

## La Revocatoria de Mandato en Venezuela y su diseño institucional: el caso Hugo Chávez (2004)

Maria Laura Eberhardt\*

### RESUMEN

Desde los 80 varios países latinoamericanos ejecutaron reformas constitucionales donde incorporaron la revocatoria de mandato entre otros mecanismos de democracia directa. Esta herramienta permite a los ciudadanos destituir representantes electos a través de un referéndum. Venezuela la incorporó en 1999 alcanzando incluso al presidente y la aplicó en 2004 contra Chávez. Este trabajo analiza el diseño institucional de la revocatoria en ese país para dilucidar su aplicabilidad y posibles efectos sobre el régimen presidencial, indaga su potencial y sus limitaciones como vía de salida institucional frente a crisis de legitimidad de los representantes, detecta posibles usos indebidos del mecanismo por grupos con pretensiones electoralistas anticipadas, y examina su potencial y efectos para los regímenes democráticos de la región.

**Palabras Claves:** Revocatoria de mandato – Venezuela – Caso Chávez.

---

\* Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Vinculo institucional: Universidad de Buenos Aires.

**ABSTRACT****RECALL IN VENEZUELA AND ITS INSTITUTIONAL DESIGN: THE CASE OF HUGO CHAVEZ**

From the 1980's onwards, several Latin American countries have implemented constitutional reforms that included recall amongst their mechanisms of direct democracy. This procedure allows citizens to remove elected officials from office through a referendum. Venezuela incorporated it in 1999, extending it to the presidential office. It was applied in 2004 against president Hugo Chávez. This paper analyzes the institutional design of the recall in that country in order to clarify its applicability and possible effects in presidential regimes. The paper also investigates its potential and limitations as an institutional solution against crisis of legitimacy, identifies its possible misuses in groups with anticipated electioneering claims, and examines their potential and effects for democratic regimes in the region.

**Keywords:** Recall – Venezuela – Hugo Chávez.

---

**Introducción**

La revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability*<sup>1</sup> vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Fue incorporada junto con otros institutos de democracia directa<sup>2</sup> en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde fines de los años '80, con el objeto de contrarrestar la crisis de representación a partir de abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública.

Algunos Estados la adoptaron para revocar cargos a nivel nacional, alcanzando incluso algunos de ellos al mandato presidencial, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que implicaría una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Las normativas provinciales y locales resultaron aún más prolíferas en estas incorporaciones.

Entre los países latinoamericanos que incluyen este mecanismo se destaca Venezuela, al haber realizado la primera formulación constitucional de revocatoria que incluyó a la figura presidencial, y también por haber sido aplicada en 2004 contra el mismo presidente que impulsó su incorporación en la nueva Constitución de la República Bolivariana de 1999: Hugo Chávez Frías.

Este artículo se propone por tanto analizar el diseño legal y el caso más importante de aplicación de la revocatoria de mandato en dicho país. El objetivo principal es conocer su potencial y sus limitaciones como una herramienta de salida institucional frente a crisis de legitimidad de los representantes elegidos. Asimismo, busca indagar en las especificaciones de su diseño institucional en ese país para determinar si el mecanismo es de fácil o difícil aplicación para la ciudadanía. Pretende también detectar posibles usos indebidos del mecanismo, esto es, aquellos motivados por grupos políticos con pretensiones electoralistas anticipadas que resulten en inestabilidad de gobierno. Finalmente, aspira a dilucidar su potencial y efectos para los regímenes democráticos presidenciales de la región.

## Breve definición conceptual

La revocatoria de mandato constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta como el conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal (ALTMAN, 2005, p. 204).

El *recall* (en inglés) otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (ZOVATTO, 2008, p. 260). Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os funcionario/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía (GARCÍA LEMA, 1994, p. 260).

Conforma un instrumento de *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la *accounta-*

*bility* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'DONNELL, 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendientes a monitorear el comportamiento de los funcionarios, a exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control (SMULOVITZ, 2001, p. 2). Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales (PERUZZOTI Y SMULOVITZ, 2002).

Abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión “positiva” de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido. Sin embargo, uno de sus mayores riesgos es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización (LISSIDINI, 2007, p. 4).

Los países latinoamericanos que incorporaron este mecanismo en sus constituciones nacionales son: Venezuela (1999), Bolivia (2009), Ecuador (1998-2008), Perú (1993-2005), Colombia (1991) y Panamá (1972-1983-2004). Solo los tres primeros la contemplan para todos los cargos de todos los niveles, incluyendo al presidente.

**Tabla 1: Países latinoamericanos con revocatoria de mandato en su Constitución Nacional**

Revocatoria de mandato	Ámbito nacional	Ámbito subnacional (provincial - municipal)
Cargos ejecutivos	Venezuela (C, R, L), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L)	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Panamá (C, L), Perú (C, L), Colombia (C, L)
Cargos legislativos	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Panamá (C, L)	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), y Perú (C, L)

Referencia: (C) Constitución Nacional, (L) Leyes nacionales, (R) Resoluciones nacionales

Fuente: Elaboración Propia

## La Revocatoria de Mandato en Venezuela: incorporación a la Constitución Nacional. El diseño institucional

En Venezuela, la revocatoria de mandato se introdujo por primera vez en la Constitución Nacional impulsada por el entonces presidente Hugo Chávez Frías, aprobada en 1999. En su primera campaña al Ejecutivo nacional, Chávez ya planteaba la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente que, entre otros cambios de relevancia, incorporara la revocatoria de mandato en el nuevo texto constitucional (KORNBLITH, 2014, p. 111).

La combinación de crisis económicas y movimientos de protesta popular en la región había generado serias consecuencias. En Venezuela, implicó la destitución en manos del Congreso del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993, como resultado de un proceso por corrupción (GARGARELLA, 2014, p. 277). El presidente Pérez había sido el impulsor de cambios profundos en la política económica y social del Estado y en su aparato, los que, bajo el fundamento de la profundización democrática, estaban dirigidos primordialmente a implantar una economía neoliberal (OCHOA ENRÍQUEZ Y CHIRINOS, 1999, p. 2-3).

El “Gran Viraje”, programa diseñado bajo la orientación de los organismos multilaterales, se había desarrollado en medio de una gran crisis económica, un profundo deterioro social y un clamor por la democratización. Las primeras medidas desencadenaron una gran protesta social con saqueos que crearon pánico en los sectores dominantes. La situación política se hizo cada vez más tensa debido a las huelgas de la clase trabajadora, a las frecuentes manifestaciones de la sociedad civil organizada, y a las opiniones y rumores de golpe de Estado.

Tras el fracaso en términos sociales de la gestión del siguiente presidente electo, Caldera<sup>3</sup>, buena parte del colectivo vio en Chávez al líder, al héroe, en un momento en que los liderazgos y los partidos perdían toda credibilidad. Fue justamente en rechazo a esa política tradicional de partidos y en representación de un nuevo movimiento con carácter nacionalista, que Hugo Rafael Chávez Frías se postuló como candida-

to presidencial en las elecciones de diciembre de 1998. Su proyecto político innovador presentaba dos ejes fundamentales: la elección de una Asamblea Constituyente y la elaboración de un nuevo texto constitucional donde se contemplara, entre otras relevantes propuestas, la revocatoria de mandato para los cargos de elección popular.

