contenido de las Bases Comiciales tanto por el Gobierno como por los partidos de la Oposición era reflejo de ello. Si era, aparentemente, sólo un referéndum de carácter consultivo ¿por qué cuidar tan al detalle los distintos aspectos para la elección del órgano constituyente? ¿Es que dichas Bases Comiciales no podían ser objeto de modificación tras la celebración del referéndum? Todo indicaba que esto último no se podría hacer después.

La aprobación de la iniciativa presidencial de referéndum por el CNE centró la lucha entre los partidos tradicionales y el Gobierno en el contenido de las Bases Comiciales presentadas por el Presidente Chávez para la elección de la asamblea constituyente. Perdida la batalla (judicial) para evitar la celebración de la consulta, la actividad de los grupos políticos y sociales adversos a Chávez y a su referéndum se concentró en forzar la modificación del proyecto del Gobierno sobre la elección de la Constituyente. Los recursos legales presentados por la Oposición contra las Bases Comiciales buscaban reducir los riesgos de quedar excluida del proceso de reforma constitucional en el caso de que perder también el referéndum[135]. De allí que el objetivo

[135] Véase: TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia del 05 de abril de 2000. Recurso de recurso de nulidad interpuesto por la abogada Ligia PÉREZ CÓRDOBA, contra las Resoluciones Nº 990323-70, 990323-71, 990324-72, emanadas del Consejo Nacional Electoral en fecha 25 de marzo de 1999, mediante las cuales se publicaron las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, se establecieron las bases comiciales para el Referendo Consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y se publicaron las preguntas que se formularían a los electores en dicho*

final en esta nueva etapa fue intentar atenuar el control que el Ejecutivo Nacional pudiera ejercer en la elección de la futura Constituyente e impedir que dicho órgano reformador tuviese poderes ilimitados.

Mientras la autoridad electoral adelantaba (velozmente) los preparativos de la consulta al mismo tiempo reajustaba, por orden de la CSJ, el proyecto original de las Bases Comiciales. En última instancia, los cambios de los que fueron objeto (sobre la marcha) las Bases Comiciales ya no detendrían la celebración del referéndum pero sí le dejaban al Gobierno un proyecto ultimado y con garantías legales para su rápida ejecución una vez conocidos los resultados de los comicios. No obstante, con arreglo a qué argumento podía realizarse esa ejecución. El único argumento que podía utilizar el Gobierno de Chávez era que así lo habían decidido los ciudadanos. Éste poder derivado no lo registra un referéndum con propósitos consultivos a no ser que sea activado en condiciones políticas distintas a las que concuerdan con esta modalidad de referéndum.

A menos que un referéndum sea convocado (desde arriba) porque realmente su promotor (la rama ejecutiva o legislativa del Estado) no esté seguro de cómo recibirán los ciudadanos la decisión que éste puede tomar sin mayores trabas, un proceso referendario (no facultativo) de tipo consultivo pierde su naturaleza básica: orientar la toma de decisiones. En el caso del referéndum constituyente activado por Chávez, en primer lugar, el actor convocante no tenía ninguna facultad legal para decidir sobre el tema de la reforma constitucional; ese era, precisamente, su principal problema. Por ello necesitaba valerse del referéndum: para buscar obtener autoridad sobre el asunto. En segundo lugar, con dicho referéndum no se incluía al electorado como otro actor más en la toma decisiones; era éste el que tomaría la decisión, subrogando el papel de aquel actor facultado para ello: el Congreso.

En el sentido estricto de las condiciones legales para su empleo, un referéndum consultivo, sobre la reforma de la Constitución no concordaba con la posición institucional-formal que tenía el Presidente Chávez en el momento que emitió el decreto de solicitud de la consulta. Ésta posición tampoco la tenía el Congreso, pese a intentar en un último momento celebrar una sesión extraordinaria de la que saliera un convocatoria de referéndum. Ninguno de los dos Poderes estaba en la situación legal de poder solicitar al cuerpo electoral su opinión para reformar la Carta Magna. El Ejecutivo Nacional no lo podía hacer porque ni siquiera se presentaba un escenario real de impase, por un (latente o manifiesto) veto institucional del Congreso, que obligara a Chávez a recurrir al referéndum para buscar el apoyo del electorado con la finalidad de resolver un asunto en el que Gobierno tenía cierta competencia legal.

El Congreso, que era el único con competencia en el tema, tenía fuera de su alcance activar un referéndum consultivo para orientar la decisión sobre si reformar o no la Constitución. El mandato representativo ya lo habilitaba de manera legítima y legal para decidir sobre este asunto. No se requería (de nuevo) convocar a los ciudadanos a las urnas por una decisión que le correspondía tomar al poder legislativo en representación de éstos. De todos modos, al cuerpo electoral le hubiera tocado pronunciarse en un referéndum (obligatorio automático) tras un cambio total de la Constitución realizado por el Congreso. Con todas estas condiciones, o mejor dicho, restricciones, no había espacio para que el Gobierno intentara emplear (ingenuamente) un referéndum que se agotara en fines consultivos; ello habría sido insuficiente. Para Chávez, el asunto de la reforma constitucional no era cuestión de opinión sino de decisión mediante un proceso referendario.

Referendo convocado para el 25 de abril de 1999, respectivamente. Magistrado Ponente: Octavio Sisco Ricciardi, Caracas, 2000.

Como el actor (en solitario) que podía asumir la iniciativa y tomar la decisión de reformar la Constitución era el Congreso, Chávez encontró en el referéndum (consultivo) la manera de que otro actor, de modo individual y soberano, decidiera por el órgano legislativo. La posición que expresara el cuerpo electoral no sería negociable por los poderes constituidos; venía a ser un dictamen que debía ser cumplido por éstos. Ello hacía necesario que el proyecto sobre la elección de la asamblea constituyente estuviera lo más acabado posible. El asunto en su totalidad debía ser considerado en referéndum de manera que no quedara ningún aspecto pendiente que pudiera ser aprovechado *a posteriori* por el verdadero actor con facultades sobre el tema (el Congreso) para desvirtuar el proyecto del Gobierno.

La celebración del referéndum el 25 de abril de 1999 fue el punto de no retorno del proyecto de Chávez para reformar la Constitución. Con la consulta, los electores lo que hicieron en realidad fue sancionar, no una Ley propiamente, pero sí el decálogo de la reforma; la guía que serviría para establecer la Asamblea Nacional Constituyente. A pesar que la abstención en los comicios fue muy elevada, en torno al 62%[136], lo que importaba para el Gobierno era el acto que refrendara su proyecto, aunque fuera por la mínima. Lo importante era un ejercicio electoral, independientemente de sus garantías legales y organizativas, que fuera el justificante de las actuaciones del Ejecutivo Nacional como promotor del órgano constituyente encargado de elaborar la nueva Constitución.

El triunfo de la opción del Sí en las dos preguntas del referéndum colocó al Presidente Chávez en una posición excepcional con respecto al resto de poderes del Estado. Es como si el Gobierno hubiese recibido una especie de «Ley Habilitante» para conducir la reforma de la Constitución, pero en este caso no del Parlamento sino directamente de los ciudadanos. Sin duda, había sido una victoria de Chávez, quien esta vez no compitió como candidato; lo hizo como Presidente, siendo sus principales contendientes el Congreso y ciertas organizaciones de la sociedad civil. Como era de esperarse, por el resultado suma-cero a que conduce un referéndum, los perdedores, o sea, aquellos que defendieron la opción del No, quedaron a expensas de lo que dispusiera el Gobierno para iniciar el proceso de elección de la asamblea constituyente.

Aunque formalmente había sido planteado por el Gobierno como un referéndum consultivo, en realidad terminó siendo un referéndum sancionatorio. En los comicios se había sancionado la política elaborada por el Ejecutivo Nacional para establecer una asamblea constituyente. El efecto vinculante que alcanzó el referéndum fue enorme. No sólo puso en manos de los ciudadanos, con la primera pregunta, la decisión de reformar la Constitución de 1961, sino también la aprobación, con la segunda pregunta, de la política de reforma. De forma extra-constitucional, Chávez había logrado aislar la producción de la necesaria enmienda que debía habérsele hecho a la Carta Magna para poder legalmente instalar una asamblea constituyente. Las Bases Comiciales, aprobadas en el referéndum, sustituyeron esa enmienda.

De modo aislado y mediante un procedimiento distinto al dispuesto en la Constitución, el Gobierno consiguió formalizar las pautas, ausentes en el ordenamiento constitucional, para sacar adelante la reforma del mismo sin necesidad de contar en todo ello con el Poder Legislativo. Las Bases Comiciales fue una suerte de iniciativa legislativa del Presidente Chávez que en vez de ser tramitada (aunque hubiera resultado igual de ilegal) por el Congreso, fue sometida directamente a referéndum para su aprobación. La eficacia jurídica, es decir, el valor legal, que tuvieron estas Bases para instituir el órgano constituyente es la evidencia que confirma tanto el carácter

[136] Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Estadísticas Electorales*, Dirección General de Información Electoral, Caracas. 2000.

sancionatorio que alcanzó el referéndum como la utilidad que éste tuvo para desplazar, o mejor dicho, eliminar al actor que estaba facultado originalmente para hacer la reforma constitucional.

Las Bases Comiciales supuestamente sometidas a un referéndum de tipo consultivo se siguieron a rajatabla en la elección de la asamblea constituyente. Pasada la consulta, los propios partidos tradicionales, que fueron reacios, primero, a la celebración del referéndum y apoyaron, después, la opción del No, tuvieron que aceptar estas reglas de elección. De lo contrario, se habrían visto sometidos a un mayor cuestionamiento de la opinión pública. El país había entrado con la celebración del referéndum en una atmósfera plebiscitaria, donde la desobediencia al veredicto de las urnas acarreaba una sanción social para cualquier actor que asumiera esa posición. La población había decidido que se estableciera otro órgano representativo para cambiar la Constitución y todas las autoridades tenían que abocarse a ello siguiendo las pautas electorales aprobadas en el referéndum.

En el contínuum electoral en el que se encontraba la democracia venezolana desde noviembre de 1998, los comicios para la escogencia de los miembros de la denominada Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue el segundo de los procesos electorales extraordinarios y al margen de la Constitución que se realizaron en el país tras la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República. Pese haber algunos estudios que analizan el contenido de las Bases Comiciales que rigieron la elección de la ANC, paradójicamente, éstos análisis no dejan claro qué clase de instrumento jurídico fueron estas Bases desde un principio, es decir, cuando las publicó en Gaceta Oficial el Ejecutivo Nacional[137]. Se parte de que las mismas fueron asumidas por el CNE en una resolución, lo cual terminó otorgándoles valor legal y a lo que hay que sumar la conversión de dichas Bases en obligatorias tras el referéndum.

Lo único que sostuvo la elección de la ANC fueron unas Bases Comiciales que no tenían otro fundamento que el haber sido sancionadas por un referéndum que era consultivo. El 25 de julio de 1999, nuevamente, los ciudadanos fueron llamados a votar para elegir los constituyentitas que formarían el órgano encargado de elaborar, como proyecto, una nueva Constitución. Dentro del vertiginoso espiral electoral que había desencadenado Chávez y que no acabaría hasta julio de 2000, con los comicios para la relegitimación de los Poderes Públicos, las elecciones de la ANC fueron su segunda victoria como Presidente. Su marca personal estuvo presente en todos y cada de los candidatos nominados por el Polo Patriótico que obtuvieron un puesto en dicha asamblea. Era previsible que, al haber obtenido esta agrupación política la mayoría de escaños (el 95%), el nuevo órgano constituyente elaborara un proyecto de Constitución afín a los designios de Chávez[138].

La ANC se dotó a si misma de un régimen de funcionamiento y desarrolló dentro de los plazos previstos –por las Bases Comiciales- una propuesta de Constitución. Era un texto nuevo y completamente distinto al vigente; era incluso de

[137] Véase: URDANETA, Argenis: "Convocatoria de la Asamblea Constituyente", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*, n. 57, 1999, pp. 183-205; SAINZ, Juan Carlos: "Régimen internacional de la Constitución de 1999, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, n. 121, 2001, pp. 143-209; PARRA ARANGUREN, Fernando: "El referéndum constitucional: crónica de un hecho inédito en la historia jurídica nacional", en CASAL H., Jesús María; ARISMENDI A., Alfredo y CARRILLO A. Carlos Luis (Coords.): *Tendencias actuales del derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, vol. 2, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, pp. 331-378.

[138] Para un conocimiento detallado de estas elecciones, consúltese: MAINGON, Thais; PÉREZ BARALT, Carmen y SONNTAG, Heinz: "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", en *Cuestiones Políticas*, n. 24, 2000, pp. 22-48.

mayor extensión. Uno de los elementos más característico (y polémico a la vez) del texto elaborado estaba en su nombre. Éste llevaba el calificativo de «Bolivariana», ya que entre los aspectos que contemplaba el proyecto de Constitución estaba el cambio del nombre oficial de la nación. Un cambio de esta naturaleza así como de otros tantos que estaban recogidos en la propuesta redactada por la ANC requerían, indudablemente, la aprobación de los ciudadanos a través del voto. Era el único cauce natural que debía seguirse para poder instituir una nueva Constitución: el de un referéndum sancionatorio. La celebración de este proceso electoral, en diciembre de 1999, se analiza en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

EL REFERÉNDUM «APROBATORIO» DE 1999 DE LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA

El segundo referéndum que tuvo lugar durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez (1999-2012) fue el proceso electoral mediante el cual se sometió a consulta de los venezolanos la Constitución elaborada por la ANC. A simple vista podría pensarse que la activación de este referéndum fue, en toda regla, de tipo obligatoria automática. El hecho de haberse consultado como asunto la nueva Constitución puede conducir a esa impresión. No es para menos; ello es lo que se ha establecido razonablemente dentro del Constitucionalismo moderno[139]. Sin embargo, esta consulta, en realidad, fue inicialmente un proceso referendario dispuesto desde arriba, por el presidente Chávez, que alcanzó carácter obligatorio a partir de haber sido legitimado, de forma previa, mediante su sanción en el anterior referéndum (constituyente) que abrió la puerta para reformar la Constitución de 1961.

Las Bases Comiciales sometidas a consulta en el referéndum constituyente de abril de 1999 y que alcanzaron un carácter vinculante no sólo definieron la forma en cómo se elegirían a los miembros de la ANC. En otros aspectos importantes, también fijaron el procedimiento para legitimar la Constitución que produjera el órgano constituyente: un referéndum. La elección de este mecanismo, más allá de lo que es habitual en el Derecho Constitucional comparado[140], la hizo el Gobierno cuando elaboró las Bases Comiciales. Incluso, el Ejecutivo Nacional fue el que señaló los lapsos para la celebración de este referéndum. Con estos lineamientos, el Gobierno no dejó espacio al resto de los poderes públicos constituidos en ninguna de las cuestiones básicas relativas a la legitimación de un nuevo texto constitucional.

El problema sobre el tipo de referéndum que señalaban las Bases Comiciales no tiene que ver con su naturaleza como recurso político, ni tampoco con el alcance de sus resultados; éste debía ser decisorio y, por tanto, vinculante. Era lógico, por muchas razones, que si se consultaba al cuerpo electoral sobre una nueva Constitución, su parecer al respecto tendría que ser prescriptivo. La cuestión tiene ver con la forma de activación y el modo de realización del referéndum, es decir, con el origen de la convocatoria y el procedimiento para su celebración. El que el referéndum fuera de activación automática y que su ejecución fuera obligatoriamente inmediata a la presentación de la nueva Constitución por la ANC lo estableció, en primera instancia, el presidente Chávez, mediante sus Bases Comiciales.

El proyecto de reforma constitucional de Chávez estuvo compuesto por una serie de fases que generaron profundos desencadenantes sobre las sucesivas conforme se iban cumpliendo las iniciales. El control obtenido por el presidente en la fase inicial del proyecto, con la activación y celebración del llamado referéndum constituyente, además de procurarle el establecimiento de la ANC, la cual elaboró una nueva Constitución, le permitió controlar el referéndum para legitimar dicha norma. Las consecuencias que tuvo el referéndum constituyente durante las etapas (subsiguientes) de ejecución y cierre de la reforma de la Constitución de 1961 fueron considerables. Sin contar el carácter

[139] TIERNEY, Stephen: *Constitutional Referendums: a Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012; PÉREZ SOLA, Nicolás: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Secretariado de Publicaciones, Jaén, 1994; DIEMERT, Stephane: *Textes constitutionnels sur le referendum*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

[140] HAMON, Francis: *Le référendum: étude comparative*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1995; LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Editori Laterza, Roma, 1992.

originario que adoptó la ANC, entre otros de los efectos del referéndum constituyente fue que legitimó la facultad que se atribuyó el presidente Chávez para definir el procedimiento de validación de la nueva Constitución.

La facultad que asumió Chávez, a través de su propuesta de las Bases Comiciales, de establecer el procedimiento para resolver la supuesta aprobación de la Constitución Bolivariana consiguió mimetizarse con el aspecto final que guardaba el procedimiento establecido en la Constitución de 1961 para sancionar una reforma total del texto constitucional: un referéndum obligatorio de convocatoria automática. Aunque el tipo de referéndum que eligió Chávez era el más adecuado en estos casos, la convocatoria automática y la celebración obligatoria de este proceso referendario no respondían a la norma constitucional establecida. No se ajustaba en su conjunto al procedimiento previsto en la Constitución de 1961, el cual involucraba desde el principio al Congreso Nacional.

Dado que el Presidente Chávez consiguió circunvalar, con el referéndum constituyente, el mecanismo original de reforma dispuesto constitucionalmente, es imposible establecer, desde todo punto de vista, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se sancionó en 1999 por requerimiento de lo fijado en la Constitución de 1961. Se sancionó fue con arreglo a lo que especificaban las Bases Comiciales fijadas por el Ejecutivo Nacional. Dicho decálogo del Gobierno fue el que sirvió de herramienta a éste para controlar el referéndum con el cual legitimar la nueva Constitución elaborada por la ANC. Los términos de esta consulta como un proceso referendario de activación automática y obligatoria derivaron de forma absoluta de un política de reforma que estableció Chávez, en principio, a través de un decreto presidencial.

En este capítulo se analiza la dinámica político-institucional del proceso referendario que concluyó con la «proclamación» de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en diciembre de 1999. El principal argumento es que el Poder Ejecutivo se aseguró el control anticipado de la agenda de dicho referéndum a partir de haber logrado que su propuesta de Bases Comiciales fuera legitimada en el referéndum consultivo de abril de 1999. Con la conversión de las Bases comiciales en la política, supuestamente legal, de reforma constitucional, estás sustituyeron (como especie de enmienda) lo dispuesto en la Constitución del 1961 sobre este asunto. Aunque es posible admitir que el referéndum sobre la CRBV fue una dimensión específica del proceso constituyente en general[141], ello no invalida que la IDD que se activó y se estructuró al final de este proceso se hizo de conformidad con la política de reforma definida por las Bases Comiciales elaboradas por el Gobierno.

De principio a fin, el proceso constituyente que desembocó en una nueva Constitución para el país en 1999 fue un proceso al margen de lo establecido en la Constitución antecesora para realizar su sustitución. No podía ser de otra manera. Si ya el proceso de cambio había comenzado a espaldas del ordenamiento jurídico en vigor, era ilógico esperar que dicho proceso volviera después, en etapas posteriores, a los cauces constitucionales. La forma en que tuvo inicio el cambio: a través de un referéndum, lo haría imposible, ya que esto había desvirtuado el procedimiento original planteado en la Constitución de 1961. La realización del (primer) referéndum constituyente fue el punto de partida de una trayectoria de reforma constitucional que en todas y cada una de sus subsiguientes etapas fue ajena al marco legal vigente en ese entonces.

[141] BAUTISTA URBANEJA, Diego: "El proceso constituyente venezolano de 1999 y el concepto de lo político de Carl Schmitt", en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo (Coord.): *Constitución y Constitucionalismo Hoy*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2000, pp. 761-781.

El establecimiento en agosto de 1999 de un órgano representativo, distinto al Congreso Nacional, que se encargaría de redactar una nueva Constitución fue, tras el referéndum consultivo de abril de 1999, el segundo indicio del creciente e irreversible carácter inconstitucional que seguía adquiriendo la reforma conforme ésta avanzaba. A pesar del carácter ilegal que igualmente habría tenido la consulta, si al menos el referéndum consultivo hubiera sido empleado por el Gobierno para forzar al Parlamento a que iniciara una reforma de la Constitución de 1961, esto, probablemente, habría atenuado un poco el enorme perfil *de facto* que alcanzó la reforma en su conjunto. No obstante, ello también hubiese significado que el poder legislativo habría seguido manteniendo su posición como jugador con veto dentro de la misma, con lo cual el referéndum promovido por Chávez hubiera perdido su propósito central: excluir al Congreso Nacional de la reforma constitucional.

Tomando en consideración las distintas dimensiones del proceso referendario con el cual se completaría la reforma, este capítulo se encuentra organizado en cinco apartados. En el primero se analiza el contenido de las Bases Comiciales en lo relativo a los preceptos que estas disponían para el desarrollo del proceso referendario que figuraba como parte final del procedimiento de cambio constitucional. En el segundo apartado se aborda el proceso de activación que tuvo el referéndum mediante el cual se completó la reforma constitucional en 1999. En el tercer apartado se examina la dinámica de estructuración de la interrogante del referéndum de diciembre de 1999 así como su contenido. En una cuarta sección, se analiza la dinámica organizativa y electoral del proceso referendario dispuesto en las Bases Comiciales como mecanismo final de la reforma constitucional. En el quinto y último apartado, se analizan las consecuencias del proceso referendario tras la celebración de los comicios donde resultó ganadora la opción promovida por el Presidente Chávez.

3.1. Las Bases Comiciales para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente como especie de enmienda (in)constitucional de la carta magna de 1961

La política de instrumentación de la reforma constitucional planteada por el presidente Chávez descansó en las Bases Comiciales para la elección de la ANC que el Gobierno logró sacar adelante mediante el referéndum consultivo de abril de 1999. Aunque su nombre no lo indica del todo, las Bases Comiciales fueron los lineamientos básicos que fundamentaron la creación, el propósito y el funcionamiento del órgano constituyente que desplazó al Parlamento como institución rectora del proceso para cambiar la Constitución de 1961. Estas Bases se constituyeron en las reglas (informales) que vinieron a sustituir a la regulación (formal) establecida en lo que respecta al procedimiento para modificar la carta magna. Fueron el resultado de una especie de modificación extralegal del contenido original que fijaba la Constitución de 1961 para su reforma.

El hecho de que las Bases Comiciales llegaran a convertirse en un instrumento prescriptivo para la reforma constitucional estuvo en el alcance real que como recurso político presentó el referéndum consultivo. Éste, como era es esperarse, se transformó en un referéndum sancionatorio de un proyecto presentado por el Gobierno. Dado que lo se consultó al cuerpo electoral, como se explicó en el capítulo anterior, no fue una idea general sino una propuesta delineada de reforma, dicho referéndum llevaba implícito un propósito sancionador. Con el mismo, realmente, lo que se sancionó fue una política de cambio constitucional cuyo contenido vendría a sustituir lo que decía sobre este asunto el texto de la mismísima Constitución de 1961. En gran medida, esto representó, de

forma encubierta, paralela y externa, la enmienda de un artículo específico de dicha Constitución: el artículo 246.

La sustitución de las reglas constitucionales (de reforma de la Constitución) por las Bases Comiciales, le reportó al Gobierno una trayectoria distinta de cambio constitucional con otras instituciones participantes, secuencias y tiempos de implementación. Dentro de esta trayectoria estaba fijada, además de la elección del inédito órgano constituyente, la elaboración de un producto que dicho órgano tenía que presentar en un plazo determinado: una Constitución. Se trataba de un nuevo texto constitucional que, según lo dispuesto en las Bases Comiciales debía conducir a la activación de una IDD. Dando por completadas las primeras etapas del proyecto de reforma, en este apartado se analiza el contenido de las Bases Comiciales en lo relativo a los preceptos que estas disponían para el desarrollo de un proceso referendario, el cual figuraba como parte final del procedimiento de cambio constitucional que había conseguido forzar el Presidente Chávez a través de un referéndum previo.

El artificio legal que en realidad representaron las Bases Comiciales sólo puede ser entendido como una enajenación de la norma establecida a partir de su sustitución por un arreglo extrajurídico que forjó el Gobierno. Dicho arreglo no sólo fue ajeno a la observancia de la Ley. Se hizo también a partir del reacomodo, el desplazamiento y de la incorporación de otros actores con poder de veto que supuso el primer proceso referendario. Tras el referéndum constituyente, las Bases Comiciales fueron obligatoriamente asumidas por todos los actores del sistema político en vista del carácter vinculante que éste adquirió. Debido a que dichas Bases sustituyeron el texto de la Constitución en lo que respecta a la reforma, éstas se convirtieron en las pautas que guiaron el proceso referendario que culminó con la legitimación de una nueva Constitución.

Dentro de las Bases Comiciales que marcaron la continuación del proceso de cambio constitucional en Venezuela en 1999 es posible identificar las disposiciones concernientes a cada una de las siguientes tres etapas del proceso: las relativas al establecimiento del órgano constituyente, las referentes a la elaboración del proyecto de Constitución y las relacionadas con el mecanismo para la validación de este proyecto. La mayoría de los estudios sobre lo que se ha dado en llamar «el proceso constituyente venezolano» han hecho hincapié en el análisis de lo que fueron las pautas que rigieron la elección y el funcionamiento de la ANC así como en los criterios que se siguieron en la elaboración del proyecto de Constitución de 1999[142]. No obstante, en lo se refiere al examen de los elementos que reglaron la dinámica de aprobación de dicho proyecto existe un enorme vacío.

Desde su primera aparición en Gaceta Oficial como "Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las bases de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente"[143], las Bases Comiciales dedicaron su último artículo a la regulación de

[142] BREWER-CARÍAS, Allan: *Golpe de estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002; URDANETA, Argenis: "Proceso constituyente y bases para una democracia participativa", en *Memoria Política*, n. 7, 2002, pp. 11-64; PLAZA, Elena y COMBELLAS, Ricardo (Coord.): *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005; HERNÁNDEZ CAMARGO, Lolymar: *El proceso constituyente venezolano de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008. Véase también los trabajos compilados sobre Venezuela en: SERNA DE LA GARZA, José María (Coord.): *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

[143] Su primera publicación fue ordenada por el Presidente de la República, véase: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.658, del miércoles 10 marzo de 1999, Caracas. Posteriormente, fueron

un asunto completamente distinto a la creación y funcionamiento de un órgano constituyente[144]. Este asunto era el procedimiento de aprobación del proyecto de Constitución que redactara dicho órgano: un referéndum. Se trataba de otra institución política (de democracia directa), la cual es diametralmente opuesta a la institución política (de democracia representativa) que viene a ser una asamblea constituyente. Si bien ambas instituciones pueden ser complementarias, cada una es autónoma en su configuración y desarrollo. Por mucho que pueda descansar en el poder originario del soberano, las constituyentes son órganos representativos de la voluntad popular; no su expresión directa.

Del mismo modo que una asamblea constituyente no es una IDD, el referéndum tampoco es un componente intrínseco de otras instituciones (representativas); ninguna de las IDD lo son. Aunque el tema principal sobre el que giraban las Bases Comiciales era la reforma constitucional, una cuestión es definir la institución política y el mecanismo que genera el proyecto (alternativo) de Constitución y otra cuestión muy diferente es establecer la vía institucional para sancionar este cambio. Ello no quiere decir que la aprobación de una Constitución (democrática) es independiente de un referéndum. Éste viene a ser la institución inalienable para su validación. Lo sí no tiene por qué guardar correspondencia es la aparición y actividad de un órgano constituyente con la institución del referéndum. Ésta última es una institución independiente, cuya puesta en consideración responde a circunstancias políticas; no a una relación directa con otras instituciones.

Un referéndum respondería al hecho de la reforma constitucional no al órgano que la realiza. Es cierto que este último podría ser una asamblea constituyente surgida de las urnas para redactar una nueva Constitución, pero también podría ser la encargada de ello una comisión designada por el parlamento o todo el cuerpo legislativo convertido en un órgano constituyente (derivado). Con independencia del tipo de institución (representativa) que elabora la propuesta de reforma, es el cambio del texto constitucional la circunstancia que hace que el referéndum comparezca como vía institucional (directa) para su resolución definitiva. Dicha circunstancia fue la que comenzó a promover Chávez desde su primera campaña electoral a la Presidencia de la República en 1998 y que terminó por materializar a través de un referéndum "consultivo", cuyo asunto no fue una idea, sino un programa de reforma de la Constitución, el cual incluía una constituyente originaria.

La estipulación de la figura del referéndum dentro de las Bases Comiciales de del órgano constituyente sirvió para establecer la articulación que tuvieron estas dos instituciones dentro del proyecto de cambio constitucional. Cada una respondería a sus circunstancias: la primera, a legitimar una forma –ilegal- de hacer dicho cambio y la segunda, a diseñar una propuesta de éste. Posteriormente, una tercera circunstancia haría necesaria la comparecencia, otra vez, del referéndum: la existencia de un (nuevo) texto alternativo al texto constitucional en vigor. Tal como se verá más adelante, la ANC, se valió de dicha circunstancia, supuestamente objetiva, para activar el referéndum con el cual someter a la consideración del cuerpo electoral otro ordenamiento constitucional que sustituyera al vigente.

---

publicadas por resolución del CNE, véase: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669, del miércoles 25 marzo de 1999, Caracas.

[144] En principio, el contenido de las Bases Comiciales estuvo organizado en once artículos. No obstante, con la modificación de las fueron objeto por parte del CNE, en cumplimiento de una decisión de la CSJ, el contenido pasó a ser de nueve artículos. Respecto a esta modificación, véase: ÁLVAREZ, Tulio: *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, en especial la pág. 170.

En vista de la articulación entre la institución del referéndum y la figura de la constituyente que fijaron las Bases Comiciales, dicho instrumento no sólo regló el proceso electoral de un órgano representativo: la ANC, también regularon las IDD que iniciaron y cerraron el proceso de reforma constitucional. Fue un diseño *ex post facto*. Que fuera deliberado o no, eso es lo de menos en este análisis. Lo significativo, en todo caso, fue en lo que resultó. La situación llegó a tales extremos (hasta atemporales) que la disposición que definió como sancionatorio el referéndum de abril de 1999, en principio, consultivo, se aprobó en dicho referéndum y no antes[145]. Por otra parte, no fue hasta que los venezolanos legitimaron la nueva Constitución (Bolivariana) que el referéndum y la constituyente aparecen –y no precisamente articulados- como instituciones para modificar la carta magna[146]. En resumen, los procesos referendarios definieron *a posteriori* las normas que tenían que haber regulado dichos procesos al principio, durante y hasta el final de la reforma constitucional.

Aunque que para activar el referéndum consultivo, el Presidente Chávez se valió inicialmente de la LOSPP de 1997, era en las Bases Comiciales que el Gobierno sometió a dicha consulta donde estaba la disposición que estableció el carácter sancionador de este referéndum así como los parámetros para convocar el órgano constituyente. Ello le permitió al Ejecutivo Nacional legitimar sus tres acciones inconstitucionales: la primera, la de activar un referéndum consultivo para iniciar la reforma de la Constitución; la segunda, la de establecer una asamblea constituyente; y, la tercera, la de fijar las reglas del proceso referendario con el cual legitimar el texto constitucional desarrollado por dicha asamblea. En su conjunto, las Bases Comiciales que salieron legitimadas, gracias al supuesto referéndum consultivo, suplieron por completo el procedimiento vigente en ese entonces para modificar la carta magna.

En el caso específico del referéndum para la validar el proyecto de Constitución elaborado por la ANC, fue el artículo 9 de las Bases Comiciales el que reguló dicho proceso referendario[147]. Este artículo, además de sustituir por completo el parágrafo 4 del artículo 246 de la Constitución de 1961[148], se llevaba por delante otros preceptos contemplados en el Título X de la misma, concerniente a sus enmiendas y reformas. Pese a que el artículo previsto en las Bases Comiciales mantenía para activar el referéndum la misma circunstancia que fijaba el texto constitucional de entonces: una reforma general de la Constitución, habían otros aspectos, algunos subyacentes, sobre el proceso referendario que eran distintos. Estos aspectos (formales) son los primeros de muchos que ponen en evidencia el control que tuvo el Gobierno de la agenda del referéndum «aprobatorio» de la Constitución de 1999, en particular, y de la reforma constitucional, en general.

---

[145] En las Bases Comiciales se fijó que: "Para el referéndum consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente a celebrarse el 25 de abril de 1999. [Artículo] Primero: Se considerará aprobada la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669, del 25 marzo de 1999, Caracas.

[146] Véase el Título IX, artículos: 340-350, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999, Caracas.

[147] "La Constitución que redacte la Asamblea Nacional Constituyente será sometida a referendo dentro de los 30 días continuos a su sanción. La Constitución quedará definitivamente aprobada si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos.", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669, del 25 marzo de 1999, Caracas.

[148] "El proyecto [de Constitución] se someterá a referéndum…" CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 3.357, del 23 de enero de 1961, Caracas.

Un primer aspecto que llama la atención del artículo 9 de las Bases Comiciales es que éste hacía alusión al proyecto de texto constitucional no como una propuesta sino ya como una norma: "La Constitución que redacte la Asamblea Nacional Constituyente será sometida a referendo…"[149]. Podría alegarse pragmatismo lexical, simplicidad semántica o cualquier otro argumento textual o discursivo, pero éste es un elemento muy revelador del producto que saldría de la ANC: una Constitución sancionada; norma que sería legitimada por el cuerpo electoral mediante su aprobación en un referéndum. Este fue un procedimiento muy distinto al establecido en el artículo 246 de la Constitución de 1961, donde cualquier iniciativa de reforma constitucional se consideraba un proyecto –de Ley- que necesitaba de la aprobación, primero, de las Cámaras y segundo, de los electores, antes de ser sancionada como norma por el Congreso Nacional.

Según lo establecido en las Bases Comiciales, la propuesta de texto constitucional ya saldría sancionada como Constitución. A tenor de lo dispuesto en el mismo artículo 9, correspondía al órgano constituyente sancionar la norma, previo sometimiento de ésta al trámite (de legitimación) del referéndum. Literalmente, este artículo señalaba: "…su sanción" antes del proceso referendario. En realidad, el cuerpo electoral no se manifestaría para aprobar o no un proyecto de Constitución, sino un para legitimar una norma. Éste no formaría parte del procedimiento para la formación de dicha Ley porque la misma ya estaba formada al haber sido sancionada primero por la ANC. En rigor, el supuesto proyecto de texto constitucional redactado por la ANC ya era una Ley cuando fue puesto en consideración de los electores por intermedio de un aparente referéndum «aprobatorio».

A través de las Bases Comiciales, el Gobierno había configurado, previamente, el tipo de referéndum con el cual cerrar el proceso de reforma constitucional: un referéndum legitimador. De conformidad con lo dispuesto en estas Bases, la legitimación de la Constitución Bolivariana, por la vía del referéndum, era lo único que separaría su sanción por la ANC de su promulgación por el Presidente de la República. En este caso, el control de la agenda del proceso referendario no estaba tanto en su activación o en la formulación de la pregunta, como plantea la teoría de los jugadores con veto; comenzaba por la configuración formal del mismo proceso. Debido a que en las Bases Comiciales se establecía que la ANC sancionaría el proyecto de texto de Constitucional antes de celebrarse el referéndum, esta consulta no tendría un carácter aprobatorio. Su finalidad sería la de ratificar una norma.

Un segundo aspecto del artículo 9 de las Bases Comiciales que muestra el control del Gobierno del proceso referendario estuvo en disponer de una asamblea constituyente originaria como redactora de la Constitución. Aunque esto pueda parecer lo obvio, el que fuera una asamblea constituyente escogida por el cuerpo electoral y no una comisión parlamentaria designada por el Congreso o el poder legislativo mismo, como órgano constituyente derivado, conllevaría insoslayablemente a la sanción de un texto constitucional por dicho cuerpo representativo (originario) [150]. No habría otro desenlace. La ANC se había estipulado para crear una Constitución, no para discutir proyectos de textos constitucionales, que, como iniciativas, hubieran podido surgir de

[149] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669…, *op. cit.*

[150] Esto quedó consagrado en el artículo 349 de la CRBV, donde no se contempla la figura de referéndum (aprobatorio) como acto final en el caso de una reforma constitucional por vía de un órgano constituyente originario. Sólo se establece que: "Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Una vez promulgada la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente.", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860…, *op. cit.*

otro poder constituido del Estado (v.g. el Congreso) o de algún sector de la sociedad civil. Dicho de otra manera, no cabría la posibilidad de que la propia ANC rechazase el producto que le correspondía crear.

Al finalizar el plazo, lo cual fue otro elemento irregular del proceso[151], la ANC habría sancionado una Constitución; una Ley. La ANC no tenía la mera competencia de redactar, ni muchos menos de valorar, un proyecto de texto constitucional presentado desde dentro o de desde fuera del propio órgano constituyente. El que la trayectoria de la reforma tuviera ordenado su final aseguraba al Gobierno su garantía de culminación: la creación de una nueva Constitución. Ésta sería la circunstancia por la cual cobraría sentido una IDD que, como vía institucional, sirviera de recurso político para legitimar dicha norma general recién sancionada por un órgano representativo distinto al Parlamento. Dentro de toda esta trayectoria de reforma estaba excluida cualquier situación que pudiera poner fin a la misma antes de tiempo. Ni siquiera se contemplaba que pudiera ser diferida.

Un eventual escenario en el que el trabajo de la ANC pudiera verse interrumpido no estaba contemplado en las Bases comiciales; ni tampoco, un posible rechazo del texto constitucional, tanto en lo relativo a su sanción por el órgano constituyente como a su legitimación por el cuerpo electoral. Esto chocaba de frente con otro artículo del procedimiento de reforma constitucional establecido en la Constitución de 1961, el artículo 247. A diferencia de este precepto, el cual daba por concluido el proceso de reforma para el resto del período constitucional en los casos en que el proyecto fuera rechazado, el artículo 9 de las Bases Comiciales sólo contemplaba una única situación: la sanción de la nueva Constitución por la ANC. No había (otra) opción de terminar el procedimiento que no fuera el de su cumplimiento completo.

La circunstancia que conduciría al referéndum con el cual finalizar la reforma tenía su viabilidad asegurada: la aparición de una nueva Constitución (sancionada). Con la elección de un órgano constituyente originario cuya única misión era crear a toda costa un texto constitucional que sustituyera al vigente para entonces, el Gobierno había inducido desde un principio la situación que daría lugar a un supuesto proceso referendario obligatorio automático. Un asunto como era la entrada en vigor de una Constitución recién creada que remplazara a la norma promulgada en 1961 era una cuestión que tenía que ser objeto de un referéndum. Pero este requerimiento estaba contemplado era en las Bases Comiciales. No respondía a lo dispuesto en la Constitución que se buscaba sustituir.

Lo que haría obligatorio el referéndum serían una serie de hechos inducidos, pero prescriptos con anticipación por el Gobierno a través de sus Bases Comiciales: la elección de un órgano constituyente y la sanción de un nuevo texto constitucional. No se pone en duda que en cualquier escenario de reforma general de la norma suprema de un sistema democrático este asunto deba ser sometido a referéndum, la cuestión está en la formalización de este proceso. Lo irregular en el caso de la reforma constitucional en Venezuela en 1999 estuvo en que la prescripción del proceso referendario lo fijó el Ejecutivo Nacional en solitario y saltándose lo dispuesto en la Constitución de 1961.

[151] El plazo que tuvo la ANC para crear una nueva Constitución fue prácticamente de urgencia legislativa. Según las Bases Comiciales, en menos de seis meses el órgano constituyente tenía que haber producido un texto fundamental. Este fue otro elemento en lo que se distanció la reforma constitucional de lo previsto en la Constitución de 1961, la cual excluía cualquier cambio de la carta magna por procedimiento de urgencia (art. 249). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 3.357…, *op. cit*. Incluso, la CRBV no le fija plazo de funcionamiento a una eventual Asamblea Constituyente que se cree: "con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución." (art. 347). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860…, *op. cit.*

Una fórmula que consiguió adoptara fuerza de Ley gracias al carácter aprobatorio y al efecto vinculante que alcanzó el primer referéndum «consultivo».

Como norma fijada por el presidente Chávez, las Bases Comiciales fueron el marco formal, establecido de manera irregular, que dispuso los criterios para la activación de un referéndum que era obligatorio porque lo estipulaban dichas Bases. Fue, en realidad, el Gobierno el que se autofacultó para definir que dicho proceso referendario fuera un imperativo legal: la consulta debía celebrase en el lapso de un mes, tras la sanción por la ANC del proyecto de Constitución. La forma de activación que el Ejecutivo le asignó al referéndum para legitimar la culminación de la reforma constitucional no fue automática, podría decirse, más bien, que fue instantánea. La Bases Comiciales establecían que inmediatamente después de sancionada la nueva Constitución esta debía ser sometida a referéndum. Esta fue la circunstancia que puso en marcha el segundo proceso referendario de la Revolución Bolivariana.

3.2. La puesta en marcha de un referéndum obligatorio sobre circunstancias controladas por el Gobierno

El suceso que hizo posible la activación definitiva del referéndum «aprobatorio» de la Constitución de 1999 fue la sanción de ésta por la ANC. Se daba así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de las Bases Comiciales, que fijaba que la nueva Constitución "…será sometida a referendo dentro de los 30 días continuos a su sanción"[152]. Como ya se había adelantado en el apartado anterior, el referéndum a celebrarse no era sobre un proyecto de Ley, era sobre una norma sancionada. Por tanto, hasta que no se generó dicha circunstancia, la IDD que había determinado el Gobierno como fórmula para completar el proceso de reforma constitucional no se pondría en marcha de forma irreversible. El referéndum estaba considerado como un trámite obligatorio –según las Bases-, pero su materialización, supuestamente automática, dependía de la creación previa de la Constitución como Ley sancionada.

Como el referéndum acerca de la Constitución sancionada por la ANC era un trámite obligatorio formalmente establecido, se podría pensar, en un primer momento, que ningún actor estaría en posición inicial de controlar la puesta en marcha de esta IDD. Esta sería la premisa de la cual partiría la teoría de los jugadores con veto. Para esta teoría los referéndums que son requeridos por Ley quedan al margen de una dinámica de activación por parte de los actores del sistema[153]. Sin embargo, el hecho de que referéndum obligatorio haya sido dispuesto como una regla no significa que ésta haya sido establecida de manera legal o haya sido consensuada antes con el resto de los jugadores. En esta segunda parte del capítulo se aborda el proceso de activación que tuvo el referéndum mediante el cual se completó la reforma constitucional en 1999.

La fase de activación que presenta toda IDD tiene, por lo general, una dimensión normativa. Algunos análisis generales sobre las IDD, en los que se ha apoyado la teoría de los jugadores con veto, han establecido clasificaciones dicotómicas en torno al papel de los actores en dicho proceso[154]. Dichos estudios califican a los actores como activos o pasivos en la ejecución de las IDD. Son activos cuando tienen facultades legales para poner en práctica una IDD. En cambio, son pasivos cuando no las tienen. Esta

[152] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669…, *op. cit.*

[153] TSEBELIS, George: *Veto Players. How Political Institutional Work…, op. cit.*, pág. 125.

[154] SUKSI, Markku: *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993; MUELLER, Dennis: *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1996, en concreto, el capítulo 12, pp. 177-191; HUG, Simon: "Policy Consequences of Direct Legislation in the States: Theory, Empirical Models and Evidence", en *Quality & Quantity*, vol. 45, n. 3, 2011, pp. 459-578.

clasificación ha llevado a la teoría de los jugadores con veto a desarrollar su propia categorización (dicotómica) de los referéndums al señalar la existencia de "referéndums activos" y "referéndum pasivos". Los primeros son aquellos promovidos por uno o más jugadores con veto. Los segundos son aquellos «requeridos» por Ley frente a determinadas materias o circunstancias[155].

Para tener el control de las variables (extrañas) y así evitarse tener que trabajar en múltiples escenarios, la teoría de los jugadores con veto, tal como se señaló en el capítulo I, adopta un enfoque normativo en su explicación sobre el funcionamiento de los referéndums. Según esta teoría el único escenario donde puede darse una IDD promovida por jugadores con veto es aquel en el cual éstos tengan facultades legales para ello. Las leyes establecidas son las que vendrían a definir, en el caso de las IDD, los actores del sistema que tienen capacidad de veto (institucional). Si las normas estipulan que el desarrollo práctico de una determinada IDD no depende de que ningún actor defina su ejecución o la acuerde con otros actores, entonces se estará en presencia de una IDD requerida formalmente por el sistema. Se tratará, en este caso, de una IDD sin jugadores con veto.

De acuerdo con los planteamientos de Hug y Tsebelis, los referéndums funcionan en los sistemas democráticos modernos como instituciones de jugadores con veto o como instituciones sin estos jugadores[156]. El problema de dicha dicotomía está en que la misma echa por tierra el axioma principal de la teoría de los jugadores con veto en lo que respecta a la función de los referéndums, la cual es la de crear un nuevo jugador de este tipo: la población. La contradicción de la teoría está precisamente en plantear que puedan existir referéndums pasivos. Es ilógico hablar de IDD sin jugadores con veto, ya que para que la población se pueda convertir en un actor con el cual haya que acordar la estabilidad o el cambio del sistema, otro actor con poder (de veto) debe haber promovido la situación que conlleve a ello. Es más, este actor lo estará haciendo de manera racional ya que conoce –por Ley- con anticipación que el escenario que está promoviendo conllevará obligatoriamente a ello.

Ni siquiera en escenarios no calculados por los actores cabe la existencia de referéndums sin ningún tipo de jugador con veto. En el supuesto extremo de que la situación haya surgido de modo «natural» el referéndum obligatorio que ésta provoca siempre acabará introduciendo a la población como un actor con el que los poderes (estatales) del sistema deberán pactar el cambio; aunque sea por obediencia, en vista del poder originario de dicho actor. Por tanto, una IDD siempre tendría, al menos, un jugador con veto: el cuerpo electoral. Ello es lo que hace que dichas instituciones, con independencia de si son obligatorias o facultativas, cobren sentido como recursos políticos para consultar, legitimar, aprobar o abrogar el mantenimiento o el cambio del *statu quo*.

Contrario a lo que expone la teoría de los jugadores con veto, pueden darse situaciones donde los actores tienen la posibilidad de controlar desde el principio procesos referendarios en los que estos actores no están facultados formalmente para activarlos. Es decir, puede ocurrir que un actor controle la puesta en marcha de un referéndum que, según la norma, tiene una activación obligatoria frente a determinadas circunstancias. Aunque, por lógica, es más fácil y probable que los actores se hagan con el control de la agenda de aquellos referéndums sobre los que tienen facultades legales para activarlos, ello también puede suceder en casos de referéndums cuya activación sea

[155] TSEBELIS, George: *Veto Players. How Political Institutional Work…, op. cit.*, pág. 124.
[156] HUG, Simon y TSEBELIS, George: "Veto Players and Referendums around the World", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 4, 2002, pp. 465-515.

un requerimiento que los actores están en la obligación de cumplir. Todo va a depender de una dinámica anterior: la configuración formal del proceso referendario.

En cualquier democracia, es lógico y esperado que las instituciones políticas tengan sus respectivas reglas formales de funcionamiento. Muchas de estas reglas se encuentran configuradas constitucionalmente; otras lo están a través de leyes y reglamentos. Se supone que estas se configuran *a priori* de la actividad o situación que persiguen regular o *a posteriori* frente a rutinas institucionalizadas que es necesario reglamentar para que así el Estado pueda tener un control de las mismas. También se da por descontado que dicha labor jurídica está en manos, principalmente, de los órganos (representativos) de producción legislativa, los cuales ha sido electos por los ciudadanos y, por tanto, se encuentran legitimados (de origen) para realizar tal actividad. Debido a todo esto, se da, también, por sentado que la configuración formal de las IDD tiene lugar en medio de dichas condiciones y no en otras.

No es cuestionable que cualquier explicación sobre la actividad de las IDD asuma como punto de partida una configuración formal de dichas instituciones bajo los parámetros válidos de funcionamiento de un sistema democrático. Lo discutible es que sólo se reconozca como posible dicha lógica y se descarten otras de tipo autoritario, extralegal y *de facto*. Un enfoque de esta naturaleza únicamente puede ser calificado como reduccionismo (teórico y metodológico) en el entendimiento de las IDD como recursos políticos. Es una visión muy limitada a la luz de unas instituciones que se hacen presentes en situaciones extraordinarias, muchas veces sustituyendo a los poderes representativos o incluso, como paso previo y constitutivo de la instauración de un régimen democrático. Con esta relativización del enfoque normativo lo que se intenta poner de relieve es que no todo lo que adquiere un valor formal y legal tiene un origen del mismo tipo.

La teoría de jugadores con veto, al exponer que las únicas IDD que suponen la existencia de tales jugadores son aquellas en los que éstos tienen la facultad legal para promoverlas, la hace parecer inadecuada para abordar el estudio de referéndums «requeridos» por Ley. No obstante, esgrimiendo el argumento principal de la teoría es posible desarrollar un aspecto adicional que está en la base del misma y que no ha sido considerado por sus autores: en el supuesto caso de (aceptar) que los referéndums obligatorios son escenarios sin jugadores con veto, es decir, no permiten la entrada de actores, los cuales entre ellos deban acordar la ejecución de dicha IDD, una vía alternativa para controlar la agenda de un proceso referendario sería, entonces, que un actor del sistema logre de antemano formalizar este proceso como obligatorio. Ello le reportaría a este actor, no tener, en ningún momento, que acordar con nadie su celebración. De esta manera, eliminaría, *a priori*, al resto de potenciales jugadores con veto. Sin esta preocupación, lo importante para este actor sería promover con éxito la circunstancia que lleve a la activación de la IDD obligatoria, ya formalizada como tal.

Un escenario de esta naturaleza fue el inducido y configurado formalmente en Venezuela por el presidente Chávez a finales del siglo XX. Al hacer suya en 1998 la propuesta de reformar la Constitución de 1961, el ya futuro presidente comenzó la eliminación anticipada de los que serían los (inevitables) jugadores con veto que tendría su proyecto (revolucionario) de cambio constitucional[157]. Cambiar la Constitución

[157] Sobre los detalles de la propuesta de reforma constitucional de Chávez así como del resto de su programa político, véase: BLANCO MUÑOZ, Agustín: *Habla el comandante Hugo Chávez Frías: Venezuela del 04F-92 al 06D-98*, Cátedra Pio Tamayo; CEHA/IIES/FACES/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998; VIVAS, Leonardo: *Chávez: la última revolución del siglo*, Planeta, Caracas, 1999; UZCÁTEGUI, José Luis: *Chávez mago de las emociones: análisis psicosocial de un fenómeno político*, LithoPolar, Caracas, 1999.

conllevaría a una circunstancia política que, por tradición democrática y jurisprudencia, requeriría la celebración de un referéndum en la fase final de dicha modificación. Puede que tal procedimiento, en ese entonces, no estuviera formalizado, pero era una situación esperada en caso de concretarse una reforma de la carta magna. Promover esta circunstancia haría obligatoria su resolución definitiva por la vía de un referéndum, sin que nadie pudiera oponerse a ello.

La configuración formal del proceso referendario con el cual Chávez logró legitimar la nueva Constitución (Bolivariana) tuvo dos etapas: una de inducción y otra de reglamentación de la circunstancia que haría obligante dicho proceso. La etapa de inducción se caracterizó por convertir en un tema de agenda, primero electoral y después de gobierno, la reforma constitucional. Dicho de otro modo, supuso fomentar en la sociedad esta idea de cambio como la mejor alternativa política frente a la situación vigente. La etapa de reglamentación se caracterizó por la configuración y aprobación de los lineamientos para instrumentar la reforma, principalmente, en lo relativo a las instituciones responsables de la misma. En otras palabras, implicó formalizar como pauta normativa el procedimiento de cambio ideado por el Gobierno. La lógica de todo ello fue hacer, primero, que la idea cobrara sentido para después como, segundo paso, regularizarla.

La reforma de la Constitución de 1961 fue asunto de aparición intermitente en la agenda política durante la época de hegemonía de los partidos tradicionales. Ni siquiera con los primeros síntomas de crisis del bipartidismo y los intentos de golpe de Estado a comienzos de los años de 1990, el tema de la reforma constitucional despertó un profundo interés en la sociedad venezolana. Fue a partir de su utilización por Chávez como tema de su campaña electoral en 1998 que este asunto comenzó acaparar de forma creciente la atención de la opinión pública[158]. Dejando a un lado las razones que hicieron posible que fuera en ese momento y no antes que una eventual modificación de la carta magna se convirtiera en tema de gran interés social y político, lo importante a destacar es que fue Chávez quien introdujo (de nuevo) con éxito una idea que ya tenía cierto recorrido en los círculos políticos tradicionales e, incluso, había servido antes como estrategia electoral[159].

En la etapa de inducción del tema sobre la reforma constitucional, la promoción que hizo Chávez de la idea de cambiar la Constitución estuvo acompañada, desde el principio, de que dicho cambio lo haría la población mediante referéndum[160]. Ello era parte de una estrategia electoral donde se contraponía a la democracia representativa, intermediada por los partidos políticos (tradicionales), frente a una suerte de democracia directa, basada en «el papel protagónico del pueblo»[161]. Con independencia de su propuesta de una asamblea constituyente, en el discurso de Chávez sobre la reforma constitucional de 1999 estaba la consulta popular como uno de sus principales

[158] BONNEFOY, Michel y VILLEGAS, Ernesto: *Las campañas admirables del Presidente Chávez*, Ediciones Correo del Orinoco, Caracas, 2012.
[159] CALDERA, Rafael: *Mi carta de intención con el pueblo de Venezuela*, s.e., Caracas, 1993.
[160] Véase: GARRIDO, Alberto (Comp.): *Documentos de la Revolución Bolivariana*, Ediciones del Autor, Caracas, 2002.
[161] LANDER, Luis E. y LÓPEZ MAYA, Margarita: "Triunfos en tiempo de transición: actores de vocación popular en las elecciones venezolanas de 1998", en *América Latina Hoy*, vol. 21, 1999, pp. 41-50; GÓMEZ CALCAÑO, Luis y PATRUYO, Thanalí: "Entre la esperanza popular y la crisis económica: transición política en Venezuela", en *Cuadernos del CENDES*, n. 43, 2000, 199-246; ROJAS, Reinaldo: "El Retorno de los héroes: el discurso político de Hugo Chávez y el proceso constituyente en Venezuela de 1999", en *Minius*, n. 13, 2005, pp. 309-322; PÉREZ PESCADOR, Luis Gustavo, *La voz del pueblo: participación popular en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999*, Asamblea Nacional, Caracas, 2011.

componentes. Ello representaba que no habría reforma sin referéndum. En esto la idea de Chávez casaba, aparentemente, con el procedimiento de referéndum (obligatorio) establecido en la Constitución de 1961 para concretar una reforma general de la misma.

El hecho de que la figura del referéndum «aprobatorio» estuviera en la idea de reforma constitucional promovida por Chávez no significaba que ello fuera un aspecto específico en el que el presidente buscó que su planteamiento coincidiera con la Constitución vigente para el momento. Tampoco fue una innovación (revolucionaria) desarrollada por éste como promotor de la reforma. La articulación entre los referéndums y los cambios constitucionales generales es más bien una tradición política dentro de la democracia moderna; una convención institucionalizada en los sistemas políticos occidentales. Podría decirse que es una relación de alcance universal que se entreteje de forma particular en cada sistema democrático. Debido a que el referéndum, cada vez más, se ha convertido en una condición *sine qua non* para concluir un cambio constitucional de amplias dimensiones, éste último se ha universalizado como la circunstancia que regla la activación del primero.

En la experiencia venezolana, lo universal que tiene un cambio constitucional de grandes magnitudes como regla de activación de un referéndum, se manifestó en la convicción que, desde un comienzo, tuvieron todos los actores involucrados de que cualquier reforma general de la Constitución de 1961 debía completarse con un referéndum. Era un aspecto del proceso en donde todos (los jugadores con veto) estarían alineados en la misma posición. Bien fuera siguiendo el procedimiento prescripto en la norma fundamental vigente o estableciendo otro distinto (por la vía de la enmienda o vía decreto presidencial aprobado en referéndum), la situación que llevaría a requerir un referéndum para consumar la reforma sería la aparición de un nuevo texto constitucional. Ahora bien, que dicho procedimiento fuera automático o no es una cuestión, aunque relacionada, distinta al papel del referéndum como mecanismo exigido.

La promoción que hizo Chávez de una reforma de la Constitución de 1961 además de servir para convertir esta idea en asunto de interés nacional, puso al descubierto las diversas posiciones de los demás actores del sistema político y de la sociedad civil con respecto a esta idea[162]. De todos los elementos que compusieron su proyecto de cambio sólo uno estuvo exento de polémica: el proceso referendario que completaba la reforma constitucional. Para llegar hasta esta última fase, en donde no habría dificultad para su ejecución, el Gobierno pautó la trayectoria de la reforma de un modo que la secuencia operativa de la misma le permitiera alcanzar con éxito esa fase final. Con una nueva Constitución sancionada por el órgano constituyente tendría lugar la circunstancia objetiva en la que todos los actores (a favor o en contra de la reforma) coincidirían: la celebración de un referéndum.

El modo en el Gobierno logró fijar las pautas de la reforma constitucional fue evolutivo. Su reglamentación no estuvo en el contenido del decreto de febrero de 1999, donde el ya entonces Presidente Chávez solicitaba la realización de un referéndum consultivo. Aunque el decreto presidencial fue el punto de partida de la etapa de la reglamentación, los lineamientos de la reforma se conocerían en realidad con la

[162] Sobre las diversas posiciones de los actores políticos y sociales, véase al respecto: ROMERO, Juan Eduardo; CABEZAS MORALES, Temístocles; PARRA, Reyber y LARES, José: "El discurso político sobre la Constituyente: Chávez y los otros actores políticos (1998-1999)", en *Revista de Historia de América*, n. 128, 2001, pp. 55-67; DE ERLICH, Frances D.: "La función prescriptiva de los textos periodísticos: el caso de la Asamblea Constituyente venezolana", en *Opción*, n. 40, 2003, pp. 45-68; ÁLVAREZ ITRIAGO, Rosangel: "Participación ciudadana en la creación del Distrito Capital durante el proceso constituyente venezolano de 1999", en *Cuadernos del CENDES*, n. 75, 2010, pp. 23-50.

publicación en Gaceta Oficial de las Bases Comiciales. Hay que diferenciar entre el decreto presidencial, el cual era sobre una solicitud (administrativa) de un referéndum, supuestamente, consultivo y la posterior publicación por parte del Ejecutivo Nacional del contenido de la propuesta, la cual se buscaba que también fuera materia de dicho referéndum. Con esto último, el Gobierno, estaba promulgando, en cierto sentido, unas medidas. El anuncio fue ordenado por éste, ni siquiera por el CNE, y se hizo a través de la publicación oficial del Estado.

La etapa de reglamentación de la idea que tenía el Presidente Chávez de reformar la Constitución de 1961 continuó con el reconocimiento no político sino legal que le dieron a las Bases Comiciales otras instituciones del Estado. Ello sirvió para que la propuesta del Presidente alcanzara un valor jurídico que no tenía. La primera de estas instituciones fue el CNE. Desde un inicio, este órgano consideró las Bases Comiciales como parte del decreto presidencial. Dicho criterio marcó todas y cada una de las resoluciones sobre el referéndum «consultivo» hechas por el ente comicial. La segunda fue la CSJ. Ésta optó por introducir el tema de las Bases Comiciales en el referéndum como alternativa para corregir la redacción de la segunda pregunta que había dispuesto originalmente el Gobierno. Las sentencias del máximo tribunal, en vez de haber ido en contra de la celebración de la consulta por los temas que intentaba abordar, acabaron fue apoyando, en su mayoría, los contenidos propuestos por el Ejecutivo Nacional[163].

La reglamentación de la reforma ideada por el Gobierno se completó con el efecto aprobatorio que tuvo el referéndum de abril de 1999. Prácticamente, éste sirvió para convertir –de manera extralegal- a las Bases Comiciales en un instrumento legal que reemplazaba a la Constitución de 1961 en lo concerniente a los artículos sobre su reforma. Fue una especie de enmienda exterior, la cual sustituía los lineamentos para instrumentar el cambio. Pero en este caso, lo que se reglamentaba no era tanto la forma de iniciar el mismo. Para eso el Gobierno ya se había valido de la LOSPP, al haber logrado sacar adelante el referéndum «consultivo». Lo que vendrían a regular las Bases Comiciales era la parte restante, aunque más importante del proyecto de reforma constitucional del Presidente Chávez: la ejecución de ésta por la ANC y su legitimación por intermedio de otro referéndum.

El único aspecto que nunca fue cuestionado por aquellos sectores que se opusieron a la propuesta de reforma constitucional decretada por Chávez fue en lo relativo a su fase final: la del referéndum para validar la reforma. Las críticas así como los recursos judiciales ante la CSJ vinieron siempre por el lado de las fases de inicio (un referéndum consultivo) y de desarrollo (una asamblea constituyente); ninguno fue sobre la celebración del referéndum «aprobatorio», tal como estaba pautado en las Bases Comiciales. Pero ello no fue porque esto sería lo único que era legal y correcto en la propuesta de Chávez. Era sencillamente porque era lo correspondería, por lógica política, en el caso de llegar a crearse un nuevo texto constitucional. Dicha situación objetiva quedaba al margen de cualquier necesidad de consenso para establecer la manera de gestionarla. El hecho en sí conduciría normalmente al referéndum.

Aunque la celebración de un referéndum en la fase final de la reforma constitucional era un asunto en donde todos los actores coincidirían, el Presidente Chávez, de todos modos, definió la regulación dicho proceso referendario con la finalidad de poder asegurarse su control (total). Es posible, de entrada, que parezca que

[163] En torno a este tema, véase: BREWER CARÍAS, Allan: "El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 3, 1999, pp. 31-56; CARRILLO ARTILES, Carlos Luis: "Las singularidades del proceso constituyente en Venezuela: Análisis histórico jurídico", en *Revista de Derecho Constitucional*, n. 2, 2000, pp. 183-214.

no fue así; que ello no era necesario. Para apoyar esta versión, perfectamente, se podría argumentar que si (hasta) los actores contrarios al cambio estarían de acuerdo en la realización de un referéndum para validar la reforma, el Gobierno no tendría, entonces, la necesidad de eliminarlos como jugadores con veto dentro de este proceso de consulta. Aún más, un segundo alegato en esta dirección, podría estar en señalar que el proceso funcionaría como un referéndum sin jugadores con veto, no sólo porque fuera obligatorio, sino porque el tema de celebrar un referéndum tras una reforma de la Constitución no era una cuestión sobre la cual los actores tenían que ponerse de acuerdo; era una regla democrática universal, que se formalizó en las Bases Comiciales.

Lo cierto es que toda regla, por muy universal que pueda llegar a ser, se particulariza en cada escenario. Que el desarrollo de un referéndum sea considerado un requerimiento final de toda reforma constitucional general no exime al proceso referendario de otros aspectos operativos asociados a su activación y que pueden ser muy particulares, como por ejemplo, el momento a partir de cual un asunto está listo para su consideración por la vía de una IDD. Sin duda, la reforma total de una Constitución puede que se complete con un referéndum, pero primero hay que tener el texto alternativo y que éste, a la vez, reúna determinadas condiciones. Otro aspecto particular sobre el que también puede descansar la activación, está en el tiempo para cumplir la obligación. Además, es innegable que la gestión de cumplir con dicho requerimiento recae, por lo menos, sobre un actor del sistema. Ello significa que aquel actor que pueda hacerse con el control de estos aspectos (adicionales) de la agenda de activación de la IDD, termine controlando todo o parte de un proceso referendario que, en principio, era obligatorio.

Para hacerse con el control total del proceso referendario, no era suficiente con que el Presidente Chávez promoviera la reforma de la Constitución de 1961 desde que fuera candidato, ni tampoco que se creara la circunstancia que requeriría realizar el referéndum: la elaboración de un texto constitucional por la ANC. Había también que controlar, formalmente, el procedimiento de activación del referéndum obligatorio. Es decir, los criterios que marcaban el inicio, desarrollo y fin de la puesta en marcha de la consulta. Dichos criterios quedaron regulados por las Bases Comiciales, las cuales establecían, en su artículo 9, que el comienzo del proceso referendario tendría inicio con la sanción de la Constitución por la ANC y ello sería dentro de los siguientes treinta días de esa sanción. Fue este tipo de instrumentación la que llenó de contenido la pregunta formulada en el referéndum.

3.3. UNA CONSTITUCIÓN YA SANCIONADA COMO PREGUNTA DEL REFERÉNDUM

La circunstancia que obligó en diciembre de 1999 a introducir, nuevamente, a la población como jugador con veto dentro del proyecto de cambio constitucional impulsado por el Presidente Chávez fue la aparición de una nueva Constitución sancionada por la ANC. Fue sobre dicho producto legal que giró la pregunta del referéndum. El procedimiento legislativo que dio a lugar al nuevo texto constitucional lo estableció la propia ANC en el ejercicio de unas competencias que esta institución se atribuyó a sí misma. No había duda que durante sus primeros meses de funcionamiento la ANC había actuado como un órgano (representativo) de carácter originario[164], el cual había sustituido al poder del Estado que debió, según la Constitución de 1961, ser el rector de dicho proceso de cambio desde un primer momento: el Parlamento.

[164] Véase: BREWER CARÍAS, Allan: *Poder originario constituyente y Asamblea Nacional constituyente*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999; ANTELA GARRIDO, Ricardo: "La transición constitucional (o como la Asamblea Nacional Constituyente se transformó en un poder suprapopular)", en *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, n. 2, 2000, pp. 19-45.

El desplazamiento del Parlamento por la ANC no hubiera podido ser del todo efectivo si el órgano constituyente no se atribuye capacidad legislativa, es decir de producción de leyes. De no haber sido así, habría quedado en manos del Congreso Nacional sancionar la nueva Constitución. El hecho que fuera la ANC la institución que sancionó la nueva Constitución y no el Congreso Nacional tuvo importante derivaciones sobre la configuración del referéndum que completó la reforma constitucional. En este apartado se analiza la dinámica de estructuración de la interrogante del referéndum de diciembre de 1999 así como su contenido. La intención es poner en evidencia que las circunstancias que rodearon la construcción de la pregunta estuvieron controladas por el Gobierno a través del órgano constituyente.

El que un determinado asunto requiera la celebración de referéndum no significa que las demás requisitos que rodean su realización sean igual de objetivos; pueden estar, incluso, sometidos al juicio particular de los actores que promovieron la situación que conllevó a la activación del referéndum. Por ejemplo, la propia Constitución de 1961 establecía un referéndum obligatorio en el caso de su reforma general, pero dejaba en manos del poder legislativo la facultad sobre todo lo demás; desde su activación hasta el reconocimiento de los resultados. Ello se traducía en que el mismo actor que generaba la circunstancia que obligaría a la realización del referéndum también decidía el momento en que se activaría el proceso de consulta. En medio de la obligación que suponía celebrar el referéndum, había, a la vez, ciertas prerrogativas sobre la gestión de la misma.

En la puesta en marcha de un referéndum obligatorio hay circunstancias generales que lo determinan así como también aspectos específicos que definen su instrumentación. Junto a la realidad (natural o inducida) que impone un referéndum, la gestión de la obligación es un aspecto particular del proceso referendario. Este aspecto forma parte de la construcción de la agenda de dicho proceso. Es decir, es susceptible al control de algún actor. Puede darse el caso de que ningún actor esté facultado legalmente para activar el referéndum, ya que eso depende de que comparezca la situación que establece la Ley, pero, al menos, un actor del sistema tendrá el control del resto de proceso referendario. Esto obedece a que la obligación de conducir la incorporación de la población como un jugador con veto le debe corresponder a otro. Ésta por sí sola no puede hacerlo en estos casos; únicamente podría cuando tiene facultad legal para la iniciativa (desde abajo).

Aunque a la ANC no le correspondía activar el referéndum, este órgano creaba la circunstancia que conduciría a su realización. Según las Bases Comiciales el proceso referendario se iniciaría con la sanción del nuevo texto constitucional por parte de la ANC. Fue así como el 19 de noviembre de 1999, esta institución sancionó el proyecto de Constitución que había (supuestamente) elaborado[165]. Apenas habían transcurrido tres meses y medio de su instalación y ya el órgano constituyente había redactado, discutido, acordado y sancionado un texto que contenía trescientos cincuenta artículos[166]. Era en ese momento que debía producirse la activación del referéndum previsto en las Bases Comiciales. No obstante, tal como se verá en el próximo apartado, el proceso referendario para completar el proyecto de reforma constitucional había sido

[165] Véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente: Diario de debates*, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, 2000.

[166] No había duda, tal como llegó a señalar RENGEL ROMBERG, que: "Tenemos así una nueva Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente en democracia, derivada del Poder Originario que corresponde al pueblo…", pág. 384. RENGEL ROMBERG, Arístides: "Reforma del Poder Judicial: El Consejo de la Judicatura", *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 56, 2001, UCAB, pp. 331-390.

iniciado por el CNE dos meses antes. En todo caso, la sanción del proyecto por la ANC lo que sirvió fue para justificar de forma objetiva la celebración del referéndum que legitimara la nueva Constitución.

La aparición de la circunstancia que obligaba a la celebración de un referéndum hizo más verosímil la entrada en escena de un jugador con veto que ya venía trabajando en la gestión de dicho proceso: el CNE. Como ente responsable de todos los procesos electorales en el país, era el CNE el que debía encargarse, por Ley, de conducir la introducción de la población como otro jugador con veto. Dado que el CNE ya había demostrado en la organización del primer referéndum lo lejos que estaba de ser indiferente e imparcial, su cercana posición al proyecto de reforma de constitucional del Gobierno fue fundamental para explicar su comportamiento en la gestión de dicha obligación. La manera como el ente comicial interpretó su responsabilidad no fue la de un actor forzado por las exigencias de la Ley sino la de uno de los garantes de la política establecida por el Ejecutivo Nacional para cambiar la Constitución de 1961.

El deber de un actor del sistema de tener que introducir a la población como jugador con veto es una cuestión relativa en cualquier referéndum obligatorio. Puede que a este actor más bien le interese llegar a la situación que le permita cumplir ese deber. El que sea una obligación no implica que la cumpla a regañadientes. La misma puede servir a sus intereses y más aún si este actor forma parte del conjunto (contra el *statu quo*) de actores que promovió la circunstancia que condujo al referéndum obligatorio. El que tenga que cumplir la obligación, porque así lo establece la norma, puede que sea, precisamente, lo busca, ya que de esta manera quedan sin posibilidades de oponerse al referéndum aquellos actores que hubiesen preferido que no se produjera la situación que llevó al mismo. Paradójicamente, la excesiva visión normativa de la que peca la teoría de jugadores con veto le impide ver esta realidad. Esta teoría, ni siquiera se detiene a contemplar que en todo referéndum obligatorio siempre habrá –por Ley- un actor que controle parte del establecimiento de la agenda.

La teoría de los jugadores con veto sólo se interesa por los referéndums facultativos porque ésta parte de considerar que tales procesos son los únicos donde puede darse un control de la agenda por algún jugador. Dicha teoría, no toma en cuenta que dentro de lo obligatorio que pueda ser un referéndum, su desarrollo implica ciertas facultades para aquellos actores que deben gestionarlo. Es posible que la fase de activación de un referéndum sea una dinámica sin jugadores de veto, pero no necesariamente tiene que serlo el resto del proceso. No obstante, en el caso (extremo) que así sea, aspectos de la agenda del referéndum, como la redacción de la pregunta y los términos de la campaña institucional y electoral, estarán en manos de algún actor (institucional) del sistema. Un referéndum obligatorio no está exento de la presencia de jugadores con veto de principio a fin.

En contra de este planteamiento, podría argumentarse que, en el caso del referéndum constitucional de 1999, el peso de la ANC como depositaria del poder originario hizo de este proceso un referéndum sin jugadores con veto. Para fundamentar esta tesis se podría afirmar que las prescripciones dictadas por dicho órgano dejaban sin efecto las preferencias de los demás actores del sistema. Es decir, los eliminaba como jugadores con veto debido a la fuerza normativa que tenían los mandatos del órgano constituyente. Más específico aún, se podría alegar que, con independencia de las inclinaciones del CNE (fueran a favor, en contra o indiferente) hacia el proyecto de reforma constitucional, el ente comicial no podía interponer ningún recurso frente a las actuaciones (soberanas) de la ANC. Sin embargo, el problema es que la ANC no fue el órgano que fijó la celebración del referéndum, ni tampoco estableció los lineamientos

de la campaña electoral. La agenda del proceso referendario no la estableció la ANC, sólo creo la circunstancia que obligaban al mismo.

El que un referéndum obligatorio pueda carecer, en ciertas etapas del proceso, de jugadores con veto, no implica que el mismo también carezca de una agenda controlada, al menos, por un actor del sistema político. La existencia o no de un escenario de jugadores con veto, es decir, de actores que entre ellos deben acordar cualquier política (de cambio o permanencia), es independiente de la existencia de la agenda. Todo referéndum, sea este de carácter obligatorio o facultativo, tiene una agenda. La gran diferencia es que en el primer caso, el establecimiento de la agenda es impuesta por Ley a un actor, el cual debe cumplirla. Es cierto que esto elimina, de entrada, la posibilidad de una dinámica competitiva de construcción de la agenda. Sin embargo, ello no elimina (los riesgos de) que un actor controle dicho proceso. De hecho, una reglamentación al detalle del mismo desvela el actor que tiene la facultad legal de controlar la agenda. Se trata de un control exclusivo de la agenda creado por medio de normas. El mismo control al que podría aspirar cualquier jugador con veto en aquellas situaciones donde el marco jurídico le otorga facultades para el uso del referéndum pero que lo condiciona, a la vez, a una dinámica política para el establecimiento de la agenda.

La propia norma que define las circunstancias en las que comparece un referéndum obligatorio hace de la construcción de su agenda un proceso exclusivo. En este caso, la reglamentación del control de la agenda es lo que evita que puedan aparecer jugadores con veto. Ésta concentra en un actor la gestión del referéndum. Se genera el mismo efecto que cuando un jugador se hace políticamente con el control del establecimiento de la agenda en un referéndum facultativo. La única diferencia es que en el primer escenario la norma fija *a priori* el control, asignándoselo a un actor, mientras que en el segundo escenario el actor que consiga articular o dejar sin efecto las distintas preferencias de los demás actores con respecto a su posición, conseguirá hacerse con el control del referéndum.

El funcionamiento similar que al final pueden llegar a tener un referéndum obligatorio y uno facultativo en lo que respecta al control del establecimiento de la agenda es un aspecto que omite la teoría de los jugadores con veto. Concentrada en su dicotomía entre referéndums pasivos y activos, esta teoría no cae en cuenta que si bien estos dos tipos de referéndums se diferencian en su forma de activación, los mismos pueden llegar a coincidir en otros elementos. No obstante, el reconocimiento que hace esta teoría de los referéndums pasivos como procesos ajenos al control de los actores políticos es un planteamiento que podría adquirir mucho valor explicativo si se considera que el control legal de la agenda que tiene un actor en este tipo de referéndums es una situación equiparable al del control político de la agenda que puede darse en el caso de referéndums activos.

Que un referéndum pasivo, o sea obligatorio, presente un control exclusivo de la agenda, lo convierte en un recurso muy atractivo para aquel actor del sistema político que pueda alterar con antelación las reglas de juego establecidas. En comparación con un referéndum activo, es decir, facultativo, un referéndum obligatorio le otorgaría al actor (que lo pudiese establecer) un control legal de la agenda. Si se parte de que todo actor que promueve un referéndum buscará, en la medida de lo posible, controlar su agenda para qué optar por uno de tipo facultativo (en donde tenga que negociar con otros actores algunos aspectos del mismo), cuando puede establecer uno de carácter obligatorio que dejaría al margen al resto de actores del sistema. Dado que en ambos casos puede darse un control exclusivo de la agenda, si un actor puede elegir el tipo de referéndum a realizar un referéndum obligatorio pasaría a ser la mejor opción.

El presidente Chávez, aunque hubiera podido incluirlo en sus Bases Comiciales, no necesitó hacerse con facultades legales para gestionar el referéndum con el cual legitimar su proyecto de reforma constitucional. Un proceso referendario activo más bien hubiera puesto en evidencia el carácter autoritario de su política de reforma. Además hubiera estado expuesto a tener que acordar con otros actores del sistema las fases iniciales del referéndum. Por tanto, la opción más razonable a todos los efectos era fijar en las Bases Comiciales un referéndum obligatorio de convocatoria inmediata. Un referéndum pasivo desligaba, aparentemente, al Gobierno de su activación y lo mostraría como otro jugador más sin poder de veto (sobre las actuaciones de la ANC); aunque es cierto que el final el Presidente Chávez guardó muy poco las apariencias[167].

La supuesta neutralidad de los referéndums obligatorios es un aspecto que puede reportar ganancias a aquellos actores del sistema que –por las razones que sean- logran promover la circunstancia que conduzca a su requerimiento. La aparición de una situación aparentemente objetiva puede resultar muy útil para acallar las voces de actores oponentes. Si a esto se añade que los actores interesados en sacar adelante un referéndum pueden fijar con antelación las reglas del proceso referendario obligatorio, enmarcándolas en la circunstancia que daría lugar a éste, dicho proceso será la mejor opción para eliminar, de forma anticipada, potenciales jugadores con veto. Es lógico que entre menos un actor tenga que acordar con otros actores los distintos aspectos de un referéndum, se estará ahorrando costes de transacción.

El referéndum obligatorio establecido en las Bases Comiciales le evitó al Gobierno un escenario de jugadores con veto. Le ahorró costes parecidos a los que tuvo en el primer referéndum (consultivo), el cual fue objeto de impugnaciones judiciales, siendo una de las preguntas del mismo sujeta a modificación. También le ahorró al Ejecutivo Nacional el tener que ejercer más poder (autoritario) del indispensable ya que una convención universal establecida en la doctrina constitucional así como en la propia Constitución de 1961 le sirvió para establecer su particular forma de control del proceso referendario con el cual finiquitar el cambio. Como ningún actor del sistema objetaría un referéndum para completar la reforma constitucional, no se cuestionó su formalización dentro de las Bases Comiciales. Por tanto, el Presidente Chávez lo que tuvo que conseguir fue la circunstancia (objetiva) para hacer de ese referéndum un proceso requerido.

El impulso de una reforma general de la Constitución de 1961 le dio de antemano al Presidente Chávez la llave para el control del proceso referendario. Chávez no necesitaba de más facultades (legales) para controlar dicho referéndum; sólo era suficiente con definirlo como obligatorio en las Bases Comiciales. Con independencia de que el Derecho comparado le atribuya a los cambios constitucionales de amplias dimensiones un referéndum obligatorio, este tipo de referéndum era, en realidad, el que Presidente Chávez necesitaba. El Gobierno pudo haber establecido en sus Bases Comiciales otro tipo de referéndum, como por ejemplo, uno facultativo (de la ANC), uno obligatorio acotado o también haber prescindido de esta IDD[168]. No obstante, al

[167] Pese a que todavía la ANC trabajaba en la elaboración de la nueva constitución, el Presidente Chávez, en un discurso el 9 de noviembre de 1999, en Puerto Ordaz, estado Bolívar, ya manifestaba abiertamente la fecha que sería la consulta: "… el 15 de diciembre (faltan apenas 40 días) será el referéndum y al pueblo venezolano le van a preguntar si está de acuerdo con la nueva Constitución…", CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: "Ustedes tienen la palabra…" pág. 383, en MEDINA VARGAS, Rafael (Coord.): *Hugo Chávez Frías. Discursos fundamentales: Ideología y acción política*, Fondo Bolivariano de nuestra América, Caracas, 2003, pp. 379-389.

[168] No hubiera sido la primera vez que se prescindiera de un referéndum frente a las actuaciones de un órgano constituyente originario. Tal fue el caso del proceso constituyente colombiano en 1991, el cual no contempló el desarrollo de un referéndum para completar la reforma constitucional. Véase al respecto:

haber tenido la posibilidad de fijar en las Bases Comiciales uno obligatorio y de celebración inmediata, esto le permitió al Gobierno controlar el referéndum desde el principio.

La experiencia del referéndum constitucional de 1999 en Venezuela pone de manifiesto que un actor político aunque tuviese la posibilidad de establecer reglas que le permitieran facultades sobre la activación de un referéndum, puede encontrar más razonable fijar uno de tipo obligatorio si encuentra que tiene el control sobre la circunstancia que conllevaría a dicho referéndum requerido. Para este actor, puede resultar más costoso gestionar un referéndum facultativo, donde fases del proceso referendario haya que negociarlas con otros actores con poder de veto, que uno donde el desarrollo de una situación muy puntual, reglamentada y controlada por este mismo actor, es la que obliga al resto de los actores a aceptar la realización del referéndum. En gran medida, que un actor pueda reglamentar a su favor un referéndum obligatorio, resulta más ventajoso que optar por uno cuya dinámica sea activa, es decir, que sea escenario de jugadores con veto.

Al haber logrado reglamentar los términos de un referéndum para completar su plan de reforma constitucional, el Presidente Chávez se aseguró el control del referéndum. El objeto del mismo sería sobre una Constitución creada por la ANC; no sobre un proyecto de Ley. Ello hizo que la fase de estructuración del referéndum con el cual completar dicha reforma no fuera un problema para el Gobierno. La redacción de la pregunta fue una consecuencia derivada del asunto de la consulta: la ANC había sancionado una nueva Constitución que debía, según las Bases Comiciales, ser sometida a referéndum. Aunque al final la pregunta formulada por el CNE fue: "¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?"[169], lo que dio forma y contenido a la pregunta fue el producto elaborado por la ANC. Desde el principio, las pautas para formulación de la interrogante estuvieron en las propias Bases Comiciales.

El hecho que fuera el CNE (y no el Gobierno) el actor que –supuestamente- formuló la pregunta podría dar la impresión de que el establecimiento de la agenda del referéndum fue entonces un proceso dinámico. Es decir, que no todo el proceso referendario estuvo bajo el control de un solo actor. Incluso, podría llegar a pensarse que el control del referéndum lo tuvo el CNE porque se trataba de un referéndum obligatorio. No obstante, fue, precisamente, esa neutralidad aparente de un referéndum impuesto por una supuesta realidad sobrevenida la que sirvió al Presidente Chávez para que el CNE llegara a formular una pregunta ajustada al proyecto de reforma constitucional del Gobierno. Una interrogante cuya estructura y contenido no coincidía realmente con el objeto que fue sometido a consulta, pero que logró tener el efecto esperado para quien fue el promotor original de la situación que condujo a realizar dicho referéndum.

Es indiscutible que el referéndum de diciembre de 1999 giró en torno a un producto presentado por la ANC, pero dicho producto, como ya ha se mencionado antes, no era un proyecto de Ley; era una Ley ya sancionada. Por tanto, que se le preguntara al cuerpo electoral si: "¿Aprueba usted el proyecto de Constitución…?" fue una cuestión muy alejada de lo que en realidad era el objeto del referéndum. Puede que

---

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert y CRIADO DE DIEGO, M.: "La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina", en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 13, n. 1, 2011, pp. 15-49.

[169] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 991126-434, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral, resuelve formular la pregunta, a ser sometida a referendo, el 15 de diciembre de 1999", en: *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, n. 47, 13 de diciembre de 1999. Caracas.

antes de que se activara el referéndum, dicho texto haya sido un proyecto de Ley, pero para el momento en que se convocó y celebró la consulta dicho proyecto ya era una norma; podía haber sido promulgada. No obstante, las Bases Comiciales, dispusieron que ésta norma debía ser sometida a referéndum, el problema es que ya no sería, realmente, con el propósito de someterla a la aprobación de los ciudadanos; sería, en cualquier caso, para legitimarla.

Tanto la doctrina en derecho parlamentario así como la misma realidad venezolana de entonces aportan los suficientes elementos que ponen de manifiesto el carácter de Ley que tenía el producto que fue sometido a referéndum. Por una parte, está aceptado que dentro de lo que es la producción regular de leyes en cualquier sistema democrático un proyecto de Ley deja de serlo una vez que es sancionado por los órganos (representativos) correspondientes; para lo cual se sigue un determinado procedimiento (parlamentario)[170]. Por otra parte, está el hecho de la ANC fue un órgano de producción legislativa durante su tiempo de existencia. La prueba más evidente fue el Decreto de Reorganización de los Poderes Públicos que emitió a los pocos días de su instalación[171]. Del mismo modo que sancionó otras normas más específicas y dictó otros mandatos, la ANC también terminó sancionando la CRBV. No la presentó al país como un proyecto de Ley.

El único criterio que guió la fase de estructuración de la interrogante del referéndum fue la aprobación que hizo la ANC del nuevo texto legal. Tras dicha aprobación, se dio por descontado y siguiendo el artículo 49 de la entonces LOSPP que le correspondería al CNE conducir, de principio a fin, todo el proceso referendario. Sin embargo, no fueron las pautas establecidas en dicha Ley ni en ninguna otra las que se siguieron en la organización de dicho referéndum. De nuevo, el ritmo vertiginoso que, desde un inicio, el presidente Chávez le impuso a la reforma se hizo presente. No había terminado la ANC de generar la situación que conllevaría al referéndum y ya el Gobierno había proyectado que el mismo se realizaría en diciembre de 1999. En cierta medida, el Ejecutivo Nacional había definido los plazos de cada una de las etapas de la reforma, incluyendo la de la celebración de un referéndum que, supuestamente, podría considerarse como pasivo por su carácter obligatorio.

3.4 La organización anticipada de un referéndum que aún no se había activado

El pivote de la reforma constitucional de Chávez fue la ANC. Sin ella (y sin su control) hubiera sido muy difícil para el Gobierno poder controlar la gestión de un asunto que éste había promovido con el fin de crear la situación (una nueva Constitución) que buscaría legitimar a través de un referéndum. Esta IDD quedó articulada, como lo dispusieron las Bases Comiciales, a lo que realizara la ANC. Entre la circunstancia que el órgano constituyente produciría y celebración del referéndum (obligatorio) a que ésta conllevaría no se estableció ningún otro requisito particular que el de la sanción del proyecto de Constitución por la ANC. Lo esencial para el Gobierno era que la ANC generara el nuevo texto legal. Había que tener el producto para poder realizar los comicios. Fue lo único lógico que tuvo la celebración del referéndum. Todo lo demás rompió cualquier criterio objetivo (y también legal) en la organización de la consulta.

---

[170] Véase: SANTAOLALLA, Fernando: *Manual de Derecho Parlamentario*. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1990. En el caso venezolano, puede consultarse: PEÑA SOLÍS, José: *El procedimiento legislativo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Departamento de Publicaciones, Caracas, 2009.

[171] REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.746 del 13 de agosto de 1999.

Es imposible encontrarle un principio y un fin razonable a lo que fue la organización del referéndum con el cual el Gobierno logró completar el cambio constitucional en diciembre de 1999. Nada comenzó por el principio ni terminó por el final. Una muestra de ello fue la fase de estructuración de la pregunta que contendría el referéndum. Ésta concluyó dos días antes de la realización de los comicios[172]. Es decir, después de organizado el sistema de votación y terminada la campaña electoral. En esta sección del capítulo, se analiza la dinámica organizativa y electoral del proceso referendario dispuesto en las Bases Comiciales como mecanismo final de la reforma constitucional. Dicha dinámica estuvo bajo el control del Gobierno desde el mismo momento que el Presidente Chávez consiguió que un órgano (constituyente) distinto al Parlamento fuera el encargado de la reforma.

La manera en que se realizó el referéndum para sellar el cambio de la Constitución de 1961 hace difícil situarlo en sentido estricto como un referéndum obligatorio automático. Más bien fue muy *sui generis*, debido a que su activación fue anticipada y su celebración fue inmediata. Un primer elemento que lo confirma está en que la organización del referéndum por el CNE comenzó muchas antes de generarse la circunstancia que haría irreversible dicha consulta[173]. Lejos de ser un proceso automático cuyo inicio, según las Bases Comiciales, debió haber sido una vez que la ANC tuviera lista la nueva Constitución, éste fue puesto en marcha tras la instalación de dicho órgano constituyente en agosto de 1999. En otras palabras, no había aún un nuevo texto constitucional sancionado por la ANC y ya el referéndum al que iba a ser sometido dicho texto había comenzado a organizarse.

El hecho de que la ANC no tuviera listo el texto constitucional para el momento que arranco la organización del referéndum no significa que no hubiera un proyecto. En realidad, los componentes principales de la CRBV ya estaban elaborados. Éstos fueron anunciados por el presidente Chávez en su discurso del 5 de agosto de 1999 ante la ANC con motivo del inicio de sesiones del órgano constituyente[174]. Dos días antes, en el acto de instalación de la Asamblea, que tuvo lugar en el Aula Magna del Universidad Central de Venezuela, Chávez aprovechó su discurso para exhortar a los miembros de la ANC: "a trabajar sin descanso, de domingo a domingo y las veinticuatro horas de día, para elaborar la Constitución en un plazo de tres meses"[175]. No era necesario que el nuevo texto constitucional estuviera listo para definir los plazos para la celebración del

[172] Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 991126-434…, *op. cit.*

[173] Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 991103-324, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral, resuelve ratificar y convocar a todos los ciudadanos que fueron seleccionados en los pasados procesos electorales como miembros de las juntas regionales y municipales electorales, con el fin de que se incorporen al proceso de referéndum de la nueva constitución, a efectuarse el 15 de diciembre del presente año", en *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, n. 44, 18 de octubre de 1999, Caracas.

[174] Véase: CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, Palacio Federal Legislativo, Caracas, 5 de agosto de 1999", en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999: Año de la Refundación de la República*, Anauco Ediciones, Caracas, 2005, pp. 273-310. Consúltese en especial las págs. 305 y 307, donde el Presidente Chávez vuelve de nuevo a exhortar a los miembros de la ANC sobre la necesidad de tener una nueva Constitución lo más pronto posible: "El apoyo de las Fuerzas Armadas lo tienen entero… para facilitarles lo que ustedes necesiten, tranquilidad, las doce horas del día y las doce horas de la noche; las 24 horas de los lunes y las 24 horas de los domingos; para que produzcamos, lo más pronto posible, la nueva carta fundamental y la transición. Yo creo que en el mes de diciembre pudiéramos tener un nuevo Congreso Nacional, yo creo que en el mes de diciembre pudiéramos tener, ya naciendo, la V República, si apuramos el paso, si apuramos el avance…" pág. 307.

[175] OFICINA CENTRAL DE INFORMACIÓN: *Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela el 03-8-99*, [videograbación], Biblioteca Nacional de Venezuela, Caracas, 1999.

referéndum. El presidente Chávez ya había fijado –con antelación- el cronograma que tendría el referéndum para legitimar la nueva carta magna.

El presidente Chávez había establecido que el referéndum se realizaría en diciembre de 1999. La fecha precisa fue anunciada al país a finales del mes de octubre por el propio Chávez. La misma se había fijado semanas atrás en una reunión entre el Presidente de la República y el Presidente de la ANC[176]. Sin embargo, no se hizo oficial hasta el 3 de noviembre cuando la ANC anunció la convocatoria del referéndum[177]. Ello significa que su convocatoria no fue automática. En términos reales, fue una decisión del presidente Chávez, mientras, en términos formales, fue facultativa del órgano constituyente. No hubo nada de automático ni neutral en la puesta en marcha y organización del referéndum; todo estuvo controlado y no precisamente por el CNE. Éste se limitó a organizar la consulta con arreglo a las pautas dictadas por el Gobierno y por la ANC.

La velocidad en la organización del referéndum por el CNE estuvo marcada por el mismo ritmo que el presidente Chávez le exigió a la ANC en la producción de la nueva Constitución. A pesar de que en las Bases Comiciales el Gobierno había fijado que el período de funcionamiento del órgano constituyente sería de ciento ochenta días (art. 4), Chávez conminó a la ANC a tener listo el nuevo texto constitucional en la mitad de ese tiempo. Fue una especie de urgencia legislativa, la cual se trasladó de igual modo al plano electoral. El CNE ni siquiera había terminado de cerrar el proceso comicial (de julio de 1999) en el cual fueron escogidos los representantes a la ANC cuando inició de manera paralela el proceso de organización del referéndum para someter a consulta un nuevo texto constitucional que aún no estaba del todo terminado.

