

**LA REVOCATORIA DE MANDATO:
LECCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA VENEZOLANA ***

Miriam Kornblith

Working Paper # 358 – June 2009

Miriam Kornblith, a Venezuelan sociologist and political scientist, is a professor and researcher at the Institute of Political Studies at the Central University of Venezuela (currently on leave). Kornblith's study of the contemporary Venezuelan political system spans constitutional reform, political institutions, political parties, and electoral processes and she has published extensively. From 1998 to 1999, she served as the vice-president and member of the board of directors of the National Electoral Council of Venezuela. From July 2005 to June 2006, she was a visiting fellow at the Kellogg Institute at the University of Notre Dame. Currently, she is the director of the Latin American and Caribbean Program at the National Endowment for Democracy in Washington DC.

* Versión revisada y corregida de la ponencia presentada en el Seminario Internacional *Gobernabilidad y reformas políticas: Nuevos retos para la democracia*, organizado por el Programa Valores democráticos y gerencia política de la OEA, Ciudad de Guatemala, 22 y 23 de noviembre, 2005. Panel “La influencia de las reformas políticas sobre la gobernabilidad democrática: la revocatoria de mandato en Venezuela”. Una versión de este trabajo fue presentada en el XXVI Congreso del Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, 15–18 Marzo, 2006, en el panel “Constitutional Reform and Democracy in Latin America: Its Promise and Its Limits”.

RESUMEN

En el presente trabajo se examinan 4 aspectos relacionados con la revocatoria de mandato en Venezuela: 1) el contexto en el cual surgió; 2) la experiencia de activación de la revocatoria de mandato presidencial durante los años 2003 y 2004, que culminó con el referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004; 3) los aspectos legales y sustantivos de la revocatoria de mandato; 4) el balance de su aplicación. El objetivo es evaluar las ventajas y desventajas del uso de esta figura de la democracia directa a partir de la experiencia venezolana.

ABSTRACT

This paper examines four related aspects of the recall of elected officials as defined and used in Venezuela: 1) The context in which the recall emerged; 2) the activation of the presidential recall throughout 2003 and 2004, which concluded with the recall referendum of August 15, 2004; 3) the legal and substantive aspects of the recall; 4) the assessment of the use of the recall. The purpose of the paper is to evaluate the advantages and disadvantages of this instrument of direct democracy from the Venezuelan experience.

En el presente trabajo se examinan cuatro aspectos relacionados con la revocatoria de mandato en Venezuela: 1) el contexto dentro del cual surge; 2) la experiencia de activación de la revocatoria de mandato presidencial del 15 de agosto de 2004; 3) los contenidos de la revocatoria de mandato; 4) el balance de su aplicación. El objetivo es evaluar las ventajas y desventajas de esta figura a partir de la experiencia venezolana.

1. EL CONTEXTO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO EN VENEZUELA

La revocatoria de mandato está consagrada en la vigente constitución venezolana promulgada en 1999. La constitucionalización de esta figura de democracia participativa fue una propuesta central de la campaña electoral de Hugo Chávez, actual presidente de la república, y su coalición de gobierno. Para ello, la campaña planteó la necesidad de convocar una asamblea constituyente que incorporara la revocatoria de mandato en la constitución resultante.

La victoria de Chávez en las elecciones presidenciales posibilitó la realización de esta propuesta electoral. En abril de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue convocada mediante un referendo consultivo y otro referendo aprobó el proyecto de constitución en diciembre de 1999. Tal como se esperaba, entre las innovaciones incorporadas al nuevo texto se cuenta con la figura de la revocatoria del mandato de todos los cargos de elección popular.