En este contexto de crisis y de una baja de los precios del petróleo, Chávez triunfó en las elecciones del 6 de diciembre de 1998, con uno de los más altos porcentajes obtenidos hasta entonces en la historia democrática del país. El triunfo electoral de Chávez, marcaba una nueva etapa en la reforma del Estado venezolano, con un profundo cambio tanto en la orientación política como en el aparato administrativo. Su llegada a la presidencia se concretaba sobre un gran apoyo popular, adverso a los partidos que históricamente habían gobernado la democracia desde los años 50; bajo un discurso diferencial, abiertamente expresado a favor de los sectores sociales más débiles que asustaba a grupos económicos nacionales e internacionales y desataba la crítica de sus adversarios; con una campaña centrada en la denuncia contra la corrupción que atribuía a Acción Democrática y a COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente); en la oferta de un proceso constituyente para profundizar la democracia, contrario a los partidos tradicionales; y, finalmente, con el apoyo de grupos políticos emergentes seducidos por su discurso anti neoliberal y opuesto al capitalismo salvaje (aunque no al capitalismo en general) (OCHOA ENRÍQUEZ Y CHIRINOS ZÁRRAGA, 1999, p. 1).

Como describe López Maya (2002), ese mismo año tuvieron lugar numerosas y diversas protestas y manifestaciones sociales, atravesadas por la efervescencia política y de participación de estos procesos. En los primeros meses de gobierno hubo una considerable ambigüedad en los aspectos económicos que se desarrollarían; no obstante, los sectores sociales más movilizados en épocas anteriores mantuvieron una actitud expectante. Aún así, “la presencia de numerosas protestas de otros actores desde enero no dejó de revelar la inquietud popular en la transición que se estaba produciendo, sus percepciones en torno a la nueva administración y las expectativas

que las acompañaban” (LÓPEZ MAYA, 2002, p. 22). Por ejemplo, en la semana anterior a la toma de posesión del presidente, se registraron varios actos de repudio a la administración saliente. También los empleados de la salud organizaron un paro laboral de 24 horas en protesta por las deudas impagas que dejó el gobierno saliente con ese sector. Casi inmediatamente después de la toma de posesión de Chávez se produjo una ola de invasiones de terrenos y edificios desocupados por parte de personas necesitadas. No obstante, “la gran popularidad del presidente a lo largo del año, evidente en los comicios y encuestas, prácticamente lo eximió de convertirse en blanco de las protestas” (p. 23). Muchos actores consideraban, no sin razón, que la capacidad de decisión del sistema político se había concentrado en la cabeza del Ejecutivo: “Así, si bien el Presidente no era el blanco de las protestas, los actores se dirigían a él en busca de comprensión y decisiones” (p. 23). Como referencia López Maya (2002), la popularidad de Chávez y la movilización de sus redes de apoyo generaron una política callejera intensa a lo largo del año. En el terreno político, en más de una oportunidad, los grupos chavistas organizados bajo el Movimiento Quinta República (MVR) y el Movimiento Bolivariano 200 (MBR-200) protagonizaron enfrentamientos violentos con representantes de Acción Democrática (AD) y, aunque en menor medida, de COPEI. Los motivos tenían que ver con disputas por la aprobación de leyes, o el uso de la sede que por entonces compartía el Congreso y la Asamblea Nacional Constituyente: “Este conflicto entre un MVR potenciado por la presidencia de Chávez y los partidos tradicionales, sobre todo AD, tratando de conservar su poder, se expresó en varios conflictos durante todo el año” (p. 24).

Poco tiempo después de asumido su primer mandato, el presidente convocaría por decreto a un referendo consultivo sobre la posibilidad de celebrar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) “como medio para refundar la República” (FRASCHINI, 2013, p. 74). La convocatoria fue finalmente aprobada por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional Electoral (CNE), pero tras generar gran número de consultas e impugnaciones en la oposición, que fueron presenta-

das ante dichas instancias (KORNBLITH, 2014, p. 113). Ello, debido a que la Constitución de 1961, vigente hasta entonces, no contemplaba la posibilidad de llamar a ANC.

La consulta se llevó a cabo el 25 de abril de 1999, preguntándose al pueblo, por un lado, si convocaba a una ANC para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa. Esta pregunta logró un 87,75% de respuestas positivas (3.630.666 votos) y un 7,26% negativas (300.233 votos), con una muy elevada abstención del 62,35% de la población (6.850.747 empadronados). Por otro lado, se le consultó si estaba de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la ANC, examinadas y modificadas por el CNE, a lo que también contestó con un contundente SI (81,74%, 3.382.075 votos) siendo el voto negativo de un 12,75% (527.632 votos)<sup>4</sup>.

Ese triunfo, dio pie a la celebración de elecciones de convencionales constituyentes, en un contexto de conflictividad entre el presidente y la vieja elite política (FRASCHINI, 2013, p. 76). De los 131 cargos que componían la ANC, 3 estaban reservados para delegados indígenas. En las elecciones de constituyentes realizada el 25 de julio, la oposición solo obtuvo 5 bancas, mientras que el Polo Patriótico de Chávez se alzaba con los restantes 121 cargos (a los que debían sumarse los 5 acumulados por representantes indígenas afines). La influencia chavista se extendía entonces sobre el 96,18% de la Asamblea (Ídem).

En el plano social, López Maya (2002) ofrece un completo panorama de la participación de los diversos grupos y sectores en el devenir constituyente:

Alrededor del proceso de elección popular de los representantes a la Asamblea Constituyente, la fijación de una agenda de trabajo de la Asamblea, y el debate y redacción de una nueva Constitución, hubo protestas de toda índole. El centro de la ciudad de Caracas fue testigo de una movilización permanente

de sectores sociales que querían asegurarse de que sus preocupaciones e intereses quedaran incluidos en la Carta Magna en redacción. En julio, por ejemplo, hubo manifestaciones de grupos de músicos, campesinos, niños, mujeres, estudiantes, entre otros. Los estudiantes universitarios querían participar en la Asamblea; esta protesta forma parte del grupo de protestas estudiado aquí en la parte relativa al marco de acción colectiva de los estudiantes universitarios. Uno de los grupos más activos en su inclusión fueron los indígenas, pues hubo particular dificultad sobre el proceso de selección de sus candidatos; una comisión indígena que se reunió en el complejo turístico de Los Caracas (estado Vargas) designó quiénes representarían al sector, lo que motivó protestas de quienes se sintieron excluidos, entre ellas una toma de las instalaciones del Consejo Nacional Electoral (CNE). Durante las sesiones de la Asamblea Constituyente varios temas impulsaron manifestaciones. Entre las más visibles estuvieron las lideradas por la jerarquía eclesiástica de la Iglesia Católica que abogaba por la inclusión en la nueva Constitución de un artículo que asegurara la ilegalidad del aborto en Venezuela; procesiones y un llamado a votar en contra de la nueva constitución no lograron modificar la opinión del constituyente ni de la mayoría del electorado, y el contenido del artículo sobre el derecho a la vida quedó en esencia igual a la Constitución de 1961 (LÓPEZ MAYA, 2002, p. 25).

Las profundas transformaciones aprobadas bajo las amplias facultades de la Asamblea incluyeron la reorganización de los órganos del Poder Público y, en especial, los referidos al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Su trabajo se distribuyó en veinte comisiones temáticas, en las que el presidente de la República y un número de las más relevantes organizaciones sociales, económicas y políticas (con la excepción del partido social cristiano COPEI), presentaron sus opiniones (COMBELLAS, 2002, p. 2).

Entre los aspectos relevantes y novedosos que incluyó la Constitución de 1999, se jerarquizaron los valores y principios de la democracia participativa, la justicia, la solidaridad, la corresponsabilidad, el pluralismo, la preeminencia de los derechos humanos y el Estado democrático y social de derecho y de justicia, sentando las bases de un nuevo proyecto para el país de democracia participativa y protagónica, identificado como el Proyecto Bolivariano (LÓPEZ MAYA, 2005). Para Fraschini, dicho concepto de democracia participativa fue adoptado por los partidarios del presidente en medio de un turbulento período de cambio, para incluir la participación directa del pueblo en la toma de decisiones. Se buscaba de ese modo “esquilar el poder de las elites político-partidistas” (FRASCHINI, 2013, p. 81).