Con este ritmo acelerado de reforma, el presidente Chávez fue en contra de algunos aspectos de las Bases Comiciales que él mismo había logrado imponer. Al haber forzado la organización del referéndum antes de haber estado terminada la nueva Constitución, el Gobierno desvirtuó el supuesto carácter automático del referéndum establecido en el artículo 9 de dichas Bases. El Gobierno había vulnerado el único elemento formal que se había procurado para fundamentar la organización del referéndum. Paradójicamente, después de haber conseguido legitimar (en el referéndum consultivo) la manera de realizar el referéndum para completar la reforma constitucional, Chávez se apartó de las formas establecidas por él (en sus Bases Comiciales). Aunque se pudiera afirmar que la celebración de dicho referéndum fue legítima, porque así lo decidieron los venezolanos en el primer referéndum, el modo en que se activó no lo era; fue distinto a lo que establecían las Bases Comiciales.

Las Bases Comiciales pautaban que la nueva Constitución debía ser sometida a referéndum dentro de los treinta días continuos a ser sancionada por la ANC. Es cierto, que hubiera sido, prácticamente imposible activar, organizar y celebrar un referéndum nacional en el plazo previsto en las Bases. No obstante, fue precisamente dicho plazo establecido por el Gobierno de manera deliberada, el que sirvió de justificación al CNE y a la ANC para adelantar la organización y convocatoria del referéndum sin haber aún estado listo el texto constitucional. La cuestión está en que al haberse puesto en marcha el referéndum antes de presentarse la circunstancia que hacía de éste un requerimiento quedaba al descubierto que el mismo no era, en realidad, obligatorio, sino facultativo y que su activación no era automática.

---

[176] Véase: CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo de la presentación al país de los resultados de su viaje por Asia y Europa, Palacio de Miraflores, Caracas 30 de octubre de 1999", en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999: "Año de la Refundación de la República*…, *op.cit*., pp. 397-436.

[177] REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.821 del 3 de noviembre de 1999, Caracas.

El hecho de que al final para poder dar cumplimiento a un supuesto referéndum obligatorio automático, éste acabara siendo convocado por la ANC y organizado por el CNE de manera previa a la circunstancia exigida, demuestra que la agenda del proceso referendario no respondía a elementos formales y normativos. Respondía a un control político del actor que había promovido la reforma constitucional: el presidente Chávez. A partir de la legitimación que alcanzaran las Bases Comiciales con el referéndum consultivo, el presidente logró terminar de configurar el conjunto ganador contra el *statu quo* del que habla la teoría de jugadores con veto. Sus más evidentes manifestaciones fueron, por un lado, el famoso "Triunvirato Chavista"[178], que se conformó dentro de la directiva del CNE y por otro lado, la amplia mayoría oficialista que colmaba la ANC, incluyendo, por ende, al cuerpo de autoridades.

La legitimidad ganada en el primer referéndum fue aprovechada por el Gobierno para forzar los tiempos de organización del segundo referéndum. Al no haberse mantenido ni siquiera el carácter obligatorio automático que establecían las Bases Comiciales, podría decirse que este segundo proceso referendario fue más abiertamente *de facto* que el primero en lo que respecta a su organización y celebración. No conforme con haber vulnerado los preceptos establecidos en la Constitución de 1961, el modo (revolucionario) como el Presidente Chávez logró completar el cambio constitucional en 1999 condujo, en cierta medida, a contrariar algunas de las pautas fijadas en las Bases Comiciales. Cabría alegar que fue una cuestión de diseño o de inconsistencia de este instrumento, pero lo cierto es que ello saca a la luz que, por ejemplo, la organización del referéndum «aprobatorio» de la CRBV careció, en sentido estricto, de reglas formales.

Aunque no tuvo consecuencias prácticas para Chávez, éste al haber optado por una vía distinta a la marcada por la Constitución de 1961 para llevar adelante la reforma, no sólo vulneró dicha norma fundamental sino también, como cabría esperarse, otras Leyes. En comparación con el referéndum consultivo, el cual sí estaba contemplado en la LOSPP de 1997, la organización de un referéndum (obligatorio automático en treinta días) para concluir el cambio constitucional no tenía ningún tipo de fundamento jurídico. Dicho referéndum, en específico, únicamente estaba fijado en las Bases Comiciales y éstas no eran una Ley. Esto hacía imposible, desde el punto de vista legal, que la consulta pudiera organizarse con arreglo a lo dispuesto en la LOSPP. La misma, en su artículo 1, dejaba claro que: "…se aplicará esta Ley en la organización y realización de referendos que ella consagra, así como cualquier otro proceso electoral y referendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o de la Ley."[179].

El referéndum que completó el proceso de cambio constitucional en 1999 no estaba previsto en ninguna Ley. Aunque en su decreto de convocatoria de dicho referéndum, la ANC utilizó como fundamento legal la LOSPP, esta Ley, en realidad, fue la gran ausente en un proceso referendario muy característico, cuyos aspectos organizativos no estaban tipificados en la misma. Ello hace que no tenga ningún sentido intentar establecer el nivel de cumplimiento que tuvo la organización y celebración del referéndum con respecto a las disposiciones previstas en la LOSPP. Ninguno de los procedimientos y plazos contemplados en esta Ley correspondían con los del proyecto de referéndum «aprobatorio» de la CRBV que debía, según las Bases Comiciales,

[178] Bajo dicha denominación se conoció al grupo que conformaban los tres principales rectores del CNE, los cuales eran afectos al Gobierno: Andrés Caleca, Eladio Hernández y Juvencio Pulgar. Véase al respecto: BERMÚDEZ, Ángel: "Caleca niega injerencia del Ejecutivo en el CNE", en *El Universal*, edición del 26 de marzo de 1999, pág. 11.

[179] REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997.

celebrarse de forma inmediata a la sanción de la nueva carta fundamental por el órgano constituyente.

El único aspecto, si se quiere formal, que determinó la organización del referéndum estuvo en la pauta temporal de su celebración, fijada en las Bases Comiciales en el artículo 9. Como el referéndum debía ser realizado dentro de los treinta días siguientes a la sanción del nuevo texto constitucional, todo lo relativo a las etapas iniciales del proceso referendario: activación, estructuración, organización, incluso, las campañas informativa y electoral, fueron forzadas por el Gobierno a coincidir en el tiempo y hasta a contrariar una secuencia lógica. La expresión más evidente de ello fue la campaña por el Sí que había comenzado el presidente Chávez cuando apenas la ANC estaba trabajando en la elaboración de la nueva Constitución. Para esto, Chávez se valió, desde el principio, de incesantes alocuciones (oficiales) al país por radio y televisión.

La estrategia comunicacional del Gobierno se asemejó a una especie «preventa» de un producto aún en fase de desarrollo, pero del que se ya anunciaban sus ventajas diferenciales con respecto al de la competencia, es decir, a la Constitución vigente, creada bajo la hegemonía de los partidos tradicionales a inicios de la democracia. Estaba claro que el presidente Chávez no tenía por qué esperar a que estuviera terminada la Constitución para comenzar su campaña a favor del nuevo texto fundamental. La mayoría oficialista que dominaba la ANC garantizarían dicho producto en términos cercanos a los previstos por el propio Chávez. El control que tuvo el Gobierno sobre la ANC, le permitió anticipar acciones dirigidas a viabilizar y concretar sin mayor articulación las distintas etapas del referéndum sobre la nueva Constitución.

La enorme desarticulación de las etapas que presentó el proceso referendario para completar la reforma constitucional no trajo, sin embargo, problemas que pudieran frenar su ejecución. Cada una por separado evolucionó de manera incremental conforme avanzaba el trabajo de la ANC. Para cuando el órgano constituyente sancionó la nueva Constitución, activó –oficialmente- el referéndum (obligatorio) y estableció la pregunta (que después adoptaría el CNE), muchos de los aspectos organizativos del inmediato proceso comicial estaban en pleno desarrollo. Algunos de ellos lo que hicieron fue adquirir formalidad. En este sentido, la campaña (electoral) que había iniciado con anticipación el Gobierno a favor del Sí se concretó alrededor del texto recién sancionado, el cual el presidente Chávez terminó apodando como "la Bicha"[180].

La campaña (extremadamente personalista) de Chávez en torno al referéndum para sellar la reforma constitucional fue el primer elemento vertebrador de la agenda de dicha IDD. No fue ni la activación de la consulta, ni la estructuración de la pregunta; estás vendrían después para completar el control del Gobierno sobre el referéndum. Contrario a lo que plantea la teoría de los jugadores con veto, no siempre hay una secuencia clara ni una ponderación precisa de los elementos que permiten el control de la agenda de un referéndum. El control de la agenda por parte de un actor del sistema político puede comenzar con la promoción del referéndum aun cuando éste no sea facultativo. En el caso del referéndum «aprobatorio» de la CRBV, la dinámica de construcción de la agenda no comenzó ni siquiera por configuración formal en las Bases Comiciales de dicho referéndum como obligatorio; comenzó mucho antes. Se inició cuando Chávez logró acercar las preferencias de la mayoría de los actores del sistema en

[180] Véase: CHÁVEZ, Hugo: "Aquí está la 'bicha', tremenda Constitución", en MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN: *La Revolución en la República Bolivariana de Venezuela: Cronología diciembre 1998-diciembre 2001*, tomo I, año, pág. 190. Consúltese también: PETKOFF, Teodoro: *Hugo Chávez, Tal Cual*, Catarata, Madrid, 2002, en especial, págs. 187 y ss.

torno a la idea de un nuevo texto fundamental surgido de una Constituyente, el cual fuera refrendado por el cuerpo electoral.

Los esfuerzos de Chávez en alinear las preferencias de algunos actores, como la CSJ y el CNE, mientras neutralizaba las del Congreso Nacional, fueron sólo una parte inicial del proceso. Ya después al Gobierno no le haría falta seguir haciéndolo. El conjunto ganador contra el *statu quo* que logró confeccionar el presidente Chávez para llevar adelante la reforma constitucional contó con la particularidad de crear un jugador con veto institucional que era (hasta entonces) ajeno al sistema. Una vez que el Gobierno consiguió poner en marcha la reforma constitucional (con la celebración del referéndum consultivo) ello le permitió introducir a la ANC como un actor adicional, el cual no necesitó ser alineado. Éste nacería ya alineado a los intereses del Gobierno. En otras palabras, el Gobierno no tuvo que acordar su proyecto de reforma con el órgano constituyente que el mismo había impulsado. La ANC se encargaría de materializarlo y de defenderlo de sus oponentes.

Los tres meses y medio que estuvo la ANC trabajando en la nueva Constitución le reportaron al Gobierno un tiempo (extra) para hacer campaña a favor del futuro texto constitucional. El presidente Chávez no perdía oportunidad en sus crecientes y repentinas apariciones por "cadena nacional" de radio y televisión para comentar sobre la (eventual) aprobación del nuevo texto fundamental que estaba elaborando la ANC. Lo daba como un hecho. Ello fue la antesala de lo que sería la campaña electoral (oficial) del referéndum, la cual no duró ni un mes. En realidad, fueron dos semanas como mucho. Fue un tiempo ajustado a lo previsto en las Bases Comiciales. La CRBV fue sancionada por la ANC el 19 de noviembre de 1999, momento en el que empezaron a contar los treinta días que estipulaban las Bases para someter a referéndum la recién aprobada Constitución.

En menos de un año el Presidente Chávez había logrado instalar en el imaginario social venezolano que su idea de cambio constitucional era la única opción posible. Cualquier actor del sistema que contrariara dicha tendencia corría el riesgo de la exclusión social y política; quedaba expuesto a una sanción social de la mayoría. En ese escenario se encontraban los partidos políticos tradicionales y el propio Congreso Nacional. Muchos de sus integrantes acabaron abrazando la reforma y haciendo campaña a favor del Sí en el referéndum por razones de sobrevivencia política. No fue que los partidos tradicionales estaban en una situación de desventaja, era sencillamente que no estaban en condiciones de competir. Su debilidad institucional, en términos de representación política y capacidad de convocatoria, era tal que dicha debilidad se trasladaba a las instituciones que éstos controlaban. La escasa oposición a la nueva Constitución vino de ciertas figuras políticas e intelectuales (algunas, paradójicamente, eran miembros de la ANC[181]), las cuales se articularon desde organizaciones de la sociedad civil, pero sin mayor resonancia.

Las dos victorias electorales (seguidas) que tuvo el Polo Patriótico en el referéndum de abril y en los comicios de julio para la escogencia de los miembros de la ANC habían dejado a Acción Democrática y a COPEI sin mayor posibilidad de hacer frente al movimiento de reforma constitucional del Gobierno. Éstos fueron incapaces de renovarse pese a las evidentes señales de voto castigo que mostraron las urnas desde diciembre de 1998. Pasaron de la reacción a la inacción. Subestimaron lo que podía conseguir en una democracia presidencialista como la venezolana, un militar retirado

[181] Los miembros de la ANC que hicieron campaña a favor del No fueron: Alberto Franceschi, Claudio Fermín, Allan Brewer Carías y Jorge Olavarría. Este último, incluso, se negó a firmar el texto constitucional que proclamara la ANC tras el referéndum. Véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente: Diario de debates*…*op.cit.*

que años atrás había amenazado los pilares del sistema fundado en 1958. Desconocieron que, en realidad, la única institución política que salió renovada en los procesos electorales de finales de 1998 fue la figura del Presidente de la República.

Chávez se valió del enorme poder de la figura del Presidente de la República para terminar de configurar un conjunto ganador contra el *statu quo* que para el momento de la campaña del referéndum con el cual completar el cambio constitucional dicho conjunto era, prácticamente, el único existente en el sistema político. No quedaba un solo jugador con veto con el cual tuviera que acordar el cambio. Si hubiera que trazar alguna *curva de la indiferencia* está recogería más bien a una gran parte del electorado. La abstención en el referéndum en el que sometió la nueva Constitución fue considerable: más del 55% del censo electoral[182]. De haberse establecido (en las Bases Comiciales) un quórum mínimo hubiese sido poco probable que los resultados electorales le hubieran permitido a Chávez validar mediante las urnas la CRBV. La mayoría simple que fijó el Gobierno en las Bases Comiciales fue lo hizo posible el triunfo del Sí.

La regla del triunfo por la mínima, establecida en las Bases Comiciales, fue el elemento que selló el control definitivo del Gobierno sobre el referéndum. No era suficiente con introducir a la población como jugador con veto, fijando un supuesto referéndum obligatorio automático, había que garantizar que la comparecencia de ésta tuviera el efecto político deseado, es decir, que sirviera para legitimar, por una agregación mínima de preferencias (del cuerpo electoral), la misma posición del presidente Chávez. Racionalmente, de poco sirve impulsar una IDD si sus promotores no toman en cuenta el grado de interés que sobre la cuestión que será objeto de consulta puede tener ese eventual jugador con veto que vendría a ser la población. Existe la falsa creencia de que la activación de una IDD conducirá de manera espontánea a una participación electoral masiva.

El que los referéndums sean una institución política que convierte a la población en un jugador con veto adicional no significa que este jugador esté interesado en acordar un cambio del sistema. Puede que ello le resulte indiferente o puede que no le resulte indiferente, pero considere que su participación no sea (tan) necesaria para que se genere el cambio. Con estos argumentos, el objetivo no es entrar en un análisis sobre si dichas situaciones responden a problemas de información, de cultura política o de incentivos selectivos. La cuestión es señalar que el control de la agenda de un referéndum también pasa por fijar el alcance de la participación de la población en términos electorales. El que un referéndum sea de obligatorio cumplimiento de las autoridades no supone que sea de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos. Más bien es un derecho que ellos en están en la libertad de ejercer o no.

Cuando el Gobierno definió por medio de las Bases Comiciales que "la Constitución quedara definitivamente aprobada si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos"[183] fijó el alcance de la participación de la población en términos electorales. Dicho alcance no establecía una cuota mínima de participación para considerar válido el proceso. Con independencia de cuantos electores participaran lo que determinaba el resultado (ganador) era que una opción superara por un voto a la opción contraria. Ello le permitió al Gobierno, como principal promotor del proceso referendario, eliminar el riesgo, siempre latente, de no conseguir una amplia participación electoral. Con un control sobre la regla electoral para validar la nueva Constitución, el Presidente Chávez obtuvo una victoria en el referéndum por la

[182] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Referendos nacionales efectuados en Venezuela (1999-2000)*, Dirección de Estadísticas Electorales, Caracas, 2002.
[183] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669…, *op.cit*.

«abrumadora mayoría» de menos del 30% del padrón electoral[184]. Una constante que sería el signo distintivo de los posteriores referéndums promovidos por Chávez.

El referéndum para validar la CRBV fue el cuarto proceso electoral que vivieron los venezolanos en apenas doce meses. Aunque el Presidente Chávez consiguió mantener al país en un estado electoral permanente, con dicho referéndum se empezó a evidenciar los límites de este recurso político cuando se peca de su empleo intensivo en una sociedad sin tradición política en el uso de las IDD. Es posible que la elevada abstención que caracterizó al referéndum haya sido producto de cierto cansancio electoral en la población. A ello hay que sumar el cambio abrupto de prioridades que supuso para la sociedad venezolana en su conjunto las dramáticas consecuencias de las fuertes inundaciones que azotaron al estado central de Vargas en los días previos a los comicios[185]. Pese al gran número de muertes (aún sin cuantificar), el Gobierno decidió seguir adelante con la realización del referéndum[186].

En medio de una situación de emergencia nacional sin precedentes, el presidente Chávez completó la reforma constitucional con el desarrollo de un referéndum, donde la victoria del Sí conllevó a un acto muy singular, el cual ni siquiera estaba contemplado en las Bases Comiciales. Dicho acto fue «la proclamación» de la nueva Constitución por la ANC. Fue la única forma que tuvo el Gobierno para poder aparentar que el texto constitucional fue aprobado por el cuerpo electoral. Como la ANC ya había sancionado la Constitución antes del referéndum, una manera de que el órgano constituyente fuera *a posteriori* el receptor del veredicto popular fue utilizando el acto de la proclamación como estrategia de culminación del proceso de producción legislativa. Sin embargo, este acto, en realidad, no fue más que la primera de las muchas veces que fue promulgada la CRBV.

3.5 La proclamación de una nueva Constitución legitimada en referéndum

Con arreglo al papel que en un Estado de Derecho tiene cada una de sus instituciones, lo lógico es que nueva una constitución política, sea someta primero a la aprobación del cuerpo electoral, después sea sancionada por el órgano legislativo y por último, sea promulgada por el poder ejecutivo. Éste no fue el caso de la CRBV en 1999. En primer lugar, fue sancionada por un órgano distinto al poder legislativo, el cual no estaba contemplado en el ordenamiento constitucional de entonces. En segundo lugar, no fue proyecto de Ley aprobado en referéndum por el cuerpo electoral; fue una norma que logró ser legitimada mediante dicho procedimiento. En tercer lugar, fue «proclamada» por la ANC tras la realización del referéndum. Y en cuarto lugar, fue promulgada en dos ocasiones por el Ejecutivo Nacional.

El enorme vacío legal que caracterizó la reforma constitucional de 1999 se hizo del todo evidente en la última parte del proceso. Las Bases Comiciales que habían

[184] De un censo electoral que alcanzaba los once millones de votantes (10.940596), la opción del Sí resultó ganadora con menos de tres millones y medio de votos (3.301.475). CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Referendos nacionales efectuados en Venezuela (1999-2000)*…, *op.cit.*

[185] ALTEZ, Rogelio y REVET, Sandrine: "Contar los muertos para contar la muerte: discusión en torno al número de fallecidos en la tragedia de 1999 en el estado Vargas-Venezuela", en *Revista geográfica venezolana*, n. extra 1, 2005, pp. 21-43.

[186] En un intento por evitar que el referéndum cayera en un segundo plano, el presidente Chávez utilizó la tragedia de Vargas para establecer una analogía con una gesta histórica del Padre de la Patria: Simón Bolívar. En este sentido, Chávez se valió de una célebre frase que pronunció Bolívar con motivo del terremoto de Caracas de 1812: "…si la naturaleza se opone lucharemos contra ella y haremos que nos obedezca", para llamar a la población a votar en el referéndum del 15 de diciembre como un acto de heroísmo en los trágicos momentos que vivía el país. Sobre la instrumentación política de la tragedia, véase: VÁSQUEZ LEZAMA, Paula: *Poder y catástrofe: Venezuela bajo la tragedia de 1999*, Santillana, Caracas, 2010.

servido al presidente Chávez para fijar el procedimiento de sanción de la futura Constitución no contemplaban que debía hacerse tras la celebración del referéndum. Sólo señalaban que la Constitución quedaría definitivamente aprobada de superar los votos afirmativos a los negativos en el referéndum. Se daba por descontado que la nueva Constitución debía ser promulgada, la cuestión estaba en la forma de hacerlo. Más allá del efecto vinculante que tuvieron los resultados, en esta sección del capítulo, se analizan las consecuencias del proceso referendario tras la celebración de los comicios donde resultó ganadora la opción del Sí.

Las consecuencias del referéndum «aprobatorio» de la CRBV fueron múltiples y tuvieron un gran alcance mucho antes de que entrara en vigor la nueva constitución. Más allá de servir para legitimar el texto constitucional sancionado por la ANC, los resultados del referéndum validaron también la actuación del órgano constituyente. No sólo legitimaron la norma fundamental que dicho órgano había creado, también refrendaron la gestión del mismo. A raíz de los resultados del referéndum, la ANC se vio legitimada para continuar desarrollando su actividad. El trabajo de la ANC no concluyó al haber elaborado la Constitución como cabría esperarse; dicho órgano constituyente se encargó de legislar el polémico proceso de transición de los Poderes Públicos. Para ello, la ANC se valió de los Estatutos de Funcionamiento que se había otorgado cuando fue constituida[187].

Entre las primeras actuaciones de la ANC a los pocos días de la realización del referéndum fue la de «proclamar» la CRBV. Un acto bastante primitivo, más bien característico de los regímenes absolutistas de los siglos XIII y XIX en Europa[188], el cual desentonaba bastante con una Constitución, considerada por sus defensores como de las más modernas del mundo[189]. El acto de proclamación del nuevo texto constitucional fue otro de los tantos aspectos *ex post facto*, que, como se dijo al comienzo del capítulo, rodearon el marco formal sobre el que se sustentó la reforma. Los venezolanos habían atravesado por un referéndum consultivo (en abril) y por las elecciones del órgano constituyente (en julio) que crearía una Constitución, sin ni siquiera conocer el procedimiento final bajo el cual entraría en vigor la nueva norma fundamental tras el referéndum que contemplaban las Bases Comiciales.

La proclamación de la carta magna fue una facultad que se atribuyó la ANC. Este órgano, una vez constituido, terminó de configurar formalmente los aspectos que faltaban (en las Bases Comiciales) de la reforma constitucional y de su correspondiente proceso referendario final. Dentro de sus Estatutos de Funcionamiento, la ANC estableció en el artículo 90 que: "Si el resultado del referéndum fuera aprobatorio y estuviera en el lapso debido, la Asamblea Nacional Constituyente proclamará solemnemente la Constitución"[190]. Lo que más llama la atención de esta disposición es lo relativo a "el lapso debido". Da entender que los resultados del referéndum, es decir,

---

[187] Véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente (Diario de Debates) Agosto-Septiembre 1999*, en concreto, Sesión del 07 de agosto de 1999. También puede consultase en el texto en: *Gaceta Oficial*, núm. 36.786 del 14 de septiembre de 1999.

[188] Un ejemplo muy célebre fue la Constitución española de 1812. Véase al respecto: CUENCA MIRANDA, Alfonso: "Poder constituyente y Constitución de Cádiz", en COSCULLUELA MARTÍNEZ, Bárbara (Coord.): *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Asociación Profesional de Letrados de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, pp. 63-76

[189] Véase: MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN: *Una Constitución Bolivariana para una Patria nueva*, Encarte Especial, MINCI, Caracas, 2014.

[190] ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente (Diario de Debates) Agosto-Septiembre 1999*…, *op.cit.*

el escrutinio de los votos, debían cumplirse en un plazo determinado. No obstante, dicho lapso de tiempo no estaba fijado en ninguna parte.

Otra interpretación sobre "el lapso debido" de los resultados del referéndum podría estar en que la ANC consideró la posibilidad de que éstos no necesariamente hubieran estado listos antes de que dicho órgano terminara su período de ciento ochenta días. Sin embargo, ello hubiera sido incongruente con el ejercicio de la potestad que se había atribuido la ANC de proclamar la CRBV. En el caso de que el órgano constituyente hubiese empleado todo ese tiempo para elaborar la nueva constitución, le hubiera resultado imposible realizar la proclamación de la nueva carta magna. Éste habría terminado de funcionar para el momento en que se hubiese celebrado el referéndum. Por tanto, si la ANC había dispuesto que fuera ella misma la que debía proclamar el texto fundamental sometido a referéndum, éste y sus correspondientes resultados debían estar listos antes de que dicha Asamblea dejara de sesionar. Ello deja al descubierto que la disposición de que correspondía a la ANC proclamar la CRBV fijó de manera indirecta unos márgenes temporales en lo que respecta a la fase comicial del referéndum, específicamente, en lo concerniente a los *outcomes* del proceso electoral.

El que la ANC haya establecido indirectamente unos términos temporales al escrutinio del referéndum para resolver la entrada en vigor de la CRBV demuestra que la agenda del referéndum que legitimó dicha Constitución estuvo controlada hasta en lo relativo a la gestión de los resultados electorales. De hecho, la ANC se valió de una totalización parcial de los resultados para realizar la proclamación de la nueva Constitución a tan sólo cinco día de realizados los comicios. La velocidad que imponía el presidente Chávez a la reforma se ponía de manifiesto de nuevo. A apenas cuarenta y ocho horas de haberse celebrado el referéndum, el CNE había emitido una resolución en la que daba ganadora la opción del Sí sin haber terminado de cerrar el escrutinio. De poco valdría cualquier eventual impugnación de las actas electorales por el sector que promovió el No si ya el ente comicial había resuelto que: "…el número de Actas de Escrutinio faltantes no incide en el resultado general del referendo…"[191].

La celebración del referéndum y la totalización de sus resultados no podían rebasar (en el tiempo) la existencia de la ANC. En este caso, como sí sucedió en el anterior referéndum de abril, la introducción de la población como jugador con veto no buscaba suplantar al órgano encargado de la reforma. Ni siquiera su introducción era para acordar con ésta un cambio del sistema. Ya la Constitución había sido sancionada sin necesidad previa de conocer la opinión del cuerpo electoral. El referéndum sirvió fue para legitimar dicho cambio. Un cambio que debía ultimar la ANC después de la celebración de los comicios. Ello garantizaba que el Congreso Nacional siguiera excluido hasta el final como agente de la reforma y que correspondiera al órgano constituyente ser el receptor de los resultados del referéndum para entonces proceder a proclamar la CRBV.

Lo que no quedaba claro con la proclamación de la nueva Constitución por la ANC era el momento en que la carta magna entraría en vigor. En la Disposición Final de la CRBV se dispuso que: "Esta Constitución entrará en vigencia el mismo día de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela…"[192], no obstante, el Acta de Proclamación, de fecha 20 de diciembre de 1999, establecía: "…el inicio de la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela elaborada por

[191] Resolución n. 991217-547 del Consejo Nacional Electoral, emitida el 17 de diciembre de 1999. Véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*…*op.cit*.

[192] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860…*op.cit*.

esta Asamblea Nacional Constituyente."[193]. Esta clase de indeterminación se asemejaba bastante a la que presentó el proceso de sanción del texto constitucional expuesto en las Bases Comiciales. Dichas Bases, al señalar, en su artículo 9, que: "…la Constitución quedara definitivamente aprobada…"[194], dejaba entrever que para sancionar la misma habría más de un mecanismo que el del referéndum.

Aunque la CRBV fue publicada (por primera vez) en Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1999, las actuaciones que desarrolló la ANC en los días posteriores a la proclamación de la nueva carta fundamental, evidencian que el momento en que ésta entró en vigor fue tras dicho acto de proclamación. El "estado de transición" que decretó el órgano constituyente, ordenando una inmediata organización de los poderes públicos, confirmaba que la promulgación de la carta magna fue realizada inicialmente por la ANC. El acto de proclamación de la CRBV que realizó la ANC fue en realidad el de su promulgación. Incluso, fue la propia Asamblea la que ordenó, en principio, la publicación en Gaceta Oficial de la «proclamada» Constitución. La posterior promulgación de la CRBV que hizo Chávez como Presidente de la República no fue más que acto de valor simbólico al haber sido el abanderado de la reforma. El hecho que tres meses más tarde la Constitución fuera publicada de nuevo en Gaceta Oficial así lo confirma.

El problema no está tanto en que la CRBV fuera proclamada por la ANC, la cuestión está en que si el referéndum fue sobre un "proyecto de constitución", tal como lo anunciaba la pregunta, se supone que tras el referéndum dicho proyecto para que se convirtiera en Ley debía ser sancionado. Si al menos el acto de proclamación que hizo el órgano constituyente, tras el referéndum, hubiera emulado en sus formas un procedimiento (legislativo) de sanción y no uno de promulgación, le hubiese sido posible a la ANC aparentar que estaba siendo receptor de un mandato imperativo por parte del soberado. Sin embargo, el hecho de haber sancionado el texto constitucional antes del referéndum conllevó a la que la ANC tuviera que emplear otro procedimiento distinto al de la sanción para poder simular que ultimaba el proceso de producción legislativa de la norma fundamental.

En un escenario donde el cambio constitucional ya había sido sancionado (previamente) por la ANC, el supuesto referéndum «aprobatorio» había tenido el efecto de someter a la población a una situación de tómalo o déjalo de la que habla la teoría de los jugadores con veto cuando hay un control exclusivo de la agenda[195]. Pero dicha situación no fue producto, realmente, de un referéndum obligatorio automático (establecido en la Ley), sino de uno de tipo facultativo que se auto atribuyó el Gobierno al configurar las Bases Comiciales y que gestionó la ANC a su conveniencia. Ésta sancionó primero el texto constitucional y después convocó un referéndum. Ello significó que la población no fuera un jugador con veto en sentido estricto; al menos uno necesario para completar la reforma constitucional. Tanto el asunto objeto de consulta como la manera en que había sido configurada la misma evitaron que el cuerpo electoral pudiera tener un papel determinante como jugador con veto.

El papel que podría jugar el cuerpo electoral no es el mismo si es introducido como jugador con veto a través de un referéndum cuyo asunto ya ha sido objeto de

[193] Véase: ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*…, *op.cit*. (El subrayado es nuestro).
[194] Véase: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669…*op.cit*. (El subrayado es nuestro).
[195] Como señala TSEBELIS: "…if a veto player controls the referendum agenda, he cancels other veto players as such. The reason is that the veto player with agenda control of a referendum can select whether to use the procedures of direct or indirect democracy, and all other players have to provide him with the most advantageous solution." TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutional Work…, op. cit.*, pág. 130.

decisión. Como se analizó en el capítulo 1, existen niveles de intervención de la población como jugador con veto. Dichos niveles tienen ver con el poder que tiene o se le concede al jugador dentro del esquema de acuerdos (necesarios) para cambiar el sistema. El hecho que los referéndums puedan tener un alcance diverso como recurso político (consultivo, ratificatorio, aprobatorio) significa que la posición del cuerpo electoral como jugador con veto es variable. No todos los referéndums otorgan el mismo poder veto a la población. En cada proceso referendario el cuerpo electoral comparece con un determinado poder de veto.

En vista de que el objeto de consulta que tuvo el referéndum para completar la reforma constitucional de 1999 fue una norma producida por la ANC, el papel del cuerpo electoral como jugador con veto fue complementario en la decisión final del cambio (revolucionario) del sistema político venezolano. Dicha decisión ya había sido tomada. Por otra parte, el peso que podía tener la población en los resultados electorales del referéndum era relativo ya que las Bases Comiciales habían establecido una mayoría simple. Con independencia del nivel de abstención y de los votos en blanco que se presentaran, la opción del Sí, sólo necesitaba la mitad más uno del total de los votos válidos para resultar la opción ganadora. Podría decirse lo mismo para la opción del No, la cuestión está en que, a diferencia de lo que planteaba la Constitución de 1961, ni las Bases Comiciales, ni la ANC habían definido (previamente) el efecto que tendría dicho escenario. No había establecida ninguna consecuencia en caso de resultar el No la opción ganadora.

Existe una enorme diferencia entre el papel como jugador con veto que le asignaron las Bases Comiciales a la población en el referéndum constitucional de 1999 y el que le asignaba la Constitución de 1961. La capacidad de veto de la población en el referéndum que planteaba dicha Constitución para su reforma llegaba al extremo de poder paralizar completamente cualquier proyecto en el caso de un eventual resultado negativo en las urnas. Lo eliminaba de la agenda legislativa para el resto del período constitucional[196]. Era evidente que una consecuencia –plausible- de esta naturaleza le otorgaba al cuerpo electoral un gran poder como jugador con veto dentro de toda reforma constitucional de amplias dimensiones. Con la misma fuerza que tenía para aprobar el proyecto, también su negativa podía sacarlo de los planes que tuvieran las autoridades representativas del momento.

El proceso referendario previsto en la Constitución de 1961 para su reforma sí dejaba al Congreso a expensas de un posible veto que pudiera acabar con dicha reforma de forma definitiva. Era un riesgo latente. Así como el Parlamento podía conseguir la aprobación, de igual forma se exponía al riesgo de ver cancelado su proyecto de reforma por decisión de un jugador (extra), al cual debía dejarlo participar. Dicho riesgo fue eliminado dentro de la configuración formal que hiciera el Gobierno y la ANC del proceso referendario final para sustituir precisamente esa Constitución que le daba a la población un enorme poder de veto en un referéndum sobre un cambio de la carta magna. Dentro del proceso referendario ideado por el Gobierno, había un gran desequilibro en cuanto a los efectos formales que tendrían las dos opciones del referéndum.

El referéndum constitucional establecido en las Bases Comiciales, introducía a la población como jugador con veto, pero limitaba su poder de veto. Las consecuencias eran precisas en caso de consentir, pero eran inexistentes en caso de disentir. El

[196] Tal como rezaba el artículo 247 de la Constitución de 1961: "Las iniciativas de enmienda o reforma rechazadas no podrán presentarse de nuevo en el mismo período constitucional.", CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 3.357… *op.cit.*

referéndum tuvo el propósito de crear un jugador con veto que era oportuno en vez de obligatorio. Si bien, como plantea la teoría de los jugadores con veto, un mayor número de éstos hace difícil el cambio del sistema[197], a veces crear algunos demás para aumentar el tamaño del conjunto ganador contra el *statu quo* puede resultar ventajoso para aquel actor que promueve el cambio. Como al final, la base dicha teoría está en que el cambio se produce cuando menor es el número de jugadores con veto, pero también cuando es cercana la distancia (ideológica) entre éstos[198], si este conjunto, como consecuencia de la creación de nuevos jugadores –más que por eliminación y alineación de otros (existentes)-, termina reuniendo una mayor cantidad de éstos con similares preferencias, no hay razón, entonces, para que no se produzca el cambio.

El Presidente Chávez había logrado eliminar como jugador con veto al Congreso Nacional. Al inicio de la reforma constitucional consiguió sustituirlo eventualmente a través del referéndum consultivo, es decir, introduciendo a la población como jugador con veto. Después, con la ejecución de la reforma, logró sustituirlo definitivamente, al crearse otro jugador con veto: la ANC. Ésta junto con la CSJ y el CNE conformaban el conjunto ganador contra el *statu quo*. En este escenario, la celebración del referéndum constitucional lo que hizo fue aumentar el número de jugadores con veto, pero con la diferencia de que la incorporación de este nuevo jugador no vendría a dificultar el cambio, sino más bien a favorecerlo. Las razones de ello hay que buscarlas en que el referéndum sirvió al Gobierno como mecanismo para la alineación de preferencias sociales en torno al cambio en sí mismo más que para la manifestación de la población sobre la orientación de éste.

En medio del inobjetable sentimiento de cambio que despertó Chávez en la sociedad venezolana, el referéndum constitucional facilitó la ordenación de dicho sentimiento social con arreglo a un proyecto de cambio del sistema político que tuvo como punto de partida sustituir la Constitución con la que se había fundado la democracia. Es muy probable que el proyecto de cambio del presidente Chávez de haber tenido otra orientación y contenido también hubiera logrado canalizar las preferencias de un gran segmento de la población inclinada por la idea de un cambio con independencia de la dirección del mismo siempre y cuando fuera dentro del marco democrático[199]. En esta primera oportunidad de reforma constitucional, para el Gobierno sólo fue suficiente con que una parte del cuerpo electoral diera cuenta de dicha preferencia social por un cambio y no tanto de su orientación, como sí sucedió en el referéndum de 2007, tal como se verá más adelante.

En comparación con los posteriores referéndums de reforma constitucional (parcial), el referéndum de 1999 no fue una situación forzosa para el presidente Chávez. El haber dispuesto como obligatorio dicho referéndum le garantizó a Chávez un escenario electoral en el cual las preferencias de cambio de la población se verían

[197] Según TSEBELIS, los "referenda create one additional veto player in the decision-making process: the people. There are two results from this introduction of a new veto player: First, in principal, it becomes more difficult to change the status quo… Second, the final outcomes will approximate the preferences of the median voter better when the possibility of a referendum exists…" TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutional Work…, op. cit.*, pág. 122.

[198] En palabras de TSEBELIS: "The size of the winset of the status quo has specific consequences on policymaking: significant departures from the status quo are impossible when the winset is small, that is, when veto players are many, when they have significant ideological distances among them, and when they are internally cohesive. I will call this impossibility for significant departures from the status quo policy stability." *Idem*, pág. 2.

[199] Pese a que los intentos de Golpe de Estado que vivió Venezuela en 1992 gozaron de la simpatía de un amplio sector de la población, la democracia seguía siendo la mejor forma de gobierno para los venezolanos. Véase: ZAPATA, Roberto: *Los valores del venezolano*, Consultores 21, Caracas, 1996.

alineadas a su proyecto revolucionario. Entre más veces se repitiera (a corto plazo) dicho escenario era mejor para el Gobierno. El hecho de introducir a la población como jugador con veto le reportaba más beneficios que riesgos. La victoria del referéndum constitucional por parte de Chávez dejaba en evidencia que más que obligatorio a veces es conveniente para el actor promotor del cambio que la población sea un jugador con veto institucional. Ello podría resultar muy provechoso más que todo si al actor promotor percibe que la población ha dado anteriores muestras de que sus preferencias en mayor medida son cercanas al conjunto ganador contra el *statu quo*.

Las continuas victorias electorales que tuvo Chávez entre 1999 y 2000 le dieron seguridad a éste de que podía seguir valiéndose del referéndum como instrumento de cambio. El triunfo del Presidente Chávez y de su Movimiento Quinta República (MVR) en las llamadas "*megaelecciones*" de julio de 2000, que permitieron reiniciar el mandato constitucional de todos los poderes públicos, sirvió de base para que el recién legitimado Gobierno revolucionario volviera a promover un nuevo proceso referendario con el fin de continuar eliminando algunos potenciales jugadores con veto del anterior sistema, pero que aún quedaban en pie dentro de la naciente Revolución Bolivariana. Era el caso de los sindicatos y sus respectivas centrales y confederaciones nacionales, las cuales se encontraban dominadas por los partidos políticos tradicionales. De este peculiar referéndum «sindical» trata el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV

EL REFERÉNDUM SOBRE LA RENOVACIÓN DE LA DIRIGENCIA SINDICAL VENEZOLANA

El tercer referéndum realizado durante los años que Hugo Chávez gobernó Venezuela fueron los comicios de diciembre de 2000 en donde se le consultó a la población sobre la necesidad de cambiar a las autoridades de las confederaciones de trabajadores y de las centrales obreras existentes en el país. Lo más peculiar de este referéndum no reside en el hecho de que fuera promovido desde arriba; podría haberlo convocado en ese entonces la directiva del principal gremio sindical venezolano: la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Lo peculiar es que lo haya promovido el presidente Chávez y lo haya activado el Parlamento. El asunto objeto del referéndum era una cuestión que en todo caso resultaba ser propia de las organizaciones sindicales como parte de la sociedad civil y no del Estado y sus instituciones.

La práctica de la consulta directa a los trabajadores sobre cuestiones laborales bajo reactivos de respuesta dicotómicos del tipo Sí o No es una tradición dentro del mundo de los sindicatos[200]. Este tipo de consulta se le conoce generalmente como «referéndum sindical». Aunque los resultados de estos supuestos referéndums puedan tener un efecto vinculante para las autoridades sindicales, su estructura y desarrollo dista mucho de las auténticas instituciones de democracia directa que son formalizadas dentro de los sistemas políticos como recursos para la toma decisiones sobre asuntos públicos[201]. Cualquier asociación de ciudadanos, con independencia de la actividad social que los reúne, puede realizar una consulta entre sus afiliados y a la misma considerarla un «referéndum». La cuestión está en que los asuntos que son consultados dentro de estas asociaciones son de carácter privado.

El presidente Chávez cuando consideró la posibilidad de realizar un referéndum para reformar el movimiento sindical venezolano traspasó los límites de lo público (que le compete gestionar al Estado) para inmiscuirse en un ámbito privado de la sociedad. Es decir, Chávez convirtió en tema de agenda de un referéndum un asunto sobre el que no tenía ningún poder formal y real de veto. En este capítulo se analiza la dinámica político-institucional del proceso referendario consultivo promovido por el presidente Chávez en el año 2000 para forzar la renovación a corto plazo de las autoridades sindicales que tenían en ese momento todas las centrales obreras y de trabajadores registradas en el país. El propósito no es resaltar el carácter autoritario o más bien la actitud totalitaria que asumía el Gobierno revolucionario al interferir en los asuntos de un sector de la sociedad civil, sino destacar que un referéndum puede llegar a ser utilizado por un actor sin ningún poder formal sobre el asunto para crear a un jugador con veto que permita la eliminación de aquellos jugadores con poder de veto formal.

El éxito precedente que durante la reforma constitucional de 1999 había obtenido el presidente Chávez a través del uso del referéndum lo había convertido en el

---

[200] En torno a experiencias de consultas sindicales en América Latina, véase, entre otros: FERNÁNDEZ, Milagros y VALDÉS, Julio: *Los obreros pinareños: breves apuntes para historia*, Editora Política, Pinar del Río, 1985; JIMÉNEZ NÁJERA, Yuri: *Democracia académico-sindical y reestructuración educativa en la UPM*, Plaza y Valdéz, México, D.F., 2003; Sobre la experiencia europea, consúltese también, en clave histórica: BARRIO ALONSO, Ángeles: *El sueño de la democracia industrial*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1996; MATTERA, Paolo: *Le radici del riformismo sindacale: societá di massa e proletariato alle origini della CGdl (1901-1914)*, Ediesse, Roma, 2007.

[201] Tal como ha señalado AMBROSINI: "Al di fuori delle norme costituzionali esistono inoltre forme di referendum che si potrebbero definire «atipiche». Si tratta, in primo luogo, del referendum sindacale...", AMBROSINI, Giangiulio, *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993, pág. 20.

instrumento ideal del Gobierno para desplazar o alinear a aquellos actores políticos contrarios al proyecto de Revolución Bolivariana. Tras el establecimiento de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en diciembre de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que proclamó dicha Constitución también decretó el comienzo de un «régimen de transición» que implicaba, entre otros aspectos, la renovación de los todos poderes públicos constituidos a través de unas elecciones extraordinarias. Ello vendría a completar el cambio del viejo sistema político, dando paso al nacimiento de la llamada "Quinta República"; el nuevo *statu quo* revolucionario y bolivariano encabezado por Chávez.

La etapa de transición hacia el nuevo régimen democrático bolivariano comenzó con la disolución del Congreso Nacional (bicameral), el cual fue disuelto en enero de 2000; mucho antes de su conversión en una Asamblea Nacional (unicameral). Desaparecía por completo el principal actor (con veto institucional) que se mostró al principio adverso a la reforma constitucional promovida por el presidente Chávez. Éste había conseguido eliminar definitivamente la situación de "gobierno dividido"[202] que se presentó una vez que asumió como primer mandatario en febrero de 1999. Con una nueva Constitución en vigor, la cual volvería a promulgar en marzo de 2000[203], Chávez no separó de su cargo para la renovación del único poder central constituido a través del voto que había salido incólume del proceso constituyente: la Presidencia de la República y tuvo el camino libre para desarrollar una campaña electoral siendo candidato y Presidente a la vez. Algo hasta entonces atípico en Venezuela.

La reingeniería política que hubo detrás de la transición y renovación del Estado venezolano en el año 2000 implicó la creación de un nuevo poder legislativo, pero no sólo en términos institucionales y organizativos, sino también en lo que respecta a sus actores políticos fundacionales. Éste no surgió, ni tuvo como referente al anterior Congreso Nacional; feudo de los partidos AD y COPEI. Su antecesor en realidad fue la Comisión Legislativa Nacional; feudo del MVR. El llamado "Congresillo", designado por la ANC antes de su clausura e integrado por alguno de sus principales miembros, fue el «proto-organismo» de parlamento que trajo consigo la reforma constitucional de 1999. Fue a partir de este singular órgano (ni siquiera previsto en las disposiciones transitorias de la reciente CRBV) que se renovó el poder legislativo. Para el momento de las elecciones, el "Congresillo" era el único y auténtico poder legislativo constituido.

A partir de la eliminación, reconversión y creación de nuevos poderes del Estado por la ANC y su recién sancionada Constitución, el presidente Chávez y su MVR asistió a un proceso electoral para la renovación de todos los poderes públicos, conocido como las "*megaelecciones*" de julio de 2000. El triunfo de Chávez y de su movimiento político en dichas elecciones representó que el anterior conjunto de actores políticos que el presidente había logrado reunir contra el (pasado) *statu quo* de la democracia de los partidos tradicionales se convertía entonces en la constelación de actores defensores del nuevo sistema político que entraba en ese momento en vigor. Chávez comenzaba su segundo gobierno (2000-2006) con la mayoría de los actores institucionales y políticos a su favor; menos uno: los sindicatos.

El presidente Chávez ya había conocido el peso de los sindicatos y de sus potentes recursos organizativos para la movilización, teniendo que ceder a las demandas de los gremios de trabajadores de la compañía petrolera estatal: Petróleos de Venezuela

[202] Sobre los escenarios de "gobierno dividido", consúltese: COLOMER, Josep María: *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2007, pág. 197.
[203] REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta oficial*, n. 5453 del 24 de marzo de 2000, Caracas.

(PDVSA) en la firma del nuevo contrato colectivo a mediados del año 2000[204]. Dentro su proyecto nacionalista y estatista de revolución, Chávez podía en cierta medida dejar a un lado al sector empresarial, cerrar espacios a la inversión extranjera, como de hecho lo hizo; pero no podía hacer lo propio con el sector sindical. Éste representaba a un segmento muy importante de la población que, dicho sea de paso, lo había apoyado electoralmente. Pero los sindicatos y en especial uno de sus principales gremios: la CTV, era un actor no alineado a la Revolución Bolivariana. Ello radicaba en que los sindicatos y sus gremios seguían estando controlados por los partidos tradicionales.

Las posibilidades del Gobierno bolivariano de realizar cualquier cambio en las condiciones labores del ya entonces amplio sector de trabajadores del Estado venezolano se veían limitadas por la natural restricción institucional a la que se supone en una democracia está sujeto cualquier patrón de tener que negociar con los agentes sociales encargados del otro de factor de producción. Ello planteaba un escenario de jugadores con veto para el presidente Chávez, donde los sindicatos manejados por AD y COPEI representaban el principal de estos jugadores. Haciendo a un lado la naturaleza no estatal del actor, en este caso de los sindicatos, se trataba de un escenario parecido al que a Chávez le tocó enfrentar al inicio de su primer Gobierno con el Congreso Nacional. En estas circunstancias, la fórmula que ya había ensayado el presidente Chávez y que le había reportado óptimos resultados para eliminar o alinear a los jugadores con veto era la de realizar un referéndum consultivo. De nuevo, optó por este recurso, pero esta vez lo hizo por intermedio del nuevo poder legislativo: la Asamblea Nacional.

A partir de considerar el nuevo *statu quo* revolucionario bolivariano, que surgió tras la creación de la CRBV y la renovación de los poderes del Estado venezolano, el análisis de la dinámica política-institucional del referéndum de 2000 sobre la renovación de la dirigencia sindical está organizado en cinco apartados. En el primero se aborda la figura del referéndum consultivo dentro de las nuevas reglas formales de juego que dicta la CRBV de 1999. En el segundo apartado se describe el papel jugado por los distintos actores políticos en el proceso de activación del referéndum. En el tercero se examina el contenido del asunto que fue objeto de consulta así como la dinámica que siguió la estructuración de la pregunta del referéndum. En el cuarto apartado se analizan los principales elementos que caracterizaron tanto la organización de los comicios como el desarrollo de la campaña electoral. En el quinto y último apartado se detalla el alcance que tuvieron los resultados del referéndum sobre la estabilidad o cambio de la realidad sindical de entonces.

4.1. Los asuntos de un referéndum consultivo en la Constitución Bolivariana

El referéndum consultivo adquirió rango constitucional a raíz de la nueva Constitución Bolivariana de 1999. Hasta ese momento, este tipo de referéndum sólo se encontraba establecido a nivel de Ley; específicamente, en la LOSPP de 1997. Que el referéndum consultivo pasara a estar contemplado en la reciente constitución no fue una sorpresa. Era de esperarse que las distintas instituciones políticas que había promovido y empleado el presidente Chávez para llevar adelante la reforma constitucional, tales como el referéndum y la constituyente, fueron introducidas en el nuevo texto fundamental. Así se acreditaba, de manera, *ex post facto* el proceso (irregular) que se siguió para cambiar la Constitución de 1961. Pero esto conllevaba un elemento adicional: que en el marco de la CRBV cualquier asunto podía ser objeto de un

[204] Véase: SALAZAR, Gregorio: "Libertades sindicales en Venezuela en los comienzos de la V República", en DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (Ed.): *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, pp. 135-152.

referéndum, incluyendo el de convocar –en cualquier momento- una asamblea constituyente que elaborara otra constitución.

La CRBV estableció unas amplias dimensiones a las instituciones de democracia directa. Dentro de su estructura, el nuevo texto constitucional, le dedica un capítulo entero: el IV, concerniente a los derechos políticos y al "referendo popular". Dicho capítulo fija distintos tipos de referéndums: consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio; ello sin contar las disposiciones sobre el referéndum contenidas más adelante en el título IX, relativo a los tipos y mecanismos de reforma de la Constitución. Por ello, en este apartado se analizan los aspectos formales únicamente del referéndum de carácter consultivo definido en la CRBV. En particular, el análisis gira sobre las facultades que dicho marco fundamental otorga a los distintos actores del sistema político sobre un tipo de referéndum que tiene la cualidad de conceder a sus promotores la posibilidad de generar un escenario de jugadores con veto distinto del habitual para la toma de decisiones políticas.

Un elemento muy característico de la CRBV con respecto al referéndum consultivo es que no excluye su uso en ningún asunto, ni siquiera en temas tan estratégicos como los de impuestos o de seguridad y defensa nacional. Incluso, lo considera literalmente para afectar la organización político-territorial del Estado (art. 16). En otras palabras, las materias en que puede ser utilizado el referéndum consultivo son ilimitadas. Cabe la posibilidad de que los redactores de la norma fundamental bolivariana hayan considerado que las excepciones sobre el uso del referéndum consultivo podrían muy bien ser establecidas a nivel de ley orgánica. No obstante, la cuestión está en que la propia constitución no fija *a priori* ninguna base para definir las materias que quedarán exentas de este referéndum en un posterior desarrollo legislativo; sólo lo hace en el caso del referéndum abrogatorio[205].

Lo dispuesto en la Constitución Bolivariana acerca del referéndum consultivo dejaba sin efecto las restricciones que, sobre su uso, estaban establecidas en la LOSPP de 1997. Esta Ley, en su artículo 185, definía los asuntos que no podían someterse a referéndum consultivo. Era lógico que con la aparición de un nuevo marco constitucional en 1999, el sistema de leyes del país también debía ser renovado. Sin embargo, la nueva Ley (electoral o de referéndums) que se elaborara tendría que recoger la opción de un uso irrestricto del referéndum consultivo en cualquier asunto público tal como estaba definido en la CRBV. Las anteriores excepciones previstas en LOSPP no tendrían cabida en una futura norma que regulara el referéndum en Venezuela. En caso contrario, ello sería incompatible con "…el ejercicio democrático de la voluntad popular…", que como principio fundamental consagra la Constitución en el artículo 3.

El hecho de que en la CRBV el referéndum esté estipulado como un instrumento que puede ser empleado tanto desde arriba como de abajo para consultar cualquier asunto tiene que ver con que dicha Constitución no distingue materias que sean de reserva exclusiva de los poderes del Estado. Lo que distingue son las instituciones y mecanismos de tipo representativo que, en este caso, estarían en manos de las autoridades electas, y las instituciones y mecanismos de tipo participativo, que, en este caso, podrían (formalmente) utilizar los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos. En este sentido, el referéndum en la CRBV viene a ser otro más, tal como lo dicta el artículo 70, de los "…medios de participación y protagonismo del pueblo en

[205] Tal como estipula el artículo 74: "No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales". REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta oficial*, n. 5453…*op. cit.*

ejercicio de su soberanía…", los cuales se diferencian por su instrumentación y no por la materia en la que pueden ser utilizados.

La Constitución Bolivariana establece un conjunto de mecanismos de participación, los cuales son bastante independientes de los asuntos y las circunstancias en que pueden ser empleados. Además de la tradicional elección de los cargos públicos y, por supuesto, del referéndum, la CRBV en el artículo 70 señala: "…la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas…" como medios de participación de los ciudadanos. Pero no de cualquier tipo de participación, sino de una, tal como estipula el mismo artículo 70, "…cuyas decisiones serán de carácter vinculante…". Ello significa que todos los asuntos públicos, según esta Constitución, serán objeto de decisión y no simplemente de consulta cuando por iniciativa tanto de los representantes como de los representados se utilicen algunos de estos medios de participación (popular).

El carácter vinculante que la CRBV en artículo 70 le otorga a los distintos mecanismos de participación de los ciudadanos deja sin sentido la figura del referéndum consultivo que esta misma Constitución dispone después en el artículo 71. Manifestando una profunda contradicción, la Constitución Bolivariana presenta el error de estipular como vinculante al referéndum consultivo. Lo despoja de su finalidad orientativa y lo transforma en un mecanismo de consulta cuyos resultados generan una obligación directa para las autoridades. Con ello le da un alcance decisorio sin posibilidades de interpretación del dictamen. No habría ninguna diferencia entre este tipo de referéndum y cualquiera de los otros en cuanto al valor de los resultados. Éstos emplazarían a los poderes públicos a adoptar sin remedio el veredicto de las urnas; no a considerarlo como una posición más de otro actor involucrado en una toma de decisiones conjunta y abierta.

La posibilidad de decidir que concede a la población el referéndum «consultivo» establecido en la CRBV lo convierte en realidad en un referéndum decisorio. Lo adecuado hubiese sido por parte de aquellos que elaboraron la norma fundamental el haber estipulado sin eufemismos este tipo de referéndum en vez de haberlo denominarlo bajo otra categoría que no se corresponde con el nivel de intervención que como jugador con veto tendría la población. La cuestión no radica en si se está de acuerdo o no con que los mecanismos formales de participación política de la población deben estar todos dirigidos a empoderar por completo a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Ello sería lo más indicado; o términos weberianos, el tipo ideal de participación ciudadana. El punto está en haber encubierto de manera legal –dentro de la Constitución- una modalidad de referéndum que dista mucho de uno de naturaleza consultiva.

El propósito orientativo que para las autoridades representativas tendría un referéndum consultivo no está presente en la CRBV. Ésta establece, en el artículo 71, que son "…materias de especial trascendencia nacional…" las que serán objeto del referéndum y no las decisiones que tomarían los poderes públicos sobre dichas materias. En esto la LOSPP de 1997 era más coherente. La misma respetaba la finalidad orientativa que guarda un referéndum de tipo consultivo. Dicha Ley, en su artículo 181, señalaba que la iniciativa de referéndum por parte de los órganos representativos tenía el objeto de: "…consultar a los electores sobre decisiones…", cuya responsabilidad seguía estando en manos de estos órganos; no en manos del cuerpo electoral. El responsable de la decisión sería (post referéndum) la autoridad pública, el Estado; no el ciudadano. Su opinión en las urnas ayudaría a conducir dicha decisión, pero no a sustituir al sujeto facultado para hacerlo.

El amplio marco institucional de utilización y de alcance del referéndum «consultivo» que deriva de la combinación entre el sinfín de asuntos que, por un lado, pueden ser considerados bajo esta institución y el carácter vinculante que, por otro lado, tendría sus resultados, convierten a este referéndum en un instrumento (muy versátil) para introducir a la población como jugador con veto en ciertos escenarios donde, sin embargo, podrían ser otros los actores a los que les correspondería ponerse de acuerdo en decidir el cambio o la estabilidad de la situación vigente. Hay que considerar que no todos los asuntos que pueden presentarse en una sociedad democrática les corresponde (facultativamente u obligatoriamente) resolverlos a los mismos sujetos. La naturaleza del asunto determina al sujeto a participar en su gestión. Que un determinado actor pueda promover un referéndum sobre cualquier asunto de la sociedad por la sola razón de que éste considere importante incorporar al cuerpo electoral para atender dicho asunto puede suponer el desplazamiento de los auténticos actores a los que compete su gestión.

La inexistencia de límites dentro de la CRBV en cuanto a los temas que pueden ser objeto de un referéndum «consultivo» traslada la dinámica de construcción de la agenda de cualquier referéndum a la construcción de representaciones sociales sobre dichos temas como asuntos de importancia colectiva. No serían elementos normativos los que marcarían la conversión de un asunto determinado en tema de agenda de un referéndum. Serían elementos de carácter cultural; simbólico, en cuanto a la percepción de la realidad. La Constitución Bolivariana sólo establece como requisito para que un asunto sea motivo de referéndum que dicho asunto corresponda con "…materias de especial trascendencia…". Ello significa que los promotores del referéndum serían siempre los encargados de convertir en un asunto trascendente para la *res publica* la materia objeto del referéndum. Es decir, hacer que una gran parte sociedad reconozca (o no cuestione) que el asunto tenga que ser sometido a juicio del cuerpo electoral sin importar si es a éste al que le corresponde pronunciarse al respecto.

Lo único realmente normativo que plantea la Constitución Bolivariana para el establecimiento de la agenda de un referéndum «consultivo» es la tipificación de los sujetos facultados para ello. En este sentido, la CRBV estipula que los distintos órganos del poder ejecutivo y legislativo a nivel nacional, regional y municipal así como el diez por ciento de los ciudadanos pertenecientes al padrón electoral en cada uno de estos territorios tienen la facultad de someter a referéndum cualquier materia de especial trascendencia dentro de su respectiva circunscripción. Sin embargo, algo que no se ha dicho hasta ahora es que dicha facultad es relativa, incluso asimétrica entre los distintos actores facultados. Ello obedece a que –según las reglas que marca la CRBV- cualquier iniciativa de referéndum está condicionada a un acuerdo: si la iniciativa es del Presidente de la República, a la posición del Consejo de Ministros; si ésta es de la Asamblea Nacional, al voto por mayoría de sus integrantes; y si la iniciativa es de un grupo de ciudadanos al consenso de, por lo menos, un décimo de la población electoral.

El que distintos actores estén facultados para convertirse en establecedores de la agenda de un referéndum no significa que todos están en las mismas condiciones de ejercer esa facultad. No todos realmente están sujetos a un proceso competitivo para establecer la agenda. En el caso del Gobierno, el Presidente de la República y el Consejo de Ministros representan en realidad un actor individual, de manera que la iniciativa es monopolio del Jefe del Ejecutivo Nacional. Sería bastante difícil para cualquier miembro del gabinete ministerial condicionar alguna iniciativa presidencial de referéndum. La situación es diferente en los casos de la Asamblea Nacional y de la sociedad civil. Ambos son actores colectivos, cuyos integrantes suelen tener preferencias distintas. Los partidos políticos dentro de la Cámara o los ciudadanos

organizados interesados en someter un determinado asunto a referéndum requieren, respectivamente, ganarse el apoyo de otros partidos o de otros ciudadanos. El que salga adelante la iniciativa o no dependerá en estos casos de que haya un ganador.

La situación de monopolio o de competencia en la que se encuentran los actores a los cuales la CRBV les otorga facultades para promover un referéndum consultivo no es elemento exclusivo de esta Constitución. Es más bien el resultado de un diseño institucional muy generalizado dentro del derecho constitucional comparado. La mayoría de las constituciones de los países occidentales que recogen la figura del referéndum consultivo, por lo general, se limitan a definir a los actores que están facultados para convocarlo y a fijar las condiciones de dicha iniciativa. La cuestión está en que se reparte la misma facultad sobre actores que no tienen las mismas ventajas o restricciones institucionales para promover la iniciativa. Ello introduce como consecuencia una asimetría en lo que corresponde a la configuración de la iniciativa del referéndum. Mientras el poder ejecutivo está exento de tener que negociar consigo mismo su iniciativa (a menos que haya más de un partido en el gobierno), otros como el parlamento o la sociedad civil sí tienen que hacerlo. Estos dos últimos se enfrentan a un escenario de jugadores con veto.

El carácter relativo de la facultad (legal) concedida a ciertos actores para llevar adelante una iniciativa de referéndum en un aspecto que está presente en la teoría de jugadores con veto. Según esta teoría, en escenarios donde la decisión de someter a referéndum un determinado asunto está en manos de un más de actor ello implica la negociación de uno de los principales componentes para el establecimiento de la agenda de dicha institución de democracia directa: su activación[206]. Esto significa que la iniciativa debe ser acordada, lo que supone la concurrencia competitiva de las preferencias de los distintos actores. Si en cambio, el actor interesado en promover un referéndum logra sustraerse de tener que realizar dicho acuerdo, se hará con el monopolio de la convocatoria del referéndum. Es decir, controlará, de entrada, el establecimiento de una parte de la agenda.

En un régimen presidencialista como el venezolano, la posibilidad de un escenario donde el Gobierno monopolice la convocatoria de un referéndum se da por descontado. Esta es una situación que refuerza la Constitución Bolivariana en su artículo 71. Cuente o no con mayoría en el Parlamento, el Presidente de la República tiene amplias libertades para convocar referéndums; no solamente consultivos. La CRBV le consagra enormes prerrogativas al respecto. Lo único que tiene que hacer el Presidente de la República es justificar (en su decreto) que el asunto motivo de referéndum es un tema "… de especial trascendencia nacional…". No importa la temática del asunto en cuestión; lo que determina las razones de la convocatoria es que el Presidente de la República, a su juicio, considere que es necesario someter un determinado asunto a la opinión (vinculante) del cuerpo electoral.

La enorme imprecisión de las circunstancias que rodean la iniciativa de un referéndum consultivo fue una cuestión que no se corrigió con la CRBV. La LOSPP de 1997 ya presentaba dicha ambigüedad al referirse en su artículo 181 a "…decisiones de especial trascendencia nacional…" como el motivo que fundamentaba la iniciativa de un referéndum consultivo. En vez superar esta indeterminación e introducir rigor, la Constitución Bolivariana, por el contrario, resuelve consagrando una inmensa discrecionalidad a los actores con poder de iniciativa de referéndum para decidir los asuntos que serían objeto del mismo. Podría argumentarse que la finalidad de ello es que los ciudadanos tuvieran garantizado por norma constitucional el derecho de decidir

[206] TSEBELIS, George: *Veto Players. How Political Institutional Work…, op. cit.*, pág. 116.

por vía del referéndum sobre cualquier asunto de importancia colectiva. La cuestión, sin embargo, está en que, en comparación con el Presidente de la República, el cuerpo electoral está sujeto a mayores condicionantes institucionales para presentar una iniciativa de referéndum.

La manera como la CRBV reparte las facultades de iniciativa del referéndum consultivo entre los distintos actores se salda con un resultado a favor del Presidente de la República. Éste posee un amplio margen de discrecionalidad sobre los asuntos que puede someter a referéndum sin tener en realidad que acordar con ningún actor dicha iniciativa. Ello convierte al referéndum en un instrumento atractivo para controlar la toma de decisiones en torno a cualquier asunto a partir de controlar la agenda de consulta. El Presidente de la República podría disponer del uso del referéndum consultivo cuando lo considere oportuno, incluso para sacar de su arena natural de decisión ciertos asuntos que no tiene por qué controlar, ya que en una sociedad no todo es competencia del Gobierno, ni del Estado. Pero en este caso, tendría vía libre para hacerlo, ya que su actuación no sería inconstitucional.

La gran discrecionalidad que otorga la Constitución Bolivariana al Presidente de la República sobre el referéndum consultivo se podría intentar relativizar a partir de observar dicho poder como una de prerrogativa que no sobrepasa los límites de la convocatoria. Es cierto que la ventaja que brinda la CRBV a una iniciativa presidencial de referéndum para controlar el establecimiento de la agenda de la consulta sólo le garantiza al Presidente de la República una parte del proceso referendario: la de celebrar el referéndum. No garantiza que los resultados en las urnas respalden la posición del Gobierno. Si ello fuese así siempre, la opción más racional para éste sería la de convocar referéndums de forma habitual en vez de hacerlo de manera extraordinaria. Pero es que la cuestión no es que el Presidente de la República tenga un gran poder de iniciativa sobre el referéndum consultivo que le permita controlar la agenda del mismo; eso se daría por defecto, el punto está en que las razones y los asuntos por las cuales el Presidente podría convocar un referéndum no supera todos los criterios previstos en la carta magna. La Constitución Bolivariana ampara cualquier preferencia o razón que pueda tener el Presidente de la República para convocar un referéndum consultivo.

El amplio respaldo legal que tendría cualquier iniciativa presidencial de referéndum consultivo se puso manifiesto cuando el Presidente Chávez propuso en el año 2000 someter a consulta del cuerpo electoral la permanencia o renovación de las autoridades de todas las centrales obreras y de trabajadores. Ello fue posible porque Chávez logró hacer de su conocida preferencia (individual) sobre la transformación de las centrales sindicales del país un tema que trascendiera los límites de lo privado que les corresponden a los sindicatos como espacio de la sociedad civil[207]. Chávez convirtió

[207] La animadversión de Chávez hacia las instituciones sindicales de entonces, principalmente, hacia la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) era un hecho notorio antes de que se convirtiera en presidente en diciembre de 1998. En una entrevista realizada por el historiador Agustín Blanco Muñoz a Chávez en junio de ese año, éste último le manifestaba: "Si no logramos la gobernabilidad, si no logramos transformar la estructura y el cuadro de fuerzas en el Congreso y en el Poder Judicial y los factores reales, la CTV por ejemplo, que hay que demolerla, no habremos hecho nada. Pero ahora, ¿cómo demolerla, cómo desmotarla? Con una Constituyente popular…", véase: BLANCO MUÑOZ, Agustín: *Venezuela del 04F-92 al 06D-98. Habla el Comandante Hugo Chávez Fías*, Cátedra Pio Tamayo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1988, pág. 603. Después, como presidente, Chávez en un discurso con motivo de la creación del Frente Bolivariano de Trabajadores, en septiembre de 2000, reiteraba que: "La batalla está servida, a la CTV vamos a demolerla. No vayan a pensar los señorones de la CTV, que es que nosotros estamos haciendo aquí solo calistenia, oratoria o que hemos venido a pasar un fin de semana en Caracas. No. Dicen que guerra avisada no mata soldado, pero nosotros nos damos el lujo de anunciar nuestras guerras. Una de las próximas guerras que viene es contra la CTV y la vamos a demoler", consúltese:

su preferencia en un asunto «de especial trascendencia nacional», de manera que esto le permitiera introducir a la población como jugador con veto en una cuestión en la cual ninguno de los dos tenía originalmente jurisdicción. Las razones de la activación del referéndum respondieron a una argumentación construida por el Gobierno e instrumentada por la Asamblea Nacional.

4.2. La activación por el Parlamento de un referéndum promovido por el Gobierno

La opción del referéndum fue una más de las tantas estrategias ensayadas por el Presidente Chávez desde el inicio de su primer gobierno para conseguir neutralizar al sector sindical, el cual se encontraba en ese entonces controlado por los partidos tradicionales. Tanto antes como después del referéndum consultivo de diciembre de 2000, el oficialismo desarrolló varias acciones dirigidas a debilitar a los sindicatos como fase previa para buscar coaptarlos al proyecto de Revolución Bolivariana[208]. Ninguna de las acciones fue instrumentada directamente por el Ejecutivo Nacional. El Presidente Chávez siempre se valió de otras instituciones, como la ANC y el resto de poderes públicos de la naciente (Quinta) República Bolivariana, en la lucha que declaró a los sindicatos, especialmente a la CTV.

El Presidente Chávez intentó aprovechar al máximo no sólo la etapa del proceso constituyente como tal, sino también el período de transición en el que entró el Estado venezolano tras la (primera) promulgación de la CRBV en diciembre de 1999. En el marco de dicho de contexto, Chávez trató de impulsar cambios en otras esferas de la sociedad sobre las que no tenía poder de veto, como era el caso de los sindicatos. Una forma de conseguirlo fue buscar extender y reproducir la experiencia constituyente en dicho ámbito social; donde el Gobierno carecía de capacidad para alterar el *statu quo*. En otras palabras, la fórmula consistió desde un primer momento en introducir un jugador con poder de veto. El primero de ellos fue la propia ANC; a través de una serie de decretos en contra de los sindicatos. El segundo fue el Consejo Nacional Electoral (CNE); a través de la nueva constitución bolivariana, que dio a este órgano la competencia para gestionar las elecciones de los representantes sindicales. No obstante, ambos fueron insuficientes (a corto plazo)[209].

El último recurso con el que contaba el Presidente Chávez para crear de forma inmediata un jugador con veto dentro del ámbito de los sindicatos fue la institución de democracia directa con la que previamente había tenido éxito para llevar adelante la reforma constitucional: el referéndum consultivo. Como en las *megaelecciones* de mediados de 2000 Chávez había conseguido, además de revalidar su mandato para nuevo período constitucional, la mayoría en el Parlamento, lo de menos estuvo en si fue el Gobierno o la Asamblea Nacional el actor que formalmente convocó el referéndum. El control real de la agenda del mismo resultó ser independiente de la competencia formal del actor que terminó activando el proceso referendario. En vista de ello, en este apartado se describe el papel jugado por los distintos actores políticos en la dinámica de activación de un referéndum que de antemano controlaba el presidente Chávez.

SALAZAR, Gregorio: "Libertades sindicales en Venezuela en los comienzos de la V República"…, *op.cit.*, pág. 136.

[208] Véase: IRANZO, Consuelo y RICHTER, Jacquiline: "La política laboral en la Venezuela de Hugo Chávez Frías", en *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, n. 18, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, 2006, pp. 5-32.

[209] Véase: ELLNER, Steve: "Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía vs control político, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n. 3, 2003, pp. 157-178.

La teoría de los jugadores con veto plantea en términos muy normativos que el actor con facultades para decidir de manera exclusiva convocar un referéndum posee una ventaja sobre el control de la agenda del mismo. Ello es perfectamente aplicable a situaciones donde el ordenamiento jurídico atribuye dicha facultad a unos actores mientras excluye a otros[210]. La cuestión está cuando en un escenario más de un actor tiene esa misma potestad y además estos actores presentan preferencias políticas similares por razones de cercanía ideológica. En estos casos, es indiferente para el proceso de construcción de la agenda cuál de dichos actores termina activando el referéndum. Lo importante en estas situaciones reside en identificar al actor que convirtió el asunto a consultar en un tema de agenda de referéndum. Lo de la activación del mismo sería, al final, una simple formalidad.

La renovación de las centrales sindicales y de sus autoridades fue un asunto que planteó Chávez antes de convertirse, por primera vez, en Presidente de la República. Al igual que sobre el tema de la reforma constitucional, Chávez llegó hablar de una "constituyente sindical" cuando apenas estaba iniciando su carrera como candidato presidencial[211]. Fue parte de su oferta política en la campaña de 1988. Esta fórmula volvió a ser anunciada con fuerza por Chávez a mediados de 2000 ya como Jefe del Ejecutivo Nacional. Durante año y medio había sido bastante difícil para el Gobierno poder alinear a los sindicatos al proyecto revolucionario bolivariano. Ni siquiera el régimen de transición decretado por la ANC, que supuso, entre otras políticas, una serie de medidas de intervención del Estado sobre el sector sindical había podido debilitar el poder de los sindicatos, los cuales seguían estando controlados por AD y COPEI. El oficialismo se vio entonces en la necesidad de tener que organizar un movimiento sindical propio.

El escenario en el cual el Presidente Chávez definió la convocatoria de un referéndum consultivo sobre la renovación de las autoridades de todas las centrales sindicales del país fue precisamente durante el acto de constitución, en septiembre de 2000, del primer movimiento sindical al servicio de la Revolución Bolivariana: el Frente Bolivariano de Trabajadores (FBT). Lo que no quedó claro en ese momento era el actor que se encargaría, en términos formales, de activar el referéndum propuesto por Chávez. El primero en asumir la iniciativa fue el mismo el FBT. Comenzaron con una recolección de firmas, sin mayor éxito, y terminaron entregando a la Asamblea Nacional un documento en donde solicitaban a ésta la convocatoria del denominado referéndum sindical, el cual el presidente Chávez había planteado que se celebrara junto a las elecciones municipales previstas para diciembre de 2000.

La adopción por la Asamblea Nacional de la idea del «referéndum sindical» fue más una operación política del MVR, con mayoría en la cámara, que un acto de receptividad por parte del Parlamento de una demanda puntual que exigía un sector de

[210] Por ejemplo, en España, el artículo 92 de la Constitución establece que la convocatoria de un referéndum consultivo nacional "…sobre decisiones de especial trascendencia…" corresponde al Rey, pero dentro de un proceso competitivo que incluye al Gobierno y al Parlamento. No obstante, el artículo 149.32 fija que el Gobierno Central es el único con competencia para autorizar "…la convocatoria de consultas populares por vía del referéndum". Ello significa que en materia de referéndums locales su activación es una facultad exclusiva del Ejecutivo Nacional. Sobre el referéndum y las consultas populares en el ordenamiento jurídico español, puede consultarse, entre otros: BUENO ARMIJO, Antonio: "«Consultas populares» y «referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial", en *Revista de Administración Pública*, n. 177, 2008, pp. 195-228; CARRASCO DURÁN, Manuel: "Referéndum 'versus' consulta", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 160, 2013, pp. 13-41.

[211] Véase: FERRERO, Mary (Ed.) *Chávez y el movimiento sindical en Venezuela*, Alfadil, Caracas, 2002, en especial, el trabajo de BARRIOS, Froilán: "Un movimiento sindical con perfil propio", pp. 93-102.

la sociedad civil con amplia representación de los trabajadores. En otras palabras, la activación del referéndum no se inició desde abajo, para después ser concretada desde arriba por la Asamblea Nacional. Fue más bien oscilante. Partió del presidente Chávez y el MVR, a través del FBT, buscó que la iniciativa presidencial pudiera ser respaldada desde abajo, pero enseguida se abandonó dicha vía, posiblemente, por el tiempo que conllevaría activar el referéndum mediante una recolección de firmas. La opción más expedita para el partido de Gobierno de poder cumplir con lo propuesto por Chávez es que fuera la Asamblea Nacional la responsable de activar el referéndum.

La enorme mayoría con que contaba el oficialismo en el Parlamento hizo que no hubiera necesidad de que fuera el Presidente de la República el que directamente, a través de un decreto, activara el referéndum. Tampoco supuso ningún acuerdo entre el Gobierno y la Asamblea Nacional. Esta se limitó a realizar el trámite parlamentario correspondiente que canalizaba la propuesta de Chávez en todos sus términos. En este escenario, resulta imposible poder atribuirle un carácter competitivo a la dinámica de activación del referéndum por el hecho de que a final fue el poder legislativo y no el Gobierno el que concretara la convocatoria de la consulta. Cuando mucho podría describirse como un proceso delegativo, donde el Presidente de la República dejó en manos de la Asamblea Nacional el trabajo de activar el referéndum por encontrarse ésta controlada por el partido de Gobierno.

En el caso específico de la Asamblea Nacional también resulta difícil plantear que la activación del referéndum por parte del poder legislativo supuso realmente un escenario competitivo a lo interno de la institución. El hecho de que en el nuevo Parlamento (bolivariano) los partidos tradicionales quedaron reducidos al mínimo eliminó la posibilidad de un debate y de negociaciones entre los distintos partidos políticos presentes en la Asamblea Nacional para poder sacar adelante la iniciativa de referéndum. Para ese entonces, la oposición al Gobierno estaba completamente desarticulada y aun tratando de encajar la última derrota electoral de julio de 2000. Sin embargo, ello no impidió el rechazo de algunos partidos, principalmente de AD, a la convocatoria del referéndum, pero éstos no estaban en condiciones de competir. No representaban, en realidad, un jugador con veto partidista.

La decisión de convocar el referéndum tampoco estuvo en poder de las autoridades de la Asamblea Nacional, ni de la mayoría parlamentaria del MVR. Ambas eran simples ejecutoras de una propuesta del presidente Chávez, que él muy bien estaba en la plena facultad legal de llevar a cabo. En el remoto escenario de que la iniciativa del Parlamento hubiera tenido problemas para concretarse, siempre habría estado la posibilidad de que Chávez activara formalmente la consulta. No obstante, éste se había limitado hacerlo de manera informal, despachando al Parlamento la tarea de la activación formal del proceso referendario. Desde un principio, el presidente Chávez monopolizó la activación de dicho proceso. Como se verá más adelante, la única dinámica competitiva en la que entró la agenda del referéndum fue tras la convocatoria del mismo.

Un mes después de que el presidente Chávez planteara públicamente los términos del «referéndum sindical», la Asamblea Nacional solicitó su celebración al CNE. La solicitud del Parlamento donde se instruía al "Poder Electoral" a realizar el referéndum constaba de una exposición de motivos con nueve argumentos para justificar la consulta[212]. La mayoría de los argumentos eran contrarios a la realidad. Algunos no amparaban legalmente dicho referéndum o eran insuficientes para utilizar esta institución de la democracia directa como mecanismo de intervención de un sector

[212] Véase: REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 37.057 de 16 de octubre de 2000.

de la sociedad civil, que si bien estaba corporativizado y dominado por el intercambio particularizado y la corrupción, era el único al que le correspondía por exigencia de sus propios integrantes: los trabajadores sindicalizados, enfrentar y resolver tales problemas, los cuales habían minado la credibilidad de los sindicatos.

El primero de los argumentos expuestos por la Asamblea Nacional para activar el referéndum fue: "Que Venezuela vive un proceso constituyente de refundación de todas las bases y estructuras de la República, el cual tiene diversas expresiones en lo político, económico y social". Ello, tanto en términos reales como formales, no era cierto. Para ese entonces, la CRBV tenía ya diez meses en vigor, el órgano constituyente que la elaboró había cesado hace nueve y con las llamadas "megaelecciones" de julio de 2000 se había completado la relegitimación de los poderes públicos, dado por finalizado el régimen de transición. Por otro lado, se trataba de un régimen de cambio que, por su naturaleza constituyente, afectaba principalmente a la estructura institucional del Estado. La constituyente, como proceso de creación de normas legales fundamentales, no era un proceso transferible a otros estamentos de la sociedad venezolana. Es más bien a partir de la elaboración de dichas normas que se generan una serie de cambios sociales, pero no es la constituyente en sí la herramienta para producirlos.

Otro de los argumentos sobre los que la Asamblea Nacional justificó la celebración del referéndum fue: "Que Venezuela es signataria de los Convenios 87 y 98, inherentes a la libertad sindical, contenidos éstos en los artículos 95 y 96 de la Constitución de la República Bolivariana del Venezuela". De todos los motivos expuesto por el Parlamento en su resolución este era el menos consistente. El uso de este argumento para convocar un referéndum nacional sobre la continuación o no de las autoridades de los sindicatos más bien entraba en contradicción precisamente con los tratados internacionales firmados con anterioridad por el Estado venezolano en materia de derechos sindicales[213]. La propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), tal como se verá más adelante, estuvo entre uno de los principales actores que mostraron su rechazo a dicho referéndum porque con ello se violaba la legislación internacional.

La resolución del Parlamento sobre el referéndum expuso también como otro motivo jurídico de su celebración: "Que la democracia sindical impone la necesidad de reestructurar las organizaciones sindicales, a las reglas del generales que el soberano decidió establecer para regular la estructura social del país y alcanzar las fines supremos de la sociedad". Este argumento confunde principios elementales que establece la Constitución con obligaciones. Cuando se considera que la democracia sindical "impone" se está interpretando la misma como una obligación, como un deber. Por el contrario, la democracia sindical es un principio constitucional que garantiza una serie de derechos a un colectivo social en particular: los trabajadores sindicalizados. El pueblo "soberano" lo que hizo (en el referéndum de diciembre de 1999) fue legitimar unas normas generales que recogen dicho principio en particular, el cual sirve de fundamento legal a los trabajadores para realizar cualquier reforma de sus organizaciones sindicales[214].

[213] En especial, contrariaba el Convenio n. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948. Acerca de este convenio y su expresión dentro de la CRBV, consúltese: ARISMEDI, León: "Libertad sindical y elecciones sindicales en la Constitución de 1999", en *Gaceta Laboral*, vol. 8, n. 1, 2002, pp. 79-98.

[214] Sobre el principio de democracia sindical recogido en la CRBV, véase: VILLASMIL PRIETO, Humberto: *Fundamentos del derecho sindical venezolano*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003, en especial, el capítulo V; HERNÁNDEZ ALVAREZ, Oscar y RICHTER DUPRAT, Jacqueline: "Democracia y derecho al trabajo. Referencia al caso venezolano", en *Gaceta Laboral*, vol. 16, n. 2, 2010, pp. 175-193.

Los restantes seis argumentos en los que la Asamblea Nacional se basó para convocar el referéndum son un conjunto de juicios de valor acerca del comportamiento del sector sindical de entonces y sobre los que se podría estar de acuerdo o no. Pero, incluso, en el caso de considerarlos ciertos, la mayoría de ellos, como por ejemplo: "Que el modelo sindical vigente en el país está agotado…" o Que las actuaciones distorsionadas de esta dirigencia sindical, han producido daños patrimoniales, pérdida de estabilidad del empleo, disminución del poder adquisitivo del salario real…" son cuestiones que correspondían resolver al propio movimiento sindical venezolano. Eran sus bases, es decir, los trabajadores, los responsables de promover o exigir un cambio de aquellas situaciones objetivas que estuvieran representando un grave perjuicio para el movimiento en general. No era responsabilidad de la Asamblea Nacional.

La solicitud de referéndum hecha por (la mayoría oficialista de) la Asamblea Nacional necesitó desde un primer momento apelar al pueblo, al «soberano» para poder activar la consulta. El argumento planteado de que la renovación de los sindicatos era una "aspiración de la nación" fue lo que formalmente le otorgó legalidad a dicha solicitud. Ésta, al exponer: "Que la transformación del movimiento laboral venezolano es un tema de especial trascendencia nacional, que no puede seguir siendo demorada bajo ninguna circunstancia", anunciaba la circunstancia estipulada en la CRBV para convocar un referéndum consultivo. La Asamblea Nacional se valió de su condición de órgano representativo para hablar en nombre de toda la nación. Ello significó que para justificar su iniciativa de referéndum el Parlamento partió de considerar a la población como jugador con veto en el ámbito sindical.

La introducción de la población como jugador con veto en lo concerniente a los asuntos sindicales en el país fue una condición previa a la activación del «referéndum sindical». Su convocatoria se justificó más bien con arreglo a ello; con arreglo a la idea (del presidente Chávez) de que la situación de los sindicatos era una cuestión de dominio público y no exclusiva de los trabajadores. En vista de ello, el referéndum no fue, en primera instancia, lo que convirtió a la población en un actor con poder de veto. Ésta ya lo era para el momento de la activación. La convocatoria de referéndum realizada por el Parlamento sirvió más bien para desplazar a los trabajadores sindicalizados y a los dirigentes sindicales como los actores auténticos que deben acordar la estabilidad o cambio en el ámbito sindical. Dicho movimiento había comenzado antes; era parte del proceso constituyente iniciado en 1999, pero que el Presidente Chávez había logrado extender a otras esferas de la sociedad[215].

El planteamiento de Chávez sobre una constituyente era ilimitado[216]. Suponía que el pueblo tenía un poder (originario) de veto sobre cualquier asunto (público o privado) de la sociedad. Esta idea caló de modo extraordinario en un contexto de

[215] Otro ejemplo de ello fue el lanzamiento en diciembre de 1999 de una «constituyente» educativa. Véase al respecto: CARVAJAL, Leonardo y PANTIN, María Josefina: *La educación en riesgo, 1999-2006*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, págs. 209 y ss.

[216] En un discurso, dirigido al país, para presentar las primeras políticas económicas de su Gobierno, Chávez, destacaba entre dichas medidas: "Quiero iniciar desde hoy mismo… una especie de Constituyente Económica. Así como hemos hecho la discusión política, la Constituyente, bueno, vamos a constituirnos económicamente también, vamos a reconstruirnos económicamente, que es la columna vertebral de la Venezuela que vamos a levantar de nuevo. Entonces, al respecto y para facilitar este proceso de Constituyente Económica, permítanme el término de discusión económica no solamente sobre este programa de transición económica 1999-2000 sino mucho más allá de esto, ¿Cuál es el modelo económico para este tiempo en Venezuela, cuál es el proyecto de largo plazo? Nosotros proponemos el de Proyecto Nacional Bolívar 2000…", CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivos de anunciar las nuevas medidas económicas, Palacio de Miraflores, 25 de marzo de 1999", en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999: Año de la Refundación de la República*, Anauco Ediciones, Caracas, 2005, pág. 100.

enorme debilidad de las instituciones representativas[217]. Para Chávez, la lógica de una constituyente originaria no era únicamente la creación de un nuevo marco constitucional. La misma también facilitaba la sustitución (eventual) de las instituciones políticas vigentes no sólo por aquellos sectores sociales a los que representaban sino por todo el conjunto de la población (votante) para así instituir otras instituciones que facilitaran el cambio. Esto eliminaba a las primeras como actores con los cuales habría que acordar dicho cambio. El hecho de haberse planteado por el presidente Chávez la renovación de los sindicatos en términos de una "constituyente sindical", significaba que el «soberano» era un actor con poder de veto dentro de este proceso.

La celebración del referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical era la fórmula con la cual el presidente Chávez podía legitimar (electoralmente) un proceso de reforma de los sindicatos sin contar a sus auténticos actores. Era la misma estrategia que usó en 1999 para sacar adelante el cambio de la Constitución de 1961. Pero el tema de la reforma sindical, a diferencia de la reforma constitucional, fue un asunto que el Gobierno tuvo primero que elevarlo a la categoría de "tema de especial trascendencia nacional"; debió jerarquizarlo socialmente. La mejor vía para hacerlo fue a través de un Parlamento controlado por el MVR. Como, supuestamente, la Asamblea Nacional lo que hacía a través de su iniciativa de referéndum era "canalizar" el anhelo de toda la nación en torno a la necesidad de transformar el movimiento sindical, la realización de la consulta sería la voluntad de la población; no el interés de un grupo político en la Cámara.

En una democracia, la forma para que un asunto pueda llegar a ser considerado de "especial transcendencia nacional" es mediante un arreglo jerárquico previo en el cual tengan participación los distintos actores involucrados. De lo contrario, se estaría ante un escenario de privatización de la agenda. Ningún poder del Estado, pese a su carácter representativo, puede atribuirse la potestad de definir en solitario cuáles asuntos y cuáles no dentro de la sociedad tiene un valor transcendente como para hacerlos objeto de política pública a través de recursos como el referéndum o una constituyente. Fue por ello que la Asamblea Nacional, utilizó como argumento que la reforma del movimiento sindical venezolano respondía a una aspiración de toda la población. De este modo, legitimaba la consulta y despersonalizaba el planteamiento de reforma del sector sindical que hiciera el presidente Chávez para deshacerse de la CTV. Se buscó otorgarle un carácter público y abierto a una cuestión ajena a la esfera pública-estatal y cuya agenda, además, fue construida de antemano de forma privada.

La activación del «referéndum sindical» por el Parlamento mostró desde el principio los límites de los poderes del Estado para utilizar a su discreción una IDD en cualquier asunto de la sociedad. Aunque el proceso de activación se ajustaba a lo marcado por la CRBV, las desmesuras de la convocatoria del referéndum fueron tales, que resultó imposible para el oficialismo mantener la solicitud original. La solicitud de referéndum presentada por la Asamblea Nacional al CNE no llegó a materializarse en todos sus términos. Las extravagantes preguntas definidas por el órgano legislativo en su convocatoria de referéndum dieron la oportunidad a otros actores –contrarios a dicha consulta- para convertir la etapa de estructuración del contenido del referéndum en un escenario de jugadores con veto, obligando al Parlamento a entrar en una dinámica competitiva para la formulación de las preguntas del referéndum.

[217] La fuerza que empezó a adquirir a finales del siglo XX en ciertos países de América Latina el planteamiento de las asambleas constituyentes se asoció a la desconfianza en algunas instituciones representativas como el parlamento. Véase: VIADEL COLOMER, Antonio: "La crisis democrática del parlamento en Iberoamérica y el recurso del contemporáneo a las asambleas constituyentes", en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 7, 1999, pp. 251-264.

4.3. EL SURGIMIENTO DE UNA DINÁMICA COMPETITIVA DE LA AGENDA POR LA INADECUADA ESTRUCTURACIÓN DEL REFERÉNDUM

El control del «referéndum sindical» por el oficialismo tiene sus orígenes en la promoción que hizo Chávez de esta IDD para forzar una reforma de los sindicatos. La activación de esta consulta por un parlamento dominado por MVR no hizo más que confirmar dicho control. Pero la enorme discrecionalidad con la que la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional gestionó la formulación de las preguntas del referéndum no sólo demuestra el control exclusivo de la agenda que tenía el presidente Chávez (por intermedio de la bancada parlamentaria del MVR). También ese control y la discrecionalidad con que fue estructurada la iniciativa de referéndum fue la fuente inicial de la dinámica competitiva que se originó tras la activación de la consulta. Pese a que la Asamblea Nacional tenía la prerrogativa legal de activar el referéndum y formular las preguntas del mismo, éste órgano no logró dominar este proceso en su conjunto, ni ofrecerle a Chávez un control permanente de la agenda en esta fase.

La teoría de jugadores con veto, tal como se ha mencionado antes, considera que el actor que de manera exclusiva activa el referéndum y formula la pregunta controlará la agenda de dicho proceso referendario. Sin embargo, esta interpretación en ciertas ocasiones puede llegar a ser muy rígida. El control de la agenda del referéndum por un actor no es una situación definitiva. Durante las distintas etapas del proceso referendario, esta condición puede verse amenazada, interrumpida, incluso, dicho control exclusivo de la agenda puede llegar a perderse del todo y de forma terminante. Un escenario de esta naturaleza fue el que se presentó en el tercer referéndum realizado durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. El control que éste tuvo sobre dicho referéndum no fue tan exclusivo como en los otros dos anteriores.

El enorme dominio que había logrado el presidente Chávez en la promoción de un referéndum para reformar el sector sindical se vio trastocado tras la activación del mismo. Entre las razones de ello, un problema en el diseño del contenido del referéndum. En este apartado se analiza la dinámica político-institucional que siguió la estructuración de la pregunta del referéndum activado por la Asamblea Nacional en octubre de 2000 sobre la renovación del movimiento sindical venezolano. Se parte de que las preguntas formuladas para el referéndum por un Parlamento controlado por el MVR le restaron, paradójicamente, condiciones al control que venía ejerciendo Chávez sobre la consulta. Pero no porque su movimiento político en la Asamblea Nacional lo hubiera traicionado, actuado en contra del planteamiento sobre una "constituyente sindical". Fue más bien por seguirlo a rajatabla.

La mayoría parlamentaria del MVR en la Asamblea Nacional permitió responder a la exigencia del presidente Chávez de realizar un referéndum para impulsar una reforma del movimiento sindical sin necesidad de tomar en cuenta la posición de los otros partidos en la Cámara, ni mucho menos considerar la opinión de las centrales sindicales. El control del Parlamento por parte del oficialismo hizo posible que este órgano aprobara una convocatoria de referéndum no sólo al margen de la negociación y del consenso de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Nacional. Dicho control también favoreció el diseño de un referéndum cuyo contenido no parece haber sido desarrollado por el máximo órgano legislativo de la nación. Su iniciativa de referéndum era muy singular: buscaba convocar un (nuevo) proceso constituyente, pero no vinculado a una reforma de la Constitución. Una medida completamente incoherente.