La posibilidad de incluir la revocatoria de mandato ya había sido planteada durante las deliberaciones que tuvieron lugar en la *Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución de 1961* entre 1989–1992. El proyecto de reforma constitucional presentado por dicha comisión al Congreso de la República en marzo 1992 incluía la revocatoria del mandato de todas las autoridades electas, mediante iniciativa y consulta popular, junto con otros mecanismos de democracia directa, tales como los referendos consultivos, aprobatorios y abrogatorios, diversas modalidades de iniciativa popular y la convocatoria de una asamblea constituyente. No obstante, este intento fracasó al ser suspendida la segunda discusión de la reforma constitucional en la Cámara del Senado a finales de 1992. (Kornblith, 1998)

Desde los tiempos de la fallida reforma constitucional, la incorporación de los diversos mecanismos de democracia directa en el orden jurídico y sociopolítico venezolanos formó parte de un movimiento crítico respecto del rendimiento de la democracia venezolana que, después de más de 3 décadas de funcionamiento desde su instauración en 1958, mostraba signos de agotamiento y distorsiones importantes. Una crítica generalizada era la excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por parte de los partidos políticos. Frente a estos cuestionamientos surgieron propuestas variadas, muchas de ellas emanadas de la *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado* (Copre) creada en 1985.

Las formulaciones más exitosas fueron la puesta en marcha de la descentralización político-administrativa y la reforma de las reglas del juego electoral, como la incorporación de la personalización del sufragio y el sistema electoral mixto para cuerpos deliberantes. Ambas reformas se implantaron a partir de 1989. La vertiente que impulsaba la incorporación de los mecanismos de democracia directa para diversificar los canales de participación y de toma de decisiones ciudadanas tuvo una primera expresión significativa en la aprobación de la *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política* (LOSPP) de diciembre de 1997, que consagró el referendo consultivo de alcance nacional.

En el tratamiento de la democracia directa en el contexto venezolano, se puede distinguir dos corrientes. De un lado, una corriente moderada, que concebía la inclusión de los instrumentos de la democracia directa, entre ellos la revocatoria de mandato, como una fórmula para enriquecer y profundizar la democracia representativa, facilitando y complementando los mecanismos de participación popular. Las deliberaciones y conclusiones de la Copre, así como el proyecto de constitución que resultó de las labores de la *Comisión de Revisión de la Constitución*, se ubican en esta perspectiva. Por otro lado, una corriente radical que, en cambio, entendía la democracia directa en oposición a la democracia representativa. Desde esta visión, la incorporación de los instrumentos de la democracia directa constituía una fórmula eficaz para desplazar a la democracia representativa. Esta se consideraba intrínsecamente inadecuada para articular y

representar los intereses colectivos, en particular aquellos de las poblaciones de menores recursos.

Los sectores más críticos respecto del desenvolvimiento del sistema político venezolano y la coalición que promovió el ascenso al poder del presidente Chávez, lideraron la corriente radical que tuvo gran influencia en el diseño sociopolítico plasmado en la Constitución de 1999. La “democracia participativa y protagónica”—fórmula para denominar a la democracia directa—ha formado parte sustantiva del discurso gubernamental durante la década de permanencia de Chávez en el poder (1999–2009).

Experiencia Venezolana con los Mecanismos de la Democracia Directa Previa al Referendo Revocatorio

En Venezuela se había experimentado con algunos instrumentos aislados de democracia directa. Un caso paradigmático fue el plebiscito convocado por Pérez Jiménez en diciembre de 1957 para definir su permanencia en el poder. El anuncio de los resultados oficiales fraudulentos, según los cuales la población había votado a favor de la continuidad del dictador, fue un detonante para su caída en enero de 1958 y la reinstalación de la democracia en el país. Por otro lado, durante los años 90s se activaron algunos referendos consultivos en el ámbito regional y local, referidos a la aprobación de las gestiones de autoridades electas y al establecimiento de bingos y casinos. Estos referendos generalmente presentaban índices de abstención cercanos al 90%. El uso sistemático de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional se inicia con el ascenso de Chávez al poder.