Así, la nueva Constitución estableció la obligación del Estado y el deber de la sociedad de facilitar la generación de las condiciones más favorables para la práctica de la participación ciudadana en la gestión política (art. 62°) y puso fin al financiamiento de partidos con fondos del Estado, obligándolos también a celebrar elecciones internas (art. 67°). Como broche de oro, se incorporó la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular (COMBELLAS, 2002, p. 2-10).

Para algunos autores, estas modificaciones constitucionales, en especial las que amplían la participación ciudadana en la arena electoral, eran positivas, ya que permitían extender los marcos de la democracia representativa (...), en tanto que para otros se trataba de un texto constitucional que fortalecía la figura del primer mandatario acrecentando el poder presidencial y debilitando el legislativo (MÁRQUEZ, 2004;FRASCHINI, 2013, p. 80).

Esta nueva Constitución, fue aprobada por la ANC el 19 de noviembre de 1999, tras más de cien días de trabajo. La labor, si bien intensa, fue asimismo acelerada, ante la decisión política impulsada por el presidente Chávez y la cúpula del Polo Patriótico de refrendar,

a como diera lugar, el Proyecto de Constitución en el mes de diciembre. Aunque dicho objetivo fue alcanzado, se lo acusó de haber sido realizado “en detrimento de una mayor decantación y acrisolamiento de las normas constitucionales” (COMBELLAS, 2002, p. 2). La segunda instancia de aprobación de la Constitución fue entonces por referéndum, celebrado el 15 de diciembre, con el apoyo de un 71,78% del total de votos válidos (y la negativa del 28,22%), aunque contado sobre una base alta de abstención del 54% del padrón<sup>5</sup>. Tras el establecimiento de una nueva Ley Fundamental, se consideró necesario someter a elecciones a todos los cargos de representación popular. El 30 de julio de 2000, transcurrido un año y medio desde su primera elección, Chávez fue ratificado en la presidencia, ahora por seis años.

En síntesis, en medio de un clima de profundo desencanto ciudadano con las instituciones políticas y los partidos, la nueva coalición emergente arribada en 1999 a la presidencia promovió la creación de instituciones participativas. De este modo, y como contracara de otras innovaciones constitucionales destinadas a fortalecer y potenciar la figura presidencial, la Revolución Bolivariana abrió la puerta a la democracia participativa.

## La revocatoria de mandato en la Constitución de 1999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999<sup>6</sup>, enmendada en 2009<sup>7</sup> para permitir la reelección indefinida de las autoridades electivas, desde su preámbulo anuncia el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica.

Reconoce la soberanía como facultad que reside intransferiblemente en el pueblo y distingue entre su ejercicio directo (en la forma prevista en esa Constitución y en la ley) e indirecto (mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público) (art. 5°). Postula además un gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (art. 6°)

La revocatoria de mandato, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, son asumidos como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía política, cuyas decisiones son vinculantes (art. 70°) El mismo artículo incluye además otros mecanismos participativos, pero propios del ámbito social y económico.

La revocatoria de mandato se dispone para todos los cargos y magistraturas de elección popular a nivel nacional, regional y local, siendo esta la primera constitución en otorgar tal amplitud de acción a dicho mecanismo, seguida, bastante más tarde, por la de Ecuador (2008) y la de Bolivia (2009) Sin embargo, no se aplica a funcionarios que ejercen cargos públicos por designación (KORNBLITH, 2014, p. 121).

Puede iniciarse una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario y a solicitud de un número no menor al 20% de los electores inscritos en la circunscripción del funcionario en cuestión (art. 72°) Este piso de firmas exigido a la solicitud de revocatoria es un primer umbral considerable que acota su aplicación, resguardando al funcionario. De este modo se asegura cierta generalidad en la insatisfacción popular respecto del gobernante antes de abrirse consulta para su cese anticipado.

La decisión sobre la permanencia en el cargo del representante sometido a revocatoria se toma mediante un referendo popular en el que pueden participar todos los electores de la circunscripción por la cual fue elegido. Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario vote a favor de la revocatoria, siempre que concurra al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los inscritos, se considera revocado su mandato y se procede de inmediato a cubrir la falta según la Constitución (art. 72°) Si la sustitución del mandatario revocado debe decidirse, según lo previsto en la normativa, a través de una nueva elección, esta tiene que llevarse a cabo en una votación posterior, separada de la del referendo revocatorio.

Este segundo requisito, la asistencia a las urnas del 25% de los electores, es una barrera en principio no demasiado alta en relación con los efectos potenciales del mecanismo: destituir a un funcionario elegido por una mayoría. Sin embargo, como el voto en Venezuela es no obligatorio en todos los casos, dicho porcentaje requerido para la validación del referéndum adquiere una dimensión superior. Esta restricción de asistencia electoral intenta evitar que un grupo opositor minoritario termine destituyendo a un funcionario elegido por una parte bastante más abultada de la población. Se preserva el valor del sufragio que ha investido al mandatario.

Asimismo, los votos necesarios para ejecutar la revocación, en número igual o mayor que los que lo eligieron, puede resultar una exigencia menor en caso de tratarse de un mandatario de baja popularidad de origen, lo contrario ocurrirá de haber sido favorecido en la contienda electoral por una gran cantidad de votantes. Por otra parte, como para ser elegido Presidente en Venezuela se requiere reunir solamente la mayoría de los votos válidos emitidos (art. 228° de la Constitución Nacional), el piso de sufragios exigidos para revocarlo es muy variable, pudiendo resultar muy bajo si fue electo por pocos votantes.

En caso de que la revocatoria sea aprobada bajo las condiciones estipuladas, prosigue el cese inmediato del correspondiente funcionario (falta absoluta). Si el revocado es el Presidente y se encuentra en su cuarto año de mandato (que dura 6), se llama a elecciones para completar el período, mientras tanto lo reemplaza el vicepresidente. Si en cambio se lo revoca en el quinto o sexto año, completa el período el vicepresidente ejecutivo (designado previamente por el presidente), sin llamarse a elección popular (art. 233°) Para el caso de un diputado a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá presentarse a cargos de elección popular en el siguiente período (art. 198°).

La modalidad de revocación para los cuerpos colegiados se delega a lo que en adelante estableciere la ley. La prescripción para los subniveles de gobierno se define desde la Constitución y las leyes nacionales.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario no puede hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato (art. 72°) Esto es, si la revocatoria no prospera, no se puede convocar a otro proceso durante el resto del período de gobierno del funcionario que ha sido sujeto a la misma.

Complementariamente, el artículo 197° resalta su capacidad de *accountability* al estipular que los diputados a la Asamblea Nacional deben dar cuenta anualmente de su trabajo a los electores de su circunscripción y están sometidos al referendo revocatorio del mandato.

Para iniciar un proceso de revocatoria, no es necesario justificar (y menos aún probar) las causas de la solicitud. Puede alegarse incumplimiento del programa de gobierno, insatisfacción o descontento popular (SCHNEIDER Y WELP, 2011, p. 12). Según un fallo de la Corte Suprema, la revocatoria no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica del principio de soberanía popular. El pueblo soberano puede dejar sin efecto el mandato de sus representantes si ejercen sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general (WELP Y SERDÜLT, 2010, p. 9). Por tanto, la revocatoria en Venezuela no requiere una justificación para ser activada.

Finalmente, el artículo 233° enumera como faltas absolutas del Presidente: su muerte, renuncia o destitución decretada por el Tribunal Supremo de Justicia, su incapacidad física o mental permanente, el abandono del cargo y la revocación popular de su mandato, que motivan a su reemplazo por elecciones o por su Vice.