La resolución inicial de la Asamblea Nacional fue más allá de solicitar un referéndum consultivo en torno a la renovación de las autoridades sindicales de

entonces[218]. Ésta planteaba, mediante dos preguntas, un referéndum aprobatorio que abriera la vía a una reforma de todos los sindicatos mediante la convocatoria de otra constituyente. La primera de las preguntas formuladas fue: "¿Está usted de acuerdo con la democratización y reorganización del movimiento laboral-sindical venezolano en todos los niveles que procure la unificación en concordancia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los convenios internacionales suscritos por la República en materia de libertad sindical?". Esta pregunta, por si sola, habría tenido una naturaleza básicamente consultiva. La cuestión estaba en que dicha interrogante servía de «puente» a una segunda donde se encontraba la auténtica propuesta que se sometería a la aprobación del cuerpo electoral: convocar una "Asamblea Constituyente de Trabajadores".

El oficialismo intentaba repetir la misma estrategia utilizada para sacar adelante la reforma constitucional de 1999, pero esta vez en un asunto completamente diferente. Ello se ponía de manifiesto de forma explícita en la segunda de las interrogantes contenidas en la resolución aprobada por el Parlamento: "¿Está usted de acuerdo con la convocatoria y elección de una Asamblea Constituyente de Trabajadores, bajo el estatuto electoral especial aprobado por el Poder Electoral, previa consulta y oídos los distintos movimientos organizados de los trabajadores, en el marco del artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela?". Sin mediar lógica de ningún tipo, la pregunta introducía la figura de la constituyente en el ámbito sindical y su establecimiento lo articulaba a la decisión de la población. Semejante planteamiento acabó siendo la principal debilidad de una iniciativa de referéndum ya de por sí bastante cuestionable y que buscarían detener las autoridades sindicales por la vía judicial.

La aprobación por el Parlamento de la solicitud de un referéndum sobre el movimiento sindical no tuvo nada de extraño; era lo que se esperaba por parte de la mayoría oficialista en la Cámara. Pero convocar un referéndum cuyo contenido expresaba el propósito de promover un supuesto proceso constituyente en el ámbito sindical ya era otra cuestión. Esto le reportó una serie de inconvenientes a la Asamblea Nacional. Además de hacer evidente que el reciente órgano legislativo de la nueva República Bolivariana de Venezuela respondía sin cortapisas a los dictámenes del presidente Chávez, dicho órgano se vería en la necesidad posteriormente de tener que cambiar la estructura original y el contenido inicial del referéndum. No fue tanto el asunto sobre la reforma de los sindicatos sino la manera como Chávez y su grupo político en el Parlamento la habían confeccionado lo que condujo a que éstos perdieran el control de una parte de la agenda del proceso referendario.

La publicación en Gaceta Oficial de la solicitud de referéndum al CNE por la Asamblea Nacional fue sólo el punto de partida de la batalla legal y también política que comenzaría en torno a dicha consulta. Ello fue simplemente un evento formal dentro de conjunto de acontecimientos que evidenciaron el surgimiento de una dinámica competitiva de la agenda del referéndum. Ésta, después haber venido siendo controlada relativamente con éxito por el presidente Chávez, se desmonopolizó. El episodio que puso en evidencia la pérdida de ese control exclusivo del referéndum fue la respuesta inicial que dio el CNE a la instrucción del Parlamento. El órgano electoral devolvió al poder legislativo su solicitud por considerarla, supuestamente, imprecisa y redundante, pero no por ello improcedente en su conjunto. A diferencia de lo sucedido con el referéndum consultivo de 1999, en esta oportunidad el CNE tuvo un comportamiento muy ambivalente al momento de respaldar la consulta.

[218] Véase: REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 37.057…, *op.cit*.

La discrepancia que un principio tuvo el CNE a la solicitud del referéndum presentada por la Asamblea Nacional fue toda una sorpresa. Pese a que las autoridades del CNE en ese entonces habían sido designadas por la extinta Comisión Legislativa Nacional, bajo control del oficialismo, éstas no asumieron una posición incondicional frente a la activación de un referéndum que se convocaba a instancias del Presidente Chávez. De forma inesperada, la directiva del CNE mostró su desacuerdo con respecto al contenido de las preguntas fijadas para el referéndum, incluso, la polémica a lo interno del órgano comicial supuso la renuncia de dos miembros de la junta directiva que estaban en contra de la realización de un referéndum consultivo nacional sobre asuntos sindicales. Por primera vez, desde el comienzo de la Revolución Bolivariana, el CNE apelaba a su poder de veto en la celebración de un referéndum.

El que en esta oportunidad el CNE se hiciera sentir como jugador con poder de veto no tuvo nada que ver con la inédita y extraña condición que en la nueva Constitución Bolivariana se le asignó al órgano comicial: la de "Poder Electoral". La conversión del CNE en uno de los dos nuevos poderes públicos que adicionalmente se establecieron en la CRBV de 1999, era independiente de poder formal de veto que en materia de procesos electorales había tenido tradicionalmente dicha institución por cuenta de leyes anteriores. De hecho, en ese entonces, seguía vigente la LOSPP de 1997. Fue dentro del marco de esa Ley que el CNE sacó a la luz su tradicional condición como actor con el cual el resto de actores del sistema tienen que acordar cualquier política de cambio del mismo. Y ello lo hizo por una cuestión de preferencias con respecto a la orientación original del proceso referendario que activó la Asamblea Nacional.

La supuesta imparcialidad con que actuó el CNE al devolver al Parlamento la iniciativa de referéndum podría llevar a pensar en un primer momento que el órgano comicial asumió por completo una posición como jugador con veto formal dentro del proceso referendario. De haber sido así, el CNE hubiera cerrado por vía administrativa dicho procedimiento al considerar que el contenido el mismo en no se ajustaba a derecho. El CNE regresó la solicitud al Asamblea Nacional fue porque las autoridades electorales mostraron inicialmente preferencias políticas distintas en torno al denominado «referéndum sindical» promovido por el Presidente Chávez. Ello, sin embargo, no suponía que el CNE, perseguía otros objetivos. Éste, en palabras de la teoría de los jugadores con veto, se mantuvo alineado dentro del "conjunto ganador contra el *statu quo*" articulado por Chávez; que en esta ocasión iba contra el movimiento sindical controlado por los partidos tradicionales.

El CNE usó su poder de veto de manera muy particular. Lo hizo de un modo selectivo. No iba en contra de la iniciativa sino de la forma como se hacía. El comportamiento del órgano comicial de devolver al Parlamento la iniciativa de referéndum es imposible interpretarlo como una negativa del CNE a realizar dicho referéndum. El CNE no devolvió la solicitud a la Asamblea Nacional para que ésta la retirara. Fue más bien para que el poder legislativo ajustara el contenido de la solicitud, pero no en función de unas demandas políticas que tenían las autoridades electorales, ni tampoco de la legalidad vigente. Lejos de eso, lo que hizo fue el CNE usar circunstancialmente su autoridad como "Poder Electoral" para corregir un error inicial que había cometido la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional y que podía costarle al proceso referendario desde su suspensión hasta su anulación si el caso llegaba a instancias judiciales. La propuesta de una constituyente sindical tenía pocas posibilidades legales de prosperar.

El CNE se comportó como un agente regulador de la estrategia oficialista para reformar el movimiento sindical. El nuevo Poder Electoral, alertó y llamó al orden a los

actores promotores sobre los defectos de dicha estrategia y lo hizo de la manera más oportuna. Si éste se hubiese demorado en sus actuaciones habría sido bastante difícil realizar la consulta conjuntamente con las elecciones municipales, pautadas para el 3 de diciembre de 2000. Aunque pueda parecer incoherente, el CNE actuó más bien como aliado de la iniciativa de referéndum al reaccionar sin mayores dilaciones en contra del contenido de las preguntas originales expuestas en la solicitud inicial. Ello permitió que la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional pudiera modificar a tiempo el cuestionario del referéndum, pero no por orden directa del CNE.

El órgano comicial no ordenó al Parlamento la reforma del contenido de su convocatoria de referéndum. Se lo recomendó. En comparación con la experiencia del referéndum consultivo de 1999 sobre reforma de la Constitución de 1961, donde el texto original de la convocatoria fue objeto de modificación por orden de la CSJ, el CNE lo que hizo fue recomendarle a la Asamblea Nacional que nombrara una comisión especial para analizar y corregir algunos elementos del cuestionario que, según las autoridades electorales, carecían de sentido, eran ajenos al ordenamiento constitucional o eran redundantes con respecto al mismo. La directiva (oficialista) de la Asamblea Nacional tomó nota de las recomendaciones del CNE y procedió de inmediato a iniciar los trámites parlamentarios para proceder a reformar las preguntas originales de la iniciativa de referéndum.

Las reformas que hizo el Parlamento al contenido de la convocatoria inicial de referéndum fueron muy puntuales. Éstas no afectaban el propósito original de poner en marcha un «proceso constituyente sindical», sólo lo hicieron menos explícito. La mayoría oficialista en la Asamblea Nacional sacó adelante el 13 de noviembre de 2000 un nuevo acuerdo donde ratificaba dicho propósito. En comparación con el acuerdo inicial del 10 de octubre, lo único diferente en la nueva resolución era la estructura del cuestionario del referéndum y el texto a preguntar en el mismo. La iniciativa pasó de tener dos preguntas a una y en su contenido no se hacía alusión a ninguna constituyente ni figuraban cuestiones como la libertad sindical, o la reorganización y unificación de los sindicatos. Todas estas cuestiones quedaron solapadas a través de una nueva pregunta que giraba en torno a la renovación de las directivas de las organizaciones sindicales.

La nueva pregunta que se formuló era, sin embargo, tan improcedente como las dos preguntas anteriores a las que sustituía. Ésta también violentaba la legalidad y seguía otorgando al referéndum cualquier carácter menos uno consultivo. El contenido de la pregunta lo hacía más que evidente: "¿Está Usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo el Estatuto Electoral elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan durante ese lapso en sus funciones los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?". El gran tamaño que exponía la interrogante ya indicaba que dentro de la misma había más de una cuestión a someter al cuerpo electoral y sobre las que éste no tenía ninguna potestad legal para decidir.

La primera cuestión presente en la nueva pregunta del referéndum era el tema de la renovación de la dirigencia sindical. Era la punta de iceberg. Expresaba lo ingenioso de introducir de manera subyacente una propuesta de reforma integral de los sindicatos a partir de preguntar inicialmente al cuerpo electoral: "¿Está Usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días…". Pero en ello no había nada de consultivo. El reactivo expresaba un plan, que tenía, inclusive, una dimensión temporal de ejecución: seis meses. Esto era muy diferente a preguntar, por ejemplo,

¿considera Usted que es necesario que los sindicatos realicen elecciones para renovar sus autoridades actuales?. Una pregunta de este tipo sí hubiese acercado el referéndum a un plano consultivo. Aunque el asunto de si las organizaciones sindicales necesitaban o no renovar sus directivas no era una cuestión en la que se tuviera que contar con la opinión del cuerpo electoral, el referéndum, por lo menos, hubiese mostrado una naturaleza consultiva con una pregunta cuyo contenido fuera más una idea que un proyecto en concreto.

La segunda cuestión que planteaba la pregunta definitiva del referéndum fue un supuesto "…Estatuto Electoral elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela…", mediante el cual se realizaría la renovación de los directivos sindicales (en 180 días). Este fue el aspecto más inverosímil del contenido del referéndum. Se pondría en consideración del cuerpo electoral un reglamento que no existía, pero sobre el que los electores tendrían que mostrarse de acuerdo o no. Ni antes, ni en el momento que se convocó el referéndum a inicio de octubre de 2000 y ni tampoco en el tiempo transcurrido hasta su celebración a principios de diciembre de ese mismo año, el CNE había elaborado dicho Estatuto. Aparte de la LOSPP de 1997, el único reglamento electoral existente en ese entonces era el polémico "Estatuto Electoral del Poder Público", dictado por la ANC en enero de 2000, previo a la disolución del órgano constituyente[219].

Un tercer asunto que incluía la pregunta era el tema de la suspensión de los directivos sindicales de sus funciones. Con esta cuestión el referéndum alcanzaba otras dimensiones más allá de lo consultivo e incluso de lo aprobatorio; llegaba al plano de lo abrogatorio. Someter a la opinión del cuerpo electoral dicha suspensión significaba, indirectamente, preguntar sobre la abrogación del cargo de los representantes sindicales (electos por los trabajadores). En el caso de que la mayoría de los electores en el referéndum votaran a favor de la pregunta, esta suspensión duraría mientras tuviera lugar el proceso de renovación de las autoridades sindicales. Era una especie de revocatoria del mandato, ya que los directivos de todas las centrales, federaciones y confederaciones sindicales quedarían apartados de sus cargos hasta la elección de unas nuevas autoridades. La supuesta suspensión de funciones sería en realidad una forma de separar definitivamente de sus puestos a los dirigentes laborales de entonces.

Pese a la evidente falta de fundamentos legales y reales que exponía la nueva pregunta, el CNE no puso ningún tipo de reparo. La reformulación del contenido del referéndum que hizo la Asamblea Nacional fue aceptada en todos sus términos por el órgano electoral. Éste se limitó a dictar una resolución en que la reproducía la pregunta y ratificaba como fecha de celebración del "proceso referendario sindical" el día 3 de diciembre de 2000. El CNE amparó esta decisión en que la solicitud de convocatoria (ratificada) de referéndum del Parlamento se ajustaba en su forma a lo dispuesto en la LOSPP y en el Reglamento de Referendos (nunca publicado en Gaceta Oficial). De forma contradictoria, el ente comicial manifestó por un lado que "…al recibir la solicitud de convocatoria del referéndum y posterior ratificación con modificación de la pregunta, procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos…" en dichos instrumentos legales. No obstante, por otro lado, eludía tal responsabilidad al señalar que: "…el Consejo Nacional Electoral es Órgano de Control Administrativo Electoral y sólo el Tribunal Supremo de Justicia es Órgano de Control Constitucional de los actos de los demás poderes públicos, correspondiéndole a este último pronunciarse…".

[219] REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36884 del 03 de febrero de 2000.

El argumento expuesto por el CNE sobre la supuesta legalidad administrativa de la solicitud de referéndum del Parlamento vino después de que éste último órgano modificara la pregunta; no antes. Si el ente comicial, desde un principio, hubiese ejercido un completo control administrativo sobre la convocatoria ésta habría quedado sin efecto por no haberse ajustado inicialmente a lo contemplado en la normativa electoral vigente. En última instancia, el CNE se atrevió a resolver que la solicitud de referéndum cumplía con todos los requisitos administrativos para su celebración fue porque ejerció dicho control *a posteriori*; tras la corrección hecha por la Asamblea Nacional a la solicitud original. En un primer momento, el CNE lo que realizó fue un control parcial, selectivo, que no invalidara la iniciativa y permitiera al Parlamento un reajuste de la misma. Con toda esta estrategia, sin embargo, el CNE no resolvió los problemas de inconstitucionalidad que seguía presentando la solicitud; optó por señalar la vía y el órgano encargado de ello, mientras se ocupaba de organizar la consulta.

4.4. La organización electoral de un referéndum cuya celebración estaba en manos de otro jugador con veto

La solicitud inicial del 10 de octubre de 2000, mediante el cual la Asamblea Nacional instruía al CNE a organizar un referéndum sobre una "Asamblea Constituyente de Trabajadores", nunca fue diferida del todo por el órgano comicial. A pesar de que el CNE devolvió la solicitud al Parlamento para que éste modificara el cuestionario del referéndum, dicho organismo electoral, en su sesión del 20 de octubre de 2000, aprobó la fecha de celebración de la consulta que había dicho el Presidente Chávez y que el Poder Legislativo había incluido en la iniciativa: el 3 de diciembre de 2000. Ello se traducía, entre otros aspectos, en que antes de que el CNE aceptara, el 15 de noviembre de 2000, la nueva pregunta del referéndum, esta institución ya había comenzado a organizar el proceso electoral; con casi un mes de antelación.

Las distintas preferencias que tuvieron en un principio el Poder Legislativo y el (nuevo) Poder Electoral sobre las preguntas del referéndum si bien desmonopolizaron una parte de la agenda del mismo, esto no conllevó a que el resto del proceso referendario entrara en la misma situación. El control sobre uno de los aspectos más importantes de referéndum como era su fecha de celebración nunca estuvo en manos del CNE. Tampoco fue una cuestión que el Presidente Chávez o la Asamblea Nacional, como los respectivos promotores intelectuales y materiales de la consulta, tuvieron que acordar con el órgano comicial. Éstos, en ningún momento, se vieron obligados a ello. Más bien la aparición en escena del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) a raíz de las iniciativas legales contra la celebración del referéndum, una de ellas emprendida, incluso, por la Fiscalía General de la República (FGR), terminaron por convertir al CNE en un simple ejecutor de la agenda. Éste optó por ceder su poder de veto al TSJ.

El CNE se inhibió como jugador con veto institucional. En otras palabras, dejó de cumplir el papel que como tal le correspondía según la propia Constitución. El órgano comicial, después de haber empleado su poder de veto de forma selectiva para emplazar al Parlamento a que corrigiera la convocatoria de referéndum, renunció a dicho poder. Nadie lo desplazó; fue el mismo órgano electoral el que se eliminó como jugador con veto del proceso referendario. En este apartado se analiza dicho comportamiento del CNE y su impacto sobre los principales elementos que caracterizaron tanto la organización de los comicios como el desarrollo de la campaña electoral. Más allá de exponer evidencias de que la directiva del CNE gestionó estos aspectos del referéndum de un manera estrictamente política y no con arreglo a la legalidad se destaca lo que ello representó en términos (de un aumento) del número de jugadores con veto.

La renuncia unilateral por parte de un actor a su condición institucional como jugador con el cual el resto de jugadores deben acordar cualquier política de cambio del sistema político no es un escenario considerado dentro de la teoría de jugadores con veto. Se supone que cualquier actor que tiene asignado por el Ley el deber de participar dentro de un acuerdo no deja de hacerlo ya que de lo contrario estaría incumpliendo la misma. En vista del enorme carácter normativo, la teoría de jugadores con veto no concibe que un actor pueda ir en contra de su propio poder de veto institucional. Y ello es comprensible porque esta teoría espera que los actores se comporten en todo momento con arreglo al ordenamiento jurídico. Es decir, reconozcan el imperio de la Ley en cualquier circunstancia. La cuestión está cuando esto no sucede; cuando un jugador con veto, haciendo caso omiso del mandato legal, decide a discreción su participación o no dentro de un acuerdo en el que tiene la obligación de hacerlo.

El CNE cuando optó por considerarse no competente para valorar la legalidad de la (segunda) solicitud reformulada por el Parlamento de la convocatoria de referéndum fue en contra de su poder de veto institucional. Esta conducta sería considerada una situación atípica si se analiza desde la perspectiva de la teoría de los jugadores con veto. No obstante, dicho comportamiento también sirve para evidenciar otras formas no institucionales con las que es posible incrementar el número de jugadores con veto formal. Un factor que, según esta teoría, es crucial en el cambio o estabilidad del sistema, pero que en el caso del referéndum sindical no afectó el tamaño de llamado "conjunto ganador contra *statu quo*". Ello se debió a que la actuación del CNE favoreció la introducción de un (nuevo) jugador que anteriormente había dado muestras fehacientes de encontrarse alineado a dicho "conjunto ganador" revolucionario: el Poder Judicial.

El hecho de que el CNE señalara al TSJ como el órgano al que le correspondía pronunciarse sobre la reformulación de convocatoria de referéndum hecha por la Asamblea Nacional significó más que una falta a la Constitución y a las leyes vigentes por parte del ente comicial. Ello condujo a la judicialización del proceso referendario, con la consecuente incorporación del máximo órgano judicial del país como otro jugador con veto. Contra lo que cabría pensarse, la renuncia del CNE a comportarse como un jugador con veto no redujo el número de estos jugadores dentro de la agenda de la consulta, sirvió, paradójicamente, para aumentarlo, ya que abrió la puerta a otro jugador. Estaba claro que, tras la resolución del órgano comicial, el TSJ era el nuevo jugador con el cual tenían que entenderse los actores interesados en mantener la estabilidad de la realidad sindical vigente que amenazaba el referéndum.

La introducción del TSJ como jugador con veto no era un hecho inédito dentro de la política de reforma del sector sindical orquestada por el Presidente Chávez; ya había tenido un anterior episodio. En mayo de 2000, la CTV había interpuesto ante el TSJ un recurso nulidad contra un decreto de la ANC en el que se dictaban una serie de "medidas para garantizar la libertad sindical", entre ellas, la creación de una Comisión Nacional Electoral Sindical[220]. Con ello se puso en evidencia, desde el principio, que la judicialización de las medidas con las que el nuevo Estado bolivariano buscaba intervenir en los asuntos internos de los sindicatos no fue el resultado de una actuación

[220] El 30 de enero de 2000, la ANC promulgó las Medidas para Garantizar la Libertad Sindical, las cuales fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 36.904 del 2 de marzo de 2000. Sobre este decreto y a pesar de ser un asunto que el propio TSJ señaló como parte del proceso constituyente y del "régimen transitorio" a que éste condujo en el año 2000, el máximo tribunal se tardó casi dos años en pronunciarse al respecto, resolviendo como improcedente el recurso de nulidad interpuesto. Véase: TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, *Sentencia 02-080202-00-1660, Sala Constitucional, Magistrado Ponente: Antonio García García*, febrero de 2002.

voluntaria del TSJ como garante de la Constitución. Éste nunca actuó de oficio frente a las resoluciones que sobre el movimiento sindical decretaron otros poderes públicos como la ANC, la Comisión Legislativa Nacional o la Asamblea Nacional. Siempre lo hizo por solicitud de terceros y en el caso del llamado referéndum sindical volvió a suceder así.

La organización del referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical se dio en medio de un conjunto de acciones legales que emprendieron no sólo las centrales sindicales sino también el propio Ministerio Público. Fueron estos actores lo que acabaron materializando la participación del TSJ como jugador con veto del proceso referendario. Como ya la puesta en marcha del mismo había sido resuelta por la Asamblea Nacional y el CNE, la aparición del TSJ como jugador con veto sucedió fue tras la convocatoria de la consulta y después de la formulación y reformulación del contenido del referéndum; sucedió en la etapa de preparación de los comicios. Aunque determinados poderes públicos: el Poder Legislativo y el Poder Electoral, habían logrado (acordar) la activación y la estructuración del texto del referéndum otro poder del Estado: el Poder Judicial, podía invalidar que ello se concretara; que fuera más allá de su convocatoria.

La etapa de organización del proceso referendario representa el escenario límite para creación de jugadores con veto que pueden estar de acuerdo con interrumpir o darle continuidad a dicho proceso hasta la celebración de las elecciones. Contrario a lo que plantea la teoría de jugadores con veto, no toda la agenda de un referéndum así como su control se resuelve únicamente en la activación y formulación de la pregunta. La fase de preparación de los comicios representa el último umbral dentro de la dinámica político-institucional de las IDD en la cual cabe la posibilidad de que aquellos actores que mantuvieron hasta entonces un control de agenda puedan perder ese dominio. Bien sea porque surge un actor con poder de veto que paraliza la consulta, como sucedió en la experiencia de referéndum soberanista del País Vasco, en España[221], o porque sus principales promotores no tuvieron suficiente capacidad para movilizar al electorado en torno al tema a consultar; que fue lo que al final ocurrió en el caso del referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical venezolana.

La entrada en escena del TSJ en el asunto del referéndum sindical por solicitud de algunas centrales sindicales y de la FGR no representó ningún problema para la organización y celebración de los comicios por parte del CNE. La mayoría de las sentencias del máximo tribunal, además de respaldar las actuaciones del ente comicial, fueron *post* referéndum. Una de estas sentencias llegó al punto de carecer de sentido, por su enorme carácter extemporáneo; se conoció en el año 2007. Ello demuestra que no hubo ninguna intención del TSJ de resolver de manera urgente las demandas de inconstitucionalidad que pesaban sobre la convocatoria de referéndum. El TSJ asumió sin remedio su papel de jugador con veto, pero lo utilizó de forma atemporal, con lo

[221] Sobre este caso, véase al respecto, en otros estudios: TAJADURA TEJADA, Javier: "Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)", en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009, pp. 363-385; CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier: "El intento de referéndum vasco y los límites del 'derecho a decidir'", en SÁENZ ROYO, Eva y CONTRERAS CASADO, Manuel (Coords.): *La participación política directa: referéndum y consultas populares*, Comuniter, Zaragoza, 2013, pp. 173-204. Otra experiencia similar, también en España, fue el reciente intento de referéndum soberanista de la región de Cataluña. En torno al mismo, puede consultarse: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: "La respuesta del Tribunal Constitucional a la declaración soberanista", en *Cuadernos de Pensamiento Político*, n. 43, 2014, pp. 11-30; FOSSAS i ESPADALER, Enric: "Interpretar la política: comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 101, 2014, pp. 273-300.

cual este papel no tuvo ninguna efectividad real más allá de la legal (en cuanto a avalar un referéndum ya consumado).

El TSJ aseguró la celebración del referéndum, postergando cualquier sentencia sobre el caso, principalmente, la presentada por la FGR. El único y último jugador con veto antes de los comicios del 3 de diciembre que podía condicionar la celebración del referéndum permitió que la agenda de la consulta siguiera estando en poder de su principal promotor: el Presidente Chávez. Pese a los cambios que sufrió la estructura y el contenido del referéndum, el CNE acabó organizando el proceso electoral planteado originalmente por Chávez: la realización de un referéndum en materia sindical el mismo día de las elecciones municipales. La ejecución de esta agenda electoral por el CNE no tuvo el más mínimo atisbo de legalidad. Ninguno de los plazos previstos en la LOSPP fue cumplido; ni en lo que respecta a la preparación de los comicios, ni en lo concerniente al período de la campaña electoral.

En vez de los tres meses mínimos que marcaba la Ley, el referéndum se celebró a las tres semanas de su convocatoria definitiva. Es imposible establecer una fecha precisa en cuanto al inicio de la campaña electoral, ni muchos menos hablar de una campaña informativa por parte del CNE sobre dicho referéndum. Todo lo relativo a la preparación del mismo quedó encapsulado dentro de la organización de las elecciones que en principio estaban pautadas para el 3 de diciembre de 2000: las de los miembros de los Consejos Municipales y Juntas Parroquiales. El referéndum consistió en una papeleta anexa a la boleta electoral para la escogencia de los representantes municipales. Como se verá más adelante, dicho referéndum acabó siendo un proceso electoral secundario dentro de otro, el cual era la primera vez que hacía de forma separada de las elecciones generales de Gobernadores y Alcaldes.

La auténtica campaña por el SÍ o por el No en el referéndum sobre la renovación de las autoridades sindicales estuvo en las actividades iniciales que, respectivamente, a favor o en contra de la celebración de dicho referéndum realizaron el Presidente Chávez y la dirigencia sindical de entonces. El primero, respaldando las movilizaciones del FBT para impulsar la realización del referéndum, la segunda solicitando el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para presionar a las autoridades electorales a que suspendiera el proceso referendario por ser violatorio de convenios internacionales suscritos por Venezuela en materia laboral. Superada la fase de la convocatoria de la consulta, tanto Chávez como los dirigentes sindicales, fueron dejando en manos de sus correspondientes estructuras políticas y organizativas la campaña del referéndum con resultados negativos para ambos bandos. Ni el FBT, ni los sindicatos agrupados en la CTV lograron llamar y mantener la atención de sus bases sobre el tema del referéndum y mucho menos consiguieron despertar el interés de la población en general.

Los grupos sindicales que habían acompañado a Chávez desde el inicio de la Revolución Bolivariana, como el Nuevo Sindicalismo, o que habían surgido durante la misma, como el Frente Constituyente de los Trabajadores (FCT) o el FBT, mostraron posiciones divididas en cuanto al referéndum. El primer grupo, asumió una posición dual: rechazaba, por un lado, la celebración del referéndum por violentar el principio de libertad sindical previsto en la Constitución, mientras, por otro lado, se mostraba a favor de una renovación de la actual dirigencia de la CTV siempre y cuando no fuera por la vía de intervencionismo del Estado. El segundo grupo, también se mostró completamente en contra del referéndum, pero por una razón muy distinta. Para el FCT dicho referéndum contrariaba otra medida de intervención estatal de los sindicatos, la cual había sido decretada por la ANC antes de su disolución.

El único grupo sindical cercano al Presidente Chávez que estuvo en todo momento a favor de la celebración del referéndum y que, por tanto, promovió la opción del SÍ fue el FBT. Sin embargo, dicho grupo carecía para entonces de una fuerte presencia dentro del movimiento sindical venezolano. Su poder de convocatoria era muy bajo y ello quedó demostrado en la escasa movilización que tuvo de los trabajadores, en particular, y del electorado, en general, durante los comicios. Pese a que en todos los grupos sindicales afectos al Gobierno, había un profundo sentimiento de aversión y crítica hacía el sector sindical liderado por los partidos tradicionales, estos grupos no lograron presentarse unidos por una causa común, como era la renovación de la dirigencia sindical. Dichas agrupaciones nunca sacaron este asunto de la clásica estructura neocorporativa que se conformó durante la etapa del bipartidismo AD-COPEI para gestionar las cuestiones laborales en el país.

Las tradicionales confederaciones sindicales, por su parte, dedicaron su mayor esfuerzo a paralizar la celebración del referéndum por la vía judicial. Hasta el último momento, estas confederaciones intentaron que el TSJ se comportara oportunamente como un jugador con poder de veto dentro del referéndum sindical. Es decir, que el máximo tribunal se pronunciara en contra de la consulta y lo hiciera antes de su celebración. Paralelo a ello, el grueso de las organizaciones sindicales agrupadas en la CTV optó en el plano electoral por una estrategia de desmovilización, llamando a la abstención. El objetivo no era ganar el referéndum; eran muy escasas las posibilidades de lograrlo. Al igual que los partidos políticos tradicionales, las organizaciones sindicales de la época se encontraban en una enorme situación desprestigio y cuestionamiento social. En estas circunstancias, la alternativa que le quedaba a las confederaciones sindicales era restarle legitimidad al referéndum a partir de generar una baja participación del electorado.

La CTV carecía no sólo de capacidad para una gran movilización activa de sus bases que hubiese podido conducir al Presidente Chávez a desistir de su propuesta de referéndum sindical. Dicha confederación tampoco contaba con un amplio respaldo social como para liderar una campaña electoral a favor de la opción del No, la cual tuviera posibilidades de triunfo en el referéndum. A menos que dentro de la consulta se hubiera planteando algún asunto de carácter salarial u otro beneficio de naturaleza laboral, era casi imposible que la CTV (o cualquiera de las federaciones sindicales congregadas en ésta) pudiera haber dado alguna demostración de fuerza de los trabajadores en relación al referéndum. De haber convocado la CTV una huelga general para manifestar su desacuerdo con el proceso referendario se habría evidenciado de forma abierta el bajo nivel de convocatoria de los sindicatos en cuestiones que no fueran estrictamente salariales.

El domingo 3 de diciembre de 2000, lo que hizo visible la celebración del referéndum para una gran parte de la sociedad venezolana no fue una intensa campaña electoral, ni tampoco una campaña de información institucional del CNE sobre dicha consulta. Fueron las elecciones de miembros de los Consejos Municipales y Juntas Parroquiales de todo el país lo que permitió que el referéndum fuera considerado por los votantes. Ello se vio reflejado en el nivel de participación electoral que tuvo el referéndum; fue, prácticamente, el mismo que tuvieron los comicios municipales. Al que igual que estos últimos, el proceso referendario no superó los tres millones de electores de un padrón de más once millones. Asimismo, registró una tasa de abstención del 76 por ciento. La más alta de la historia de la democracia.

La baja participación electoral que caracterizó al referéndum acabó desluciendo la victoria del Sí. El Presidente Chávez había vuelto a ganar en una cita electoral, pero era la primera vez que no conseguía un triunfo contundente. Aunque el margen de

diferencia con que la opción del Sí superó la del No fue considerable, la poca asistencia a las urnas le restó legitimidad a los resultados. El referéndum no había conseguido que la población se convirtiera en un efectivo jugador con veto; ni con la cual el resto de actores tuvieron al final que acordar el cambio del movimiento sindical, ni mucho menos ésta logró desplazar a las tradicionales confederaciones de trabajadores como principales agentes de dicho cambio. Las intenciones del Presidente Chávez de sustituir a la CTV habían fracasado.

El control que había logrado mantener el Presidente Chávez de la agenda del referéndum lo perdió, paradójicamente, en la fase menos esperada; en la que hasta entonces había logrado mayor éxito: en la movilización electoral de amplios sectores de la población hacia su proyecto revolucionario. El escaso respaldo popular que obtuvo Chávez en el referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical, distaba mucho de otros procesos electorales anteriores que consiguió impulsar, empezando por el propio referéndum de abril de 1999 para reformar la Constitución de 1961. Entre las diferentes interpretaciones que se han dado sobre los bajos resultados que tuvo el referéndum sindical, se ha señalado el enorme "cansancio" de los venezolanos de las elecciones en general, producto de los constantes procesos de votación que se sucedieron en el país desde 1998. Sea esto cierto o no, la cuestión que interesa destacar en esta oportunidad es la indiferencia que puede manifestar la población para constituirse como jugador con veto a través de una IDD.

4.5 Las consecuencias de consultar a una población indiferente ante el referéndum

La enorme abstención electoral en el referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical dejó claro como principal hecho irrefutable el poco interés que manifestó la población por dicha consulta. Podría argumentarse que la baja participación electoral se debió a que el referéndum se realizó conjuntamente con unas elecciones municipales, las cuales desde su establecimiento en 1989 se habían caracterizado por una escasa asistencia de los ciudadanos a las urnas. Sin embargo, un escenario electoral alternativo, en el cual se hubiese separado el referéndum de dichos comicios municipales, es muy poco probable que le hubiera reportado al primero de estos procesos electorales una mayor tasa de participación. Con la celebración de las denominadas *megaelecciones*, el 30 de julio de 2000, el país ya había cerrado el llamado proceso constituyente, iniciado en abril de 1999. La estrategia del Presidente Chávez de forzar con otro referéndum la prolongación de dicho período constituyente falló.

El bajo nivel de participación electoral en el referéndum sindical fue el primer indicador del agotamiento del discurso constituyente y de reforma del Presidente Chávez. El empeño de éste de buscar convertir una etapa extraordinaria de cambio del sistema político en una situación ordinaria y permanente en el tiempo encontró sus límites, precisamente, en un referéndum; la principal institución utilizada para crear dicha etapa extraordinaria de reforma. Tomando como punto de partida la aspiración inicial del Presidente Chávez de establecer una Asamblea Constituyente de Trabajadores, en este apartado se describe el alcance definitivo que tuvieron los resultados del referéndum consultivo del 3 diciembre de 2000 sobre la estabilidad o cambio de la realidad sindical de entonces.

Las sucesivas victorias que consiguió el Presidente Chávez en los dos anteriores referéndums (sobre la reforma constitucional) así como en las elecciones de los miembros de la ANC y en las *megaelecciones* mostraron que la mayoría de los actores del sistema político estaban a favor de un cambio del mismo, aunque ello implicara ir contra el ordenamiento jurídico vigente. En palabras de la teoría de los jugadores con

veto, "el conjunto ganador contra el *statu quo*", articulado por Chávez al inicio de su primer mandato, se había mantenido incólume entre un proceso electoral y otro. Dando por descontado al CNE y al TSJ, uno de estos actores fue la población (electoral), cuya participación fue inducida mediante la recurrente introducción de ésta como jugador con veto a raíz de una continua tanda de procesos electorales extraordinarios; cuatro en tan sólo doce meses.

La introducción de la población como jugador con veto en la formación de alguna política pública es un escenario que puede procurar un referéndum. Pero éste es sólo un procedimiento institucional para desarrollar dicha incorporación. A menos que la introducción de la población sea prescriptiva, como es el caso de los referéndums obligatorios, en el resto de estos procesos, sean activados por las autoridades o por los mismos ciudadanos, la participación responde a un deseo de cambio o estabilidad del sistema. En este punto entran en juego las preferencias de los actores acerca de dos estas opciones. Por lo general, en todo referéndum es fácil identificar las preferencias de sus promotores. El problema se presenta, sin embargo, con los convocados a las urnas. Nada más y nada menos que con aquel actor que se busca introducir como jugador con veto a través del referéndum: los electores.

Un aspecto muy importante que plantea la teoría de los jugadores con veto en lo que respecta a la configuración del "conjunto ganador contra el *statu quo*", es decir aquella coalición de actores que entre ellos deben estar de acuerdo para que se produzca un cambio del sistema político o se mantenga la estabilidad del mismo, tiene que ver con la indiferencia que puede presentar alguno de estos actores frente a las alternativas de cambio o estabilidad que proponen el resto. Sin necesidad de recurrir a esquemas espaciales, muy propios de esta teoría, es posible simplificar el planteamiento de "las curvas de la indiferencia circular" de Tsebelis definiéndolas con el grado de desinterés que puede tener un actor frente a la propuesta de otro[222]. La curva de la indiferencia implica que entre menos interés tenga un actor frente a una determinada proposición que le hace otro será más difícil para éste último poder incluir al primero dentro del acuerdo necesario para cambiar el sistema.

El Presidente Chávez logró en el inicio de su primer gobierno canalizar el interés de la población por un cambio de funcionamiento del sistema político venezolano. Logró acercar su propuesta de Revolución Bolivariana a las preferencias de la población. Es decir, redujo la distancia de la curva de indiferencia de los ciudadanos frente a su proyecto socio-político. Ello le permitió a Chávez poder contar con un amplio sector de la sociedad para llevar a cabo su propuesta. Entre el vigente modelo, construido por los partidos tradicionales, y el planteamiento de Chávez de crear una Quinta República a partir de reformar la Constitución de 1961, una gran parte de la población no se mostró indiferente. La situación, en cambio, fue distinta cuando el Presidente Chávez, ya en su segundo mandato, empleó la misma estrategia para intentar modificar el *statu quo* sindical.

La propuesta de una Asamblea Constituyente Sindical no convenció. Ni, en parte, al CNE, como se vio antes, ni mucho menos a la población en general. Dos jugadores con poder de veto dentro del proceso referendario. El primero, renunció a emplear dicho poder en la forma que lo exigía el marco legal. Dejó de cumplir la ley en todos sus términos. La segunda, representada en el cuerpo electoral, se abstuvo en gran medida de emplearlo, pese a ser una prerrogativa que le otorga la Constitución. Dejó, de forma masiva, de ejercer un derecho: el voto universal. El primero, con su comportamiento, se mantuvo cercano a la propuesta de referéndum. La segunda, con su

[222] TSEBELIS, Georce: *Veto Players: How Political Institutions Work, op.cit.*, pág. 20.

nivel participación electoral, se mostró indiferente al mismo. Mientras al primero, los promotores del referéndum, lograron mantenerlo dentro del conjunto ganador contra el *status quo*, en el caso de la segunda, paradójicamente, ni siquiera consiguieron que ésta manifestara un gran poder de veto a favor o contra de la propuesta.

El Presidente Chávez promovió un referéndum contra la tradicional dirigencia sindical buscando desplazarla por intermedio del jugador con veto que crearía dicho referéndum: la población. Sin embargo, no consiguió movilizar a este jugador; la mayoría de los electores no acudieron a la cita. De poco sirve controlar la agenda del referéndum en todos y cada uno de sus aspectos iniciales, como la activación del mismo o la formulación de la pregunta que tendrá la consulta, si después se descuida al actor central de la misma. Este tipo de actitudes puede prestarse para un sinfín de hipotésis, pero no es el propósito en esta oportunidad. Las razones que llevaron a Chávez a volver a confiar en "el soberano" como aliado para sustituir a los auténticos jugadores con veto dentro del ámbito sindical no es lo que interesa en este momento. Lo importante es poner de manifiesto la pérdida que tuvo el oficialismo del control de la agenda del referéndum en su fase final.

La estrategia del Gobierno de trasladar eventualmente el tema de la reforma del movimiento sindical de las manos de la CTV a las manos de la población en general sobreestimó el respaldo que una gran proporción de ésta había venido dando al proyecto de Revolución Bolivariana del Presidente Chávez. En vista de ello, el oficialismo no promovió la movilización del electorado; la dio por sentado. En comparación con los anteriores referéndums, fueron pocos los esfuerzos, incluso del propio Chávez, para promover una intensa campaña electoral. Éste, más bien, en las últimas semanas y en los días previos a los comicios estuvo fue del país. La campaña, en vez de arreciar, se fue debilitando conforme se acercaba la fecha electoral. El único tema que logró mantenerse hasta el último momento durante la campaña fueron las continuas acusaciones de representantes de la OIT sobre la ilegalidad del referéndum.

La CTV, en cambio, promovió la desmovilización de electorado, la cual encontró viabilidad en el enorme desinterés de los trabajadores sobre el tema de referéndum. Para los sindicatos, los costes de desmovilización de sus bases, resultaron siendo mucho más bajos que los costes de una movilización en defensa de la opción del NO en los comicios. La abstención electoral que produjo tal desmovilización terminó perjudicando fue a los promotores de la consulta. El objetivo del Presidente Chávez de "demoler" a la CTV se vio comprometido por unos resultados electorales muy precarios. Paradójicamente, el descrédito social que presentaban los sindicatos jugó a su favor de éstos en la votación. El poco interés del conjunto de los trabajadores así como de la población en general hacia el referéndum, llevó a que la opción del SÍ, pese a resultar ganadora, lo hiciera por la mínima.

Los referéndum son instrumentos de expresión de mayorías, pero no siempre estás acompañan, en realidad, a alguna de las dos opciones en juego. Puede que la mayoría se decante por una tercera opción, como sucedió en el referéndum sobre la renovación sindical, donde esta fue la abstención electoral. Ello hace que la opción ganadora nominalmente no logre serlo realmente. La existencia en todo referéndum de unas condiciones mínimas para que entre las opciones en competición una de ellas sea interpretada y reconocida por todos los actores como la autentica ganadora va más allá de las reglas formales de la mayoría simple. No necesariamente los actores consideran como ganadora la opción que tenga más votos, sino la que obtiene dicha cuota a partir de un nivel aceptable de participación electoral. Dicha cuota se puede definir como el *quórum* informal de un referéndum.

El *quórum* informal de un referéndum reside en la cuota mínima de participación electoral que legitima los resultados de una consulta cuando ésta tiene como regla la mayoría simple para establecer el ganador. Dicho *quórum* mínimo, representa, de manera informal, la mayoría calificada de participación de votantes que da valor a los resultados de un referéndum. Esta cuota subjetiva o intersubjetiva, opera de forma distinta a la mayoría calificada de votos que en algunos referéndums se establecen como regla formal para dar como ganador a una de las dos opciones. Es cierto que una mayoría calificada de votos en un referéndum dependerá de que se alcance un nivel de participación electoral suficiente que posibilite a algunas de las opciones poder obtener dicha mayoría. La cuestión está en el caso de los referéndums por mayoría simple. Aunque no se fije formalmente, el nivel de participación electoral tiene una incidencia directa sobre la valoración del triunfo de la opción que resultó ganadora sólo por sacar más votos.

En el caso del referéndum sobre la dirigencia sindical, éste no logró alcanzar una cuota aceptable de participación electoral como para que la victoria numérica del SÍ fuera considerada un triunfo electoral de Chávez. Ni siquiera el propio oficialismo lo vio así[223]. En comparación con los anteriores referéndums, que también tuvieron una significativa tasa de abstención electoral, la consulta del 3 de diciembre de 2000 marcó un record sin precedentes; hasta el momento no superado. Ello lo ha convertido en el proceso comicial menos concurrido de la historia democrática venezolana. Pese a que no existen estudios específicos sobre las razones del comportamiento que mostraron los votantes en torno a dicho referéndum, el suceso dejó claro que no es suficiente con convocar a la población a que se involucre como jugador con veto en un determinado asunto. Un referéndum en sí mismo no es sinónimo de una masiva participación popular.

El plan inicial del Presidente Chávez de desplazar por completo a los actores tradicionales del movimiento sindical no pudo concretarse a través del referéndum, como sí logró hacerlo en el caso del Congreso Nacional, con el referéndum consultivo de abril de 1999. Pero esto no significa que el referéndum sindical dejara de tener un alcance; sólo que fue menos modesto de lo esperado (por el oficialismo). En realidad, dicho referéndum acabó siendo aprobatorio de una propuesta de reforma sindical, cuya implementación fue asumida como obligatoria por el Poder Electoral: renovar la dirigencia sindical en un plazo de ciento ochenta días. Ello evidenció que el referéndum, supuestamente consultivo, tuvo un carácter vinculante. Sin bien el Presidente Chávez perdió el control de la agenda del referéndum al no poder eliminar a la CTV en vista de los resultados electorales tan bajos que obtuvo la consulta, sí consiguió aprobar una política de intervención de los sindicatos.

El referéndum sindical logró interrumpir la actividad oficial de las autoridades de las federaciones y confederaciones de trabajadores. Pero fue una decisión propia de las directivas de estas organizaciones, que renunciaron en bloque tras la celebración de la consulta. La política de intervención estatal de los sindicatos que se aprobó con el referéndum presentaba claramente dos grandes componentes: la suspensión de los dirigentes sindicales y la renovación de éstos. Lo que no exponía era su

[223] El propio discurso oficial se ha encargado desde el principio de darle muy poco eco a lo que representó el referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical de 2000. Entre los muchos ejemplos emblemáticos de ello se encuentra el libro: *Las campañas admirables del Presidente Hugo Chávez*, editado por el MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN. Se trata de un texto que hace apología de las distintas campañas electorales de Chávez así como de sus victorias en los numerosos procesos comiciales llevados a cabo en el país entre 1998 y 2012. Sin embargo, el único proceso electoral que, curiosamente, no reseña el libro es el caso del llamado referéndum sindical.

instrumentación. En ninguna parte estaba fijado el procedimiento de suspensión, ni mucho menos de renovación de la dirigencia sindical. Las horas siguientes a la celebración del referéndum se caracterizaron por una gran improvisación por parte de los poderes del Estado sobre los pasos a seguir. El Presidente Chávez se desmarcó de la consulta con cierto disimulo y la mayoría de la bancada oficialista en el Parlamento hizo lo propio.

El enorme carácter *de facto* que tenía la medida de suspensión de la dirigencia sindical planteada en el referéndum quedó completamente al descubierto después de la publicación de los resultados por el CNE. No estaba claro cuál órgano del Estado debía instrumentar tal medida. Si lo hacía la Asamblea Nacional, al ser la institución que solicitó el referéndum, ésta hubiera tenido que refrendar los resultados del referéndum, perdiendo éste el carácter aprobatorio que el oficialismo, desde un principio, había procurado que tuviera la consulta. Una resolución del Poder Legislativo que sancionara lo manifestado por los ciudadanos en las urnas habría supuesto un trámite parlamentario, haciéndose presente un otro escenario de jugadores con veto, esta vez dentro de la Asamblea Nacional, para acordar dicha resolución. No habría tenido ningún sentido para el oficialismo el haber involucrado a la población mediante un referéndum en el asunto de la reforma de los sindicatos si después el dictamen de los electores tenía que pasar de nuevo por el Parlamento para su aprobación final.

El dictamen de los ciudadanos en el referéndum fue, en realidad, gestionado por un grupo de diputados del MVR, entre ellos, el que se convertiría años después en Presidente de la República: Nicolás Maduro; en ese entonces, máximo dirigente del FBT. Se volvía hacer evidente el profundo neocorporativismo que rodeó la consulta. Uno de los grupos sindicales de apoyo al Presidente Chávez había conseguido no sólo que la Asamblea Nacional activara el referéndum. El FBT también fue el que se encargó de administrar la victoria del SÍ. Esta agrupación buscó hacerse con el control del proceso de renovación sindical que se aprobó en la consulta. Sin embargo, no tuvo éxito en ninguna de sus actuaciones. La CTV les tomó la delantera al acordar la creación de una Junta de Conducción Nacional Sindical, la cual asumió de forma interina los puestos de mando tras la renuncia de las autoridades sindicales.

La estrategia de la CTV encajó perfectamente en el escenario de gran ambigüedad que exponía la medida de renovación de la dirigencia sindical. La pregunta aprobada en el referéndum, pese a haber sido reformulada, siguió manteniendo en su interior un aspecto que hacía de la renovación de las autoridades sindicales un proceso desconocido: no habían pautas para su implementación. El mencionado Estatuto Electoral para dicha renovación y por el que se le preguntó a los ciudadanos en el referéndum no existía. Lo único patente era que dicho estatuto sería responsabilidad del CNE. Pero el procedimiento de renovación con tal no estaba establecido aún. La indefinición de la medida fue una situación que supo aprovechar la CTV para tomar la iniciativa del proceso y desbaratar las intenciones del FBT, que seguía en su empeño de la Constituyente Sindical.

La idea del FBT era la de emular una especie de asamblea constituyente a partir de la elección en febrero de 2001 de una "Asamblea Nacional de Trabajadores", que estaría conformada por unos doscientos cincuenta miembros, los cuales discutirían y aprobarían las bases organizativas de un nuevo movimiento sindical para el país. Aunque la propuesta de una Asamblea Constituyente de Trabajadores había sido eliminada de la pregunta del referéndum, la aprobación en el mismo de un proceso de renovación de las autoridades sindicales sin pautas definidas no contrariaba ninguna de las posibles formas para llevar a cabo dicha renovación. El problema para el sector

sindical afecto a Chávez fue que no logró la suficiente legitimidad para imponer la ruta de la reforma. Los magros resultados de la consulta se lo impidieron.

El referéndum abrió la puerta a un proceso de renovación de la dirigencia sindical que tardó casi un año en hacerse efectivo. Este proceso, sin embargo, no se tradujo en que los partidos tradicionales perdieran el control sobre las organizaciones sindicales. Éstos, más bien, consiguieron reforzar su posición dominante de dentro del ámbito sindical y ganaron las elecciones a la presidencia de la CTV en octubre de 2001[224]. El oficialismo no logró desmontar la vieja estructura sindical. Tuvo que construir una paralela al ver que sus grupos sindicales no conseguían ganar espacio dentro de las tradicionales centrales obreras. La estrategia del Presidente Chávez de volver a emplear el referéndum para desplazar, sustituir y luego eliminar al actor central de la reforma, como lo hizo con el Congreso Nacional en 1999, no le funcionó con los sindicatos. Lo máximo que logró con la consulta fue materializar un proceso de revocatoria de las autoridades sindicales.

La suspensión de las autoridades sindicales que consiguió el Gobierno a través del referéndum hizo que por primera vez en Venezuela esta IDD tuviera un efecto revocatorio en cuestiones de naturaleza personal. El supuesto referéndum consultivo sobre la renovación de la dirigencia sindical se convirtió en realidad en un proceso de revocatoria de unas autoridades; de los representantes de un sector de la sociedad, los cuales habían sido elegidos sólo por ese conjunto y no por todos los ciudadanos. Esta primera experiencia de revocatoria, activada desde arriba, se repetiría unos años más tarde, pero ya de forma abierta y legal sobre el Presidente Chávez. El mismo que, paradójicamente, había promovido el uso intensivo de las IDD para desplazar a algunos jugadores con veto no alineados al proyecto de la Revolución Bolivariana. Dicho proceso de revocatoria del mandato que le tocó enfrentar a Chávez en 2004 se aborda en el siguiente capítulo.

[224] Sobre las elecciones sindicales de octubre de 2001, véase: ELLNER, Steve: "Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía vs control político, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n. 3, 2003, pág. 167 y ss.

CAPÍTULO V

EL REFERÉNDUM REVOCATORIO DEL MANDATO PRESIDENCIAL DE HUGO CHÁVEZ

La cuarta consulta popular de ámbito nacional y a través del voto que se realizó durante los primeros diez años de la Revolución Bolivariana fue el proceso referendario que concluyó con la celebración el 15 de agosto de 2004 de unos comicios donde a los electores les tocó decidir la continuidad o no en el cargo del entonces Presidente de la República: Hugo Chávez. Este capítulo se centra en dicho proceso referendario, el cual fue el resultado de grandes esfuerzos políticos y organizativos tanto de los sujetos promotores del mismo como de los actores contrarios a la idea de propiciar un evento electoral para que la población actuara (en solitario) como jugador con veto sobre la estabilidad o cambio del mandato constitucional de la máxima autoridad ejecutiva del Estado venezolano. Fue un evento sin precedentes no sólo en la historia democrática del país, sino del continente. Nunca un presidente electo democráticamente en la región había llegado a ser objeto de un referéndum revocatorio.

La doctrina sobre los regímenes presidencialistas ha destacado siempre el carácter rígido de éstos en cuanto a la duración del período constitucional del mandato de los distintos poderes electos[225]. Ni el poder legislativo puede poner fin a la gestión del presidente, ni el poder ejecutivo puede disolver al parlamento. Ello sólo es viable en los regímenes parlamentarios. No obstante, en algunos regímenes presidencialistas, principalmente de América Latina, las reformas constitucionales de finales del siglo XX introdujeron la figura de la revocatoria del mandato de las autoridades electas[226]. Por lo general, la configuración legal de esta IDD se ha limitado a los niveles subnacionales de los Estados, siendo Venezuela y Bolivia, los únicos dos países donde sus respectivas constituciones (de 1999 y de 2009) también establecen la posibilidad de revocar el mandato de los cargos de elección nacional[227]. Una opción que, en el caso venezolano, ensayaron los actores contrarios al nuevo *statu quo* que representaba la Revolución Bolivariana.

La opción de acabar con el mandato del Presidente Chávez por la vía constitucional fue la única salida que le quedó a los sectores políticos adversos a éste después de la condenable aventura, ilegal y reaccionaria, de perpetrar un Golpe de Estado en 2002 que, al menos, resultó fallido y de llevar al país ese mismo año a una paralización total de actividades durante varios meses, conocida como el "Paro Petrolero"[228]. Sin embargo, todo ello era algo, si no esperado, muy plausible a que sucediera. La llamada "Quinta República", que impulsó Chávez no nació de pactos constitutivos que permitieran el consenso y entendimiento de los distintos actores del

[225] LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo: *Las crisis del presidencialismo. Vol 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997; MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (Comp.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

[226] Véase: ZOVATTO, Daniel: "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2004", en ZOVATTO, Daniel; MARULANDA, Iván; LIZARAZO, Antonio y GONZÁLEZ, Rodolfo: *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2004, pp. 11-40.

[227] En torno al caso boliviano, véase: EBERHARDT, María Laura: "La revocatoria de mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso de Evo Morales (2008)", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, n. 36, 2016, pp. 253-278.

[228] Sobre la paralización de actividades de la industria petrolera en 2002, consúltese: BAUTISTA URBANEJA, Diego: "La crisis política venezolana y sus posibles salidas", en *Boletín Elcano*, n. 14, 2003, pp.1-5; LANDER, Luis E.: "La insurrección de los gerentes: PDVSA y el Gobierno de Chávez", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, n. 2, 2004, pp. 13-32.

sistema político para aceptar al otro como adversario, ni mucho menos reconocerle a éste sus espacios de poder, logrados legal y legítimamente por la vía electoral. Ni Chávez reconocía a la oposición, ni ésta hacía lo propio con el Presidente. La polarización política alcanzó unos niveles nunca antes vistos en el país.

En medio de la enorme polarización política que se instaló en el país tras el primeros años de la Revolución Bolivariana, los partidos tradicionales y demás actores sociales contrarios al proyecto socio-político del Presidente Chávez se dispusieron a seguir la misma ruta tomada por éste desde que llegó al poder: emplear el referéndum para desplazar del sistema a un actor legal y legítimamente constituido. En este capítulo se analizan los distintos aspectos políticos e institucionales que marcaron el desarrollo del proceso referendario que condujo a la materialización del evento electoral para revocar el mandato presidencial de Hugo Chávez durante su segundo gobierno. El argumento de inicio es que la agenda de dicho proceso revocatorio, pese a haberse sido iniciado desde abajo, nunca estuvo del todo en manos de sus principales promotores.

El desalojo definitivo de los partidos tradicionales de las estructuras de poder tras la derrota en las *megaelecciones* de julio de 2000, los dejó descolocados; sin la más mínima posibilidad de volver a gozar de la gran hegemonía que tuvieron en el pasado y despojados completamente de ese certero horizonte de retorno al poder a mediano plazo al cual siguieron acostumbrados pese al fin del bipartidismo en la última década del siglo XX. El Presidente Chávez había consigo con éxito, en su primer gobierno, cambiar la constitución de 1961 por una nueva. Entre los tantos cambios que contemplaba el nuevo texto fundamental, se amplió el período presidencial de cinco a seis años y se incluyó además la reelección inmediata, siendo posible, por tanto, para el presidente en funciones aspirar a segundo mandato de manera continua. Esto fue lo que permitió que Chávez pudiera presentarse como candidato a la Presidencia de la República no sólo para el período constitucional 2000-2006 (tras dos años ya en el poder), sino también para el siguiente período 2006-2012.

La alternabilidad de gobierno se había convertido en algo muy lejano para unos actores políticos tradicionales habituados a rotaciones quinquenales. El Presidente Chávez, pese a que en el año 2000 había (re) legitimado su mandato para un nuevo período de seis años, en realidad ya llevaba cuatro años gobernando cuando en el año 2002 comenzó el movimiento orquestado por los partidos de la oposición para forzar su salida del poder. Éstos no estaban dispuestos a respetar las nuevas reglas de juego del *statu quo* bolivariano, que consagraba la constitución de 1999. El plan inicial de la oposición era emplear en el año 2002 la figura del referéndum consultivo para que la población diera su opinión sobre la permanencia de Chávez como Presidente y así emplazar a éste a renunciar. Una suerte de plebiscito, pero que en este caso su promotor no era el Gobierno. La opción de una revocatoria del mandato vendría dos años después.

La revocatoria del mandato, tal como se abordó en el primer capítulo, es una IDD muy singular. Su puesta en marcha siempre nace de un sector de la sociedad civil. La finalidad es convertir a toda la población (electoral) en un actor determinante de una cuestión donde éste es el único con potestad legal para decidir sobre la misma. Nadie podría sustituirlo; sólo un Golpe de Estado. Lo único que pueden hacer aquellos actores del sistema a los que afectaría el intento de la población de ejercer dicho poder de decisión, es evitar que se den las condiciones para que ello se haga efectivo. Este escenario, en particular, no es considerado por Tsebelis dentro de su teoría de los jugadores con veto. Entre las categorías de referéndums analizadas por este autor la que más se aproxima a esta situación son los casos que él denomina como "vetos populares"

sobre cuestiones materiales, los cuales en ciertas ocasiones pueden activarse como resultado de un proceso de recolección de firmas de los ciudadanos[229].

La necesidad de los promotores de un veto popular de demostrar, mediante firmas, la existencia de un mínimo consenso social de realizar este proceso implica que la introducción del conjunto de la población (electoral) para ejercer dicho veto nunca es obligatoria. Este tipo de iniciativas es un acto facultativo de los ciudadanos. Son ellos los que pueden proponer dicho veto y, por ende, a los que les corresponde presentar la pregunta del posible referéndum. Siguiendo los postulados de teoría de los jugadores con veto, dicho escenario plantea dos aspectos fundamentales. El primero, que la agenda del referéndum supone una dinámica competitiva, donde los promotores de la consulta sólo podrán establecer dicha agenda, en palabras de Tsebelis "…winning the right to present their question to the electorate (signature collection)…"[230]. El segundo, que "…the triggering of the referendum is a prerogative of a different agent."[231].

La realización en Venezuela, en agosto de 2004, de un referéndum para vetar la continuidad del segundo gobierno de Chávez implicó que los sectores políticos contrarios a éste ganaran, como dice Tsebelis, el derecho a presentar al electorado la revocatoria del mandato del Presidente de la República. Asimismo, que dicho referéndum se realizara ese año y no antes dejó también claro que la potestad de celebrarlo estuvo en manos de otros actores; distintos a los promotores del veto. Estos son hechos contundentes, verificables a simple vista y sobre los que no cabe mayor discusión. Lo importante en este caso, son más bien otros aspectos de este acto electoral. En primer lugar, las reglas de competición que marcaron el establecimiento de la agenda del referéndum. En segundo lugar, el movimiento de activación del proceso referendario. En tercer lugar, el contenido de la pregunta que orientaba la iniciativa de veto. En cuarto lugar, el papel de los actores responsables de la celebración del referéndum. Y en quinto lugar, los efectos que tuvieron los resultados de la revocatoria del mandato del Presidente Chávez sobre la estabilidad o cambio del sistema político. Este capítulo está organizado en función de un análisis de estos cinco aspectos del proceso revocatorio.

5.1. LAS REGLAS INICIALES DE COMPETICIÓN SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DEL REFERÉNDUM PARA VETAR A CHÁVEZ

La figura de la revocatoria del mandato se introdujo dentro del ordenamiento legal venezolano con la Constitución Bolivariana de 1999. No era una novedad en el continente americano que una reforma constitucional de finales del siglo XX incluyera dicha IDD. Muchas de las nuevas Constituciones de otros países, principalmente, de América del Sur ya la habían incorporado, aunque considerando sólo el nivel municipal como el ámbito de aplicación en la mayoría de los casos[232]. Lo único destacado en el caso de Venezuela fue que la configuración legal de la revocatoria del mandato se hizo de forma extensiva. Es decir, para todos los cargos de elección popular, con independencia del nivel político-administrativo del Estado. Ello, por tanto, se traducía en que unos de los cargos que podía ser objeto de revocación era el de Presidente de la República.

[229] TSEBELIS, Georce: *Veto Players: How Political Institutions Work, op.cit.,*
[230] *Ídem*, pág. 132.
[231] *Id*, pág. 126.
[232] RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis: "Revocatorio del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales", en *Revista de Derecho Electoral*, n. 2, Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, 2006, pp. 1-42; WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe: "¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos", en *Desafíos*, vol. 24, n. 2, 2012, pp. 169-192.

La revocatoria del mandato era uno de los tantos instrumentos de la llamada democracia participativa que la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez fijó como principio de la Constitución. Las nuevas reglas de juego permitirían a los ciudadanos no sólo celebrar referéndums sobre cualquier asunto material, sino también en torno a la valoración de las personas responsables de los cargos electos durante el ejercicio de su gestión. En este apartado se analizan las disposiciones legales que el marco jurídico vigente al comienzo del segundo gobierno de Chávez ofrecía a los ciudadanos para presentar una iniciativa de referéndum dirigida a valorar la gestión de un representante público electo con independencia del alcance formal de dicha consulta. La decisión de no atribuirle de entrada un carácter vinculante y un propósito revocatorio al referéndum es con la finalidad de poder explicar a lo largo de este capítulo las distintas rutas institucionales que tomó el movimiento opositor a Chávez para buscar su salida de la Presidencia de la República.

El empleo de la revocatoria del mandato no fue la opción inicial de los sectores políticos contrarios al Presidente Chávez para promover un veto popular hacia éste. Fue una iniciativa legislativa popular. El propósito original era recortar el período presidencial mediante una enmienda a la Constitución de 1999[233]. Los demás aspectos de la carta magna quedarían indemnes. Se trataba de crear de una política que pusiera fin al Gobierno. El veto a la continuidad de Chávez en el poder vendría por el lado de la derogación (parcial) de una disposición constitucional. Dicha disposición, era la prevista en el artículo 230, la cual fijaba un tiempo de seis años para el mandato del Presidente de la República así como la posibilidad de éste de ser reelegido de inmediato y por única vez para un nuevo período.

La iniciativa legislativa como mecanismo para introducir cambios puntuales en la Constitución Bolivariana se encuentra contemplada en dicho texto fundamental. Este mecanismo aparece en el artículo 70 como "iniciativa legislativa constitucional" y su procedimiento general se describe en los artículos 340 y 341, relativos a la reforma constitucional por medio de enmiendas. El uso de este instrumento es facultativo del Presidente de la República, de la Asamblea Nacional y de los ciudadanos. Dependiendo del actor que promueva la enmienda están prescritas unas determinadas reglas a las que éste debe ceñirse para que la iniciativa pueda ser presentada al electorado para su aprobación. En los tres casos, la única forma que una enmienda pueda ser aprobada es a través de un referéndum.

El uso facultativo de la iniciativa legislativa que la Constitución le otorga al poder ejecutivo, al legislativo y a una parte del cuerpo electoral, sugiere que cualquiera de estos actores puede fijar la agenda de dicha IDD. No obstante, el establecimiento de dicha agenda está sujeto a unos requisitos que el actor debe cumplir. Reunir dichas condiciones puede suponer un escenario exclusivo o competitivo para el actor en cuestión. Es decir, incluir o no la negociación y alianza con otros actores. Dando por descontado la situación de monopolio de la que puede gozar el poder ejecutivo para plantear una reforma parcial de la Constitución, en los casos de la Asamblea Nacional y de la población las reglas para establecer la agenda de una iniciativa legislativa constitucional introducen, respectivamente, a estos actores en un proceso competitivo. El primero, en torno a acuerdos en la Cámara; el segundo, en torno a una recolección de firmas entre los electores.

La Constitución Bolivariana señala en su artículo 341.2 que cualquier iniciativa legislativa constitucional que surja del Parlamento tienen que ser discutida bajo el mismo el procedimiento establecido para la creación de leyes que marca dicha

[233] BOTÍA, Alejandro: "Enmienda por vía popular", en Diario *Tal Cual*, edición del miércoles 22 de mayo de 2002, pág. 4.

Constitución. Ello supone tres fases: la de iniciativa, la de discusión y la de aprobación. En las tres, los partidos políticos promotores de una eventual enmienda a la Constitución –a menos que cuenten con la mayoría- necesitan lograr acuerdos con el resto de partidos en la Asamblea Nacional para que su proyecto de reforma constitucional pueda llegar a ser sometido al electorado. Esto representa que el establecimiento de la agenda de una iniciativa para cambiar parcialmente la carta magna es muy probable que sea compartido entre distintos actores. Una circunstancia donde el promotor de la idea se verá en la obligación de tener que acordar con los demás dicho cambio. Es uno de los típicos escenarios de jugadores con veto que plantea Tsebelis en su teoría.

Dentro del Parlamento, el primero escenario competitivo que enfrenta el actor promotor de una iniciativa legislativa está en la presentación de la propuesta en la Cámara. Las reglas a seguir van a depender del tipo de ley que encarna la iniciativa. Si se trata de una ley ordinaria, la iniciativa, como señala el artículo 204, debe ser presentada por un mínimo de tres miembros de la Asamblea Nacional. Pero cuando se trata de una iniciativa de enmienda a la Constitución, el proyecto debe estar avalado por al menos un treinta por ciento de los legisladores (art. 341.1). Por otra parte, si la iniciativa legislativa presentada corresponde con alguna materia a regular mediante ley orgánica, el proyecto para ser admitido por el Parlamento debe contar, como establece el artículo 203, con "…el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto…". Un asunto como la modificación del mandato presidencial, al estar vinculado a la organización de un poder público (art. 203), su tramitación sería por la vía de ley orgánica.

En el caso de haber logrado su admisión a trámite, cualquier iniciativa legislativa constitucional surgida desde el Parlamento deberá, como fija el artículo 207, ser sometida a dos discusiones, en días diferentes. La primera discusión es con el "…fin de determinar la pertinencia…" de la iniciativa (art. 208). La segunda discusión es para valorar el informe de la Comisión Parlamentaria correspondiente a la que fue remitida la iniciativa tras su primera discusión. Durante toda esta fase, tal como establece el artículo 211, la Asamblea Nacional o la Comisión respectiva someterán la iniciativa a consulta a una gran cantidad de actores[234]. En caso de que hayan modificaciones al contenido de la iniciativa entre la primera y la segunda discusión, cualquier discrepancia podría dar lugar a un tercera lectura antes someterla a su aprobación definitiva de la sesión plenaria (art. 209).

La recepción por el Parlamento de una iniciativa legislativa constitucional y su posterior discusión no garantiza la aprobación del proyecto de enmienda. Éste puede ser también objeto de diferimiento tras la primera discusión, tal como está dispuesto en el artículo 146 en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. Ello significa que la fase de aprobación de una iniciativa de enmienda constitucional está abierta a dilatarse en el tiempo. Asimismo, la aprobación del proyecto en primera discusión no es señal de que se consiga el mismo resultado en su segunda discusión. En

[234] Según el citado artículo, el Parlamento o cualquiera de sus Comisiones Permanentes "…consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano, los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los o las representantes de la sociedad organizada…", CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999, Caracas.

ambos casos, para que la iniciativa salga adelante debe contar con el respaldo de la mitad más uno de los votos de la Cámara; de lo contrario, el proyecto de enmienda de la Constitución quedaría rechazado. No pudiendo ser presentado nuevamente durante el mismo período de sesiones.

El mismo escenario de tener que acordar con otros actores la presentación a los electores de una iniciativa de enmienda constitucional la tiene la población. La iniciativa legislativa popular en materia de reforma de la Constitución, tal como lo fija el artículo 341.1, "…podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y las ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral…". A simple vista la situación pareciera resultar menos competitiva que en el caso del Parlamento. No obstante, la cuestión está en que no hay reglas formales claras en lo que respecta a la figura de la iniciativa legislativa popular. Pese a estar prevista en la Constitución de 1999, dicho instrumento de participación carece aún de desarrollo legal. Tras más de una década de vigencia del actual texto constitucional, no existe una ley que regule el funcionamiento de esta IDD[235]. Ni siquiera la LOSPP de 1997 desarrolla esta figura. A lo máximo que llega es a considerar, en su artículo 183, a "las convocatorias de referendos formuladas por iniciativa popular".

Lo que corresponde hacer a los ciudadanos venezolanos para poder presentar una iniciativa legislativa se deduce más por la jurisprudencia universal en materia de democracia directa que por lo que establece la Constitución de 1999 y las leyes electorales vigentes. La recolección de firmas como procedimiento básico para la activación de una iniciativa legislativa popular no aparece en ninguna de parte del ordenamiento jurídico. Este procedimiento sólo aparece establecido para la figura del referéndum consultivo en la LOSPP de 1997 y en el Reglamento de Referendos de 1999. Unos instrumentos legales que, dicho sea de paso, son anteriores a la misma Constitución Bolivariana; se crearon en el marco de la Constitución de 1961. Esto viene a explicar por qué la iniciativa legislativa popular de tipo directa, es decir, sin intermedio del Parlamento, no esté contemplada en dichas normas.

Es importante recordar que la iniciativa popular, tal como se expuso en el primer capítulo, es más bien un mecanismo amplio de participación de los ciudadanos, el cual puede dar lugar a una infinidad de situaciones de intervención de la población en los asuntos públicos. La iniciativa legislativa popular es tan sólo una de estas situaciones. No toda iniciativa que parte de los ciudadanos es siempre de tipo legislativa. Tampoco, dicha iniciativa legislativa tiene que suponer *per se* un referéndum. Puede ser de tipo indirecta; que solicite a un determinado poder del Estado, como el parlamento, la elaboración de una ley en específico. En el caso de la iniciativa legislativa constitucional de tipo popular que plantea la Constitución de 1999, se trata de un procedimiento que contempla un referéndum para sancionar la propuesta que surge de la sociedad civil. Se trata de un procedimiento de carácter directo para la creación de políticas, en este caso, de rango constitucional.

La ausencia de una ley sobre los "medios de participación y protagonismo del pueblo", tipificados en la Constitución Bolivariana, conllevó a que durante muchos años las autoridades electorales y judiciales emplearan la antigua LOSPP de 1997 para

[235] En el año 2016 fue presentado en la Asamblea Nacional, ya controlada por los partidos políticos de la oposición, un "Proyecto de Ley Orgánica de Referendos". En este entonces, ello fue parte de las acciones emprendidas por estos partidos con miras a lograr activar alguna IDD, bien fuera un referéndum o bien una revocatoria del mandato, con la cual desalojar a Nicolás Maduro de la Presidencia de la República. No obstante, la discusión de dicho proyecto de ley terminó siendo diferida ante el riesgo de que esta ley, una vez sancionada, corriera la misma suerte que la Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional de 2016; declarada inconstitucional por el TSJ. Véase: ANGARITA, Yamilet: "AN discute Proyecto de Ley Orgánica de Referendos", en *El Universal*, 13 de abril de 2016, pág. 2.

gestionar cualquier caso de producción de política pública que implicara un referéndum[236]. Aunque dicha Ley, como era lógico, no regulaba la mayoría de los medios de participación ciudadana establecidos en el nuevo texto constitucional, la misma fue el instrumento jurídico que, junto con el Reglamento de Referendos de 1999, marcaron las pautas de la competición para el establecimiento de la agenda de las IDD durante la Revolución Bolivariana. Muchas de estas pautas fueron fijadas de acuerdo al tipo de consulta que se planteó en cada ocasión; como de hecho se hizo en los tres primeros referéndums. Ello fue posible por una disposición muy peculiar, que había sido establecida por el CNE en el artículo 6 del Reglamento de Referendos, donde se indicaba que: "Los referendos… tendrán los efectos jurídicos que determinen las normas que regulan las respectivas convocatorias.".

El proceso referendario al que indudablemente conduciría cualquier iniciativa legislativa constitucional en el caso de ser activada por los ciudadanos, convertía a ésta en una situación equivalente a "las convocatorias de referendos formuladas por iniciativa popular", dispuestas en el artículo 183 de la LOSPP y el artículo 11 del Reglamento de Referendo. En cuanto a esta circunstancia, dicho Reglamento fijaba, en el mismo artículo, que: "Cuando la convocatoria del referendo se haga por iniciativa popular, en la solicitud correspondiente se indicarán los promotores de la consulta, quienes deberán ser por lo menos cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral". Éstos vendrían a representar ante las autoridades electorales al movimiento impulsor de la iniciativa, siendo los responsables de velar por el cumplimiento de un conjunto de condiciones para que la propuesta fuera, en principio, recibida por dichas autoridades.

Las condiciones que debía reunir cualquier iniciativa popular que desembocara en alguno de los tipos de referéndums previstos en la Constitución de 1999, estaban contempladas en los artículos 182 y 183 de la LOSPP. El primero de estos artículos establecía las reglas sobre la estructuración del contenido de la iniciativa. En este sentido, fijaba que: "La convocatoria de los referendos, deberá contener los siguientes requisitos: 1. Formulación de la pregunta en forma clara y precisa, en los términos exactos en que será objeto de consulta, de tal manera que pueda contestarse con un 'Sí' o un 'No'; y, 2. Exposición breve de los motivos, acerca de la justificación y propósito de la consulta.". Como se puede apreciar, dicha disposición le otorga al actor promotor de la iniciativa la prerrogativa de formular la pregunta. Pero es una pregunta que primero necesita el respaldo de un quince por ciento del padrón electoral para poder ser presentada ante las autoridades electorales (Art. 341.1. CRBV).

El segundo de los artículos de la LOSPP, el 183, definía las reglas que debían seguir los promotores de una iniciativa popular con referéndum para que el respaldo a esta iniciativa por parte de un segmento de los electores pudiera considerarse válido. En este orden, dicho artículo estipulaba que: "Las convocatorias de los referendos formuladas por iniciativa popular deberán contener… la identificación de los electores que la suscriben, con indicación de su nombre y apellido, número de la cédula de identidad, Entidad Federal en la que están inscritos para votar y la firma autógrafa o huellas digitales correspondientes.". Con esto, se establece como necesario que un grupo de ciudadanos no sólo manifestase públicamente su apoyo a someter al conjunto de electorado una propuesta de iniciativa legislativa constitucional sino además que dicho respaldo quedara registrado por escrito con toda la respectiva identificación

[236] La vigencia de las regulaciones sobre referéndums dispuestas en la LOSPP de 1997 –reformada en 1998- se mantuvieron incluso tras la entrada en vigor en 2009 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Esta última, incluyó como excepción, en su Disposición Derogatoria Primera, que de la LOSPP fuera derogado todo su contenido "…salvo lo previsto en materia de referendos", *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 5928 Extraordinario, de 12 agosto de 2009.

personal de aquellos que suscribían la iniciativa. Una cuestión muy lógica, pero que, como se verá más adelante, adquirió otras dimensiones por la forma tan inescrupulosa como posteriormente fue manejada dicha información en el caso del referéndum revocatorio a Chávez.

El órgano encargado de verificar que una iniciativa legislativa constitucional de origen popular cumple las reglas para su resolución mediante referéndum es el CNE. Ello estaba previsto en el artículo 184 de la LOSPP: "El Consejo Nacional Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la convocatoria correspondiente, verificará el cumplimiento de los requisitos de Ley…". Este proceso de verificación y sus respectivos criterios fueron desarrollados en el Reglamento de Referendos de 1999 en sus artículos 10 y 11. Sin entrar a detallar en toda su extensión el contenido de dichos artículos, lo importante a destacar es que el CNE, en el caso de considerar que la iniciativa no cumple con los requisitos establecidos, puede declarar sin efecto la solicitud y archivar el expediente, o bien, puede diferir la iniciativa hasta tanto sus promotores efectuaran los correcciones con arreglo a las observaciones que hiciese el ente comicial. El que pueda darse alguno de estos dos extremos va a depender de que las reglas no se hubiesen respetado en la estructuración de la iniciativa.

En el caso de que de una iniciativa popular de referéndum lograra ser aprobada (por el CNE), a los promotores de la misma no les correspondía decidir la fecha de celebración de la consulta. Ello quedaba en manos de las autoridades electorales. En este asunto el artículo 184 establecía que "El Consejo Nacional electoral… se pronunciará fijando el día, en el cual deberá celebrarse el Referendo, señalando claramente la pregunta o preguntas propuestas que ha de responder el Cuerpo electoral convocado. En todo caso, la fecha para la celebración del Referendo deberá fijarse entre los sesenta (60) y los noventa (90) días siguientes a la presentación de la solicitud…". Esto suponía que no había un tiempo máximo para celebrar la consulta; podía ser cuando lo dispusiera el CNE. El único plazo establecido que tenía el ente comicial era para fijar la fecha, pero no de cuándo celebrar la consulta.

Muchas de estas normas, sin embargo, no habían cobrado sentido en un país que había pasado ya por tres procesos referendarios nacionales en apenas cuatro años. Ello, en parte, porque ninguno de los anteriores procesos había surgido desde la sociedad civil. Este último aspecto fue lo que legalmente marcó la distinción entre los primeros referéndums celebrados durante la Revolución Bolivariana y el movimiento iniciado en 2002 por ciertos sectores políticos contrarios al Presidente Chávez para intentar emplear alguna IDD con la finalidad de vetar su gestión. Lo de menos, en cuanto a su instrumentación, era si se trataba de una iniciativa legislativa constitucional, de un referéndum consultivo o de una revocatoria del mandato. Las reglas formales básicas para su celebración serían las mismas en cualquiera de estas figuras. Lo importante, en realidad, estaba en la viabilidad o dificultad que ofrecieron las reglas existentes y las creadas posteriormente para el impulso de una acción (institucional) desde abajo contra el nuevo *statu quo* revolucionario.

Las reglas de competición para el establecimiento de la agenda de un veto popular hacia el Presidente Chávez si bien, desde el comienzo, mostraron a sus promotores la ruta a seguir para poder llevar a cabo dicho veto, también evidenciaban que muchos aspectos del mismo escapaban al control de éstos[237]. Dicha situación, como

[237] Un ejemplo de ello fue la iniciativa de recolección de firmas entre la población que después del intento de golpe de Estado de abril de 2002 emprendió el bloque de partidos políticos de la oposición, reunidos en la "Coordinadora Democrática". Dicho proceso de recolección de firmas para activar un referéndum consultivo con el fin de solicitar la renuncia de Chávez al cargo de Presidente de la República y que fue conocida como la "salida electoral" fue vetado por el TSJ siguiendo la jurisprudencia producida por su

se verá en los próximos apartados, fue aprovechada por aquellos actores (con poder de veto), cercanos al proyecto de la Revolución Bolivariana, para reducir las posibilidades de cualquier iniciativa popular que fuera en contra de la estabilidad y avance de este proyecto socio-político. Una respuesta que era lógica, racional y, por tanto, esperada. Es evidente que los autores de un determinado *establishment* evitaran en lo posible que las amenazas latentes al mismo se conviertan en reales y lleguen a alterarlo o, en el peor de los casos, a destruirlo. Pero, cualquier estrategia preventiva o defensa que se despliegue deber estar dentro de los márgenes institucionales del sistema. La cuestión está cuando dichos márgenes no son respetados o son sustituidos por otros a conveniencia de los actores que controlan el sistema. Sobre tales circunstancias giró la activación del veto popular a Chávez.

5.2. La activación desde abajo de un veto a la gestión del Presidente Chávez

El plan promovido en el 2002 por los partidos tradicionales para activar un veto popular a Chávez tuvo que seguir, en principio, las reglas electorales vigentes en Venezuela en ese momento. Desde una perspectiva sincrónica, se podría plantear que dichas reglas electorales condicionaron no uno sino tres procesos referendarios, surgidos desde abajo y dirigidos a vetar al Presidente Chávez: una iniciativa legislativa constitucional, un referéndum consultivo y, finalmente, una revocatoria del mandato. No obstante, este enfoque sería muy limitado. La falta de desarrollo legal de las IDD contempladas en la Constitución 1999 convirtió en un hecho común durante los primeros años de la Revolución Bolivariana que cualquier movimiento desde la población a favor de promover alguna de estas instituciones condujera a la creación de nuevas regulaciones que afectaban el establecimiento de la agenda de la consulta.

La aparición recurrente durante todo el proceso referendario de nuevas pautas para la construcción de la agenda del veto popular a Chávez no obedeció a razones de oportunidad en cuanto a construirle un marco legal a un derecho político consagrado en la Constitución, sino a un problema de legitimidad al que tuvo que hacer frente Chávez tras cuatros años en el poder. En este sentido, el rechazo y la resistencia que mostraron el Presidente Chávez y sus aliados políticos a los distintos intentos de veto popular no es lo que está en discusión; ello puede entenderse como una (variable) constante: ningún gobernante desea ser objeto de veto. La atención está puesta es en la manera empleada por Chávez y sus partidarios para garantizar el mantenimiento del *statu quo* de la Revolución Bolivariana así como en el comportamiento de los otros poderes del Estado para gestionar la solicitud de veto surgida desde la sociedad civil.

En este apartado se analizan los aspectos teóricos de la activación desde abajo del veto a la gestión del Presidente Chávez. En vez de considerar por separado cada una de las iniciativas que se trataron de instrumentar, se opta por entender, bajo una perspectiva diacrónica, que el veto popular fue la principal finalidad de un único proceso referendario, cuyo ciclo inicial supuso varios ensayos de activación de distintas modalidades de IDD. El argumento de partida es que en el caso del movimiento de veto popular a Chávez toda la estrategia de éste último para salvaguardar su continuidad al frente del Gobierno se hizo a costa de una constante modificación de las reglas de competición para el establecimiento de la agenda de la IDD. Ello permitió que el control de dicha agenda, pese a haber sido propuesta por los grupos políticos contrarios a Chávez, acabara en manos de los poderes del nuevo Estado bolivariano.

Sala Constitucional en otros casos. Véase: TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Sentencia n. 1139 de 5 de junio de 2002 (Caso: Sergio Omar Calderón y William Dávila), Magistrado Ponente: Antonio J. García García", en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, pp. 164-171.

La actitud del oficialismo de hacerse con el control de la agenda de cualquier iniciativa de veto contra el Presidente Chávez fue una conducta racional, e incluso, hasta legítima y justificada después del comportamiento tan reaccionario e inconstitucional de los sectores políticos opositores en 2002; que habían mostrado sus desesperación por terminar con el mandato de Chávez por la vía de un Golpe de Estado, el cual, afortunadamente, acabó siendo abortado[238]. Lo contradictorio era, en todo caso, la poca tolerancia del propio oficialismo a la activación de una iniciativa popular de referéndum sobre algún aspecto del *statu quo* revolucionario. No es que Chávez y los defensores de la Revolución Bolivariana buscaron controlar *a posterior* la agenda de un proceso referendario ya activado desde abajo. Éstos procuraron, como se verá en detalle más adelante, que algunas iniciativas ni siquiera pudieran concretar su fase de activación.

En cualquier democracia, una iniciativa de veto plantea un conflicto entre dos poderes; casi siempre representativos, aún hay ocasiones en que el conflicto es entre representantes y representados. Es una situación de *impasse* que debe ser procesada de manera institucional, es decir, siguiendo las reglas establecidas para ello. Por lo general, los ciudadanos para resolverlo deben esperar a que sean de nuevo las elecciones. Pero cuando el marco legal de un determinado sistema político le otorga al cuerpo electoral el derecho de poder vetar la gestión de sus representantes electos durante el ejercicio de la misma, la salida al conflicto podría anticiparse. En teoría, dicho marco legal debería facilitar, el libre ejercicio de este derecho político de los ciudadanos. No se pone en duda de que la práctica de esta clase de vetos (populares), como es el caso de la revocatoria del mandato, a la larga puede acarrear efectos más bien perjudiciales para el óptimo funcionamiento del sistema. Sin embargo, esos son riesgos que ha aceptado asumir el sistema cuando establece dentro de sus reglas dicha IDD como uno de los mecanismos de resolución de conflicto.

Es evidente que la interrupción definitiva de la gestión (de las autoridades) de un poder público y su reanudación, tras unas nuevas elecciones, acarreará retrasos en la formulación y ejecución de políticas públicas. No obstante, si un ordenamiento jurídico fija, a pesar de estos inconvenientes, dicha forma de resolución de conflictos como un derecho de la población, es en principio, para que tenga posibilidades reales de ser utilizada. Esto último cobra especial relevancia en el caso de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, un proyecto socio-político cuya tesis principal era la sustitución de un modelo de democracia representativa, controlado por los partidos políticos, por uno donde su principal protagonista sería el pueblo; el soberano. Éste tendría a su disposición una serie de mecanismos de participación política y las decisiones que el mismo tomara a través de tales mecanismos serían vinculantes (art. 70, CRBV). Se trata de un derecho constitucional que cuando la sociedad civil tuvo la oportunidad de ejercerlo (contra Chávez) encontró todas las trabas posibles.

El surgimiento en 2002 de un movimiento para promover un referéndum en contra del Presidente Chávez puso de manifiesto los límites de su reiterado discurso sobre el «papel protagónico del pueblo». Aunque la Revolución Bolivariana fue establecida a través del referéndum, llegando éste a ser consagrado como derecho en la

[238] En torno al estado de enorme confrontación política en Venezuela durante ese período, puede consultase, entre otros, a: ELLNER, Steve y HELLINGER, Daniel (Eds.): *La política venezolana en la época de Chávez*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003, en especial el trabajo de: ROBERTS, Kenneth: "Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela", pp. 75-96; PÉREZ PERDOMO, Rogelio: "Venezuela 2002: Crisis política y derecho", en *Revista de Derecho Político*, n. 57, UNED, 2003, pp. 307-324; LÓPEZ MAYA, Margarita: "Venezuela 2001-2004: Actores y estrategias en la lucha hegemónica", en CAETANO, Eduardo (Ed.): *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2006, pp. 23-48.

nueva Constitución, la conducta de los sectores oficiales fue siempre la de frustrar todo intento de referéndum surgido desde la población. Ello se hizo a partir buscar controlar *a priori* su agenda. Es decir, desde el control de (los criterios para) su activación. Se podría argumentar que la reticencia de los nuevos actores hegemónicos del sistema político «bolivariano» a aceptar el uso del referéndum para someter, tal como lo plantea la carta magna, "las de materias de especial trascendencia nacional" (art. 71) a consulta de los venezolanos era porque las iniciativas de veto a Chávez fueron impulsadas, en realidad, por los partidos tradicionales, los cuales intentaban movilizar a la población en contra del Gobierno legal y legítimamente constituido[239].

El problema con este tipo de argumentos está en que le otorga demasiada capacidad de inventiva a la tradicional clase política de entonces y a sus desgastadas instituciones. Los sectores políticos contrarios a Chávez al intentar emplear el referéndum como instrumento de veto popular no estaban haciendo ninguna innovación política. El primero en implementar este tipo de estrategia fue el mismo Presidente Chávez cuando llegó a la Presidencia de la República en 1999. Fue él quien creó el antecedente. Lo que hicieron los sectores políticos opositores fue reproducir dicha estrategia. Ésta ya se había institucionalizado en el sistema político venezolano como una práctica para cambiar de forma repentina y sin mayores consensos (entre las élites políticas) las reglas de juego del régimen democrático así como para desplazar o eliminar los actores que tenían legalidad y legitimidad dentro del mismo.

La estrategia era la misma: crear una situación electoral extraordinaria en la cual el pueblo compareciera como decisor de la estabilidad o cambio del *statu quo*. La diferencia estaba en que esta vez le tocaba el turno a los sectores políticos contrarios a la Revolución Bolivariana. Del mismo modo que Chávez había logrado en 1999 introducir a la población como un jugador con veto para desplazar al Parlamento, controlado por los partidos tradicionales, éstos intentaron desde 2002 hacer lo propio con Chávez, mediante el impulso de varias iniciativas populares (de referéndum) para recortar el período presidencial. En esta ocasión, cambiaban los roles tanto del impulsor del proceso referendario como del principal afectado por el mismo. Les correspondería a los grupos políticos adversos a Chávez alentar a la población a participar en la activación y desarrollo del veto al Presidente; a introducirla como jugador con veto.

La introducción de la población en cualquier decisión pública mediante un referéndum no se origina de manera espontánea. Ni siquiera en aquellos casos donde el referéndum es de tipo obligatorio automático. Siempre hay circunstancias que conllevan a ello. Se podría decir, que todo referéndum que no sea obligatorio tiene (detrás) sus respectivos "empresarios políticos", los cuales, tal como plantea la teoría de la acción racional, asumen los costes de dicho proceso (referendario). Este axioma, como era de esperarse, es adoptado por la teoría de jugadores con veto en su análisis sobre los referéndums. Esta teoría, de forma implícita, da por sentado que todo referéndum "no requerido", es promovido por actores con poder de veto o sin éste, pero con facultades para fijar la agenda del mismo de forma exclusiva o competitiva.

Las iniciativas populares, con independencia de si son para proponer leyes o para de vetar la gestión de los gobernantes, son ante todo la muestra de que una parte de la sociedad civil no tiene otra forma –porque posiblemente han agotado todas las demás

[239] ROMERO, Juan Eduardo: "Cambios sociopolíticos e institucionales de la democracia venezolana", en *Revista Utopía y Praxis Latinoamérica*, Año 8, N. 22, 2003, pp. 7-43; LANDER, Edgardo: "El referéndum revocatorio en Venezuela", en *La Chronique des Amériques*, n. 28, 2004, pp. 1-6; LÓPEZ MAYA, Margarita: "Discurso en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela el día 27-08-04 con motivo de la ratificación del Presidente de la República", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 9, n. 27, 2004, pp. 531-541.

opciones- de conseguir que sus preferencias sean atendidas por los actores responsables de la conducción del sistema. Esto evidencia que la población no es un actor con el cual los actores que conducen el sistema tienen (constantemente) que decidir la orientación el mismo. La población no es un actor con veto; sólo podría serlo de forma extraordinaria. Es por ello que las iniciativas populares son, en principio, un movimiento social (disruptivo de la actividad representativa), el cual es promovido (desde abajo) por unos actores sin poder de veto en torno a un determinado asunto público, pero que intentan convertir a la población (electoral) en un jugador con veto de dicho asunto (mediante un referéndum).

El planteamiento de entender los referéndums de iniciativa popular como un movimiento social ha sido desarrollado por la doctrina italiana sobre este fenómeno[240]. En el primer capítulo ya se ha había adelantado que los referéndums facultativos desde abajo eran producto de la movilización de la sociedad civil. Sin embargo, como los tres primeros referéndums que se celebraron al comienzo de la Revolución Bolivariana fueron orquestados desde arriba, la necesidad de analizar en clave de movimiento social la dinámica de activación de un proceso referendario no se había manifestado antes. Se viene a presentar es con el caso de la iniciativa de veto popular hacia el Presidente Chávez que tuvo comienzo en 2002. Esto pasa por considerar la fase de activación de dicho veto como el punto de partida del "ciclo vital" de un movimiento social que se prolongaría durante dos años y que desaparecería tras los resultados de los comicios de la revocatoria del mando a Chávez, realizados en agosto de 2004.

En lo que respecta a considerar los referéndums de iniciativa popular como resultado de un movimiento social, la teoría de jugadores con veto de Tsebelis, lógicamente, tiene poco que aportar. El valor de esta teoría reside en explicar el efecto que tienen los referéndums de convertir a la población en un actor que puede ser decisivo para el cambio o estabilidad de un determinado sistema político. Pero la manera como se convierte la población en un jugador con veto no es blanco de atención de Tsebelis. Es decir, los aspectos (no formales) que determinan la promoción de un referéndum son ajenos a esta teoría. Sus postulados se limitan a reconocer que dicha promoción respondería a criterios racionales por parte de los actores, los cuales evalúan –en medio de la información imperfecta- las distintas alternativas que ofrece un determinado contexto político-institucional.