La primera vez que se activó el referendo consultivo de alcance nacional en Venezuela fue el 25 de abril de 1999, a propósito de la convocatoria de la ANC. La iniciativa surgió del presidente de la república y fue aprobada por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esta convocatoria generó un gran número de consultas e impugnaciones ante la Corte Suprema de Justicia. El aspecto más problemático fue la intención del presidente de arrogarse la definición de la bases comiciales para la elección de los representantes a la ANC (la segunda pregunta del texto del referendo). La Corte Suprema de Justicia ordenó la modificación de la propuesta original del presidente Chávez, al

considerar que la segunda pregunta tenía un carácter plebiscitario y, por lo tanto, era incompatible con la definición jurídica del referendo.

Superados los escollos legales, el referendo se sometió a la consideración del electorado. Éste constaba de dos preguntas. La primera fue: “¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?” La segunda se refería a la reglas para la elección de los representantes a la ANC, cuya redacción le fue encomendada al CNE por mandato del TSJ. El 87,8% de los votantes respondió afirmativamente a la primera pregunta y la abstención alcanzó el 62,4%.¹

La Constitución de 1961, en vigor en el momento de la convocatoria, no contemplaba la figura de una ANC y menos aún un referendo para convocarla. No obstante, se utilizó la figura del referendo consagrada en la Ley del Sufragio para consultar materias de alcance nacional. Las disposiciones de esta ley fueron adoptadas para su realización. La solución jurídica al desafío político planteado por la propuesta de convocar una ANC fue interpretar liberalmente el artículo 4 de la Constitución de 1961, que afirmaba: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” combinado con el artículo 50, según el cual “La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.” La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia concluyó que la soberanía también podía expresarse directamente para elegir una asamblea constituyente y no sólo para la elección de representantes en los poderes públicos. Decidió entonces que la convocatoria a una ANC estaba incluida de manera implícita en el derecho a la participación, aunque no hubiera sido expresamente enumerada (TSJ, 2002: 19–36).²

Bajo estas premisas el proceso constituyente se activó en 3 fases: en la primera, se realizó un referendo consultivo para convocar a la ANC el 25 de abril de 1999; en la segunda, se llevó a cabo la elección de los representantes de la ANC el 30 de julio de 1999 y, en la tercera, se activó un referendo consultivo para aprobar el proyecto de

constitución elaborado por la ANC el 15 de diciembre de 1999. Todo este proceso atravesó una ruta jurídico-institucional delicada, marcada por la confrontación entre los llamados “poderes constituidos” y el “poder constituyente”. Esta tensión se expresó en el auto-atribuido carácter originario de la ANC y la “supraconstitucional” que la Corte Suprema de Justicia le atribuyó a ésta (TSJ, 2002: 37–69),³ lo que supuso el abandono *de facto* de la legalidad emanada de la vigente pero supuestamente “moribunda” Constitución de 1961.⁴ La ANC fue concebida como “originaria” y, por tanto, no limitada ni subordinada a los poderes constituidos. A partir de tal condición se convirtió en un instrumento para la reestructuración de los poderes públicos aun antes de promulgada la nueva constitución. (Kornblith, 2003b)

Luego de esta experiencia, la figura del referendo consultivo se utilizó nuevamente en diciembre de 2000 en el marco de la Constitución de 1999 recientemente promulgada. El referendo se activó para consultar al electorado sobre la cesación de todos los cargos directivos de la estructura sindical del país.⁵ Su utilización para este fin generó una amplia polémica puesto que existían serias dudas acerca de si trataba de una “materia de alcance nacional” o de ámbito restringido al sindical. Se debatió, a su vez, acerca de su naturaleza vinculante o no y acerca de otras cuestiones de carácter procedimental como el cumplimiento de los lapsos para su convocatoria. Todas estas materias fueron decididas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) conforme con las aspiraciones de los parlamentarios de las bancadas pertenecientes a la coalición gubernamental, que en esta ocasión fungieron como los promotores de la consulta. (TSJ, 2000:145–157)