Al momento de implementación de la revocatoria contra el presidente Chávez en agosto de 2004, regía la primera Resolución reglamentaria, la N° 030925-465 de 2003<sup>8</sup>. Sin embargo, en febrero de 2007 el Consejo Nacional Electoral (CNE) dispuso la Resolución N° 070207-036<sup>9</sup> que dejó sin efecto dicha normativa. En el proceso llevado a cabo contra el presidente Nicolás Maduro durante 2016, aún rige la Resolución N° 070906-2770 del 6 de septiembre de 2007<sup>10</sup>. No obstante, ya se encuentra aprobada la nueva Ley Orgánica de Referendos, promulgada en abril de 2016<sup>11</sup>.

## Apreciaciones sobre el diseño institucional de la revocatoria en Venezuela

Los diseños institucionales de revocatoria varían en los diversos países latinoamericanos que la han incorporado en cuanto al grado en que sus disposiciones y requisitos facilitan o dificultan la destitución de un mandatario. Algunas reglamentaciones se inclinan hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano, a través de la moderación en sus disposiciones y restricciones, en tanto que otros prefieren preservar la continuidad del funcionario, aun al precio de quitar toda aplicabilidad y efecto al mecanismo. Mientras que las reglamentaciones muy exigentes pueden poner en jaque la utilidad de la revocatoria, las normas demasiado laxas son proclives a habilitar una especulación político electoral que redunde en una menor gobernabilidad y una mayor inestabilidad de gobierno.

El tipo y ámbito de los cargos susceptibles de revocación, el plazo en el que el mandato puede ser revocado, el número de avales exigidos para la iniciativa popular de solicitud, el tiempo otorgado para recolección de firmas, la justificación de la solicitud, el piso de votos afirmativos requeridos para aprobar el referéndum revocador, el nivel de presencia en las urnas exigido para validar el referéndum, las personas habilitadas para votar, la cantidad de veces que puede convocarse a revocatoria por mandato, el modo previsto para reemplazar a un funcionario revocado, son diversos factores cuya definición puede facilitar o dificultar (incluso al punto de casi imposibilitar) la efectiva remoción de un funcionario en forma directa por la población.

Haciendo una síntesis general del diseño institucional de la revocatoria actualmente vigente en Venezuela<sup>12</sup>, se observa que, respecto de los cargos pasibles de revocatoria, es un diseño amplio y permisivo, ya que la habilita para todos los funcionarios electivos de todos los niveles, incluyendo al presidente de la nación. Es decir, abre al máximo las posibilidades en este aspecto, convirtiéndola en un mecanismo de participación y control muy atractivo para la ciudadanía y para la oposición y de alto impacto para el régimen presidencial

(caracterizado hasta ahora por la rigidez de los mandatos) y la democracia (cuya estabilidad puede reforzarse al permitir desplazar a un gobernante impopular a través del voto ciudadano)

El plazo en el cuál un mandato puede ser alcanzado por un proceso de revocatoria también es un indicador del nivel de apertura y amplitud del mecanismo. El diseño venezolano es moderado en este aspecto, ya que clausura la primera mitad del mandato pero libera la segunda. La eliminación de los primeros años del mandato de toda posibilidad de revocatoria encuentra su lógica en el hecho de brindar a un gobernante un plazo razonable de tiempo en el cargo para que pueda poner en marcha sus políticas y demostrar resultados, y en cuanto a desalentar ambiciones electoralistas anticipadas de grupos opositores.

Uno de los aspectos sensibles de la revocatoria es el piso de firmas que se exige a la iniciativa popular para dar comienzo al proceso. Si dicho umbral es muy elevado, dificulta en gran medida la posibilidad de superar esa primera etapa y llegar a la votación en el referéndum. Un mínimo de firmas demasiado cuantioso no solo se vuelve una prescripción muy difícil de cumplir sino que, por ello mismo, puede desalentar de antemano cualquier inclinación de la ciudadanía por iniciarla, a menos que cuente con el respaldo de un grupo organizado que le permita agilizar y completar la recolección.

El piso de firmas requeridas se combina con la cantidad de días que se otorga para recolectarlas: si el plazo es demasiado breve, complica aún más el cumplimiento de este requisito, haciendo necesario contar con una estructura y capacidad de acción organizada que la mayoría de los ciudadanos no tiene (aquí corren con ventaja las ONG, corporaciones, grupos de poder, elites, etc.) Por el contrario, si el plazo concedido se extiende en demasía puede derivar incluso en el vencimiento del tiempo habilitado del mandato para iniciar revocatoria o también diluir el interés de la población respecto del cometido.

Entre ambos puntos las combinaciones y posibilidades son múltiples. En cuanto al piso de firmas para la iniciativa popular Venezuela asume una posición moderada al exigir el 20% de padrón. No obstante hay que señalar que la reglamentación restringe el derecho de

solicitarla solamente a organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas, excluyendo al ciudadano a título individual y alentando con ello la especulación electoral. De este modo se desvirtúa en parte y recorta la calidad de la revocatoria como mecanismo de control popular sobre sus representantes elegidos a través del voto individual.

Asimismo, la resolución reglamentaria estipula un plazo de recolección por demás acotado: solo 3 días, que hacen de la reunión de firmas una verdadera carrera contra reloj muy difícil de ganar. A eso hay que sumar que los lugares de registro de adhesiones son los estipulados por el CNE. El elector debe por tanto acercarse por *motus proprio* al lugar habilitado de firma, en vez de que la autoridad entregue las planillas al promotor, a fin de que sea este quien se encargue de acercarlas al votante para facilitarle el trámite.

Otro aspecto sensible al momento de alentar o desalentar un proceso de revocatoria, que puede hacer plausible o imposible la destitución de un funcionario, es el relativo a la cantidad de votos que se exigen para poner fin anticipado a un mandato. Si el piso es demasiado alto, las probabilidades de permanencia del representante aumentan, desincentivando a la ciudadanía en el uso de esta herramienta. Venezuela sólo requiere que los votos a favor de la revocatoria superen los emitidos en contra y que las voluntades dispuestas a revocarlo iguallen o superen en número a aquéllas que lo invistieron en el cargo. Esta vinculación entre la cantidad de votos que erigieron a un gobernante y la cantidad de votos que se exige luego para destituirlo pretende equiparar el peso de ambas votaciones y evitar que una minoría interesada deshaga lo elegido por una mayoría más amplia.

Un nuevo aspecto que se combina con los anteriores en términos de complicar o simplificar la aplicación del mecanismo y las posibilidades ciertas de interrumpir un mandato, es el nivel de presencia requerido en las urnas al momento de votar el referéndum. Si la participación mínima exigida es muy elevada, las probabilidades de que la consulta termine siendo válida disminuyen y, con ello, el interés de la población en intentarlo. Venezuela lo reduce al 25% de los electores, que sin embargo se magnifica al ser el voto optativo.

En cuanto a la cantidad de procesos de revocatoria permitidos por mandato, Venezuela autoriza sólo un proceso por cada período. De este modo, tiende a preservar la estabilidad del representante y dar ciertas garantías a la continuidad de su gestión, favoreciendo la gobernabilidad. Una apertura ilimitada a la solicitud de revocatorias podría tornar imposible cualquier gobierno, minar sus bases de legitimidad y agregar inestabilidad e incertidumbre.