La existencia de un marco político-institucional que ofrece a los actores la opción del referéndum equivale en cierta medida a plantear lo que en la teoría de los movimientos sociales se llama "estructura de contexto" o "estructura de oportunidad política". En pocas palabras, una estructura de oportunidad política ha sido definida por Tarrow, como condiciones del entorno político –no necesariamente formales, permanentes o nacionales- que ofrecen incentivos para que la gente participe al afectar sus expectativas de éxito o fracaso[241]. Teniendo como teoría base al paradigma de la acción racional, el enfoque de las oportunidades políticas entiende a las estructuras de contexto presentes en un sistema político como factores que incentivan o restringen el comportamiento de los actores, cual supuestamente está basado en una relación costo-beneficio.

---

[240] DELLA PORTA, Donatella: *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*, Editorial Laterza, Roma, 1996.

[241] Según TARROW, una estructura de oportunidad política (EOP) está compuesta por elementos estructurales: fuerza o debilidad del Estado, estructura del sistema de partidos y formas de represión; y, coyunturales: cambios en el acceso al poder, cambios en las alineaciones gubernamentales, disponibilidad de aliados influyentes, división entre las elites. Véase: TARROW, Sidney: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

En el caso del movimiento social de veto hacia el Presidente Chávez la presencia de un contexto de oportunidad política lo facilitó, en principio, el marco constitucional. Meses antes del fallido Golpe de Estado de abril de 2002, los partidos políticos contrarios al Gobierno revolucionario, como Acción Democrática, COPEI, el Movimiento al Socialismo (MAS) y Primero Justicia, empezaron a considerar diferentes vías (institucionales) para recortar el mandato Chávez con arreglo a lo dispuesto en la Constitución. Desde el recurso de un juicio político o también conocido como "antejuicio de mérito"[242], el cual había tenido éxito en el pasado[243], hasta la convocatoria de una nueva asamblea constituyente para cambiar la carta magna. No obstante, de todas las opciones posibles la que resultó teniendo más consenso fue la de referéndum; aunque sin un acuerdo definitivo en cuanto a si era para sacar adelante una enmienda a la Constitución o para consultar a la población sobre la renuncia del Presidente Chávez.

La negativa inicial del Presidente Chávez de someter a un referéndum consultivo su permanencia en el poder hizo que los partidos políticos opositores se inclinaran, en un primer momento, por una enmienda a la Constitución en lo relativo a la duración del período presidencial. Éstos interpretaron que la opción de una iniciativa legislativa constitucional, de tener éxito, forzaría de manera legal la salida de Chávez tras cuatro años en el poder. En vista de ello, la movilización social que promovieron estos partidos para la activación de esta IDD no sólo estuvo fundamentada en las posibilidades que ofrecía el ordenamiento constitucional para sacar adelante dicha iniciativa. También tuvo que ver con la valoración que hicieron los partidos políticos sobre las ventajas de poner en marcha un determinado de recurso en comparación con otros que igualmente tenían a su disposición y que podían generar el mismo efecto.

El momento para promover un veto popular a Chávez así como la forma –más efectiva- para hacerlo no estaba únicamente en la Constitución. Fueron los actores contrarios al Gobierno bolivariano los que consideraron que era el tiempo de terminar de forma anticipada con el período presidencial de Chávez. En cierta medida, los denominados "marcos interpretativos culturales", de los que, por otra parte, habla la teoría de los movimientos sociales fueron también los que fundamentaron tanto el origen con la posterior trayectoria que siguió el proceso referendario de veto hacia el Presidente Chávez. Dichos marcos interpretativos, que pueden resumirse como el "cultural stock" que utiliza un colectivo social para establecer su formas de organización y movilización[244], fueron los que le dieron razón de ser al movimiento de veto popular impulsado por los partidos políticos y a los que sumaron varias organizaciones de la sociedad civil.

---

[242] Durante el tiempo que gobernó Venezuela, Chávez hizo frente (mediante el control que tuvo del TSJ) a una gran cantidad de solicitudes de antejuicio de mérito que realizaron distintos grupos políticos de la oposición. Sólo en los primeros años de la Revolución Bolivariana, y poco antes del fallido Golpe de Estado de 2002, ya se contabilizaban trece peticiones de este tipo ante el máximo tribunal de justicia del país. Sobre los primeros intentos de antejuicio de mérito contra Chávez orquestados por dirigentes de los partidos de la oposición, véase: MARTÍNEZ MEUCI, Miguel Ángel: *Apaciguamiento: El Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Editorial Alfa, Caracas, 2012.

[243] Este fue el caso del Presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993), el cual fue apartado del cargo y enjuiciado por malversación de fondos públicos. Al respecto, puede consultarse: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: "Sentencia de 20 de mayo de 1993", en *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 48, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993, pp. 89-275.

[244] ZALD, Mayer: "Culture, Ideology and Strategies Framing", en MCADAM, Dough; MCCARTHY, John y ZALD, Mayer (Eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 261-274.

Uno de estos marcos interpretativos de la movilización fue sin duda la dimensión temporal del Gobierno: en un país acostumbrado culturalmente a períodos gubernamentales de cinco años, sin reelección presidencial inmediata y con elevada alternabilidad de las élites políticas no resultaba extraño en el imaginario colectivo venezolano la idea de recortar el mandato del Presidente. Era de esperarse que tras cuatro años en el poder una valoración electoral retrospectiva en el año 2002 de la gestión de Chávez encontrara eco en muchos sectores de la sociedad venezolana. Aunque Chávez había revalidado su mandato en el año 2000 para un nuevo período presidencial de seis años, en realidad, llevaba gobernando ininterrumpidamente desde 1999. Ello cobró sentido como uno de los principales elementos rectores de un movimiento social a favor de valorar en las urnas su gestión presidencial de una manera tan anticipada a la prevista en la propia Constitución.

La promoción de un movimiento social de veto también fue la única salida que encontraron los partidos políticos contrarios al Presidente Chávez. Éstos no contaban con la suficiente mayoría en la Asamblea Nacional como para sacar adelante (por si solos) una enmienda a la Constitución. Como los partidos políticos tradicionales no tenían la capacidad de veto necesaria sobre una reforma parcial de la Constitución, necesitaban crear al actor que sí tuviera el poder para hacerla (por ellos). La activación desde abajo del veto al Presidente Chávez no fue el resultado de una elección de alternativas. Estuvo determinada por lo que podían hacer o no los partidos políticos contrarios a la Revolución Bolivariana para cambiar dicho *statu quo*; por los recursos que éstos tenían a su alcance para lograrlo. En vista de que la oposición política en el Parlamento tenía muy difícil conseguir un acuerdo legislativo para poner en marcha una reforma constitucional, empleó sus recursos para movilizar a la población en esta dirección.

La activación desde abajo del veto a la gestión del Presidente Chávez respondió, desde el principio, a otro aspecto considerado por la doctrina sobre movimientos sociales: los recursos organizativos para la movilización. Si bien los partidos políticos tradicionales se encontraban bastante desprestigiados socialmente y habían salido derrotados en las elecciones de 2000, ello no significaba que estuvieran desprovistos de capacidad organizativa para emprender una campaña de recolección de firmas para activar alguna de las IDD previstas en la Constitución. Éstos no sólo terminaron demostrando dicha capacidad, sino también la habilidad para incorporar en dicha iniciativa de veto a un conjunto muy variado de organizaciones de la sociedad venezolana[245].

La salida institucional por la que terminaron inclinándose los partidos tradicionales para acabar el Gobierno de Chávez sólo podía tener su origen en la población. Ésta era el único actor que podía activar el veto. No obstante, el recorrido que seguiría la activación y configuración definitiva de dicho veto popular se vio determinado por los cambios de la estructura de contexto, por el peso de las distintas valoraciones de los actores involucrados en torno a la IDD a poner en marcha así como los recursos organizativos dispuestos para la iniciativa y la manera como fueron empleados. Estos elementos son los que permiten explicar cómo lo que comenzó siendo

[245] Entre las muchas organizaciones de la sociedad civil que se involucraron en la activación de un veto popular a Chávez, destacó especialmente la asociación Súmate, la cual surgió en el marco de dicha coyuntura como instrumento de los partidos políticos de la oposición para organizar los primeros procesos de recolección de firmas que tenían el objetivo de sacar adelante un referéndum consultivo cuya finalidad era forzar la renuncia de Chávez. Sobre la historia y actividades de esta organización, véase: PLAZA, Manuela: "*Súmate* (Join Up): promoting and defending democracy in Venezuela", en ALBROW, Martin y GLASIUS, Marlies (coomp.): *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*, SAGE Publications, London, 2008, pp. 79-80.

una propuesta de enmienda a la Constitución para recortar el período presidencial, pasó después a ser un proyecto de referéndum consultivo para exigir la renuncia del Presidente Chávez, hasta llegar, por último, a materializarse en una revocatoria del mandato. Tres formulaciones distintas de un mismo veto popular.

5.3. La formulación del veto popular a Chávez mediante tres iniciativas

El desarrollo por parte de los sectores políticos contrarios al Presidente Chávez de un veto popular hacia éste se caracterizó por sus constantes cambios; por sus marchas y contramarchas. No hubo uno sólo aspecto del proceso referendario que no sufriera variaciones. Ni siquiera el único elemento sobre el que tenían control los promotores del veto, como lo era la formulación de la iniciativa, estuvo exento de modificación; al contrario, este elemento de la agenda se vio alterado en varias ocasiones. No obstante, tales dificultades iniciales que encontró la materialización del veto popular a Chávez fueron más allá de las trabas que éste y otros actores alineados a su proyecto de Revolución Bolivariana le pusieron a dicho proyecto de veto. Sus propios impulsores también fueron responsables de los lógicos percances que tendría el intento de terminar con el segundo gobierno de Chávez.

El establecimiento de la agenda del veto popular a Chávez tuvo que enfrentar distintos escenarios competitivos en dos niveles: en su formulación y en su activación. La dinámica de la construcción de la agenda no sólo estuvo en la recolección de firmas para sacar adelante la IDD con la cual materializar el veto. También los actores promotores de dicho veto tuvieron que acordar la orientación de mismo. Tuvieron que acordar si el veto era mediante un recorte del período presidencial, una solicitud de renuncia al Presidente de la República o una revocatoria de su mandato. En este apartado se describen los aspectos políticos e institucionales que rodearon el desarrollo de la agenda del mecanismo de veto a la gestión del Presidente Chávez. A partir de considerar las tres iniciativas que fueron ensayadas por los promotores del veto se muestra la trayectoria que siguió el proceso referendario hasta su definitiva estructuración como un evento electoral.

La teoría de los jugadores con veto, posiblemente por razones de simplificación del planteamiento o del control de algunas variables, da por hecho la formulación de cualquier iniciativa popular. Para esta teoría, lo importante es señalar que los promotores de la iniciativa deberán seguir y ganar un proceso competitivo (de recolección de firmas) para que la misma pueda ser sometida al cuerpo electoral. De resto, Tsebelis no se detiene a contemplar las dinámicas que puede haber detrás de la configuración (desde abajo) de una propuesta legislativa o de un veto a la gestión de una autoridad electa[246]. Sin embargo, el que en un referéndum por iniciativa popular, los ciudadanos tenga la facultad (legal) de formular la cuestión que sería objeto consulta, no significa que dicho proceso esté exento de negociación entre los mismos autores de la iniciativa. Una propuesta de veto popular no es una entidad dada; también supone arreglos jerárquicos entre sus promotores.

La primera propuesta de veto popular contra el Presidente Chávez, como se adelantó en los apartados anteriores, fue una iniciativa legislativa constitucional. El

[246] Sobre este aspecto de los vetos populares, lo único que expone la teoría de TSEBELIS es que: "Los jugadores sin veto seleccionaran un referéndum si el resultado propuesto por el gobierno [en cuanto a las políticas para gestionar los asuntos públicos] no está dentro [de las preferencias] del conjunto ganador del votante medio". TSEBELIS, Georce: *Veto Players: How Political Institutions Work*, *op.cit.*, pág. 133. Ello, no obstante, resulta ser muy revelador en el caso del referéndum revocatorio a Chávez ya que los promotores de esta iniciativa desde un primer momento creyeron que contaban con el apoyo de la mayoría del electorado para ganar dicho referéndum.

promotor principal de esta iniciativa fue el partido Primera Justicia, pero a la misma se sumarían progresivamente otras agrupaciones políticas y sociales, como Proyecto Venezuela y Súmate. Estas organizaciones abogaban por una enmienda a la Constitución para reducir el período presidencial de seis a cuatro años. Otros partidos, en cambio, como AD y COPEI, habían sugerido la idea de un referéndum consultivo sobre la permanencia en el poder del Presidente Chávez. Ni siquiera habían pasado dos años del (segundo) gobierno de Chávez, iniciado a mediados de 2000, cuando los partidos políticos opositores ya habían empezado a planear la salida de la Presidencia de la República de éste militar retirado.

En el caso de la iniciativa legislativa constitucional, que promovía el partido Primero Justicia, ésta carecía de la más mínima racionalidad (jurídica). Pero no sobre el procedimiento que consagra la propia Constitución para ser enmendada por aquellos actores con facultad para ello. Lo irracional estaba en el objetivo que se perseguía con dicha enmienda constitucional: terminar de forma inmediata con el ejercicio del Poder Ejecutivo constituido y vigente en ese momento[247]. Los partidos políticos opositores empezaron a inclinarse por la idea de disminuir el número de años del cargo presidencial, mediante una reforma puntual de la carta magna, como si tal reforma conduciría automáticamente al fin del mandato del Presidente Chávez, el cual apenas iba comenzando. Esto dejaba en evidencia que lo había detrás de esta forma de veto, no era una cuestión de legitimidad de origen o de rendimiento del Gobierno; era el no reconocimiento por parte de ciertos actores del sistema de aquellos actores políticos que estaban en el poder.

La iniciativa de enmendar la Constitución para recortar el período temporal de gestión del Presidente tenía únicamente un fin plebiscitario hacia la figura de Chávez. En el plano formal, una eventual modificación, en 2002, del artículo referente al número de años del mandato presidencial (art. 230) cuando mucho, le hubiera restado a Chávez dieciocho meses de ejercicio como Presidente en su segundo gobierno (2000-2006) y eso hubiera sido al final del mismo. Es decir, que su mandato hubiera culminado en 2005. Pero contrarios a toda lógica legal, los partidos políticos que se oponían a la Revolución Bolivariana, esperaban, más bien, contabilizar como un único período constitucional de gobierno el año y medio que duró el primer mandato de Chávez (febrero, 1999-julio, 2000) y los tres años que para el momento de completarse la enmienda a la Constitución (en 2003) tendría el segundo gobierno de éste[248].

El planteamiento de recortar el período presidencial como recurso para acabar de forma inmediata con el segundo gobierno de Chávez era una idea carente de sentido a la luz del ordenamiento jurídico. Sin embargo, una eventual enmienda de la Constitución cuyo asunto fuera la reducción del número de años del cargo del Presidente supondría un (posible) referéndum donde lo que en realidad se consideraría sería la continuidad de Chávez en el poder. Se trataba de una estrategia que seguía el mismo estilo (*de facto*) ya impuesto por el propio Presidente Chávez en 1999, cuando por referéndum forzó el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente, que desplazó al Congreso Nacional. No era el cambio de las reglas de juego lo que haría inminente el fin del Gobierno bolivariano, sino la manera como se hacía: a través de introducir a la

[247] El proyecto de enmienda constitucional fue desarrollado por uno de los miembros fundadores del partido Primero Justicia: el abogado constitucionalista Juan Manuel Raffalli. Éste había formado parte del denominado *Frente Constituyente Mirandino* durante en la etapa del proceso constituyente que convocó Chávez una vez que llegó al poder en 1999.

[248] Esta era la idea que fundamentaba el conocido como "un procedimiento de soberana abolición" del gobierno de Chávez. Véase al respecto: ALCALÁ, Luis Enrique: *Las élites culposas*, Editorial Libros Marcados, Caracas, 2012, pág. 158.

población como jugador con veto, la cual, de manifestarse a favor de una reducción del período presidencial obligaría a Chávez a dejar la Presidencia de la República.

El punto de partida de la iniciativa legislativa constitucional fue la Asamblea Nacional. El Parlamento fue el primer escenario (competitivo) donde los promotores de dicha iniciativa se vieron obligados a tener que acordar tanto su formulación como su activación. Aunque toda la oposición política en la Cámara compartía la idea de sacar a Chávez de la Presidencia de la República, el problema estaba en las distintas preferencias para ello. Entre los partidos políticos que se oponían a Chávez, había divergencias en torno a la vía (institucional) que pusiera fin al gobierno de éste. Pero más allá de esto, el otro gran problema que enfrentaba la iniciativa legislativa de enmienda de la Constitución era su aprobación. Era un obstáculo insalvable, ya que tenía en contra a toda la bancada oficialista del MVR y al resto de agrupaciones políticas que conformaban el Polo Patriótico.

Los partidos políticos contrarios al Presidente Chávez, en su intento de sacar adelante en 2002 una enmienda a la Constitución para recortar el período presidencial, tuvieron que abandonar la idea de una iniciativa legislativa parlamentaria porque, pese a las negociaciones, no lograrían un pacto en la Asamblea Nacional para tal iniciativa. En primer lugar, no todas las formaciones políticas estaban de acuerdo con la reforma de un texto constitucional, el cual, apenas, llevaba dos años vigente. Algunos partidos políticos que adversaban al Gobierno no estaban por la misma labor, principalmente, aquellos que habían sido aliados de éste en un principio, como el Movimiento al Socialismo. En segundo lugar, y más importante aún, porque el Parlamento estaba controlado por una mayoría oficialista. No es que ésta bloquearía los intentos legislativos de los partidos opositores a favor de una enmienda a la Constitución. Ni siquiera necesita hacerlo, ya que el número de parlamentarios de los partidos de oposición era insuficiente para aprobar una iniciativa de esta naturaleza[249].

La alternativa por la que optaron los partidos de la oposición, al no poder concretar en el Parlamento una resolución de enmienda a la Constitución, fue la de sacar dicha iniciativa a la calle. Que fuera la población la encargada de activarla. Fue en este momento cuando comenzó el movimiento social de veto popular al Presidente Chávez. Este fue el segundo escenario competitivo que tuvo la activación del veto. También sería el escenario definitivo y en el que se debatirían las distintas iniciativas institucionales que desde ese entonces fueron promovidas por los actores contrarios a la Revolución Bolivariana para buscar sacar del poder a su principal líder: Hugo Chávez. Le correspondería a la población suscribir tales iniciativas en medio de las (lógicas) maniobras que éste último emprendería, junto con sus aliados, para evitar que cualquier iniciativa de veto popular pudiera alcanzar su etapa electoral; su expresión a través de las urnas.

La estrategia del partidos de la oposición en la Asamblea Nacional de activar desde abajo una iniciativa legislativa constitucional fue apoyada por varias organizaciones de la sociedad civil, la cuales comenzaron, junto con estos partidos, una primera campaña de recolección de firmas entre aquellos ciudadanos a favor de cambiar la Constitución para recortar el período presidencial[250]. Dicha actividad, sin mayores

[249] El artículo 341.2 de la CRBV establece que: "Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes…", CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999, Caracas.

[250] Según la organización SÚMATE, la "Enmienda constitucional fue la primera actividad realizada por Súmate con el fin de dar respuesta a la crisis política,… [la organización]… tramitó un instrumento único de recolección de firmas. Antes había ensayado varios sistemas de recolección masiva de firmas (piramidal, casa por casa, marchas y firmazo). Más de 1.500 voluntarios se incorporaron a esta acción y

criterios de organización, se vio interrumpida por el Golpe de Estado del 11 de abril de 2002 a Chávez y por su subsiguiente restitución como Presidente de la República. Los sucesos que rodearon el efímero quiebre constitucional alteró aún más el ya difícil escenario de crisis política y confrontación que vivía el país, aparcando por un breve tiempo cualquier vía institucional de salida a dicha crisis.

El proyecto de enmendar la Constitución para acortar el período presidencial fue retomado con fuerza por un mayor número de partidos de la oposición un mes después del fracaso de Golpe de Estado a Chávez. Pero ya para ese entonces, la idea de una iniciativa legislativa constitucional por la vía popular era una más de las posibles opciones que manejaban los grupos políticos contrarios a la Revolución Bolivariana para desalojar a Chávez de la Presidencia de la República de un modo institucional. Un plan que, inclusive, tenía más adeptos entre los sectores (políticos y sociales) que se oponían al Gobierno era el de promover un referéndum consultivo para solicitar la renuncia del Presidente Chávez. La competencia en torno a cuál de las dos opciones, supuestamente legales, era la más adecuada para conseguir generar un veto institucional que acabara de forma inmediata con el segundo mandato de Chávez se hizo cada vez más patente conforme los respectivos partidos políticos de la oposición empezaron a mostrar una clara preferencia por alguna de ellas.

La llamada Coordinadora Democrática[251], que se conformó en mayo de 2002 para servir como bloque unitario del espectro de partidos políticos adversos al *statu quo* revolucionario, tuvo que hacer frente a las distintas posiciones que sus miembros tenían con respecto a la manera institucional de, en el corto plazo, sacar de la Presidencia de la República a Hugo Chávez. Este fue el segundo escenario competitivo que tuvo la formulación del veto popular al Presidente Chávez. En un primer momento, la opción que logró reunir mayor consenso fue la de la enmienda constitucional, pero no por voluntad propia de algunos partidos de oposición, sino como respuesta de éstos al rechazo inicial de Chávez de someterse a un referéndum consultivo. Aunque está opción no fue descartada del todo, llegando a imponerse después, sí fue diferida al principio por sus promotores en favor de ensayar una opción menos directa para vetar a Chávez, como lo era reducir los años del período presidencial. Un asunto al que éste no podía oponerse.

A mediados de 2002, la mayoría de los partidos políticos integrados en la Coordinadora Democrática llegaron a acuerdo en cuanto a la formulación de la iniciativa[252]. El contenido de la propuesta de enmienda de la Constitución era todo un plan transición y relevo presidencial. La modificación del artículo relativo al número de años del período presidencial era sólo el principio. El veto al Presidente Chávez estaba en el texto de las dos Disposiciones Transitorias, que cerraban la estructura de seis artículos que componía en el proyecto de enmienda constitucional:

> *Artículo 4.* Disposición Transitoria. La presente enmienda entrará en vigencia al publicarse en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y sus efectos temporales se aplicarán al período presidencial en curso, el cual, a los efectos de esta

---

se recogieron unas 800.000 firmas. Este proceso no fue concluido debido a que se dio paso al Referendo Consultivo.", véase: https://www.sumate.org/proyectos.html, fecha de consulta: 20-09-2013.

[251] El estudio más completo que se ha realizado hasta los momentos sobre esta agrupación que integró entre 2002 y 2004 a los partidos políticos de la oposición y a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que eran contrarias a Chávez es la tesis de máster de: GARCÍA GONZÁLEZ, John Carlos, *La Coordinadora Democrática y el liderazgo grupal en la coyuntura política venezolana 2003-2004*, Maestría en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 2009.

[252] Véase: GÓMEZ, Elvia: "La enmienda ya tiene luz verde", en *El Universal*, 06 de junio de 2002, pág. 3.

> enmienda, se considerará enteramente cumplido a los fines de la reelección presidencial y finalizará en la fecha en que asuma la Presidencia de la República quien resulte electo para ese cargo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1, 2 y 5 de la presente enmienda. En lo que concierne a los períodos presidenciales ulteriores, se aplicará el Artículo 231 de esta Constitución. *Artículo 5*. Disposición transitoria. La autoridad electoral deberá convocar a elecciones presidenciales dentro de los treinta días consecutivos siguientes a la fecha de la aprobación de la presente enmienda. Dicha elección se realizará dentro de los noventa días consecutivos siguientes a partir de su convocatoria. *Artículo 6*. Imprímase íntegramente la Constitución seguida de la enmienda sancionada y anótese al pie de los artículos 228, 230 y 233.[253]

El proyecto de iniciativa legislativa constitucional formulado por los partidos de la oposición planteaba una reforma de la Constitución cuyos efectos legales serían retroactivos, afectando el período de duración del Poder Ejecutivo constituido. Ello quedaba patente en el artículo 5, en donde se especificaba que de aprobarse la enmienda (mediante referéndum), "La autoridad electoral deberá convocar a elecciones presidenciales dentro de los treinta días consecutivos siguientes…". Asimismo, dicha retroactividad iba más allá del período constitucional vigente en ese entonces. Sus efectos se remontarían al anterior período constitucional, es decir, al primer gobierno del Presidente Chávez, eliminando con ello la posibilidad de éste de poder competir por la reelección. Este sentido, el relevo quedaba garantizado, ya que según el artículo 4 los: "…efectos temporales se aplicarán al período presidencial en curso, el cual, a los efectos de esta enmienda, se considerará enteramente cumplido a los fines de la reelección presidencial y finalizará en la fecha en que asuma la Presidencia de la República quien resulte electo para ese cargo…".

El acuerdo de los partidos políticos, reunidos en la Coordinadora Democrática, de impulsar un proceso de recolección de firmas a favor del proyecto de enmienda constitucional nunca se cumplió a cabalidad. Los esfuerzos de los distintos partidos de la oposición y de las organizaciones de la sociedad civil que se unieron a la causa general de sacar a Chávez de la Presidencia de la República fueron orientados a recoger firmas para otras iniciativas además de la enmienda. Desde un referéndum consultivo sobre la renuncia del presidente hasta la revisión de la Ley del Poder Ciudadano figuraron entre las propuestas que buscaban el aval de los ciudadanos para lograr su convocatoria electoral[254]. En vez de haber sido una sola la propuesta que competiera para su activación, mediante la recolección de las firmas, fueron varias las alternativas que competían entre ellas mismas para alcanzar el número de firmas necesarias. No importaba cuál ganara, lo importante es que una de ellas resultara ganadora.

El escenario social y político en medio del cual se dio la recolección de las firmas para buscar activar una iniciativa legislativa constitucional de origen popular se caracterizó por ser profundamente conflictivo. Los operativos de recolección de firmas se alentaban o venían precedidos de marchas o protestas organizadas por los partidos

[253] COORDINADORA DEMOCRÁTICA: *Proyecto de Enmienda de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, junio de 2002.

[254] El propio CNE se había manifestado desde un principio sobre las actividades de recolección de firmas que estaba realizando la Coordinadora de Democrática para tratar de activar un referéndum en contra de Chávez. Tal como reseñara LARES MARTÍNEZ, Valentina: en su artículo "El difícil camino al referéndum. La duración del período presidencial no puede ser la pregunta de un consulta nacional", publicado en Diario *Tal Cual*, del 23 de abril de 2002, pág. 10: "Según fuentes de la Consultoría Jurídica del CNE, si la pregunta del referendo llega a referirse sobre acortar el mandato del presidente Chávez o reelegir nuevamente a los miembros de los poderes Ciudadano o Judicial, ésta podría ser rechazada por el CNE, que podría alegar su inconstitucionalidad. Y es que el ente comicial tiene la potestad de revisar la legalidad de la pregunta referendaria antes de aprobar y dar la fecha definitiva de la consulta".

políticos adversos a Chávez así como por convocatorias de huelgas patronales o sindicales. En estas manifestaciones contra el Gobierno estaba presente más de una alternativa, incluso, no institucional, para forzar a Chávez a dejar la Presidencia de la República. De todas las alternativas institucionales la que logró al final mayor aceptación tanto entre los grupos políticos opositores al Gobierno como entre la población fue la de realizar un referéndum consultivo, cuyo asunto era la permanencia de Chávez al frente del Poder Ejecutivo para resto del período constitucional. Se trataba de una consulta sobre una cuestión de naturaleza personal que, sin embargo, tenía prevista en la Constitución su correspondiente IDD: la revocatoria del mandato.

El creciente respaldo social de la propuesta de referéndum consultivo sobre la permanencia de Chávez como presidente llevó a que los partidos que inicialmente habían apostado por una enmienda constitucional para acortar el período presidencial, como el caso de Primero Justicia, terminaran abrazando una idea que había sido esbozada por AD y COPEI. Su planteamiento era más sencillo: convocar una consulta popular donde los venezolanos opinaran sobre si el presidente Chávez debía abandonar el cargo. Era la materialización por la vía institucional del llamado Pacto de La Esmeralda, firmado en marzo de 2002, por estos dos partidos políticos, la patronal FEDECAMARAS y la CTV. Este acuerdo, que se había orientado primero por caminos no constitucionales, como fue el Golpe de Estado de abril de ese mismo año, fue considerado después dentro de la denominada Mesa de Negociación que se instaló en el país por intermedio de la OEA y del Centro Carter, instituciones que apoyaron el plan de un referéndum consultivo sobre la continuidad del gobierno de Chávez[255].

Los dos grandes partidos tradicionales, pese a su profundo descrédito social y deterioro institucional, habían logrado construirle legalidad y legitimidad a un proceso inducido de renuncia del presidente Chávez mediante el uso del referéndum. Desde el punto de vista legal, éstos fundamentaron la idea en que el asunto a consultar era de especial "transcendencia nacional", como establece la Constitución. La pregunta que formularon fue: "¿Está usted de acuerdo con solicitar al presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, que de manera inmediata renuncie voluntariamente a su cargo?"[256]. Aunque no estaba claro cuál poder del Estado le haría dicha solicitud al presidente en caso de resultar ganadora la opción del SÍ, desde el punto de vista de su legitimidad, la propuesta de activar un referéndum para someter a consulta la renuncia del primer mandatario logró recabar más de dos millones de firmas. Éstas fueron presentadas al CNE en noviembre de 2002.

El ente comicial validó la propuesta de iniciativa popular sobre un referéndum consultivo en los términos presentados por los partidos de la oposición y convocó la celebración de la consulta para el 2 de febrero de 2003[257]. Dicha aprobación mostró lo

[255] Sobre la participación de la OEA y del Centro Carter en el desarrollo del veto popular a Chávez, véase: THE CARTER CENTER: *El Centro Carter y el proceso de construcción de paz en Venezuela junio 2002- febrero 2005*, The American Program, The Carter Center, Atlanta, Febrero 2005. También puede consultarse: MÉNDEZ, Miguel: *Conflicto y reconciliación en Venezuela*, Alfadil Ediciones, Caracas, 2004; MEUCCI MARTÍNEZ, Miguel Ángel: "La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter", en *Politeia*, vol. 33, n. 44, 2010, pp. 47-88; OMAÑA PEÑALOZA, Rebeca*: La OEA en Venezuela. Entre la democracia y el golpe de Estado*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2008; MORALES MANZUR, Juan Carlos: "La Organización de Estados Americanos y la mediación de conflictos internos: el caso venezolano (2000-2004), en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, n. 2, 2010, pp. 343-353.

[256] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Memorándum Interno de la Consultoría Jurídica sobre la pregunta objeto de la solicitud del Referendo Consultivo, a los fines de elaborar opinión jurídica respectiva*, Caracas, 15 de noviembre de 2002, pág. 2.

[257] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución núm. 021126-426", en *Gaceta Electoral*, n. 168, de fecha 5 de diciembre de 2002.

cercano que ese momento estaban la mayoría de las autoridades del CNE de un proceso referendario para resolver la crisis política abierta en el país. No fue que el CNE se comportó como un árbitro imparcial en el análisis del asunto que presentaba la Coordinadora Democrática a consulta. De haberlo hecho, hubiese negado y archivado la solicitud. El asunto que sería objeto de consulta no correspondía, por su naturaleza, a una cuestión material. Era un tema de carácter personal, cuyo sometimiento al cuerpo electoral estaba contemplado en la Constitución mediante la figura de la revocatoria del mandato.

El órgano comicial fue muy laxo en su posición como jugador con veto frente a la solicitud de referéndum consultivo. No era la primera vez que el CNE asumía dicha actitud. Tal como se mostró en el capítulo anterior, una conducta similar caracterizó a las autoridades electorales en el caso del referéndum del año 2000 sobre la renovación de la dirigencia sindical. Sin embargo, en la solicitud de referéndum consultivo sobre la renuncia del presidente de 2002, el CNE inclinó la balanza a favor de los propósitos de veto popular a Chávez que promovían los partidos políticos adversos a éste. En esta oportunidad, a diferencia de la anterior, el organismo electoral no formaba parte de la coalición de actores institucionales que abogaban por la estabilidad del sistema. Se comportó más bien como un actor contra el *statu quo* revolucionario. Cambiar esa posición del CNE fue la tarea a la que se dedicó el Gobierno, principalmente, por la vía judicial[258].

La convocatoria del referéndum consultivo y la aprobación del cronograma electoral del mismo por parte del CNE fueron los factores decisivos que condujeron al presidente Chávez y sus aliados a intensificar su batalla legal contra dicho proceso referendario. Esta lucha que había comenzado siendo muy tímida unos meses atrás, esperando el paso definitivo que diera la Coordinadora Democrática para intentar sacar a Chávez de la Presidencia. Los partidos políticos de la oposición, en su desesperación por acabar con el Gobierno bolivariano, de forma prematura habían revelado su estrategia a éste. Se habían adelantado en cuanto a promover un veto popular al presidente, que muy bien podían haber activado cuando correspondía legalmente: a mitad del período constitucional y mediante el uso del revocatorio del mandato. Éstos erraron en el momento político para la instrumentación de veto popular, al interpretar que tras cuatro años de Chávez en el poder había llegado la hora de que éste se fuera; no importando que dicho exmilitar resultó reelecto en el año 2000 para un período de seis años, la oposición política se apresuró en forzar su salida.

El Presidente Chávez, por intermedio de su partido político, recurrió al TSJ para paralizar la celebración del referéndum consultivo. El poder judicial era una de las instituciones del Estado, cuyas autoridades habían dado suficientes muestras en el pasado de estar a favor del proyecto de la Revolución Bolivariana[259]. El TSJ había salido más de una vez, como se vio en los anteriores procesos referendarios, a cubrir la posición de jugador con veto de otros actores institucionales que fueron desplazados o se habían inhibido de ejercer dicha condición en estos procesos. Esta vez el TSJ se

[258] Una crítica sobre como en el año 2003 el poder ejecutivo realineó nuevamente al CNE dentro del conjunto de actores institucionales que daban estabilidad a la Revolución Bolivariana, puede verse en: BREWER-CARÍAS, Allan: "El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatoria presidencial", en *Revista Ius et Praxis*, Año 10, n. 1, 2004, pp. 215–308.

[259] En ese entonces Vicepresidente de la República, José Vicente Rangel, se mostró muy seguro de que el TSJ actuaría (de nuevo) a favor del Gobierno e impediría la celebración del referéndum. Véase: ROJAS, Alfredo: "Vicepresidente confía en que Sala Constitucional anulará el consultivo", en *El Universal*, 12 de noviembre de 2002, pág. 2.

impuso por encima de las actuaciones del CNE, dejando sin efecto aquellas relativas a la aprobación y realización del referéndum consultivo. Ello lo hizo través de una sentencia que sólo puede calificarse como un ejercicio de maestría jurídica por la astucia política que entrañó[260]. El TSJ no refutó directamente las decisiones del órgano comicial, sino la constitución de su Junta Directiva.

El CNE venía arrastrando desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución, en diciembre de 1999, un problema de transición; no resuelto aún en 2002. Este problema que fue definido por Kornblith como "la incompleta institucionalización del poder electoral"[261], tenía que ver con la tardía designación por la Asamblea Nacional de los miembros directivos del órgano comicial. Para el momento que el CNE recibió y aprobó la solicitud de referéndum consultivo sobre la renuncia del presidente Chávez, en noviembre de 2002, las autoridades de este organismo seguían siendo provisionales. Éstas habían sido designadas en una etapa pasada de transformación de las instituciones del Estado venezolano con motivo de la creación de un nuevo texto constitucional. Tales aspectos fueron aprovechados por la TSJ para argumentar la falta de vigencia legal de la entonces Junta Directiva del CNE para dictar resoluciones sobre cualquier proceso electoral nacional, incluyendo la realización de referéndums.

La sentencia del TSJ tuvo varios efectos. El primero, fue que interrumpió de forma tajante y definitiva la realización del referéndum consultivo, pautado para febrero de 2003. El segundo, envió una señal inequívoca a las autoridades electorales sobre los límites reales de la supuesta autonomía del CNE que consagra la Constitución de 1999. Y en tercer lugar, le dio un margen de tiempo suficiente al oficialismo para que, desde la Asamblea Nacional, intentara una reorganización de la Junta Directiva del ente comicial, la cual fuera más afín al proyecto de Revolución Bolivariana. El Gobierno necesitaba realinear al CNE dentro de conjunto de actores que estaban a favor del sistema. Era la única forma de garantizar la estabilidad del mismo. Estaba claro, porque así lo habían revelado prematuramente los partidos de la oposición, que el proceso referendario de veto popular al presidente Chávez apenas había comenzado.

5.4. La pugna entre los actores del sistema político para activar o abortar la celebración del referéndum revocatorio

El fallido intento del referéndum consultivo y la llegada del año 2003, llevaron de forma inmediata a la Coordinadora Democrática a plantear la activación de una revocatoria del mandato de Chávez. Era la tercera iniciativa de veto popular que se ponía en marcha en menos de doce meses. Ésta no había sido una elección de los partidos de la oposición, ni había surgido de un acuerdo entre éstos. A la misma llegaron tras haber improvisado en dos estrategias de veto que no tenían ningún sustento legal y que habían sido organizadas de forma muy irregular, principalmente, en lo relativo a la recolección de firmas. Estos puntos débiles de la estrategia de la oposición política fueron aprovechados *a posteriori* por el Presidente Chávez y sus aliados para reducir las posibilidades de que la revocatoria del mandato pudiera ser activada y en el caso de que ello sucediera tener garantizado un escenario electoral más favorable al

[260] TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia núm. 3 de la Sala Electoral Accidental sobre amparo cautelar*, Magistrado Ponente: Luis Martínez Hernández, Caracas, 22 de enero de 2003.

[261] KORNBLITH, Miriam: *Teoría y práctica de los procesos comiciales en Venezuela: la incompleta institucionalización del poder electoral*, Ponencia presenta en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004.

existente en ese entonces, donde la popularidad de Chávez se encontraban en mínimos jamás vistos[262].

El proceso competitivo previo al que se había sometido la oposición política para buscar instrumentar alguna iniciativa de veto popular al Gobierno revolucionario preparó a éste en su forma de hacer frente a la dinámica constitutiva de la revocatoria de mandato; una IDD pautada en la Constitución de 1999 y a la que no podía negarse[263]. El Presidente Chávez no podía desconocer dicha institución, pero podía buscar la manera de impedir que la misma lograra concretarse. Ello sólo podía ser posible controlando los aspectos formales de la activación de la IDD. Era el único componente inicial dentro del establecimiento de la agenda del proceso referendario el cual el Gobierno podía llegar a controlar de manera indirecta. El otro componente, el de la formulación del contenido del referéndum era, lógicamente, un terreno donde ni Chávez ni ninguno de sus aliados partiditas o institucionales podía hacer mayor intervención. No había duda que este último componente estaba en manos del promotor de la iniciativa: la Coordinadora Democrática.

Los referéndums por iniciativa popular, con independencia de su finalidad, tienen en realidad la particularidad de introducir a una parte de la población como jugador con veto no una vez, sino dos veces a lo largo de todo el proceso referendario. La primera vez es mediante la recolección de firmas que avalen la propuesta del grupo organizado de la sociedad civil que presenta una iniciativa. La segunda vez es cuando el electorado en general es convocado a las urnas. A esta última situación se llega cuando la propuesta ha sido subscrita previamente por una parte de dicho cuerpo electoral para que sea sometida a votación directa. En este apartado se analiza el papel jugado por los diferentes actores del sistema en dichas dinámicas de incorporación de los electores para la materialización del llamado referéndum revocatorio. El argumento central es que el oficialismo intentó reducir la capacidad de veto de la población en la fase de activación de la revocatoria del mandato a partir de controlar al actor encargado de supervisar y validar el proceso competitivo de recolección de firmas promovido por los grupos políticos contrarios al Presidente Chávez.

La teoría de los jugadores con veto plantea que las iniciativas de referéndums cuyo origen parte de la población están sujetas, mediante la recolección de firmas, a un concurso dentro de la misma esfera de la sociedad civil. Esto equivale a decir que los propios ciudadanos deben acordar entre ellos la celebración del referéndum. Es un escenario (competitivo) similar al que se enfrentaría una facción de parlamentarios que pretende poner en marcha una convocatoria de referéndum. Éstos necesitarían de otros parlamentarios de la cámara para alcanzar la cuota establecida –en la Ley- que les permitiría activar la IDD. La única diferencia con respecto a una convocatoria de origen popular es la manera como se expresaría y concretaría dicho acuerdo. En el caso del parlamento, mediante una votación de todos sus integrantes y la correspondiente

[262] Según la empresa demoscópica Datanálisis, el nivel de aprobación de los venezolanos a la gestión de Chávez se situó durante el año 2003 en torno al 30%. Véase: DATANÁLISIS: *Encuesta Datanálisis de 12 años*, Caracas, 2011.

[263] El mismo Chávez llegó a señalar en ese entonces que la revocatoria de mandato era el único mecanismo que él aceptaba como válido para sacarlo del poder: "Yo no me voy a ir con un referendo consultivo. No es para sacar a un presidente ni a un gobernador ni a un alcalde. Está escrito en la Constitución que la única forma a través de la cual yo me pudiera ir antes del 2006 de la Presidencia de la República es a través de un referendo revocatorio, y la oposición sabe que tendrían que sacar más votos de los que yo saqué en julio del 2000, casi 4 millones de votos. Traten de hacerlo. Es lo que yo les recomiendo para que puedan presentarse ante el país y ante el mundo como una oposición democrática.", véase: ROJAS, Alfredo: "Aló, Presidente: 'Ni que obtengan 90% de los votos yo voy a renunciar', en *El Universal*, 25 de noviembre de 2002, pág. 6.

emisión de un decreto o resolución. En el caso de la población, a través de la obtención de una cantidad determinada de suscriptores y la respectiva entrega de dichos avales a la autoridad electoral.

La tarea de acordar con la población alguna iniciativa de referéndum contra el Presidente Chávez fue lo que hicieron en el año 2002 los partidos políticos opuestos a la Revolución Bolivariana. Éstos, en una primera oportunidad, habían logrado con bastante éxito promover una gran movilización social a favor de un veto popular al Gobierno[264]. Paradójicamente, fueron los partidos políticos contrarios a un *statu quo* que supuestamente venía reivindicado la participación protagónica del pueblo, los primeros y únicos que habían recurrido a éste para acordar la celebración de un referéndum. Si bien no lo hicieron guiados por el objetivo de darle una mayor participación a los ciudadanos en los asuntos públicos, la necesidad imperiosa que tenía la oposición política de contar con la población como un jugador con veto alineado en contra del proyecto socio-político de Chávez conllevó a que aquella se viera obligada a tener que incluir a ésta dentro de su plan para desalojar de la Presidencia de la República a dicho militar retirado.

La decisión del TSJ de paralizar el referéndum consultivo de febrero de 2003, puso en evidencia los pocos actores institucionales con los que contaba la oposición política para construir una coalición en contra de la Revolución Bolivariana. El único actor alineado a la causa hasta entonces había sido el CNE, pero eso iba a cambiar rotundamente en el corto plazo, tal como se verá más adelante. A los grupos políticos opositores solo le quedaba como aliado un segmento cada vez más creciente de la población, desilusionada frente a los pocos beneficios obtenidos tras cuatro años de Chávez en el poder. Estos grupos aprovecharon tal descontento en la sociedad venezolana, principalmente en los sectores medios, para reimpulsar el movimiento social de veto popular que había comenzado a principios de 2002. La activación de la revocatoria del mandato al presidente era la continuación de un proceso de movilización de la población que estaba por alcanzar su etapa más álgida entre 2003 y mediados del 2004.

La Coordinadora Democrática, como promotora de la revocatoria del mandato a Chávez, tuvo, nuevamente, que realizar un proceso de recolección de firmas para buscar activar dicho mecanismo de veto popular. Este proceso fue conocido como *El Firmazo* y se desarrolló en el mes de febrero de 2003. El mismo careció de un escenario libre para su consecución. Por el contrario, estuvo plagado desde el principio por una serie de obstáculos políticos y restricciones institucionales, los cuales fueron introducidos de forma imprevista por los actores aliados a la Revolución Bolivariana. Conforme se fue desarrollando el trabajo de sistematización de las firmas recolectadas que avalaran la convocatoria de la revocatoria del mandato, el escenario competitivo de este proceso fue desvirtuado por estrategias políticas y legales tanto del oficialismo como de la oposición, las cuales no tenían precedentes en la historia de la democracia venezolana[265]. Entre las más deshonrosas y, por ende, cuestionable, fue la creación por el oficialismo de una base de datos informática paralela a la generada por los

[264] El 4 de noviembre de 2002 fueron entregadas en conjunto al CNE por la Coordinadora Democrática y por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, Súmate, la cantidad de 2.057.407 firmas que resultaron siendo avaladas por dicho órgano comicial para la activación del referéndum consultivo que tenía previsto celebrarse en febrero de 2003. Véase: https://www.sumate.org/proyectos.html, fecha de consulta: 20-09-2013.

[265] Una cronología excelente sobre los distintos aspectos de todos los procesos de recolección de firmas que se desarrollaron entre 2002 y 2003 para activar un veto popular contra Chávez puede verse en: EL UNIVERSAL: "Salida Pacífica. 2.569.584 solicitudes hicieron posible la convocatoria con bolígrafos y no con balas", en edición del 15 de agosto de 2004, pág. 2.

organizadores de *El Firmazo*, en donde se registraron los datos personales de las personas que suscribieron la activación del denominado referéndum revocatorio[266].

Entre las consecuencias derivadas de la elaboración de dicha base de datos, lo de menos fue la violación de la confidencialidad de los datos personales de un gran número de ciudadanos. Lo más pernicioso fue el uso que el oficialismo le dio a este registro: lo utilizó como un instrumento para amedrentar y castigar a los firmantes. Bajo el pretexto de considerar "traidores" de la Revolución Bolivariana a todos los venezolanos que firmaron a favor de activar un veto a la gestión del presidente Chávez, el Gobierno empleó el registro de suscriptores de la revocatoria del mandato, el cual fue conocido como la "lista Tascón", para negar el acceso a sinfín de bienes públicos y prestaciones sociales (v.g. subsidios, créditos, becas) así como empleos dentro de las instituciones del Estado a las personas que aparecían en esta «lista negra». Sus secuelas han transcendido hasta la actualidad, siendo una práctica que es rescatada por el oficialismo dentro de la administración pública en épocas electorales.

El Gobierno optó por atemorizar a los venezolanos para que aquellos proclives a la propuesta de revocatoria del mandato que promovía la oposición desistieran de suscribir dicha iniciativa. El objetivo era restarle capacidad del veto al soberano en la construcción de la agenda de esta IDD. Que la sociedad civil no pudiera llegar al acuerdo necesario para activar el mecanismo electoral que podría sacar a Chávez de la Presidencia de la República. En el caso de la iniciativa del referéndum consultivo sobre la renuncia voluntaria del presidente, el volumen de firmas recogidas en el año 2002 había sido significativo; había llegado muy lejos. El oficialismo debía impedir que una experiencia así volviera a repetirse. Tenía que evitar que los grupos políticos contrarios al proyecto revolucionario consiguieran otra vez los suficientes avales para convocar unos comicios en los que el asunto en cuestión a dirimir por los votantes fuera la continuidad o no de Chávez en el cargo. Si la oposición conseguía recoger las firmas no había razones legales que impidieran la celebración de la revocatoria del mandato.

Las posibilidades de que el TSJ, en cuanto aliado del Gobierno, pudiera volver a anular el desarrollo final de otro proceso referendario eran mínimas. Para el año 2003 estaban dadas las condiciones dictadas por la Constitución de 1999 para poner en marcha la revocatoria del mandato. Por un lado, el Presidente Chávez había cumplido la mitad del período correspondiente a su segundo gobierno, iniciado en el 2000. Por otro lado, no existía en el país, pese a la enorme polarización política, ninguna circunstancia excepcional que limitara las garantías constitucionales. Sólo había un actor con capacidad para alterar el rumbo del proceso referendario: el CNE. Fue por ello que el TSJ tras declarar sin vigencia legal la directiva del ente comicial en enero de 2003,

[266] Las sospechas iniciales sobre el desarrollo de dicha base de datos por el oficialismo fueron reseñadas por el diario *El Universal* en la nota de Alejandra Fernández, del 24 de abril de 2003 en la que se destaca que: "El Gobierno Nacional estaría presuntamente utilizando la información contenida en la base de datos del referendo consultivo para investigar a los militares activos que supuestamente estamparon sus rúbricas durante El Firmazo realizado el pasado dos de febrero para el revocatorio. Esto es lo que se deduce cuando se toma en consideración que la data del revocatorio no está a la disposición del público, según aseguró Alejandro Plaz, presidente de Súmate, asociación encargada de organizar el proceso de recolección de firmas, quien indicó que 'la base de datos está en un servidor en el exterior y solamente tiene acceso a ella una persona que es de toda mi confianza: por tanto, es totalmente imposible que la información que manejen la hayan obtenido de El Firmazo'. Cabe recordar que la data del consultivo que fue consignada el cuatro de noviembre de 2002 ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) fue puesta a la disposición de la ciudadanía en general para la corroboración de las firmas, y posteriormente fue sustraída de la sede del órgano electoral.", FERNÁNDEZ, Alejandra: "Investigan a militares con data del consultivo", en *El Universal*, 24 de abril de 2003, pág. 4.

ordenó a la Asamblea Nacional, controlada por el oficialismo, el nombramiento de las nuevas autoridades del Poder Electoral.

La designación de los nuevos rectores del CNE fue un proceso muy irregular, el cual no llegó a concretarse por la vía ordinaria. Es decir, al final el Parlamento no consiguió realizar el nombramiento de la directiva del órgano electoral en el tiempo que le había fijado el TSJ. En su defecto, fue el mismo Tribunal el que se atribuyó, de forma extraordinaria, la facultad de nombrar la junta directiva del CNE. Dicha designación no podía seguirse demorando en vista del movimiento de recolección de firmas que estaba haciendo la oposición política para activar la revocatoria de mandato. Sin embargo, la necesidad apremiante de tener que renovar las autoridades del CNE fue una situación que en realidad había generado el propio TSJ al haber sentenciado, para paralizar el referéndum consultivo de febrero de 2003, que la actual junta directiva del Poder Electoral había agotado su período legal de ejercicio de funciones. El TSJ tuvo que corregir un problema que había creado.

El TSJ resolvió la extinción del mandato de la junta directiva del CNE, que había acarreado su sentencia previa, nombrando unas nuevas autoridades electorales, las cuales, al igual que las anteriores, también tendrían un carácter provisional. Fue un auténtico trabajo de remodelación del CNE, ya que muy bien el máximo tribunal, en vez de asumir todo el proceso de un nuevo nombramiento de los rectores del Poder Electoral, pudo limitarse a extender una prórroga a la entonces directiva del órgano comicial, que –según el mismo TSJ- había agotado sus funciones. No obstante, el TSJ optó por la completa sustitución de las personas que hasta ese momento estaban al frente del CNE (y que habían mantenían una posición distante del Gobierno). Para ello, los magistrados del TSJ tomaron en cuenta las candidaturas que habían sido consideradas por la Asamblea Nacional, designando «a dedo» lo que correspondía hacer al Parlamento, mediante la discusión y el acuerdo.

Los resultados del nombramiento de los rectores del CNE, realizado por el TSJ, comenzaron a verse de inmediato y no precisamente a favor de potenciar un escenario competitivo para activar la revocatoria del mandato al presidente Chávez. El órgano electoral, en vez de ofrecer mayores garantías y libertades al proceso de recolección de firmas que realizaba la Coordinadora Democrática y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, como Súmate, la CTV, la Gente del Petróleo, entre otras, hizo más restrictivo el proceso. De hecho, entre las primeras medidas que tomó la nueva directiva del CNE a pocos días de su designación fue "…declarar inadmisibles las solicitudes de referéndum revocatorio presentadas el 20-08-2003"[267]. El argumento principal en el que descansó dicha decisión es, cuando menos, polémico. Según el CNE, los promotores de dicho referéndum comenzaron el proceso de activación del mismo antes de efectivamente cumplirse los tres años de gestión del presidente Chávez, lo cual venía a ser en agosto de 2003. El Poder Electoral interpretó la Constitución a su manera.

El artículo 72 de la Constitución lo que establece en relación a los plazos de un referéndum para revocar el mandato de un funcionario electo es que: "Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario… los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrán solicitar la convocatoria…". La carta magna no señala en ninguna parte que la recolección de firmas que debe sustentar el procedimiento administrativo de solicitud al CNE de la convocatoria de una revocatoria del mandato debe comenzar cumplidos los tres años de gestión del funcionario que sería objeto de dicha revocatoria. Este (nuevo) criterio para la

[267] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 030912-461, mediante la cual se declaró inadmisible la solicitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías", en *Gaceta Electoral*, no. 174, 15 de septiembre de 2003, Caracas.

activación de un referéndum revocatorio quien lo introdujo fue el órgano comicial a partir de hacer su propia interpretación de la Constitución. El ente electoral, además de ampararse en el texto fundamental para no tramitar las solicitudes de referéndum revocatorio presentadas por los partidos de la oposición, creó jurisprudencia sobre el proceso de creación de los avales que deben acompañar la solicitud.

El nuevo comportamiento del CNE distaba mucho de las posiciones asumidas por éste en procesos referendarios pasados, donde se declaró incompetente para considerar la constitucionalidad de la consulta o se limitó a canalizar las firmas de los ciudadanos, presentadas por la oposición política para convocar un referéndum. Tales fueron los casos, respectivamente, del referéndum consultivo sobre la renovación de la dirigencia sindical del año 2000, que se abordó en el capítulo anterior, así como de la solicitud en 2002 del referéndum consultivo sobre la renuncia del presidente Chávez; desestimada después por el TSJ. Contrario a tales antecedentes, las autoridades electorales, nombradas en agosto de 2003 por el máximo tribunal de justicia, llevaron a que el CNE se valiera de su posición como jugador con veto de los procesos electorales en el país para reducir las posibilidades de la oposición política de activar la revocatoria del mandato. Para ello, el CNE conculcó los derechos de iniciativa popular de la sociedad civil.

Los vetos populares, tal como señala la teoría de los jugadores con veto, tienen la característica de que la construcción de su agenda nunca está en manos de un solo actor. Por más que un sector de la sociedad civil logré recoger las firmas necesarias para activar el referéndum, las autoridades electorales, por lo general, son las que deciden el momento de su celebración. Aunque esto es completamente válido, el problema está cuando estas mismas autoridades también tienen jurisdicción sobre aquella parte de la agenda que corresponde al actor que posee la facultad de iniciar el proceso referendario. Cuando esto sucede, no son los ciudadanos los que deben acordar entre ellos la activación del referéndum; éstos deben a su vez acordarlo con la autoridad electoral. Este tipo de escenario, donde la autoridad electoral es un jugador con veto en todos los aspectos de la construcción de la agenda del referéndum fue el que se dio en el caso de la revocatoria del mandato al presidente Chávez.

El CNE invadió la esfera ciudadana de la iniciativa popular cuando, tras la designación de las nuevas autoridades, comenzó a dictar una serie de normas para regular todos los aspectos relativos a la activación del referéndum revocatorio[268]. Hasta entonces, el CNE no había ido más allá de su papel como receptor y gestor de los avales presentados por la Coordinadora Democrática para activar un referéndum. Pese a que el país ya había atravesado por dos intentos previos de activación popular de un referéndum en 2002, no vino a ser hasta mediados de 2003 cuando el CNE puso su atención sobre esta dimensión del proceso referendario y no, especialmente, para facilitar su desarrollo. Fue más bien obstaculizarlo, porque se hizo muy latente la posibilidad de que la oposición política pudiera sacar adelante la revocatoria del

[268] Entre septiembre y noviembre de 2003 el CNE dictó un total de quince resoluciones para regular distintos aspectos de la revocatoria del mandato, especialmente, en lo relativo a la recolección de firmas. Incluso algunas estas regulaciones fueron modificadas por el ente comicial dentro de ese mismo período de tiempo, como fue el caso de las "Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular", resolución núm. 030926-465, de fecha 25 de septiembre de 2003. Estas normas fueron sustituidas un mes después a través de la resolución núm. 031030-717, de fecha 30 de octubre de 2003. Véase, respectivamente, CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Gaceta Electoral*, números 176 y 181, de fechas 13-10-03 y 20-11-03, Caracas. No obstante, todas estas regulaciones quedarían sin efectos tras posteriores sentencias que dictó el TSJ que inhabilitaron al CNE para dictar normativa sobre la figura de la revocatoria del mandato hasta tanto no se nombrara la nueva directiva del Poder Electoral.

mandato. Esto terminó de poner al descubierto que con la remodelación de la directiva de CNE, dicho órgano comicial se había convertido de nuevo en un aliado de la Revolución Bolivariana.

La estrategia del oficialismo fue la de dificultar la activación del revocatorio del mandato con la finalidad de que la misma fracasará al no poder cumplir los plazos que de manera repentina había establecido el CNE para la solicitud del referéndum. El órgano comicial amparado en un conjunto de sentencias dictadas por el TSJ, condicionó el proceso de solicitud y celebración del referéndum revocatorio de tal manera que éste, para generar los efectos esperados, tendría que realizarse en el plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se cumplían los tres años de gestión del presidente Chávez[269]. Si en el caso de que la realización de dicho referéndum tuviera lugar más allá de agosto de 2004 y resultara revocado de su cargo el presidente, ello no supondría un llamado inmediato a elecciones para escoger un nuevo presidente. La falta absoluta que ocasionaría dicha revocación sería cubierta por el vicepresidente de la república por haber ocurrido en el cuarto año de mandato del período constitucional[270].

La única forma de que la revocatoria del mandato sirviera para dar paso a la elección de un nuevo gobierno era que el referéndum se celebrara antes de que la gestión del presidente Chávez superara la barrera de los tres años. Este elemento de naturaleza temporal que introdujo el órgano comicial para condicionar el desarrollo del proceso referendario sería el centro de gravedad sobre el que girarían las siguientes estrategias que empleó el oficialismo para hacer abortar el movimiento social de veto popular conducido por la Coordinadora Democrática. Los actores aliados a la Revolución Bolivariana buscarían retrasar hasta donde le fuera posible la celebración de la revocatoria del mandato, ya que en el peor de los escenarios una eventual salida de Chávez de la presidencia de la república, de suceder en el cuarto año de gestión, sería más que todo formal. Asimismo, todo el tiempo que pudieran ganar, serviría para instrumentar medidas que contribuyeran a recuperar la popularidad del presidente.

El hecho de que los actores con capacidad de veto institucional en el desarrollo de referéndums por iniciativa popular utilicen dicho poder para diferir temporalmente su celebración es una situación considerada por la teoría de los jugadores con veto de Tsebelis. Según este autor, dicha estrategia se ha empleado en el pasado para conseguir cierto margen de tiempo que permita a los potenciales afectados por la celebración del referéndum hacer alineaciones políticas e institucionales que favorezca su posición frente a la de los promotores de la iniciativa popular[271]. Ello, en cierta medida, fue lo que hizo el oficialismo, una vez que volvió a controlar el CNE, mediante la designación de su junta directiva por el TSJ. Mientras el organismo electoral ponía dificultades al proceso de recolección de firmas de la oposición, el Gobierno y su bancada parlamentaria en la Asamblea Nacional desplegaron una serie de acciones de carácter social para intentar realinear al actor, que de concretarse el referéndum, podía alternar el *statu quo*: la población.

---

[269] La demora llego hasta tal punto que la habilitación del CNE para establecer normas concernientes a instrumentar un referéndum revocatorio fue dictada por la Sala Electoral del TSJ en la sentencia núm. 72, del 19 de mayo de 2004. Véase: TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Electoral sobre Recurso Contencioso Electoral, Magistrado ponente: Rafael Hernández Uzcátegui*, Caracas, 19 de mayo de 2004.

[270] Según el artículo 233 de la CRBV, se considera una falta absoluta del presidente de la república, entre otros supuestos, cuando esta sea consecuencia de "…la revocatoria popular del mandato". Pero el citado artículo también señala que: "Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período.".

[271] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work..., op.cit*, págs. 133 y 134.

La manera como el Gobierno se dio a tarea de realinear a ciertos sectores de la población, en especial de los estratos más pobres, hacia el proyecto revolucionario sentaron las bases para el desarrollo de un modelo populista sin precedentes en el país y que al día de hoy sigue vigente. En el único estilo que conocía el presidente Chávez, dada su formación militar, la iniciativa de revocatoria de su mandato era una «guerra» declarada a la Revolución Bolivariana por los partidos políticos de la oposición. Fiel a esta gramática castrense, Chávez puso en ejecución una serie de programas sociales bajo el nombre de "misiones". Estas misiones no eran más que una transferencia indiscriminada de fondos públicos a la población, en forma de créditos, donaciones, asignaciones especiales, subsidios, becas, entre otras modalidades redistributivas de la renta petrolera[272]. En un nuevo giro de tuerca al populismo implantado por los partidos tradicionales durante su etapa de hegemonía bipartidista, Chávez para ganar la popularidad pérdida en los dos últimos años, siguió dicho camino de una forma aún más profunda.

La práctica habitual de los anteriores gobiernos de AD y COPEI de aumentar de manera sustancial el gasto público en los momentos cercanos a los procesos comiciales perdió dicho carácter eventual para convertirse en algo más permanente y progresivo a partir de la amenaza de un referéndum revocatorio que empezó a planear sobre el gobierno revolucionario desde mediados de 2003. El presidente Chávez, en realidad, comenzó la campaña electoral contra el Sí de un referéndum –que ni siquiera se había activado- cuando lanzó las misiones sociales. El gobierno tenía que hacer frente a dos dinámicas distintas pero relacionadas del proceso referendario en las que participaría la población. La primera era la recolección de firmas. No era suficiente con intimidarla mediante una política de "clientelismo negativo". La estrategia de la "Lista Tascón" de sancionar con excluir del reparto de los fondos públicos a aquellos ciudadanos que firmaran a favor de la realización del referéndum revocatorio podía ser más bien contraproducente.

La campaña también tenía que desmovilizar a la población por la vía de mostrar las ventajas permanentes de la Revolución Bolivariana. En este sentido, el Gobierno comenzó a exhibir una cara más social mediante una política de aumento de gasto público. La estrategia del proyecto revolucionario en plano político, centrada en satisfacer a la población mediante una política de cambios que desplazara a los partidos tradicionales de las instituciones estatales, se había hecho insuficiente. El castigo a éstos, exigido por la sociedad venezolana, ya estaba más que consumado. No obstante, el Gobierno tenía pendiente satisfacer a la población en el plano social. Se había demorado mucho en emprender esta tarea, inclusive, había cometido errores de principiante, como fue la purga pública que hizo el propio de Chávez de un grupo de empleados de la compañía estatal de petróleo. En vista de ello, el Gobierno necesitaba compensar la pérdida del apoyo popular de los sectores medios rebuscando en los estratos sociales más pobres su principal caudal electoral.

El oficialismo, sin embargo, no pudo detener el creciente apoyo que estaba teniendo la iniciativa de referéndum revocatorio no sólo en los sectores medios sino también bajos de la población. En menos de lo esperado, los partidos de la oposición habían vuelto a reunir las firmas necesarias para activar dicho referéndum. Tras haber sido consideradas inamisibles por el CNE las firmas presentadas en agosto de 2003, la

[272] Sobre el tema de las misiones sociales de Chávez, puede consultarse, entre otros a: ALVARADO, Neritza: "Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales, en *Fermentum*, n. 39, 2004, pp. 181-132; MAINGON, Thais: "Política social en Venezuela: 1999-2003", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 21, n. 55, 2004, pp. 49-75; D'ELIA, Yolanda (Coord.): *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, ILDIS, Caracas, 2006.

oposición en los dos últimos meses de ese mismo año consiguió de nuevo recabar las firmas para solicitar la convocatoria de la revocatoria del mandato del presidente Chávez[273]. La Coordinadora Democrática había ganado la primera campaña del proceso referendario. Había conseguido acordar con una parte del cuerpo electoral la activación del referéndum. La única posibilidad que tenía el Gobierno para evitar la celebración del mismo era buscando la manera de invalidar dicho triunfo de la oposición.

5.5 El triunfo y la derrota en el referéndum revocatorio

La dinámica que siguió el proceso referendario de la revocatoria del mandato al presidente Chávez reportó triunfos y derrotas tanto a sus actores promotores como a los actores contrarios a dicho veto. El principal triunfo de los partidos de la oposición fue que lograron activar el referéndum revocatorio. En el otro lado, es imposible no entender como una derrota de Chávez que su Revolución Bolivariana después de haber tenido una gran popularidad y haber conseguido un elevado respaldo electoral en sus inicios haya tenido que encarar un veto popular al poco tiempo de existencia. El hecho de que en menos de cuatro años de vigencia este nuevo *statu quo* haya sido puesto en entredicho por un amplio sector de la población venezolana dice mucho de sus pilares fundacionales y de sus formas de intermediación entre el Estado y la sociedad. Si se le compara con el proyecto democrático de los partidos tradicionales, fundado en 1961, la frustración de expectativas sociales llegó muy pronto en el caso de la Revolución Bolivariana.

El proceso de revocatoria del mandato también asestó una nueva derrota electoral a la oposición política. Ésta no logró reeditar en las urnas sus triunfos obtenidos en la activación de referéndums por iniciativa popular. El exceso de confianza que acumuló la Coordinadora Democrática al lograr vencer los obstáculos para celebrar finalmente la revocatoria del mandato le impidió ver más allá de la activación del referéndum. Los partidos de la oposición dieron por hecho que la celebración del mismo era una prolongación de lo sucedido en la fase de recolección de firmas. Éstos entendieron la etapa electoral del referéndum revocatorio como una segunda vuelta de una contienda en la cual ya habían ganado el primer duelo. No supieron distinguir entre dos escenarios competitivos muy distintos, donde en uno ellos, pese a las restricciones que impusiera el órgano electoral, siempre había la posibilidad de seguir controlando una pequeña parte de la agenda del proceso. Ello, sin embargo, acabó cuando el referéndum entró en su fase comicial.

El presidente Chávez, en cambio, ganó la etapa electoral del referéndum revocatorio tras haber salido derrotado en la etapa de activación del mismo. El presidente triunfó en la etapa concluyente de un proceso referendario que hizo todo lo posible por evitar desde el principio. En este apartado se analizan las consecuencias de ambos resultados, buscando, por supuesto, transcender lo evidente: que Chávez se vio obligado a someterse a un referéndum activado por la oposición política y en el cual logró la victoria, pudiendo así completar su mandato hasta 2006 y darle continuidad a su proyecto de Revolución Bolivariana. Se trató del único referéndum que no había sido promovido desde arriba, por Chávez, y que pese a todas las expectativas de la

[273] Dicho proceso de recolección de firmas fue conocido como *El Reafirmazo*. Según la organización no gubernamental Súmate, dicho operativo: "Fue una re-promulgación de "El Firmazo" bajo nuevas y rigurosas regulaciones impuestas por el CNE. En este proceso se recogieron 3.448.747 peticiones, en 2.700 centros, que fueron procesadas y mantenidas bajo custodia. Súmate desarrolló un sistema de información geográfico y reportó los resultados en tiempo real vía una red celular privada. Luego escaneó y clasificó cada firma en una base de datos con imágenes y resultados.", Véase: "Proyectos Súmate", en: https://www.sumate.org/proyectos.html, fecha de consulta: 20-09-2013.

Coordinadora Democrática el Gobierno consiguió ganarlo. Esto acabó por quebrar la racionalidad sobre la que había descansado el movimiento social de veto contra el presidente Chávez; de que éste podía ser desalojado del poder antes del fin del período constitucional.

El gran éxito alcanzado por los partidos contrarios a la Revolución Bolivariana en los procesos de recolección de firmas alimentó la idea dentro del movimiento social de veto hacia Chávez de que se estaba a un paso de sacar a éste del cargo de presidente de la república. Las segundas jornadas de recolección de firmas a finales de 2003 así como los posteriores procesos de ratificación de las mismas, debido a los reparos del CNE, reforzó la creencia de que era factible una salida anticipada de Chávez por la vía electoral[274]. Había razones para pensar ello, aunque no fueron suficientes, como se vio en el resultado final. El agresivo control de la agenda del referéndum que de forma progresiva fue asumiendo el CNE evidenció la falta de un árbitro electoral mediadamente imparcial. Este órgano retrasó hasta lo último la celebración del referéndum revocatorio, mediante una estrategia de desgaste del movimiento social a favor de dicho referéndum.

Las respectivas victorias que tuvo la oposición y el oficialismo a la largo del proceso referendario de la revocatoria del mandato se caracterizaron por tener lugar en un escenario (competitivo) muy desigual para los actores en pugna. Ello implicaba que el actor que lograría al final sacar rédito de dicho proceso sería aquel con mayores recursos, como de hecho sucedió. De por sí, las revocatorias del mandato tiene una dinámica bastante asimétrica. Ello es connatural a esta IDD. Los funcionarios electos contra los cuales se ejerce esta figura no se separan provisionalmente de su cargo en ninguna de las etapas que tiene el procedimiento. Éstos, como es lógico, siguen tomando decisiones públicas y controlando los recursos materiales del Estado. Es una situación muy diferente a la de un candidato en unas elecciones ordinarias, cuyo apoyo principal es su partido político. El funcionario que es sometido a una revocatoria del mandato tiene tras de sí el respaldo de su gobierno; de las instituciones del poder ejecutivo. Es a éste en su conjunto al que se enfrentan los promotores de la iniciativa.

El surgimiento desde abajo de una iniciativa de veto popular a una autoridad no supone el aislamiento, ni institucional, ni tampoco político de esta última. Cuando mucho, puede que el resto de actores del sistema (el poder legislativo y el poder judicial) permanezcan, en cierta medida, neutrales mientras dura el proceso. Pero esta conducta es más factible en sistemas políticos con una mayor separación e independencia de los poderes e instituciones del Estado. En un sistema político como el venezolano, el cual se ha caracterizado tradicionalmente por la poca autonomía de los poderes públicos era muy previsible desde el principio que la promoción de un veto popular al presidente Chávez generara un movimiento de «enroque» del resto de los poderes estatales para proteger al Gobierno. Esta coalición de actores institucionales a favor del *statu quo* revolucionario, se encargaron de introducir, una serie de criterios *post-facto* dentro de la dinámica de activación y celebración del veto popular hacia Chávez[275].

[274] Durante el mes de mayo de 2004, la Coordinadora Democrática, con el apoyo de varias organizaciones no gubernamentales, entre ellas Súmate, realizó un conjunto de operativos para la verificación de las firmas de los venezolanos que apoyaban la realización de la referéndum revocatorio pero que fueron objetadas por el CNE. Uno de estos operativos fue la denominada "Operación Remate", realizada el 8 de mayo de 2004. Para conocer más sobre dicha operación y sobre otras que se realizaron para subsanar las observaciones que hizo el ente comicial, puede consultarse: SÚMATE: *Informe de avance: El referendo revocatorio presidencial*, Caracas, septiembre 2004, en concreto, las páginas 8 y 9.

[275] Véase al respecto la Sentencia núm. 566 de la Sala Constitucional del TSJ del 12 de abril de 2004 en la que dicha Sala de justicia anuló una sentencia previa de la Sala Electoral en la que este último órgano del

Los actores aliados de la Revolución Bolivariana habían tenido un éxito previo en la incorporación *a posteriori* de restricciones institucionales para neutralizar la iniciativa de veto popular al presidente Chávez. La suspensión del referéndum consultivo de febrero de 2003 por parte del TSJ fue producto de haber inhabilitado a la entonces directiva del CNE después de que ésta tomara la decisión de convocar dicho referéndum. Asimismo, la invalidación por el CNE, en agosto de 2003, de las firmas presentadas por los grupos de oposición para convocar la revocatoria del mandato fue producto de haberse establecido como regla, en ese mismo momento y no de antemano, que el proceso de recolección de firmas se desarrolló antes de cumplirse los tres años del período presidencial. Esta misma estrategia fue empleada de nuevo por el CNE cuando en diciembre de 2003 la oposición política volvió a consignar el número necesario de firmas para otra vez intentar que el referéndum revocatorio se celebrará al menos a principios de 2004. En esta oportunidad, las objeciones del organismo electoral vinieron por el lado de la calidad de las firmas y de la autenticidad de los subscriptores[276].

El CNE ejerció nuevamente su poder de veto dentro del proceso referendario. Por más que los promotores del referéndum revocatorio ya habían logrado en 2003 acordar (dos veces) con una parte del cuerpo electoral la celebración de dicho referéndum, sin el acuerdo del CNE era imposible que éste se realizara. La demora del órgano electoral en realizar la verificación de las firmas así como el correspondiente resultado de anular en marzo de 2004 un significativo número de éstas puso evidencia el interés manifiesto del CNE de evitar la realización del referéndum revocatorio. Siguiendo el modelo espacial de la teoría de los jugadores con veto, la posición del CNE frente a la del Gobierno y a la de los propios promotores de la revocatoria del mandato dejaba claro que la "curva de indiferencia" era mucho menor de lo esperado en el caso del órgano que supuestamente debía ser imparcial en este proceso.

En términos políticos, para el CNE no resultaba indiferente la celebración del referéndum revocatorio. Este órgano formaba parte del conjunto de actores institucionales que estaban protegiendo al Gobierno de dicho veto popular. El Poder Electoral había sido alineado a favor de una continuidad de la Revolución Bolivariana. Ésta era su preferencia. Ello se tradujo en que la competencia (desigual) al que se enfrentaron los promotores del referéndum no estaba el seno de la sociedad civil. No era ésta la que condicionaba su realización; era el CNE[277]. En vista del carácter institucional

---

TSJ había declarado con lugar la solicitud presentada por los partidos políticos de la oposición de un Recurso Contencioso Electoral y de amparo cautelar contra los siguientes actos administrativos, emanados del Consejo Nacional Electoral: i) Instructivo sobre el Tratamiento por el Comité Técnico Superior de las Firmas de Caligrafía Similar o Renglones de Planillas Llenadas por la misma persona del 24 de febrero de 2004 y ii) Resolución Nº 040302-131 del 02 de marzo de 2004. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Sentencia núm. 566 de la Sala Constitucional del TSJ del 12 de abril de 2004 Magistrado Ponente: Jesús E. Cabrera Romero", Caracas, abril 2004; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Sentencia núm. 24 del 15 de marzo de 2004, Magistrado Ponente: Alberto Martini Urdaneta", en *Revista Ius et Praxis*, Año 10, n. 1, 2004, pp. 361-382. Para un conocimiento general del caso, consúltese: MATUTE MORALES, Claudia: "Comentarios a las Sentencias de la Sala Constitucional y Sala Electoral (Sentencias in Comento), Caso: Planillas asistidas o de caligrafía similar", en *Anuario*, n. 24, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, pp. 573-577.

[276] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: Resolución n. 040302-131 del 02 de marzo de 2004, en *Gaceta Electoral*, n. 191, de fecha 5 de marzo de 2004, Caracas.

[277] Una muestra de ello fueron las dos resoluciones que dictó el CNE el día 20 de abril de 2004 sobre el plazo que establecía el ente comicial para que los promotores del referéndum revocatorio pudieran subsanar los errores de las firmas de los solicitantes de dicho referéndum y que fueron objetadas por el CNE a principios de marzo. En una primera resolución, la n. 040420-564, el CNE fijó como plazo cinco días, del 27 al 31 de mayo de 2004, mientras en que una segunda resolución, que anulaba la primera, la n.

de este último actor, lo único que podía hacer la oposición política para conseguir sacar adelante la revocatoria del mandato era cumplir cada una de las exigencias que su paso iba imponiendo el órgano electoral en lo relativo al proceso de activación de la IDD. Sólo cuando pudo lograrlo, en mayo de 2004, fue que el referéndum como tal entró en su fase electoral.

El triunfo de los grupos contrarios al Gobierno en la recolección de firmas fue lo que condujo a que obligatoriamente –como marca la Constitución de 1999- Chávez tuviese que someterse a un proceso electoral en donde se decidía su continuidad como presidente de la república para el resto del período constitucional. El carácter facultativo desde abajo que tenía la activación de la IDD daba lugar a procedimiento de votación de obligatorio cumplimiento cuyo resultado sería vinculante. Pese a los sucesivos y sorpresivos requisitos que fue estableciendo el CNE para poder convocar la revocatoria del mandato, la fuerza de los hechos hizo imposible que el organismo electoral pudiera abortar esta iniciativa de los partidos de la oposición. La Coordinadora Democrática logró demostrar que su solicitud de referéndum revocatorio contaba en realidad con el suficiente respaldo de un sector de la población. El CNE se vio forzado a tener que celebrar dicho referéndum.

El presidente Chávez y sus aliados políticos e institucionales habían perdido la contienda en lo que respecta a la introducción inicial de la población como jugador veto dentro del proceso referendario. Acabaron perdiendo el control que habían conseguido de aquella parte de la agenda que formalmente les correspondía a los promotores de la IDD. Después de haber logrado arrebatarle a los grupos opositores el poder en el establecimiento de la agenda del veto popular, el Gobierno y la coalición de actores que lo protegía no pudieron seguir manteniendo dicho control del todo. Fue precisamente la introducción de la población, mediante nuevos operativos de recolección de firmas, la que terminó eliminando a los actores institucionales que habían venido ejerciendo su poder de veto institucional frente a la iniciativa de un referéndum revocatorio. No fue que al final los promotores de la iniciativa lograron, con las firmas que habían recogido, convencer al ente electoral. Lo pasó fue que éste no pudo continuar empleando su poder de veto; quedó eliminado ante la fuerza de otro jugador: la población que suscribió la iniciativa.

La Coordinadora Democrática logró levantar el veto que el CNE había impuesto sobre la convocatoria del referéndum revocatorio. Debido a que los grupos contrarios al presidente Chávez nunca perdieron capacidad de movilización para introducir a un gran número de venezolanos dentro de la dinámica de activación de la IDD, la población además de haber sido necesaria para acordar la realización de la revocatoria del mandato sirvió para desplazar a los actores institucionales que hasta entonces había ido en contra de cualquier iniciativa de veto popular a Chávez. Frente a las reiteradas muestras de un amplio sector de la sociedad a suscribir la celebración del referéndum, el CNE se quedó sin argumentos para seguir prohibiendo su convocatoria y demorando su organización. Tampoco al TSJ le quedaba espacio legal para realizar otra de sus controversiales interpretaciones de la Constitución que pudieran servir al menos para retrasar más allá de cuarto año del período presidencial el desarrollo del referéndum.

El escenario electoral al que condujo finalmente la activación del referéndum revocatorio supuso para Chávez, en su imaginario castrense, una nueva batalla dentro de la situación de «guerra» contra su Revolución Bolivariana. Éste mismo bautizó la etapa comicial del revocatorio del mandato como la "Batalla de Santa Inés". Bajo esta lógica militar, el Gobierno lanzó otra de sus misiones sociales para desarrollar la campaña

---

040420-565 estableció un plazo inferior, de cuatro días, del 20 al 24 de mayo de 2004. Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Gaceta Electoral*, n. 197, Caracas, 05 de mayo de 2004.

electoral a favor del No. A esta misión la denominó con el nombre de "Misión Florentino", cuyo actor principal era el llamado "Comando Maisanta"[278]. Dicho Comando no era otra cosa que un comité de brigadas compuestas por militantes de los partidos políticos del Polo Patriótico y por simpatizantes del Gobierno, las cuales tenían el objetivo tanto de desmovilizar el voto contra Chávez en el referéndum así como de conseguir convencer a los electores sobre las ventajas de apoyar la continuidad del presidente y de su proyecto de revolución política.

La constitución del Comando Maisanta a principio de junio de 2004 por el propio Chávez ya vaticinaba que el CNE tendría que realizar el referéndum revocatorio en poco menos de tres meses. Pero la organización y celebración de los comicios no fue lo único que quedó en manos del ente comicial. Este siguió manteniendo una parte del control de la agenda: la formulación de la pregunta del referéndum. Es cierto que el asunto de la misma era claro: la revocatoria del mandato de Chávez. Sin embargo, la estructuración del contenido de este asunto en términos de pregunta era otra cuestión. Este otro aspecto del establecimiento de la agenda nunca estuvo en manos de los promotores de la IDD. Contrario a lo que plantea la teoría de los jugadores con veto, en una iniciativa popular de veto la activación del referéndum y la formulación de la pregunta no siempre están realmente en poder del actor que promueve el veto. Además del control sobre el calendario para la realización del referéndum, las autoridades electorales también pueden llegar a controlar la estructuración de la interrogante que será comunicada al cuerpo electoral.

La elaboración de la pregunta del referéndum revocatorio a Chávez ni siquiera fue un proceso consensuado entre los promotores de dicho referéndum y el organismo electoral. El CNE, pese a haber introducido de forma constante y sorpresiva un conjunto de reglas para supuestamente organizar el proceso de activación del referéndum, nunca acordó con los grupos opositores que la recolección de firmas debía ajustarse a una pregunta en concreto y no a una cuestión en general. Ello le permitió al CNE utilizar su condición como máxima autoridad electoral para fijar el contenido de la interrogante, ajustándola de una manera poco neutral. El ente electoral acabó más bien haciendo la pregunta tendenciosa en varios aspectos. La interrogante que formuló el CNE fue la siguiente: "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?, No o Sí"[279].

Lo primero que podría decirse con respecto a la pregunta que estableció el CNE es que la misma podría haber sido más concisa y directa, como por ejemplo: ¿Está usted de acuerdo con revocar el mandato del ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Rafael Chávez Frías para el resto del actual

[278] Dichos nombres venían a simbolizar toda una supuesta gesta heroica construida por Chávez, producto de la mezcla de éste en un sólo discurso de un hecho acontecido en la etapa post-independentista del país (la Batalla de Santa Inés de 1859), de un relato mítico del folclore venezolano (el poema "Florentino y El Diablo", de 1940) y de la actividad guerrillera durante la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1913) de un antepasado familiar de Chávez (su bisabuelo) cuyo apodo era "Maisanta". Sobre la estructura, organización y funciones de dicho Comando, véase: EL TROUDI, Haiman: *Comando MAISANTA, Manual de funciones*, Caracas, Junio de 2004.

[279] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 040615-852 mediante la cual se resuelve ratificar la convocatoria a la celebración del referendo revocatorio del mandato del presidente de la república bolivariana de Venezuela, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, para el día 15 de agosto de 2004. asimismo, la formulación de la pregunta la cual debe ser respondida con un No o un Sí, así como, utilizar el método automatizado para la realización del referendo revocatorio convocado.", en *Gaceta Electoral*, n. 202, Caracas, 25 de junio de 2004.

período presidencial? Pero esto llevaría a un debate poco fructífero sobre una cuestión de estilo acerca de la redacción de la pregunta. En vez de ello, es preferible centrarse en dos elementos evidentes y objetivos que componen la estructura de la pregunta original: la hipérbole de la oración subordinada y el orden de las opciones de respuesta. Ambos elementos eran factores que podían condicionar la decisión del elector, ya que, por una parte, relativizaban el valor del referéndum y, por otra parte, mostraban un desequilibrio entre las opciones dicotómicas en competición.

La presencia en la estructura de la pregunta de una oración subordinada donde se expresaba el hecho de que "…el mandato popular, [fue] otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías…", hacía énfasis en algo que era evidente. Pero con esta hipérbole se buscaba a su vez lanzar un halo de irregularidad sobre el referéndum revocatorio; restarle legitimidad y valor democrático. El enaltecimiento explícito de las "elecciones democráticas legítimas" en la que salió electo Hugo Chávez en junio de 2000 intentaba poner en segundo lugar al referéndum revocatorio como si éste no fuera también un proceso comicial de similares características. El otro elemento, aún más suspicaz, fue el extraño e inusual orden que se le dio a las dos opciones de respuesta. Contra toda costumbre en la presentación de las alternativas en una pregunta cerrada, el No fue la primera opción, cuando por lo general, es el Sí la primera alternativa de respuesta.

La manera como quedó redactada la pregunta del referéndum revocatorio fue otra de las derrotas preliminares que sufrió la Coordinadora Democrática dentro del proceso referendario. Pese a haber sido la promotora principal de veto popular no pudo tener ninguna participación en la elaboración de la interrogante. También es cierto que por parte del bloque opositor tampoco intentó ningún recurso judicial, como sí se hizo en el referéndum constituyente de 1999, que forzara al CNE a modificar la pregunta. La oposición, más bien, dedicó la mayor parte de los esfuerzos, sin mayor éxito, a cuestionar un aspecto el cual sí era –por Ley- de completo dominio del organismo electoral: la organización de los comicios. La polémica se gestó en torno a la decisión del CNE de instrumentar el voto electrónico[280]. Este aspecto que, acabaría por convertirse después en el principal argumento esgrimido por los partidos opositores para denunciar que hubo fraude en los resultados del referéndum, fue uno de los temas que copó gran parte de la campaña electoral.

La enorme polarización política que se había ya instalado en el país fue en el escenario en donde los partidarios del No redefinieron la revocatoria del mandato como un referéndum de ratificación del presidente Chávez, mientras que los defensores del Sí como el final de la Revolución Bolivariana, pero sin mayor claridad sobre lo vendría después. Los partidos políticos opositores no supieron articular un discurso de futuro en la campaña electoral. No ofrecieron alternativas frente a una eventual salida de Chávez de la Presidencia de la República. Se centraron en el presente; en acabar con el Gobierno, esta vez, de forma legal. Ello en cierta medida, generó una sensación de salto al vacío que fue capitalizada por los grupos políticos oficialistas para ofrecer al electorado un proyecto concreto de amplio sentido social si se garantizaba la

[280] La empresa ganadora de la licitación para implementar el sistema de votación electrónica en el referéndum revocatorio fue la compañía Smartmatic, con sede en Panamá. La polémica sobre el sistema de votación comenzó con las características del *hardware*. En principio, las maquinas de votación *touch screen* que proporcionó Smartmatic al CNE fueron diseñadas y fabricadas originalmente por la empresa Olivetti para su uso como terminales de venta de lotería. Véase al respecto: OCHOA TERÁN, Orlando: "Smartmatic y las cajas negras de lotería serán utilizadas por primera vez para un proceso comicial", en *El Universal*, 16 de junio de 2004, pág. 3.

continuidad del presidente. La apuesta por lo seguro; por unas "misiones sociales" y por la anunciada "sobremarcha" del "Plan Bolívar 2000" fue la oferta electoral de Chávez.

El día 15 de agosto de 2004, finalmente, se celebró el referéndum revocatorio, saliendo ganadora la opción del No por una mayoría significativa[281]. El Gobierno había logrado superar la iniciativa de veto popular que consiguieron poner en marcha los partidos de la oposición. Ello permitió que el proyecto de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez continuara y ganara mayor estabilidad como *statu quo*. La victoria del presidente puso fin al movimiento social de veto que había articulado la Coordinadora Democrática. Consumado el referéndum revocatorio, ya no quedaban otras alternativas legales –durante lo que restaba del período presidencial- que pudiesen ser ensayadas para terminar de forma anticipada con el poder ejecutivo constituido. Dicho movimiento social en torno a una salida institucional de Chávez no había logrado su objetivo principal y había agotado todas las vías posibles.

El trauma que representó para los promotores del referéndum revocatorio la derrota del Sí condicionó sus actuaciones en los meses siguientes. Los partidos de la oposición intentaron impugnar los resultados, pero en este fin no contaron con el apoyo de los organismos internacionales que los habían venido acompañando desde el 2002. La OEA y el Centro Carter certificaron la validez de los comicios de la revocatoria del mandato[282]. Sin mayores aliados, los grupos opositores a Chávez acabaron abandonando el camino de impugnación electoral, aunque continuaron promoviendo un escenario de constante conflictividad política y social durante los años siguientes. El referéndum revocatorio rebajó la grave crisis política e institucional en que había entrado el país a finales del año 2001, pero no redujo la tensión que había entre el Gobierno y el grupo de partidos tradicionales y nuevos que conformaban el bando opositor. Ambos actores siguieron reacios a otorgarle, respectivamente, al otro un auténtico reconocimiento dentro del sistema político.

Las dudas sobre el triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio de 2004 se disiparon dos años más tarde. Dicha victoria quedó demostrada en 2006 con la reelección de Hugo Chávez para nuevo período presencial de seis años. El segundo, contando a partir de la promulgación de la Constitución de 1999. Contrario a lo que cabría esperar, tras la celebración de la revocatoria del mandato a Chávez, éste y su gestión no habían sufrido mayor desgaste en los últimos veinticuatro meses. Más bien el presidente había logrado aumentar su popularidad. Este escenario favorable a la Revolución Bolivariana fue aprovechado de forma inmediata por el Gobierno para plantear una iniciativa legislativa constitucional cuya tramitación final suponía la activación obligatoria de un referéndum. Se trataba, en pocas palabras, de una propuesta de reforma de la CRBV para, entre otros cambios, introducir la reelección indefinida para el cargo de Presidente de la República. Ello implicó el desarrollo en 2007 de otro proceso referendario, el cual se aborda en el próximo capítulo.

[281] Según el primer boletín oficial del CNE, la opción del No obtuvo un total de 5.800.629 (el 59% de los votos), mientras que la opción del Sí sólo alcanzó la cantidad de 3.989.008 (el 40.6% de los votos); unos 19 puntos menos. http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/, fecha de consulta: 24-03-2013.

[282] THE CARTER CENTER: *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe Integral*, The American Program, The Carter Center, Atlanta, Febrero 2005.

CAPÍTULO VI

EL REFERÉNDUM SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA

El quinto proceso referendario de nivel nacional realizado en el período que Hugo Chávez gobernó Venezuela giró en torno a una iniciativa de éste para reformar ampliamente la Constitución de 1999. Dicho proceso desembocó en la celebración de unos comicios el 2 de diciembre de 2007 en los cuales la mayoría de los electores rechazaron la modificación de la carta magna. Este capítulo aborda el referéndum obligatorio automático al que condujo el primer intento del presidente Chávez por cambiar la Constitución que él mismo propuso e impulsó cuando llegó al poder en febrero de 1999. Se trata del único evento electoral que Chávez no consiguió ganar durante su Revolución Bolivariana pese a haber obtenido la reelección en 2006 mediante una gran cantidad de votos y, por ende, gozar de una altísima popularidad como presidente[283].

El enorme respaldo popular alcanzado por Chávez durante los últimos años de segundo mandato, principalmente, entre los sectores sociales de más escasos recursos se convirtió, tras su nuevo triunfo en 2006, en un escenario favorable al Gobierno para, mediante un referéndum, volver a introducir como jugador con veto a la población con el propósito de modificar (otra vez) las reglas fundamentales de la democracia venezolana. La necesidad de Chávez de realizar profundos ajustes a la Constitución de 1999 tenía que ver con las alteraciones que éste había venido introduciendo a su proyecto original de Revolución Bolivariana después del intento de golpe de Estado en 2002 y del referéndum revocatorio de 2004. La puesta en marcha de las llamadas misiones sociales, la estatización de empresas y la recentralización de la gestión de infraestructuras y servicios que estaban en manos de los gobiernos sub-nacionales otorgaron una orientación definitiva al proyecto de Chávez como un modelo socialista y centralizador, además de nacionalista, populista y militarista.

El presidente Chávez había logrado comenzar el establecimiento de dicho modelo socialista a fuerza de decretos ejecutivos y leyes habilitantes, éstas últimas otorgadas por un parlamento bajo su control. No obstante, para poder avanzar en la conversión de Venezuela en un Estado socialista, Chávez requería cambiar varios aspectos de la Constitución, la cual apenas tenía siete años de vigencia y era, paradójicamente, considerada por él y sus seguidores como una de las más modernas del mundo. Era, en cierta medida, esa modernidad de la carta magna, la que impedía de forma legal reorientar el *statu quo* fundado en 1999 hacia otro orden social muy distinto al que amparaba esta norma. Por ello, la única alternativa que tenía Chávez era cuestionar una parte de las reglas establecidas. Aunque ellas fueron en sus inicios promovidas por éste, las mismas limitaban las posibilidades de alterar la realidad vigente en la nueva dirección que pretendía el presidente.

---

[283] La victoria de Chávez en las elecciones presidenciales de 2006 con una amplia ventaja, de casi veintisiete puntos, sobre el que fuera el candidato de la oposición, Manuel Rosales, no dejó ninguna duda sobre la enorme aceptación que tenía el proyecto de Revolución Bolivariana en la mayoría de la población. Los 7.309.080 de votos que obtuvo Chávez en las urnas representaron un respaldo a dicho proyecto. (Fuente: CNE), http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php, fecha de consulta: 03-10-2012. En torno a estos comicios, puede consultarse: ROMERO JIMÉNEZ, Juan Eduardo: "Las elecciones presidenciales en Venezuela 2006", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Revista Online: http://nuevomundo.revues.org/3900, 2007, fecha de consulta: 12/09/2012; LÓPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E.: "Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006 ¿Hacia el socialismo del siglo XXI?, en *Cuadernos del CENDES*, vol. 24, núm. 64, 2007, pp. 1-21.