Otro aspecto de relevancia en términos ahora de los efectos de la revocatoria sobre la representación política, tiene que ver con las causas y fundamentaciones requeridas para iniciar un proceso de destitución. Los gobernantes están en adelante sometidos no solo a elecciones periódicas donde, cumplido el plazo legal, pueden no ser re-elegidos por el pueblo según sea el juicio sobre su gestión (responsabilidad política) (VERDUGO SILVA, 2014, p. 136). Con la introducción de la revocatoria, se habilita además un monitoreo de su gestión durante gran parte del mandato con posibilidad de destitución popular por referendo. En Venezuela no se exige al ciudadano justificación de causa para dar inicio a un proceso revocatorio, ya que se considera que el pueblo es soberano a la hora de juzgar el accionar de un funcionario por él elegido.

En cuanto a las personas habilitadas para participar del referéndum, Venezuela permite votar a todos los ciudadanos empadronados, a diferencia de los países que sólo autorizan a participar a quienes sufragaron previamente en la elección de investidura (presumiendo que sólo quién se ha expresado en las urnas para investir a un candidato, tiene luego el derecho de volver a manifestar su voluntad para sacarlo). Cuánto más incluyente es el mecanismo en términos de habilitar la participación de más ciudadanos, mayores son sus alcances, su atractivo y su carácter democrático.

Cabe señalar otro aspecto fundamental cuando se trata de estimular o desalentar una revocatoria, y es el relativo al efecto del referéndum y a las formas previstas de reemplazo del funcionario revocado. En cuanto al efecto de una revocatoria se entiende que, si el resultado de la votación es no vinculante, el mecanismo pierde casi toda su efectividad

y, con ello, su atractivo, quedando la voluntad ciudadana a disposición de la arbitraria decisión del funcionario a cargo de ponerla (o no) en práctica. Venezuela menciona expresamente el cese inmediato del funcionario cuando la votación en el referéndum así lo haya manifestado. El voto es no obligatorio pero su resultado es vinculante.

La cuestión respecto de la modalidad de sucesión de un mandatario destituido vía revocatoria es igualmente de central importancia. Puede existir una correspondencia bidireccional entre los procedimientos de elección-revocación de autoridades (VERDUGO SILVA, 2014, p. 135): por un lado, la revocatoria permite poner un fin anticipado al período de un funcionario electo a través del voto; por el otro, la elección puede, en ciertas ocasiones, ser el mecanismo a través del cual se prevé la cobertura de una vacante producida por revocatoria. En este último caso, el *recall* es un mecanismo muy atractivo para una oposición ansiosa por acceder al poder antes de tiempo, a costa de desestabilizar gobiernos.

Si el procedimiento de reemplazo consiste en el llamado a elecciones para completar el mandato, las agrupaciones opositoras (y, aunque en menor medida, también la ciudadanía) podrían verse más incentivadas a iniciar un proceso revocatorio, ya que podrían participar de una nueva elección por lo que resta del período. Si en cambio el sucesor fuese un suplente o el vice o alguna otra autoridad previamente definida y conocida, la revocatoria perdería parte de su seducción, al menos para quienes especulen con ocupar con un candidato propio la nueva vacante. Para el cargo de presidente, Venezuela prevé tanto elecciones (si el mandatario está en el cuarto año de mandato), como sucesión por el vice (en los años siguientes). Cabe aclarar que en este país el vicepresidente es designado y removido por el presidente, no tiene legitimidad por votación popular, con lo cual, si el referendo se vota en el quinto o sexto año de mandato, el sucesor del presidente será una persona de su confianza y que puede permanecer bajo su influencia.

Un último aspecto que puede, aunque desde otro punto de vista, alentar o desalentar el uso de este instrumento es el tipo y rango de los

cargos a ser revocados. Venezuela es muy atractivo en este eje, ya que incluye a todos los puestos de elección popular, esto es, incluyendo a la máxima autoridad de un régimen presidencial: el presidente. Esto último vuelve especialmente seductor a dicho mecanismo no sólo a los ojos de las agrupaciones ciudadanas sino especialmente para las agrupaciones políticas opositoras, electoralmente interesadas en el reemplazo del presidente.

## La Revocatoria contra el presidente Hugo Chávez

Si bien la revocatoria presidencial es un mecanismo de difícil aplicación debido a la centralidad y relevancia del cargo en juego para un régimen presidencial, Venezuela experimentó un caso de revocatoria de mandato para destituir a un presidente en ejercicio. Curiosamente, fue contra el primer mandatario que impulsó las reformas constitucionales más radicales y en las que se incorporó por primera vez a este mecanismo.

El 15 de agosto de 2004 se llevó a cabo un referéndum revocatorio contra el entonces presidente Hugo Chávez, durante su segundo período presidencial (2001-2007), para que la población decidiera respecto de su permanencia en la jefatura del Estado. La opción de la mayoría, que resultó vencedora, fue la de no revocarlo.

Este proceso se realizó en medio de un clima de movilización social y de crisis política. Fue impulsado por la oposición para intentar destituir en forma democrática al presidente, mediante el voto popular, del modo previsto en la Constitución vigente desde 1999. Como se señaló más arriba, paradójicamente esa Constitución y el mecanismo de revocatoria de mandato incluido en ella, había sido impulsada por el propio Chávez en su primer período presidencial (1999-2001).

En efecto, la ola de crispación social venía de tiempo atrás. Ya había desencadenado el golpe de Estado del 11 de abril de 2002, ejecutado por la oposición, que terminó por derrocar al presidente Chávez por dos días. Este volvió a su cargo en virtud de un contragolpe realizado por sus seguidores, pero se vio expuesto durante todo el año a

sucesivos pedidos de renuncia, canalizados en numerosas marchas y manifestaciones. Asimismo, había tenido que lidiar con el prolongado paro petrolero que afectó a la empresa estatal de Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA). El paro reunía a sus contestatarios junto a un grupo de empresarios y provocó graves consecuencias económicas, políticas y sociales para el país y la población.

Frente a tan oscuro panorama, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter (CC) de los Estados Unidos, organizaron una mesa de negociación y acuerdo para que el gobierno y la oposición pactasen un cese de la violencia. Si bien no fue observado por las partes, sirvió como antecedente para pactar luego la realización del referéndum.

Tras el fin del paro en 2003, la oposición, agrupada bajo el nombre de la Coordinadora Democrática<sup>13</sup>, continuó con su protesta activa, organizando movilizaciones, marchas, cacerolazos y protagonizando disturbios. En su apoyo se sumaban algunos canales de televisión, la patronal, Fedecámaras<sup>14</sup>, el sindicato Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Iglesia católica y empresarios. Todos ellos con el cometido de forzar la renuncia de Chávez. Tales manifestaciones se topaban, a su vez, con las contra marchas pro-Chávez, desarrolladas en defensa de la continuidad del presidente.

En medio de tal clima de disputa, las partes aceptaron finalmente lanzar el referéndum revocatorio, que había sido propuesto por la mesa de negociación y acuerdo. El fracaso de los intentos previos por apartar al presidente puso a la revocatoria de mandato en una posición de especial relevancia y fuerza como mecanismo institucional y electoral dentro de la estrategia opositora de remoción del primer mandatario (KORNBLITH, 2014, p. 117). La misma tendría finalmente lugar en la mitad del segundo mandato del presidente.

El entendimiento oficialismo-oposición, plasmado en la mesa de negociación y acuerdos (septiembre de 2002 – mayo de 2003), fue beneficiado con la facilitación y el sustento de la OEA, el CC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que enviaron a sus representantes y equipos al país. El objetivo principal era

alcanzar una salida a la crisis por vías institucionales (LEIRAS, 2013, p. 11). El resultado fue el establecimiento de la pertinencia de la revocatoria de mandato como mecanismo para procurar una solución constitucional, pacífica, democrática y electoral a la crisis política (KORNBLITH, 2014, p. 117).

No obstante, los ecos de la profunda polarización política se siguieron sintiendo, esta vez, respecto de la forma misma de nombrar al referéndum vinculante: la oposición lo llamaría “referéndum revocatorio” mientras que el oficialismo lo denominaría “referéndum ratificatorio”. El escrutinio terminaría dando la razón a los segundos.

La Coordinadora Democrática, con un masivo apoyo de los medios de comunicación privados nacionales (televisión, prensa y radio), que en su mayoría estaban en contra de Chávez, y algunas empresas privadas, promovieron el proceso de recolección de firmas requeridas para la solicitud. Las formas de reunir las firmas fueron muy diversas. Se crearon puestos en sitios públicos como plazas o calles. Personas comisionadas para tal fin (“itinerantes”) recorrían también las casas en busca de firmantes.

La primera recolección, realizada en febrero de 2003, había logrado reunir 3.2 millones de firmas, “a través de una iniciativa articulada por diversos grupos opositores, denominada ‘el firmazo’” (KORNBLITH, 2014, p. 114). Estos apoyos fueron presentados ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) el 20 de agosto de ese año pero, gracias al influjo de la mayoría progubernamental actuante en el órgano comicial, la solicitud fue invalidada. El motivo esgrimido por los tres directivos pro-oficialistas radicó en “el incumplimiento de formalidades esenciales por parte de los promotores” (Ídem): como el hecho de que la recolección se había efectuado antes del cumplimiento de la mitad del mandato presidencial, por la falta de mención del organismo electoral en el encabezado de las planillas y por albergar denuncias de firmas bajo presión.

El proceso de revocatoria presidencial solo pudo ponerse en marcha de modo oficial tras la designación, por nombramiento provisional y por vía excepcional de la Sala Constitucional del Tribunal

Supremo de Justicia (TSJ), de una nueva junta directiva del CNE en agosto de 2003<sup>15</sup> y luego de la aprobación de las primeras normas regulatorias de este mecanismo por parte de dicho Consejo en el mes de septiembre, y de las subsiguientes numerosas resoluciones y decisiones tomadas *ad hoc*<sup>16</sup>. Cabe recordar que hasta ese momento el mecanismo revocador carecía de la ley reglamentaria exigida en la Constitución para poder aplicarse. Estas normas, delinearían los pasos de recolección, verificación y reparto de solicitudes, convocatoria y celebración del referendo revocatorio.

Las nuevas autoridades electorales recibieron además un amplio poder para regular todo el proceso de implementación del mecanismo, apartándose de la reglamentación vigente sobre el referendo consultivo al considerar a la revocatoria como un mecanismo diferente.

Como relata Kornblith, la definición normativa y operacional de la revocatoria de mandato se convirtió en un ámbito de honda disputa; atravesado por el ambiente de polarización política; según los intereses, fortalezas y debilidades de los actores involucrados; asegurando ventajas para los gobernantes (al estar los órganos electorales dominados por sus representantes)<sup>17</sup>; y careciendo de la imparcialidad, pluralismo y objetividad necesarios para toda reglamentación institucional. El resultado fueron normas de dudosa legalidad y cuya aplicación sesgada contribuyó al resultado final favorable al presidente (KORNBLITH, 2014, p. 124).

El órgano electoral, de conformación oficialista, intervino además en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio, tergiversando la naturaleza participativa y ciudadana de ese mecanismo directo y poniéndolo bajo el dominio de una entidad estatal (KORNBLITH, 2014, p. 124): “de arriba hacia abajo”.

Se estipuló además un cronograma que aletargó la celebración del referendo una vez recolectadas las firmas, cuyo plazo de 6 meses tampoco fue cumplido por el CNE, el que extendió los tiempos de hecho 5 meses más; se impusieron muy elevadas condiciones a los ciudadanos y organizaciones para la recolección de firmas; se estigmatizó y discriminó a los ciudadanos que solicitaron la revocatoria

presidencial; y se consagraron ventajas a favor del gobierno en las diversas etapas e instituciones involucradas en el proceso (KORNBLITH, 2014, p. 125).

Otros temas conflictivos previos a la realización del referendo fueron: la fecha de votación (la oposición quería el 8 de agosto, el oficialismo prefería el 15), el método de auditoría de las máquinas de voto electrónico, el criterio para depurar el Registro Electoral, la forma de distribución de los centros de votación y la normativa para los observadores internacionales (LISSIDINI, 2009).

Los promotores de la iniciativa de revocatoria presidencial (los partidos de oposición) presentaron su solicitud formal de convocatoria ante el ente comicial en el mes de octubre. Posteriormente, del 28 de noviembre al 1 de diciembre, en tan sólo cuatro días (los estipulados en la primera normativa), lograron alcanzar la cifra récord de aproximadamente 3.5 millones de adhesiones<sup>18</sup>. Fue una re-promulgación de “el firmazo” pero bajo las nuevas y rigurosas regulaciones impuestas por el CNE. Las firmas fueron entregadas al órgano electoral el 19 de diciembre de 2003.

Los titulares de la solicitud alegaron que hubo “retraso ilegal y la imposición de reglas criterios post-facto, que ocasionaron sustanciales impedimentos para la realización del referéndum en la fecha prevista”<sup>19</sup>. De las firmas procesadas, el CNE anuló o colocó en condición de “no validas” un porcentaje importante, al tiempo que rechazó o envió a reparo a un número incluso superior. Solo poco más de 2.4 millones (el mínimo necesario, fijado exactamente en 2.436.083) fueron finalmente validadas, aunque tras varias idas y vueltas del CNE, en base a serias dudas manifiestas sobre la autenticidad de las firmas. Todo ello, en un clima de desconfianza, violencia y enfrentamiento entre los diversos sectores, así como de presión e insistencia por parte de los solicitantes y de los veedores internacionales, los que dejaron constancia de tales abusos e inconsistencias.

Asimismo, y con la excusa de proteger al ciudadano de arbitrariedades en la conformación de las planillas y en el uso de sus datos, se dispuso la publicación de los nombres y cédulas de los firmantes

(prevista en el artículo 31° de la Resolución 030925-465 de 2003), habilitando con ello la persecución, discriminación e intimidación por grupos afines al chavismo de los adherentes al referéndum.

Los 3,4 millones de firmantes aparecieron en la web del diputado oficialista Luis Tascón, siendo muchos de ellos destituidos de cargos públicos, privados de documentación oficial y del acceso a servicios públicos, despojados de sus contratos con el sector público y presionados para retirar sus nombres de la lista, todo ello bajo cierta impunidad (KORNBLITH, 2014, p. 127-128).

En junio de 2004 fue convocado formalmente el acto comicial para el 15 de agosto, casi un año después de introducida la primera solicitud y una semana antes del cumplimiento del cuarto año de mandato presidencial (KORNBLITH, 2014, p. 119). Chávez no se quedaría atrás en esta contienda por su continuidad, lanzando una campaña que arengaba a votar en contra de su revocación e imputando a las fuerzas opositoras intenciones contrarias a su proyecto, que incluso excedían los límites territoriales de la patria.