El marco institucional establecido durante el primer gobierno de Chávez se había convertido en insuficiente frente al propósito declarado del presidente de implantar un modelo socialista en el país[284]. Lo de menos en esta oportunidad es si esta propuesta de Chávez era producto de una repentina reinvención de su proyecto de Revolución Bolivariana o si la misma formaba parte de una etapa superior, prevista desde un principio dentro de este proyecto. Con independencia de ello, la cuestión estaba en que el presidente estaba planteando un cambio del *statu quo* lo que, a la luz de la teoría de jugadores con veto, suponía, por una parte, que dicho *statu* pasaba a ser contrario a las (nuevas) preferencias de Chávez y, por otra parte, que éste para lograr dicho cambio necesitaba que las preferencias del resto de los actores del sistema coincidieran con las suyas, en especial, las de un actor que, por Ley, le correspondía participar en el acuerdo mediante un referéndum: la población.

La CRBV le otorgaba a Chávez, en cuanto presidente de la república, la prerrogativa legal de impulsar una amplia reforma constitucional, pero también le imponía la obligación de acordar dicha reforma con el cuerpo electoral. En este capítulo se analiza la dinámica política e institucional de activación y ejecución del referéndum constitucional de 2007. En medio del carácter prescriptivo que asume este proceso referendario, se describe el papel exclusivo del Gobierno en el establecimiento de la agenda de la consulta. Se establece como premisa inicial que Chávez generó una dinámica privada de construcción de la agenda del referéndum que le permitió convocar rápidamente como único jugador con veto al cuerpo electoral pero sin considerar en profundidad las preferencias de este jugador. Al parecer, el resultado negativo que obtuvo Chávez en el referéndum de 2007 para llevar adelante su plan de convertir a Venezuela en un Estado socialista no fue un problema de la calidad de la información que tuvieron los votantes en torno al proyecto de reforma sino de la calidad de la información que manejaba el propio líder de la Revolución Bolivariana sobre las preferencias de cambio que albergaba la mayoría de la población en ese momento.

Las dificultades de Chávez para cerrar un acuerdo sobre la instauración de un modelo socialista no tenían que ver con una cuestión de consenso entre los actores institucionales del sistema político. Éste, al comienzo de su tercer gobierno, en 2006, ya controlaba, prácticamente, las distintos poderes e instituciones del Estado. La traba, en todo caso, era legal. Estaba en el propio diseño institucional. Si el texto original de la CRBV le hubiese servido a Chávez de fundamento jurídico para la completar el establecimiento de su proyecto socialista no se hubiera visto en la necesidad de tener que incluir, por la vía del referéndum, a la población como actor adicional del acuerdo. La participación de ésta en la reforma constitucional de 2007 no fue un acto de voluntad política del Presidente, fue una situación a la que éste se vio forzado debido a la nula articulación entre el contenido de la carta magna y los principios del socialismo. Chávez necesita una Constitución ajustada a este ideal político; la actual le resultaba inadecuada.

El aparente estado disfuncional en que –a los pocos años de su creación- había entrado el sistema de reglas de la democracia venezolana fue el argumento principal del

[284] DESPACHO DEL PRESIDENTE: *2005 "Año del salto adelante": Hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, Selección de Discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*, Tomo VII, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005, en especial la página 345, donde Chávez señala: "….,me he atrevido a plantearle a los venezolanos –está planteado el tema y el debate se abrió en Venezuela- la necesidad de comenzar a discutir la perspectiva de construir el nuevo socialismo del siglo XXI…". Al respecto, véase también: DIETRICH, Heinz: *Hugo Chávez y el Socialismo del Siglo XXI*, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, Caracas, 2005.

presidente para plantear una reforma de la CRBV[285]. Era el mismo conjunto de reglas que, sin embargo, le habían permitido en 2000, tras año y medio ya en el poder, reiniciar un mandato de seis años y que después en 2006 le garantizó la posibilidad de la relección inmediata por seis años más; hasta 2012. Ello ponía en evidencia que lo disfuncional de las reglas fundamentales establecidas en 1999 estaba en las restricciones institucionales que estas reglas, lógicamente, tenían fijadas para el funcionamiento del sistema democrático. Cuando dichas restricciones se convirtieron en un obstáculo para el avance de la Revolución Bolivariana, el marco constitucional, de forma automática, pasó a ser un problema que debía ser corregido.

La reforma de la CRBV, en todas sus formas, incluso a través de enmiendas, como se verá en el próximo capítulo, es un tema cuya agenda supone la celebración obligatoria de un referéndum en caso de que la iniciativa presentada llegue a prosperar. Pero la prescripción legal de este referéndum, contrario a lo que plantea la tesis de jugadores con veto, no está exento de este tipo de jugadores. Al menos dos de ellos están presentes: el que promueve la reforma constitucional para que se celebre el referéndum y el que comparece como consecuencia de la realización de este evento electoral. Esto tiene implicaciones importantes en la configuración del referéndum, especialmente, en lo relativo a la construcción de su agenda, ya que éste no es producto de un hecho sobrevenido de forma natural, sino una consecuencia de un conjunto acciones desarrolladas por uno o varios actores del sistema que buscan un cambio del *statu quo*.

La promoción por el presidente de una reforma de la CRBV en 2007 tuvo lugar en un momento donde éste contaba de forma considerable con el apoyo (electoral) del actor que, en última instancia, sería el jugador con veto con el que principalmente tendría que acordar dicha reforma. Dicho escenario, en términos racionales, hacía del referéndum, más que una obligación, una ventaja para el Gobierno. Aunque esta popularidad al final no se tradujo en las urnas en un resultado favorable a Chávez, era evidente que dicho respaldo social representó un elemento fundamental para intentar un nuevo cambio constitucional dentro de la Revolución Bolivariana. Era la oportunidad ideal para el presidente de solicitarle a la población que autorizara un cambio de las bases institucionales del país. No obstante, tal como se expondrá más adelante, éste confió en que las preferencias de cambio de dicho actor estaban alineadas con las suyas.

Las causas que condujeron a la derrota de Chávez en el referéndum de 2007 han sido explicadas por la literatura a partir, esencialmente, de la calidad de la información que tuvieron los votantes sobre el tema de la reforma constitucional[286]. Mediante interpretaciones bastante extremas, se atribuye, por un lado, que dicha derrota electoral fue consecuencia de que la población estaba lo suficiente bien informada sobre dicho

[285] CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: *Juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013): Palacio Federal Legislativo, miércoles, 10 de enero de 2007: acto con motivo de la juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013)*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas, 2007, en concreto la página 66, donde Chávez destaca que dentro de la CRBV aún: "… está viva la Cuarta República"; el viejo *status quo*. Sobre este tema, consúltese también: INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS PEDRO GUAL: *Observatorio Socialista de Venezuela*, n. 3, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Caracas, 2007. En dicho número puede verse una recopilación de los argumentos esbozado por Chávez para justificar su proyecto de reforma constitucional de 2007.

[286] VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007)", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 2, 2008, pp. 102-132.

proyecto de reforma[287], mientras que, por el otro lado, se considera que fue, en principio, la falta de información sobre las intenciones de dicha reforma lo que llevó a su reprobación por electorado[288]. Sin necesidad de discutir cuál es de las dos interpretaciones es la valida, el problema en ambos casos se traduce, al final, en una cuestión de alineación de preferencias: o el presidente no conocía de antemano las preferencias de la población para así acercar su proyecto a las de ésta, o sabía cuáles eran, pero no supo congeniar su plan de modificar la CRBV con las preferencias de cambio que tenían los venezolanos en ese entonces. No supo decirles a éstos que el nuevo proyecto de reforma era otra etapa del cambio que ellos habían apoyado en 1999, cuando se inició la Revolución Bolivariana.

Uno de los factores que dificultó la alineación de preferencias entre los actores principales con respecto al proyecto de reforma constitucional de 2007 fue el excesivo control de éste por parte del presidente. Esto se hizo muy patente dentro del mismo proceso referendario que era consustancial a dicha reforma. La manera como Chávez privatizó la agenda de este referéndum minó las posibilidades de que esta institución funcionara como una auténtica figura de democracia directa. Ello se puso de manifiesto en la opción legal adoptada por el Gobierno para emprender la reforma, en los actores que condicionaron la activación del referéndum, en el procedimiento de estructuración del contenido que tuvo el cuestionario de la consulta, en el perfil facultativo que a favor de Chávez adoptó el referéndum obligatorio y hasta en el poco reconocimiento que dio Chávez al veredicto de las urnas. En este capítulo se aborda por separado cada uno de estos rasgos que marcaron el penúltimo referéndum nacional celebrado durante la Revolución Bolivariana.

6.1 La promoción desde arriba de una reforma constitucional que podía ser promovida por el soberano

La CRBV distingue tres tipos de modificaciones de las que puede ser objeto: la enmienda constitucional, la reforma constitucional y creación de una nueva carta magna mediante la convocatoria de una asamblea nacional constituyente de carácter originario. Cada una de estas modalidades de cambio la define, principalmente, el grado de intensidad de éste. Mientras las modificaciones que puede sufrir la constitución por la vía de la enmienda sólo afectarían a uno o a pocos artículos de esta norma fundamental, la instalación de un órgano constituyente supondría un cambio completo de la misma. Entre estas dos alternativas (moderada o extrema) de renovación, se encuentra la reforma constitucional como opción intermedia de cambio. Ésta, según, el artículo 342 de la CRBV, "…tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o de varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional.".

La Constitución de 1999 es clara en cuanto al criterio que viene a definir cuándo se está en presencia de una reforma constitucional o de las otras dos opciones de cambio que plantea la CRBV y éste no es otro que la magnitud de la propuesta de cambio constitucional. No obstante, el hecho de enmendar, de reformar o de crear una nueva constitución no es una situación que surge de manera espontánea; tiene unos promotores, en principio, legales. Es decir, los asiste el derecho para proponer tales cambios. En este apartado se analizan las bases legales que fundamentan el procedimiento para reformar la CRBV poniendo especial atención en los actores con

[287] GRATIUS, Susanne y TEDESCO, Laura: "La derrota de Chávez abre un nuevo horizonte político en Venezuela", en *Comentario FRIDE*, Madrid, diciembre de 2007, en concreto la pág. 2.
[288] MONEDERO, Juan Carlos: "La victoria escondida del Presidente Chávez", en *El Viejo Topo*, n. 240, 2008, pp. 8-15.

iniciativa legal para impulsar dicho cambio. Se sostiene que el marco institucional les brindaba a Chávez y a su partido político distintas opciones para promover un proyecto reforma cuyo contenido implicaba cambios profundos en el orden político, económico y social del país, los cuales por su magnitud obligaban a convocar un órgano constituyente para modificar la carta magna.

Los medios para reformar la CRBV están definidos dentro de dicha norma en el artículo 70. Estos medios son: la *iniciativa constitucional* y la *iniciativa constituyente*. Se trata de dos iniciativas muy distintas. La primera es para promover una enmienda o una reforma parcial de la constitución. La segunda es para convocar una asamblea constituyente originaria. Cada una está vinculada a unos objetivos de reforma muy específicos. En el caso de que la intención sea modificar artículos o normas de la constitución "…sin alterar su estructura fundamental." (art. 340), corresponde la iniciativa constitucional. Pero si la reforma es "…con el objeto de transformar el Estado…" (art. 347) tiene que ser una iniciativa constituyente la que se promueva. Cualquier intento de los actores con potestad sobre estas iniciativas de sustituir una por la otra supone una fragante violación del ordenamiento constitucional.

La nueva constitución ofrece un escenario legal distinto para su modificación parcial o total en comparación con el que otorgaba la carta de 1961. En ésta última, la población no tenía ningún poder iniciativa (legislativa) para impulsar una reforma constitucional. Tampoco la tenía el Presidente de la República; sólo podía hacerlo el entonces Congreso Nacional. En cierta medida, no era tan cuestionable que únicamente pudiera hacerlo el órgano legislativo. Para el momento en que se creó la constitución del 1961, ésta era la opción más razonable. Por otra parte, se supone que en toda democracia el parlamento es, por excelencia, la institución representativa de la sociedad en su conjunto al recoger en su seno la pluralidad de la misma. Sin ánimo de asumir una posición conservadora, que el poder de iniciativa legislativa en un asunto tan importante como es modificar la norma fundamental del sistema político éste en manos del parlamento sigue teniendo en la actualidad mucho sentido. Ello podría garantizar que al menos la agenda de dicha reforma sea más abierta de principio a fin.

La mejora que introdujo la CRBV fue que la agenda de reforma de esta norma pudiera ser más abierta aún en el plano formal. La posibilidad legal de que un sector de la población pudiera emprender una reforma constitucional era la base para ello. Pero no sería así en todos casos, ya que dicha ley fundamental también le otorgó el mismo poder de iniciativa al Presidente de la República. La constitución amplió los márgenes de iniciativa legislativa del poder ejecutivo más allá de los previstos en el artículo 204.1. Le dio facultad de iniciativa para modificar la carta magna sin mayores restricciones, inclusive, que las que tiene la Asamblea Nacional en este asunto[289]. No es que se esté en contra de ello por los riesgos que supone en un régimen presidencialista haber dotado al poder ejecutivo de más poderes. Si fuera por esto, más preocupante sería la disposición prevista en el artículo 240 que faculta al presidente para disolver el Parlamento en el caso de sufrir varias mociones de censura el vicepresidente ejecutivo[290]. La cuestión

[289] El artículo 342 de la CRBV fija, por una parte, que cualquier iniciativa parlamentaria para modificar la carta magna requiere el voto de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional mientras, que por otra parte, establece que el Presidente de la República, en reunión del Consejo de Ministros, puede tomar la decisión de promover una reforma de la constitución. Es decir, en el primer caso, el futuro de la iniciativa está sujeto al acuerdo de un actor colectivo, como lo es el Parlamento. En el segundo caso, la iniciativa de reforma está en manos del Presidente de la República, quien decide (con su gabinete de gobierno) cuándo y cómo presentarla.

[290] El citado artículo establece literalmente que: "La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República

está en lo cerrada que podría llegar ser la agenda de la reforma de la constitución en manos del presidente.

La facultad de iniciativa que tiene el presidente en la CRBV para llevar adelante una reforma constitucional le otorga automáticamente a éste lo que en la teoría de los jugadores con veto se conoce como un "medio institucional de control gubernamental de la agenda". En palabras de Tsebelis: "Varias constituciones proporcionan a los gobiernos una serie de poderes de establecimiento de la agenda, tales como una prioridad de proyectos de ley del gobierno, posibilidad de reglas cerradas o restrictivas, conteo de abstención a favor de proyectos de ley del gobierno, posibilidad de proponer enmiendas en cualquier punto del debate incluso antes de la votación final [en el parlamento]) y otros."[291]. Estos medios potencian la capacidad del poder ejecutivo de imponer su voluntad al poder legislativo, ya que el primero puede hacer uso (legal) de los mismos cuando lo considere oportuno para hacer prevalecer su posición ante el segundo.

La misma CRBV trata de atenuar el enorme poder de iniciativa que le otorga al presidente para reformar dicha norma al hacer prescriptivo, en su artículo 343, que cualquier iniciativa en este tema debe ser aprobada por la Asamblea Nacional antes de ser sometida a referéndum. Esto, en términos formales, introduce el asunto de la reforma de la carta magna en un primer escenario de jugadores con veto, supuestamente competitivo, donde el gobierno está en la obligación de tener que acordar con el parlamento su proyecto de reforma constitucional. No obstante, dicha situación no está garantizada *per se*, ya que ello va a depender de los partidos políticos con peso en el órgano legislativo que respaldan o no al gobierno. En realidad, las posibilidades de presentarse un escenario político donde el presidente se vea en la necesidad de pactar una reforma de la constitución son en aquellos casos en los que su partido no cuente con la mayoría parlamentaria suficiente para aprobar el proyecto.

La Revolución Bolivariana, desde sus inicios, se ha caracterizado por gobiernos que han controlado al órgano legislativo[292]. Primero, producto de una reforma constitucional que en 1999 desplazó a los partidos tradicionales que hasta entonces habían tenido el control de dicha institución. Después, como consecuencia de una absurda estrategia política de estos partidos en 2005 de no presentarse a las elecciones legislativas, lo cual, a mediano plazo, sirvió muy poco para que el resto de los partidos en la Asamblea Nacional que sí concurrieron a dichas elecciones y que apoyaban a Chávez sufrieran algún desgaste por su gestión. Éstos últimos, en los comicios de 2010, volvieron a obtener la mayoría en la cámara[293]. Ello se tradujo en que Chávez, no sólo

---

para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.". En otras palabras, el Presidente de la República tendría la facultad legal de terminar la actividad –de control- del poder legislativo, cuyo período constitucional es de cinco años, pero ello no implicaría la terminación del mandato de Presidente de la República (como sí sucede en los regímenes parlamentarios).

[291] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work..., op.cit*, pág. 99.

[292] Incluso, durante la actual presidencia de Nicolás Maduro, la Asamblea Nacional, que pasó a ser de mayoría opositora en las elecciones de diciembre de 2015, ha estado controlada por el Tribunal Supremo de Justicia, en poder del oficialismo. Entre los ejemplos más evidentes de este control «intermediado» del Ejecutivo sobre el Legislativo a través del Poder Judicial, han sido los vetos que éste último ha hecho a las iniciativas parlamentarias –de la oposición- para acotar el mandato de Maduro. La primera de estas, consistió en un proyecto de enmienda de la constitución a inicios del 2016, mientras que la segunda, fue la de la activación de un referéndum revocatorio contra Maduro antes del 2017.

[293] Sobre dichas elecciones, véase, entre otros: MONALDI, Francisco; OBUCHI, Richard y GUERRA, Alfredo: "Las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela: cuando dos más dos no son cuatro", en *Temas de Coyuntura*, n. 62, 2010, pp. 37-77; HIDALGO TRENADO, Manuel: "Las elecciones parlamentarias de 2010 en Venezuela: regreso de la oposición y retroceso del chavismo", en

tenía la iniciativa legal para establecer la agenda de una reforma constitucional cuando en 2007 propuso modificar de la CRBV, también contaba, adicionalmente, con lo que la teoría de los jugadores con veto define como "ventajas posicionales del control de la agenda"[294].

Según la teoría de jugadores con veto, el gobierno tendrá mayores ventajas para controlar la agenda cuando la posición ideológica de éste sea cercana a la de los partidos con mayoría en el parlamento. En una situación como ésta, las posibilidades de que cualquier iniciativa de reforma constitucional del presidente Chávez fuera vetada por el poder legislativo eran muy lejanas[295]. Ello conduciría a que la circunstancia que activaría obligatoriamente el referéndum estaría controlada desde el principio por su promotor original. Desde el punto de vista institucional, las reglas de juego que fijaba la CRBV y la manera como estaba compuesta la Asamblea Nacional le ofrecían a Chávez el escenario ideal para imponer su proyecto de reforma constitucional. Sin embargo, desde el punto de vista político, con esta forma tan cerrada en el establecimiento de la agenda el presidente estaba eliminando de entrada a la población; a un actor con que posteriormente necesitaría contar para poder completar la modificación de la carta magna en vista de la obligación de someter este asunto a referéndum.

La ventaja que ofrece el referéndum para un actor con facultad de iniciativa sobre dicha institución es que si éste llega a controlar la agenda de la misma ello le permitirá, tal como señala la teoría de jugadores con veto, el desplazamiento de ciertos actores institucionales y su sustitución por la población como jugador eventual con el cual acordar el cambio. Lo que no dice esta teoría es el papel que cumple dicha IDD cuando el marco institucional y una posición política favorable ya le dan al actor promotor del cambio los medios legales y el apoyo partidista necesario para controlar la agenda del proceso referendario sin que ello suponga desplazar a otros actores del sistema porque el referéndum es obligatorio. Esta teoría, como se ha mencionado antes, opta por establecer que los referéndums obligatorios son mecanismos "pasivos", sin jugadores con veto. Con este argumento se deja de lado que la población, aunque en estos casos, no desplace a otros jugadores, sigue siendo el actor con el que las autoridades deben consensuar si permanece o se modifica el *statu quo*.

El planteamiento central de Tsebelis sobre el funcionamiento de los referéndums como instituciones políticas que introducen a la población como jugador con veto descuida los escenarios donde este jugador comparece por mandato legal, como es, por lo general, el caso de una reforma constitucional. Pese a que el axioma inicial que expresa este autor en su teoría es que: "la mera posibilidad de un referéndum introduce las preferencias de la población en el proceso de creación de políticas"[296], dicho principio no es desarrollado en aquellas situaciones de referéndums obligatorios. Lo único que Tsebelis destaca en términos generales es el incremento de la estabilidad

---

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (Coord.): *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, Instituto Federal Electoral, México, 2013, pp. 439-483.

[294] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work...*, *op.cit*, pág. 93.

[295] La entera disposición de la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional a cumplir las exigencias de Chávez quedaron reflejadas en las palabras de la entonces Presidenta del Parlamento, la diputada Cilia Flores, quien manifestó en enero de 2007, que: "…estamos a espera para debatir la Ley Habilitante que va solicitar el Ejecutivo Nacional, donde vamos a debatir la reforma constitucional y aquí quisimos entonces recibir esa información del Presidente Chávez.", FLORES, Cilia: "Palabras de la Presidenta de la Asamblea Nacional", en CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: *Esta Revolución no tiene vuelta atrás. Presentación del mensaje anual del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, ante la Asamblea Nacional*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas, 2007, pág. 11.

[296] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work...*, *op.cit*, pág. 116.

política como consecuencia del nuevo jugador con veto que crean los referéndums. En otras palabras, que estas instituciones, en principio, no garantizan el cambio, ya que éste va depender de las preferencias de este nuevo jugador[297].

Lo que no especifica la teoría de Tsebelis es que en los referéndums obligatorios la población se convierte en el principal, y a veces único, jugador con veto. Ello significa que el actor interesado en promover una modificación del sistema que conlleve, por disposición legal, la celebración de un referéndum tiene que considerar en gran medida las preferencias que en ese momento tiene la población con respecto a cambiar la realidad vigente así como a la dirección que tendría dicho cambio. El problema, no obstante, expuesto por la doctrina, reside en que las preferencias de un actor colectivo, como lo es la población, suelen ser imprecisas la mayoría de las veces, lo cual se traduce en costes de información para aquel actor que necesite identificar dichas preferencias[298]. En vista de esta situación, lo menos aconsejable es que la configuración de la agenda del proceso referendario impida reducir dichos costes de información.

En el caso de los referéndums obligatorios, por más que la agenda de los mismos pueda estar predefinida por la ley, la formación de las políticas públicas que precisan ser aprobadas a través de estas instituciones no lo está necesariamente. Queda a criterio del actor que plantea la iniciativa la decisión sobre el modo de formular la política a someter a referéndum: si ésta se hace de manera abierta, con la participación del resto de actores del sistema o si, por el contrario, se elabora de forma cerrada y al margen de estos últimos. Estos dos modos alternativos de formular la política que sería sometida, por imperativo legal, a referéndum son independientes de la política de instrumentación que un determinado marco jurídico define para que dicha institución funcione un como mecanismo formal para la toma de decisiones públicas.

Los referéndums obligatorios son una política pautada legalmente para la toma de decisiones sobre ciertos asuntos públicos. Pero estos asuntos, que también son definidos por el ordenamiento jurídico como objeto de instrumentación de un referéndum obligatorio, implican una formulación como política pública cuya dinámica vendrían a transformar en gran medida la orientación que al final tendría la agenda de referéndum. Esta adoptaría un carácter más exclusivo o más competitivo dependiendo de los actores que participen en la elaboración de la política. Es en este aspecto donde la teoría de jugadores con veto vuelve a ser útil. Esta teoría, pese a no ahondar en el funcionamiento de los referéndums obligatorios, sí explica que los resultados de los referéndums en general se aproximan más a las preferencias de la población conforme su desarrollo sea producto de un proceso competitivo de creación de la agenda, es decir, participativo en la dinámica de construcción de la propuesta a considerar en las urnas[299].

---

[297] Sobre las preferencias de cambio de los distintos sectores de la sociedad venezolana en el contexto de la Revolución Bolivariana, las profesores María Pilar GARCÍA-GUADILLA y Ana MALLEN, de la Universidad Simón Bolívar, han desarrollado la tesis de "…que la institucionalización de la democracia participativa mediante el uso de mecanismos de democracia directa en contextos altamente polarizados como lo es el venezolano ha imposibilitado la construcción del *Interés* o *Voluntad General* que destaca la Constitución alrededor del Socialismo del Siglo XXI y ha tendido a exacerbar los conflictos socio-políticos.". Dichas autoras sostienen que este escenario de alta polarización, "…las diferencias políticas se interpretan a través de la lógica de un juego suma cero en el cual lo que se pierde es el *lebenswelt* o mundo de la vida [en términos habermasianos]". GARCÍA-GUADILLA, María Pilar y MALLEN, Ana: "Venezuela: Democracia participativa, socialismo del siglo XXI y polarización", en *LASAFORUM*, vol. XLIV, n. 4, 2013, pág. 10. Las cursivas son de las autoras.

[298] Consúltese al respecto: OSTROM, Elinor: *Understanding Institucional Diversity*, Princenton University Press, 2005.

[299] En opinion de TSEBELIS, existe evidencia empírica suficiente sobre referéndums que permite constatar que: "If all potential agenda setters are included in the selection process and if voters are

La reforma constitucional promovida por Chávez en 2007 le conduciría de manera infranqueable a un referéndum obligatorio, donde lo fundamental para poder consumar dicha reforma era que el (nuevo) cambio propuesto se acercara lo más posible a las preferencias de la población. Ésta había dado repetidas muestras de estar a favor del *statu quo* que se había fundado sobre la base de la Constitución de 1999. La última de estas muestras había sido la reelección de Chávez como presidente en 2006. En estas circunstancias, podría decirse que la repentina modificación de la carta magna se presentaba como una situación contraria a la que había venido legitimando el cuerpo electoral. En comparación con los anteriores referéndums, durante los inicios de la Revolución Bolivariana, está vez la población no formaba parte del conjunto ganador contra el *statu quo*. Fue más bien el jugador que, como terminaron mostrando los resultados del referéndum de diciembre de 2007, faltó por alinear a dicha coalición.

La población no formó parte de la coalición de actores que necesitaba Chávez para poder modificar la constitución de 1999 fue porque éste la desplazó desde un principio de su proyecto de reforma. En completa disonancia con su acostumbrado discurso de apelación al pueblo como poder supremo, Chávez, paradójicamente, optó por una vía de reforma muy unilateral. En vez de haber abierto la agenda al conjunto de la sociedad, inclusive promoviendo su desarrollo desde abajo, aprovechó los medios institucionales y políticos que le brindaban la propia carta magna y un parlamento con una mayoría a su favor para privatizar la agenda de la reforma. Con ello, convirtió el asunto que conduciría a un referéndum (obligatorio) en un instrumento con el que acabaría desplazando a la población; al principal actor con el cual tendría que pactar la reforma. Esto redujo las posibilidades de que el contenido de ésta se aproximase a las preferencias de la mayoría de los venezolanos.

Dentro de lo que fue la experiencia (fallida) de reforma constitucional de 2007, lo que más llama la atención es que Chávez haya optado por una agenda tan cerrada de reforma después de haber sido el artífice de una constitución con mecanismos tan abiertos para propiciar un cambio constitucional. El indiscutible avance que registra la CRBV en cuanto a los mecanismos para su reforma está, principalmente, que en todos y cada uno de ellos no presenta ningún tipo restricciones acerca de los sujetos que pueden utilizarlos. La carta magna no limita ni a las autoridades ni a los ciudadanos el derecho a emprender una reforma de la constitución. En cualquiera de los casos, tanto el Presidente de la República o la Asamblea Nacional así como una parte de la población tienen la facultad legal de promover una iniciativa constitucional o constituyente. Era, lógico, que la CRBV recogiera de la forma más completa posible este derecho después de la experiencia *de facto* que representó la reforma constitucional de 1999[300].

El gran apoyo popular que alcanzó Chávez en las elecciones de 2006 así como la mayoría parlamentaria con la que éste contaba en la Asamblea Nacional eran muestras de que el Gobierno tenía otras opciones para promover la reforma constitucional que solo la de la iniciativa presidencial. Opciones que hubieran abierto la agenda de la reforma a un mayor número de actores, con los cuales, si bien, hubiese sido necesario pactar, también habría evitado que el referéndum sobre la propuesta se presentara como

---

informed the only way that one can select proposals that will not only defeat the status quo but other proposals as well is to make proposals that are supported by a majority, which means that the process will converge towards the preferences of the median voter". TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work..., op.cit*, pág. 132.

[300] Véase: AYALA CORAO, Carlos: "Venezuela: de la constituyente de 1999 a la reforma constitucional de 2007", en SERNA DE LA GARZA, José María (Coord.): *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, Tendencias y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2009, pp. 333- 405.

un escenario previsto en la teoría de jugadores con veto "de tómalo o déjalo"[301]. Con esta observación, el análisis no pretende caer en la formulación de hipótesis *expost facto* sobre si los resultados electorales del referéndum hubiesen sido favorables a Chávez en caso de haber optado por otra modalidad de reforma de la constitución. El punto es resaltar que el diseño que tuvo la agenda de la reforma constitucional, y por ende, el que adquirió el referéndum obligatorio, no fue el más adecuado ni en el plano político, ni tampoco en el plano legal.

El planteamiento para la reforma de la CRBV que presentó Chávez fue bastante ambicioso desde un principio. Afectaba muchos aspectos de la carta magna como para ser tratado bajo el procedimiento de reforma constitucional previsto por esta norma en el caso de cambios parciales que no afectaran su estructura y sus principios básicos. El sólo hecho de que entre las modificaciones a introducir estaba lo que definió el presidente como una "nueva geometría del poder", que no era otra cosa que su idea de organización política-administrativa de un Estado socialista[302], implicaba un proyecto de reforma de amplias dimensiones que únicamente podía ser asumido mediante un nuevo proceso constituyente, de refundación de la república y sus instituciones. Esta fue inclusive, uno de los principales elementos del debate sobre el que giró la trayectoria de la reforma, la cual se caracterizó por la conversión de la Asamblea Nacional en una especie de órgano constituyente derivado.

6.2 La conversión de la Asamblea Nacional en un órgano constituyente

El contenido del proyecto de reforma constitucional de 2007 y la manera como se terminó desarrollando pusieron en evidencia dos hechos que van más allá de los habituales, de carácter político o ideológico, recogidos por la literatura sobre el tema. El primero de ellos fue que el proceso refundacional a que había sido sometida Venezuela en 1999 había sido erróneo para sentar las bases a largo plazo de un nuevo país. El segundo fue que el Estado surgido de dicha refundación seguía funcionando en gran medida por las reglas del modelo que se pretendió sustituir. Que el presidente Chávez planteara un profundo cambio de la CRBV a tan sólo siete años de entrada en vigencia de la misma y que dicho cambio constitucional lo terminará ultimando el parlamento daba cuenta de que la república seguía sin tener un proyecto socio-político definido y que sus instituciones no habían abandonado el anterior orden fundado en 1961.

La circunstancia que conduciría a la activación del referéndum obligatorio era objetivamente la existencia de un proyecto de reforma del CRBV. Así lo prevé esta norma. Dicho proyecto, con independencia del actor facultado para formularlo, tenía que ser tramitado por el parlamento. Éste deberá discutir y aprobar o rechazar cualquier proyecto presentado. Pero que la Asamblea Nacional tuviera la facultad de modificar el proyecto original e incluso agregar dentro del mismo su propia propuesta de reforma es

[301] Según TSEBELIS: "The specific veto players that present "take it or leave it" proposals to the other veto players have significant control over the policies that replace the status quo. I call such veto players agenda setters". TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work..., op.cit*, pág. 2.

[302] Sobre el planteamiento de la "nueva geometría del poder" en la Revolución Bolivariana, puede consultarse, entre otros: TARRE BRICEÑO, Gustavo: "La nueva geometría del poder", en *Revista de Derecho Público*, n. 112, 2007, pp. 115-118; BANKO, Catalina: "De la descentralización a la nueva geometría del poder", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 2, 2008, pp. 165-181; ROJAS LÓPEZ, José y PULIDO, Nubis: "Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o experimentos de laboratorio?", en *EURE*, vol. 35, n. 104, 2009, pp. 77-100; PUERTA RIERA, María Isabel: Consejos Comunales en Venezuela, en *Observatorio Laboral*, vol. 5, n. 9, 2012, pp. 43-55; BRICEÑO MÉNDEZ, Manuel: *Estado comunal: la nueva geometría del poder*, Fondo Editorial de la Asamblea Nacional Willian Lara, Caracas, 2014; MATA SANDOVAL, Meralys: "Las comunas en el sistema político venezolano", en *Revista de Derecho UNED*, n. 17, 2015, pp. 1103-1113.

una tarea distinta a la que tiene encomendada. Ello le otorgaría al parlamento el carácter de asamblea constituyente derivada. Tal procedimiento de reforma constitucional no está contemplado en la CRBV. Sin embargo, esta fue la manera como acabó configurándose el proyecto de reforma constitucional de Chávez; siguiendo, paradójicamente, el modo que estuvo previsto en la constitución de 1961 durante su vigencia.

Las diferentes fases que tuvo el diseño del proyecto de reforma constitucional de Chávez mantuvieron en su esencia el tradicional estilo que había caracterizado los anteriores intentos de reforma constitucional que había vivido el país durante su historia democrática. La única salvedad fue que el intento de 2007, logró ser aprobado por el parlamento y, por tanto, ser sometido a referéndum. Pese a contar con una novedosa carta magna, que ofrecía nuevas y abiertas posibilidades para su modificación, Chávez, en su plan para modificar la CRBV, fue fiel a las viejas prácticas y a las derogadas reglas del orden socio-político establecido por los partidos tradicionales en 1961. Como ya lo habían hecho anteriormente otros presidentes, Chávez, planteó una reforma de la constitución, elaboró un proyecto, nombró una comisión presidencial que se encargara del asunto y trasladó su proyecto al parlamento, el cual, dicho sea de paso, controlaba.

En este apartado se analiza el papel de los diferentes actores políticos e institucionales que condicionaron la activación del referéndum constitucional de 2007, el cual por su carácter obligatorio dependió de que se diera como circunstancia objetiva la existencia de una propuesta de reforma; pero cuya aparición, no obstante, sería obra de dichos actores. El argumento inicial es que los medios legales y las ventajas políticas que tuvo el Gobierno para el desarrollo de la circunstancia que conduciría a la activación de este tipo de referéndum fueron equivalentes a los que pueden llegar a tener un actor con iniciativa legal para establecer la agenda cuando se trata de poner en marcha un referéndum facultativo. Ello se tradujo en que Chávez al plantear una propuesta de reforma constitucional y fijar la trayectoria de dicha reforma tuvo el control de la agenda del proceso referendario con el cual tendría que completarse el cambio, de ser éste aprobado por el cuerpo electoral.

La propuesta que hizo Chávez en febrero de 2007 de reformar la CRBV no fue una sorpresa. Ya éste había anunciado meses antes su intención de modificar la carta magna. De hecho, dicho planteamiento había formado parte de la campaña electoral por la reelección en 2006. Chávez buscaba repetir la misma estrategia que había utilizado en 1998 cuando ganó por primera vez la presidencia y logró forzar un cambio constitucional en 1999: acometer de forma inmediata una (nueva) reforma de la constitución aprovechando el estadio de (gran) popularidad con el que cuenta al inicio todo gobierno. En esta oportunidad, el presidente partía de cuestionar el propio *statu quo* que él había conseguido establecer, argumentando que en éste se habían "colado" algunos elementos del viejo modelo democrático, construido por los partidos tradicionales. Chávez necesitaba seguir invocando el modelo político, supuestamente superado, con el que discrepaban los venezolanos para poder justificar la reforma constitucional.

La reforma de la constitución, sin embargo, ya no era algo novedoso y sugerente para la población y menos en la forma como Chávez se inclinó por realizarla. Después de la experiencia inédita en la democracia venezolana de la elección de un órgano constituyente en 1999, Chávez retrocedió al mismo estilo de hacer política que había distinguido el antiguo orden que él, irónicamente, tanto cuestionaba. Contrario a lo señalado por el discurso oficial y por algunos defensores de dicha reforma, ésta se caracterizó por ser excesivamente corporativa. La elaboración del proyecto de reforma no salió del entramado institucional controlado desde el vértice por el presidente. En

vista de que Chávez optó por asumir directamente la iniciativa de la reforma, el primer paso que éste dio fue la creación del Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (COPRE-CRBV).

El papel de este Consejo fue darle forma (jurídica) a los planteamientos de Chávez. Su función fue estrictamente instrumental. Dicho órgano, sin embargo, presentaba un perfil más político que técnico. A diferencia de anteriores comisiones presidenciales para la reforma del Estado, conformadas por especialistas en la materia, el COPRE-CRBV estuvo integrado, en su mayoría, por diputados de la Asamblea Nacional, todos del bloque oficialista, por las autoridades de los distintos poderes públicos y por algunas figuras del mundo de la cultura, comprometidas, públicamente, con la Revolución Bolivariana[303]. El presidente Chávez, en esta ocasión, prescindió de académicos y expertos (nacionales) que pudieran objetar sus planes de reforma o no mostraran coincidencia entre ellos sobre dicho proyecto[304]. Entre más compacto fuera el Consejo desde punto de vista ideológico y político se evitaría cualquier disidencia que terminara empañando la imagen de la reforma[305].

El decreto de creación del COPRE-CRBV estableció que las actividades de este órgano "…se realizarán de conformidad con los lineamientos del Jefe del Estado en estricta confidencialidad"[306]. Dicho Consejo funcionó durante tres meses bajo una atmosfera secreta, la cual sólo era interrumpida de vez en cuando por el anuncio de algunos planteamientos sobre el proyecto de reforma que hacía el propio Chávez en sus habituales alocuciones por los medios de comunicación. Cualquier información que llegaba a la opinión pública en torno a la elaboración y al contenido del proyecto era muy imprecisa y general producto de la forma tan fragmentaria como Chávez y algunos miembros del Consejo hablaban acerca del desarrollo del proyecto de reforma. El hermetismo, incluso, se incrementó tras la entrega por el COPRE-CRBV al presidente de un borrador del proyecto a finales de abril de 2007. A partir de ese momento, la formulación final del proyecto que se debía presentar a la Asamblea Nacional se convirtió en una actividad privada de Chávez.

La participación de otros actores políticos o sociales en el desarrollo del proyecto de reforma constitucional fue, prácticamente, nula desde el principio. Más allá

---

[303] Véase: Decreto n. 5138 del 17 de enero de 2007, en *Gaceta Oficial* n. 38.607 del 18 de enero de 2007.

[304] Era de sobra conocido en el país, que el presidente Chávez contaba con varios asesores extranjeros, entre ellos, el ideológico del llamado *Socialismo del Siglo XXI*: Heinz Dietrich. Aunque esta vez "los consejeros del príncipe", como en su día el profesor Antonio CAMOU denominó a los tecnócratas nacionales responsables de los programas de ajuste estructural, no respondían a recetas de los organismos financieros multilaterales, es igual de cierto que los asesores de la Revolución Bolivariana provenían de otros *think tanks* internacionales cuya actividad principal es la consultoría privada (al mismo tiempo que secreta y a la sombra) para aquellos gobiernos –especialmente, de países del tercer mundo- que contraten sus onerosos servicios técnicos. El ascenso de estos nuevos consultores a partir del llamado «giro a la izquierda» en América Latina y su responsabilidad en el fomento de gobiernos populistas en la región es un fenómeno pendiente de estudio. Sobre el papel que jugaron los tecnócratas en tiempos de las reformas de mercado de finales del siglo XX, véase: CAMOU, Antonio: "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n. 152, 1997, pp. 54-67.

[305] Esta situación ya se había presentado anteriormente, cuando Chávez, una vez electo presidente en 1998, designó una comisión de expertos nacionales para realizar la reforma de la Constitución de 1961. Algunos de ellos, como Jorge Olavarría, Osvaldo Álvarez Paz, y Tulio Álvarez, al poco tiempo abandonaron este órgano por discrepancias sobre la manera (inconstitucional) mediante la cual se pretendía llevar adelante el cambio constitucional. Acerca de este hecho, puede consultase: COMBELLAS, Ricardo: "El proceso constituyente y la Constitución de 1999", en *Politeia*, vol. 26, n. 30, 2003, pp. 100-113; ÁLVAREZ, Tulio: *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007.

[306] Decreto n. 5138 del 17 de enero de 2007, en *Gaceta Oficial…, op.cit.*

de las reuniones a puerta cerrada que mantuvo el COPRE-CRBV con Chávez en varias oportunidades, no hubo ninguna convocatoria de consulta sobre la reforma con otros sectores del país, como el de las universidades, los sindicatos, el empresariado, ni siquiera con aquellos colectivos sociales surgidos durante los primeros años de la Revolución Bolivariana. La incorporación de la sociedad civil en el diseño de la propuesta tampoco fue promovida por Chávez una vez que recibió del Consejo el proyecto de reforma. El presidente lo único que hizo fue seguir reproduciendo de manera incesante el discurso que había utilizado durante la campaña electoral de 2006 sobre la necesidad de convertir a Venezuela en una república socialista siguiendo los principios del denominado *Socialismo del Siglo XXI*. Una doctrina que era completamente desconocida para la gran mayoría de los venezolanos.

Los partidos políticos de la oposición que en un inicio habían expresado cierta cautela ante las intenciones del Chávez de reformar la CRBV, mostrándose, inclusive, proclives a participar, reaccionaron de forma contraria a la vía adoptada finalmente por el presidente para hacer la reforma. El hecho de que Chávez intentara modificar la carta magna a través del procedimiento de reforma constitucional y no del de una asamblea constituyente dejaba a dichos partidos sin posibilidades de poder participar; los dejaba fuera del juego de manera automática. Éstos ya no controlaban las instituciones del Estado y menos aquellas que tuvieran algún papel en la instrumentación de la reforma. Es decir, no tenían influencia sobre ninguno de los jugadores con veto institucional en el proceso de reforma. Frente a esta situación, el camino por el que optaron los partidos de la oposición, tal como se verá más adelante, fue la subvertir el discurso oficial de la reforma; acción en la cual partieron con ventaja ya que el contenido de la misma había sido manejado de modo muy confidencial por el Gobierno.

La estrategia de Chávez de eliminar potenciales rivales a su proyecto de reforma no se pone en duda. Era lógico que el presidente optara por aquella opción de reforma que neutralizara de antemano a los partidos de la oposición, pero de allí a cerrar el paso también a la participación de la sociedad civil era dar por sentado que la población ya estaba alineada con los planes de reforma sin ni siquiera conocerlos. Esto, en realidad, lo que ponía en evidencia era que Chávez se había acostumbrado sin ningún inconveniente a la tradicional usanza del presidencialismo como expresión distorsionada del mandato representativo; una práctica muy típica de los anteriores líderes populistas que caracterizaron a la democracia fundada en 1961. La vieja idea de que un gran apoyo popular obtenido en las urnas bastaba como fundamento para que el presidente gobernara siempre con total discrecionalidad ya que la población apoyaría las sucesivas políticas que se hicieran de esta manera seguía muy vigente en la Revolución Bolivariana.

Las dramáticas dimensiones de este *presidencialismo popular* fueron tales que el elemento más extravagante que contenía la estrategia de Chávez para reformar la CRBV fue que mezclaba sin el más mínima moderación un planteamiento de cambio constituyente, pero que no lo era realmente, con un diseño de reforma controlado en todas sus fases por Chávez. Éste, al tomar posesión para su tercer mandato en enero de 2007, anunció al país la puesta en marcha de lo que él llamó: "los cinco motores constituyentes"[307]. El presidente volvía a emplear con fuerza la idea de la constituyente

[307] Los "cinco motores constituyentes" propuestos por Chávez fueron: una ley habilitante, una amplia reforma constitucional, una campaña de educación basada en el socialismo, una nueva distribución político-territorial del país y una expansión de la figura de la comuna como nueva unidad territorial, política y administrativa del Estado. Véase: CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: *Nada detendrá la Revolución Socialista en Venezuela. Juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013)*: Palacio Federal Legislativo, miércoles, 10 de enero de 2007,

dentro de sus planes de reforma, aunque de una manera muy singular. Los dos primeros de estos supuestos motores constituyentes, eran nada más y nada menos que una ley habilitante, la cual otorgaba poderes plenos al presidente para legislar, y el otro una iniciativa presidencial de reforma constitucional. En ninguna de estas acciones había, ni de lejos, un llamado al auténtico poder originario que encarna cualquier proceso constituyente. Lo que había era un proyecto de cambio del orden legal concentrado en manos del presidente.

El modo tan centralizado que Chávez le dio al proceso de reforma constitucional tuvo su mayor expresión en el trabajo a puerta cerrada que él mismo realizó durante varios meses sobre el borrador que le entregó el COPRE-CRBV. No fue hasta la segunda semana de agosto de 2007 que se empezó a conocer más en detalle el contenido del proyecto de reforma de la CRBV a partir de la entrega de éste a la Asamblea Nacional por el presidente Chávez[308]. Sin que sea necesario entrar a valorar el texto de la propuesta presentada por Chávez, lo importante a destacar en esta oportunidad es que fue el presidente en solitario, quien haciendo uso de la facultad que le otorga la constitución de 1999, indujo a la creación de la circunstancia objetiva que conduciría a la celebración de un referéndum obligatorio: presentó un proyecto de reforma constitucional. Con ello sentó las bases de la agenda de dicho proceso referendario. Ahora bien, correspondería –por ley- al Parlamento terminar de definir esta agenda.

La Asamblea Nacional era, formalmente, el principal jugador con veto institucional en la activación del referéndum (obligatorio). De la decisión que este órgano tomara con respecto al proyecto de reforma constitucional presentado dependía la puesta en marcha de unos comicios en donde se convocaría a la población electoral para que aceptase o rechazase dicha reforma. Debido a ello, a simple vista, podría pensarse que el establecimiento de la agenda del referéndum no estuvo entonces, como se dijo al principio, controlada por Chávez, sino que éste tuvo que acordar de forma competitiva con el Parlamento dicha agenda. No obstante, la manera como la Asamblea Nacional gestionó la iniciativa de reforma constitucional del presidente hace imposible definir dicho proceso como competitivo. Fue más bien un proceso cooperativo, a raíz del control que tenía Chávez sobre el poder legislativo. Este último acabó por completar el proyecto de reforma que el propio presidente no podía arriesgarse a presentar debido a que las grandes dimensiones que hubiese adquirido el proyecto en un principio habrían confirmado de modo muy evidente que dicha reforma suponía la convocatoria de una constituyente originaria.

El trámite parlamentario obligatorio por el que debía pasar el proyecto de reforma constitucional del presidente Chávez fue más una ventaja que un inconveniente para éste, pero no sólo porque tenía a la Asamblea Nacional a su favor. Sino porque ésta en vez haber simplemente aprobado del proyecto de reforma se convirtió en coautora del mismo. El Parlamento no ejerció la correspondiente función de control sobre la propuesta de cambio constitucional del presidente. El órgano legislativo, por el contrario, lo que hizo fue generar otra iniciativa de reforma que se sumó a la presentada

---

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas, 2007. Sobre el primero de estos controvertidos "motores constituyentes": la Ley Habilitante, sancionada por la Asamblea Nacional el 31 de enero de 2007, la *Revista Española de Derecho Constitucional*, publicó en su edición n. 79 de 2007, pp. 211-218, una especie de manifiesto político de un grupo de profesores universitarios venezolanos. Dicho manifiesto lleva por título: "La Ley Habilitante por ser una «Ley de plenos poderes» está totalmente viciada de inconstitucionalidad".

[308] Para un conocimiento detallado de dicho proyecto de reforma, véase: *Anteproyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías*, en http://cdn.eluniversal.com/2007/08/16/reformaconstitucional2.pdf, fecha de consulta: 20/11/2014.

por Chávez. En términos muy simples, podría decirse que no fue uno el proyecto de reforma constitucional que terminó aprobando la Asamblea Nacional; en realidad, fueron dos proyectos (concatenados). Ello, en términos político-institucionales, tuvo otras implicaciones que han pasado bastante desapercibidas dentro de la literatura sobre el tema, centrada, por lo general, en señalar el carácter inconstitucional y autoritario que tuvo el proceso de reforma.

El primero de los alcances que tuvo el hecho de que la Asamblea Nacional no se limitara a aprobar o rechazar el proyecto de reforma presentado por Chávez, sino que asumiera ella misma la iniciativa de la reforma, fue que ésta acabó adoptando el carácter de asamblea constituyente (derivada). La extensión que al final presentó el texto de la reforma que se sometió a referéndum demuestra que el presidente Chávez logró establecer en cierta medida un proceso constituyente a su manera. Un proceso, donde, paradójicamente, el principal ausente fue el poder originario. Esta fue la segunda vez en la que el proceso de reforma impulsado por Chávez dejaba al margen a la población; al actor con el que tendría que acordar el cambio, a través de un referéndum obligatorio. Puede que hasta fuera comprensible que no involucrara a la población, al inicio, en el desarrollo de la propuesta, pero es que tampoco les dio la oportunidad a los venezolanos de elegir una asamblea constituyente que, al menos, discutiera y ampliara dicha propuesta.

La ausencia de un auténtico órgano constituyente, electo por los venezolanos, retrocedió la manera de hacer la reforma de la CRBV a las caducadas pautas del orden constitucional de 1961. En éste se establecía que era el parlamento el encargado de elaborar, discutir y aprobar los proyectos de reforma de la constitución para después someterlos a referéndum. Aunque en 2007 no fue la Asamblea Nacional la que asumió la iniciativa de reforma, dicho órgano fue el receptor de una propuesta (presidencial) que no se limitó a sancionar. El parlamento fue mucho más allá: planteó también una reforma[309]. Hay una gran diferencia entre haber realizado modificaciones puntuales al proyecto de reforma presentado por Chávez, a partir de la discusión en la Cámara de dicho proyecto, y el haber formulado otra propuesta de reforma, la cual vino a conjugarse con la inicial. En este caso, la Asamblea Nacional se convirtió en un productor adicional de la propuesta.

El enroque institucional gobierno-parlamento que caracterizó la elaboración definitiva del proyecto de reforma constitucional vino a incrementar el perfil corporativo que había presentado la iniciativa de Chávez desde el principio. El proceso de diseño llegó, incluso, hasta ser endogámico; reservado, prácticamente, al conjunto de grupos políticos que conformaban el Polo Patriótico. El circuito de formulación del proyecto fue tan cerrado que los mismos diputados que antes habían participado como integrantes del COPRE-CRBV fueron los principales encargados de conducir la iniciativa dentro de la Asamblea Nacional[310]. En medio de esta situación tan hermética, la singular fórmula que se le ocurrió al oficialismo para aparentar una supuesta participación de la población dentro la definición de la propuesta de cambio de la

[309] ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 2 de noviembre de 2007, Palacio Federal Legislativo, Caracas.

[310] Entre ellos estaban la entonces Presidenta de la Asamblea Nacional, Cilia Flores y los diputados oficialistas Carlos Escarrá, Earle Herrera, Ricardo Sanguino, Nohelí Pocaterra y Roberto Hernández, este último, en ese entonces, Vicepresidente de la Asamblea Nacional. Sin embargo, de todos ellos, el caso más emblemático fue el del diputado Carlos Escarrá. Dicho diputado fue el presidente de la *Comisión Mixta para el Estudio del Proyecto de Reforma de la Constitución* de la Asamblea Nacional tras haber formado parte de la COPRE-CRBV. Sobre la composición de la Comisión que se creó en la AN, véase: INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS PEDRO GUAL: *Observatorio Socialista de Venezuela…, op.cit.*, pág. 3.

CRBV fue el denominado "parlamentarismo de calle", el cual no pasó de algunos encuentros puntuales que realizaron diputados del Polo Patriótico con ciertas organizaciones sociales vinculadas al mismo[311].

La segunda de las implicaciones que trajo consigo el hecho de que la Asamblea Nacional fuera coautora del proyecto de reforma constitucional, en vez de fiscalizadora de éste, fue que el Parlamento quedó eliminado como jugador con veto dentro del proceso. La Asamblea Nacional, o mejor dicho, la mayoría oficialista que regía la misma, al asumir la iniciativa de cambio constitucional, se convirtió en otro actor que más bien pasó a tener que acordar la propuesta (ampliada) de reforma con la población (a través del referéndum obligatorio). Lo de menos eran los posibles «acuerdos» entre Chávez y su bancada parlamentaria para mantener la línea original de reforma marcada por el primero. Al ser el poder legislativo también autor del proyecto, ello garantizaba su aprobación por el Polo Patriótico. Esta situación hacía que el control del referéndum siguiera estando en el actor que promovió la reforma, es decir, en manos de Chávez.

La Asamblea Nacional habría mantenido su posición de jugador con veto institucional dentro del proceso de reforma si únicamente se hubiese limitado a aprobar el proyecto presentado por Chávez. Al estar el Parlamento controlado por el oficialismo ello era previsible. Dicho órgano estaba de antemano alineado dentro del conjunto de actores contra ese *statu quo* que representaba la CRBV para transformar al país en una república socialista. Pero la estrategia de reforma constitucional de Chávez estuvo por encima de un típico escenario de alineación de preferencias entre el Gobierno y el Parlamento, que sirviera para sacar adelante el proyecto. Dicha alineación sirvió a Chávez más bien para convertir a la Asamblea Nacional en el testaferro de su propuesta de reforma. Le correspondería, entonces, al Parlamento velar por que ésta se concretara lo más pronto posible, tal como lo había exigido el propio Chávez[312].

La prioridad que dentro de la agenda legislativa tuvo el proyecto de reforma constitucional sólo puede explicarse por el peso político del oficialismo en la Cámara. Como si se tratara formalmente de un órgano constituyente, el Parlamento se abocó a trabajar en la reforma de la CRBV pese a que estaban aún pendientes de discusión y aprobación leyes orgánicas que figuraban en las disposiciones transitorias de dicha constitución, entre ellas, la ley electoral. Ello puso en evidencia que el momento de cuando crear la circunstancia objetiva que conduciría a la celebración (obligatoria) del referéndum era un aspecto que controlaba Chávez al tener la mayoría en el Parlamento, que le garantizaría la aprobación oportuna del proyecto de reforma. Aunque la Asamblea Nacional –según la constitución- tenía hasta tres años para decidir sobre el asunto, está lo resolvió en sólo tres meses, conduciendo al país a un referéndum, que si bien era obligatorio, su agenda seguía estando controlada, inclusive, en la estructuración de la pregunta por Chávez.

6.3 La formulación por el parlamento de la pregunta del referéndum a petición de Chávez

La aprobación del (doble) proyecto de reforma constitucional por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 representó la puesta en marcha del referéndum en el

[311] Consúltese: APORREA: "Parlamentarismo Social de Calle activa Circuitos de apoyo a consulta de Reforma Constitucional", en: https://www.aporrea.org/actualidad/n100266.html, fecha de consulta: 20/03/2015.

[312] "Propongo que en la nueva… en la nueva no, en la Constitución reformada a partir del 2008, porque yo creo que pudiéramos hacer el referéndum, hay tiempo de hacerlo en diciembre, en diciembre, hay tiempo. El debate es de todos los días. Hay quienes han dicho, no que dos años… ¿dos años? Bueno esa es una posibilidad, pero nosotros no queremos en dos años, nosotros queremos es hacerlo rápido.", CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: Programa *Aló Presidente*, n. 291, 26 de agosto de 2007.

que el cuerpo electoral tendría que decidir si aceptaba o no los cambios propuestos por la díada Gobierno-Parlamento que lideraba Chávez. Aunque dicho proceso referendario fue obligatorio y su activación se dio de forma automática, el mismo fue orquestado desde arriba. Sin la iniciativa presidencial de cambiar la CRBV y sin la sanción de la iniciativa de reforma por el órgano legislativo no habría tenido lugar ningún referéndum. En este caso, el supuesto carácter "pasivo" que, según la teoría de los jugadores con veto, define a los referéndums obligatorios fue precisamente lo que menos se presentó. Ni siquiera la estructuración del contenido del referéndum estuvo exenta del control por el poder ejecutivo y ello fue así porque desde un inicio el resto de actores del sistema que tenían poder de veto institucional sobre la reforma renunciaron al mismo. Ninguno de estos actores objetó el modo de instrumentación que estaba presentando el proceso de cambio constitucional.

La Asamblea Nacional no fue el único actor que renunció a su condición como jugador con veto institucional dentro de la reforma constitucional. Otro que también hizo lo propio fue el Tribunal Supremo de Justicia[313]. Mientras el primero lo hizo al convertirse en coautor del proyecto de reforma, el segundo lo hizo al emitir una serie de sentencias en donde expresaba que cualquier acción legal (en contra del proyecto) sólo sería admisible hasta tanto se completara la reforma[314]. Es decir, después de celebrarse el referéndum. La exagera participación del primero dentro de la iniciativa presidencial de modificar la CRBV y la pasmosa inhibición del segundo frente a dicha iniciativa allanó el camino para la estructuración de un referéndum según las exigencias de Chávez. Tanto el poder legislativo como el judicial, al haber, respectivamente, ampliado y secundado la propuesta de modificar la constitución hecha por el poder ejecutivo, acabaron otorgándole a este último el control definitivo sobre la manera como se consultaría a la población acerca de dicha propuesta.

En este apartado se analiza la dimensión formal y práctica del proceso de formulación del cuestionario que tuvo el referéndum. Se trata de una parte de la construcción de la agenda del proceso referendario que, en el caso venezolano, dicha facultad legal la tiene el promotor de la reforma constitucional. Aunque es cierto que la tramitación parlamentaria del cualquier proyecto de reforma de la CRBV puede condicionar la formulación de la interrogante con la que éste será consultado a la

[313] La actitud complaciente del TSJ a los planes de Chávez y muy especialmente en torno a la iniciativa de reforma constitucional de 2007 se encuentra muy bien documentada en el libro de CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; HERRERA ORELLANA, Luis A.; RODRÍGUEZ ORTEGA, Rosa E. y STEFANELLI GRATEROL, Giuseppe: *El TSJ al servicio de la Revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013)*, Editorial Galipán, Caracas, 2014. Consúltese en concreto el capítulo 3: "Los criterios del TSJ".

[314] Véase, como ejemplo, la Sentencia de la Sala Constitucional de TSJ (magistrado-ponente: Francisco Antonio Carrasquero López) en torno a "la acción de nulidad, por razones inconstitucionalidad, contra la Reforma Constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, basada en la iniciativa del Presidente de la República, ejercido conjuntamente con acción de nulidad, por razones de inconstitucionalidad, contra la Resolución Nº 071102-2862, dictada por el Consejo Nacional Electoral el 2 de noviembre de 2007, por medio de la cual se convocó a la realización del Referendo Aprobatorio de la Reforma Constitucional para el 2 de diciembre de 2007", presentada en noviembre de 2007 por un grupo de ciudadanos. En dicha sentencia, el TSJ declara "improponible" la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad solicitada por tratarse, según criterio de los magistrados de dicho Tribunal, de «actos de trámite», «preparatorios», de un proyecto de reforma constitucional del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional, sin ningún resultado concluyente, los cuales "…se encuentran vinculados a la consecución de un acto referendario aprobatorio o reprobatorio, el cual reviste carácter definitivo… son actos de trámite y, en tal sentido, resultan inimpugnables de forma separada e independiente del acto definitivo.", TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 27 de noviembre de 2007. Solicitud de Nulidad de la Reforma Constitucional*, Caracas, 2007.

población, también es innegable que el control de dicho aspecto del referéndum por parte del actor impulsor de la reforma está garantizado legalmente si éste cuenta con el respaldo de mayoría en la Asamblea Nacional. Siguiendo la teoría de los jugadores con veto, esto supone que el actor con esta clase de "ventajas posicionales para controlar la agenda"[315] verá reforzada su facultad legal inicial para disponer a discreción sobre la forma como será consultado su planteamiento de cambio constitucional.

La reforma de una constitución puede sonar a un asunto que no tiene mayor discusión en cuanto a lo que se refiere: modificar la principal ley de un país. Esta convención universal podría, sin embargo, dar lugar a lecturas erróneas sobre una aparente simplicidad en la realización de los referéndums cuando se trata de este tipo cuestiones o en el menor de los casos restarle importancia a su estructuración. Es obvio que el tema central sobre el que girará la interrogante de un referéndum que se activa a raíz de la reforma de cualquier constitución será indudablemente el cambio constitucional. Pero esta interrogante encierra una propuesta cuya forma de presentar al electorado es objeto de decisión. Esto se traduce en que un actor del sistema, por lógica, el órgano encargado de realizar los comicios, es el responsable de dicha decisión. La cuestión está cuando ni siquiera este órgano tiene completa autoridad para tomarla, ya que el marco legal establece que otros pueden hacerlo.

La CRBV tiene, entre otras tantas peculiaridades, una configuración legal que ofrece poco margen para el desarrollo de acuerdos (abiertos y competitivos) en el caso de su reforma desde arriba, especialmente, cuando ésta es promovida por el poder ejecutivo. En su artículo 344, dicha ley fundamental establece que:

> El referéndum se pronunciará en su conjunto sobre la reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiese solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.[316]

De esto se desprende que los respectivos actores con iniciativa legal para promover una reforma constitucional también tienen la facultad para fijar de antemano la manera como debe votarse la reforma en el referéndum.

El modo en que podría estructurarse cualquier referéndum sobre una reforma de la CRBV es, a tenor de lo que ésta establece, una prerrogativa adicional del actor con facultad legal para promover un cambio de la constitución. Queda a criterio de éste si solicita o no, dentro de su proyecto, la forma que tendría la estructura del cuestionario. Solo tiene que tomar en cuenta que cada pregunta debe girar, como mínimo, en torno a "una tercera parte" de la propuesta de reforma que presente. Esta posibilidad de fraccionar el contenido de la cuestión a votar en el referéndum, además de introducir ambigüedad sobre la regla electoral que vendría a definir la aprobación de la reforma constitucional, sería a todas luces un derecho más propio de un referéndum facultativo que de uno de carácter obligatorio. Un ejemplo, de ello, como se vio en el segundo capítulo, estaba en la LOSPP de 1997. Esta Ley, que contemplaba únicamente la celebración de referéndums facultativos, preveía, como era lógico, que el promotor de la

[315] TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work...*, *op.cit*, pág. 99 y ss.
[316] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999, Caracas.

iniciativa de un referéndum acompañara su propuesta con la respectiva pregunta que éste tendría.

La posibilidad legal por parte del promotor de la reforma de poder establecer la manera en que será consultada dicha reforma al electorado fue una facultad de la Chávez prescindió en el proyecto de reforma constitucional que entregó a la Asamblea Nacional en agosto de 2007. En realidad, éste no necesitó hacerlo ya que controlaba el Parlamento. Daba igual en cuál fase de la reforma se fijara la pregunta del referéndum. Más bien, de haberla fijado en la propuesta inicial habría dado una imagen de que su proyecto era definitivo, lo cual, posiblemente, hubiera dificultado el camino para que la Asamblea Nacional se uniera como coautora de la reforma[317]. En cambio, al haberse producido esta situación, el Parlamento se convirtió en el (nuevo) actor con facultad legal para definir el modo en que sería estructurado el contenido del referéndum. Pese a la existencia del CNE, el cual había adquirido en la constitución de 1999, el rango de "poder electoral", este otro poder del Estado, no tuvo ninguna participación en la formulación del contenido de un referéndum que se supone era obligatorio.

El papel que le atribuye la CRBV al CNE dentro de cualquier proceso de reforma constitucional es bastante auxiliar: organizar la celebración del referéndum. Poco, por no decir nada, tiene que ver el supuesto *Poder Electoral* en la confección del cuestionario bajo el cual podría ser sometido un proyecto de reforma a los votantes. Esto quedó demostrado a partir de la iniciativa de reforma constitucional que asumió la Asamblea Nacional tras recibir el proyecto original presentado por Chávez. Fue el órgano legislativo el que completó dicho proyecto, lo sancionó y a su vez estableció la pregunta del referéndum y el resto de la estructura del contenido del cuestionario. Esto último es aún más significativo, dado que el planteamiento inicial que tenía el oficialismo de someter a referéndum todo el proyecto de reforma en su conjunto tuvo que ser abandonado al poco tiempo por las dimensiones que éste terminó adquiriendo. A los treinta y tres artículos que tenía la iniciativa presidencial de reforma, se sumaron treinta y seis artículos más a modificar por parte de una Asamblea Nacional que actuó como un órgano constituyente derivado[318].

La iniciativa de reforma constitucional de Chávez sirvió para configurar desde arriba un proceso constituyente, pero sin la presencia del poder originario. Esta paradójica situación trató de ser matizada mediante la pregunta tan grandilocuente que formuló la Asamblea Nacional para someter el proyecto final de reforma: "¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final; presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?"[319]. No obstante, dicha pregunta lo que dejaba claro era que

[317] No obstante, meses antes, en una entrevista realizada a la entonces Presidenta de la Asamblea Nacional, la diputada Cilia Flores, por la periodista Sara Díaz, del diario *El Universal*, la mencionada parlamentaria señaló que: "El presidente de la República es quien lleva la iniciativa y será él quien tendrá que hacer la propuesta de pregunta al CNE". DÍAZ, Sara: "Un acuerdo de confidencialidad blinda la reforma constitucional. Entrevista, Cilia Flores, presidenta de la Asamblea Nacional", en *El Universal*, 20 de febrero de 2007, pág. 5.

[318] Los artículos a ser reformados que incluyó el Parlamento fueron: 21, 64, 71, 72, 73, 74, 82, 98, 103, 109, 152, 153, 157, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 272, 279, 289, 293, 295, 296, 299, 301, 303, 337, 338, 339, 341, 342, 348. ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela…, op.cit.* Para una lectura crítica y en profundidad de dicho proyecto, véase: BREWER-CARÍAS: Allan R.: *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, n. 43, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

[319] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 071102-2862, mediante la cual resuelve, entre otros, convocar y fijar el día dos (2) de diciembre de 2007, como la fecha para la celebración del

la dinámica político-institucional para intentar modificar la carta magna fue muy *sui generis*; alejada en sus formas de lo que representaba un modesto ajuste de las reglas básicas del sistema. A partir de señalar una supuesta articulación entre el Parlamento, el pueblo y el presidente Chávez en el desarrollo de dicha propuesta de reforma, la pregunta acabó expresando, por el contrario, un proceso de cambio muy distinto, incluso, del previsto por la propia CRBV para estos casos.

La CRBV no establece en ninguna parte que su modificación parcial se realiza mediante un proceso constituyente derivado. Lo que fija la carta magna en su artículo 342 es que la Asamblea Nacional tiene la misma facultad de iniciativa que el Jefe del Estado y que una fracción de los electores para presentar un proyecto de reforma. Dicho proyecto, una vez presentado, debe ser discutido y aprobado por la Asamblea Nacional, teniendo hasta dos años para hacerlo y no necesariamente dentro del mismo período constitucional. La Constitución Bolivariana, además, distingue en el caso de la iniciativa del Parlamento que ésta, por un lado, sólo podrá presentarse si cuenta con el respaldo de la mayoría de sus integrantes, pero por otro lado, señala que la propuesta será sancionada, para ser sometida a referéndum, si reúne el apoyo de las dos terceras partes de la Cámara. Es decir, debe ser aprobada de la misma forma que una propuesta de reforma planteada por el Presidente de la República o por una presentada por iniciativa de los ciudadanos.

Como el resto de los actores con facultad para proponer un cambio constitucional, la Asamblea Nacional puede plantear un proyecto, pero ello no significa que la discusión y aprobación del mismo en su seno la convierta de manera automática en un órgano constituyente. De ser así, cualquier iniciativa, con independencia del actor que la promoviera, conllevaría *per se* el establecimiento de una constituyente. Esto, por una parte, despojaría de su valor como iniciativa popular cualquier propuesta de reforma nacida de la población, ya que el Parlamento no se limitaría a aprobar o rechazar dicha propuesta; éste la asumiría como el argumento de base para emprender su propia iniciativa. Por otra parte, le otorgaría al poder ejecutivo la facultad de conminar al poder legislativo a iniciar un proceso constituyente cuando el primero de éstos presente una propuesta de reforma constitucional. Esta última situación fue la que en realidad se produjo cuando Chávez entregó a la Asamblea Nacional su proyecto para modificar la CRBV en 2007.

La actuación de la Asamblea Nacional como órgano constituyente quedó reflejado en la pregunta formulada. Ésta no ocultaba las dimensiones del proyecto de reforma. El sólo hecho de que la propuesta final de cambio constitucional incluyera un conjunto disposiciones: quince transitorias, una derogatoria y una final, mostraba el verdadero alcance que tendría la modificación de la CRBV[320]. Esta iba más allá de la sustitución de un conjunto de artículos. También se establecían plazos para legislar sobre un gran número de materias, quedarían sin efecto de forma inmediata otras leyes y, por último, se fijaba una refundición del texto constitucional con los cambios

---

REFERENDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL sancionado por la Asamblea Nacional", *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 400, Caracas, 02 de noviembre de 2007.

[320] La Disposición Final del Proyecto fijaba que, una vez aprobada en referéndum la reforma, "… imprímase íntegramente en un solo texto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la reforma aquí sancionada y en el correspondiente texto único corríjanse los artículos aplicando la nueva terminología señalada en esta Reforma Constitucional, en cuanto sea aplicable suprimiéndose y sustituyéndose de acuerdo al contenido de esta Reforma así como las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación.". Esta «nueva terminología» no era otra que la referida al Socialismo; principio rector de una constitución completamente diferente a la de 1999. *Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela…, op.cit.* (El subrayado es nuestro).

introducidos[321]. Era una reforma integral; compacta. Había muy poca diferencia entre dicha reforma y un proceso constituyente como tal. Hasta la propia pregunta recordaba al anterior proceso de cambio constitucional de 1999. Ésta, muy bien, podría haberse usado en aquella ocasión.

La pregunta formulada por la Asamblea Nacional podía perfectamente hacer alusión a una reforma total de la carta magna. En dicha interrogante se mencionaba que el proyecto incluía la modificación de títulos y capítulos, cambios que eran contrarios a lo previsto en el artículo 342, el cual limitaba la reforma constitucional a "…la sustitución de varias de sus normas que no modifiquen la estructura…". Lo único que, en realidad, le faltó a la pregunta fue agregar el calificativo de «constituyente» a la Asamblea Nacional. Ésta fue, a fin de cuentas, el órgano que había presentado y sancionado el proyecto. Al igual que en 1999 la iniciativa de reforma había surgido del presidente Chávez y la había consumado una asamblea constituyente (originaria) que sustituyó en aquel entonces al Congreso. Esta vez había sido la Asamblea Nacional el órgano constituyente (derivado), pero el actor que fue desplazado en este caso fue la población; el actor con el que había que acordar –en referéndum- el cambio.

La prueba evidente de que Chávez utilizó al Parlamento como un órgano constituyente para intentar instrumentar un cambio profundo de la CRBV está en que en el referéndum no hubo una clara separación entre los planteamientos de reforma presentados inicialmente por Chávez y los que después incluyeron los parlamentarios de la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional. La constitución de 1999 no niega la posibilidad de que puedan ser presentados dos proyectos de reforma a la vez y por distintos actores. La Asamblea, muy bien, podía, por una parte, haber aprobado el proyecto del presidente y, por otra parte, también haber presentado y aprobado una iniciativa propia de reforma de la carta magna, la cual, inclusive, no contrariara la hecha por el Jefe del Estado. El problema es que un escenario como éste, de todas maneras, habría puesto a ambos actores, que tenían preferencias similares con respecto al cambio, en una situación de competencia frente a la población. O el Parlamento, en manos del oficialismo, aprobaba simplemente la iniciativa del Gobierno, o asumía la iniciativa de este último como suya.

La Asamblea Nacional asumió hasta tal punto la propuesta de reforma de Chávez que en el contenido del cuestionario formulado por dicho órgano legislativo para someter a referéndum el proyecto final de reforma constitucional las modificaciones planteadas por el Presidente de la República se presentaron mezcladas con las que hizo el Parlamento. Las enormes dimensiones que alcanzó el proyecto conllevaron al Polo Patriótico a optar por presentar la propuesta al electorado en dos grandes bloques de artículos, aunque sin ninguna claridad sobre los criterios de agrupación de éstos. Era una sola pregunta, pero los electores responderían con un Sí o un No a un primer grupo de artículos reunidos en un denominado *Bloque A*, para seguidamente y de acuerdo con la misma pregunta responder de igual forma a un segundo grupo de artículos agrupados en el llamado *Bloque B*. La única información que contenían estos dos bloques sobre los artículos a reformar era el número que cada uno de ellos tenía asignado dentro de la carta magna.

[321] Entre las leyes que, prácticamente quedarían sin efecto con la entrada en vigencia de la reforma constitucional estaba la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación de Competencias del Poder Público de 2003. Esta sería una consecuencia directa de la aplicación de la Disposición Décima Tercera del Proyecto que establecía que: "En un lapso no mayor de un año serán transferidas todas las competencias que correspondan por esta Constitución al Poder Nacional y que actualmente estén atribuidas a los otros niveles del Poder Público.", *idem*.

El diseño del cuestionario del referéndum resumió la propuesta de reforma constitucional en un puñado de números, sin ningún orden aparente. Éstos no fueron organizados de manera consecutiva en los dos bloques. La numeración saltaba entre un bloque y otro. En el *Bloque A*, se encontraban, por ejemplo, los artículos 18, 70, y 87 mientras que en el *Bloque B*, estaban, entre otros, los artículos 21, 71, 72 y 82. Si el objetivo era separar en dos grupos la gran cantidad de artículos, se podían haber colocado los artículos de forma ascendente, comenzando en el primer bloque y continuando con la otra mitad en el segundo. Lo que había era un completo desbalance entre un bloque y otro, pero no sólo por la ausencia de un orden en la numeración. También el primero de los bloques contenía más artículos que el segundo. Es decir, el grueso de la reforma constitucional estaba en el primer bloque. Éste reunía cuarenta y seis artículos, mientras que el B tenía apenas veintitrés[322].

El papel hegemónico que tuvo la Asamblea Nacional en la estructuración del cuestionario del referéndum puede dar a primera vista la impresión de que éste órgano le arrancó al Gobierno el control de la reforma y de su correspondiente proceso referendario. No obstante, el mismo contenido del cuestionario demuestra que el Parlamento careció de una identidad propia como agente del cambio constitucional propuesto. En cuanto actor que acabó teniendo la facultad para decidir sobre la manera como se votaría la reforma, el Parlamento tuvo la oportunidad de presentarles a los venezolanos (en dos bloques) tanto la propuesta del Gobierno como la propuesta complementaria creada en la Cámara. Sin embargo, la Asamblea Nacional renunció a dicho poder de veto. Lo hizo cuando mezcló en el cuestionario su propuesta de reforma con la propuesta de modificar la CRBV que planteó originalmente Chávez.

La Asamblea Nacional pudo haber optado por colocar en un primer bloque los treinta y tres artículos que propuso reformar inicialmente Chávez y en un segundo bloque los treinta y seis artículos que dicho órgano legislativo planteó que además debían ser reformados. La cuestión es que ello también hubiese representado para Chávez un escenario competitivo, donde el Parlamento más que un actor alineado a la coalición reformista contra la CRBV se convertía en un actor independiente dentro del proceso de reforma; con las mismas posibilidades que el Gobierno para acordar con la población un cambio de la carta magna. La única forma de evitar esto es que la Asamblea Nacional aprobara y presentara al electorado un sólo proyecto de reforma constitucional; sin distinciones entre lo planteado por el presidente Chávez y lo propuesto por el poder legislativo.

El rasgo más peculiar del cuestionario fue que esa mezcla de propuestas reformistas de Chávez y de su bancada parlamentaria se concentró en el primer bloque. Es como si el oficialismo, al proponer dos bloques de respuesta, buscaba que, al menos, uno de ellos, especialmente el primero, lograra salir ganador en el referéndum. Este fue un asunto que no estaba claro; ni siquiera en la constitución de 1999. La misma señala, de forma expresa, que: "…el referendo se pronunciara en su conjunto sobre la reforma…", pero no dice nada en el supuesto de una votación separada de la reforma en la cual no todas las respuestas obtengan el mismo veredicto. En este aspecto el

[322] En la boleta electoral, la pregunta del referéndum fue presentada así: "¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final; presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?", **Bloque A**. Artículos: 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342, 348. SI/NO.
Bloque B. Artículos: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338, 339. SI/NO. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, n. 400…op.cit.* (Lo resaltado en negritas es nuestro).

cuestionario introducía aún mayor ambigüedad ya que el número de respuestas podía conducir a una situación de empate. Podía haberse dado el caso de que en el referéndum uno de los dos bloques de artículos a reformar hubiese resultado ganador el Sí mientras que el otro hubiese ganado el No. Afortunadamente, esta situación no se presentó.

El CNE no hizo ningún reparo ni al texto ni a la estructura del cuestionario del referéndum elaborado por la Asamblea Nacional. El respaldo jurídico que desde un comienzo había tenido el Parlamento por parte del TSJ hacía incuestionable en el plano legal cualquiera de las actuaciones del órgano legislativo para sacar adelante la reforma solicitada por Chávez[323]. Tampoco los rectores, en su conjunto, del órgano comicial mostraron intenciones de objetar la marcha que seguía el diseño del proyecto de reforma constitucional. No era la primera vez, como se observó en el capítulo sobre el llamado referéndum sindical de 2000, que el CNE declinaba a ser un garante de la constitución. Ya era muy habitual que el ente electoral renunciara a su condición de jugador con veto institucional en los distintos procesos referendarios que se promovían desde arriba (por Chávez) e intensificara, por el contrario, el uso de dicha posición cuando se trataba de iniciativas de referéndums promovidas desde abajo (por los partidos de la oposición).

La posición del Poder Electoral fue, desde un principio, la cooperar con el plan de cambiar la constitución impulsado por Chávez. La segura aprobación por la Asamblea Nacional del proyecto de reforma constitucional que obligaba a la celebración del referéndum fue el aval que utilizó el CNE para justificar todas y cada una de sus actuaciones sobre la organización del referéndum realizadas antes de la sanción de dicho proyecto[324]. En este sentido, la celebración de referéndum, más que proceso obligatorio marcado por la ley, se caracterizó por ser un proceso electoral inducido de antemano; cuando Chávez presentó al Parlamento en agosto de 2007 su propuesta de reforma de la CRBV. Para el CNE, la aparición de la circunstancia que condujo al referéndum de diciembre de ese año no ocurrió al momento de aprobarse el proyecto de reforma. La agenda de dichos comicios ya había sido establecida con anterioridad a este requisito formal. El llamado «Poder Electoral» sólo tuvo que limitarse a cumplirla.

6.4 El perfil facultativo de Chávez en la convocatoria del referéndum obligatorio para reformar la constitución

La aparición de la circunstancia que conduciría a la celebración del referéndum obligatorio nunca fue un hecho incierto en el caso de la propuesta de reforma constitucional de Chávez. Aunque el Parlamento tenía hasta dos años para tomar una

[323] El argumento que prevaleció de parte del máximo tribunal del país giró siempre en torno a la supuesta «soberanía popular» que fundamentaba al proyecto de reforma constitucional que presentó el Presidente Chávez y que después completó la Asamblea Nacional. Sobre este hecho, el profesor Emilio Urbina Mendoza, de la Universidad Católica Andrés Bello, ha alertado acerca del empleo abusivo por el TSJ de conceptos políticos bastante imprecisos como el de "voluntad popular" para fijar criterios jurídicos y realizar interpretaciones sobre ciertos procesos legales y constitucionales. URBINA MENDOZA, Emilio: "La influencia de la voluntad popular sobre la interpretación constitucional judicial en Venezuela: ¿Abuso de los conceptos jurídicos indeterminados?, en *Estudios de Deusto*, vol. 58, n. 2, 2010, pp. 363-375. Véase también al respecto: NIKKEN, Claudia: "Soberanía popular y reforma constitucional. Breve análisis crítico sobre la fallida reforma constitucional iniciada por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007, desde el punto de vista de la soberanía popular", en *Anuario de Derecho Público*, n. 1, 2007, Universidad Monte Ávila, pp. 83-105.

[324] Véase, por ejemplo, la Resolución núm. 071011-2795 del CNE, mediante la cual este órgano resuelve dictar tres semanas antes de que la Asamblea Nacional aprobara el proyecto de Reforma, las *Normas para la constitución de agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos que participaran en el referendo de la reforma constitucional*, en *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 397, Caracas, 19 de octubre de 2007.

decisión en torno a la misma, desde el principio tanto el presidente de la república como la propia Asamblea Nacional dieron señales de que el proyecto de reforma se concretaría en menos de doce meses[325]. Chávez buscaba repetir la experiencia de 1999, de un cambio constitucional exprés. Sólo necesitaba que su propuesta fuera aprobada por el poder legislativo en el menor tiempo posible, ya que la carta magna le garantizaba que, cuando mucho, a los treinta días después la reforma sería votada en referéndum. Dado que Chávez tenía la mayoría en el Parlamento, ambas situaciones se dieron por descontadas entre los distintos actores. Uno de estos actores fue el CNE, el cual comenzó a organizar el referéndum mucho antes de su activación (oficial)[326].

El plazo para la celebración de un referéndum en los casos de modificación de la CRBV es bastante desconcertante si se toma en cuenta la supuesta originalidad que Chávez solía atribuirle a la carta magna. Pese a ser la llamada Constitución Bolivariana un texto que supuestamente rompía de forma radical con el anterior orden establecido por los partidos tradicionales, mantiene de éste ciertos elementos. Uno de ellos es que conserva el mismo plazo de treinta días que preveía la constitución de 1961 para someter a referéndum un proyecto de reforma (integral) tras su aprobación por el poder legislativo. En este apartado se describen los rasgos que caracterizaron la fase comicial del referéndum constitucional de 2007. Se pone especial énfasis en la campaña electoral realizada tanto por el oficialismo como por la oposición y cuyo desarrollo estuvo definido por el perfil facultativo que terminó adoptando el referéndum a favor del Gobierno como consecuencia del control que tenía éste sobre la Asamblea Nacional.

La reforma de la CRBV por la vía de la iniciativa constitucional puede llegar a ser un proceso muy expedito si su principal promotor cuenta con el apoyo parlamentario necesario para sancionar el proyecto de reforma en la Asamblea Nacional. A diferencia de una reforma por la vía constituyente, cualquier modificación (parcial) de la constitución requiere la urgente celebración de un referéndum. Es un tanto peculiar que la CRBV mientras fija que el Parlamento tiene hasta veinticuatro meses para acordar si aprueba o no cualquier propuesta de cambio de la carta magna que le sea presentada, los ciudadanos sólo cuentan con el breve tiempo de un mes para conocer y dar en las urnas su veredicto sobre la propuesta que apruebe la Cámara. Además de los problemas de información que esto último puede acarrear, le termina otorgando al poder legislativo el monopolio sobre el momento (adecuado) de cuándo realizar el referéndum.

El carácter extraordinario que, lógicamente, rodea a los referéndums como instituciones que interrumpen el funcionamiento regular de la democracia representativa ha solido ser confundido en la doctrina y en la jurisprudencia con una cierta urgencia en la celebración de los mismos[327]. El hecho de un referéndum sea un evento

[325] Véase el artículo de REYES, Theis: "AN 'enciende' el primer 'motor', en *El Universal*, 31 de enero de 2007, pág. 4, en el que se reseña el cronograma de once meses establecido por el bancada oficialista en el Parlamento para avanzar en reforma constitucional siguiendo la solitud hecha por Chávez tres semanas antes en la sesión de investidura como presidente reelecto.

[326] CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución N° 070906-2717 mediante la cual se aprueba el CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PRE-REFERENDARIAS PARA LA CONSULTA POPULAR DESTINADA A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL presentado por el ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, ante la Asamblea Nacional", en *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 398, Caracas, 31 de octubre de 2007. En realidad, tal como lo expresa el número de dicha resolución, el mencionado cronograma fue aprobado por la junta directiva del CNE el día 6 de septiembre de 2007.

[327] Véase: SOTO BARRIENTOS, Francisco: "El referéndum en Latinoamérica: Un análisis desde el derecho comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, n. 136, pp. 2013, pp. 317-346; SAÉNZ ROYO, Eva: La regulación del referéndum en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España", en *Revista española de derecho constitucional*, año 36, n. 108, 2016, pp. 123-153. Sobre el caso español propiamente, consúltese, entre otros: LINDE PANIAGUA,

extraordinario dentro de una democracia no significa que su desarrollo suponga rapidez. Lo extraordinario no está en la urgencia que debe tener la instrumentación del proceso de consulta sino en lo inusual que éste representa dentro de la actividad habitual de cualquier sistema democrático (parlamentario o presidencialista). El criterio de inmediatez que en la CRBV se le volvió a atribuir a los referéndums obligatorios para decidir una modificación del texto constitucional choca con la realidad de cualquier proceso comicial en la actualidad. Éste requiere de tiempo no sólo para su organización sino también para que los votantes conozcan las distintas ofertas políticas que se les presentan.

El plazo que fija la CRBV para la realización de un referéndum con el cual decidir cualquier reforma de la misma establece en todo caso un escenario de urgencia cuyo responsable es la Asamblea Nacional. Esto hace que la organización de dichos comicios así como la realización de la campaña electoral se vean forzados a un vertiginoso desarrollo; supeditado a la decisión que tome este órgano legislativo. Ello, sin embargo, no fue un problema para los planes de reforma de Chávez. Fue, más bien, una ventaja. Con dichas prescripciones, la carta magna le aseguraba al presidente de la república un cronograma electoral exacto; previsible desde el preciso instante que planteó la reforma constitucional, a principios de 2007. El referéndum era un proceso indetenible, pero no porque fuera obligatorio, sino porque Chávez controlaba los aspectos que harían posible su realización.

La opción de la reforma constitucional, con todo que ésta conllevaría a la obligatoria celebración de un referéndum, era la mejor alternativa que tenía Chávez para poder controlar el proceso de cambio de la CRBV. Aunque parezca contradictorio, el presidente era el primer interesado en celebrar dicho referéndum obligatorio. Éste le serviría para legitimar la manera como se llevó a cabo la reforma; al margen de la convocatoria de una constituyente originaria. Lo importante era que el referéndum se realiza de manera oportuna y el único actor del cual esto dependía era la Asamblea Nacional. Esta era una condición que Chávez tenía resuelta, ya que éste al contar con la mayoría en el Parlamento el control de la agenda sobre la celebración del referéndum se trasladó a sus manos. Dicha situación habría sido más difícil que se presentara si el proceso de reforma hubiese sido desarrollado por un órgano constituyente electo por los ciudadanos. Su elección hubiera dado lugar a un auténtico escenario sin jugadores con veto.

La disposición fijada en la CRBV de someter el proyecto de reforma a referéndum en el plazo de un mes no representaba un deber para Chávez porque éste logró convertir esta obligación en una facultad. Dicha transformación fue posible porque Chávez controlaba la Asamblea Nacional. Es decir, controlaba al actor responsable de crear la circunstancia objetiva que obligaría a la celebración del referéndum. Este tipo de situaciones no son consideradas por la teoría de los jugadores con veto. Ésta se limita a señalar que en un determinado sistema político un actor puede contar con ventajas posicionales o con medios institucionales para controlar la agenda. Dicha teoría no considera que ciertas ventajas posicionales con las que cuente un actor le pueden permitir a éste tener acceso de forma indirecta a algunos medios

---

Enrique y HERRERO LERA, Miguel: "Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum, en *Revista del Departamento de Derecho Público*, n. 6, 1980, pp. 83-105; ARAUJO, Joan Oliver: "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, n. 15, 1986, pp. 95-148; PÉREZ SOLA, Nicolás: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Secretariado de Publicaciones, Jaén 1994; LÓPEZ, José Luis: *El referéndum en el sistema político español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia Editorial, Valencia, 2005.

institucionales para controlar la agenda. La ventaja de tener mayoría en el Parlamento, le permitió a Chávez el control de cuándo se realizaría el referéndum.

El carácter formal y obligatorio que rodea el plazo de celebración del referéndum y que ningún actor del sistema supuestamente podía controlar, ya que está fijado en la constitución, acabó siendo controlado por Chávez. Tras la aprobación del proyecto de reforma por la Asamblea, lo único que le faltaba al presidente de la república para modificar la constitución de 1999 era sacar a la gente a votar, especialmente a su gente; a aquel sector (mayoritario) de la población que lo había apoyado en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, donde logró la reelección. La premisa de Chávez era que todo venezolano que había votado por él en dichas elecciones había votado por el Socialismo, por tanto avalaría su propuesta de cambio constitucional en esta dirección[328]. El presidente confió que tenía un electorado cautivo, incluso, alineado ideológicamente de forma coherente con su proyecto de reforma.

El argumento de Chávez, en parte, era razonable. Ningún actor promovería la generación de la situación que conduciría a la puesta en marcha de un referéndum obligatorio sino no prevé de antemano que cuenta con el apoyo mayoritario del cuerpo electoral, ya que este será el jugador con veto con el que se tenga que acordar el cambio. El presidente gozaba de una altísima popularidad como para confiar que en una convocatoria de referéndum para modificar la constitución podía continuar repitiendo los éxitos electorales que había tenido hasta entonces. El problema de este razonamiento está en que un referéndum no es una clásica contienda electoral; de carácter periódico y donde se enfrentan distintas ofertas políticas altamente personalizadas de forma respectiva en un conjunto de candidatos. Para empezar el *statu quo* que quería modificar Chávez no representaba la personificación de ninguno de los habituales adversarios a los que había derrotado anteriormente. Era Chávez contra la constitución de 1999.

La falta de un «enemigo» claro, al que Chávez pudiera atribuirle la responsabilidad sobre la situación que motivaba a modificar la CRBV, fue uno de los principales aspectos que caracterizó la campaña del referéndum constitucional de 2007[329]. Desde el mismo momento que Chávez planteó la necesidad de reformar la carta marga, su mensaje estuvo cargado de una especie de revisionismo interno sobre el proceso constituyente de 1999; de lo que se incluyó y de lo que no se consideró en la Constitución Bolivariana cuando ésta fue elaborada[330]. Era un mensaje que, en vista de

[328] En el discurso de entrega a la Asamblea Nacional del proyecto de reforma constitucional, Chávez, refiriéndose a sí mismo en tercera persona, expresó: "Así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces –y muchas veces me quedé mudo– en 1998, "Vamos a Constituyente", el candidato Presidente Hugo Chávez dijo: "Vamos al Socialismo" y todo el que votó por el candidato Hugo Chávez, votó para ir hacia el socialismo. No podemos traicionar la esperanza popular ni el mandato popular, es una responsabilidad suprema la construcción del Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista.", CHÁVEZ FRÍAS, Hugo Rafael: *Discurso de Orden del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo del entrega de la Propuesta de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional, Palacio Federal Legislativo, 15 de agosto de 2007*, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, Sección de Edición, Caracas, 2007, pág. 15.

[329] Mediante la estrategia del oficialismo de defender la reforma de la constitución de 1999 propuesta por Chávez como una cuestión de soberanía nacional, hasta la Unión Europea, fue considerada por el Gobierno venezolano como enemiga del proyecto de reforma constitucional. Véase al respecto: "Gobierno exige a la UE que respete su soberanía en referéndum constitucional, en *El Universal*, 28 de noviembre de 2007, pág. 3.

[330] En la entrega a la Asamblea Nacional del proyecto de reforma constitucional, Chávez también expresó abiertamente que: "Estamos sembrando la semilla del socialismo. ¿Cómo lo vamos a construir si esta Constitución [de 1999] fue hecha en un momento en el cual nosotros no proyectábamos el socialismo como camino?", CHÁVEZ FRÍAS, Hugo Rafael: *Discurso de Orden del Presidente de la República*

la elevada polarización política en que se había sumido el país, iba dirigido, prácticamente, a una parte de la sociedad venezolana; a aquella que apoyaba a Chávez[331], por verse beneficiada del nuevo esquema redistributivo de la renta petrolera que éste había instrumentado siguiendo el mismo patrón populista que había prevalecido durante el viejo orden democrático; de hegemonía de los partidos tradicionales.