El 9 de junio, se realizó el acto de juramento del Comando Nacional de Campaña Maisanta como respuesta al inminente referendo. Como narra Frascini (2013, p. 118), allí Chávez se dirigió a sus seguidores y marcó la importancia de la compulsión para la revolución bolivariana, al tiempo que la denominó Batalla de Santa Inés. En su discurso, envió un mensaje a sus partidarios donde advertía sobre la importancia de esa histórica votación y señalaba las características del poder al que debían enfrentarse. Decía que las fuerzas que se oponían a ellos, a su proyecto, eran minoría, pero que tenían un gran poder económico y mediático, era una fuerza que iba más allá de la propia patria y de sus propios límites territoriales. Identificaba a la minoría opositora con las energías del retraso, y proponía enfrentarlas con la “unidad” de todas las fuerzas simpatizantes del régimen. A su vez, convocaba a los indecisos. Según Chávez, esa coyuntura se convertía en la instancia de hacer mayores esfuerzos por avanzar hacia la unión con otros importantes sectores de la vida nacional, algunos de los actuales los habían enfrentado o los estaban aún enfrentando,

o dudaban sobre el proceso porque aún le temían, por culpa de tanta campaña mediática mentirosa. Advertía a las clases medias que el proyecto de la oposición nunca sería acorde a sus intereses sino a los de los poderes del mundo a quienes entregaría el país. Luego volvería a convocar a las clases sociales históricamente contrarias al proyecto chavista: las clases medias y clases altas, para que se les sumaran en la tarea de construir un mundo de iguales en justicia, señalando que no eran enemigos, sino que la dirigencia apátrida había creado fantasmas en la mente de los venezolanos (FRASCHINI, 2013, p. 118-119).

Este discurso de campaña, en el que Chávez marcó las grandes directrices de la histórica votación que se avecinaba, sirvió también para invitar a las clases sociales más reacias a su gobierno a formar parte del proyecto bolivariano. La estrategia presidencial apuntaba a encapsular en los grupos minoritarios, otrora privilegiados, a los verdaderos enemigos de la nación. Sin embargo, y a pesar de este llamado a la confluencia en un colectivo mayor, los acontecimientos seguirían el curso de los últimos años, y el clivaje político, económico y social se ahondaría aún más, sin lugar para terceras posiciones intermedias entre el chavismo y antichavismo. A partir de ese momento, y como una copia calcada del último lustro, los dos sectores en los que se encontraba dividida Venezuela salían a la cancha a jugar un nuevo partido (FRASCHINI, 2013, p. 119).

Al enfrentamiento bipolar chavismo (apoyado principalmente por los sectores socioeconómicos más bajos) – antichavismo (con gran parte de la clase media y el sector alto), se sumaba también el apoyo regional del gobierno de Argentina y Brasil para los primeros y la desconfianza manifiesta por el presidente de EEUU, George Walker Bush, respecto de las verdaderas intenciones del titular del Ejecutivo venezolano de llevar adelante la consulta. En el medio de ambas fuerzas emergía un número importante de indecisos, convertido en objeto de disputa.

A exigencia de la oposición, se decidió que el SI fuera la opción que significara la destitución y el NO, la alternativa que implicara la ratificación de Chávez. Sin embargo, la pregunta votada dejaba entrever una cierta desconfianza respecto de la legitimidad de la consulta y evitaba hacer mención explícita del mecanismo institucional de revocatoria: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?”.

Fraschini observa que “a pesar de la desconfianza de los opositores promotores del SÍ, un relevamiento realizado las semanas previas al comicio indicaban que un 37% se consideraba chavista, frente a un 16% que se suponía opositor, mientras que los indecisos alcanzaban un 47%” (FRASCHINI, 2013, p. 120). Chávez tenía su principal base de apoyo en los sectores socioeconómico más bajos (55-64%), mientras que en los sectores más altos sólo contaba con un 14% de apoyo (LISSIDINI, 2009, p. 23).

El 8 de agosto, faltando pocos días para la votación, se realizó la Marcha de la Victoria, una gran concentración en la que Chávez se dirigió a la multitud resaltando, una vez más, que el referendo implicaba hoy una lucha entre dos concepciones de la vida, de la humanidad, entre dos caminos que puján (FRASCHINI, 2013, p. 120). La batalla hegemónica aparecía nuevamente en primer plano.

Hubo una muy alta concurrencia en las urnas, unos 9.815.631 votantes, el 69,92% del padrón de 14 millones de electores, porcentaje aún más destacado si se toma en cuenta que el voto en todas sus modalidades es no obligatorio en ese país. El resultado fue el rechazo a la destitución, avalado por un 59.10% de los votos válidos que optaron por el NO (5.800.629 votos), contra el 40.64% (3.989.008) que prefirió destituirlo (SI)<sup>20</sup>. El presidente Chávez resultó ratificado en el cargo, aunque entre fuertes acusaciones de fraude que luego fueron desestimadas por los organismos veedores (el Carter Center y la OEA).

En el triunfo chavista del 15 de agosto, la geografía electoral volvía a cuantificar el peso decisivo de los sectores más bajos en la compo-

sición del voto del líder bolivariano (FRASCHINI, 2013, p. 121). El clivaje chavismo-antichavismo se mantenía desde las elecciones de 1998 como una fractura social de características estructurales.

Los resultados del referendo nos mostraron una sociedad fragmentada en dos pedazos, cuyos límites económicos, sociales, espaciales, culturales y políticos se trazan principalmente desde una lógica de clase. Quien es pobre es chavista, pues allí tiene la esperanza de un cambio para él o para sus hijos; el discurso y el proyecto bolivariano lo incluyen, le dan una identidad y una pertenencia desde la cual puede moverse en un planeta cada vez más globalizado por el capital financiero transnacional. Si es de la clase alta o “rico”, es antichavista, pues allí le prometen un imaginario “occidental” y “moderno” que es fundamentalmente blanco, anglosajón y con el cual se identifica plenamente. La democracia que comparte es la “liberal”. Los dirigentes de la oposición son sus pares, confía en que ellos resguardarán sus propiedades y libertades ante las amenazas de las “turbas”. Las clases medias se inclinan por uno u otro polo, pero sus organizaciones más visibles y poderosas tomaron el camino de la oposición. Los sectores medios y altos, conformados en los últimos veinticinco años en sus territorios urbanos incomunicados con los sectores populares, educados en sus colegios privados, buena parte de ellos católicos, graduados en universidades que hoy atienden, aun las públicas, pocos estudiantes de origen humilde. Rodeados por un entorno familiar y de trabajo afín, donde los pobres son cada vez más una especie remota, terminan por confundir su realidad con la realidad, su país con el país (LANDER Y LÓPEZ, 2005, p. 55).

Tras el referéndum se aquietaron los disturbios y, contradictoriamente con lo que el nombre del mecanismo sugiere (revocar mandatos), el presidente salió fortalecido y el frente opositor fue desarmado. Chávez agradeció el apoyo a los pilares básicos y sostenes del proceso de cambio en Venezuela: los militares y el pueblo (sus principales re-

cursos de poder) e invitó nuevamente a la oposición (como luego del fallido golpe militar), a formar parte del nuevo proyecto de país, a dar un salto hacia adelante con la propuesta del socialismo del siglo XXI, a sumarse a la segunda etapa de transformación y consolidación del nuevo modelo económico, y a cesar con las “prácticas antidemocráticas”. Una vez más la identificación del clivaje histórico que dio vida a la revolución bolivariana se encontraba presente en el discurso de Chávez (FRASCHINI, 2013, p. 123).

Por su parte, los sectores opositores denunciaron fraude, alteración de datos, manipulación del Registro Electoral y cierre tardío (FRASCHINI, 2013, p. 123-124). Sin embargo, los veedores internacionales respaldaron los resultados obtenidos. Pronto, la alianza de los diferentes grupos opositores se quebró, se disolvió la Coordinadora Democrática y, en general, los contrarios a Chávez perdieron fuerza de convocatoria. Algunos medios de comunicación como Televen, dejaron de participar en la contienda política.

El año 2004 representó para el gobierno la consolidación, en la arena electoral, del proceso de transformación económico social conducido por Chávez (FRASCHINI, p. 117). El presidente ratificado reactivó su política internacional, apoyándose más en los gobiernos ideológicamente afines de América Latina para contrarrestar las presiones “imperialistas” estadounidenses dirigidas a aislar a Venezuela, y desquitándose contra el gobierno estadounidense de George Walker Bush, al que acusó de haber respaldado directamente el golpe de 2002 contra su gobierno y de financiar a la oposición en todo este proceso.