La campaña electoral del referéndum por parte del oficialismo estuvo orientada hacia los simpatizantes del presidente de la república; futuros militantes de su nueva organización política: el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Fue una campaña de ellos y para ellos; muy endogámica. Se concentró en los propios seguidores de la Revolución Bolivariana. Guiado de nuevo por su formación militar, Chávez definió la reforma de la CRBV como otra batalla contra quienes se aponían a la conversión de Venezuela en un Estado socialista y anticipándose a la aprobación del proyecto por la Asamblea Nacional conformó a inicios de octubre de 2007 el denominado Comando Zamora[332]. Dicho Comando, cuyo nombre era en clara alusión a un (oscuro y controvertido) comandante militar de la Guerra Federal venezolana del siglo XIX[333], fue la organización (neo-gubernamental) encargada de llevar a adelante la gestión de la campaña electoral a favor del Sí en el referéndum.

La estrategia del Comando Zamora estuvo sustentada principalmente en la figura de Chávez como factor para movilizar al electorado, dejando poco espacio a la promoción de los contenidos del proyecto de reforma. Detrás del lema de campaña: "Porque el pueblo, de que sabe, sabe", lo que hubo fue un exceso de confianza por parte del oficialismo en el votante (chavista) que había venido consecutivamente apoyando la permanencia del líder de la Revolución Bolivariana como Jefe del Estado. El apoyo que dicho electorado había demostrado hacia Chávez en el referéndum revocatorio de 2004 y en los recientes comicios presidenciales de 2006 fue interpretado por este último como la muestra de que dicha Revolución ya contaba su propio «ejército» de seguidores (incondicionales) con independencia del resto de los venezolanos que, o bien había

---

Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo del entrega de la Propuesta de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional…, op.cit., pág. 14.

[331] Sobre el tema del apoyo popular a Chávez durante su segundo y tercer mandato, véase, entre otros, a: HIDALGO, Manuel: "Chávez a votación: Venezuela ante las elecciones del 3 de diciembre", en *ARI*, n. 120, Real Instituto Elcano, 2006; SÁNCHEZ MEDERO, Gema: "Venezuela: el rendimiento electoral del 'chavismo' y el PSUV entre el 2006 y 2009, en *Ciencias de Gobierno*, Año. 3, n. 1, 2010, pp. 1-29. Para un conocimiento más detallado en torno a los orígenes de la popularidad de Chávez desde antes del inicio de la Revolución Bolivariana y durante la misma, puede consultarse: LÓPEZ MAYA, Margarita y PANZARELLI, Dinolis Alexandra: "Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano", en CHERESKY, Isidoro (Comp.): *¿Qué democracia en América Latina?*, CLACSO, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2012, pp. 205-234.

[332] La Junta Directiva del Comando Zamora, designada por Chávez, estuvo integrada por el entonces vicepresidente de la república, Jorge Rodríguez, el diputado Carlos Escarrá, el presidente de TELESUR, Andrés Izarra, el gobernador del estado Miranda, Diosdado Cabello, la diputada Gabriela Ramírez y el ministro de relaciones exteriores, Nicolás Maduro. Además, como colaboradores, estaban el ministro de Comunicación y la Información, William Lara, la viceministra de Gestión Comunicacional y la Información, Helena Salcedo y el diputado Darío Vivas. Sobre el acto de juramentación del Comando Zamora, véase la página web: http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/2200-juramentacion-del-comando-de-campana-zamora, del *Instituto de Altos Estudios del Pensamiento del Comandante Supremo Hugo Rafael Chávez Frías*, fecha de consulta: 18/06/2015.

[333] Sobre la figura de Ezequiel Zamora, puede consultarse: RODRÍGUEZ, Alfonso: *La llamada del fuego*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2005. Para conocer las raíces del significado que ha adquirido dicho personaje del período post-independentista venezolano durante la Revolución Bolivariana, véase: STRAKA, Tomás: *La épica del desencanto*, Editorial Alfa, Caracas, 2009; VILORIA VERA, Enrique: *Ezequiel Zamora y Hugo Chávez: dos caudillos en discordia*, Biblioteca Guillermo Morón, Caracas, 2010.

dejado de identificarse con la misma tras sus primeros seis años de vigencia, o bien nunca se sintieron identificados con ésta desde un principio.

El único elemento del que pudo hacer uso el Comando Zamora para mostrar como enemigos tradicionales del cambio a los partidos políticos de la oposición fue resaltando el (supuesto) discurso incoherente de éstos de defender una constitución a la que siempre habían cuestionado. No obstante, dichos partidos, como era lógico, lo que hicieron fue reposicionarse rápidamente como defensores del *statu quo* ante las modificaciones que buscaba realizar Chávez a la carta magna, en particular, la introducción de la reelección indefinida del presidente de la república. Aunque el conjunto de partidos de la oposición, reunidos en la llamada Mesa de la Unidad Democrática (MUD) no ocultaba sus reticencias con las reglas de juego establecidas en 1999, dichos partidos, como habituales actores desplazados y también autoexcluidos de los procesos de reforma constitucional durante la Revolución Bolivariana, preferían dichas reglas a las nuevas que traería la modificación de la CRBV.

La acostumbrada estrategia electoral de Chávez de evocar la amenaza latente de una vuelta al viejo esquema de los partidos tradicionales perdió fuerza en la campaña del referéndum a partir de la actuación de estas organizaciones de defender la CRBV frente a posible cambio profundo de la misma. En medio de la continuidad de muchas de las prácticas políticas de ese antiguo orden durante los gobiernos de Chávez, reflejado, entre otras evidencias, en el surgimiento de la denominada "Boliburguesía", el hecho de dichos partidos acabaran abrazando en parte la norma fundamental que había dado hasta entonces institucionalidad a la Revolución Bolivariana terminó dejando realmente al oficialismo sin mayores elementos para cuestionar a sus habituales adversarios dentro del sistema político. La ausencia de un adversario real llegó hasta tal punto que Chávez optó por la táctica del enemigo externo y señaló al, para el momento, presidente de EE.UU. George Bush, como el verdadero contrincante en el referéndum[334].

Los partidos políticos de la oposición, por su parte, aprovecharon el enorme hermetismo que rodeó desde un inicio la elaboración del proyecto de reforma constitucional para desarrollar una campaña intimidatoria sobre este proyecto, la cual iba dirigida al conjunto de la población. Dicha campaña mostraba entre las futuras consecuencias de la modificación de la CRBV la pérdida por parte de los venezolanos de la propiedad de sus viviendas, la desaparición de la clase media, a través de la correspondiente prohibición de sus hábitos de consumo e, incluso, se llegó a construir la (exagerada y absurda) matriz de opinión de que los cambios a la carta magna promovidos por Chávez otorgaría facultades al nuevo Estado socialista para gestionar la organización de la unidad familiar, especialmente, para decidir su tamaño. En realidad, la palabra *expropiación* fue sobredimensionada a unos niveles dramáticos dentro de la temprana campaña contra la reforma de la constitución que hicieron las distintas organizaciones políticas que formaban la MUD.

La estrategia de la MUD de desprestigiar el proyecto de reforma constitucional de Chávez antes de que dicho proyecto viera la luz en agosto de 2007 fue posible porque los partidos de la oposición contaron con suficiente material para hacerlo. Éste se lo proporcionó, paradójicamente, el propio Chávez al haber enunciado en un comienzo de forma muy escueta e imprecisa en qué consistía su planteamiento (socialista) de cambiar la CRBV y por no haber involucrado a la sociedad civil en la formulación de la propuesta, lo cual habría despejado las dudas iniciales que despertó tan repentina propuesta de cambio constitucional. Esta actuación del Gobierno, permitió

[334] AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS: "Chávez: El que vote por el No lo hace por George W. Bush", en https://www.aporrea.org/actualidad/n105636.html, fecha de consulta: 22/05/2015.

a la MUD construir (a tiempo) un discurso negativo sobre la reforma constitucional que llegó a ser más hegemónico que el que, de manera tardía, elaboró el Comando Zamora para promocionar los supuestos beneficios de modificar la constitución. La MUD le sacó ventaja al Polo Patriótico en la construcción de la representación social de la reforma.

La campaña anticipada de los partidos de la MUD en contra de modificar la CRBV no requirió mayor ingenio. Dicha campaña lo hizo fue articular la experiencia de las primeras expropiaciones realizadas por el Gobierno con la reforma constitucional para así generar una señal de alarma en la población sobre lo que sería el futuro de Venezuela de llegarse aprobar dicha reforma en el referéndum. La idea de la expropiación como recurso ilimitado a ser empleado por el Estado en el supuesto caso de establecerse un modelo socialista cobraba sentido tras el uso inicial de este mecanismo por parte de Chávez durante su segundo mandato[335]. En un país cuyo imaginario social desde el nacimiento de la democracia sólo entendía el bienestar común como expresión de la acumulación privada de riqueza la introducción de estas prácticas de socialización o estatización de la propiedad por parte del presidente de la república fueron vistas, cuando menos, con recelo por la mayoría.

La completa seguridad que tenían todos los actores del sistema, contrarios o a favor de modificar la CRBV, de que el proyecto de reforma sería sometido a referéndum hizo que la campaña por el Sí y por el No comenzara mucho antes del plazo oficial. Cuando el CNE anunció la convocatoria del referéndum para el día 2 de diciembre de 2007, la campaña lo que acabó fue intensificándose durante el mes previo a la votación. Dicho período se caracterizó, especialmente, por una tremenda «guerra de encuestas» de empresas demoscópicas que se comportaron en su mayoría sin menor signo de imparcialidad; unas alineadas al oficialismo, como fue el caso emblemático de 30.11 Consultores[336] y otras cercanas a la oposición, como resultó siendo la actuación de Hinterlaces[337]. La constante publicación de sondeos, donde se daban, respectivamente, como ganadoras la opción del Sí o del No, dependiendo de la encuestadora que anunciaba tales estimaciones, generó un ambiente de gran incertidumbre en el país de cara a las elecciones[338].

Era la primera vez desde la llegada de Chávez al poder, en 1999, que no había un claro ganador antes de la celebración de unos comicios. El supuesto avance de la opción del Sí que vaticinaron algunas encuestas a menos de un mes de las votaciones forzó a que algunos partidos de la oposición abandonaran el llamado a la abstención que habían venido haciendo y comenzaran a promover con mayor fuerza la opción del No.

---

[335] Solamente en el primer semestre de 2007, en plena etapa de elaboración por Chávez de su proyecto de reforma constitucional, fueron nacionalizadas dos grandes empresas del país: la Compañía Electricidad de Caracas y Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV). Sobre el tema de las expropiaciones durante los primeros diez años de la Revolución Bolivariana, véase: ALFONZO, Carmen Sofía: "El socialismo avanza de la mano de las expropiaciones", en *Debates IESA*, vol. 14, n. 4, 2009, pp. 40-43; AZUELA, Antonio: "Cultura jurídica y propiedad urbana en Venezuela. Caracas y las expropiaciones de la era del chavismo entre 2000 y 2009", en *Politeia*, vol. 34, n. 46, 2011, pp. 47-81.

[336] Según esta empresa encuestadora, en noviembre de 2007, la mayoría de los venezolanos (el 40% de los consultados) se mostraban de "acuerdo en construir una Venezuela socialista". Sólo una minoría del 10% estaba "muy en desacuerdo" con ello. Véase: 30.11 CONSULTORES: *Clima Político. Votantes Venezolanos. Presentación de Resultados*, Caracas, Noviembre, 2007, pág. 13.

[337] En un estudio realizado a mediados de 2007 por la empresa Hinterlaces, esta encuestadora señalaba, entre sus resultados, que: "Hoy más que nunca, el liderazgo del Presidente Chávez esta tan frágil y tan débil como el vidrio.", HINTERLACES: *Monitor Socio-Político: Tendencias y Coyuntura*, Resumen Ejecutivo, Caracas, agosto 2007, pág. 25.

[338] Véase al respecto: MARTÍNEZ, Eugenio: "Chávez ganará el referendo de la reforma por la abstención", en *El Universal*, 12 de noviembre de 2007, pág. 6.

Sin embargo, fue, más bien, el escaso trabajo de movilización de los seguidores de la Revolución Bolivariana por los partidos del Polo Patriótico y la forma autoritaria con la que Chávez gestionó la no renovación de la licencia radioeléctrica a un histórico y popular canal de televisión, lo que benefició a los grupos políticos y organizaciones de la sociales contrarias a la reforma de la constitución. Éstos lograron capitalizar dichos desatinos del oficialismo el día de las elecciones. El triunfo del No en el referéndum fue más por errores ajenos que por méritos propios de la MUD.

El supuesto «ejército» de adeptos de la Revolución Bolivariana no acompañó al presidente en su intento de reformar la carta magna[339]. Pese a que Chávez había logrado controlar todos los aspectos del proceso referendario al cual fue sometido el proyecto de reforma constitucional no consiguió el objetivo previsto de modificar ampliamente la CRBV. El haber dominado la agenda del referéndum para hacer que la población compareciera como jugador con veto fue insuficiente en esta oportunidad como estrategia de cambio del *statu quo* (revolucionario). El problema estuvo en el diseño de la política que fue objeto de consulta y en la promoción de dicha política con miras a su escrutinio por el cuerpo electoral. Su formulación fue muy cerrada y su exposición a los ciudadanos fue demasiado partidaria, además de sesgada. Ello no contribuyó en nada a despertar el entusiasmo de la gente que había venido de forma habitual dando su voto de confianza a Chávez.

La falta de interés del electorado, especialmente, del que había apoyado la reelección de Chávez en 2006, fue el factor principal de la derrota del Sí. Se trata de una lectura sobre la que existe bastante consenso dentro de la literatura que ha analizado los resultados de los únicos comicios en el que Chávez no obtuvo una victoria en las urnas[340]. Pero esta lectura, también se ha limitado a señalar como explicación del nivel de abstención que tuvo el referéndum, el cansancio de los venezolanos ante continuos procesos electorales o la decepción de éstos frente a la gestión gubernamental de la Revolución Bolivariana, la cual ha mantenido e intensificado mucho de los mismos vicios del pasado orden democrático que fundaron los partidos AD y COPEI. Aunque estos elementos, sin duda, formaron parte del conjunto de factores que incidieron en el comportamiento electoral durante el referéndum constitucional de 2007, la abstención que se registró en dichos comicios nunca ha sido interpretada en términos de indiferencia de la población ante la reforma de la CRBV.

La abstención que caracterizó al referéndum sobre la reforma constitucional se ha interpretado como una falta de respaldo electoral a Chávez ya que se ha partido de la premisa de que un cambio de la constitución es un asunto importante, que, por ende, interesa sobremanera a todos los ciudadanos, los cuales se abocarían a enterarse sobre la propuesta de reforma. De allí que los resultados que obtuvo el Sí y el No en el referéndum hayan sido siempre entendidos como consecuencia de la calidad de la información que tuvieron los votantes. Sin embargo, dichos resultados más que reflejar

[339] MARTÍNEZ, Eugenio: "Venezolanos dijeron 'no' a la reforma", en *El Universal*, 3 de diciembre de 2007, pág. 1.

[340] LÓPEZ MAYA, Margarita: "Venezuela post-referendo", en *Nueva Sociedad*, n. 215, 2008, pp. 17-22; RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Autoritarismo electoral y búsqueda del poder total en el proyecto político del reelegido presidente Chávez", en *Reflexión Política*, vol. 10, n. 20, 2008, pp. 70-81; LANDER, Luis E. y LÓPEZ MAYA, Margarita: "Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿Punto de Inflexión en el proceso bolivariano?, en *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 2, 2008, pp. 195-215; BREWER-CARÍAS, Allan: "La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario", en SERNA DE LA GARZA, José María (Coord.): *Procesos Constituyentes contemporáneos en América latina. Tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009. pp. 407-449.

que la gente estaba bien o mal informada sobre el proyecto de reforma constitucional, lo que expresaron fue una profunda indiferencia de un gran sector de la población con respecto a una reforma de la constitución. Para aquel entonces, sus preferencias en materia de política pública estaban en otro lugar; no precisamente en modificar la CRBV[341].

La renovación (socialista) del marco institucional de la Revolución Bolivariana a través de una reforma de la CRBV no representaba para la gran mayoría de los venezolanos un cuestionamiento del orden vigente, ni de los problemas irresueltos y derivados en sus siete años de funcionamiento, como la inseguridad, el desempleo, la corrupción administrativa, el clientelismo político[342]. Si el conjunto de la población hubiera percibido que la solución de dichos problemas pasaba por modificar la carta magna los resultados en el referéndum habrían sido otros con independencia de la calidad de la información que éstos manejaran sobre el proyecto, tal como sucedió en la reforma constitucional de diciembre de 1999. En dicha experiencia, el éxito de Chávez para elaborar y aprobar una nueva constitución fue que logró articular las preferencias del cambio que tenían los ciudadanos en esa época con su discurso radical contra el modelo de democracia que había construido los partidos tradicionales. Pero en 2007, lo que menos consideró Chávez en su propuesta de cambio constitucional fueron las preferencias que tenía la población en ese momento.

El planteamiento de Chávez sobre el llamado *Socialismo del Siglo XXI* como base de su proyecto de reforma constitucional no estuvo articulado desde el principio con las preferencias que mostraba la población. En dicho planteamiento de reforma se obvió que cualquier cambio constitucional supone la formulación y ejecución de una política pública en concreto para la cual se requiere alinear de nuevo a los distintos actores con poder de veto aunque éstos en el pasado hayan dado otras muestras de apoyo al actor que está promoviendo el cambio. En su lugar, Chávez asumió que todos estos actores ya estaban alineados a su proyecto; desde la Asamblea Nacional, pasando por el TSJ y el CNE, hasta llegar a ese gran conjunto del electorado que votó por él en las elecciones de 2006. Pero lejos de esto, el control que tuvo Chávez sobre los tres primeros lo que condujo fue al desplazamiento del último dentro del proceso de reforma y ni la partidización de muchos seguidores de la Revolución Bolivariana con la creación del PSUV, ni campaña electoral emprendida por el Comando Zamora fueron suficientes para revertir los daños causados por el temprana eliminación como jugador con veto de una parte de la población, la cual, al final, era la que tenía que comparecer para decidir sobre la reforma.

El ejercicio bélico que para Chávez supuso la reforma constitucional de 2007 se hizo emulando en gran medida la manera como en el pasado los partidos tradicionales, formulaban cualquier política de cambio institucional: al margen del conjunto de la sociedad. Ello, incluso, se puso de manifiesto después del veredicto de los electores en las urnas. La derrota del Sí en el referéndum no impidió que Chávez posteriormente emprendiera algunos de los cambios propuestos en su proyecto de reforma. Podría decirse que el alcance del referéndum fue parcial, ya que nunca hubo un control

[341] Según una encuesta nacional de la empresa Datánalisis, realizada a mediados de 2007, el 49,9% de los venezolanos consultados estaba en contra de una reforma constitucional que supusiera introducir la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República. DATÁNALISIS: *Informe de la Encuesta ÓMNIBUS de Datánalisis. Encuesta de Opinión Pública: Reforma Constitucional*, Caracas, Agosto, 2007. pág. 9.

[342] Véase: ALFREDO KELLER Y *ASOCIADOS*: *Estudio de la Opinión Pública Nacional, 3er. Trimestre de 2007*, Caracas, septiembre 2007. Según esta encuesta, la mayoría de los entrevistados, incluso los pertenecientes a la categoría "chavismo blando" estimaban que el principal objetivo de la reforma constitucional propuesta por Chávez era la de "garantizarse su permanencia en el poder", pág. 17.

político, ni constitucional, de la decisión del soberano por parte de los poderes legislativo, judicial y electoral. Del mismo modo que en 1999 Chávez había conseguido convertir en obligatorios y vinculantes los referéndums del denominado proceso constituyente, en 2007 logró convertir en facultativo un referéndum que era obligatorio y hasta consiguió relativizar el carácter vinculante que tenía este último.

6.5 El precario carácter vinculante de los resultados del referéndum constitucional

El rechazo del proyecto de reforma constitucional en el referéndum cerró a Chávez la vía legal para emprender una serie de medidas que convirtieran a Venezuela en una república socialista. Sin embargo, esta restricción formal, derivada de la victoria del No en las urnas, fue poco respetada por Chávez, quien asumió (nuevamente) el camino *de facto* para implementar de forma incremental algunas políticas basadas en los lineamientos que contemplaba su propuesta de cambio de la CRBV, denegada por los electores. El proyecto del *Socialismo del Siglo XXI* no acabó tras los resultados del referéndum, ni siquiera fue diferido. La ejecución de dicho proyecto terminó adoptando otras rutas ya habituales, como la del decreto presidencial y la de las leyes habitantes[343]. En vista de que el recurso del referéndum no sirvió a Chávez para modificar de forma inmediata el *statu quo* de la Revolución Bolivariana, éste optó por otros recursos gubernativos de encaje presidencialista, pero con un profundo resabio autoritario, para desarrollar su plan de conducir al país hacia un supuesto modelo socialista que él mismo llegó a llamar de manera iconoclasta "Socialismo Bolivariano".

El escaso reconocimiento de Chávez al veredicto de las urnas no se quedó en plano discursivo. Para una vez que el presidente promovía en primera persona un referéndum previsto en la constitución, sus resultados fueron, prácticamente, desconocidos por éste. Ello se debió, por supuesto, a que los mismos acabaron siendo contrarios a sus propósitos. Mientras que a inicios de la Revolución Bolivariana, Chávez alentó y consiguió la celebración de referéndums que no estaban dispuestos en el ordenamiento legal siete años más tarde cuando pudo emplear uno que sí lo estaba lo que menos hizo fue acatar después el veredicto de la mayoría. Una situación a la que también contribuyeron el resto de poderes del Estado; controlados e inmóviles ante la incuestionable legitimidad de Chávez. A raíz de su gran popularidad, la decisión de los venezolanos en el referéndum resultó siendo relativizada por el oficialismo, ya que tales comicios no mermaron en nada el amplio respaldo social del cual gozaba su líder.

El referéndum sobre la reforma de la constitución nunca representó un plebiscito para el gobierno de Chávez. La victoria del Sí no tuvo ningún efecto sobre la legitimidad del presidente. Éste apenas comenzaba un nuevo período constitucional después de haber sido reelecto en diciembre de 2006. A esto hay que sumar que el planteamiento constituyente presente en la iniciativa de reforma constitucional de Chávez puso en suspenso hasta cierto punto al país, como ya había sucedido en 1999. Ello sirvió para postergar la valoración de la población sobre la gestión gubernamental durante sus primeros meses, creándose más bien un ambiente de expectativa, pero también de incertidumbre, sobre el rumbo que tomaría la Revolución Bolivariana en los próximos seis años. El tema de la reelección indefinida, por ejemplo, que se planteaba

[343] Sobre la Ley Habilitante de 2007, consúltese: CUEVAS GARCÍA, María Gabriela: "La Ley Habilitante", en *Revista SIC*, n. 692, 2007, pp. 56-60; VILLASMIL BOND, Ricardo: *Aspectos claves de la Ley Habilitante de 2007*, Serie Diálogo Democrático, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2007. Véase también la cronología realizada por Roberto Deniz de las Leyes Habilitantes durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, DENIZ, Roberto: "Con Leyes Habilitantes se diseñó el modelo socialista", en *El Universal*, 11 de octubre de 2013, pág. 6.

con la reforma era una cuestión a futuro; a largo plazo, muy lejana para ese momento, cuando aún no había pasado ni un año del inicio del mandato (renovado) de Chávez. No había en ese entonces mayor espacio temporal para una evaluación retrospectiva de los venezolanos que vinculara el referéndum con el desempeño del Gobierno[344].

En este apartado se describe el poco reconocimiento y el escaso cumplimiento que los poderes públicos, en especial el poder ejecutivo, dieron a los resultados de un referéndum cuyo fallo, en esta ocasión, era vinculante. La premisa principal es que la dinámica de funcionamiento del denominado referéndum constitucional de 2007 fue, paradójicamente, contraria a la que siguió el llamado referéndum constituyente de 1999. Mientras el referéndum que dio lugar a la reforma de la constitución en el primer gobierno de Chávez no estaba previsto en la carta magna de entonces y, por encima de ello, sus resultados fueron acatados por completo por las autoridades, el referéndum para modificar la CRBV que se celebró en el tercer gobierno de Chávez, pese a haber estado contemplado legalmente, sus resultados tuvieron muy poca observancia por parte de los poderes de Estado.

La celebración de referéndums no previstos legalmente son situaciones que, aunque irregulares, tienen un carácter excepcional dentro del funcionamiento de cualquier sistema político (representativo). Dichos referéndums son situaciones límites, que suelen responder la mayoría de las veces a factores políticos, los cuales terminan imponiéndose por encima de la norma. En ocasiones, son una salida pactada por los actores del sistema ante la inexistencia o escaso rendimiento de otros mecanismos formales para resolver una determinada crisis[345]. Esto último es lo único que logra justificar el uso del referéndum de manera extralegal. En este tipo de circunstancias las consecuencias de lo que expresen las urnas son más que impredecibles. Todo ello es muy distinto a la realización de un referéndum pautado en el ordenamiento jurídico, donde la finalidad y los efectos que producirán los resultados de las elecciones están fijados de antemano. Si alguna de las pautas establecidas no se cumple a cabalidad no hay razón política, ni de Estado, que lo justifique. La poca observancia de las reglas lo que indica es un funcionamiento muy débil o distorsionado de dicha IDD.

Los resultados del referéndum constitucional, que impidieron a Chávez el poder cambiar la CRBV, dan a entender, en principio, que dicha IDD funcionó de forma efectiva para conservar el sistema vigente; que se cumplió la decisión de las urnas y lo establecido por las reglas. No obstante, para lo que, sin duda, sirvió el referéndum fue para mantener intacto (por poco tiempo) el contenido de la constitución. Los referéndums pueden ser muy efectivos en el plano normativo o en el plano real. Pero para que los referéndums sean instituciones realmente efectivas que contribuyan alterar o conservar el sistema deben serlo en ambos planos, especialmente en el real. El referéndum de 2007 sólo lo fue en el plano normativo. Por lo demás, el sistema comenzó a cambiar en muchos de sus aspectos originales tras la victoria del No. Aunque las reglas formales del sistema se conservaron no sucedió lo mismo con algunas de sus instituciones.

El referéndum constitucional de 2007 fue de todo, menos conservador. El escaso funcionamiento de dicho referéndum como institución para mantener el *statu quo* se

[344] A mediados del año 2007, Chávez, incluso, había recuperado parte de la popularidad (10 puntos) que había perdido a principios de ese mismo año como consecuencia de la renovación de la licencia al canal de televisión RCTV. Véase: ALFREDO KELLER Y *ASOCIADOS*: *Estudio de la Opinión Pública Nacional, 3er. Trimestre de 2007…, op.cit,* pág. 4.

[345] Un ejemplo, entre muchos, fue el caso de la llamada "crisis constitucional rusa" de 1993, que tuvo como salida un referéndum. Véase al respecto: SOBCHAK, Anatoli: *La nueva constitución rusa: el derecho a construir una sociedad democrática*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, págs. 17 y ss.

evidenció en los cambios que progresivamente fue introduciendo Chávez durante su tercer mandato. Los primeros de estos cambios fueron de carácter nominal, aunque no por ello menos importantes, ya que establecieron toda una nueva nomenclatura a las diferentes instituciones y organismos del Estado, la cual estaba vinculada con el giro socialista (a lo bolivariano) del presidente. Una de estas instituciones fueron las fuerzas armadas, que pasaron a denominarse "Bolivarianas"[346]. Pese a que algunas de estas modificaciones habían comenzado antes, como fue el caso de incorporar el concepto de "poder popular" en la denominación de los distintos ministerios[347], se trataba de aspectos, no sólo de estilo, que formaban parte de las propuestas de cambio del proyecto de reforma constitucional rechazado por los venezolanos en el referéndum.

El nuevo nombre fijado a las fuerzas armadas era expresión de un proceso de ideologización de este sector para convertirlo por completo en partidario del proyecto de revolución de Chávez. Éste último había comenzado tal proceso, entre otras acciones, con el otorgamiento a los militares de beligerancia en el mundo civil y político tras su llegada a la presidencia de la república en 1999. El derecho al sufragio, establecido en la CRBV, para todos los integrantes activos de los distintos componentes de las fuerzas armadas fue apenas la primera fase del plan de Chávez de integrar a los militares dentro de la estructura (neocorporativa) de la Revolución Bolivariana[348]. Dicha integración que pretendía ser constitucionalizada a través de la reforma de la carta magna siguió su curso a pesar de la negativa en las urnas del proyecto de reforma. Los cambios en este sector continuaron hasta tal punto que en 2008 Chávez decretó la creación de la Milicia Nacional Bolivariana[349].

La completa desinstitucionalización de las fuerzas armadas como ente encargado exclusivamente de la seguridad y defensa de la nación y su alineación al servicio del proyecto socio-político de Chávez fue uno de los rasgos más elocuentes en su tercer período presidencial. No es que los militares perdieran el monopolio (legal) de las armas con la creación de las milicias bolivarianas, fue la excesiva e indiscriminada incorporación de las fuerzas armadas en la gestión gubernamental y en la administración

[346] Véase: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: "Decreto n. 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB)", en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 5891, Extraordinario, del 31 de julio de 2008. Sobre los alcances de dicho decreto de Chávez, puede consultarse: ALVARADO ANDRADE, Jesús María: "La nueva Fuerza Armada Bolivariana (comentarios a raíz del Decreto Nº 6.239, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana)", en *Revista de Derecho Público*, n. 115, 2008, pp. 207-214.

[347] Véase como ejemplo, el cambio de denominación en 2008 del Ministerio de Finanzas cuyo nuevo nombre pasó a ser: Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: "Decreto n. 6.236, por el cual se cambia la denominación del Ministerio de Finanzas", en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 38.974, de 16 de julio de 2008.

[348] El papel que han jugado las fuerzas armadas en la Revolución Bolivariana ha sido objeto de un gran número de estudios. Al respecto, puede consultarse, entre otros: NORDEN, Deborah: "¿Autoridad civil sin dominación civil?: Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez", en *Nueva Sociedad*, n. 213, 2008, pp. 170-187; ÁLVAREZ ITRIAGO, Rosángel Mariela: "De la 'Constitución de papel' a los 'factores reales de poder': avance del militarismo en Venezuela (1998-2008)", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 15, n. 2, 2009, pp. 35-56; JÁCOME, Francine: *Fuerza armada, Estado y sociedad civil en Venezuela*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2011; SÁNCHEZ MEDERO, Gema: "Fuerza Armada en la Revolución Bolivariana de Venezuela (1999-2012)", en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 19, n. 68, 2014, pp. 598-617.

[349] Consúltese el "Decreto n. 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB)"…, *op,cit.* Sobre los orígenes de esta organización militar, véase: ASOCIACIÓN CIVIL CONTROL CIUDADANO: *Milicia Nacional Bolivariana: Un cuerpo armado al margen de la Constitución*, Estudio de Caso, Asociación Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional, Caracas, 2016.

pública lo que ha borrado las fronteras entre el mundo civil y el militar, convirtiendo a este último sector en un "anillo burocrático" más del aparato estatal y con reservado, por no decir inexistente, control administrativo de sus actuaciones; las cuales son, prácticamente, de «secreto militar». El enorme grado de penetración de las fuerzas armadas dentro de la gestión pública durante la Revolución Bolivariana se tradujo en un factor de menor transparencia en el manejo de los recursos del Estado.

Entre otros cambios que habían comenzado sin haberse reformado la norma fundamental y que siguieron adelante a pesar de los resultados en el referéndum fue la creación de ciertas instituciones de base social que fueran equivalentes a los poderes públicos, especialmente a aquellos con facultades ejecutivas y legislativas. Este fue el caso de las comunas, las cuales se fundamentaban en un supuesto "poder popular". La cuestión, sin embargo, estaba en que la CRBV no establece este poder como uno de los poderes del Estado; ni siquiera se refiere a su existencia. El poder popular era, más bien, uno de los elementos que Chávez quería incorporar con su reforma en la carta magna para así completar los pasos iniciales que ya había dado a través de la promulgación de una Ley de Consejos Comunales en 2006[350]. El presidente había emprendido su viraje al socialismo sin contar antes con un marco legal que pudiera avalar el giro en dicha dirección. Para bien o para mal, el llamado poder popular no estaba configurado constitucionalmente, ni tampoco ninguna de las posibles instituciones mediante las cuales éste pudiera organizarse.

Pero el desarrollo del Estado Comunal, que había previsto Chávez en su proyecto de reforma constitucional, continuó después del referéndum. El presidente nunca se detuvo en sus planes de construir un nuevo modelo de Estado que diera fundamento al denominado Socialismo Bolivariano. Esta propuesta superó el plano de la retórica y fue materializándose progresivamente, sin que ello generara mayor perturbación dentro del sistema vigente. Esto fue posible porque se hizo de manera paralela al mismo. Era la forma típica que Chávez empleaba cuando de ningún modo (*de jure* o *de facto*) podía cambiar ciertas instituciones del sistema. Ya lo había venido haciendo con los sindicatos, con las universidades, incluso, con las organizaciones patronales de la industria y el comercio. Al lado de las instituciones propias del Estado democrático y descentralizado, contemplado en la CRBV, habían empezado a surgir, a duplicarse y hasta a coexistir otras que evidenciaban la presencia de otro Estado (bolivariano, revolucionario y socialista). Tal situación se observaba con mayor claridad en las provincias y municipios donde gobernaba el oficialismo así como en los organismos de la administración central.

La denominación de las distintas instituciones estatales con una gramática de corte socialista fue una de las formas en las que se hacía presente ese nuevo Estado (revolucionario). Ello era parte de una reforma administrativa ya en ejecución para dotar a éste de las estructuras necesarias de nuevo modelo económico de base colectiva, proyecto que no se vio suspendido con la derrota del Sí el referéndum. Un ejemplo de esto fueron los cambios experimentados por el Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular, creado en 2004. Dicho Ministerio, que sería renombrado en 2006 como Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, fue reestructurado en

[350] ASAMBLEA NACIONAL: *Ley de los Consejos Comunales*, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 5806, Extraordinario, de 10 de abril 2006. En torno a la experiencia de los consejos comunales durante la Revolución Bolivariana, véase: MACHADO, Jesús: "Participación social y consejos comunales en Venezuela", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, n.1, 2009, pp. 173-185. También un interesante debate sobre este tema, puede verse en: ARENAS, Nelly y OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée: *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?: Los consejos comunales y las diputas sobre la hegemonía democrática*, AVARO, Dante y VÁZQUEZ VALENCIA, Daniel (Comp.), Editorial Teseo, Buenos Aires, 2010.

2009 para convertirse en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Ello demuestra que el presidente Chávez, en vez de haber paralizado su política de promoción y desarrollo de los consejos comunales y de las comunas como "células sociales del territorio", la intensificó después del referéndum. De muy poco valió que los electores rechazaran el establecimiento de dichas figuras, contempladas en el proyecto de reforma constitucional.

El plan de reorganización del territorio nacional que presentó Chávez en su propuesta de cambio de la CRBV, si bien era lógico que no podría llevarlo a cabo al haber perdido el referéndum, algunos aspectos del mismo fueron, de todas maneras, ejecutados con la ayuda de la Asamblea Nacional. Por encima de la creación de las comunas, uno de los cambios más destacados fue la organización del Distrito Capital. Dicha medida fue producto de la sanción en 2009 por el Parlamento de una norma (extraordinaria) que regulaba dicho Distrito: la Ley Especial de Organización y Régimen del Distrito Capital[351]. Esta unidad político-territorial, contemplada en el artículo 16 de la constitución, terminó adoptando dentro dicha Ley el rango de dependencia federal cuya autoridad principal pasó a ser designada directamente por el presidente de la república. Ello supuso el restablecimiento de la vieja figura del Distrito Federal, lo cual era uno de los planteamientos contenidos en el listado de cambios que estaban previstos por Chávez a la Constitución Bolivariana en 2007.

La pérdida de la Alcaldía Metropolitana de Caracas por el oficialismo en las elecciones regionales de noviembre de 2008 fue en realidad el hecho que estuvo detrás del desarrollo por la Asamblea Nacional de la Ley del Distrito Capital. Esta Ley sirvió a Chávez para conculcar todos los poderes al nuevo Alcalde Metropolitano, perteneciente a la coalición de partidos de la oposición. La creación del cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Capital, que se dispuso en esta Ley, como cargo de confianza del primer mandatario y no como un cargo de elección popular, representó otra de las tantas acciones (re) centralizadoras de la Revolución Bolivariana experimentadas por un Estado que según la constitución es descentralizado políticamente[352]. Aunque la aparición del Jefe de Gobierno del Distrito Capital no implicó la desaparición de la figura del Alcalde Metropolitano, se estableció una estructura paralela de gobierno local, controlada por el Ejecutivo Nacional, que vació de autoridad y de recursos públicos a dicho alcalde para gestionar las distintas materias de su competencia en el área geográfica de la Gran Caracas.

Los cambios de denominación, organizativos y político-territoriales que continúo haciendo Chávez sobre la estructura del Estado y sus componentes con arreglo a su propuesta –rechazada en referéndum- de reforma de la constitución podrían llegar a considerarse secundarios, incluso insignificantes, si se comparan con las transformaciones que el presidente puso en marcha dentro del ámbito económico, especialmente en la gestión de los activos estatales, en cuanto a la autoridad monetaria y en torno a la propiedad privada. No hizo falta que en la CRBV fuera reformada en 2007

[351] ASAMBLEA NACIONAL: *Ley Especial de Organización y Régimen del Distrito Capital*, en *Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela*, n. 39.156, de 13 de abril de 2009. Sobre el origen de la figura del Distrito Capital, véase: PAIVA, Antonio: "Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano", en *EURE*, vol.27, n.81, 2001, pp.43-59.

[352] CASELLA, Antonio: "Socialismo del siglo XXI versus descentralización", en *Fermentum*, año, 20, n. 58, 2010, pp. 237-260; BREWER-CARÍAS, Allan R.: "Introducción general al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)", en BREWER-CARÍAS, Allan R.; NIKKEN, Claudia y Otros: *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 9-182.

para que el presidente de la república se hiciera con el manejo a discreción de la reservas internacionales. Tampoco fue necesario que en la carta magna se modificara el artículo 318 para que el Banco Central de Venezuela cediera su autonomía al poder ejecutivo en materia de política monetaria.

La centralización de las decisiones económicas en manos de Chávez fue un sello distintivo de sus gobiernos, aunque ello no estuviera amparado por la constitución. La más polémica de estas decisiones fue, sin duda, la de las expropiaciones de empresas, lo cual se estableció de manera definitiva como una política regular de su tercer mandato. La promoción de la propiedad estatal a partir de la expropiación de bienes por parte del poder ejecutivo se continuó haciendo sin ningún inconveniente después de rechazada la reforma constitucional. El hecho de que el presidente no hubiera podido cambiar la carta magna en 2007 para establecer como prioridad el desarrollo de la propiedad estatal e introducir otras formas de propiedad, como la "propiedad social" y la "propiedad colectiva" no disminuyó el uso de la expropiación como recurso para transformar la estructura de las actividades económicas en ciertos sectores, especialmente, en aquellos centrados en la producción de alimentos.

La expropiación de empresas privadas durante la Revolución Bolivariana fue siempre un recurso final, que tenía, en cierto modo, fundamento en la constitución, por la causa excepcional "de utilidad pública o interés social", que estipula el artículo 115, para realizar este tipo de acciones. Sin embargo, la forma en que fueron llevadas a cabo las expropiaciones no era del todo legal; por la falta de tutela judicial efectiva para los perjudicados. Las empresas que Chávez no lograba convertir en propiedad estatal a través de la nacionalización, por negativa de los dueños a vender sus activos al Estado, fueron las que corrieron la (peor) suerte de ser expropiadas sin ningún tipo protección jurídica. Aunque los propietarios de las empresas introdujeran ante la justicia alguna demanda contra la medida de expropiación decretada por el Gobierno, nada detenía la ocupación y utilización de los activos por parte de este último[353]. Esta línea de actuación gubernamental, la cual Chávez trató de constitucionalizar con su proyecto de reforma de la CRBV continúo haciéndose pese al rechazo de dicho proyecto en el referéndum.

La modificación progresiva del *statu quo* que Chávez logró hacer sin haber ganado el referéndum constitucional de 2007 tuvo, no obstante, sus límites. Aunque el presidente pudo implementar una serie de reformas y medidas sin haber conseguido cambiar la constitución, hubo otras que sólo pudo concretar incumpliendo lo dispuesto tácitamente en el texto original de la misma. El ejemplo más extremo de ello fue el de plantear que el año 2009 se presentara a referéndum una enmienda constitucional para establecer la reelección indefinida; una propuesta que ya había sido presentada en el proyecto de reforma de la CRBV que fue rechazado por los venezolanos dos años antes[354]. Chávez volvió a proponer una cuestión que fue negada en referéndum como el resto de las propuestas que fueron sometidas a los electores en 2007. Volvió a someter a referéndum, por intermedio de la Asamblea Nacional, un asunto dentro del mismo

[353] Véase al respecto: CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; HERRERO ORELLANA, Luis Alfonso y ANZOLA SPADARO, Karina: *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual*, FUDENA, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2009.

[354] Sobre las consecuencias políticas de este hecho, consúltese: PEREIRA ALMAO, Valia y PÉREZ BARALT, Carmen: "Impacto del referéndum para la reforma constitucional de 2007 sobre la calidad de la democracia venezolana", en *Cuestiones Políticas*, vol. 25, n. 43, 2009, pp. 105-139; MORALES, Eduardo: *La reelección presidencial en Venezuela: Hugo Chávez el desmantelamiento del Estado*, Ediciones Libros de El Nacional, Caracas, 2011.

período constitucional. Pese a que ello está prohibido de forma expresa en la constitución, dicha consulta se celebró, tal como veremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO VII

EL REFERÉNDUM APROBATORIO DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL

El sexto y último proceso referendario de ámbito nacional que se desarrolló durante el tiempo que Hugo Chávez ocupó la Presidencia de Venezuela fue el referéndum que activó la Asamblea Nacional en 2009. Éste se hizo como consecuencia de una nueva iniciativa de Chávez de reformar la CRBV, pero esta vez, mediante el mecanismo de la enmienda constitucional. En este capítulo se analiza dicho referéndum obligatorio automático, de carácter acotado, cuyo principal propósito fue dirimir la introducción de la reelección indefinida del Presidente de la República en el ordenamiento institucional del sistema político venezolano. Dicha iniciativa de reforma puntal de la carta magna conllevó a la realización de unos comicios el 15 de febrero de 2009 en donde la mayor parte del cuerpo electoral que acudió a las urnas aprobó la propuesta de modificar la norma original, de la reelección inmediata y única para un segundo período del Presidente, prevista en la constitución de 1999, por la elección indefinida para todos los cargos públicos sujetos a escogencia mediante el voto.

La propuesta de la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República, o su "reelección continua", como optó por llamarla Chávez, no era nueva[355]. Ya había sido planteada por éste dentro de la iniciativa de Reforma Constitucional de 2007 y que fue, como se vio en el capítulo anterior, rechazada en el referéndum celebrado en diciembre de ese mismo año. Lo único novedoso que tenía la nueva iniciativa de cambio de la CRBV en 2009 fue el mecanismo de reforma: la enmienda constitucional. Bajo este mecanismo, el planteamiento de la reelección indefinida del cargo Presidente de la República se presentaba de forma exclusiva. Ello permitió que la idea original de la reelección indefinida, ya consultada a los ciudadanos en un anterior referéndum de una forma compartida con otras propuestas de cambio, pudiera ser de nuevo objeto de otro referéndum dentro del mismo período constitucional. Fue la vía de la enmienda la que le dio validez legal a un referéndum sobre un asunto que había sido consultado anteriormente.

El recurso de la enmienda constitucional sirvió a Chávez para particularizar una propuesta de reforma sobre un tema en concreto que, si bien por haber sido ya sometido al parecer de los electores era irregular que fuese consultado nuevamente a la población, pudo ser propuesto otra vez en 2009 bajo un nuevo formato de cambio constitucional. Sin embargo, la mayoría de la literatura que cuestiona la legalidad del cambio constitucional de 2009 no considera este aspecto del proceso de reforma. Los análisis simplemente señalan que el tema de la reelección indefinida no podía ser sometido a referéndum en 2009 porque dicho asunto había sido materia del referéndum de 2007[356]. Pero es que en realidad el tema en sí mismo de la reelección indefinida no era el motor del proceso referendario. Este tema también podía haber sido sometido a un referéndum facultativo de carácter consultivo. En el caso del referéndum obligatorio el motor del proceso era la enmienda constitucional. Con independencia del tema en cuestión, cualquier enmienda de la CRBV suponía obligatoriamente la activación de un

[355] DA CORTE, María Lilibeth: "Chávez justifica la reelección continua porque 6 años 'no es suficiente'", en *El Universal*, 28 de julio de 2007, pág. 6.

[356] HIDALGO, Manuel: "A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo a 2021?", en *ARI*, n. 46, 2009, Real Instituto Elcano, pág. 3; BREWER-CARÍAS, Allan: "El juez constitucional vs. la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida), en *Revista de Derecho Público*, n. 117, Editorial Jurídica Venezolana, 2009, pág. 205.

referéndum. A los fines de activar el proceso referendario, lo de menos era el tema de la consulta; la cuestión estaba en si ello implicaba o no modificar la carta magna.

Los cambios sustanciales que, pese no haber conseguido ganar el referéndum de 2007, pudo seguir haciendo Chávez al Estado venezolano bajo los parámetros de su propuesta del «Socialismo del Siglo XXI», hicieron evidente que muy pocos aspectos del *statu quo* de la Revolución Bolivariana requerían en la práctica ser consultados a la población para ser modificados, incluso, aquellos que suponían el establecimiento de un Estado socialista. La gran popularidad de la que gozaba Chávez, como consecuencia de un uso discrecional y desmedido de ingentes recursos provenientes de la actividad petrolera, lo legitimaron para hacer dichos cambios. Ello no significa que tales transformaciones se hicieran conforme a lo dispuesto en la CRBV. Muchas se hicieron violando abiertamente la norma fundamental, como fue el caso de la creación de las comunas en todo el país, o la eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela[357]. A partir del gran respaldo social con el que contaba Chávez, éste pudo hacer en varias ocasiones una gestión de gobierno profundamente inconstitucional, pero no podía hacer lo mismo en lo que respecta al régimen de gobierno (sin convertirse en un dictador).

La principal restricción institucional que para Chávez tenía el régimen de gobierno, dispuesto en la constitución que él mismo había impulsado en 1999, era la alternabilidad en los cargos de elección. Ello implicaba una temporalidad finita en el ejercicio de dichos cargos. Suponía, que en su caso, como Presidente de la República, su último mandato finalizaría en 2012; no pudiendo volver a presentarse nuevamente como candidato. Este era un aspecto del *statu quo* de la Revolución Bolivariana que sólo se podía alterar de manera formal. Es decir, mediante los procedimientos establecidos para ello en la propia carta magna. A diferencia de otros aspectos del sistema que Chávez había logrado cambiar por decreto y sin mayor resistencia política, debido también al apoyo de la amplia mayoría parlamentaria con la que contaba en la Asamblea Nacional y de la actitud cómplice y permisiva de las autoridades judiciales del país, la modificación de la dimensión temporal de los cargos electos pasaba por la ineludible tarea de cambiar la constitución, lo cual, entre sus variadas formas, podía hacerse de manera puntal, a través de una enmienda de ésta.

En el caso de la CRBV, la enmienda constitucional es una iniciativa legislativa que, de prosperar, conduce obligatoriamente a la realización de un referéndum en donde es el cuerpo electoral el que decide en última instancia si se modifica o no la constitución en los términos planteados en la propuesta de enmienda. Partiendo de esta dimensión formal del fenómeno, en este capítulo se realiza un análisis de los distintos aspectos legales, políticos e institucionales que caracterizaron al proceso referendario de 2009 sobre la enmienda constitucional. Considerando la ventaja posicional que este tipo de referéndum –obligatorio acotado- ofreció nuevamente al presidente Chávez para la construcción de la agenda de la consulta, en esta sección también se describen las acciones desarrolladas por éste para lograr sacar adelante una iniciativa de enmienda de la carta magna que le permitió controlar, en los términos expuestos por la teoría de jugadores con veto, la agenda del referéndum.

El presidente Chávez comenzó a plantear la idea de enmendar la constitución al poco tiempo de haber perdido el referéndum sobre la reforma constitucional de 2007.

[357] Véase al respecto: GUERRA, José: "La política económica del gobierno de Hugo Chávez", en *Revista SIC*, n. 710, 2008, pp. 468-470; AVELEDO, Ramón Guillermo: "Consecuencias institucionales de la presidencia de Hugo Chávez", en RAMOS PISTAMARO, Francesca; ROMERO, Carlos y RAMÍREZ ARCOS, Eduardo: *Hugo Chávez. Una década en el poder*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2010, pp. 47-68.

Desde un principio, el objetivo declarado por Chávez fue introducir en la carta magna la reelección indefinida para el cargo del Presidente de la República. La vaguedad de su planteamiento en ese entonces estaba en cómo instrumentarlo y cuándo hacerlo. Éstos eran precisamente los dos factores principales que vendría a determinar la celebración del referéndum obligatorio, pautado para este escenario de reforma en la propia norma fundamental. No había ninguna duda que cualquier eventual propuesta de enmienda constitucional que impulsara Chávez -desde arriba o desde abajo- supondría la celebración de un referéndum, como ya había sucedido sólo unos meses antes. La agenda del referéndum sobre una posible enmienda de la CRBV estaría marcada por la manera de generar la propuesta y por el momento en que viera la luz dicha iniciativa.

El referéndum obligatorio es un acto electoral que debe celebrarse cuando en la práctica se produce una circunstancia determinada cuyas pautas se encuentran fijadas en una normativa, como por ejemplo, en una constitución política. Pero el posible desarrollo en cualquier sistema político de un referéndum obligatorio –marcado por la constitución- mediante la promoción por algún actor del sistema de la circunstancia que conduciría a la celebración del mismo es una cuestión muy distinta al desarrollo de la agenda que debe cumplirse de este tipo referéndum cuando se origina definitivamente la circunstancia que obliga a celebrarlo. Este es un aspecto, como se dijo en el capítulo anterior, que ha sido obviado por la teoría de los jugadores con veto. El hecho de que un referéndum esté prescrito como obligatorio no lo exime de ser controlado por el actor o los actores que controlan la producción de la circunstancia que conllevaría a las autoridades electorales a tener que cumplir con la celebración de tal referéndum.

El indiscutible carácter obligatorio que tiene cualquier referéndum cuando el objetivo es modificar algún aspecto de la constitución de 1999 no supuso ningún problema para que Chávez controlara desde un inicio el proceso referendario al que conduciría su propuesta de enmienda constitucional. Éste sabía de antemano que establecer en la carta magna la regla de la elección indefinida del cargo de Presidente de la República implicaba en última instancia la activación de un referéndum. Por tanto, el control político de dicho referéndum giró principalmente en torno a la definición del momento para su celebración y a la estructuración de la pregunta que se haría en el referéndum. Es decir, la decisión del momento oportuno para celebrarlo y la elección de lo que se le preguntaría al cuerpo electoral estaban en manos del mismo actor que proponía modificar la constitución. Cuándo introducir a la población como jugador con veto para procurar cambiar el *statu quo* y cuáles eran los términos generales del cambio de orientación fueron cuestiones sobre las que Chávez tuvo dominio absoluto.

El referéndum para enmendar la CRBV fue en febrero de 2009 porque Chávez encomendó a la Asamblea Nacional, de mayoría oficialista, presentar el proyecto de enmienda constitucional a principios de ese año. Los treinta días que marca la constitución como plazo máximo para celebrar un referéndum sobre una enmienda constitucional después de haber sido presentada la propuesta de reforma es realmente un elemento prescriptivo subordinado a la aparición de la circunstancia que conduciría a la obligatoria celebración del referéndum. El desarrollo de dicha circunstancia supone formalmente la existencia de un escenario competitivo de jugadores con veto, donde aquél actor con posibilidades de sacar adelante una propuesta de enmienda de la constitución activaría el referéndum necesario para su aprobación. Dicho actor acabó siendo la Asamblea Nacional y no sólo en lo que correspondiente a la producción de la iniciativa de reforma sino también en formulación de la pregunta que tuvo el referéndum.

La agenda del referéndum obligatorio de la enmienda constitucional estuvo totalmente predeterminada sin que ello tuviera que ver con la naturaleza prescriptiva de

este tipo de referéndums. La propia circunstancia que conduciría al referéndum lo convertía de antemano en unos comicios cuya agenda implicaba que el promotor de una iniciativa de enmienda constitucional tuviese que acordar con otros actores del sistema que dicha iniciativa era válida para ser sometida al parecer del cuerpo electoral. En este sentido, se parte de la hipótesis de que la existencia previa de un conjunto ganador, articulado por Chávez, contra la situación –legal- de la reelección presidencial limitada, compuesto por la mayoría oficialista en el Parlamento, el Tribunal Supremo de Justicia y su posición a favor de la enmienda constitucional y el Consejo Nacional Electoral, que también secundó la propuesta, facilitaron al Gobierno el control del referéndum. Sin el apoyo de estos actores habría sido imposible para Chávez sacar adelante la iniciativa de la enmienda constitucional y, por ende, que se celebrara el referéndum para aprobarla.

Es el mismo argumento expresado en el capítulo anterior, pero en esta ocasión aplicado al caso del segundo referéndum obligatorio, formalmente reglado, que se realizó en Venezuela durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez[358]. El punto de partida de dicho argumento está en que el carácter obligatorio que tienen algunos referéndums ofrece la opción a los actores individuales o colectivos con facultad de sacar adelante alguna iniciativa legislativa que debe ser sometida a voto popular de anticipar, en función de dicha iniciativa, el posible diseño de una estructura de control del referéndum porque su activación obligatoria elimina la posibilidad de que otros actores distintos al cuerpo electoral puedan tener después poder de veto sobre la iniciativa. Es por ello que el único elemento de este tipo de procesos referendarios que, como es lógico, Chávez nunca podía controlar era el nivel de participación del cuerpo electoral, que como actor con poder de veto en el reforma constitucional resultaba siendo convocando mediante el referéndum.

En este capítulo, se describen, en primer lugar, los elementos normativos dentro del sistema político venezolano que determinan la celebración del referéndum obligatorio que, como proceso de toma de decisión del cuerpo electoral, se encuentra articulado a los distintos tipos de iniciativas de enmienda constitucional establecidos en la constitución de 1999. En segundo lugar, se identifica la dinámica política e institucional que permitió al poder ejecutivo hacerse con el control de la agenda para activar el referéndum sobre la enmienda constitucional. En tercer lugar, se describe el proceso que siguió la estructuración de la pregunta del referéndum obligatorio sobre la introducción de la reelección indefinida cuyo diseño estuvo en poder de un Parlamento controlado por Chávez. En cuarto lugar, se analizan los elementos de naturaleza política que definieron el momento de celebración del referéndum obligatorio sobre la enmienda constitucional. En quinto lugar, se describen los factores políticos e institucionales que permitieron a Chávez controlar la campaña electoral del referéndum y que le aseguraron el triunfo para modificar la constitución.

7.1. La enmienda constitucional como recurso legal para realizar un nuevo referéndum sobre el tema de la reelección indefinida

La enmienda como mecanismo de reforma constitucional fue incluida, como era de esperarse, en la constitución de 1999 (art. 340). Ello no era nada nuevo. Dicho

[358] Es importante recordar que, sin estar establecido en el ordenamiento jurídico de entonces, el primer referéndum con carácter obligatorio que se realizó durante este período fue el de diciembre de 1999 para legitimar la CRBV que sancionó la Asamblea Nacional Constituyente. Por tanto, el referéndum obligatorio de la reforma constitucional de 2007 fue el primero de esta clase de referéndums realizados conforme a lo previsto en la constitución de 1999. Sobre el referéndum en la legislación venezolana antes de la Revolución Bolivariana, puede consultarse: ALBARRACIN, Armando: "Aspectos relevantes del referéndum", en *Anuario del Instituto de Derecho Comparado*, n. 18, Universidad de Carabobo, 1994, pp. 18-25.

mecanismo también estuvo presente en su antecesora, la de 1961, y fue empleada, como se dijo al principio de este estudio, en tres oportunidades. Sin embargo, en la CRBV se estableció un elemento adicional en esta materia. La novedad fue que las posibles enmiendas a realizar a la carta magna quedaron articuladas a un referéndum obligatorio[359]. Con independencia del actor que promoviera la iniciativa, el referéndum pasó a ser uno de los requerimientos para poder modificar la constitución. Mientras que cualquier cambio que fuera propuesto sobre algún aspecto de la constitución no afectara a la estructura fundamental de la norma ni a sus principios generales dicha propuesta podía ser admitida. Muy pocos artículos de la constitución podrían considerarse «pétreos». La mayoría son susceptibles de ser modificados, siempre y cuando dicha modificación se apruebe en un referéndum.

La celebración del referéndum es obligatoria para cualquier caso de enmienda constitucional, pero dicha celebración siempre dependería de que la propuesta de reforma llegara a concretarse. Ésta debía reunir ciertos requisitos, de lo contrario no habría ningún referéndum. En este apartado se describen los aspectos formales que condicionan el desarrollo del proceso referendario que se encuentra articulado a toda clase de iniciativas de enmienda de la CRBV. Contrariamente a lo que plantea la teoría de los jugadores con veto, en cuanto a que los referéndums obligatorios carecen de este tipo jugadores porque su agenda se encuentra fijada por el marco legal, se sostiene que para cualquier actor con facultad para proponer una enmienda constitucional la tarea de reunir los requisitos formales que debe cumplir la iniciativa legislativa para poder ser sometida a un referéndum obligatorio implica un escenario de jugadores con veto donde el actor que propone la reforma debe acordar con otros actores del sistema que su iniciativa es válida como objeto de referéndum.

La constitución de 1999, como se ya ha mencionado antes, establece en su artículo 71 que cualquier asunto "de transcendencia nacional" puede ser objeto de referéndum. También ya se ha dicho en capítulos anteriores que el artículo 70 de esta misma norma fundamental señala claramente que mediante el referéndum "las decisiones serán de carácter vinculante". Sin embargo, dichos preceptos son relativizados poco después por otros artículos, especialmente, por los que tienen que ver con la modificación de la carta magna. En esta materia, tal como se encuentra dispuesto en el Título IX de la CRBV, correspondiente a la reforma constitucional, no todo puede ser sometido a referéndum, ni tampoco arrojar un resultado vinculante que abarque o sea generalizable a todos mecanismos de reforma establecidos. La única excepción sería la de la *iniciativa constituyente* cuyo fin es convocar una Asamblea Nacional Constituyente, que redacte una nueva constitución.

Los principios fundamentales del texto constitucional no pueden ser objeto de reforma. Tampoco puede serlo la estructura fundamental de la constitución. Así está fijado en los artículos 340 y 342 de la CRBV. Por tanto, ninguna cuestión relativa a estos aspectos de la norma fundamental podría ser sometida a referéndum. Cualquier proyecto de reforma que suponga cambiar algún elemento de los nueve artículos que componen el Título I de la constitución es contrario al contenido de la misma. Una propuesta de esta naturaleza no puede ser reconocida por las instituciones del sistema como un asunto de transcendencia nacional; ni siquiera para ser considerada en un referéndum consultivo. Asimismo, ningún proyecto para modificar la constitución puede estar dirigido a cambiar la organización que tiene el texto. La incorporación de

[359] El artículo 341.3 de la CRBV, establece que: "El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes de su recepción formal", CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999, Caracas.

nuevos apartados o la supresión de alguno de los componen la norma está fuera del alcance de cualquier propuesta de reforma constitucional. Una cuestión de este tipo no tiene cabida en ningún referéndum.

El tema de la reforma de la CRBV también introduce restricciones para el uso de la gran variedad de "medios de participación y protagonismo del pueblo", establecidos en el artículo 70. Como es lógico, no todos estos medios pueden ser usados para intentar reformar la carta magna, pero tampoco los que pueden ser utilizados pueden emplearse para modificar cualquier aspecto de la constitución. Al margen de una reforma total del texto fundamental, el único medio para reformar parcialmente la carta magna es la *iniciativa constitucional*. Este medio prevé dos tipos de mecanismos: la *reforma constitucional* y la *enmienda constitucional*. Ello se traduce en que una iniciativa constitucional puede tener como objetivo reformar de modo parcial la constitución o, más modestamente, realizar una enmienda en el contenido de la norma. Sin embargo, con independencia del mecanismo que se adopte, la figura del referéndum sólo comparecería después para aprobar (o rechazar) la propuesta de reforma.

La aparición de una iniciativa constitucional es condición fundamental para la celebración de un referéndum sobre dicha iniciativa. No obstante, el proceso referendario que seguirá tras el surgimiento de la iniciativa es distinto si ésta es un proyecto de reforma constitucional o si es un proyecto de enmienda constitucional. Al estar definido de antemano en la constitución, las cuestiones que están fuera del alcance de cualquier iniciativa constitucional, el mecanismo de cambio a elegir (reforma o enmienda) por el actor con intenciones de alterar la constitución viene determinado por las dimensiones de la modificación que pretender introducir al texto fundamental. El tipo de proyecto de cambio constitucional que formule el actor interesado en modificar la carta definirá el posible referéndum a realizar. Si se trata de un proyecto de enmienda constitucional, el propio texto fundamental establece los parámetros que debe tener un proyecto de esta magnitud.

El artículo 340 de la CRBV señala que: "la enmienda tiene por objeto la adición o modificación de varios artículos de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental.". Ello significa que las iniciativas de enmiendas que se planteen no pueden ser proyectos que impliquen un cambio de la configuración básica de la carta magna. No pueden modificar un capítulo completo de la constitución o alterar el orden que tienen los diferentes capítulos y títulos de ésta. La propuesta de modificación tendría que estar dirigida a cambiar ciertos artículos en particular o agregar unos nuevos, pero sin que ello suponga una reforma del esquema principal del texto constitucional. Tampoco, y esto es posiblemente lo más importante, la propuesta de cambio sobre determinados artículos podría conllevar a una sustitución de una o de varias de las normas de la constitución. De ser así, se trataría de una propuesta de reforma constitucional, contemplada en el artículo 342, y no de una propuesta de enmienda constitucional.

La distinción en la carta magna entre el mecanismo de la enmienda constitucional y el mecanismo de la reforma constitucional es clara en cuanto a lo que es el objeto del cambio. En el caso del primero sería uno o varios artículos. En el caso del segundo sería una o varias normas. Lo común es que en ninguno de los dos casos el cambio tendría que afectar la estructura de la constitución. A tenor de lo dispuesto en la CRBV, tanto un proyecto de enmienda como de reforma constitucional tiene sus límites en lo que respecta a transformar la constitución y es dentro de esos límites que podría ser válido legalmente dicho proyecto como para llegar a ser sometido a referéndum. Mientras que el contenido y la forma del cambio que se proponga no alteren el ordenamiento constitucional, la iniciativa estará, en principio, ajustada a derecho y sería

sometida, por obligatoriedad, a un referéndum. Pero esto último sólo se daría en el caso de que el actor que propone el cambio logre acordar con otros actores institucionales la importancia de dicho cambio. Según la constitución, estos actores varían dependiendo del actor que tome la iniciativa.

Los actores facultados por la constitución para proponer una iniciativa de enmienda constitucional son el cuerpo electoral, la Asamblea Nacional y el Presidente de la República (art. 341.1). Pero la decisión de cada uno de estos actores de poder presentar una propuesta de enmienda de la constitución a referéndum no es exclusiva. Es compartida. Se encuentra condicionada por otros actores a un proceso competitivo. Dicho proceso es tanto interno como externo al actor, especialmente, en el caso del cuerpo electoral y del Parlamento, por tratarse de actores colectivos. Éstos primero tendrían que acordar entre sus miembros la iniciativa de reforma y después, muy probablemente, tendrían que tratar, por lo menos, con la autoridad electoral, los aspectos logísticos para poder presentar la iniciativa de enmienda. Todo ello sin contar que otros actores del sistema, podrían objetar legalmente la iniciativa como, por ejemplo, el poder judicial, a partir de una demanda interpuesta por el poder ejecutivo.

El proceso competitivo básico al que están sujeto los distintos actores con facultad para presentar una iniciativa de enmienda constitucional es diferente en cada caso. El cuerpo electoral, según lo que dicta la constitución en el mismo artículo 341.1, necesita contar con el acuerdo de, como mínimo, el quince por ciento del total de sus miembros para poder presentar la iniciativa. Se sobreentiende que dicho respaldo se verificaría a través de una recolección de firmas de los electores a favor del proyecto de enmienda. También se deduce que la recogida de apoyos, si bien es una actividad de la sociedad civil, tendría que ser garantizada por alguna autoridad estatal, que, lógicamente, por la naturaleza de proceso, tendría que ser el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esta presencia obligatoria del órgano electoral como árbitro de la formación del acuerdo, implica que dicha institución es un jugador con veto importante dentro de cualquier iniciativa constitucional que surja desde abajo.

La condición que tiene el CNE como jugador con veto dentro del mecanismo de iniciativa constitucional se reduce cuando el escenario en donde tiene lugar dicha iniciativa es el Parlamento. Ello se debe a que la constitución estipula en el artículo 341.2 que en el caso de la Asamblea Nacional las propuestas de enmienda constitucional se discutirán siguiendo el mismo "…procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes" y se aprobaran por mayoría simple. Ello se traduce en que son los miembros del propio órgano legislativo los encargados de producir por sí solos el acuerdo en torno a cualquier propuesta de enmienda que surja en su seno. Dicho proceso competitivo no requiere de ningún tutelaje externo. Lo realmente importante en este escenario es, primer lugar, que el debate –parlamentario- sobre un proyecto de enmienda sólo puede ser iniciado si sus promotores cuentan con el respaldo del treinta por ciento de los miembros de la Cámara y, en segundo lugar, que el proyecto únicamente podría llegar a ser sometido a referéndum si lo aprueban la mayoría de los legisladores.

El actor que menos se encuentra sujeto a un proceso competitivo para presentar una iniciativa de enmienda constitucional es el Presidente de la República. Éste, según dicta la constitución, sólo tiene acordar con su gabinete de ministros la propuesta de enmienda. Un requisito muy relativo debido a la posición de autoridad que tiene, por lo general, un presidente sobre sus ministros. En este escenario, serían otros los actores del sistema que podrían objetar, mediante recursos legales, que una iniciativa presidencial para enmendar la carta magna se convirtiera en objeto de referéndum. Pero ello sería *a posteriori*; una vez que dicha iniciativa fuera presentada por el Presidente de la

República. El hecho de que dichos actores, entre los que podrían estar el Parlamento o el propio organismo electoral, tenga la posibilidad recurrir judicialmente un proyecto de enmienda constitucional realizada por el poder ejecutivo les otorga una posición, aunque eventual, como jugadores con veto sobre dicha propuesta y, por ende, sobre la celebración del referéndum.

El desarrollo –desde abajo o desde arriba- de una iniciativa de enmienda constitucional, que como circunstancia objetiva conduciría a la realización de un referéndum obligatorio no es un proceso sencillo. Está sujeto formal y realmente a dos escenarios sucesivos de jugadores con veto. El primero, de carácter legal, se encuentra marcado por lo que dicta la constitución para producir este tipo de iniciativas por los actores facultados para ello. El segundo, de carácter real, se encuentra determinado por las posibilidades legales y también políticas que tienen otros actores del sistema político, distintos del actor que propone la enmienda, de hacer valer su opinión sobre la propuesta antes de que ésta pueda llegar, por obligación legal, a ser sometida al parecer del cuerpo electoral. En este último escenario, el promotor de la enmienda constitucional sólo tiene dos opciones para que su proyecto llegue a ser considerado en las urnas: o busca que los actores contrarios al cambio terminen alienándose a la propuesta o intenta eliminar la capacidad de éstos para vetar la misma e impedir el referéndum.

Las reacciones negativas iniciales que despertó Chávez al proponer una enmienda de la constitución con el objetivo esencial de establecer la reelección indefinida únicamente para el cargo de Presidente de la República pusieron en evidencia que un proyecto tan personalista como ese corría el riesgo de tener el mismo resultado fallido que el del referéndum de 2007, sobre la reforma constitucional. Esta experiencia había demostrado que no era suficiente para modificar el diseño institucional original de la Revolución Bolivariana con eliminar la capacidad de veto de los partidos políticos de oposición sobre el proyecto de reforma mediante un referéndum obligatorio que introdujera a la población para que ésta fuera el único actor con el que Chávez directamente acordara dicho cambio. Dichos partidos políticos, pese a su bajo nivel de aceptación social y a su ausencia en el Asamblea Nacional, habían recuperado una cierta capacidad de movilización de la población, especialmente, en temas muy concretos, como la delincuencia y la corrupción[360].

La principal crítica que despertó la idea de enmendar la constitución no estuvo tanto en la cuestión del cambio constitucional, como sí había sucedido en 1999 y 2007. Era evidente que tras vivir dos episodios de reforma constitucional de manera tan reciente, el tema de la modificación de la carta magna no era un asunto desconocido para el país. La etapa del llamado proceso constituyente del año 1999 y que mucho se empeñó en alargar y reinventar el propio Chávez durante sus primeros dos gobiernos ya había pasado. Se había agotado. También ya se había desvanecido dentro del imaginario de la población el horizonte de futuro que tuvo por varios años la promulgación de nueva una norma fundamental, realizada en 1999. Los venezolanos habían experimentado casi una década de vigencia de una nueva constitución. El futuro había pasado a ser el ahora. En estas circunstancias, toda valoración a favor y en contra de enmendar la carta magna recayó desde un principio en el asunto por el cual Chávez quería modificar el texto constitucional. Un asunto donde, evidentemente, él era el principal beneficiario.

[360] Véase: ACOSTA, Yorelis: "La protesta política en Venezuela (2001-2007)", en *Psicología*, Segunda Época, vol. 26, n. 2, 2007, pp. 74-98; AVILA, Keymer: "La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad", en *Espacio Abierto*, vol. 19, n. 2, 2010, pp. 297-329.

El sistema democrático venezolano se encontraba ante otra situación política inédita en su medio siglo de existencia: la proposición de la reelección indefinida del Presidente de la República por la persona que para entonces ocupaba dicho cargo. Ello marcaba un precedente en el país, que se extendería después a otras naciones de la región, como Bolivia y Colombia, donde, al contrario que en Venezuela, no prosperó[361]. Esta nueva propuesta de cambio, posiblemente, no hubiera generado tanta objeción si el asunto hubiese sido otro y no el tema de la reelección presidencial indefinida. Dicha cuestión chocaba directamente con una de las normas formales más tradicionales del sistema político que hasta ese momento se había logrado conservar como era la alternabilidad en el ejercicio de los cargos electos. Con la constitución de 1999, esta norma fue flexibilizada, al establecerse en el artículo 230 la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República para su segundo período. Pero un nuevo giro de tuerca, hacia la reelección indefinida, dejaría sin garantías constitucionales la alternabilidad en el cargo de Jefe del Estado.

Las dimensiones políticas e institucionales de la propuesta de Chávez de modificar la constitución para establecer nada más y nada menos que la reelección indefinida del Presidente de la República alejaban esta cuestión de la básica labor de "adición o modificación de uno o varios artículos", correspondiente al mecanismo de la *enmienda constitucional*, previsto en el artículo 340. La introducción de la reelección indefinida implicaba la modificación de una norma –transversal- de la carta magna, como lo era la de la alternabilidad de los representantes electos y que estaba dispuesta, además de en el artículo 230, en los artículos 160, 162, 174 y 192 de la constitución. Un cambio de estas magnitudes sólo podría hacerse, tal como está estipulado en el mismo texto fundamental, en el artículo 342, a través del mecanismo de la *reforma constitucional*. Aunque, en un principio, el objeto de cambio estaba únicamente en el artículo 230, su contenido se encontraba articulado a una norma general de la constitución, lo que hacía que el mecanismo de la enmienda fuera inadecuado para su modificación.

La estrategia de Chávez de utilizar un mecanismo distinto (más viable) al que correspondería legalmente para reformar la constitución no era nada nueva. De hecho, se convirtió en una constante desde su llegada al poder en 1999. No sólo lo hizo, al inicio de la Revolución Bolivariana, desconociendo todo el mecanismo de reforma constitucional dispuesto en la constitución de 1961, vigente en ese momento. Lo siguió haciendo después; contrariando lo establecido en la constitución de 1999 sobre los mecanismos de reforma constitucional y de enmienda constitucional. Pese a que éstos son mecanismos muy precisos, Chávez los utilizó para fines completamente distintos a los establecidos. La primera vez fue en 2007, cuando, mediante la presentación de un supuesto proyecto de reforma constitucional, intentó hacer prácticamente una nueva constitución, adoptando la Asamblea Nacional el papel de órgano constituyente. La segunda vez fue cuando, a través del mecanismo de la enmienda constitucional, lo que en realidad promovió fue una reforma constitucional, ya que el proyecto de enmienda

[361] Sobre el caso boliviano, véase: VARGAS LIMA, Alan: "La reelección presidencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. La ilegítima mutación de la constitución a través de una ley de aplicación normativa", en *Revista boliviana de derecho*, n. 19, 2015, pp. 446-469; PAZ BALLIVIÁN, Ricardo: "Evo, la novia, el hijo y el referendo", en *Más Poder Local*, n. 27, 2016, pp. 26-27. En cuanto a la experiencia colombiana, puede consultarse, entre otros: PÉREZ, Guillermo: "Adiós al 'sheriff': Colombia sin Álvaro Uribe", en *Política Exterior*, vol. 24, n. 135, pp. 110-120; MOLINARES HASSAN, Veridiana: "Guerra irregular y Constitución: garantismo judicial de la Corte Constitucional colombiana, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 29, 2013 pp. 245-283.

implicaba el cambio de una norma de la constitución y no la mera modificación de uno o varios artículos.

El elemento que facilitó que el planteamiento de Chávez de modificar la constitución por la vía de la enmienda constitucional no generara mayor discusión fue la particularidad de la reelección indefinida del cargo de Presidente de República como asunto central de la reforma. A simple vista, ello supondría modificar un sólo artículo de la constitución. Sin embargo, en el fondo, la modificación de este artículo, como se verá más adelante, terminaría alterando la norma general de la carta magna sobre la alternabilidad de los cargos electos y que descansa en el artículo 7 de la constitución. No es que la introducción de la reelección indefinida hiciera desaparecer la posibilidad de un gobierno alternativo, que se manifiesta a través de la renovación de los representantes electos cada determinado tiempo. Lo que se hizo con la enmienda de la constitución fue incorporar otro principio, en gran medida contrario al del gobierno alternativo. Este principio fundamental de la carta magna se vería forzado a convivir con un nuevo principio, de carácter antagónico, el del gobierno continuo.

7.2. LA ACTIVACIÓN DE UN REFERÉNDUM OBLIGATORIO PARA REFORMAR UN PRINCIPIO DE LA CONSTITUCIÓN

La iniciativa constitucional para modificar la carta magna por la vía de la enmienda que propuso Chávez fue desde su origen una iniciativa desde arriba y plagada de enorme presidencialismo. Tanto fue así que, al inicio, el planteamiento de Chávez sobre la reelección indefinida se limitó exclusivamente al cargo de Presidente de la República[362]. La extensión de la propuesta al resto de cargos de elección se produciría posteriormente; en el seno de la Asamblea Nacional. Fue unas semanas después de que el proyecto de enmienda fuera encomendado por el líder de la Revolución Bolivariana a su mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional. Aunque pudiera pensarse que esta ampliación de la propuesta original fue una condición impuesta por el Parlamento para aceptar el encargo de presentar como propia la iniciativa de la enmienda constitucional, éste en ningún momento asumió una posición activa como jugador con veto[363]. Hacía mucho tiempo que el órgano legislativo había sido eliminado como potencial jugador con veto de las iniciativas del Gobierno[364].

El control que tenía Chávez sobre el Parlamento le brindó al primero la posibilidad de poder escoger la segunda de las tres vías expuestas en la constitución para formular una propuesta de enmienda constitucional: la iniciativa parlamentaria. Es decir, le otorgó a Chávez la ventaja de poder elegir, más allá de las facultades legales atribuidas en materia de reforma de la constitución al Presidente de la República, entre los tres escenarios competitivos que formalmente tiene la producción de cualquier

[362] Véase: ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Enmienda Constitucional al Artículo 230 de la Constitución de la República de Venezuela*, Caracas, 9 de noviembre de 2008.

[363] Desde un primer momento, la Asamblea Nacional dio muestras de respaldo al plan de Chávez sobre la reelección indefinida sólo para el cargo del Presidente de la República. Ello quedó confirmado con la aprobación en el Parlamento del proyecto con los votos de todos los partidos del Polo Patriótico, incluyendo los del partido Patria para Todos (PPT), que planteaban que la reelección indefinida se extendiera al resto de los cargos de elección. Véase: OROZCO, Fidel y PEÑALOZA, Pedro: "AN aprobó en primera discusión el proyecto de enmienda", en *El Universal*, 19 de diciembre de 2008, pág. 11.

[364] En ello tuvo mucho que ver el hecho de que los partidos políticos contrarios a Chávez no se presentaran a elecciones parlamentarias de 2005. Esto facilitó que la Asamblea Nacional se convirtiera en institución estructuralmente alineada a las políticas dictadas por Chávez. Véase al respecto: PARKER, Dick: "Las elecciones de diciembre de 2005 y la cuestión democrática", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociale*s, vol. 12, n. 3, 2006, pp. 13-52; OREJUELA, Merlyn y DI MARE, Fabiola: "Retiro de los partidos políticos de oposición en Venezuela. Elecciones parlamentarias de 2005: dos medios, dos visiones", en *Academia*, vol. VIII, n. 15, 2009, pp. 62-72.

iniciativa constitucional. El control sobre la Asamblea Nacional, le permitió a Chávez no tener que recurrir en un tema tan polémico, como la reelección indefinida, a la (unilateral) iniciativa presidencial, ni mucho menos, introducir –antes de tiempo- en esta cuestión a la población electoral, mediante una iniciativa popular, que suponía un complejo y lento proceso de recolección de firmas. Chávez pudo escoger el modo más expedito y conveniente en ese momento para generar la circunstancia objetiva que conduciría al referéndum obligatorio.

El hecho de que Chávez tuviera, sin ningún tipo de impedimento por parte de los partidos de la oposición, la capacidad de convocar al Parlamento para que éste sirviera de intermediario de su propuesta de enmendar la constitución con la finalidad de establecer la reelección indefinida convertía al poder ejecutivo en el actor que controlaba el mecanismo para producir la circunstancia que activaría el referéndum. En este apartado se describe el control que tuvo Gobierno para activar el referéndum sobre la enmienda constitucional. Se plantea que Chávez se hizo con el control de la agenda del referéndum desde un principio al haber podido reducir *a priori* el carácter competitivo de la formulación de la iniciativa. La necesidad de acuerdos o alianzas que dentro de la Asamblea Nacional habían que establecerse para ello era nula. El proyecto de enmienda constitucional tuvo garantizada su existencia antes de su desarrollo y presentación formal.

La ventaja con la que contó Chávez de poder disponer, gracias a la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional, de una iniciativa parlamentaria para la formulación de la enmienda constitucional estaba en el escaso carácter competitivo que en el seno del órgano legislativo tendría el desarrollo de la iniciativa. Este era el procedimiento que suponía menores inconvenientes y demoras. Así se evidenció a finales de 2008 cuando la Asamblea Nacional ya había elaborado y presentado la propuesta de la reelección indefinida con el fin de enmendar lo más pronto posible la constitución[365]. Se trataba de un primer proyecto en el que sólo se planteaba la modificación del artículo 230. Es decir, el único cambio que se proponía hacer al texto constitucional era introducir la reelección indefinida en el caso del Presidente de la República. La propuesta no incluía a ningún otro cargo de elección popular. Sólo el correspondiente al del primer mandatario del país.

La propuesta inicial, en su forma, se acercaba bastante a lo que establecía la constitución sobre el mecanismo de la enmienda constitucional. Se planteaba la modificación de un sólo artículo de la carta magna. El resto del texto constitucional se mantendría intacto. Incluso, en el fondo, podría decirse que el primer proyecto de enmienda sólo flexibilizaba aún más el principio de alternancia de los representantes electos, al permitir que, de todos los cargos electos, únicamente el de Presidente de la República pudiera ser susceptible de ser ocupado de manera consecutiva por la misma persona. El ajuste sería exclusivo para un único cargo, correspondiente a la máxima figura del poder ejecutivo central. En comparación con la posterior propuesta de cambio que finalmente se sometió a referéndum, la iniciativa de enmienda de la carta magna que planteó al inicio el Parlamento era muy específica, no afectaba a otros artículos de la norma fundamental.

El cambio puntal del artículo 230, sin embargo, no evitaba los problemas jurídicos que planteaba la introducción de la reelección indefinida en un marco constitucional basado en la alternabilidad. La exposición de motivos que acompañó la propuesta inicial de enmienda constitucional presentada por la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional fue una muestra clara de dichos problemas. Las dificultades de la

[365] Véase: PEÑALOZA, Pedro: "La enmienda será aprobada en primera discusión el jueves 18", en *El Universal*, 10 de diciembre de 2008, pág. 8.

propuesta para poder justificar una articulación coherente y objetiva entre alternabilidad y la reelección indefinida del cargo del Presidente de la República eran más que elocuentes. En primer lugar, para argumentar la validez del planteamiento de reelección indefinida se partió por considerar sin ningún sentido que el principio de alternabilidad establecido en la CRBV era un principio inédito y diferente frente a todo lo que había existido formal y realmente hasta entonces en la democracia venezolana[366]. En esta suerte de principio *sui generis* de alternabilidad el candidato que ostenta el cargo de Presidente de la República era entendido como distinto y no como el mismo, porque compite con otros candidatos para seguir ocupando dicho cargo.

En segundo lugar, el otro argumento para justificar la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República que se hace en la exposición de motivos de la propuesta de enmienda constitucional partía de definir erróneamente la alternabilidad como competencia electoral. Establecía una equivalencia lineal entre el principio de alternabilidad en el cargo y el principio de elecciones libres y competitivas[367]. Es cierto que este último principio garantiza la alternabilidad, pero ello sólo es posible con total garantía si en cada elección de cargos públicos entre los que pueden presentarse como candidatos ninguno ocupa el cargo para el cual se realiza la elección. En la CRBV, aprobada en 1999, se había establecido que la condición de elector pasivo y, por ende, de poder participar libremente como candidato en cualquier proceso comicial se tenía en la medida en que no se ostentaba el cargo al cual se aspira ser elegido o sólo se había ocupado durante un período constitucional. Ello era lo que garantizaría que el sistema fuera alternativo; no la competencia electoral, ésta debería ser siempre libre para todos los ciudadanos que cumplieran las condiciones de elector pasivo y también tendrían que ser equitativa en cualquier proceso comicial.

Los argumentos iniciales de la propuesta de enmienda para tratar de justificar y explicar de manera objetiva y supuestamente despersonalizada (de la figura de Chávez) la relación entre la reelección indefinida del cargo de Presidente la República y el principio de alternabilidad acabaron resultando infructuosos cuando entre los argumentos finales de la exposición de motivos de la iniciativa parlamentaria se señalaba de forma clara que el objetivo real de la enmienda constitucional era responder a una aspiración de continuidad en el poder del líder de la Revolución Bolivariana[368]. Para la propia bancada oficialista en el Parlamento fue imposible desde el principio asumir un papel protagónico en la iniciativa de enmienda constitucional sobre la reelección presidencial indefinida. Siempre fue vista y entendida por la Cámara como una idea y un proyecto de Chávez que tuvo una tramitación parlamentaria –expedita-

[366] Según la exposición de motivos del proyecto de enmienda: "**La alternabilidad** en el gobierno, que establece la Constitución, está asociada intrínsecamente a los siguientes principios democráticos: sufragio universal directo y secreto, elecciones periódicas y participación de distintos candidatos y opciones políticas; superando la vieja noción de alternabilidad como un problema de pactos de élites, tal como fue la vieja experiencia del Pacto de Punto Fijo.", ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Enmienda Constitucional al Artículo 230 de la Constitución de la República de Venezuela*…, *op.cit.*, pág. 1, (lo resaltado en negrita es del autor).

[367] En dicho proyecto se señala que: "…el principio de alternabilidad debe entenderse como la posibilidad del pueblo soberano de escoger con el voto, entre las diversas opciones políticas, al Presidente o Presidenta de la República", *ídem*, pág. 2.

[368] El proyecto de enmienda, presentado en el Asamblea Nacional, nunca ocultó su evidente carácter personalista en torno a la figura de Chávez: "Esta propuesta de enmienda del artículo 230 constitucional, referido a la reelección presidencial, obedece a la vigencia y fortalecimiento de un proyecto político de transformación del cual es protagonista fundamental el pueblo consciente de su rol, enmarcado dentro de un contexto histórico, social, político, económico y cultural, donde quien dirige el proceso revolucionario interpreta cabalmente las aspiraciones del pueblo que lo eligió para la conducción de este proceso", *id*. (el subrayado es nuestro).

para que pudiera ser sometida a referéndum por razones de obligación legal y de oportunidad política en ese momento.

La reelección indefinida era el componente principal del cambio constitucional «a la carta» que solicitó Chávez a su bancada parlamentaria en la Asamblea Nacional. Pero no era el único. Dicha modificación de la norma fundamental para que pudiera garantizar al líder de la Revolución Bolivariana la opción de continuar al frente de la misma implicaba otro elemento tan importante como el primero: la enmienda constitucional tenía que hacerse efectiva de forma inmediata. Por ello, el objetivo del proyecto de enmienda también se centraba exclusivamente en otorgarle a quien ocupaba en ese entonces el cargo de Presidente de la República la posibilidad de poder seguir optando de manera consecutiva a dicho cargo. La propuesta no contemplaba ningún régimen de transitoriedad para su entrada en vigencia. Surtiría efecto en el mismo período constitucional. Este segundo elemento fue, precisamente, el que no sufrió ninguna alteración cuando la propuesta inicial fue modificada.

La ausencia de criterios transitorios en torno a una eventual introducción de la reelección indefinida en la constitución hicieron aún más evidente para el resto de los actores del sistema político que el único actor que se beneficiaba del cambio del *statu quo* era el propio Chávez. Sin embargo, aquellos actores que tenían capacidad de veto institucional sobre la propuesta se abstuvieron de hacerlo. El propósito de Chávez de enmendar la constitución, si bien era lógico que no encontraba ninguna resistencia en el Parlamento, tampoco fue cuestionado por las autoridades judiciales y electorales del país. Los diez años que ya alcanzaba la Revolución Bolivariana habían servido a Chávez para estructurar durante sus tres mandatos un sistema de apoyo incondicional a sus políticas por parte de los demás poderes del Estado, mediante una cooptación y captura sin precedentes de los mismos. El escaso, por no decir aparente, equilibrio de poderes que caracterizó la etapa de hegemonía de los partidos tradicionales, en los gobiernos de Chávez acabó siendo nulo y convirtiéndose claramente en una regla informal de funcionamiento del sistema político venezolano.

El primero de los actores en mostrar su apoyo incondicional a la propuesta de enmienda constitucional presentada por el oficialismo en la Asamblea Nacional fue el TSJ. Ello se vio reflejado no solamente en su posición a favor de la modificación de la constitución para introducir la reelección indefinida sino también en su actuación procesal para no entorpecer la tramitación parlamentaria de la propuesta y la posterior organización del referéndum. En este sentido, la Sala Constitucional del máximo tribunal del país dilató hasta escasos días de la celebración del referéndum su pronunciamiento sobre un recurso de interpretación de los artículos de la carta magna relativos a los principios del sistema democrático venezolano y a los mecanismos de reforma constitucional y de enmienda constitucional. Dicho recurso fue presentado en diciembre de 2008 por un grupo de ciudadanos (sin vinculación aparente con los partidos de la oposición) que se mostraron contrarios al proyecto de enmienda[369].

La crítica que suscitó la iniciativa de enmienda constitucional entre los ya tradicionales grupos políticos y sectores sociales adversos al Presidente Chávez no tuvo el más mínimo eco en ninguno de los poderes del Estado que podían de alguna manera poner en tela de juicio dicha iniciativa parlamentaria, como por ejemplo el llamado Poder Electoral. Este fue el segundo de los actores institucionales que mostró una posición favorable a la celebración de un referéndum para introducir en la constitución la reelección indefinida. Ante la falta de pronunciamientos del TSJ sobre el proyecto de

[369] Véase: TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Demanda de Interpretación Constitucional", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n.5, 2009, Universidad de Carabobo, pp. 269-292.

enmienda entre diciembre de 2008 y enero de 2009, el CNE se limitó a preparar la organización del referéndum mientras esperaba que la Asamblea Nacional terminaba de tramitar la propuesta de enmienda que debía ser entregada al órgano electoral[370]. Desde mucho antes de que se generara objetivamente la circunstancia que obligaría al CNE, por mandato constitucional, a convocar un referéndum, este organismo, al que se le había atribuido el rango de poder público en la CRBV, estaba actuando como simple receptor de los dictámenes del poder ejecutivo y del poder legislativo[371].

Lo más llamativo del comportamiento del CNE es que esta vez, en comparación con otros procesos referendarios, que hemos visto en anteriores capítulos, ninguno de sus directivos cuestionó o puso en duda en algún momento la realización de un referéndum sobre la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República. Pese a que en esta ocasión, la polémica que se había suscitado en el país giraba en torno a que la propuesta de enmienda trataba de una cuestión que había sido parte del proyecto de reforma constitucional que fue objeto de referéndum en 2007, el CNE no hizo ninguna valoración –pública- al respecto. El cuerpo directivo de la institución se presentaba como un bloque monolítico del oficialismo; aliado de la Revolución Bolivariana y de quién era su líder. Ello tenía su explicación en lo que fue la designación de dichas autoridades electorales en 2006 por un Parlamento controlado por el PSUV y con ausencia de los partidos políticos opositores a Chávez desde 2005[372]. Las voces disidentes antes entonces en la directiva del CNE habían sido neutralizadas con su salida de este organismo, supuestamente autónomo.

El proyecto de enmienda constitucional de la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República no tenía detractores entre los actores institucionales que podían controlar la agenda del referéndum. Los poderes del Estado que podían incidir en la producción de la circunstancia objetiva que conduciría a la celebración del referéndum estaban alienados a las preferencias del actor promotor del proyecto original. Es decir, el Presidente Chávez. Por tanto, era él quien controlaba el proceso de cambio constitucional, incluyendo el mecanismo para su sanción, que sería el referéndum (obligatorio). Lo de menos es que el proyecto fuera instrumentado por otro actor, como era el caso de la Asamblea Nacional. Al contar Chávez con el apoyo del resto de los actores que tenían veto institucional sobre la iniciativa de enmienda constitucional el control de la misma era transferido completamente a su promotor, quedando los otros actores como simples intermediarios, garantes y gestores de la propuesta.

La activación del referéndum obligatorio para buscar introducir la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República en el texto constitucional estaba

---

[370] Véase: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Resolución 090108-0001*, 8 de enero de 2009, Caracas. En dicha resolución se aprueba –sin ninguna actualización- el mismo padrón electoral que fuera utilizado en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2008. Incluso el CNE, en otras de las resoluciones que dictó –de manera anticipada- para organizar el referéndum sobre la enmienda de la reelección indefinida llegó a señalar: "Que es un hecho público comunicacional que por ante la Asamblea Nacional cursa un Proyecto de Enmienda de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, presentado por integrantes de la Asamblea Nacional, aprobado en primera discusión por el Parlamento en fecha 18 de diciembre de 2008", CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, *Resolución 090108-0002 sobre las normas de participación de las agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos y organizaciones con fines políticos nacionales en el referendo de la enmienda constitucional 2009*, 8 de enero de 2009, Caracas, pág. 1.

[371] RAMÍREZ, Carlos: "Enmienda Constitucional: CNE pica adelante con los preparativos", en *Ultimas Noticias*, 18 de diciembre de 2008, pág. 4.

[372] Sobre la escasa imparcialidad del CNE durante la Revolución Bolivariana, puede consultarse: ÁLVAREZ, Ángel: "El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela", en *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 51, 2009, pp. 61-79.

asegurada por el apoyo de los distintos poderes a la propuesta original de Chávez. No obstante, el elevado carácter personalista y exclusivo que en el fondo tenía el proyecto de enmienda, dirigido solamente a otorgar la posibilidad de la reelección indefinida al primer mandatario, privatizaba aún más la agenda del referéndum. Conllevaba a que el único ganador, de resultar vencedor el sí en el referéndum, sería el Presidente Chávez. En términos racionales, del beneficio de enmendar la constitución quedaban excluidos hasta los propios miembros del PSUV que ocupaban cargos electos, como gobernadores y alcaldes. El triunfo del sí en el referéndum no repartiría ganancias entre los actores involucrados en la promoción de la enmienda constitucional. En otras palabras, no repartiría ganancias –ni siquiera- dentro del seno del oficialismo. Este escenario de suma variable negativa, especialmente para los aliados de Chávez y para los pertenecientes a su partido, llevó a una modificación del proyecto inicial de enmienda.

La presentación y discusión en la Asamblea Nacional de la iniciativa de enmienda constitucional tuvo entre sus espectadores principales a algunos gobernadores del oficialismo[373]. La demanda de éstos de incluir la opción de la reelección indefinida también para el cargo de Gobernador abrió la vía para que Chávez considerara la posibilidad de permitir que el Parlamento ampliara el proyecto de enmienda. Podría decirse que el líder de la Revolución Bolivariana cedió a la presión de los suyos al consentir una modificación de la propuesta original de enmienda para que no sólo se buscara introducir en la constitución la reelección indefinida para el cargo de Presidente de la República sino también para todos los cargos de elección popular. Esta segunda propuesta de enmienda constitucional significaba, por supuesto, la alteración de otros artículos del texto fundamental y no únicamente del 230, como estaba planteado inicialmente. De un solo artículo a modificar se pasaría a cambiar un principio de la constitución a partir de alterar los cuatro artículos en los que dicho principio se expresaba.

La modificación de la propuesta inicial de enmienda por la Asamblea Nacional para incluir a otros actores como posibles beneficiarios del cambio constitucional a simple vista podría hacer pensar que el Presidente Chávez se vio en la necesidad de tener que acordar con el Parlamento los términos para que éste último aprobara el proyecto de enmienda que daría lugar al referéndum. Ello, en realidad, no era necesario para Chávez. Éste se hizo con el control de la agenda del referéndum desde el mismo momento que no tenía a ningún actor institucional que vetara su propuesta. El apoyo mostrado a la iniciativa original en diciembre de 2008 por la bancada oficialista fue una muestra fehaciente de que el líder de la Revolución Bolivariana tenía el respaldo incondicional del poder legislativo. El verdadero desafío que para Chávez representaba enmendar la CRBV no estaba en la activación y estructuración del referéndum para lograr incluir la reelección indefina en el texto constitucional. El reto estaba en contar con el apoyo del mayor número de actores que garantizaran una amplia movilización de la población durante la campaña electoral y el día del referéndum.

La ampliación de la propuesta de la reelección indefinida al resto de los cargos de elección popular tuvo un carácter estratégico: dio el incentivo selectivo necesario a un gran conjunto de actores del sistema político para adoptar una conducta –racional- a favor de la enmienda constitucional. Con el nuevo proyecto de enmienda se convertían también en beneficiarios potenciales de la modificación del texto fundamental los

[373] Uno de los principales abanderados de la reelección indefinida del presidente Chávez fue el entonces gobernador del estado Anzoátegui (oriente del país) Tarek Willian Saab, quién tras resultar reelecto en la comicios de noviembre de 2008, como candidato del PSUV, señaló que: "Pondré todo mi esfuerzo en promover la reelección presidencial", Véase: CAÑIZÁLES, Andrés: "Tarek y la reelección", en diario *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2008, pág. 3.

diputados de la Asamblea Nacional, los gobernadores, los diputados de las asambleas legislativas de los estados, los alcaldes, los concejales y los miembros de las juntas parroquiales. Incluso, la eventual enmienda de la CRBV repartiría beneficios entre los partidos políticos de la oposición en aquellas gobernaciones y alcaldías controladas por éstos. Ello, como se verá más adelante, restó argumentos a la campaña electoral a favor del no en el referéndum, ya que con la enmienda Chávez no sería el único funcionario electo de la república que podría postularse de forma indefinida al cargo para cual había escogido originalmente en las urnas por los venezolanos.

El aumento de los posibles beneficiarios de la modificación del marco institucional del régimen, corregía un problema de fondo que había sido determinante en el fracaso de la reforma constitucional de 2007 como consecuencia del triunfo del no en el referéndum celebrado en aquel entonces. El anterior proyecto, como se destacó en el capítulo 6, sólo ofrecía supuestos beneficios futuros que no se ajustaban a las expectativas de todos los actores de la sociedad venezolana. En cambio, la nueva propuesta de enmienda planteaba un beneficio en concreto a mediano plazo que llegó a interesar a todos los actores políticos del sistema. Les daba a éstos una razón para apoyar activa o pasivamente la alteración del *statu quo*. Estos actores se convertirían, por acción o por omisión, en parte de la coalición de cambio; aunque algunos al principio se hubieran mostrado contrarios al mismo[374]. En este sentido, uno de los aspectos más interesante del nuevo planteamiento de la enmienda es que construyó una preferencia donde no la había, en actores que no la tenían; acostumbrados a la alternabilidad del proyecto democrático fundado en 1961.

La nueva propuesta de enmienda, al buscar introducir en la constitución la reelección indefinida para todos los cargos de elección popular repartía un beneficio para un gran número de actores políticos. Ello, al mismo tiempo, despertó el interés de unos y redujo el cuestionamiento de otros sobre el proyecto de modificar el texto constitucional. Por el lado del oficialismo, la inclusión de otros beneficiarios potenciales en la propuesta de cambio de la CRBV eliminaba cualquier *curva de la indiferencia* que hubiera podido generar el proyecto original de enmienda, que sólo contemplaba la reelección indefinida para el cargo del Presidente de la República. Por el lado de la oposición, el nuevo proyecto de enmienda eliminaba la resistencia generalizada que había existido hacia el planteamiento inicial de la reelección indefinida al ofrecer también esta posibilidad a miembros de los partidos tradicionales y de los nuevos partidos contrarios a Chávez, pero que ocupaban cargos de elección popular.

El hecho de que no sólo el Presidente de la República sino también aquellas personas que ocuparan algún cargo público designado por votación del cuerpo electoral pudieran tener la posibilidad de ser reelectos de manera indefinida sirvió para dar mayor sustento político a la tesis (ideológica) inicial planteada por el oficialismo en torno a que la reelección indefinida era un derecho del pueblo, el cual se ejercería a través de sus representantes electos. Al no ser únicamente Chávez el que pudiera, con la enmienda de la constitución, optar a la reelección sino cualquier otra persona que estuviera en un cargo público electo, independientemente de si pertenecía al oficialismo o a la oposición, ello podía ser entendido como una expresión originaria del soberano y no –sólo- la aspiración personal de los representantes electos. La cuestión, sin embargo, estaba en dicha interpretación no resolvía el problema de distinción entre la figura del

[374] Véase: AROCHA, Juan Pablo: "Ideas para la sumisión", en diario *Tal Cual*, 10 de diciembre de 2008, pág. 7, en donde se describen las diversas posiciones a favor y en contra que adoptaron los gobernadores oficialistas así como diputados del Polo Patriótico en la Asamblea Nacional frente al planteamiento de la reelección presidencial indefinida.

elector pasivo y del elector activo que desde el principio tuvo la propuesta de la reelección indefinida.

La errónea equiparación que en la propuesta de enmienda se hacía entre el elector pasivo (el candidato) y elector activo (el cuerpo electoral) para supuestamente adjudicarle a este último un derecho que, de prosperar el cambio constitucional, sería, en realidad, otorgado al primero fue el principal componente ideológico de dicha propuesta. Esta idea alcanzó un sentido más amplio en el nuevo proyecto de enmienda al no haber ningún tipo de discriminación con respecto a los cargos que pudieran ser objeto de la reelección indefinida. Podía ser cualquier cargo; en manos del oficialismo o de la oposición. De esta manera, el silogismo que acabó imponiéndose fue el de si la soberanía la ejerce directamente el pueblo mediante su voluntad en las urnas y quienes ocupan cargos elección son una expresión legitima de la voluntad popular, también es, por tanto, expresión legitima de esa voluntad la reelección indefinida. Este fue la idea base sobre la que fue formulada la pregunta del referéndum.

7.3. La imposición de la pregunta del referéndum por un Parlamento controlado por Chávez

El planteamiento de Chávez de la reelección indefinida tuvo dos proyectos elaborados por la Asamblea Nacional: uno inicial y uno definitivo. De estos proyectos, el segundo, el aprobado por la Cámara, estuvo acompañado de la interrogante a ser preguntada en el referéndum que debía convocar el CNE. La activación del referéndum había sido lograda a raíz de haber creado el Parlamento en enero de 2009 la circunstancia política que obligaba a la celebración del referéndum. Pero la activación del referéndum no tenía por qué incluir el establecimiento de la pregunta a realizar al cuerpo electoral el día de la votación. Dicha pregunta podía ser formulada posteriormente a la fase de activación del referéndum e incluso su elaboración podría haber estado en manos del CNE. En cualquier caso, era lógico que el Parlamento, como el actor que había desarrollado la iniciativa, o mejor dicho, que había generado la circunstancia para que se convocara el referéndum, planteara una propuesta de interrogante, No obstante, que la Asamblea Nacional fijara la pregunta definitiva supuso que el contenido de ésta no tuvo que ser acordada con el Poder Electoral.

La lógica general que caracteriza tanto a las iniciativas legislativas como no legislativas que desembocan en un referéndum es que dichas iniciativas son acompañadas de una propuesta de interrogante a considerar por el órgano estatal encargado de organizar el referéndum. Como se vio en el capítulo 1, esto es un hecho conocido dentro la historia de constitucionalismo moderno; muy patente, por cierto, en los casos de las iniciativas legislativas populares y de los referéndums facultativos. No obstante, en los casos de referéndums obligatorios, por lo menos en la experiencia venezolana, parece que opera otra dinámica muy distinta. La cuestión ha estado en que la pregunta que ha acompañado la iniciativa no se ha caracterizado por ser una propuesta sino un mandato del actor que la ha formulado. Ello sucedió en el proceso de reforma constitucional de 2007 y se volvió a repetir con la propuesta de enmienda constitucional de 2009. En ambas situaciones, la Asamblea Nacional estableció la pregunta del referéndum sin ni siquiera consultar al CNE.

La capacidad que tuvo el oficialismo en la Asamblea Nacional para, sin mayores inconvenientes, activar el referéndum mediante la aprobación de la propuesta de enmienda constitucional en el plazo exigido por Chávez se combinó con la plena libertad que tuvo la Cámara para fijar la pregunta del referéndum. Todo esto fue posible debido a la ausencia de una oposición política en el Parlamento y al apoyo del resto de los poderes públicos a la propuesta de Chávez. Bajo estas condiciones, la estructuración

de la pregunta definitiva del referéndum obligatorio sobre la introducción de la reelección indefinida en la CRBV estuvo en poder de un Parlamento controlado por Chávez porque dicho referéndum en realidad adoptó un carácter facultativo desde arriba cuya activación facilitó el control sobre el diseño de la interrogante. En este apartado se describe dicha dinámica de control y se analizan las consecuencias que tuvo en la elaboración del contenido de la pregunta del referéndum.

La aprobación por la Asamblea Nacional del proyecto de enmienda sobre la reelección indefinida, que le había encargado Chávez a la Cámara, fue un acto legislativo, que, incluso, llegó a alcanzar valor de ley; a tener eficacia jurídica, especialmente, por la manera como fue asumido por el Poder Electoral: como una orden. Sin tener por qué presentar dicho carácter vinculante, en este acto se dispuso la pregunta a realizar en el referéndum[375]. Esta interrogante, como parte de la circunstancia que obligaba a la celebración del referéndum, no fue una simple solicitud administrativa que le hacía el Parlamento al CNE cuyo contenido el órgano comicial pudiera objetar. Fue, prácticamente, un mandato del órgano legislativo; como si el carácter obligatorio del referéndum que la Asamblea Nacional había conseguido activar la hubiera facultado para disponer de forma prescriptiva sobre la estructuración del interrogante de éste.

La facultad que se atribuyó la Asamblea Nacional de establecer la pregunta del referéndum de 2009 sobre la enmienda constitucional no se encontraba prescrita en ninguna parte del ordenamiento jurídico. El Parlamento actuó de hecho; no derecho. Fue más allá de su papel como redactor del proyecto de enmienda de la carta magna. Dicho actor convirtió en obligatorio preguntar a los electores la interrogante que había formulado, cuando lo único que estaba establecido como obligatorio, por la constitución, era la celebración del referéndum. A través de su bancada parlamentaria en la Asamblea Nacional, Chávez, no sólo había conseguido activar el referéndum, también había logrado que la pregunta del referéndum se hiciera siguiendo el discurso ideológico de que la reelección indefinida era un derecho del pueblo. En otras palabras, tenía el control absoluto de la agenda de un referéndum obligatorio, el cual, supuestamente, como plantea la teoría de jugadores con veto, su agenda estaría predeterminada por reglas establecidas en el marco normativo del sistema político.

El planteamiento de la teoría de jugadores con veto de que los referéndums obligatorios por estar prescritos legalmente como tales son escenarios sin este tipo de jugadores es relativo. Este tipo de referéndums también pueden llegar a carecer de jugadores con veto por factores políticos; no solamente por razones legales. Dentro de la fase de estructuración del cuestionario de los referéndums obligatorios para que se pueda dar un escenario sin jugadores con veto en los términos planteados por Tsebelis en su teoría, dichos referéndums requieren como condición necesaria que un único actor del sistema tenga la atribución legal para establecer la pregunta que será sometida al parecer de los votantes. Ello significa que el actor facultado para formular la pregunta debe estar siempre prescripto de antemano en el marco jurídico. Pero si dicha labor está basada en una regla informal que, a su entera conveniencia, fijan los actores del sistema político, especialmente aquellos que promueven la iniciativa que conduciría al referéndum, ello servirá para controlar la agenda del mismo.

[375] La pregunta definitiva que formuló la Asamblea Nacional fue: "¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente dependiendo su posible elección exclusivamente del voto popular?", CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Resolución n. 090116-0005*, Caracas, 16 de enero de 2009, pág. 2.

La activación del referéndum de 2009 sobre la enmienda constitucional siguió, efectivamente, la agenda dispuesta en la constitución. La propuesta fue aprobada por la mayoría del Cámara. No obstante, Chávez controlaba esa agenda porque tenía mayoría en el Parlamento y porque el TSJ no objetó la propuesta de introducir la reelección indefinida para el cargo del Presidente de la República en una carta magna cuyo uno de sus principios fundamentales era la alternabilidad[376]. Como se abordó a inicios de este capítulo, hay una agenda –mínima- del referéndum obligatorio, establecida formalmente en la CRBV para los casos de enmienda de ésta. Pero dicha agenda no se encuentra ajena a la gestión de la misma a partir de acuerdos entre los distintos actores del sistema político. Los únicos aspectos del referéndum obligatorio que están al margen de la negociación y el acuerdo son, por un lado, las cuestiones tipificadas en la propia constitución que deben ser siempre objeto de este tipo de referéndum y, por otro lado, el plazo de los treinta días para su celebración.

El carácter obligatorio que los marcos jurídicos de los Estados le otorgan a ciertos referéndums, generalmente relacionados con la reforma constitucional, no es una garantía para que este tipo de referéndums estén exentos de acuerdos entre algunos actores del sistema político para poder establecer la agenda de estos procesos electorales. Como se ha dicho antes, cualquier iniciativa legislativa que surja desde arriba o desde abajo para modificar una constitución implica negociación y acuerdos antes de ser sometida al correspondiente referéndum obligatorio. La situación puede ser, sin embargo, diferente cuando la celebración obligatoria de un referéndum es producto del control por un partido político o por un actor institucional del sistema, por ejemplo, el poder ejecutivo, de la iniciativa de cambio constitucional a partir de controlar al actor que elabora dicha iniciativa. En estos casos, el primer actor tiene garantizado el control de la agenda del referéndum porque no tiene que acordar la activación y la pregunta del mismo con el segundo actor ni, posiblemente, con ningún otro actor del sistema.

El control que puede llegar a tener un determinado actor del sistema político sobre la producción de la circunstancia que conduciría a un referéndum obligatorio es lo que hace que éste sea un proceso carente de jugadores con veto. Éstos son excluidos de antemano del proceso referendario por este actor; no por lo que está dispuesto en el marco normativo. Una vez generada la circunstancia que obliga a convocar el referéndum, éste se celebrará en los términos planteados por el actor que ha controlado la creación de la circunstancia que obliga a realizar el referéndum. Los referéndums obligatorios son escenarios sin jugadores con veto no tanto porque los actores carecen de facultades legales para acordar su agenda de celebración, ya que supuestamente la misma está prescrita en el ordenamiento jurídico. Tales referéndums son escenarios sin jugadores con veto porque también son susceptibles de ser controlados por el actor del sistema político que se hace con control de la agenda a raíz de no sólo lograr producir la circunstancia que conduce al obligatorio cumplimiento de dicha agenda sino además de establecer la interrogante a preguntar al cuerpo electoral.

El hecho de que la Asamblea Nacional produjera la circunstancia que activó el referéndum y fijara la pregunta definitiva que éste tendría convertía al Parlamento en el actor que en términos nominales controlaba la agenda de referéndum. Sin embargo, estas acciones del Poder Legislativo sólo confirmaron la enorme discrecionalidad que tuvo Chávez para decidir el qué, el cómo y el cuándo sobre un referéndum para enmendar la constitución. Con independencia de que cualquier enmienda de la carta

[376] Consúltese al respecto la Sentencia de la Sala Constitucional de TSJ (magistrado-ponente: Francisco Antonio Carrasquero López) en torno a la demanda de interpretación constitucional sobre los mecanismos para reformar la CRBV presentada en diciembre de 2008 por la Fundación Verdad Venezuela, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n. 5, 2009, pp. 293-312.

magna implicara la celebración de un referéndum obligatorio, Chávez tuvo la completa libertad de decidir sin ningún inconveniente el asunto a considerar en dicho referéndum. El referéndum en su origen tuvo fue un carácter facultativo desde arriba, ya que fue Chávez quién impuso al resto de poderes del Estado la cuestión que sería sometida a la aprobación o no del cuerpo electoral. El único elemento que convertía en obligatorio al referéndum era que el asunto propuesto por Chávez implicaba modificar el marco constitucional.

La propuesta de Chávez, muy bien, podría haber sido otra y ello no le habría restado al referéndum su carácter obligatorio. Sin embargo, de los tantos asuntos que tuvo el proyecto de reforma constitucional de 2007, que no logró ser aprobada, el tema de la continuidad en el poder del líder de la Revolución Bolivariana era una cuestión que había quedado sin resolver por el fracaso de ese anterior intento de reforma. Para Chávez dicho tema estaba por encima del resto de asuntos, incluso de constitucionalizar que Venezuela era un Estado socialista. El hecho de Chávez planteara nuevamente, año y medio después, la cuestión de la reelección indefinida para el cargo del Presidente de la República era una acción completamente legítima y legal. Tenía la facultad para hacerlo; para introducirlo como un tema de agenda dentro del sistema político. El problema no fue que lo planteara, sino que pudiera dictar cómo debía ser gestionado por los demás poderes públicos. La obediencia con que actuaron éstos ante tal especie de dictamen puso de manifiesto lo factible que era para Chávez en ese entonces convocar un referéndum sobre cualquier asunto relativo a la constitución.

La facultad legal que puede tener un actor de proponer una enmienda constitucional es una prerrogativa completamente diferente al derecho de poder convocar un referéndum. Es decir, el derecho de iniciativa legislativa es muy distinto al derecho de iniciativa sobre un referéndum. Una iniciativa legislativa puede que conduzca o no a la celebración de un referéndum, pero cuando un actor tiene la facultad legal de convocar un referéndum sobre determinadas cuestiones sólo tiene, en principio, que solicitar su convocatoria a las autoridades electorales. Chávez o la Asamblea Nacional lo que tenían en el caso de una enmienda de la constitución era facultad de iniciativa legislativa; no referéndum. Sin embargo, dado que Chávez controlaba al actor que generó la circunstancia que obligaría a realizar un referéndum sobre una cuestión propuesta por él que nunca fue cuestionada por el TSJ y que fue reconocida por el CNE como válida hizo que la celebración de este referéndum fuera una decisión del primer mandatario. Éste fue quién ordenó convocar dicho referéndum[377].

El principal elemento que hizo facultativo del Presidente de la República el referéndum de 2009 sobre la enmienda constitucional estuvo en que un tema tan transcendental para el funcionamiento del régimen democrático como lo era la introducción de la reelección indefinida en el ordenamiento constitucional no fue objeto de un escenario competitivo real entre los actores del sistema para que pudiera llegar a convertirse en una cuestión que debía dirimirse en un referéndum. Contra esta afirmación podría argumentarse que el auténtico escenario competitivo se dio al haberse introducido a la población, «al soberano», en la decisión de enmendar la constitución. Es cierto, la etapa electoral del referéndum supuso una competencia entre las opciones del sí y del no, pero es que a esto se vio obligado Chávez por su propia constitución. Por

[377] Chávez hizo pública dicha orden cuando, tras las elecciones regionales de 2008, manifestó: "…yo les doy mi autorización al PSUV, al pueblo venezolano, para que inicien el debate y las acciones para lograr la enmienda constitucional y la reelección del Presidente de la República, y estoy seguro que ahora sí lo vamos a lograr... Yo estoy listo y si Dios quiere y me da salud para estar con ustedes hasta el 2019, hasta el 2021.", REYES, Theis: "Chávez instruyó al PSUV a pedir su reelección", en *El Universal*, 1 de diciembre de 2008, pág. 8.

ello, al ser inevitable realizar un referéndum, es decir, introducir al cuerpo electoral en la decisión para cambiar el *statu quo*, el control de dicho referéndum estaba en su activación y en la formulación de la pregunta.

El establecimiento de la pregunta del referéndum fue un aspecto de la agenda de esta IDD que ni siquiera se vio expuesto a un aparente escenario de debate y acuerdo entre los actores. La Asamblea Nacional formuló la pregunta y ningún otro poder público, pese a la enorme subjetividad y generalización que ésta entrañaba sobre el asunto, la objetó o la modificó. El CNE la acató como una orden[378]. En comparación con la propuesta original de enmienda sobre la reelección indefinida, que fue modificada por la Cámara para incluir en ella a todos los cargos de elección popular, la pregunta del referéndum no sufrió ninguna modificación tras su formulación por el Parlamento. El Poder Electoral se limitó a confirmarla. Éste no puso reparo a que en el contenido de la pregunta se decretara que la enmienda "…amplía los derechos políticos del pueblo…", cuando en realidad los que se ampliarían serían los de los representantes electos. Tampoco hubo observación alguna por parte del órgano electoral en torno a que la pregunta no contemplaba el cambio que en particular sufrirían respectivamente los mencionados artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la constitución.

La pregunta presentaba un carácter muy general, que mezclaba distintos cargos de elección popular, y en la que, paradójicamente, no se mencionaba la palabra reelección, ni mucho menos adjetivos tales como continua o indefinida. En vez de plantearse abiertamente en la interrogante el derecho de la reelección indefinida éste fue ocultado haciéndose referencia, más bien, a la: "…postulación como candidato o candidata para el mismo cargo". Es decir, se utilizó la palabra "postulación", cuyo significado es otro[379], como sustituta de reelección. Ello, incluso, forzó la estructura gramatical de la interrogante, producto de un error de sintaxis al articularse en la misma frase: "…ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo" con "por el tiempo establecido constitucionalmente…". Esto era inexacto e impreciso si el asunto en cuestión era la reelección[380]. Así como fue redactada, la frase no estaba haciendo referencia a la reelección continua a un cargo público, sino a un tiempo de postulación de los candidatos, que ni siquiera aparece en la constitución.

El empleo de la palabra postulación como equivalente de reelección sirvió al oficialismo para evitar cualquier alusión en el contenido de la interrogante a la reelección indefinida como la cuestión principal que debía ser preguntada al cuerpo electoral. Como consecuencia de ello, lo que, de hecho, se le terminaría preguntando a

---

[378] El propio CNE estableció en la resolución con la cual convocaba el referéndum que: "la pregunta que se formulará a las electoras y los electores en el Referendo aprobatorio de la Enmienda Constitucional antes convocado, será… [la]…que fue aprobada por la Asamblea Nacional en la oportunidad de sancionar la Enmienda Constitucional", CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, *Resolución n. 090116-0005*…, *op.cit.*

[379] Según el Diccionario de la RAE, la palabra *postulación* hace referencia, entre otros significados equivalentes, a la acción de "proponer un candidato para un cargo electivo", REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*, pág.

[380] La frase: "ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente…", indica que la acción es la "postulación" y el complemento de esta acción es que está pueda ser posible "por el tiempo establecido" en la constitución. Esta relación es incoherente y no tiene nada que ver con el tiempo que establece la constitución para el ejercicio de un cargo electo determinado ni tampoco con la posibilidad de la reelección continua de una persona a dicho cargo. En este caso, la forma correcta de la frase en la pregunta sería: "…ser sujeto de *reelección* para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente". Otra forma también correcta hubiese sido si en la frase original se hubiera incluido como complemento la frase *a la reelección*, es decir: "ser sujeto de postulación como candidato o candidata *a la reelección* para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente…".

los electores el día de la votación era si estaban de acuerdo o no con: "…permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en el ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo…"[381]. Ello significaba que en la pregunta el tema de la reelección indefinida pasaba a un segundo plano; a ser una situación secundaria que se produciría a partir de que existiera la posibilidad legal para los representantes electos de poderse postular continuamente al cargo público que estaban ejerciendo por decisión popular. Era necesario para el oficialismo relativizar las dimensiones que supondría un cambio constitucional de tal naturaleza para el régimen democrático, basado en la alternancia, que desde un principio había existido en el país.

El fracaso de la anterior reforma constitucional en torno un llamado "Socialismo del Siglo XXI" había servido de aprendizaje para Chávez y para su coalición política, el Polo Patriótico, sobre lo difícil que resulta modificar el marco institucional del sistema político con propuestas ajenas a la cultura política y social del país. El tema de la reelección indefinida de un Presidente de la República entraba, por supuesto, dentro de ese mismo terreno desconocido para los venezolanos. Este era un elemento que podía ser aprovechado, y de hecho, lo hicieron, como se verá más adelante, por los grupos políticos opositores a la enmienda para construir un discurso de terror sobre dicho cambio que lograra tener un impacto significativo en la población, tal como sucedió en 2007, cuando consiguieron con relativo éxito que amplios sectores sociales, sobre todo de la clase media, asociaran la reforma de la CRBV con una pérdida de derechos económicos, como la propiedad privada. En el nuevo proyecto de cambio constitucional el oficialismo intentó evitar a toda costa que la propuesta de la reelección indefinida fuera resignificada socialmente como el establecimiento de una dictadura por quienes se oponían a este proyecto de enmienda de la constitución.

La frase final de la pregunta del referéndum tenía el propósito de resaltar que la reelección indefinida, aunque no se hacía alusión abiertamente a ésta en la interrogante, sería el resultado de la votación. Esto, en sí, era una tautología. Era redundante señalar dentro del contenido de la pregunta que toda elección o reelección de cualquier autoridad pública sería producto del sufragio universal y secreto. Pero hacer dicha suerte de aclaratoria se hacía necesario para quienes promovían la enmienda. Ello era fundamental para despejar posibles dudas que pudiera tener la población sobre la orientación del cambio. El oficialismo no sólo se dedicó en la pregunta del referéndum a señalar supuestos derechos políticos que alcanzarían los ciudadanos con la enmienda constitucional, sino también a advertir, para salir al paso a cualquier otra interpretación sobre la misma, que la reelección indefinida de aquellos ciudadanos que ejerzan un cargo de elección popular será producto de la votación de los venezolanos en las urnas.

El hecho de que la pregunta, establecida por la Asamblea Nacional, señalara que la reelección indefinida siempre sería fruto de la decisión del cuerpo electoral podría ser interpretado como un gesto institucional de respeto que tuvo el poder legislativo para con el régimen democrático. Sin embargo, ello seguiría siendo válido para considerarlo como un indicador de que la formulación de la interrogante del referéndum sobre la enmienda constitucional estuvo en manos del mismo actor que generó la circunstancia

[381] Esta frase de la pregunta, incluso, era imprecisa, ya que la constitución –antes de ser enmendada- permitía que todo ciudadano que estuviera ejerciendo un cargo de elección popular pudiera postularse de forma continua, aunque fuera finita, como candidato para el mismo cargo. Es decir, el Presidente de la República podía postularse como candidato por segunda vez, igual los gobernadores y alcaldes. Por otro lado, los parlamentarios, tantos los pertenecientes a la Asamblea Nacional como pertenecientes a los de distintos Consejos Legislativos de los estados, podían postularse como candidatos a la relección hasta por dos períodos consecutivos tras haber sido electos por primera vez.

política que condujo obligatoriamente a la celebración de este referéndum. Fueron estas situaciones las que revelan que la construcción de la agenda de dicho proceso referendario se caracterizó por ser un escenario carente de jugadores con veto. En el desarrollo de este contexto poco, por no decir nada, tuvo que ver el marco legal. Este cobró sentido como prescriptor de la agenda del referéndum sólo después que de Chávez, respaldado por su mayoría parlamentaria, se había hecho con el control de esta agenda.

El marco legal sirvió para terminar de conformar un escenario sin jugadores con veto fue cuando Chávez, mediante el control que tenía sobre la Asamblea Nacional, decidió que había llegado el momento de hacer el referéndum. Creada la circunstancia política que obligaría a la realización del referéndum ningún actor del sistema político podía condicionar que los comicios se celebraran, como estipula la constitución, dentro de los siguientes treinta días. El tiempo marcado en el texto fundamental determinaba el plazo para la realización del referéndum. Pero ello siempre fue relativo porque el momento a partir de cual dicho plazo legal –innegociable e impostergable- entraba en vigencia era gestionado por el actor que controlaba la activación del referéndum. De hecho, la pauta temporal de éste fue fijada por Chávez, quien esperó hasta después de las elecciones regionales y locales de noviembre de 2008, para ordenar al Parlamento que sacara adelante el proyecto de enmienda sobre la reelección indefinida, de manera que el referéndum se celebrará en febrero de 2009.

7.4. El momento establecido por Chávez para la celebración del referéndum obligatorio

La ausencia de un escenario sin jugadores con veto en el desarrollo del proceso referendario de 2009 fue producto del control que Chávez ejercía sobre los distintos poderes públicos. El control de éstos le permitió controlar el referéndum. Para hacerse con el control de la agenda del referéndum Chávez no tuvo que negociar el apoyo del Parlamento a su propuesta de enmienda sobre la reelección indefinida, ni tuvo que sortear restricciones legales del TSJ por buscar someter a referéndum una cuestión que era contraria a uno de los principios de la constitución, ni tampoco dejar en manos del CNE la estructuración de la pregunta del referéndum. Teniendo el control del referéndum, lo único que hizo Chávez fue incluir a otros actores del sistema político como potenciales beneficiarios directos de la relección indefinida. Es decir, acercó su propuesta a las preferencias e intereses de sus aliados políticos para así asegurase una mayor coalición a favor del cambio.

La generación de la circunstancia política que conduciría a la inevitable convocatoria del referéndum sobre la relección indefinida nunca fue un inconveniente para Chávez. Éste desde un principio contó con los recursos legales y políticos para hacerlo. Chávez pudo haber activado el referéndum antes; a inicios de 2008. Sin embargo, la cuestión para el líder de la Revolución Bolivariana siempre estuvo en decidir el momento oportuno para realizar dicho referéndum[382]. Para ello debía asegurarse primero que su planteamiento de enmendar la constitución tuviese el suficiente respaldo político y social que condujera a una victoria electoral. En este apartado se analizan dichos factores de naturaleza política que definieron el momento de celebración del referéndum. La premisa inicial es que la realización del referéndum en

[382] Sobre la fecha de celebración del referéndum, el propio Chávez señaló a inicios de diciembre de 2008 que: "Ya está diseñado el avance de la jornada (…) debe ser en febrero o, a más tardar, en los primeros días de marzo cuando le demos una señal, no por una ñinguita [por la mínima], ésta tiene que ser una gran victoria", VALDEZ OLBERMEJÍAS, Yolimer: "Chávez propone 27 de febrero para realizar la consulta sobre la enmienda constitucional", en *El Universal*, 7 de diciembre de 2008, pág. 4.

febrero de 2009 no fue un hecho determinado por el marco legal. Éste sólo la garantizó. El momento de celebración de referéndum fue decidido por Chávez cuando éste consideró que se daban las condiciones favorables para realizarlo.

Las elecciones regionales y locales de finales de 2008 fueron en, gran medida, una nueva prueba para comprobar la popularidad de Chávez. Pero también fueron un test para que éste sondeara las posibilidades que tendría en ese entonces de conseguir la victoria si convocara un referéndum sobre el tema de la reelección indefinida del cargo del Presidente de la República. Realizar un referéndum de esta naturaleza a la mitad de su tercer mandato, suponía una especie de plebiscito hacia su gestión, que de resultar desfavorable podía dificultar la continuidad de la Revolución Bolivariana más allá del 2012. No había garantías suficientes para evitar que se volviese a repetir la experiencia del referéndum de 2007. El mapa político del país, tras dichas elecciones regionales y locales, si bien expresaba un claro dominio de oficialismo, algunos estados y municipios de gran población, tradicionalmente feudos de los partidos políticos de la oposición, seguían estando en manos de estos partidos[383]. La movilización del electorado en estos territorios a favor de una eventual enmienda de la constitución podía resultar un problema para Chávez si no lograba el suficiente apoyo de todos sus aliados políticos.

Los partidos políticos de la oposición, como se ya ha dicho en los capítulos anteriores, se habían convertido, paradójicamente, desde 2006 en claros defensores de la constitución; del *statu quo* institucional. Éstos también habían demostrado en 2007 que, pese a las derrotas de sus candidatos en la competencia electoral, podían hacer naufragar las intenciones de Chávez de modificar la carta magna. Este último tenía todas las facultades legales para intentarlo, incluso el control político para instrumentar un cambio constitucional, pero no podía controlar en los mismos términos lo que representaba la introducción en el plano electoral de la población como jugador con veto a través del obligatorio proceso referendario que establece la constitución para que ésta pueda ser modificada. No podía controlar el interés, el rechazo o la indiferencia que los electores pudieran mostrar hacia la reforma. Chávez dependía de que la mayoría de éstos consideran beneficiosa su propuesta sobre la reelección indefinida, de manera que dicha introducción del cuerpo electoral actuara a favor de ésta, es de decir, en pro del cambio constitucional.

La sola idea de enmendar la constitución planteaba un escenario electoral distinto al habitual, basado en el enfrentamiento de Chávez contra los actores políticos tradicionales y que le había reportado tantos éxitos en las urnas. De nuevo, Chávez, como había sucedido en 2007, con su proyecto de reforma constitucional, se veía en la controvertida tarea de cuestionar la carta magna que él había promovido en 1999 y que tanto había alabado desde su entrada en vigencia. En el caso de un referéndum obligatorio para modificar la CRBV, Chávez competía contra su propia obra, aunque ello fuera para renovarla; para intentar dar a la Revolución Bolivariana (mayor) continuidad. El «enemigo», como solía llamar Chávez a sus contrarios, del proyecto revolucionario se hallaba, esta vez, en el propio diseño institucional del régimen democrático que él mismo había refundado a finales del siglo XX. El enemigo de

[383] El caso más emblemático fue la elección de Pablo Pérez como gobernador del Estado Zulia, delfín del anterior gobernador Manuel Rosales (2000-2008). Al respecto, un estudio interesante es el de PEREIRA ALMAO, Valia: "Venezuela: claves para entender el excepcionalismo político zuliano", en *Espacio Abierto*, vol. 21, n. 2, 2012, pp. 277-304, donde la autora analiza el fenómeno del estado Zulia como feudo electoral de la oposición política durante la Revolución Bolivariana. Sobre los resultados de las elecciones regionales de 2008, véase también: MAINGON, Thais y WELSCH, Friedrich: "Venezuela 2008: hoja de ruta hacia el socialismo autoritario", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n. 2, 2009, pp. 633-656, en especial págs. 650 y ss.

Chávez estaba dentro de la constitución; no dentro del conjunto de actores del sistema político y este oponente no era otro que el principio de la alternabilidad.

El principio constitucional de la alternabilidad se había convertido en el verdadero contrincante de Chávez por la restricción formal que este principio le imponía a él para seguir presentándose a la reelección como Presidente de la República (después de su tercer mandato). No había otra razón para enmendar la constitución. El sistema político no registraba en ese momento ninguna crisis que pudiera llevar lógicamente a cualquier actor del sistema a presentar como una posible salida a la misma la modificación del texto constitucional. Ni siquiera había una situación de gobierno dividido, como la que se presentó en 1999, cuando Chávez llegó al poder o a la que tuvo que enfrentarse su sucesor, Nicolás Maduro, quince años después[384]. La inexistencia dentro del sistema político de una situación disfuncional, con la que pudiera cobrar sentido enmendar la constitución, dejaba al descubierto que la única intención del cambio era posibilitar legalmente la futura continuidad –por medio de elecciones- de Chávez como presidente de Venezuela.

El consabido rechazo que los partidos políticos de la oposición mostrarían ante la idea de enmendar la constitución para introducir la reelección indefinida en el caso del cargo del Presidente de la República fue siempre una situación que Chávez manejó de antemano. Aunque la posición contraria de estos partidos no resultaría ser un problema para sacar adelante la iniciativa –parlamentaria- de enmienda constitucional y convocar el referéndum, la actuación que podrían realizar los mismos durante lo que sería la campaña electoral –por el no- ya era otra cuestión. La actividad en contra de la propuesta de enmienda que desplegaran estos partidos sí que podría llegar a ser determinante en el resultado de la votación. En vista de ello, Chávez, antes lanzarse a activar un referéndum obligatorio, tuvo que asegurarse que la Revolución Bolivariana –en un país ya altamente polarizado en ese entonces- contaba dentro de electorado con más seguidores que contrarios. La prueba piloto para comprobarlo fueron las elecciones regionales y locales de 2008.

El Polo Patriótico logró la victoria en la mayoría de los estados y municipios del país en las elecciones de finales de 2008. Éste, sin duda, fue un hecho que sirvió de fundamento –racional- a Chávez para decidir la puesta en marcha y sin demoras del proyecto de enmienda constitucional sobre la reelección indefinida. Ello no quiere decir, sin embargo, que la realización del referéndum para enmendar la CRBV fue una consecuencia directa del triunfo electoral del oficialismo en unos comicios regionales previos. Con independencia de estas elecciones, dicho referéndum se hubiese celebrado antes de 2012. Debido a la abierta aspiración de Chávez de continuar siendo Presidente de la República ("hasta el 2021", como decía él, en tono de sorna) éste –tarde o temprano- habría convocado el mismo o, en su defecto, ordenado a sus seguidores la activación de dicho referéndum[385]. En lo que respecta a las elecciones regionales de

[384] Sobre las nuevas tensiones políticas surgidas en Venezuela con la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013 y con la pérdida por el oficialismo en 2015 de la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional, véase: BREUER, Hilderbrand: "¿Éramos felices sin saberlo? Viejas y nuevas fracturas de la sociedad venezolana", en *Nueva Sociedad*, n. 257, 2015, pp. 15-26; SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl: "Venezuela (2015): un régimen híbrido en crisis", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, n. 1, 2016, pp. 365-381; ARENAS, Nelly: "El chavismo sin Chávez: la deriva del populismo sin carisma", en *Nueva Sociedad*, n. 261, 2016, pp. 13-22.

[385] Chávez, en su discurso del 11 de enero de 2008 en la Asamblea Nacional, con motivo de la presentación del informe de gestión del año 2007, manifestó claramente su intención de convocar el mismo en 2010 un "referéndum revocatorio" con dos preguntas: "¿Está usted de acuerdo con que Hugo Chávez siga siendo presidente? , y con carácter vinculante ¿Está usted de acuerdo en realizar una pequeña enmienda a la Constitución para permitir la reelección indefinida?", véase: DA CORTE, María Lilibeth:

2008, sus resultados fueron simplemente una razón para que Chávez considerara como oportuno realizar en el referéndum en ese momento y no postergar más su celebración.

El triunfo del Polo Patriótico en las elecciones regionales y municipales de 2008, mostró nuevamente las dificultades que seguían teniendo los partidos de la oposición para ofrecer un proyecto alternativo a la Revolución Bolivariana. Pero esto no garantizaba que Chávez pudiera ganar un posterior referéndum (nacional) sobre un asunto tan polémico como el de la reelección indefinida del cargo del Presidente de la República. La victoria del oficialismo en dichas elecciones de 2008 sólo confirmaba el ya habitual efecto descendente, de identificación política, que tenía la figura de Chávez como «marca» electoral sobre los candidatos del Polo Patriótico[386]. Sin embargo, dicha confianza que producía Chávez en el electorado que lo había venido apoyando en cada elección periódica no necesariamente tenía por qué traducirse de igual manera en el caso de realizarse un referéndum donde el contrincante no eran precisamente los partidos políticos de la oposición.

La experiencia fallida para Chávez del referéndum –constitucional- de 2007 había dejado claro que lo más importante en estos procesos de consulta popular era romper la apatía e indiferencia de los electores que apoyaban a la Revolución Bolivariana ante cualquier propuesta de cambio puntual del propio *statu quo* revolucionario. Había que movilizarlos. Esto supuso para Chávez asegurarse de que todos los recursos organizativos disponibles fueron empleados en esta tarea. Para ello, éste tuvo que considerar el respaldo con el que contaba entre sus aliados políticos, especialmente después del proceso, bastante conflictivo, de selección de candidatos oficialistas y de primarias dentro del PSUV que precedió a las elecciones regionales y locales de 2008[387]. Para que el triunfo obtenido en dichos comicios lograra repetirse después sobre la propuesta de enmienda de la constitución en los municipios y estados gobernados por el oficialismo Chávez necesitó promover el interés entre sus gobernadores y alcaldes por enmendar la constitución, de manera que éstos fomentaran una movilización del electorado en esta dirección.

El control absoluto que mantenía Chávez sobre sus gobernadores y alcaldes se vio relativizado porque sencillamente la idea original de modificar la constitución para permitir que sólo la persona que estuviera ocupando la Presidencia de la República pudiera seguir presentándose, sin ningún tipo de limitación, como candidato a la primera magistratura del país era una propuesta que rompía los moldes básicos de la descentralización política que imperaba en el país desde hace dos décadas. Enmendar la carta magna para otorgar únicamente la condición de la reelección indefinida al cargo de Presidente de la República establecía una asimetría con respecto al resto de cargos de elección popular que no tenía ninguna justificación legal ni política. Con dicha propuesta, por un lado, se violentaba –también- el principio constitucional de la

---

"Chávez propone enmienda para introducir la reelección indefinida", en *El Universal*, 12 de enero de 2008, pág. 3.

[386] En torno a la figura de Chávez como principal referente político de las candidaturas oficialistas en la diversas contiendas electorales, consúltese: CANELÓN, Agrivalca: "Estado Socialista como Marca Bolivariana", en *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, n.141, 2008, pp. 27-35; SANTAELLA, Fedosy: "Chávez-Lovemark", en *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, n.147, 2009, pp. 18-23.

[387] Un ejemplo, entre otros, fue la elección de Francisco Rangel como candidato del PSUV por el estado Bolívar, el cual no contó con el apoyo de la mayoría de los partidos políticos que integraban la llamada Alianza Patriótica, bloque que conformó el oficialismo de cara a las elecciones regionales de noviembre de 2008. Para una análisis detallada del caso, véase: ANGOSTO, Luis: "Bolívar, espejo de la revolución: los comicios regionales de 2008 en Guayana", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, n.3, 2009, pp. 13-35.

descentralización y por otro, se obviaba que dicho principio, operativo desde 1989, había dado lugar a un Estado políticamente descentralizado en el que además se había reproducido con fuerza la tradicional cultura política del reparto, forjada sobre la habitual redistribución –populista- de la renta petrolera.

La propuesta inicial de Chávez sobre la enmienda constitucional caía, de nuevo, en el error de la predecesora propuesta de reforma constitucional 2007 al pecar de un presidencialismo y centralismo exagerado y de ir de espalda a la cultura política del país. Es posible que su formulación, limitada sólo a instaurar la reelección indefinida para el cargo de Presidente de la República, se haya debido a un exceso de confianza de Chávez en vista de la altísima popularidad de la que gozaba en ese entonces. Puede que también con ello se buscara simplificar y precisar –al extremo- la modificación de la constitución (en un solo artículo), de manera que estuviera fuera de toda duda el supuesto carácter de enmienda que anunciaba la propuesta. Cualquiera que haya sido la razón, lo cierto es que para el momento que Chávez solicitó a la Asamblea Nacional el desarrollo de la iniciativa constitucional sobre la idea de la reelección indefinida no había indicios que señalaran que la sociedad venezolana se mostraba proclive a este planteamiento, ni siquiera entre la clase política perteneciente al Polo Patriótico[388].

La recentralización del Estado que había emprendido Chávez desde inicios de la Revolución Bolivariana terminó mostrando sus límites en el planteamiento inicial de la reelección indefinida. El cambio propuesto originalmente por Chávez no se ajustaba a la realidad política del país, especialmente, por la descentralización. De una propuesta de este tipo, tan restringida, era evidente que otros actores del sistema político quedaban excluidos. Los beneficios que reportaría enmendar el texto constitucional serían limitados, por no decir nulos, para aquellos que ocupaban otros cargos de elección popular, como los gobernadores y alcaldes. Aunque éstos pertenecieran al oficialismo, no recibirían ningún beneficio directo. Carecían de un incentivo –selectivo- para poner todo su empeño en modificar el *statu quo* de la Revolución Bolivariana. Esta situación parece que fue entendida por el propio Chávez al proponer –sorpresivamente- a finales de diciembre de 2008, ya después de haber sido aprobado (en primera discusión) por el Parlamento el proyecto de enmienda, que se extendiera el planteamiento de la reelección indefinida al conjunto de cargos de elección popular.

La enmienda de la constitución tenía que suponer beneficios para todos, de lo contrario no prosperaría. Fue después de este cambio de concepción de la propuesta sobre la reelección indefinida que Chávez decidió que había someterla de inmediato a referéndum. Aunque ya la Asamblea Nacional había tramitado y aprobado un primer proyecto de enmienda, éste fue rápidamente sustituido, antes de su segunda discusión, por otro completamente distinto en los primeros días de enero de 2009. Es decir, que ninguno de estos dos proyectos como tales fue objeto dentro del órgano legislativo a las dos discusiones correspondientes, que establece la constitución en su artículo 207, para

[388] Entre los partidos que no apoyaron inicialmente el proyecto de la reelección presidencial en la Asamblea Nacional estuvieron el Partido Comunista de Venezuela (PCV), la Unión Popular de Venezuela (UPV) y el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP). Sobre el rechazo de algunas fuerzas políticas del oficialismo a la enmienda, véase: NEGRÓN, Nina: "Disidencia chavista critica enmienda para la reelección ilimitada en Venezuela", en http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/21309/disidencia-chavista-critica-enmienda-para-reeleccion-ilimitada-en-venezuela/, 10 de diciembre de 2008, fecha de consulta: 12/05/2014. Para profundizar en torno a las distintas posiciones sobre la reforma constitucional adoptadas por los partidos políticos que apoyaron a Chávez durante los primeros diez años de la Revolución Bolivariana, puede también consultarse: LÓPEZ MAYA, Margarita: "Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas", en AIBAR, Julio y VÁZQUEZ, Daniel (Coords.): *¿Autoritarismo o democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO México, México, DF. 2009, pp. 19-58.

la formación de leyes y que estipula el artículo 341.2 debe seguir cualquier iniciativa de enmienda constitucional. En vista de ello, la propuesta de enmienda que finalmente el Parlamento presentó al CNE en vez de haber sido una iniciativa legislativa sancionada por la Cámara fue en realidad una maniobra política ideada y redefinida sobre la marcha por Chávez para que ésta pudiera resultar electoralmente efectiva para modificar la norma fundamental por medio de un referéndum que era ineludible.

La celeridad –en plena época de las festividades navideñas- con la que actúo la bancada oficialista en la Asamblea Nacional para tramitar dos proyectos distintos de enmienda constitucional fue un elemento fundamental de la estrategia de Chávez para lograr introducir la reelección indefinida en la carta magna. Ello le permitió a este último presentar al país una segunda propuesta de cambio, pero sin alterar su objetivo principal[389]. Con este segundo proyecto de enmienda, Chávez no sólo buscaba incentivar a sus aliados políticos –a nivel subnacional- sino también intentaba convencer de las supuestas bondades «democráticas» de enmendar la constitución a una gran parte de la población que se había mostrado reticente ante la propuesta original que sólo contemplaba la reelección indefinida para el cargo del Presidente de la República por considerarla como sinónimo de una dictadura. Chávez tuvo la posibilidad, con el apoyo del Parlamento, de rehacer y relanzar sin ningún inconveniente su propuesta pese a que en principio el proyecto de enmienda que había aprobado el órgano legislativo se limitaba únicamente a la modificación del artículo 239 de la constitución.

El oficialismo aprovechó la escasa oposición política en la Asamblea Nacional para sustituir el proyecto original de enmienda constitucional. Ello tampoco produjo ningún revuelo en la opinión pública. En general, el tema de la reelección indefinida no condujo a reacciones significativas por parte de algunos actores sociales que habían sustituido a los partidos políticos contrarios a Chávez como referentes de la oposición política, como fue el caso del movimiento estudiantil. Este movimiento, que había jugado un papel opositor importante en el intento de reforma constitucional de 2007[390], en esta ocasión se encontraba bastante desarticulado, producto, en cierta medida, al largo periodo vacacional –navideño- en el sector educativo decretado por el Gobierno[391]. Esta desmovilización efectiva de los estudiantes como consecuencia del cierre oficial temporal de sus espacios naturales de concentración demuestra que la campaña de Chávez a favor de la enmienda había comenzado mucho antes de que en realidad el proyecto sobre la reelección indefinida fuera presentado por el Parlamento al CNE.

---

[389] Véase: DE LA ROSA, Alicia: "Chávez propone reelección indefinida para todos los cargos de elección popular", en *El Universal*, 05 de enero de 2009, pág. 6.

[390] Véase: CASANOVA, Ramón: "La revuelta de los estudiantes venezolanos del 2007: El levantamiento político de una generación", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 26, n.70, 2009, pp. 103-127.

[391] El denominado "Comando Angostura" (en alusión a una frase célebre del padre de la patria, Simón Bolívar: "Nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder, el pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandarlo, de donde se origina la usurpación y la tiranía") que se constituyó a mediados de diciembre de 2008 por colectivos estudiantiles y otras organizaciones de la sociedad civil para intentar frenar la iniciativa del oficialismo de enmendar la constitución de 1999 tuvo una escasa actividad como consecuencia, por un lado, de acciones violentas a las que constantemente miembros de dicho Comando se vieron sometidos por parte de grupos armados (Círculos Bolivarianos) leales al Gobierno y por otra parte, de la típica «hibernación política» que caracteriza a Venezuela durante las festividades de Navidad. En este sentido, las últimas actividades que desarrolló el Comando Angostura en diciembre de 2008, fueron el día 17 de diciembre, en la Plaza Bolívar de Caracas y en la Avenida Francisco de Miranda de dicha ciudad, no volviendo a realizar ninguna otra actividad hasta el día 6 de enero de 2009. Véase: FERNÁNDEZ, Rebeca: "Comando Angostura inicia actividades contra la enmienda", en *El Universal*, 18 de diciembre de 2008, pág. 4; http://comandoangostura2009.blogspot.com.es/2009_01_01_archive.html, fecha de consulta: 11/09/2014.

Los esfuerzos del oficialismo se orientaron desde un inicio a reducir la capacidad que pudieran tener los sectores sociales y políticos opositores a Chávez como inductores y promotores de una posición contraria a la enmienda constitucional. En vista de la ausencia de un beneficio concreto para el país o de una situación negativa, próxima e inmediata (v.g. una crisis política o una crisis del sistema político), para justificar un cambio parcial de la constitución con el objetivo de introducir en ésta la reelección indefinida, Chávez dirigió sus esfuerzos en desarrollar un discurso político alarmante sobre las consecuencias futuras que tendría para el país no poderse presentar nuevamente como candidato en el año 2012. Chávez puso el acento, especialmente, en augurar el fin de las políticas asistencialistas y redistributivas que él había instaurado e incrementado durante sus gobiernos –a través de las denominadas Misiones Sociales- si se veía obligado a dejar la Presidencia de la República tras culminar el periodo constitucional. En su discurso alertaba sobre llegada al poder de los partidos políticos tradicionales y el peligro que ello supondría para la continuidad de la Revolución Bolivariana[392].

El discurso de Chávez se orientó no por lo que se ganaría con la enmienda, sino por lo que se perdería si persistía sobre su persona el impedimento legal de poder aspirar a la reelección como Presidente de la República en el 2012. Éste vaticinaba que sería el final de la Venezuela de las Misiones Sociales que había procurado la Revolución Bolivariana y una vuelta –en el corto plazo- a los años oscuros de la Venezuela gobernada por AD y COPEI. Dicho discurso (del miedo) le permitió a Chávez redirigir su tradicional estrategia de evocar la –ya lejana- etapa democrática de hegemonía de los partidos tradicionales como responsable de los males que seguían aquejando al país –como la inseguridad, el desempleo y la pobreza- país para también asociar, paradójicamente, a estos partidos con el *statu quo* que conllevaría a su salida de la Presidencia. La norma que le impediría a Chávez volver a presentarse para un nuevo mandato dejaba de ser en su discurso una restricción institucional del régimen político para convertirse en una ventaja (injusta) para los partidos de la oposición.

La conservación de la situación vigente fue el vector de la pugna que entablaron Chávez y sus aliados políticos del Polo Patriótico con los partidos políticos de la oposición, reunidos en la denominada "Unidad Democrática". Pero esta pugna no fue porque Chávez hubiera decidido –de nuevo- transformar su Revolución Bolivariana, tal como pretendió en el año 2007. Ni tampoco fue porque los partidos de la Unidad Democrática estaban conformes con dicho proyecto socio-político de izquierda, como para defenderlo. La continuidad que unos y otros defendían era muy distinta. Por un lado, Chávez planteaba un cambio –constitucional- que simplemente le asegurara poder seguir compitiendo por la Presidencia de la República de manera ilimitada. Por el otro, las agrupaciones políticas de la Unidad Democrática sólo querían mantener el marco institucional actual de la Revolución Bolivariana ya que éste les garantizaba la salida de Chávez del poder sin necesidad de tener que competir electoralmente contra él otra vez.

En definitiva, lo que estuvo en juego en el referéndum de 2009 sobre la enmienda constitucional era la permanencia de Chávez en la vida política nacional después de 2012. Esto se hizo patente en la campaña electoral de dicho referéndum y se corroboró después con la presentación de Chávez a las siguientes elecciones presidenciales gracias al resultado alcanzado por el sí en el referéndum para que se introdujera en la constitución la reelección indefinida. Ninguno de estos hechos fue

[392] Un análisis en torno al uso recurrente de dicha estrategia discursiva por parte de Chávez, puede verse en: BOLÍVAR, Adriana: "'Si la burguesía vuelve a ganar, Venezuela se volvería a hundir': la hipoteticalidad como estrategia del discurso político", en *Revista de Filología de la Universidad de La Laguna*, n. 32, extra, 2014, pp. 45-62.

producto únicamente de las circunstancias de bonanza económica que vivía el país en aquel entonces. Tampoco podría afirmarse que eran situaciones inevitables; resultado del enorme poder político adquirido por Chávez, el cual controlaba, prácticamente, todas las instituciones del Estado y a manejaba a su discreción los cuantiosos recursos provenientes de la actividad petrolera. Por encima de esto, está el hecho de que Chávez logró convencer -esta vez- a la mayoría del electorado de ser la única opción presidencial posible para el futuro de la Revolución Bolivariana.

7.5. La campaña del referéndum por la continuidad de Chávez como única opción presidencial en la Revolución Bolivariana

El control de Chávez sobre la agenda del referéndum en torno a la enmienda constitucional era una cuestión previsible dado que el líder de la Revolución Bolivariana controlaba la totalidad de los poderes públicos. Sin embargo, que también dominara la campaña electoral ya fue fenómeno que estuvo más allá de ese control absoluto sobre el conjunto de poderes del Estado venezolano. En ello tuvo que ver también la ausencia de un proyecto socio-político alternativo que amenazara la hegemonía alcanzada por el proyecto de la llamada Quinta República que lideraba Chávez. Para el momento que éste comenzó a promover la idea de una enmienda de la constitución, para incluir en ésta la reelección indefinida, la Revolución Bolivariana gozaba de muy buena salud[393]. Pese a la elevada –y ya estructural- polarización política que vivía el país, éste no registraba ningún tipo de crisis; ni económica, ni política, ni de gobernabilidad. Las razones –objetivas- de los actores políticos que se oponían a Chávez para justificar la necesidad de acortar la vida de dicho proyecto izquierdista y militarista no eran del todo evidentes.

La mayoría de los análisis sobre el segundo referéndum que se celebró durante el último gobierno de Hugo Chávez destacan las enormes dificultades que tuvieron todas agrupaciones políticas y sociales partidarias del No a la reelección indefinida para hacer frente a una campaña electoral del oficialismo financiada con dinero público[394]. Pero es que esta situación no era ninguna sorpresa; era esperada, porque sencillamente no era nueva. Estaba ya institucionalizada. Se trata de una regla –informal- del sistema político venezolano, establecida mucho tiempo antes de que Chávez llegara al poder. No es que se justifique su existencia. Sin embargo, es importante reconocer su carácter estructural dentro del sistema político. En vista de ello, el llamado «ventajismo electoral»[395], producto del uso sin cortapisas de los recursos del Estado por parte de los representantes electos, debería comenzar a entenderse con una variable constante en el análisis de las campañas electorales en Venezuela. Dando por descontado este elemento característico

[393] La crisis económica que experimentaron las naciones desarrolladas a partir del año 2007 no afectó de manera significativa a los países de América Latina. Más bien, muchos de éstos, como Brasil, Venezuela y Argentina, con gobiernos de izquierda en ese entonces vivieron, paradójicamente, un crecimiento importante de sus respectivos indicadores macroeconómicos durante dicha crisis del capitalismo. Véase al respecto los informes de la CEPAL sobre los años 2009, 2010 y 2011: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Estudio económico sobre América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010; *Estudio económico sobre América Latina y el Caribe 2010-2011: modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.

[394] LÓPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E.: "Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n. 2, 2010, pág. 545.

[395] APONTE BLANK, Carlos y GÓMEZ CALCAÑO, Luis: *El régimen político en la Venezuela actual*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, 2009, pág. 9; HIDALGO, Manuel: "A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo a 2021?"…, *op.cit*., pág. 4; RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "La 'revolución' que no fue. Desgobierno y autoritarismo en la Venezuela de Chávez", en *Estudios Políticos*, n. 38, 2011, pág. 81.

de los procesos electorales en el país, en este apartado se describen los factores políticos e institucionales que permitieron a Chávez hacerse con el control de la campaña electoral del referéndum sobre la enmienda constitucional.

El supuesto inicial es que Chávez llegó a controlar la campaña del referéndum de 2009 sobre la enmienda constitucional no sólo por utilizó los recursos públicos para promover la opción del sí, sino también porque las agrupaciones políticas y sociales que defendieron la opción del No carecían de un proyecto socio-político alternativo a la Revolución Bolivariana para hacer valer como una situación razonable la restricción institucional marcada por la constitución de limitar la gestión de Chávez como Presidente de la República a dos mandatos consecutivos. Estas agrupaciones, contrarias al cambio, en vez de haber ofrecido en la campaña electoral del referéndum una opción de futuro diferente al proyecto de revolución de Chávez y de presentar un estilo de liderazgo distinto al de éste, se limitaron a rechazar una modificación del *statu quo* a partir de cuestionar, paradójicamente, dicha realidad vigente[396]. Los actores que defendían el mantenimiento del marco institucional en vigor eran contrarios al mismo tiempo al proyecto socio-político en el cual dicho marco había nacido.

El éxito que tuvo Chávez de lograr introducir la reelección indefinida en un país que estaba acostumbrado a la alternancia regular de sus gobernantes y que asociaba la permanencia prolongada de éstos en el poder con una dictadura se debió también en parte a que éste pudo cambiar en muy poco tiempo dicha idea del imaginario colectivo venezolano. Esto fue posible porque Chávez terminó de acercar por completo en su tercer gobierno su proyecto socio-político a las elevadas expectativas de consumo que tradicionalmente han tenido todos los sectores sociales en Venezuela. Para ello empleó, de una forma sin precedentes en la historia democrática del país, la misma lógica populista y clientelar en la redistribución de la renta petrolera que en el pasado habían empleado los partidos políticos tradicionales para construir y mantener su hegemonía durante los primeros cuarenta años de la democracia. Chávez hizo lo propio para fundamentar su legitimidad como Presidente de la República y consolidar su proyecto de Revolución Bolivariana.

La Revolución Bolivariana se consolidó como un proyecto hegemónico cuando empezó a competir consigo misma, como sucedió en el referéndum sobre la reforma constitucional del año 2007; cuando Chávez pretendió reemplazarla por el denominado Socialismo del Siglo XXI y los venezolanos se lo negaron en las urnas. Hasta ese momento no había aparecido en el escenario político venezolano ningún otro proyecto socio-político y menos uno que cuestionara la concepción inicial de la Revolución Bolivariana. No importa que este otro proyecto fuera también promovido por Chávez. Lo realmente significativo en toda esta situación estuvo –y ha estado- en la falta de innovación política de los partidos políticos de la oposición para formular un proyecto –de país- distinto a la Revolución Bolivariana y, por supuesto, al que existía antes de que ésta comenzara en 1999. El comportamiento de éstos ha sido siempre completamente reactivo. Como mucho, lo que han hecho tales partidos desde un principio es intentar

[396] Los partidos de la oposición conformaron el denominado "Comando Nacional por el No" a principios de diciembre de 2008, nombrando al entonces presidente del partido UNT, Omar Barboza y a Tomas Guanipa, dirigente del partido Primero Justicia, como sus voceros principales. Desde su creación, dicho Comando su única estrategia fue la de enfatizar el carácter inconstitucional del proyecto de enmienda sobre la reelección indefinida, por considerar que Chávez con esta iniciativa desconocía los resultados electorales del referéndum constitucional de 2007. Véase: PIÑERO, Leda: "Rosales exhorta a no caer en el juego 'diabólico' de la reelección indefinida", en *El Universal*, 1 de diciembre de 2008, pág. 5; "Dirigentes de la oposición anuncian creación del comando por el no", en *El Nacional*, 6 de diciembre de 2008, pág. 3.

contrarrestar las desviaciones (autoritarias) que ha planteado Chávez de su proyecto original de revolución.

Los partidos políticos de la oposición impidieron, sin ninguna duda, que en el año 2007 Chávez constitucionalizara una república socialista en Venezuela al haber perdido éste el referéndum sobre la reforma de la carta magna celebrado ese año. Pero la ausencia de un proyecto alternativo a la Revolución Bolivariana por parte de estos partidos fue siempre una constante dentro de sistema político venezolano desde la llegada de Chávez al poder. Ello se hizo muy evidente durante la campaña del referéndum sobre la enmienda constitucional. La estrategia de la MUD de enfatizar que la enmienda sólo serviría para dar continuidad a Chávez como presidente fue más bien contraproducente a los planes de esta agrupación de partidos. La oposición intentó aprovechar el rechazo inicial que había despertado en la población la idea de reelección indefinida para imprimir fuerza a su habitual discurso de considerar la Revolución Bolivariana una dictadura. El problema es que (esta vez) carecía de hechos cercanos a los venezolanos para fundamentar dicho discurso –alarmante- de manera que fuera creíble para la mayoría de éstos.

El discurso fomentado por los grupos partidarios del no sobre el supuesto establecimiento de una dictadura que representaría la reelección indefinida era parte, en realidad, de un mensaje trajinado y, en cierta medida, agotado que habían venido utilizando los partidos políticos contrarios a Chávez desde los inicios de la propia Revolución Bolivariana para cuestionar, primero, su instauración y después, su avance. La debilidad de este discurso estaba en la falta de hechos que lo respaldaran de forma contundente. Desde 1999, cada nueva cita electoral, siempre terminaba poniendo al descubierto lo falaz que era dicho discurso de la oposición. Era un discurso sin mayor credibilidad que sirvió muy poco para generar temor en la población, como sí ha había sucedido con el discurso construido por la oposición sobre la propiedad privada, en el caso del referéndum de 2007. La alarma social que buscaban generar los partidos de la oposición en cuanto al tema de la reelección indefinida no pasó de ser una preocupación para las élites políticas que adversaban a Chávez.

La tesis desarrollada por los partidos políticos y los medios de comunicación contrarios a Chávez sobre la supuesta similitud de la Revolución Bolivariana con una dictadura comunista, como la que impera en Cuba, se vio relativizada ante la multiplicación del número de Misiones Sociales entre los años 2007 y 2008 así como por la consolidación de una casta cívico-militar con enormes privilegios económicos que eran otorgados directamente por el Estado, la cual había nacido tras la llegada de Chávez al poder. La Revolución Bolivariana parecía, más bien, una *revolución consumista*[397], que había hasta creado una nueva élite social y política, que fue conocida popularmente con el nombre de *boliburguesía*. El populismo y el clientelismo político que muy bien conocían los venezolanos por los otrora gobiernos de AD y COPEI era lo que Chávez había revitalizado con su «socialismo bolivariano». En un escenario como éste el discurso –repetitivo- de la oposición sobre el tema de la privación de derechos,

[397] Un ejemplo muy emblemático del carácter consumista de la Revolución Bolivariana, fue el lanzamiento por Chávez en mayo de 2009 de un teléfono móvil, de tecnología china: "El Vergatario", cuyo nombre soez buscaba connotar novedad y espectacularidad frente a las otras marcas comerciales de dispositivos de telefonía móvil de gran consumo en el país. Con apenas un poco más de treinta millones de habitantes, la Venezuela de Chávez se convirtió en el principal consumidor de telefonía móvil de América Latina, superando a Argentina, Brasil y México. Véase: http://www.conatel.gob.ve/venezuela-registra-mas-de-30-millones-de-suscriptores-de-telefonia-movil/, fecha de consulta: 12/06/2016. Sobre las prácticas consumistas de los venezolanos durante la Revolución Bolivariana, especialmente de los jóvenes, puede consultarse: ESQUEDA, Sofía: "¿Qué consumen los jóvenes venezolanos?, en *Debates IESA*, Vol. XIII, n. 2, 2008, pp. 37-45.

sobre todo de tipo económico, por parte de la Revolución Bolivariana también careció de referentes desde el inicio de la campaña del referéndum.

El tema de la reelección indefinida por sí sólo no tenía aristas económicas que pudieran ser explotadas por la oposición para generar una visión negativa de la Revolución Bolivariana en ese terreno mediante un discurso de alarma que aumentara el miedo y preocupación entre la población hacia dicho tema. A diferencia del discurso sobre la defensa de la propiedad privada que logró articular la oposición durante la campaña del referéndum de 2007 y que fundamentó muy hábilmente en la expropiaciones de empresas que había venido realizando el Gobierno, la vinculación entre el establecimiento de la reelección indefinida en la constitución y el advenimiento de una dictadura que pretendieron hacer en la campaña del referéndum de 2009 los grupos contrarios a la enmienda era parte de un mensaje estereotipado sobre la Revolución Bolivariana que estos grupos habían acuñado ya hace mucho tiempo. No había nada nuevo en este último discurso. El desarrollo de procesos electorales constantes, más que periódicos, desde el comienzo de la Revolución Bolivariana así como el aumento continuo del gasto público, en salarios, subsidios y pensiones[398], que había caracterizado a los gobiernos de Chávez, restaron valor a este tipo de anuncios de los partidarios del no a la enmienda.

La falta de hechos tanto en el plano político como económico que respaldaran el discurso intimidatorio sobre la reelección indefinida de los partidos políticos de la oposición condujo a que éstos se aferrasen hasta el final al argumento de cuestionar el carácter legal del proyecto de enmienda. Sin embargo, este otro discurso también carecía de fortaleza para generar preocupación en la opinión pública porque se centró en resaltar una situación que ya era bastante habitual dentro del sistema político venezolano, como era la tácita violación del marco constitucional por parte del poder ejecutivo. Con independencia de que esto haya sido cierto o no en el caso de la enmienda, la infracción de la norma suprema no representaba ninguna novedad para la población, la cual, por no decir que se había acostumbrado a esta práctica ejercida por las élites gobernantes, había desarrollado una cierta tolerancia a la misma. No había nada desconocido en ello como para producir inquietud en la población por el tema de la enmienda. En este sentido, es muy probable que la movilización del electorado a favor del no en el referéndum que consiguió la MUD estuviera más guiada por el rechazo –de la mitad de la población- a que Chávez pudiera volver a presentarse como candidato presidencial en 2012 que por un espíritu colectivo de defensa de la constitución.

La debilidad de la oposición para articular un discurso en contra de la enmienda sobre la reelección indefinida que fuera coherente y convincente también se debió al poco tiempo que tuvieron las agrupaciones políticas y sociales adversas al presidente Chávez para preparar la campaña electoral. El plazo, de treinta días, establecido en la constitución para la realización de un referéndum una vez reconocido el proyecto de enmienda por la autoridad electoral fue un inconveniente –legal- para los partidos de la oposición, cada vez más habituados a un comportamiento reactivo frente a los planteamientos del oficialismo. La MUD no había terminado de asimilar los resultados

[398] En torno a los elevadísimos niveles de gasto público durante la Revolución Bolivariana y de su comportamiento a través de un conjunto de mecanismos presupuestarios y extrapresupuestarios, como el Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional y el Gasto Social Directo de PDVSA, puede consultarse respectivamente: ESPAÑA, Luis Pedro: *Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2010; APONTE BLANK, Carlos: "El gasto social público durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez 1999-2009, en *Cuadernos del CENDES*, n. 73, 2010, pp. 31-70.

de las elecciones regionales y municipales de 2008 cuando el Polo Patriótico, por orden de Chávez, había comenzado, extraoficialmente, en diciembre de ese año la campaña a favor de la enmienda para la futura la reelección –indefinida- de su líder como presidente de la nación. De nuevo, Chávez, hacía gala, de su estilo expeditivo como estrategia (militar) para alterar el *statu quo*, aunque esta vez tenía como aliado el tiempo fijado en la carta magna para celebrar el referéndum que permitiría o no la enmienda de dicha norma fundamental.

El oficialismo comenzó a movilizar a la población que simpatizaba con la Revolución Bolivariana a favor de la reelección indefinida del cargo de Presidente de la República desde el mismo momento que Chávez encargó a los partidos del Polo Patriótico en el Parlamento la tarea de enmendar la constitución para establecer la reelección indefinida. Bajo el lema "!Uh, Ah, Chávez no se va¡", el oficialismo emprendió a inicios de diciembre de 2008 un proceso de recolección de firmas entre la población, no para promover una iniciativa constitucional desde abajo, sino para respaldar la elaboración del proyecto de enmienda por parte de la bancada parlamentaria del Polo Patriótico en el Asamblea Nacional. No era la primavera vez que la coalición de partidos políticos fieles a Chávez impulsaba una recogida de firmas entre los seguidores de éste para demostrar el gran «apoyo popular» que tenían los planes del presidente[399]. Sin embargo, lo interesante en esta ocasión era que la propuesta en cuestión estaba ligada directamente con la figura de Chávez; no con un cambio de concepción de la Revolución Bolivariana, tal como sucedió con el proyecto de reforma constitucional del año 2007 que resultó fallido.

La enorme personificación que alcanzó la propuesta de enmienda de la reelección indefinida en la figura de Chávez fue un elemento que acabó jugando a favor de la iniciativa ya que bajo la semblanza del líder de la Revolución Bolivariana la enmienda aunque podía ser entendida perfectamente como una aspiración de éste para perpetuarse en el poder también la reelección del presidente representaba un hecho que no era desconocido para la población, como para que pudiera generar mayor incertidumbre en ésta. El futuro al que conduciría la enmienda, de alguna manera, ya lo habían experimentado los venezolanos en dos ocasiones (en el año 2000 y el 2006) sin mayores sobresaltos. En este escenario, Chávez construyó un discurso electoral con el que buscaba atribuirle normalidad democrática a la reelección indefinida. Su promoción de la enmienda llegó hasta tal punto de señalar de manera tendenciosa que la reelección indefinida era una práctica consolidada de las democracias más avanzadas.

El supuesto matiz democrático que en todo momento Chávez buscó atribuirle a la reelección indefinida del cargo del Presidente de la República no logró ocultar el auténtico carácter plebiscitario que tenía la propuesta, ligada a su aspiración de continuar en el poder más allá del 2012; aunque ello sería mediante elecciones cada seis años. El perfil plebiscitario que desde un comienzo adoptó el proceso referendario obligatorio sobre la iniciativa de enmienda se expresó en la campaña electoral por sí que realizó el oficialismo. Ni siquiera la modificación de la propuesta original, que extendió el proyecto de enmienda constitucional a todos los cargos de elección popular, afectó la primacía que tenía la figura de Chávez como eje central de la campaña. La renovada propuesta de que los ciudadanos que ocupaban en ese entonces los cargos de diputado,

[399] Este fue denominador común en todos los referéndums que se celebraron durante el tiempo que Chávez gobernó Venezuela, aun cuando éstos terminaron siendo activados o controlados –como fue el caso de la revocatoria del mandato de 2004- desde arriba. Según datos del PSUV, la presentación de la iniciativa en la AN de la reelección indefinida estuvo respaldada por más de cuatro millones de firmas. Véase: http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/PSUV-aspira-entregar-mas-de-4-millones-de-firmas-a-la-AN/#.WL1YY_8izIU, fecha de consulta: 12/06/2014.

gobernador, alcalde, entre otros, pudieran ser también objeto de reelección indefinida fue un elemento secundario en la campaña electoral. Dicha ampliación fue vista por todos los actores como un subproducto o un resultado colateral que traería la enmienda con la que Chávez buscaba poder seguir en la carrera por la presidencia del país al concluir su mandato.

La estrategia de Chávez de acercar su propuesta al interés –racional- de todos los que ocupaban un cargo de elección popular terminó convirtiendo la campaña del referéndum sobre la enmienda en una campaña propia de unas elecciones generales, donde lo más importante para el oficialismo era que su principal líder lograra la victoria en dicho referéndum ya que esto supondría un beneficio directo para el conjunto de representantes electos de esta coalición. De esta manera, Chávez se benefició de la movilización del electorado a favor de la enmienda que hicieron en los distintos estados del país los representantes electos que pertenecían al Polo Patriótico mientras que estos últimos se beneficiaron –una vez más- de la figura del presidente para reforzar su poder y su liderazgo en su respectivo ámbito político y territorial como agentes de la Revolución Bolivariana. Ello rindió sus frutos en términos electorales. El Sí a enmendar la constitución consiguió imponerse en el referéndum por una holgada mayoría[400]. Chávez había logrado cambiar un aspecto formal del sistema que permitiría la conservación de su proyecto político.

El cambio puntual del *statu quo* que se había producido con el referéndum tuvo un efecto conservador de la realidad vigente. Chávez había conseguido consumar un cambio institucional para garantizar el futuro de la Revolución Bolivariana con él al frente de la misma. El referéndum, en esta ocasión, había servido a Chávez como un instrumento de producción de políticas normativas de rango constitucional para asegurar que el sistema político continuara funcionando como lo venía haciendo desde su refundación en 1999. Ello fue posible porque el mayor número de actores con poder de veto sobre la propuesta de cambio con la que Chávez buscaba darle mayor estabilidad a su proyecto socio-político se mostraron a favor de mismo por cooptación –clientelar- o captura –institucional- del poder ejecutivo, o también, por simple creencia –política e ideológica- hacia dicho proyecto. Cualquiera que fuera el caso, esta alineación de preferencias de los principales actores del sistema político venezolano por la Revolución Bolivariana fue lo que favoreció la estabilidad de ésta en medio de la enorme polarización política que ha vivido el país en los últimos tres lustros.

[400] La opción del Sí alcanzó la cantidad de 6.310.482 votos, mientras que la opción del No consiguió la cantidad de 5.193.839 votos. Véase: http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_enmienda_2009/, fecha de consulta: 18/06/2015.

CONCLUSIONES

La instauración y el avance de la Revolución Bolivariana durante los mandatos presidenciales de Hugo Chávez fueron garantizados en gran medida gracias a una serie de referéndums controlados por éste que se activaron y celebraron en el transcurso de tres períodos constitucionales. Esta es la conclusión principal a la que se llega en este estudio sobre los referéndums en Venezuela durante los gobiernos del extinto líder de la denominada V República. El desarrollo de dicho proyecto socio-político, en vez de haberse dado a partir de la generación de pactos –constitutivos- entre las élites políticas, se basó en el uso del referéndum como mecanismo básico para generar un cambio institucional del sistema político venezolano y reemplazar al modelo establecido por los partidos tradicionales en 1961. El referéndum fue empleado por Chávez, en la mayoría de los casos, para reducir o eliminar por completo la capacidad política y legal de los actores institucionales del sistema político vigente como negociadores y árbitros de cualquier propuesta de cambio de éste.

El triunfo de Chávez en las elecciones presidenciales de 1998, supuso entre otras situaciones que el conjunto de instituciones del Estado venezolano, controladas en ese entonces por AD y COPEI se vieron forzadas a rivalizar políticamente con el nuevo Presidente de la República o en el peor de los casos a inclinarse ante las exigencias inconstitucionales planteadas por éste para establecer su proyecto de Revolución Bolivariana. El Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia, se vieron expuestos a tener que competir, en el plano de la legitimidad, con unas instituciones políticas hasta ese momento inéditas en la democracia venezolana promovidas por el Presidente Chávez recién comenzar su primer mandato: el referéndum y la constituyente. Dichas instituciones, especialmente el referéndum, sirvieron en varias ocasiones al autodenominado «Gobierno Bolivariano» para subrogar, subordinar o alinear a los distintos actores políticos dentro de los principales planes de reforma constitucional y política que permitieran la instauración, el avance y el mantenimiento de un proyecto socio-político de corte izquierdista y militarista, muy distinto al que tuvo la democracia venezolana desde sus inicios.

El desplazamiento de los partidos políticos tradicionales como agentes de intermediación de las demandas de la población por otras instituciones políticas fraguadas bajo el personalismo de Chávez fue una cuestión que estuvo más allá de un problema de representación política de dichos partidos. Cuando en la democracia venezolana, el creciente descrédito social de AD y COPEI se trasladó en las últimas décadas del siglo XX a las instituciones del Estado una de las capacidades que éstas acabaron perdiendo fue la de veto; sobre todo para evitar el cambio institucional que planteó la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República. Estas instituciones dejaron ser importantes como contrapartes con las cuales el nuevo Gobierno revolucionario en ese entonces debía concertar cualquier política de cambio (radical). Se había quebrado la regla –formal- establecida de que era siempre obligatorio negociar con dichas instituciones, ya que de lo contrario esto impedirá el cambio. En este contexto de quiebre institucional proliferaron nuevas reglas, algunas incluso al margen del actual marco institucional en crisis, las cuales terminaron formalizándose y sustituyendo ese deteriorado esquema.

La promoción que desde un principio hizo Chávez del referéndum y de la constituyente (que se mostró interminable) como instituciones políticas substitutas de los partidos políticos tradicionales y de los poderes públicos constituidos tuvo el propósito de neutralizar políticamente a los actores políticos e institucionales que podían hacer naufragar su proyecto de socialismo bolivariano para cambiar del sistema

político; el *statu quo*. El impulso de algunas instituciones de democracia directa por Chávez más que empoderar realmente a la población venezolana, al soberano, en la decisión de establecer y desarrollar la Revolución Bolivariana sirvió para que el pueblo, en cuanto elector, se convirtiera en un actor que refrendara dicha decisión tras haber sido adoptada en principio por Chávez. Para hacer esto, Chávez consiguió, la mayoría de las veces, eludir las restricciones políticas e institucionales que podían imponerle otros actores del sistema político, como el Parlamento, el Tribunal Supremo de Justicia, o el Consejo Nacional Electoral, a partir de haber logrado alinearlos como aliados de su proyecto de revolución o limitar las acciones de éstos como oponentes de dicho proyecto.

Los referéndums que se celebraron durante los gobiernos de Hugo Chávez sirvieron a éste tanto para propiciar cambios del sistema político, como para mantener el nuevo *statu quo* revolucionario que surgió con la promulgación en 1999 de la CRBV. Ello significa que en el caso venezolano, los seis referéndums nacionales realizados entre 1999 y 2009, confirman más bien la excepción de la premisa expuesta por la teoría de los jugadores con veto de que los referéndums al introducir a la población como otro actor con poder de decisión con el cual el resto de actores políticos tienen que acordar cualquier cambio del sistema ello tiende a dar más estabilidad a éste porque aumenta el tamaño del conjunto de actores a favor del *statu quo*. Al contrario de este argumento, los referéndums celebrados en la Venezuela de Chávez no ofrecieron estabilidad política a la Revolución Bolivariana por el hecho de haber introducido a la población como jugador con veto. Ofrecieron estabilidad a dicha Revolución y garantías de cambio dentro del marco del mismo proyecto revolucionario porque fueron controlados por el propio Chávez como Presidente de la República.

El control que tuvo Chávez sobre la agenda de los distintos referéndums celebrados fue lo que le permitió modificar el sistema democrático fundado en 1961. Los referéndums, primero, facilitaron el cambio institucional que representó el proyecto de la Revolución Bolivariana para el sistema político venezolano dominado por los partidos políticos tradicionales, y segundo, facilitaron la estabilidad de dicho *statu quo* revolucionario por más de una década gracias a que Chávez logró salir airoso de una revocatoria del mandato y consiguió una posterior enmienda del marco constitucional del sistema político que le garantizó la reelección indefinida. En estos objetivos, de cambio y de estabilidad, que se trazó Chávez, éste definió la orientación de los mismos y estableció cómo y cuándo lograrlos por medio de un referéndum, bien fuera éste facultativo, obligatorio, o incluso no previsto legalmente. En cualquiera de los casos, Chávez puedo establecer la agenda de tales referéndums sin mayores inconvenientes y violentando en varias ocasiones ciertas restricciones institucionales, especialmente durante su primer mandato.

Los referéndums fueron usados oportunamente por Chávez para eliminar algunos jugadores con veto e incluir otros nuevos jugadores de este tipo (vg. la Asamblea Constituyente, el llamado "Congresillo" y, por supuesto, el cuerpo electoral). La finalidad fue siempre reunir sólo a aquellos actores del sistema político que permitieran al Gobierno sacar adelante la política de cambio o de estabilidad del sistema sin mayores costes de transacción. Con independencia de si el referéndum era prescriptivo o no, Chávez fue quién marcó los tiempos para su activación bajo la modalidad que considerase más expedita y definió el contenido de lo que se le preguntaría a los venezolanos en las urnas. Bajo estas condiciones la conversión del cuerpo electoral en un jugador con veto que, según la teoría de Tsebelis, se produce con la celebración de un referéndum fue una circunstancia que a toda costa Chávez persiguió generar como promotor de la mayoría de los referéndums ya que

racionalmente eran la opción más conveniente para él porque controlaba la realización éstos. Éste no los hubiese promovido o hubiese evitado su celebración, en el caso de la revocatoria del mandato, si no hubiera tenido indicios de que los resultados serían a su favor.

La enorme discrecionalidad con la que Chávez pudo establecer los asuntos que debían someterse a referéndum y activar cuando lo considerarse oportuno esta institución de democracia directa o incluso, arrebatar el control a sus oponentes de otras iniciativas de referéndum para desalojarlo de la Presidencia de la República, permiten concluir que la introducción de la población como jugador con veto como consecuencia de la realización de dichos referéndums se dio a expensas de la participación de otros actores institucionales del sistema como jugadores con veto. Éstos, o quedaron excluidos con la puesta en marcha de dichos procesos referendarios, como fue el caso del antiguo Congreso Nacional, o perdieron la poca independencia que aún tenían al respaldar los planteamientos de Chávez en torno a estos procesos de consulta, como sucedió con el Tribunal Supremo Justicia. Los referéndums, dependiendo del número de aliados y de oponentes que tuviera la cuestión planteada por Chávez, fueron un instrumento para aumentar o reducir la cantidad de actores con poder decisión sobre dicha cuestión.

El control de Chávez sobre el establecimiento de la agenda de los seis procesos referendarios que le permitieron a éste desplazar, sustituir e incluir a actores con poder decisión sobre las políticas de cambio y estabilidad que favorecieran la instauración y avance de la Revolución Bolivariana durante sus tres mandatos se observó en cada uno de estos referéndums por la poca observancia y respeto del poder ejecutivo a lo fijado en el marco legal vigente para el empleo de esta figura de democracia directa. Las reglas de juego formalizadas jurídicamente antes y después de la constitución de 1999 en materia de procesos referendarios sobre cuestiones materiales o personales, por desempeño de un cargo público electo, fueron obviadas por completo por el Gobierno o como mucho interpretadas por los órganos judiciales y electorales del país a conveniencia de los planteamientos hechos por Chávez. Esto fue particularmente emblemático, en los primeros dos referéndums que se celebraron entre 1999 y 2000, referidos, respectivamente, a la instalación de una asamblea constituyente y a la ratificación de la nueva constitución que sancionó dicho órgano constituyente.

El supuesto establecimiento de una «democracia participativa y protagónica del pueblo» que, según alardeaba Chávez sin parar, trajo consigo la CRBV contrastó siempre con el escaso desarrollo legal de los mecanismos de participación popular estipulados en dicha carta magna. Tras la promulgación dos veces de la constitución de 1999 y después de una controvertida relegitimación de los poderes públicos en el año 2000, ninguna de las instituciones de democracia directa previstas en el texto fundamental fueron reguladas en forma de ley orgánica o en algún reglamento electoral que fuera de aplicación general en el caso de que cualquier actor del sistema promoviera el uso de algunas de estas instituciones. Cada referéndum se caracterizó por tener reglas diferentes, establecidas a *posteriori* de la puesta en marcha del proceso referendario por el Gobierno o por el órgano constituyente o electoral según criterios del primero de estos poderes. Que uno de ellos fuera supuestamente una entidad supraconstitucional y originaria de la voluntad popular y que el otro adquiriera con la CRBV el rango de poder público estatal nunca fueron impedimento para que Chávez señalara a estos poderes las pautas que debían seguir los referéndums.

Las normas sobre referéndums establecidas en el ordenamiento jurídico venezolano que Chávez logró cambiar con la instalación de una asamblea constituyente ni siquiera fueron orientativas en la realización de los primeros referéndums que se

celebraron durante la Revolución Bolivariana. Esta situación, sin embargo, no acabó con el surgimiento de la CRBV. Bajo la vigencia de esta constitución, también fue una constante la práctica de Chávez de promover referéndums sobre cuestiones que estaban al margen de lo previsto en dicho marco legal o que contrariaban los formatos de reforma definidos por éste. Muestra de ello fueron, respectivamente, el referéndum del año 2000 sobre la renovación de las autoridades sindicales de todas las confederaciones de trabajadores y centrales obreras del país, donde el Gobierno violó los derechos políticos de los sindicatos, invadiendo un espacio de la sociedad civil organizada y el referéndum de 2007 sobre el proyecto de reforma de la constitución cuyo calado presentaba unas dimensiones de cambio constitucional que implicaba la convocatoria de asamblea constituyente ya que la propuesta superaba los límites formales de lo dispuesto en la carta magna sobre una modificación parcial de ésta.

El escaso grado de regulación de las instituciones de democracia directa que se constitucionalizaron durante la Revolución Bolivariana, como la revocatoria del mandato y el iniciativa constitucional facultativa desde arriba y desde abajo para enmendar la carta magna, se convirtió en una ventaja política para Chávez, quién pudo llegar a controlar la agenda de dichas instituciones debido a que la coalición de partidos políticos que lo apoyaba, el Polo Patriótico, se hizo con la mayoría del Parlamento en su segundo mandato (2000-2006) y se consolidó como la fuerza política con el mayor número de representantes en otros órganos del Estado como el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Nacional Electoral. En este escenario, la facultad legal que, por norma constitucional, tenía el actor que había puesto formalmente en marcha dichas instituciones de democracia directa llegó a ser un aspecto secundario del proceso referendario, ya que el control político sobre el poder legislativo, judicial y hasta electoral que alcanzó a tener Chávez le garantizó a éste que tales poderes públicos dictaran decretos, sentencias y resoluciones para el desarrollo de los referéndums que terminaron favoreciendo la posición del Gobierno.

Las iniciativas de referéndum que lograron activarse encontraron respaldo formal no tanto en lo dictado literalmente por el ordenamiento jurídico, sino en la definición política e incluso ideológica, que Chávez, como Presidente de la República y líder de la Revolución Bolivariana, hacía de la cuestión que tendría por objeto el referéndum y en el aval institucional que a dicha definición dieron el conjunto de órganos del Estado que Chávez controlaba al estar éstos en manos de integrantes de los partidos del Polo Patriótico. La propia revocatoria del mandato contra Chávez, promovida por los partidos políticos de la oposición y otros actores sociales adversos al Gobierno no estuvo exenta del control político del oficialismo. Aunque esta institución de democracia directa pudo ser activada en 2004, debido a una estructura de oportunidad política que tuvieron en esos entonces dichos actores contrarios al nuevo *statu quo* revolucionario, las reglas del proceso de revocatoria fueron dictadas por un Consejo Nacional Electoral controlado por los partidos políticos leales a Chávez. Las reglas fueron fijadas en plena recogida de firmas para restringir esta actividad que realizaba la oposición y tratar de dejar sin efecto la iniciativa de un veto popular al presidente Chávez.

El hecho que de los partidos políticos de la oposición lograran activar finalmente en el año 2004 la revocatoria del mandato contra Chávez nunca fue un indicador de que éstos controlaran la agenda de dicha institución de democracia directa; ni siquiera una parte de ésta. El poder de activación del revocatorio, en realidad, le fue arrebatado desde el principio a los partidos de la oposición por las autoridades electorales y judiciales, que actuaban a favor de Chávez. Fueron éstas las que decidieron la activación del denominado "referéndum revocatorio" y definieron los términos de cómo y cuándo se

celebraría este proceso electoral. El CNE y TSJ tuvieron que ceder a la celebración del referéndum cuando no encontraron más recursos legales y políticos para detener la iniciativa (popular), pero como alternativa dilataron el cronograma electoral del proceso, de manera que ello diera un margen de tiempo a Chávez para hacer su campaña electoral. Dichas autoridades hicieron valer su poder de veto para tratar de despojar al conjunto de electores de la facultad que marca la constitución de poder iniciar una revocatoria del mandato. De forma deliberada, el ente comicial, respaldado por el máximo tribunal del país, desvirtuó el contexto competitivo que por derecho constitucional le corresponde a una parte del cuerpo electoral de poder manifestarse como actor de un veto popular a un representante público electo.

La poca observancia de Chávez y de sus aliados político-institucionales a las reglas constitucionales básicas sobre referéndums y la falta de legislación electoral en esta materia se volvió a repetir en el segundo intento de éste por modificar la carta magna para introducir en dicho texto legal la regla de la reelección indefinida del cargo del Presidente de la República. Después del intento fallido de Chávez para modificar ampliamente la constitución de 1999 por medio de un referéndum en 2007 y no a través de una constituyente, tal como lo dicta esta norma fundamental, el proyecto de enmienda constitucional de 2009 le permitió de nuevo al líder de la Revolución Bolivariana la activación obligatoria de un referéndum para alterar un principio básico de la constitución como era el de la alternabilidad de los cargos públicos electos cuyo carácter pétreo hacía imposible desde el punto de vista jurídico la modificación de los artículos constitucionales que fueron propuestos para ser enmendados en el referéndum de febrero de 2009 y que logró ganar Chávez por amplia mayoría.

El uso recurrente que tuvo la figura del referéndum durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez para generar políticas de cambio o estabilidad a favor de dicho proyecto socio-político mediante una instrumentación que no se ajustaba a lo dispuesto en el marco jurídico permite confirmar la primera hipótesis establecida en esta investigación de que el nivel de desarrollo legal que tenían las instituciones de democracia directa en el ordenamiento jurídico venezolano vigente para ese momento no condicionó el empleo del referéndum por parte de los actores del sistema político. La existencia o no del referéndum en las normas constitucionales y en las leyes electorales fue independiente tanto de su institucionalización para producir legislación –al margen de los poderes constituidos- como de su implementación para hacer esto. No fue la presencia de una estructura legal desarrollada en materia de referéndum lo que favoreció el uso de esta institución. Por el contrario, el nulo cumplimento de las escasas normas existentes sobre referéndums y la falta de leyes en general sobre las instituciones de democracia directa en la Venezuela de Chávez caracterizó el funcionamiento real de dichas instituciones durante ese período.