Cabe destacar que en el presente caso, la revocatoria de mandato presidencial, a pesar de haber arrojado un resultado distinto al que se supone se orienta por definición, permitió superar una crisis institucional aún cuando, paradójicamente, ello no hubiera sido a través de la destitución del presidente cuestionado sino por medio de su ratificación. Dicho resultado se obtuvo aún en medio de ondas disputas entre oficialismo y oposición, de sospechas mutuas de fraude y de denuncias lanzadas en ambas direcciones por presiones ejercidas sobre los ciudadanos.

Para Kornblith, “paradójicamente, la activación de los mecanismos de democracia directa se topó con mayores dificultades bajo el mandato de la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961” (KORNBLITH, 2014, p. 115). Ello resultó visible en que cuando tales mecanismos fueron impulsados por sectores opositores “tropezaron con serios impedimentos para su activación” (Ídem). Por el contrario, su desarrollo se vio favorecido cuando la iniciativa estuvo en manos y orientada a favor del oficialismo, especialmente en el caso de la revocatoria presidencial del 15 de agosto de 2004.

## Conclusión

La revocatoria de mandato agrega una segunda instancia democrática en los regímenes representativos: el voto, además de permitir al ciudadano designar a un gobernante y re-elegirlo o no al final de su período, adquiere ahora una segunda función de expresión popular, al brindar a la población la posibilidad de ejercer un control activo durante la mayor parte del período de un representante, pudiendo destituirlo a partir de un referéndum.

El voto adquiere así una doble función de *accountability* vertical: una electoral, cuando permite premiar con la reelección o castigar con su reemplazo a un gobernante saliente según su desempeño; otra, societal, cuando habilita la interrupción del mandato de un gobernante que perdió la confianza popular.

Asimismo, como ocurrió en el Caso Chávez, es un mecanismo que abre una salida institucional a una situación de crisis por pérdida de legitimidad de un gobernante, en especial cuando se trata de un presidente. La ciudadanía puede solicitar la convocatoria a un referendo en el que podrá destituirlo a través del voto, y reemplazarlo por los mecanismos previstos sin implicar un quiebre de la continuidad democrática.

En este aspecto, flexibiliza además el diseño presidencial, el cual hasta el momento disponía mandatos fijos, que solo podían interrumpirse anticipadamente a manos del poder legislativo (juicio político

o declaración de insania), renuncia o muerte. Procedimientos todos excepcionales, complejos y que excluían la voluntad popular directa.

En cuanto al diseño del mecanismo, resulta complejo definir su grado de aplicabilidad y las perspectivas reales que ofrece de revocación de un funcionario, ya que los numerosos y diversos aspectos que hacen a su procedimiento adoptan diferentes formas y definiciones en forma independiente uno de otro. Para evaluar al instrumento en su integridad, es preciso considerar todos estos atributos en su conjunto, observando sus combinaciones y ponderando aquellos cuyo impacto sea mayor en el desenvolvimiento final de la revocatoria, en términos de alentar o desalentar a la población y/o a los grupos de interés a iniciarla.

Para la ponderación se puede pensar que el mínimo de firmas requerido en la iniciativa popular que da comienzo al referéndum revocador es en un primer obstáculo que, en caso de ser muy elevado, desincentiva o imposibilita el inicio de un proceso revocador. La cantidad de votos a favor de revocar un mandato que se exige para aprobar el referéndum, es el otro elemento clave al momento de hacer factible o no la destitución de un representante.

La legislación venezolana es moderada en el piso de firmas del 20% del padrón que exige a la iniciativa popular: siendo alto no es inalcanzable y garantiza cierta representatividad al proceso. En cuanto a los votos necesarios para concretar la destitución, requiere que haya más votos a favor de ella que en contra, pero también la asocia a la cantidad de voluntades que obtuvo el funcionario cuando fue investido. El piso es entonces variable según la popularidad inicial del candidato y pone al voto electoral y al revocatorio en pie de igualdad para ocupar o vaciar un cargo.

Finalmente, la legislación venezolana excluye al ciudadano a título individual de la facultad de promover una iniciativa de revocatoria y reglamenta el procedimiento del referéndum en los términos de una campaña política. Se alienta así la especulación electoral de grupos opositores, con un riesgo latente de inestabilidad de gobierno.

Este novedoso mecanismo, dependiendo de la definición de su procedimiento, puede ofrecer grandes ventajas a la estabilidad de-

mocrática de los regímenes presidenciales, aunque a la vez abrir la puerta a usos indebidos y perjudiciales en términos de la estabilidad de los gobiernos.

## Referências Bibliográficas

ALTMAN, David. (2005), “Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. *Política y Gobierno* vol. XII, n. 2, pp. 203–232.

Combellas, Ricardo. (2002), “La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática”. VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.

Fraschini, Mariano. (2013), *Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: ¿Dos caras de un mismo modelo de ejercicio del poder?*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín, mimeo.

Gargarella, Roberto. (2014), *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz Editores.

GARCIA LEMA, Alberto. (1994), *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta

KORNBLITH, Miriam. (2014), “Venezuela: polarización, revocatoria y después”. In Welp, Yanina y Serdült, Uwe. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Lander, Luis y López Maya, Margarita. (2005), “Referendo Revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n. 2, Caracas.

LEIRAS, Santiago. (2013), “La presidencia de Hugo Chávez Frías (1999-2012): la dinámica de cambio en un régimen en cambio”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política. SAAP. Argentina.

LISSIDINI, Alicia. (2007), “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”. *Documento de Trabajo* n. 17. Serie de Documentos de Trabajo, pp. 1-45. UNSAM.

\_\_\_\_\_. (2009), “Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?”. En Welp, Yanina y Uwe Serdult (comp.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

LÓPEZ MAYA, margarita. (2005), *Del viernes negro al Referendo revocatorio*. Caracas: Editorial Alfa.

\_\_\_\_\_. (coord.). (2002), *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO.

MARQUEZ, Trino. (2004), “Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder”. *Revista Venezolana de Análisis y Coyuntura* vol. X n. 2. Caracas.

MARTÍNEZ, Eugenio. (2004), “50 instructivos para un referendo”. *El Universal*, pp. 1-4.

Ochoa Enríquez, Haydée y Chirinos Zárraga, Emilio. (1999), “Tendencias de la reforma del Estado venezolano en el gobierno de Chávez”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*.

O'DONNELL, Guillermo. (1998), “Accountability horizontal”. *Agora*, cuaderno de estudios políticos n. 8, pp. 5-34.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (eds.). (2002), *Controlando la política*. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas.

SCHNEIDER, Cecilia y WELP, Yanina. (2011), “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* n. 40, pp. 21-39. Quito: FLACSO.

SMULOVITZ, Catalina. (2001), “Judicialización y Accountability Social en Argentina”. Ponencia presentada en el XXII Internacional Conference. LASA. EEUU.

SUMATE. (2004), *El informe Súmate: la verdad sobre “El reafirmazo”*. Caracas: Ediciones El Nacional.

VERDUGO SILVA, Julio. (2014), “Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación”. In Welp, Yanina y Serdült, Uwe. *La dosis hace el veneno*. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

WELP, Yanina y SERDULT, Uwe. (2014), “La revocatoria de mandato: propuesta de análisis”. In Welp, Yanina y Serdült. *La dosis hace el veneno*. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

\_\_\_\_\_. (2010), “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política. Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador. Quito.

ZOVATTO, Daniel. (2008), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”. In Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel. *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.