La legislación existente sobre las instituciones de democracia directa al inicio de la Revolución Bolivariana y la que, posterior a la promulgación de la constitución de 1999, era necesaria para que el desarrollo de los referéndums que se celebraron tuviera un sustento legal fue sustituida por Chávez desde su llegada al poder por lineamientos doctrinales derivados de un planteamiento –ideológico- sobre un supuesto estado permanente de refundación del sistema político. La idea de un proceso constituyente de temporalidad infinita que Chávez impulsó durante sus gobiernos sirvió al oficialismo para justificar la emisión de disposiciones ejecutivas, sentencias judiciales y resoluciones electorales tanto para la puesta en marcha de los referéndums sobre las cuestiones promovidas por Chávez como para obstaculizar cualquier proceso referendario en su contra que promovieron los partidos políticos de la oposición. La activación de los referéndums estuvo fundamentada la mayoría de las veces en criterios

políticos fijados por Chávez, en torno a las cuales se generó una jurisprudencia alejada de lo dispuesto en la constitución y en las leyes.

El irrefutable vicio de ilegalidad de los primeros tres referéndums y el dudoso carácter legal que tuvo el desarrollo de los tres últimos no fueron los únicos aspectos que caracterizaron la dinámica política-institucional de dichos procesos referendarios bajo la que Chávez acabó siempre haciéndose con el control de éstos. El control de Chávez sobre la agenda de los referéndums con los que éste logró eliminar, reemplazar e incorporar a jugadores con veto para generar las políticas de cambio y estabilidad que fueran favorables al desarrollo de la Revolución Bolivariana también se observó en el poder político, más no legal, que tuvo el Gobierno para promover la cuestión que empujó al resto de los poderes públicos a consentir –no sin perder autonomía- la celebración de tales referéndums en los términos propuestos por Chávez y en contra de de lo establecido en el texto constitucional en vigor y de las leyes que regulaban los procesos electorales.

Las propuestas que en definitiva llevaron a poner en marcha los referéndums sobre los asuntos promovidos por Chávez nunca tuvieron un auténtico fundamento legal; ni en la constitución de 1961, ni en la de 1999. Aunque en ciertos casos, como el referéndum de diciembre de 1999, que legitimó la CRBV, pudiera dar la impresión de que éste se hizo conforme a lo dictado en el marco constitucional de entonces, dicho referéndum respondió más bien a una regla consuetudinaria del constitucionalismo contemporáneo en materia de producción de constituciones políticas. Chávez activó directamente los referéndums o prefirió ordenar la activación de los mismos a otras instituciones, como la Asamblea Constituyente o el Parlamento, no porque tuviera facultades legales para actuar de esa manera. Éste se hizo con el control sobre la activación de los referéndums –a través de éstas y otras instituciones del Estado- porque controló la respectiva circunstancia política que condujo, de *facto* o de *jure*, a que éstos tuvieron un correspondiente desenlace electoral cuando lo considerase conveniente o al menos cuando pudiera salir airoso del proceso, como sucedió en el referéndum revocatorio de 2004.

La activación de la mayoría de los referéndums nacionales que se celebraron entre 1999 y 2009 la definió Chávez al establecer el asunto que sería objeto de dichos procesos electorales. Que algunos de estos referéndums, como el de 2007 sobre la reforma constitucional y el de 2009 sobre la enmienda constitucional, tuvieran una activación obligatoria, establecida por la constitución de 1999, fue una realidad dependiente de la producción de la circunstancia política que obligó a la celebración de tales referéndums. Chávez fue siempre quién propició u ordenó la generación de la situación objetiva que condujo a la activación de los referéndums. De hecho, el decreto presidencial (inconstitucional) de Chávez sobre la celebración del primer referéndum de 1999 para la elección de una asamblea constituyente estableció unas Bases Comiciales en las que éstas a su vez ya fijaban la celebración de otro referéndum en el plazo de tres meses para legitimar un nuevo texto constitucional sancionado por dicho órgano constituyente. Chávez comenzó dictando –por decreto- la celebración de referéndums que después fue que llegaron a ser constitucionalizados; cuando se promulgó la CRBV.

La victoria de Chávez en el primer referéndum de 1999 le garantizó la activación de otros dos posteriores, que se celebraron en menos de año y medio; entre su primer y segundo mandato. Este referéndum inicial, sobre la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, le valió a Chávez para perpetuar un contexto de oportunidad política en el que pudo seguir promoviendo otros referéndums para cambiar el sistema político en medio de la crisis de representación que vivían en ese momento sus instituciones. Esto confirma otra de las hipótesis de esta investigación de que dicha crisis fue aprovechada

por Chávez como una oportunidad para el reemplazo eventual de las instituciones representativas del sistema político por otras de carácter directo u originario de la población que terminaron generando un contexto político e institucional favorable al presidente Chávez para la activación de los referéndums que le permitieron a éste formalizar las políticas de cambio o estabilidad requeridas para el desarrollo de su proyecto revolución o para la renovación de la concepción original de dicho proyecto según los principios del llamado Socialismo del Siglo XXI.

El estado (constituyente) de transición continua –hacia un supuesto modelo de democracia participativa y protagónica de la población- que se inauguró con la promulgación de la CRBV, pero que paradójicamente también favoreció a la estabilidad de la Revolución Bolivariana durante varios años, fue siempre la situación original y originaria con la que Chávez justificó también los posteriores intentos en 2007 y 2009 para hacer cambios formales al ordenamiento constitucional mediante la activación obligatoria de otros referéndums. Los objetivos que Chávez logró alcanzar o no con cada referéndum que promovió durante sus tres mandatos los reutilizó constantemente para justificar la promoción de otros nuevos referéndums. La articulación, al margen de la legalidad, que Chávez forjó inicialmente –por decreto- entre la institución del referéndum y la figura de la constituyente (perenne) se convirtió en el fundamento político habitual del líder de la Revolución Bolivariana para activar los referéndums o para generar la circunstancia política e institucional que obligó a la activación de éstos.

Los referéndums que logró activar Chávez condujeron a una redefinición del papel que, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, tenían las instituciones del sistema político para gestionar estas iniciativas. Ninguna institución se comportó como lo establecía el marco legal frente al impulso que Chávez dio a los referéndums o las propuestas que implicaron una activación obligatoria de éstos. En una primera etapa, durante el proceso constituyente, que se produjo entre los años 1999 y 2000, las instituciones tradicionales del sistema fueron suspendidas, sustituidas, y hasta modificadas –tras la promulgación de la CRBV- por el referéndum y por la Asamblea Nacional Constituyente. En una segunda etapa, de eterna reminiscencia del proceso constituyente por parte de Chávez durante su segundo y tercer mandato, el conjunto de los poderes públicos, ya entonces controlados por el líder bolivariano, renunciaron voluntariamente a ejercer su poder de veto institucional sobre las políticas de Chávez, en especial, aquellas cuyo desarrollo implicaba la celebración de un referéndum.

La estrategia de Chávez para reformar el sistema político a su conveniencia mediante el uso eventual del referéndum –de forma ilegal, facultada u obligatoria- y de la constituyente –de forma real o reminiscente- como instituciones originarias del cuerpo electoral y supraconstitucionales a la legalidad vigente y a los poderes constituidos confirma otra de la hipótesis de este estudio que señala que los asuntos promovidos por el Gobierno como objeto de un referéndum forzaron en la mayoría de las ocasiones un cambio en el papel que tenían asignados formalmente los distintos actores del sistema político para la toma de decisiones sobre dichos asuntos. La promoción por Chávez en 1999 de un referéndum y de una constituyente para cambiar la constitución de 1961 trastocó desde el inicio de la Revolución Bolivariana la posición institucional de todos los poderes del Estado, menos la del poder ejecutivo, como actores productores o reguladores de las políticas y decisiones del sistema político.

La reacciones de los distintos poderes del Estado a las propuestas de referéndum que hizo Chávez durante sus gobiernos así como a las iniciativas de referéndum que surgieron desde la sociedad para removerlo del poder indican que estos poderes o acabaron alineándose completamente y sin condiciones a lo dictado al respecto por el poder ejecutivo o fueron desplazados por el propio proceso referendario de la toma de

decisiones sobre la cuestión que rodeaba la consulta. En algunos casos, como la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la República, éstas en un principio optaron por respaldar, con sus respectivos pronunciamientos, la constituyente que Chávez promovió en 1999 y después, en los años siguientes, se limitaron a producir sobre la misma toda una jurisprudencia que le permitió a este último justificar posteriores referéndums como el de la renovación de la dirigencia sindical o los que se activaron de forma obligatoria en 2007 y 2009 como consecuencia de la supuesta validez legal atribuida por el poder judicial a los proyectos de reforma y enmienda de la constitución.

El cambio del sistema político que promovió Chávez cuando llegó al poder en 1999 no fue desde sus propias instituciones. La creación de una nueva carta magna que reemplazara a la de 1961 por la vía de la instalación de un órgano constituyente cuyo proceso fue legitimado en un referéndum consultivo decretado por Chávez en marzo de 1999 desplazó por completo al entonces Congreso Nacional como el actor institucional principal que debía, según las reglas establecidas, conducir cualquier reforma general o parcial de la constitución. Durante el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente y también después de su cese, en enero del año 2000, el poder legislativo quedó supeditado a todas las disposiciones de un órgano (anti-sistema) que no estaba previsto en el ordenamiento legal en ese momento y que fue establecido como resultado de una medida unilateral del poder ejecutivo, hecha sin ningún fundamento jurídico. Esta misma dinámica de cambio institucional, de distorsionar el papel del poder legislativo, se hizo muy común en los sucesivos planes de reforma política y constitucional que impulsó Chávez años más tarde.

La transformación político-institucional que sufrió el poder legislativo durante la Revolución Bolivariana como resultado del uso del referéndum por parte del poder ejecutivo no tiene precedentes en la historia democrática del país. En un comienzo, el órgano legislativo nacional, electo en 1998 y controlado por los partidos tradicionales fue desplazado en 1999 por un órgano constituyente, controlado por Chávez, para después ser sustituido definitivamente en el año 2000 por la llamada Comisión Legislativa Nacional, el conocido como "Congresillo", también controlado por Chávez. Ello fue posible, entre otros factores, gracias a la respectiva celebración, en abril y diciembre de 1999, de dos referéndums no previstos en la legislación vigente. Tras esta demolición institucional del Parlamento, la segunda promulgación de la nueva constitución en marzo de 2000, dio paso a unas *megaelecciones* de relegitimación de los poderes públicos de donde surgió en julio de 2000 un nuevo órgano legislativo, la Asamblea Nacional, que estuvo controlado por Chávez hasta su muerte y que le secundó en todas sus iniciativas de cambio del sistema político que supusieron un referéndum.

La Asamblea Nacional fue el instrumento de Chávez para activar los referéndums que contribuyeran a la generación de las políticas necesarias para garantizar estabilidad y continuidad a la Revolución Bolivariana durante su segundo y tercer gobierno. Dicho órgano, en el que los partidos políticos aliados a Chávez tuvieron siempre la mayoría parlamentaria, fue siempre más allá de los límites legales para responder a las demandas de éste en materia de referéndums y de reforma de la constitución. El mismo comportamiento, de ir en contra de su función constitucional, lo tuvo el Consejo Nacional Electoral. Éste nunca cuestionó la validez legal de las solicitudes de referéndum que hicieran Chávez o la Asamblea Nacional, ni tampoco objetó el contenido y las dimensiones de las respectivas propuestas de reforma y enmienda constitucional que llevaron a la celebración obligatoria de dos referéndums. Mientras el poder legislativo, para activar los referéndums, llegó a actuar más de una vez como un órgano constituyente, superando sus facultades constitucionales, el poder

electoral, por el contrario, se limitó a ser un simple gestor de la organización de los referéndums, contrariando, paradójicamente, la condición de poder público estatal que le fue concedida en la constitución de 1999.

El desplazamiento, la sustitución y hasta la usurpación de las instituciones del sistema político venezolano que Chávez impulsó a través del uso del referéndum y de la constituyente presentó una variante en el caso del Consejo Nacional Electoral. Dicho poder del Estado, si bien, no fue sustituido, perdió su capacidad institucional como actor decisivo en las solicitudes de referéndum hechas tanto por el propio Chávez como las que éste después hizo por intermedio de la Asamblea Nacional Constituyente y por la Asamblea Nacional. En los distintos procesos referendarios el Consejo Nacional Electoral actúo a las ordenes de lo dispuesto en el respectivo mecanismo (vg. decreto presidencial, bases comiciales, sentencias del TSJ sobre los lapsos de la revocatoria del mandato, proyecto de reforma constitucional, proyecto de enmienda de la constitución) que utilizó Chávez para impulsar o detener dichos procesos. Este comportamiento reactivo del órgano electoral del país confirma otra de las hipótesis de esta investigación en la que se planteaba que el proceso comicial de todos los referéndums así como de la revocatoria del mandato estuvo marcado por una gestión electoral cuyas pautas organizativas y temporales fueron impuestas por el Gobierno.

La sustitución que Chávez logró del Congreso Nacional por la Asamblea Nacional Constituyente en su primer mandato y la posterior deformación que también consiguió en su segundo y tercer mandato del nuevo Parlamento unicameral, la Asamblea Nacional, para que éste actuara eventualmente como un órgano constituyente fueron procesos ilegales, pero no antinaturales desde el plano político, incluso institucional. El desplazamiento definitivo del poder legislativo por una constituyente para crear una nueva constitución en 1999 o la distorsión eventual que caracterizó después a dicho poder del Estado, al actuar en 2007 y 2009 como un ente supra-institucional para modificar la CRBV, fueron acciones puntuales en las que las figuras del referéndum y de la constituyente se emplearon como entidades intercambiables de los poderes instituidos para realizar el cambio institucional del sistema político. Este intercambio de instituciones, que facilitó la activación de los referéndums sobre los proyectos de reforma política y constitucional planteados por el líder de la Revolución Bolivariana alcanzó al poder electoral, aunque no en los mismos términos de lo ocurrido al poder legislativo.

El poder constituyente –originario- a perpetuidad que Chávez forjó mediante la figura del referéndum pudo sustituir al poder legislativo y al judicial, pero no al llamado poder electoral. Ello tiene una explicación general, que está en la propia naturaleza ontológica de las instituciones de democracia directa, la cual se discutió al inicio de esta investigación. Los referéndums, aunque terminen siendo controlados por un solo actor del sistema, por tratarse de procesos electorales, no pueden llegar nunca a sustituir al órgano del Estado encargado de su organización. Necesitan de este órgano para materializar el referéndum. Sin embargo, esto no significa que el ente comicial logre mantener una posición de autoridad en el proceso del referéndum cuando es otro el actor el que controla la agenda. Si bien este último no puede suplantar al órgano electoral por otra institución (supra-constitucional), ya que lo necesita para poder introducir a los votantes en la producción de la política sobre el asunto que logró convertir en objeto de referéndum, sí puede llegar a limitar las facultades de dicho órgano en tal proceso comicial.

El estado de abierta subordinación que, por un lado, registró el CNE frente al actor institucional que formalmente activó los referéndums durante la Revolución Bolivariana de Chávez y, paradójicamente, la absoluta discrecionalidad para fijar

normas electorales que por el otro mostró dicho órgano comicial frente a las iniciativas de veto popular y revocatoria del mandato contra Chávez que realizaron partidos políticos y colectivos sociales opuestos a éste puso en evidencia la escasa autonomía que tuvo el CNE para ejercer su autoridad formal sobre tales procesos referendarios. Este poder del Estado siempre se vio condicionado en cada uno de dichos procesos electorales a las exigencias que Chávez estableció directamente o por intermedio de otros poderes para celebrar los respectivos referéndums, sin importar si éstos eran de carácter facultativo u obligatorio. Dicha situación permite concluir que los referéndums nacionales que se celebraron en Venezuela entre 1999 y 2009 fueron también empleados por el actor que controlaba la agenda de éstos para reducir, eliminar y hasta manipular la capacidad de veto institucional del órgano electoral sobre el desarrollo de tales eventos.

El reemplazo de las instituciones políticas que Chávez logró con el uso del referéndum fue más allá de la sustitución y de la rendición de los poderes constituidos y de los actores sociales –legales y legítimos- como jugadores con veto. El referéndum los reemplazó como actores del sistema político; o cuando menos, sirvió para alienados a las preferencias de cambio de Chávez. En esto tuvo mucho que ver el alcance que registraron realmente los referéndums celebrados. Por encima de la finalidad inicial o formal con que fueron activados los referéndums realizados durante la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, la mayoría de éstos tuvieron un efecto político ulterior. Ello se observó desde un principio. El supuesto referéndum consultivo de 1999 tuvo más bien un carácter aprobatorio de las llamadas Bases Comiciales de las dos instituciones del proceso constituyente: la Asamblea Nacional Constituyente y el referéndum sobre el proyecto constitucional. Dichas Bases sustituyeron –ilegalmente- a lo previsto en la constitución de 1961 para su reforma.

El establecimiento de un órgano constituyente y la celebración de un segundo referéndum en 1999 sobre una nueva constitución que había sido ya sancionada antes por dicho poder originario son una muestra de que los referéndums fueron utilizados por Chávez para legitimar su política de reforma del sistema político. Una vez legitimada dicha política a través de los dos primeros referéndums, ello le permitió a Chávez reiniciar su primer mandato presidencial en el año 2000 e impulsar un tercer referéndum sobre la renovación de las autoridades sindicales, el cual, aunque terminó ganando, no le sirvió para reemplazar a la CTV como la principal central sindical del país. Dicho escenario de marchas y contramarchas de la Revolución Bolivariana que suscitaron los referéndums permite confirmar la quinta y última de las hipótesis de trabajo en la que se argumenta que los procesos referendarios, cuyos resultados electorales favorecieron la opción defendida por el Gobierno, produjeron la mayoría de las veces unos efectos muy distintos a los que formalmente se plantearon con la consulta.

El hecho de que Chávez ganara o perdiera un referéndum no siempre definió el futuro de la política de cambio que éste perseguía legitimar mediante la introducción de la población como jugador con veto. Así como la victoria electoral de Chávez en el llamado referéndum sindical del año 2000 no produjo directamente y de forma inmediata la sustitución de las tradicionales estructuras sindicales, controladas por AD y COPEI, la derrota de Chávez en el referéndum sobre la reforma constitucional en el año 2007 tampoco impidió la posterior implementación por el Gobierno de una serie de medidas que estaban planteadas en dicho proyecto de reforma. Entre estas medidas estuvieron la creación de las comunas en todo el país, la reforma del Banco Central, para restarle autonomía a dicho ente, y la creación de las denominas Milicias Bolivarianas. Mientras el primero de estos referéndums tuvo, en cierto sentido, un efecto conservador sobre el *statu quo* sindical de entonces, el segundo, pese a no haber

sido aprobadas por los electores las políticas de cambio sometidas a votación, no evitó la modificación del *status quo* consagrado en la constitución de 1999.

El rechazo en las urnas de la mayoría de los venezolanos al proyecto de Chávez sobre Socialismo del Siglo XXI, nunca funcionó como una restricción institucional, ni mucho menos política, para el líder de la Revolución Bolivariana. Muestra de ello es que éste en 2009 pudo impulsar otro referéndum sobre la principal propuesta de cambio de su fracasado proyecto de reforma constitucional de 2007, como lo era la reelección indefinida del cargo del Presidente de la República. El triunfo de Chávez en este último referéndum sólo confirmó una vez más que durante sus tres gobiernos, la introducción de la población en las decisiones públicas mediante los referéndums nacionales que éste promovió se convirtió en un proceso tendencioso a su favor porque fue él quien básicamente llegó a controlar la agenda de dichos referéndums. La principal consecuencia de esta lógica de funcionamiento de los referéndums durante los mandatos de Hugo Chávez, fue que la democracia venezolana pasó de estar fundamentada en un modelo populista de conciliación de élites controlado por los partidos tradicionales a un modelo populista plebiscitario que estuvo controlado por el extinto líder de la Revolución Bolivariana.

BIBLIOGRAFÍA

a) Obras generales, capítulos de libros y artículos científicos

AA.VV.: *Para comprender la Revolución Bolivariana*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2004.

AA.VV.: "La Ley Habilitante por ser una «Ley de plenos poderes» está totalmente viciada de inconstitucionalidad", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79 de 2007, pp. 211-218.

ADONIS, Andrew y MULTAN, Geoff: "Back to Greece: the scope for direct democracy", en *Demos*, n. 3, 1994, pp. 1-28.

ACOSTA, Yorelis: "La protesta política en Venezuela (2001-2007)", en *Psicología*, Segunda Época, vol. 26, n. 2, 2007, pp. 74-98.

AGUIAR, Asdrúbal: *Historia Inconstitucional de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.

AGUIAR DE LUQUE, Luis: *Democracia directa y estado constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.

AMAR, Vikram: "Adventures in Direct Democracy: The Top Ten Constitutional Lessons from California Recall Experience", en *California Law Review*, vol. 92, n. 3, 2004, pp. 927-958.

AMBROSINI, Giangiulio: *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993.

AMIRANTE, Carlo: "Presidencialismo, democracia económica y participación política en Venezuela: el referendo revocatorio", en *Agora: revista de ciencias sociales*, n. 13, 2005, pp. 93-106.

ANDUIZA PEREA, Eva: "Consorciacionalismo y democracia directa en Suiza: El referéndum sobre la adhesión al Espacio Económico Europeo", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 85, 1994, pp. 291-311.

ANGOSTO, Luis: "Bolívar, espejo de la revolución: los comicios regionales de 2008 en Guayana", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, n.3, 2009, pp. 13-35.

ANTELA GARRIDO, Ricardo: "La transición constitucional (o como la Asamblea Nacional Constituyente se transformó en un poder suprapopular)", en *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, n. 2, 2000, pp. 19-45.

ALBARRACIN, Armando: "Aspectos relevantes del referéndum", en *Anuario del Instituto de Derecho Comparado*, n. 18, Universidad de Carabobo, 1994, pp. 18-25.

ALBI, Anneli y ZILLER, Jacques (Coords.): *The European Constitution and nationals constitutions: ratification and beyond*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2007.

ALCALÁ, Luis Enrique: *Las élites culposas*, Editorial Libros Marcados, Caracas, 2012.

ALFONZO, Carmen Sofía: "El socialismo avanza de la mano de las expropiaciones", en *Debates IESA*, vol. 14, n. 4, 2009, pp. 40-43.

ALFREDO KELLER Y *ASOCIADOS*: *Estudio de la Opinión Pública Nacional, 3er. Trimestre de 2007*, Caracas, septiembre 2007.

ALGUACIL GÓMEZ, Julio (Ed.): *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003.

ALMAO, Valia: "Venezuela: claves para entender el excepcionalismo político zuliano", en *Espacio Abierto*, vol. 21, n. 2, 2012, pp. 277-304.

ALTEZ, Rogelio y REVET, Sandrine: "Contar los muertos para contar la muerte: discusión en torno al número de fallecidos en la tragedia de 1999 en el estado Vargas-Venezuela", en *Revista geográfica venezolana*, n. extra 1, 2005, pp. 21-43.

ALTMAN, David: "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, vol. XII, n. 2, 2005, pp. 203-232.

ALTMAN, David: "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?", en *Perfiles Latinoamericanos*, n. 35, 2010, pp. 9-34.

ALTMAN, David: *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, New York, 2011.

ALVARADO ANDRADE, Jesús María: "La nueva Fuerza Armada Bolivariana (comentarios a raíz del Decreto Nº 6.239, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana), en *Revista de Derecho Público*, n. 115, 2008, pp. 207-214.

ALVARADO, Neritza: "Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales, en *Fermentum*, n. 39, 2004, pp. 181-132.

ÁLVAREZ, Ángel (Coord.): *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1996.

ÁLVAREZ, Ángel: "El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela", en *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 51, 2009, pp. 61-79.

ÁLVAREZ, Tulio Alberto: *La constituyente. Todo lo que usted necesita saber*, Los Libros de El Nacional, 2da. Reimpresión, Editorial CEC, Caracas, 1999.

ÁLVAREZ, Tulio Alberto: *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007.

ÁLVAREZ ITRIAGO, Rosángel Mariela: "De la 'Constitución de papel' a los 'factores reales de poder': avance del militarismo en Venezuela (1998-2008)", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 15, n. 2, 2009, pp. 35-56.

ÁLVAREZ ITRIAGO, Rosangel: "Participación ciudadana en la creación del Distrito Capital durante el proceso constituyente venezolano de 1999", en *Cuadernos del CENDES*, n. 75, 2010, pp. 23-50.

ÁLVAREZ RUDÍN, Mercedes: "Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n. 37, 2011, pp. 201-230.

APONTE BLANK, Carlos y GÓMEZ CALCAÑO, Luis: *El régimen político en la Venezuela actual*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, 2009.

APONTE BLANK, Carlos: "El gasto social público durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez 1999-2009, en *Cuadernos del CENDES*, n. 73, 2010, pp. 31-70.

ARAUJO, Joan Oliver: "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, n. 15, 1986, pp. 95-148.

ARENAS, Nelly: "Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez", en *Politeia*, vol. 30, n. 30, 2007, pp. 23-63.

ARENAS, Nelly: "El populismo de Hugo Chávez: ¿revirtiendo la democracia venezolana? (2004-2007)", en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n. 22, 2009, 152-185.

ARENAS, Nelly y OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée: *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?: Los consejos comunales y las diputas sobre la hegemonía democrática*, en AVARO, Dante y VÁZQUEZ VALENCIA, Daniel (Compiladores), Editorial Teseo, Buenos Aires, 2010.

ARENAS, Nelly: "El chavismo sin Chávez: la deriva del populismo sin carisma", en *Nueva Sociedad*, n. 261, 2016, pp. 13-22.

ARISMEDI, León: "Libertad sindical y elecciones sindicales en la Constitución de 1999", en *Gaceta Laboral*, vol. 8, n. 1, 2002, pp. 79-98.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: "La respuesta del Tribunal Constitucional a la declaración soberanista", *Cuadernos de Pensamiento Político*, n. 43, 2014, pp. 11-30.

ARRARÁS, Astrid y DEHEZA, Grace: "Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n. 2, 2005, pp. 161-172.

AVELEDO, Ramón Guillermo: "Consecuencias institucionales de la presidencia de Hugo Chávez", en RAMOS PISTAMARO, Francesca; ROMERO, Carlos y RAMÍREZ

ARCOS, Eduardo: *Hugo Chávez. Una década en el poder*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2010, pp. 47-68.

ASOCIACIÓN CIVIL CONTROL CIUDADANO: *Milicia Nacional Bolivariana: Un cuerpo armado al margen de la Constitución*, Estudio de Caso, Asociación Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional, Caracas, 2016.

AVILA, Keymer: "La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad", en *Espacio Abierto*, vol. 19, n. 2, 2010, pp. 297-329.

AYALA CORAO, Carlos y CASAL, Jesús: "La evolución político-institucional de Venezuela 1975-2005", en *Estudios Constitucionales*, vol. 6, n. 2, 2008, pp. 435-499.

AYALA CORAO, Carlos: "Venezuela: de la constituyente de 1999 a la reforma constitucional de 2007", en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.): *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, Tendencias y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2009, pp. 333- 405.

AZUELA, Antonio: "Cultura jurídica y propiedad urbana en Venezuela. Caracas y las expropiaciones de la era del chavismo entre 2000 y 2009", en *Politeia*, vol. 34, n. 46, 2011, pp. 47-81.

BANKO, Catalina: "De la descentralización a la Nueva geometría del poder", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 2, 2008, pp. 165-181.

BALDASSARRE, Antonio: "Referendum e legislazione", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Editori Laterza, Roma, 1992, pp. 32-44.

BARCZAK, Monica: "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n. 3, 2001, pp. 37-59.

BARRIO ALONSO, Ángeles: *El sueño de la democracia industrial*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1996.

BARTOLINI, Stefano: "Metodología de la investigación política", en PASQUINO, Gianfranco (Ed.): *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 39-78.

BAUTISTA URBANEJA, Diego: "La crisis política venezolana y sus posibles salidas", en *Boletín Elcano*, n. 14, 2003, pp.1-5.

BAUTISTA URBANEJA, Diego: "El proceso constituyente venezolano de 1999 y el concepto de lo político de Carl Schmitt", en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo (Coord.): *Constitución y Constitucionalismo Hoy*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2000, pp. 761-781.

BEZZI, Dirce: *Iniziativa legislative populare e forma di governo parlamentare*, Giuffrè Editore, Milano, 1990.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Las instituciones legislativas de la democracia directa*, Madrid, Tecnos, 1982.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos: "El referéndum en la Constitución peruana", en *Elecciones*, n. 3, 2004, pp. 193-221.

BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (Coord.): *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002.

BLANCO MUÑOZ, Agustín: *Habla el comandante Hugo Chávez Frías: Venezuela del 04F-92 al 06D-98*, Cátedra Pio Tamayo; CEHA/IIES/FACES/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998.

BRAUNSTEIN, Richard: *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing LLC, New York, 2004.

BRICEÑO MÉNDEZ, Manuel: *Estado comunal: la nueva geometría del poder*, Fondo Editorial de la Asamblea Nacional Willian Lara, Caracas, 2014.

BOBBIO, Norberto: *El filósofo y la política*. Compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

BOGDANOR, Vernon: "Referéndum e iniciativa", en *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991, pág. 617.

BOLÍVAR, Adriana: "'Si la burguesía vuelve a ganar, Venezuela se volvería a hundir': la hipoteticalidad como estrategia del discurso político", en *Revista de Filología de la Universidad de La Laguna*, n. 32, extra, 2014, pp. 45-62.

BONNEFOY, Michel y VILLEGAS, Ernesto: *Las campañas admirables del Presidente Chávez*, Ediciones Correo del Orinoco, Caracas, 2012.

BOWLER, Shaun, DONOVAN, Todd y TOLBERT, Caroline J. (Eds.): *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*, Ohio State University Press, Columbus, 1998.

BOWLER, Shaun y GLAZER, Amihai (Eds.): *Direct democracy's impact on American political institutions*, Palgrave Macmillan, New York, 2008.

BREWER-CARÍAS, Allan R.: "Introducción general al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)", en BREWER-CARÍAS, Allan R.; NIKKEN, Claudia y Otros: *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 9-182.

BREWER-CARÍAS, Allan: "La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario", en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.): *Procesos Constituyentes contemporáneos en América latina. Tendencias y perspectivas,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009. pp. 407-449.

BREWER-CARÍAS, Allan: "La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de Derecho en Venezuela", en *Revista de derecho político,* n. 75-76, 2009, pp. 291-325.

BREWER-CARÍAS, Allan: "La demolición del Estado de Derecho en Venezuela: Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* n. 6, 2009, pp. 52-61.

BREWER-CARÍAS, Allan: "Reforma constitucional, asamblea nacional constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y antecedente venezolano (1999)", en *Estudios Constitucionales,* año 7, n. 2, 2009, pp. 317-353.

BREWER-CARÍAS, Allan: "El juez constitucional vs. la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida), en *Revista de Derecho Público*, n. 117, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009, pp. 205-214.

BREWER-CARÍAS: Allan R.: *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007),* Colección Textos Legislativos, n. 43, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

BREWER-CARÍAS, Allan: "El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatoria presidencial", en *Revista Ius et Praxis,* Año 10, n. 1, 2004, pp. 215–308.

BREWER-CARÍAS, Allan: *Golpe de estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

BREWER-CARÍAS, Allan: *Asamblea constituyente y ordenamiento constitucional*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1999.

BREWER-CARÍAS, Allan: "El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 3, 1999, pp. 31-56.

BREWER-CARÍAS, Allan: *Poder originario constituyente y Asamblea Nacional constituyente,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999.

BREUER, Anita: "The Use Government-Initiated Referendums in Latin American. Towards a Theory of Referendums Causes", en *Revista de Ciencia Política,* vol. 29, n. 1, 2009, pp. 23-55.

BREUER, Hilderbrand: "¿Éramos felices sin saberlo? Viejas y nuevas fracturas de la sociedad venezolana", en *Nueva Sociedad*, n. 257, 2015, pp. 15-26.

BUENO ARMIJO, Antonio: "«Consultas populares» y «referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial", en *Revista de Administración Pública*, n. 177, 2008, pp. 195-228.

BUTLER, David y RANNEY, Austin: *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute Press, Washington, 1978.

BUTLER, David y RANNEY, Austin (Eds.): *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, American Enterprise Institute Press, Washington, 1994.

CABALLERO, Manuel: *La gestación de Chávez: 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*, Catarata, Madrid, 2000.

CABEZA, Laura y GÓMEZ FORTES, Baudilio: "Referéndums sin ciudadanos. El caso del referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz", en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n. 130, 2010, pp. 11-40.

CACIAGLI, Mario y ULERI, Pier Vincenzo: "Una prospettiva comparatta per valutare le consultazioni referendarie", en CACIAGLI, Mario y ULERI, Pier Vincenzo (Eds.): *Democrazie e referendum*, Editori Laterza, Roma, 1994, pp.

CALDERA, Rafael: *Mi carta de intención con el pueblo de Venezuela*, s.e., Caracas, 1993.

CALDERA PIETRI, Juan José: *Mi testimonio*, Editorial Libros Marcados, Caracas, 2014.

CAMOU, Antonio: "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n. 152, 1997, pp. 54-67.

CANELÓN, Agrivalca: "Estado Socialista como Marca Bolivariana", en *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, n.141, 2008, pp. 27-35.

CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; HERRERO ORELLANA, Luis Alfonso y ANZOLA SPADARO, Karina: *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual*, FUDENA, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2009.

CANOVA GONZÁLEZ, Antonio; HERRERA ORELLANA, Luis A.; RODRÍGUEZ ORTEGA, Rosa E. y STEFANELLI GRATEROL, Giuseppe: *El TSJ al servicio de la Revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013)*, Editorial Galipán, Caracas, 2014.

CAPOCCIA, Giovanni y KELEMEN, R. Daniel: "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory", en *World Politics*, n. 59, 2007, pp. 341-369.

CARPIZO, Jorge: Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano", en *Revista Derecho de Estado*, n. 23, 2009, pp. 7-36.

CARRASCO DURÁN, Manuel: "Referéndum 'versus' consulta", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 160, 2013, pp. 13-41.

CARRILLO ARTILES, Carlos Luis: "Las singularidades del proceso constituyente en Venezuela: Análisis histórico jurídico", en *Revista de Derecho Constitucional*, n. 2, 2000, pp. 183-214.

CARVAJAL, Leonardo y PANTIN, María Josefina: *La educación en riesgo, 1999-2006*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006.

CASANOVA, Ramón: "La revuelta de los estudiantes venezolanos del 2007: El levantamiento político de una generación", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 26, n.70, 2009, pp. 103-127.

CASELLA, Antonio: "Socialismo del siglo XXI versus descentralización", en *Fermentum*, año, 20, n. 58, 2010, pp. 237-260;

CAZZATO, Salvador y ROMERO JIMÉNEZ, Juan Eduardo: "El discurso sobre la constituyente: pueblo, sociedad civil y actores políticos (1988-2000)", en BERBESÍ, Ligia: *Poder y mentalidades en España e Iberoamérica (siglos XVI-XX): Implicaciones y Actores*, Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo, 2001, pp. 311-331.

CEDEÑO, Manuel: "Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos en América Latina", en *Reflexión política*, vol. 6, n. 11, 2004, pp. 6-28.

CHÁVEZ, Hugo: "Aquí está la 'bicha', tremenda Constitución", en MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN: *La Revolución en la República Bolivariana de Venezuela: Cronología diciembre 1998-diciembre 2001*, tomo I, año, pp.

CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías, con motivo del referéndum para convocar una asamblea nacional constituyente", en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999 "Año de la refundación de la República": Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías*, Tomo I, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas. 2005, pp.

CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, Palacio Federal Legislativo, Caracas, 5 de agosto de 1999", en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999: Año de la Refundación de la República*, Anauco Ediciones, Caracas, 2005, pp. 273-310.

CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo de la presentación al país de los resultados de su viaje por Asia y Europa, Palacio de Miraflores, Caracas 30 de octubre de 1999", en

DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999: Año de la Refundación de la República*, Anauco Ediciones, Caracas, 2005, pp. 397-436.

CHÁVEZ, Hugo: "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivos de anunciar las nuevas medidas económicas, Palacio de Miraflores, 25 de marzo de 1999", en DESPACHO DEL PRESIDENTE: *1999: Año de la Refundación de la República*, Anauco Ediciones, Caracas, 2005, pp.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo Rafael: *Discurso de Orden del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, con motivo del entrega de la Propuesta de Reforma Constitucional a la Asamblea Nacional, Palacio Federal Legislativo, 15 de agosto de 2007*, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, Sección de Edición, Caracas, 2007.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: Programa *Aló Presidente*, n. 291, 26 de agosto de 2007.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: *Juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013): Palacio Federal Legislativo, miércoles, 10 de enero de 2007: acto con motivo de la juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013)*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas, 2007.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: *Nada detendrá la Revolución Socialista en Venezuela. Juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013)*: Palacio Federal Legislativo, miércoles, 10 de enero de 2007, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas, 2007.

COMBELLAS, Ricardo: *¿Qué es la Constituyente?*, Editorial Panapo, Caracas, 1998.

COMBELLAS, Ricardo: "El proceso constituyente venezolano", en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, n. 21, 1999, pp. 25-28.

COMBELLAS, Ricardo: "El proceso constituyente y la Constitución de 1999", en *Politeia*, vol. 26, n. 30, 2003, pp. 100-113.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Estudio económico sobre América Latina y el Caribe 2010-2011: modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE: *Estudio económico sobre América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL: *Poder Legislativo: Pasado, Presente y Futuro*, Ediciones de la Comisión Legislativa Nacional, Caracas, 2000.

COLLIER, Ruth y COLLIER, David: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin American*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

COLOMER, Josep María: *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2007.

CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier: "El intento de referéndum vasco y los límites del 'derecho a decidir'", en SÁENZ ROYO, Eva y CONTRERAS CASADO, Manuel (Coords.): *La participación política directa: referéndum y consultas populares*, Comuniter, Zaragoza, 2013, pp. 173-204.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio: "Democracia semidirecta en México", en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coord.): *Democracia y Gobernabilidad*, UNAM, México, 2001, pp. 191-202.

CORTÉS RAMOS, Alberto: "Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica" en *Revista de Ciencias Sociales*, n. 121, 2008, pp. 31-47.

CUENCA MIRANDA, Alfonso: "Poder constituyente y Constitución de Cádiz", en COSCULLUELA MARTÍNEZ, Bárbara (Coord.): *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*, Asociación Profesional de Letrados de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, pp. 63-76.

CUEVAS GARCÍA, María Gabriela: "La Ley Habilitante", en *Revista SIC*, n. 692, 2007, pp. 56-60.

CUÑARRO, Edith Mabel: "Venezuela 1984-1999: 15 años de historia (La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política)", en *Cuestiones Políticas*, n. 33, 2004, pp. 91-133.

CUOCOLO, Fausto: *Saggio sull´ iniziativa legislativa*. Giuffrè Editore. Milano, 1971.

DAHL, Robert: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1997.

DATANÁLISIS: *Encuesta Datanálisis de 12 años*, Caracas, 2011.

DATÁNALISIS: *Informe de la Encuesta ÓMNIBUS de Datánalisis. Encuesta de Opinión Pública: Reforma Constitucional*, Caracas, Agosto, 2007.

D'ELIA, Yolanda (coord.): *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, ILDIS, Caracas, 2006.

DE ERLICH, Frances D.: "La función prescriptiva de los textos periodísticos: el caso de la Asamblea Constituyente venezolana", en *Opción*, n. 40, 2003, pp. 45-68.

DE VREESE, Claes y SEMETKO, Holli: *Political Campaigning in Referendums: Framing the referendum issue*, Routledge, New York, 2004.

DEL CABO, Antonio: "Los mecanismos de democracia participativa en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, 2011, pp. 1-40.

DELLA PORTA, Donatella: *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*, Editorial Laterza, Roma, 1996.

DELLA PORTA, Donatella y DIANI, Mario: *I movimenti sociali*, Editorial La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.

DIEMERT, Stephane: *Textes constitutionnels sur le referendum*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

DIETRICH, Heinz: *Hugo Chávez y el Socialismo del Siglo XXI*, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, Caracas, 2005.

DIETERICH, Heinz: *La democracia participativa. El socialismo del siglo XXI*. Ediciones Gara. Barcelona, 2002.

DUVERGER, Maurice: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988.

EBERHARDT, María Laura: "La revocatoria de mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso de Evo Morales (2008)", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, n. 36, 2016, pp. 253-278.

EISINGER, Peter: "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", en *American Political Science Review*, n. 69, 1973, pp. 11-28.

ELLNER, Steve: "Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía vs control político, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n. 3, 2003, pp. 157-178.

ELLNER, Steve y HELLINGER, Daniel (eds.): *La política venezolana en la época de Chávez*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

EL TROUDI, Haiman: *Comando MAISANTA, Manual de funciones*, Caracas, Junio de 2004.

ESPAÑA, Luis Pedro: *Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2010.

ESQUEDA, Sofía: "¿Qué consumen los jóvenes venezolanos?, en *Debates IESA*, Vol. XIII, n. 2, 2008, pp. 37-45.

FERNÁNDEZ, Miguel: *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ, Milagros y VALDÉS, Julio: *Los obreros pinareños: breves apuntes para historia*, Editora Política, Pinar del Río, 1985.

FERRERO, Mary (Ed.) *Chávez y el movimiento sindical en Venezuela*, Alfadil, Caracas, 2002.

FLORES, Cilia: "Aportes para una historia de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999", en PALACIOS ROMEO, Francisco José, VELÁZQUEZ REQUE, Dixies y GUTIÉRREZ ALVARADO, Gladys (Coords.): *Estudios de la Constitución Bolivariana de Venezuela: X Aniversario*, Procuraduría General de la República, Caracas, 2009, pp. 229-256.

FLORES, Cilia: "Palabras de la Presidenta de la Asamblea Nacional", en CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: *Esta Revolución no tiene vuelta atrás. Presentación del mensaje anual del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, ante la Asamblea Nacional*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas, 2007.

FONT, Joan y RODRÍGUEZ, Elisa: "Intense but Useless?: Public Debate and Voting Factors in Two Referendums in Spain", en SETÄLÄ, Maija y SCHILLER, Teo (Eds.): *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, Routledge, Abingdon, 2009, pp. 162-185.

FOSSAS i ESPADALER, Enric: "Interpretar la política: comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y derecho a decidir del pueblo de Cataluña", Revista Española de Derecho Constitucional, n. 101, 2014, pp. 273-300.

FREIDENBERG, Flavia: "Ecuador 2011: Revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n. 1, 2012, pp. 129-150.

GALLAGHER, Michael y ULERI, Pier Vincenzo (Eds.): *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan Press Ltd, London, 1996.

GANGHOF, Steffen: "Promises and Pitfalls of Veto Players Analysis", en *Swiss Political Sciences Review*, vol. 9, n. 2, 2003, pp. 1-25.

GAMBOA ROCABADO, Franco: "Transformación constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales", en *Colombia Internacional*, n. 71, 2010, pp. 151-188.

GARCÍA, Alán: "La revocatoria del mandato: un breve acercamiento teórico", en *Quid Juris*, año 1, vol.1, 2005, pp. 25-40.

GARCÍA GONZÁLEZ, John Carlos, *La Coordinadora Democrática y el liderazgo grupal en la coyuntura política venezolana 2003-2004*, Maestría en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 2009.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar y MALLEN, Ana: "Venezuela: Democracia participativa, socialismo del siglo XXI y polarización", en *LASAFORUM*, vol. XLIV, n. 4, 2013, pp. 10-13.

GARCÍA SAMANIEGO, Francisco y GRIMALDO, Jaime: "Crisis de la gobernabilidad en Venezuela: el neopopulismo bajo los medios de comunicación, en *Argumentos*, vol. 20, n. 54, 2007, pp. 53-77.

GARRETT, Elizabeth: "Democracy in the Wake of the California Recall", en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 153, n. 1, 2004, pp. 239-284.

GARRIDO, Alberto (Comp.): *Documentos de la Revolución Bolivariana*, Ediciones del Autor, Caracas, 2002.

GEMMA, Gladio: "Referéndum", en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: *Diccionario de política*. Editorial Siglo XXI, 1983, Madrid, pp.

GÓMEZ CALCAÑO, Luis y PATRUYO, Thanalí: "Entre la esperanza popular y la crisis económica: transición política en Venezuela", en *Cuadernos del CENDES*, n. 43, 2000, 199-246.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl: "Democracia semidirecta y democracia participativa", en VALADÉS Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coords.): *Democracia y Gobernabilidad*, UNAM, México, 2001, pp. 85-104.

GRATIUS, Susanne y TEDESCO, Laura: "La derrota de Chávez abre un nuevo horizonte político en Venezuela", en *Comentario FRIDE*, Madrid, diciembre de 2007, pp. 1-8.

GUERRA, José: "La política económica del gobierno de Hugo Chávez", en *Revista SIC*, n. 710, 2008, pp. 468-470.

GUILLAUME-HOFNUNG, Michèle: *Le Référendum*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.

HAMON, Francis: *Le référendum: étude comparative*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1995.

HARNECKER, Marta: *Venezuela: una revolución sui generis*, El Viejo Topo, Barcelona, 2004.

HARNECKER, Marta: "Venezuela: pos referendo: los nuevos desafíos", en *Filosofía, política y economía en el laberinto*, n. 16, 2004, pp. 21-31.

HERNÁNDEZ ALVAREZ, Oscar y RICHTER DUPRAT, Jacqueline: "Democracia y derecho al trabajo. Referencia al caso venezolano", en *Gaceta Laboral*, vol. 16, n. 2, 2010, pp. 175-193.

HERNÁNDEZ CAMARGO, Lolymar: *El proceso constituyente venezolano de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén: "De la democracia representativa a la democracia directa", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 6, 2002, pp. 199-219.

HIDALGO TRENADO, Manuel: "Las elecciones parlamentarias de 2010 en Venezuela: regreso de la oposición y retroceso del chavismo", en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (coord.): *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, Instituto Federal Electoral, México, 2013, pp. 439-483.

HIDALGO, Manuel: "A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo a 2021?", en *ARI*, n. 46, 2009, Real Instituto Elcano, pp. 1-7.

HIDALGO, Manuel: "Chávez a votación: Venezuela ante las elecciones del 3 de diciembre", en ARI, n. 120, Real Instituto Elcano, 2006.

HINTERLACES: *Monitor Socio-Político: Tendencias y Coyuntura*, Resumen Ejecutivo, Caracas, agosto 2007.

HUG, Simon y TSEBELIS, George: "Veto Players and Referendums around the World", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 4, 2002, pp. 465-515.

HUG, Simon: *Voices of Europe: Citizens, Referendums, and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2002.

IRANZO, Consuelo y RICHTER, Jacquiline: "La política laboral en la Venezuela de Hugo Chávez Frías", en *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, n. 18, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, 2006, pp. 5-32.

ISLAS, Octavio: "Cronología del referendo venezolano", en *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, n. 87, pp. 14-21.

JÁCOME, Francine: *Fuerza armada, Estado y sociedad civil en Venezuela*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2011.

JESEN, Michael y MECKLING, William: "Theory of the Firms: Managerial Behavior, Agency costs and Ownership Structure", en *Journal of Financial Economics*, vol.3, n. 4, 1976, pp. 305-360.

JIMÉNEZ, William: "Revocatoria del mandato: Experiencias, dificultades y ajustes necesarios", en *Territorios*, n. 5, 2001, pp. 35-48.

JIMÉNEZ NÁJERA, Yuri: *Democracia académico-sindical y reestructuración educativa en la UPM*, Plaza y Valdéz, México, D.F., 2003.

KÖNIG, Thomas; TSEBELIS, George; y DEBUS, Marc (Eds.): *Reforms Processes and Polity Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Springer, New York, 2011.

KORNBLITH, Miriam: "Venezuela: de la democracia representativa al socialismo del siglo XXI" en TANAKA, Martín (Ed.): *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Instituto de Estudios Peruanos, IDEA Internacional, Lima, 2009, pp. 73-123.

KORNBLITH, Miriam: "Election versus Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 124-137.

KORNBLITH, Miriam: *Teoría y práctica de los procesos comiciales en Venezuela: la incompleta institucionalización del poder electoral*, Ponencia presenta en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004.

LANDER, Edgardo: "El referéndum revocatorio en Venezuela", en *La Chronique des Amériques*, n. 28, 2004, pp. 1-6.

LANDER, Luis E.: "La insurrección de los gerentes: PDVSA y el Gobierno de Chávez", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, n. 2, 2004, pp. 13-32.

LANDER, Luis E. y LÓPEZ MAYA, Margarita: "Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿Punto de Inflexión en el proceso bolivariano?, en *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 2, 2008, pp. 195-215.

LANDER, Luis E. y LÓPEZ MAYA, Margarita: "Triunfos en tiempo de transición: actores de vocación popular en las elecciones venezolanas de 1998", en *América Latina Hoy*, vol. 21, 1999, pp. 41-50.

LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel: "Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum, en *Revista del Departamento de Derecho Público*, n. 6, 1980, pp. 83-105.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo: *Las crisis del presidencialismo. Vol 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred: "Toward Consolidated Democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996, pp. 14-33.

LISSIDINI, Alicia: *Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida?*, Ponencia presenta e XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.

LISSIDINI, Alicia: "Democracia directa latinoamericana", en LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (Coords.): *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008, pp. 13-62.

LISSIDINI, Alicia: "Direct Democracy in Uruguay and Venezuela: New Voices, Old Practices", en CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric y SHARPE, Kenneth (eds.): *New Institutions for Participatory Democracy in Latin American: Voices and Consequence*, Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 149-180.

LÓPEZ, Adrián y CUBILLOS CELIS, Paula: "Análisis del referéndum constitucional 2008 en Ecuador", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 33, 2009, pp. 13-20.

LÓPEZ, José Luis: *El referéndum en el sistema político español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia Editorial, Valencia, 2005.

LÓPEZ, Jaume y REQUEJO, Ferran**:** *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007),* Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati**,** 2009.

LÓPEZ MAYA, Margarita y PANZARELLI, Dinolis Alexandra: "Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano", en CHERESKY, Isidoro (comp.): *¿Qué democracia en América Latina?*, CLACSO, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2012, pp. 205-234.

LÓPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E.: "Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n. 2, 2010, pp. 537-553.

LÓPEZ MAYA, Margarita: "Venezuela: ascenso y gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas", en AIBAR, Julio y VÁZQUEZ, Daniel (coords.): *¿Autoritarismo o democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*, FLACSO México, México, DF. 2009, pp. 19-58.

LÓPEZ MAYA, Margarita: "Venezuela post-referendo", en *Nueva Sociedad*, n. 215, 2008, pp. 17-22.

LÓPEZ MAYA, Margarita: "Venezuela 2001-2004: Actores y estrategias en la lucha hegemónica", en CAETANO, Eduardo (ed.): *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2006, pp. 23-48.

LÓPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E.: "Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006 ¿Hacia el socialismo del siglo XXI?, en *Cuadernos del CENDES*, vol. 24, núm. 64, 2007, pp. 1-21.

LOPÉZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis E.: "Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n. 1, 2005, pp. 43-58.

LÓPEZ MAYA, Margarita: "Discurso en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela el día 27-08-04 con motivo de la ratificación del Presidente de la República", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 9, n. 27, 2004, pp. 531-541.

LÓPEZ MAYA, Margarita: "¿Por qué no avanza la reforma constitucional en Venezuela?: Partidos, medios y actores sociales", en SALINAS FIGUEREDO, Darío (Coord.): *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, Triana Editores, México, 1999, pp. 213-247.

LUCIANI, Massimo: "Introduzione", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum*, Editori Laterza, Roma, 1992, pp. 3-17.

LUCIANI, Maximo: "El referéndum. Cuestiones Teóricas y de la experiencia italiana", en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, pp. 157-182.

MACHADO, Jesús: "Participación social y consejos comunales en Venezuela", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, n.1, 2009, pp. 173-185.

MAHRENHOLZ, Ernst: "Referéndum e democrazia", en LUCIANI, Massimo y VOLPI, Mauro (Eds.): *Referendum*, Editori Laterza, Roma, 1992, pp. 21-31.

MAINGON, Thais y WELSCH, Friedrich: "Venezuela 2008: hoja de ruta hacia el socialismo autoritario", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n. 2, 2009, pp. 633-656.

MAINGON, Thais: "Política social en Venezuela: 1999-2003", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 21, n. 55, 2004, pp. 49-75.

MAINGON, Thais; PÉREZ BARALT, Carmen y SONNTAG, Heinz: "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", en *Cuestiones Políticas*, n. 24, 2000, pp. 22-48.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (comp.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

MANSILLA, H.C.F.: *Consultas populares y ampliación de la democracia: el referéndum en perspectiva comparada*, Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia, 2004.

MARAVÍ, Milagros: "El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución política de 1993", en *Ius et Praxis*, n. 2, año 4, 1998, pp. 135-147.

MARENGHI, Patricia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: "Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia", en *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, 2007, pp. 1-25.

MARSTEINTREDET, Leiv y BERNTZEN, Einar: "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", en *Comparative Politics*, vol. 41, n. 1, 2008, pp. 83-101.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique: "Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?, en *Reflexión Política*, vol. 15, n. 29, 2013, pp. 84-96.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "El proceso constituyente venezolano de 1999: un ejemplo de activación democrática del poder constituyente", en VICIANO PASTOR, Roberto y SALAMANCA, Luis (Coord.): *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2006, pp. 27-46.

MARTÍNEZ MEUCI, Miguel Ángel: *Apaciguamiento: El Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Editorial Alfa, Caracas, 2012.

MARTÍNEZ OLIVEROS, Agustina Yadira: "Los referendos en Venezuela: práctica de la democracia participativa", en *Cuestiones Políticas*, vol. 24, n. 40, 2008, pp. 73-90.

MARXER, Wilfried y PÁLLINGER, Zoltán Tibor: "System Contexts and System Effects of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland compared", en PÁLLINGER, Zoltán Tibor; KAUFMAN, Bruno; MARXER, Wilfried y SCHILLER, Teo (Eds.): *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Weisdaben, 2007, pp.12-29.

MATA SANDOVAL, Meralys: "Las comunas en el sistema político venezolano", en *Revista de Derecho UNED*, n. 17, 2015, pp. 1103-1113.

MATEO GONZÁLEZ, Gemma: "La política nacional y los referendos para ratificar el Tratado Constitucional Europeo", en *Revista Española de Ciencia Política*, n. 18, 2008, pp. 121-147.

MATTERA, Paolo: *Le radici del riformismo sindacale: societá di massa e proletariato alle origini della CGdl (1901-1914),* Ediesse, Roma, 2007.

MATUTE MORALES, Claudia: "Comentarios a las Sentencias de la Sala Constitucional y Sala Electoral (Sentencias in Comento), Caso: Planillas asistidas o de caligrafía similar", en *Anuario*, n. 24, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, pp. 573-577.

MAYORGA UGARTE, Fernando: "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia", en *Colombia Internacional*, n. 64, 2006, pp. 50-67.

MCADAM, Dough: "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", en MCADAM, Dough; MCCARTHY, John y ZALD, Mayer (Eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 23-40.

MCCLAIN, Paula: "Arizona "High Noon": The recall and Impeachment of Evan Mecham", en *Political and Science Politics*, vol. 21, n. 3, 1988, pp. 628-638.

MCCOY, Jennifer: "The referendum in Venezuela: One Act in Unfinished Drama", en *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 109-123.

MEDINA VARGAS, Rafael (Coord.): *Hugo Chávez Frías. Discursos fundamentales: Ideología y acción política*, Fondo Bolivariano de nuestra América, Caracas, 2003, pp. 379-389.

MELLA, Marcelo: *Elementos de Ciencia Política: Conceptos, actores y procesos,* vol. 1, Ril Editores, Santiago de Chile, 2012.

MÉNDEZ, Miguel: *Conflicto y reconciliación en Venezuela*, Alfadil Ediciones, Caracas, 2004.

MÉNDEZ DE LA FUENTE, José Luis: "La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. Caso Venezolano", en *Cuestiones Constitucionales*, n. 17, 2007, pp. 116-147.

MESQUITA BENEVIDES, Maria Victoria: *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, Editora Atica, Sao Paulo, 1996.

MEUCCI MARTÍNEZ, Miguel Ángel: "La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter", en *Politeia*, vol. 33, n. 44, 2010, pp. 47-88.

MIRÓ, Francisco: *Democracia directa y derecho constitucional*, Artes y Ciencias Editores, CONCYTEC, Lima, 1990.

MODERNE, Frank: "El resurgimiento de los procedimientos de democracia directa en los regímenes presidencialistas de América Latina", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 6, 2002, pp. 339-359.

MONALDI, Francisco; OBUCHI, Richard y GUERRA, Alfredo: "Las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela: cuando dos más dos no son cuatro", en *Temas de Coyuntura*, n. 62, 2010, pp. 37-77;

MONEDERO, Juan Carlos: "La victoria escondida del Presidente Chávez", en *El Viejo Topo*, n. 240, 2008, pp. 8-15.

MOLINARES HASSAN, Veridiana: "Guerra irregular y Constitución: garantismo judicial de la Corte Constitucional colombiana, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 29, 2013 pp. 245-283.

MOLTENI, Margarita; FREY, Bruno y KRAUSE, Martin (Coord.): *Democracia Directa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.

MORALES, Eduardo: *La reelección presidencial en Venezuela: Hugo Chávez el desmantelamiento del Estado*, Ediciones Libros de El Nacional, Caracas, 2011.

MORALES MANZUR, Juan Carlos: "La Organización de Estados Americanos y la mediación de conflictos internos: el caso venezolano (2000-2004), en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, n. 2, 2010, pp. 343-353.

MOREL, Laurance: "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies", en MENDELSOHN, Matthew y PARKIN, Andrew (Eds.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave. London, 2001, pp. 47-67.

MORILLO, Aura: "El legado de la COPRE: sugerencias que afianzan el sistema democrático en Venezuela", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n. 43, 2013, pp. 13-38.

MUELLER, Dennis, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

NIKKEN, Claudia: "Soberanía popular y reforma constitucional. Breve análisis crítico sobre la fallida reforma constitucional iniciada por el Presidente de la República el 15

de agosto de 2007, desde el punto de vista de la soberanía popular", en *Anuario de Derecho Público*, n. 1, 2007, Universidad Monte Ávila, pp. 83-105.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert y CRIADO DE DIEGO, M.: "La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina", en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 13, n. 1, 2011, pp. 15-49.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional", en *Ius et Praxis*, vol. 15, n.1, 2009, pp. 229-262.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "La evolución político-constitucional de Chile 1976 a 2005", en *Estudios Constitucionales*, año 6, n. 2, 2008, pp. 325-370.

NORDEN, Deborah: "¿Autoridad civil sin dominación civil?: Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez", en *Nueva Sociedad*, n. 213, 2008, pp. 170-187.

NORTH, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

O'DONNELL, Guillermo: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva Sociedad*, n. 152, 1997, pp. 143-167.

O'DONNELL, Guillermo: "Another Institutionalization: Latin American and Elsewhere", *Working Paper*, n. 222, Kellogg Institute for International Studies, Indiana, 1996.

OLIVAR PÉREZ, José Alberto: "A cincuenta años del plebiscito del 15 de diciembre de 1957", en *Politeia*, vol. 31, n. 40, 2008, pp. 125-142.

OLIVER ARAUJO, Joan: "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Revista de Derecho Público*, n. 29, 1989, pp. 115-184.

OMAÑA PEÑALOZA, Rebeca*: La OEA en Venezuela. Entre la democracia y el golpe de Estado*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2008.

OREJUELA, Merlyn y DI MARE, Fabiola: "Retiro de los partidos políticos de oposición en Venezuela. Elecciones parlamentarias de 2005: dos medios, dos visiones", en *Academia*, vol. VIII, n. 15, 2009, pp. 62-72.

ORTH, John: "Presidential Impeachment: The Original Misunderstanding", en *Constitutional Commentary*, vol. 17, n. 3, 2000, pp. 587-591.

OSTROM, Elinor: *Understanding Institucional Diversity*, Princenton University Press, 2005.

PAIVA, Antonio: "Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano", en *EURE*, vol.27, n.81, 2001, pp.43-59.

PARKER, Dick: "Las elecciones de diciembre de 2005 y la cuestión democrática", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociale*s, vol. 12, n. 3, 2006, pp. 13-52.

PARRA ARANGUREN, Fernando: "El referéndum constitucional: crónica de un hecho inédito en la historia jurídica nacional", en CASAL H., Jesús María; ARISMENDI A., Alfredo y CARRILLO A. Carlos Luis (Coords.): *Tendencias actuales del derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, vol. 2, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, pp. 331-378.

PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y ALLAMAND, Andrés (Coords.): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, IDEA-BID, Washington, 2003.

PAZ BALLIVIÁN, Ricardo: "Evo, la novia, el hijo y el referendo", en *Más Poder Local*, n. 27, 2016, pp. 26-27.

PENFOLD, Michael: "La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n. 1, 2010, pp. 21-40.

PEÑA SOLÍS, José: *El procedimiento legislativo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Departamento de Publicaciones, Caracas, 2009.

PEREIRA ALMAO, Valia y PÉREZ BARALT, Carmen: "Impacto del referéndum para la reforma constitucional de 2007 sobre la calidad de la democracia venezolana", en *Cuestiones Políticas*, vol. 25, n. 43, 2009, pp. 105-139.

PÉREZ, Guillermo: "Adiós al 'sheriff': Colombia sin Álvaro Uribe", en *Política Exterior*, vol. 24, n. 135, pp. 110-120.

PÉREZ BARALT, Carmen: "¿Por qué ganó Hugo Chávez?: Tendencias en el comportamiento electoral venezolano", en *ALCEU*, vol. 3, n. 6, 2003, pp. 237-244.

PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL: *Juicio Político al Presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.

PÉREZ PERDOMO, Rogelio: "Venezuela 2002: Crisis política y derecho", en *Revista de Derecho Político*, n. 57, UNED, 2003, pp. 307-324.

PÉREZ PESCADOR, Luis Gustavo, *La voz del pueblo: participación popular en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999*, Asamblea Nacional, Caracas, 2011.

PÉREZ SOLA, Nicolás: *La Regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994.

PÉREZ SOLA, Nicolás: "La institución del referéndum en Francia tras la reforma constitucional; una perspectiva comparada", en *Cuadernos de derecho público*, n. 33-34, 2008, pp. 117-146.

PETKOFF, Teodoro: *Hugo Chávez, Tal Cual*, Catarata, Madrid, 2002.

PLANTER, Karla: "Usos y contenidos del plebiscito, referéndum y la iniciativa popular", en *Acta Republicana*, año 5, n. 5, 2006, pp. 65-79.

PLAZA, Manuela: "*Súmate* (Join Up): promoting and defending democracy in Venezuela", en ALBROW, Martin y GLASIUS, Marlies (coomp.): *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*, SAGE Publications, London, 2008, pp. 79-80.

PLAZA, Elena y COMBELLAS, Ricardo (Coord.): *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.

PRUD´HOMME, Jean-François: *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

PUENTE, Guillermo: "España en la Alianza Atlántica: el proceso político de su incorporación", en *Foro Internacional*, n. 172, 2003, pp. 309-346.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo: "Democracia e instituciones de democracia semidirecta: aproximación teórica-conceptual", en *Justicia Electoral*, n. 11, 1998, pp. 71-83.

PUERTA RIERA, María Isabel: Consejos Comunales en Venezuela, en *Observatorio Laboral*, vol. 5, n. 9, 2012, pp. 43-55.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando: *Reforma política y referendo en Colombia: Dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.

QVORTRUP, Matt: "*Hasta la Vista*: A Comparative Institutionalist Analysis of the Recall", en *Representation*, vol. 47, n. 2, 2011, pp. 161-170.

RAMÍREZ, Juan: *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*. ITESO, México, 2002.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Venezuela: el ocaso de la democracia bipartidista", en *Nueva Sociedad*, n. 161, 1999, pp. 35-42.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (Ed.): *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida, 2002.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Partidocracia y democracia plebiscitaria: El ascenso de un nuevo régimen en Venezuela", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 13, 2002, pp. 111-121

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n. 29, 2006, pp. 7-37.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "La 'revolución' que no fue. Desgobierno y autoritarismo en la Venezuela de Chávez", en *Estudios Políticos*, n. 38, 2011, pp. 69-91.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Autoritarismo electoral y búsqueda del poder total en el proyecto político del reelegido presidente Chávez", en *Reflexión Política*, vol. 10, n. 20, 2008, pp. 70-81.

RAMOS, Marisa (Ed.): *Venezuela: ruptura y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002.

RANGEL, José Vicente: *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al Comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, Ediciones Correo del Orinoco, Caracas, 2012.

RENFER, Irene: *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela: tres ejemplos de democracia directa en América Latina*, Prometeo Libros**,** Buenos Aires**,** 2010.

RENGEL ROMBERG, Arístides: "Reforma del Poder Judicial: El Consejo de la Judicatura", en *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 56, 2001, UCAB, pp. 331-390.

RIAL, Juan: *Instituciones de democracia directa en América Latina*, Octubre, 2000, en www.ndipartidos.org/files/democraciadirecta.pdf, fecha de consulta: 06-04-2006.

RIERA SAGRERA, Pedro: "Referenda y estrategia de los políticos. 35 años de democracia directa en Europa", en *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 7, n. 2, 2008, pp. 119-129.

RIVAS QUINTERO, Alfonso: "La democracia representativa. Participación política y gobernabilidad ante el proceso constituyente", en *Anuario del Instituto de Derecho Comparado*, n. 22, 1999, pp. 1-5.

RIVAS QUINTERO, Alfonso: *Derecho Constitucional*, 5ta. Edición, Ediciones Print, Valencia, 2008.

RIVAS LEONE, José Antonio: *Los desencuentros de la política venezolana: nacimiento, consolidación y desinstitucionalización de los partidos políticos, 1958-2007*, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas, 2008.

RIVERA ARDILLA, Ricardo y CARDONA SALDARRIAGA, Ramiro: "La revocatoria del mandato: estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008-2011", en *Memorando de Derecho*, año 2, n. 2, 2011, pp. 225-233.

RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis: "Revocatorio del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales", en *Revista de Derecho Electoral*, n. 2, Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, 2006, pp. 1-42.

ROBERTS, Kenneth: "Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela", en ELLNER, Steve y HELLINGER, Daniel (eds.): *La política venezolana en la época de Chávez*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp. 75-96.

ROBLES, José: *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones*, Editorial Antonio Machado Libros, Madrid, 2002.

RODRÍGUEZ, Alfonso: *La llamada del fuego*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2005.

RODRÍGUEZ, Rafael: *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*, Editorial Almuzara, Córdoba, 2005.

ROJAS, Reinaldo: "El Retorno de los héroes: el discurso político de Hugo Chávez y el proceso constituyente en Venezuela de 1999", en *Minius*, n. 13, 2005, pp. 309-322.

ROJAS LÓPEZ, José y PULIDO, Nubis: "Estrategias territoriales recientes en Venezuela: ¿reordenación viable de los sistemas territoriales o experimentos de laboratorio?", en *EURE*, vol. 35, n. 104, 2009, pp. 77-100.

ROMERO, Juan Eduardo: "Venezuela: dinámica política y cambio en los procesos electorales", en *Espacio Abierto*, vol. 21, n. 2, 2012, pp. 247-276.

ROMERO JIMÉNEZ, Juan Eduardo: "Las elecciones presidenciales en Venezuela 2006", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Revista Online: http://nuevomundo.revues.org/3900, 2007, fecha de consulta: 22-04-2015.

ROMERO, Juan Eduardo: "Cambios sociopolíticos e institucionales de la democracia venezolana", en *Revista Utopía y Praxis Latinoamérica*, Año 8, N. 22, 2003, pp. 7-43.

ROMERO, Juan: "Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela" (1998-2002), en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año, 7, n. 17, 2002, pp. 73-86.

ROMERO, Juan Eduardo; CABEZAS MORALES, Temístocles; PARRA, Reyber y LARES, José: "El discurso político sobre la Constituyente: Chávez y los otros actores políticos (1998-1999)", en *Revista de Historia de América*, n. 128, 2001, pp. 55-67.

ROTUNDA, Ronald: "A Essay on Constitutional Parameters of Federal Impeachment", en *Kentucky Law Journal*, vol. 76, n. 3, 1988, pp. 707-732;

ROUSSEAU, Jean-Jacques: *El contrato social o principios de derecho político*. Estudio preliminar y traducción de María José Villaverde, Tecnos, Madrid, 2002.

SABINO, Carlos: "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre", en *Contribuciones*, n. 1, 1995, pp. 149-167.

SAÉNZ ROYO, Eva: La regulación del referéndum en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España", en *Revista española de derecho constitucional*, año 36, n. 108, 2016, pp. 123-153.

SAINZ, Juan Carlos: "Régimen internacional de la Constitución de 1999, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, n. 121, 2001, pp. 143-209.

SALAMANCA, Luis: *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, Ed. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997.

SALAZAR, Gregorio: "Libertades sindicales en Venezuela en los comienzos de la V República", en DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (Ed.): *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, pp. 135-152.

SÁNCHEZ MEDERO, Gema: "Venezuela: el rendimiento electoral del 'chavismo' y el PSUV entre el 2006 y 2009, en *Ciencias de Gobierno*, Año. 3, n. 1, 2010, pp. 1-29.

SÁNCHEZ MEDERO, Gema: "Fuerza Armada en la Revolución Bolivariana de Venezuela (1999-2012)", en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 19, n. 68, 2014, pp. 598-617.

SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl: "Venezuela (2015): un régimen híbrido en crisis", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, n. 1, 2016, pp. 365-381.

SANTAELLA, Fedosy: "Chávez-Lovemark", en *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, n.147, 2009, pp. 18-23.

SANTAOLALLA, Fernando: *Manual de Derecho Parlamentario*. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1990.

SARTORI, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia II. Los problemas clásicos*. Alianza Editorial. Madrid.

SEGOVIA, Patricia Silva: "La iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum en el procedimiento de reforma constitucional en el ordenamiento constitucional comparado", en *Serie estudios*, año VIII, n. 185, 1998, pp. 1-32.

SERNA DE LA GARZA, José María (Coord.): *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

SETÄLÄ, Maija: *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Macmillan Press, London, 1999.

SOBCHAK, Anatoli: *La nueva constitución rusa: el derecho a construir una sociedad democrática*, Editorial Complutense, Madrid, 1994.

SOSA, Arturo: "Reformas políticas al sistema democrático venezolano", en *Revista SIC*, n. 495, 1987, pp. 203-206.

SOTO BARRIENTOS, Francisco: "El referéndum en Latinoamérica: Un análisis desde el Derecho Comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, n. 136, pp. 2013, pp. 317-346.

STRAKA, Tomás: *La épica del desencanto*, Editorial Alfa, Caracas, 2009.

SUKSI, Markku: *Bringing in the People: A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993.

SÚMATE: *Informe de avance: El referendo revocatorio presidencial*, Caracas, septiembre 2004.

SVENSSON, Palle: "Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis", en *European Journal of Political Research*, n. 14, 2002, pp. 733-750.

TARROW, Sidney: *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

TAJADURA TEJADA, Javier: "Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)", en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009, pp. 363-385.

TARRE BRICEÑO, Gustavo: "La nueva geometría del poder", en *Revista de Derecho Público*, n. 112, 2007, pp. 115-118.

THE CARTER CENTER: *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe Integral*, The American Program, The Carter Center, Atlanta, Febrero 2005.

THE CARTER CENTER: *El Centro Carter y el proceso de construcción de paz en Venezuela junio 2002- febrero 2005*, The American Program, The Carter Center, Atlanta, Febrero 2005.

THIBAUT, Bernhard: "Instituciones de democracia directa en América Latina", en NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (Comp.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH/CAPEL, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp.

TIERNEY, Stephen: *Constitutional Referendums: a Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

TORRES LÓPEZ, Juan (Coord.): "*Venezuela a contracorriente: Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*", Icaria, Barcelona, 2006.

TORRES VILLAREAL, María Lucía (Ed.): *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010.

30.11 CONSULTORES: *Clima Político. Votantes Venezolanos. Presentación de Resultados*, Caracas, Noviembre, 2007.

TSEBELIS, George: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

URBINA MENDOZA, Emilio: "La influencia de la voluntad popular sobre la interpretación constitucional judicial en Venezuela: ¿Abuso de los conceptos jurídicos indeterminados?, en *Estudios de Deusto*, vol. 58, n. 2, 2010, pp. 363-375.

URDANETA, Argenis: "Convocatoria de la Asamblea Constituyente", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*, n. 57, 1999, pp. 183-205.

URDANETA, Argenis: "Proceso constituyente y bases para una democracia participativa", en *Memoria Política*, n. 7, 2002, pp. 11-64.

UZCÁTEGUI, José Luis: *Chávez mago de las emociones: análisis psicosocial de un fenómeno político*, LithoPolar, Caracas, 1999.

VALADÉS, Diego: "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano", en *Anuario Jurídico*, n. 4, UNAM, 1979, pp. 375-384.

VARGAS LIMA, Alan: "La reelección presidencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. La ilegítima mutación de la constitución a través de una ley de aplicación normativa", en *Revista boliviana de derecho*, n. 19, 2015, pp. 446-469;

VÁSQUEZ LEZAMA, Paula: *Poder y catástrofe: Venezuela bajo la tragedia de 1999*, Santillana, Caracas, 2010.

VIADEL COLOMER, Antonio: "La crisis democrática del parlamento en Iberoamérica y el recurso del contemporáneo a las asambleas constituyentes", en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 7, 1999, pp. 251-264.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 110, 2000, pp. 139-174.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2001.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: "El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Agora: Revista de Ciencias Sociales*, n. 13, 2005, pp. 7-10.

VICIANO PASTOR, Roberto y MARTINEZ DALMAU, Rubén: "Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007)", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.14, n.2, 2008, pp. 101-130.

VILLALON CRUZ, Pedro: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista Estudios Políticos*, n. 13, 1980, pp. 145-168.

VILLASMIL BOND, Ricardo: *Aspectos claves de la Ley Habilitante de 2007*, Serie Diálogo Democrático, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2007.

VILLASMIL PRIETO, Humberto: *Fundamentos del derecho sindical venezolano*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003.

VILORIA VERA, Enrique: *Ezequiel Zamora y Hugo Chávez: dos caudillos en discordia*, Biblioteca Guillermo Morón, Caracas, 2010.

VIVAS, Leonardo: *Chávez: la última revolución del siglo*, Planeta, Caracas, 1999.

WAINWRIGHT, Hilary: *Cómo ocupar el Estado: Experiencias de democracia participativa*, Icaria, Barcelona, 2005.

WANDERLEY LUBAMBO, Catia; BANDEIRA COELHO, Denilson y MELO MARCUS, André (Coords.): *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*. CLASO. Argentina, 2006.

WEBER, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, [1922].

WELP, Yanina: "El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder", en *Nueva Sociedad*, n. 228, 2010, pp. 26-42.

WELP, Yanina: "España frente al referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades", en *Confines*, vol. 5, n. 10, 2009, pp. 39-53.

WELP, Yanina: "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 31, 2008, pp. 117-130.

WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe: "¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos", en *Desafíos*, vol. 24, n. 2, 2012, pp. 169-192.

WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe: "¿Jaque a la representación?: análisis de la revocatoria del mandato en los gobiernos locales de América Latina", en WELP, Yanina y WHITEHEAD, Laurence (Comp.): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, FLACSO México, México, D.F., 2012, pp. 145-169.

WELP, Yanina y WHEATLEY, Jonathan: "¿Democrático o autoritario? El referéndum en la 'zona gris'", en *Iberoamerica*, n. 3, 2009, pp. 43-74.

WELP, Yanina y LAFFERRIERE, Emilio*: Nuevas tecnología y mecanismos de democracia directa en América Central. Los casos de Panamá, Honduras, El Salvador y Nicaragua*, Centro de Estudios de Democracia Directa. Ginebra, 2006.

ZALD, Mayer: "Culture, Ideology and Strategies Framing", en MCADAM, Dough; MCCARTHY, John y ZALD, Mayer (Eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 261-274.

ZAPATA, Roberto: *Los valores del venezolano*, Consultores 21, Caracas, 1996.

ZIMMERMAN, Joseph: "*Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*." LIMUSA, México, 1992.

ZIMMERMAN, Joseph: *The Recall: Tribunal of the People*, Second Edition, State University of New York Press, Albany, 2013.

ZOVATTO, Daniel: "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2004, en ZOVATTO, Daniel; MARULANDA, Iván; LIZARAZO, Antonio y GONZÁLEZ, Rodolfo (Coords.): *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2004, pp. 11-40.

b) Legislación, Documentos Oficiales y Publicaciones Institucionales del Estado

ASAMBLEA NACIONAL: *Ley Especial de Organización y Régimen del Distrito Capital*, en *Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela*, n. 39.156, de 13 de abril de 2009.

ASAMBLEA NACIONAL: *Ley Orgánica de Procesos Electorales*, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 5928 Extraordinario, de 12 agosto de 2009.

ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Enmienda Constitucional al Artículo 230 de la Constitución de la República de Venezuela*, Caracas, 9 de noviembre de 2008.

ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Palacio Federal Legislativo, Caracas, 2 de noviembre de 2007.

ASAMBLEA NACIONAL: *Ley de los Consejos Comunales*, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 5806, Extraordinario, de 10 de abril 2006.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente: Diario de debates*, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, 2000.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: *Gaceta Constituyente (Diario de Debates) Agosto-Septiembre 1999*, en concreto, Sesión del 07 de agosto de 1999.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo Rafael: *Anteproyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías*, en http://cdn.eluniversal.com/2007/08/16/reformaconstitucional2.pdf, fecha de consulta: 20/11/2014.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, *Resolución n. 090116-0005*, Caracas, 16 de enero de 2009.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Resolución 090108-0001*, 8 de enero de 2009, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, *Resolución 090108-0002 sobre las normas de participación de las agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos y organizaciones con fines políticos nacionales en el referendo de la enmienda constitucional 2009*, 8 de enero de 2009, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 071102-2862, mediante la cual resuelve, entre otros, convocar y fijar el día dos (2) de diciembre de 2007, como la fecha para la celebración del REFERENDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL sancionado por la Asamblea Nacional", *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 400, Caracas, 02 de noviembre de 2007.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución N° 070906-2717 mediante la cual se aprueba el CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PRE-REFERENDARIAS PARA LA CONSULTA POPULAR DESTINADA A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL presentado por el ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, ante la Asamblea Nacional", en *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 398, Caracas, 31 de octubre de 2007.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: Resolución núm. 071011-2795 mediante la cual este órgano resuelve dictar tres semanas antes de que la Asamblea Nacional aprobara el proyecto de Reforma, las *Normas para la constitución de agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos que participaran en el referendo de la reforma constitucional*, en *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 397, Caracas, 19 de octubre de 2007.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 040615-852 mediante la cual se resuelve ratificar la convocatoria a la celebración del referendo revocatorio del mandato del presidente de la república bolivariana de Venezuela, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, para el día 15 de agosto de 2004. Asimismo, la formulación de la pregunta la cual debe ser respondida con un No o un Sí, así como, utilizar el método automatizado para la realización del referendo revocatorio convocado.", en *Gaceta Electoral*, n. 202, Caracas, 25 de junio de 2004.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: Resolución n. 040420-564 en *Gaceta Electoral*, n. 197, Caracas, 05 de mayo de 2004.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: Resolución n. 040302-131 del 02 de marzo de 2004, en *Gaceta Electoral*, n. 191, de fecha 5 de marzo de 2004, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular", Resolución núm. 031030-717, de fecha 30 de octubre de 2003, *Gaceta Electoral*, n. 181, 20-11-03, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular", Resolución núm.

030926-465, de fecha 25 de septiembre de 2003, en *Gaceta Electoral*, n. 176, 13-10-03, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 030912-461, mediante la cual se declaró inadmisible la solicitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías", en *Gaceta Electoral*, no. 174, 15 de septiembre de 2003, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución núm. 021126-426", en *Gaceta Electoral*, n. 168, de fecha 5 de diciembre de 2002, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Memorándum Interno de la Consultoría Jurídica sobre la pregunta objeto de la solicitud del Referendo Consultivo, a los fines de elaborar opinión jurídica respectiva*, Caracas, 15 de noviembre de 2002.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Referendos nacionales efectuados en Venezuela (1999-2000)*, Dirección de Estadísticas Electorales, Caracas, 2002.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: *Estadísticas Electorales*, Dirección General de Información Electoral, Caracas. 2000.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 991126-434, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral, resuelve formular la pregunta, a ser sometida a referendo, el 15 de diciembre de 1999", en: *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, n. 47, Lunes, 13 de diciembre de 1999. Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Resolución n. 991103-324, mediante la cual el consejo nacional electoral, resuelve ratificar y convocar a todos los ciudadanos que fueron seleccionados en los pasados procesos electorales como miembros de las juntas regionales y municipales electorales, con el fin de que se incorporen al proceso de referéndum de la nueva constitución, a efectuarse el 15 de diciembre del presente año", en *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, n. 44, Lunes, 18 de octubre de 1999, Caracas.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: "Reglamento de Referendos", *Resolución n. 990324-011*, Caracas, 24 de marzo de 1999.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: Resolución n. 990217-32 de la CNE por la que fija la celebración del referéndum conforme a lo dispuesto en el decreto presidencial, en *Gaceta Electoral de la República de Venezuela*, 04 de marzo de 1999, n. 17, Caracas.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 3.357, del 23 de enero de 1961, Caracas.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999, Caracas.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: "Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 19 de enero de 1999. Magistrado ponente: Humberto J. La Roche", en *Ius et Praxis*, vol. 5, n.1, 1999, pp. 589-608.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 18 de marzo de 1999, sobre nulidad de convocatoria de referéndum en Sala Político - Administrativa Accidental*. Magistrado Ponente: Hermes Harting, Caracas, 1999.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: "Sentencia de 20 de mayo de 1993", en *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 48, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993, pp. 89-275.

DESPACHO DEL PRESIDENTE: *2005 "Año del salto adelante": Hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, Selección de Discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*, Tomo VII, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN: *Una Constitución Bolivariana para una Patria nueva*, Encarte Especial, MINCI, Caracas, 2014.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN, *Las campañas admirables del Presidente Hugo Chávez*, Ediciones Correo del Orinoco, Caracas, 2012.

OFICINA CENTRAL DE INFORMACIÓN: *Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela el 03-8-99*, [videograbación], Biblioteca Nacional de Venezuela, Caracas, 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: "Decreto n. 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB)", en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 5891, Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: "Decreto n. 6.236, por el cual se cambia la denominación del Ministerio de Finanzas", en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n. 38.974, de 16 de julio de 2008.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 37.057 del 16 de octubre de 2000, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta oficial*, n. 5453 del 24 de marzo de 2000, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36884 del 03 de febrero de 2000, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.857, de fecha 21 de diciembre de 1999.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial,* n. 36.821 del 3 de noviembre de 1999, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, núm. 36.786 del 14 de septiembre de 1999, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.746 del 13 de agosto de 1999, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.669, del miércoles 25 marzo de 1999, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36.658, del miércoles 10 marzo de 1999, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 36.634 Extraordinaria, de fecha 02 de febrero de 1999, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: "Reglamento de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles", *Gaceta Oficial* n. 36.523 del 24 de agosto de 1998, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Gaceta Oficial*, n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*, Gaceta Oficial n. 5200 Extraordinaria, de fecha 30 de diciembre de 1997, Caracas.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia del 05 de abril de 2000. Recurso de recurso de nulidad interpuesto por la abogada Ligia PÉREZ CÓRDOBA, contra las Resoluciones Nº 990323-70, 990323-71, 990324-72, emanadas del Consejo Nacional Electoral en fecha 25 de marzo de 1999, mediante las cuales se publicaron las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, se establecieron las bases comiciales para el Referendo Consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y se publicaron las preguntas que se formularían a los electores en dicho Referendo convocado para el 25 de abril de 1999, respectivamente.* Magistrado Ponente: Octavio Sisco Ricciardi, Caracas, 2000.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, *Sentencia 02-080202-00-1660, Sala Constitucional, Magistrado Ponente: Antonio García García*, febrero de 2002.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Sentencia n. 1139 de 5 de junio de 2002 (Caso: Sergio Omar Calderón y William Dávila), Magistrado Ponente: Antonio J. García García", en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, pp. 164-171.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia núm. 3 de la Sala Electoral Accidental sobre amparo cautelar*, Magistrado Ponente: Luis Martínez Hernández, Caracas, 22 de enero de 2003.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Sentencia núm. 24 del 15 de marzo de 2004, Magistrado Ponente: Alberto Martini Urdaneta", en *Revista Ius et Praxis*, Año 10, n. 1, 2004, pp. 361-382.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Electoral sobre Recurso Contencioso Electoral, Magistrado ponente: Rafael Hernández Uzcátegui*, Caracas, 19 de mayo de 2004.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 27 de noviembre de 2007. Solicitud de Nulidad de la Reforma Constitucional*, Caracas, 2007.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: "Demanda de Interpretación Constitucional", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n.5, 2009, Universidad de Carabobo, pp. 269-292.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: Sentencia de la Sala Constitucional de TSJ (magistrado-ponente: Francisco Antonio Carrasquero López) en torno a la demanda de interpretación constitucional sobre los mecanismos para reformar la CRBV presentada en diciembre de 2008 por la Fundación Verdad Venezuela, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n. 5, 2009, pp. 293-312.

c) Artículos de Prensa y Boletines Informativos

AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS: "Chávez: El que vote por el No lo hace por George W. Bush", en https://www.aporrea.org/actualidad/n105636.html, fecha de consulta: 22/05/2015.

ANGARITA, Yamilet: "AN discute Proyecto de Ley Orgánica de Referendos", en *El Universal*, 13 de abril de 2016, pág. 2.

APORREA: "Parlamentarismo Social de Calle activa Circuitos de apoyo a consulta de Reforma Constitucional", en: https://www.aporrea.org/actualidad/n100266.html, fecha de consulta: 20/03/2015.

AROCHA, Juan Pablo: "Ideas para la sumisión", en diario *Tal Cual*, 10 de diciembre de 2008, pág. 7.

BERMÚDEZ, Ángel: "Introducen otro recurso interpretativo de la Constituyente", en *El Universal*, edición del 17 de diciembre de 1998, pág 2.

BERMÚDEZ, Ángel: "Caleca niega injerencia del Ejecutivo en el CNE", en *El Universal*, edición del 26 de marzo de 1999, pág. 11.

BOTÍA, Alejandro: "Enmienda por vía popular", en Diario *Tal Cual*, edición del miércoles 22 de mayo de 2002, pág. 4.

CAÑIZÁLES, Andrés: "Tarek y la reelección", en diario *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2008, pág. 3.

COMBELLAS, Ricardo: "¿Originaria o derivada? La soberanía del pueblo es la única autoridad legítima de las naciones de Bolívar", *El Universal*, 20 de marzo de 1999.

COORDINADORA DEMOCRÁTICA: *Proyecto de Enmienda de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, junio de 2002.

DA CORTE, María Lilibeth: "Chávez justifica la reelección continua porque 6 años 'no es suficiente'", en *El Universal*, 28 de julio de 2007, pág. 6.

DA CORTE, María Lilibeth: "Chávez propone enmienda para introducir la reelección indefinida", en *El Universal*, 12 de enero de 2008, pág. 3.

DE LA ROSA, Alicia: "Chávez propone reelección indefinida para todos los cargos de elección popular", en *El Universal*, 05 de enero de 2009, pág. 6.

DENIZ, Roberto: "Con Leyes Habilitantes se diseñó el modelo socialista", en *El Universal*, 11 de octubre de 2013, pág. 6.

DÍAZ, Sara: "Un acuerdo de confidencialidad blinda la reforma constitucional. Entrevista, Cilia Flores, presidenta de la Asamblea Nacional", en *El Universal*, 20 de febrero de 2007, pág. 5.

EL NACIONAL: "Dirigentes de la oposición anuncian creación del comando por el no", en edición del 6 de diciembre de 2008, pág. 3.

EL UNIVERSAL: "Gobierno exige a la UE que respete su soberanía en referéndum constitucional, en edición del 28 de noviembre de 2007, pág. 3.

EL UNIVERSAL: "Salida Pacífica. 2.569.584 solicitudes hicieron posible la convocatoria con bolígrafos y no con balas", en edición del 15 de agosto de 2004, pág. 2.

FERNÁNDEZ, Alejandra: "Investigan a militares con data del consultivo", en *El Universal*, 24 de abril de 2003, pág. 4.

FERNÁNDEZ, Rebeca: "Comando Angostura inicia actividades contra la enmienda", en *El Universal*, 18 de diciembre de 2008, pág. 4; http://comandoangostura2009.blogspot.com.es/2009_01_01_archive.html, fecha de consulta: 11/09/2014.

GÓMEZ, Elvia: "La enmienda ya tiene luz verde", en *El Universal*, 06 de junio de 2002, pág. 3.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS PEDRO GUAL: *Observatorio Socialista de Venezuela*, n. 3, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Caracas, 2007.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DEL PENSAMIENTO DEL COMANDANTE SUPREMO HUGO RAFAEL CHÁVEZ FRÍAS: Acto de juramentación del Comando Zamora, http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/2200-juramentacion-del-comando-de-campana-zamora, fecha de consulta: 18/06/2015.

LARES MARTÍNEZ, Valentina: en su artículo "El difícil camino al referéndum. La duración del período presidencial no puede ser la pregunta de un consulta nacional", en Diario *Tal Cual*, 23 de abril de 2002, pág. 10

MARTÍNEZ, Eugenio: "Chávez ganará el referendo de la reforma por la abstención", en *El Universal*, 12 de noviembre de 2007, pág. 6.

MARTÍNEZ, Eugenio: "Venezolanos dijeron 'no' a la reforma", en *El Universal*, 3 de diciembre de 2007, pág. 1.

NEGRÓN, Nina: "Disidencia chavista critica enmienda para la reelección ilimitada en Venezuela", en http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/21309/disidencia-chavista-critica-enmienda-para-reeleccion-ilimitada-en-venezuela/, 10 de diciembre de 2008, fecha de consulta: 12/05/2014.

OCHOA TERÁN, Orlando: "Smartmatic y las cajas negras de lotería serán utilizadas por primera vez para un proceso comicial", en *El Universal*, 16 de junio de 2004, pág. 3.

ORGANIZACIÓN SÚMATE: "Proyectos Súmate", en https://www.sumate.org/proyectos.html, fecha de consulta: 20-09-2013.

OROZCO, Fidel y PEÑALOZA, Pedro: "AN aprobó en primera discusión el proyecto de enmienda", en *El Universal*, 19 de diciembre de 2008, pág. 11.

PEÑALOZA, Pedro: "La enmienda será aprobada en primera discusión el jueves 18", en *El Universal*, 10 de diciembre de 2008, pág. 8.

PIÑERO, Leda: "Rosales exhorta a no caer en el juego 'diabólico' de la reelección indefinida", en *El Universal*, 1 de diciembre de 2008, pág. 5.

PROVEA: *Una lectura de la realidad venezolana desde los derechos humanos*, en Boletín n. 11, del 17 al 23 de abril de 1999, Caracas, pág. 7.

RAMÍREZ, Carlos: "Enmienda Constitucional: CNE pica adelante con los preparativos", en *Ultimas Noticias*, 18 de diciembre de 2008, pág. 4.

REYES, Theis: "AN 'enciende' el primer 'motor', en *El Universal*, 31 de enero de 2007, pág. 4.

REYES, Theis: “Chávez instruyó al PSUV a pedir su reelección”, en *El Universal*, 1 de diciembre de 2008, pág. 8.

ROJAS, Alfredo: “Aló, Presidente: ‘Ni que obtengan 90% de los votos yo voy a renunciar’, en *El Universal*, 25 de noviembre de 2002, pág. 6.

ROJAS, Alfredo: “Vicepresidente confía en que Sala Constitucional anulará el consultivo”, en *El Universal*, 12 de noviembre de 2002, pág. 2.

VALDEZ OLBERMEJÍAS, Yolimer: “Chávez propone 27 de febrero para realizar la consulta sobre la enmienda constitucional”, en *El Universal*, 7 de diciembre de 2008, pág. 4.

VALERY, Yolanda y BERMÚDEZ, Ángel: “El CNE niega responsabilidad en abstención”, en *El Universal*, 26 de abril de 1999, pág. 12.

ANEXOS

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AD	Acción Democrática
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
CNE	Consejo Nacional Electoral
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
COPRE-CRBV	Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
CRV	Constitución de la República de Venezuela
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela
IDD	Institución de Democracia Directa
FBT	Frente Bolivariano de Trabajadores
FCT	Frente Constituyente de los Trabajadores
FEDECAMARAS	Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela
FGR	Fiscalía General de la República
LOSPP	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política
MAS	Partido Movimiento al Socialismo
MVR	Movimiento Quinta República
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
PDVSA	Petróleos de Venezuela
RAE	Real Academia Española de la Lengua
RCTV	Radio Caracas Televisión
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TELESUR	Cadena de Televisión Multiestatal La Nueva Televisión del Sur C.A.
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia
UE	Unión Europea
UNT	Partido Un Nuevo Tiempo