Entre estas experiencias y la realización del referendo revocatorio presidencial el 15 de agosto de 2004, hubo dos tentativas fallidas de utilizar los mecanismos de democracia directa por parte de sectores adversos al presidente y su proyecto político. La primera tentativa fue organizada por diversos partidos y grupos de la sociedad civil que se propusieron convocar varios referendos consultivos. Uno era, por ejemplo, sobre la enmienda a la Constitución para recortar el período presidencial de 6 años y otro acerca de la renuncia presidencial. En noviembre de 2002, los promotores de estas iniciativas presentaron ante el CNE cerca de 2 millones de firmas para activar el referendo acerca de la renuncia presidencial. El órgano electoral aprobó luego la convocatoria de la consulta

para el 3 de febrero de 2003. No obstante, el 22 de enero de 2003, a escasas semanas de su realización, una decisión de la Sala Electoral del TSJ anuló la convocatoria del referendo por encontrar vicios en la conformación de la junta directiva del organismo electoral.⁶

La segunda tentativa fallida consistió en el primer intento de convocar un referendo revocatorio presidencial. Con este propósito, 3.2 millones de solicitudes fueron reunidas en febrero de 2003 a través de una iniciativa articulada por diversos grupos opositores, denominada el “firmazo”, en sustitución del suspendido referendo. Las solicitudes fueron presentadas ante el CNE el 20 de agosto de 2003. En este caso la mayoría progubernamental del órgano comicial decidió en contra de la iniciativa. Los miembros alegaron el incumplimiento de “formalidades esenciales” por parte de los promotores de la consulta, como la extemporaneidad de la recolección de firmas y la falta de mención del organismo electoral en el encabezado de las planillas. (CNE, 2003a)

Este examen del uso de los mecanismos de la democracia directa en Venezuela con anterioridad a la activación de la revocatoria del mandato presidencial revela que la puesta en marcha de los mecanismos de la democracia directa entre 1999 y 2003 fue intensa, que carecía del debido desarrollo legal e institucional y que requirió para cada caso decisiones que no fueron jurídicamente consistentes entre sí. 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, a excepción de la consulta acerca de la renovación de la dirigencia sindical promovida por el oficialismo. En cada oportunidad en que los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por la ciudadanía, en particular por sectores opositores al gobierno, tropezaron con severos impedimentos para su activación. En cambio, su desarrollo fue facilitado cuando se trató de procesos cuya iniciativa correspondió al oficialismo. Todos estos aspectos se acentuaron en ocasión de la promoción de la revocatoria del mandato presidencial.

Después del referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004 tuvieron lugar dos consultas referendarias de alcance nacional, vinculadas con la reforma de la constitución de 1999. En la primera ocasión, el 4 de diciembre de 2007, el presidente Chávez sometió a la consideración de la Asamblea Nacional una propuesta integral de reforma

constitucional de 33 artículos. Luego de ser ampliada y modificada por la Asamblea, la propuesta final constaba de 69 artículos y abarcaba materias fundamentales como la definición político-administrativa del país, la redefinición del concepto de propiedad, el fortalecimiento de las competencias presidenciales y la reelección indefinida del presidente, la consagración de un estado socialista, la constitucionalización de los concejos comunales del poder popular, de las misiones y de fondos extrapresupuestarios, entre otras.⁷ En el referendo la propuesta oficial fue derrotada por estrecho margen, el NO obtuvo 50,7% y el SI 49,29%.⁸ La segunda consulta tuvo lugar el 15 de febrero de 2009. En esta ocasión el presidente con el aval de la Asamblea Nacional, sometió a la consideración del electorado la enmienda de la constitución limitada a admitir la elección indefinida de los cargos de elección popular. Esta vez el resultado favoreció al presidente; el SI obtuvo 54,85% y el NO 45,14%. La abstención, por su parte, se ubicó en 29,67%.⁹

Siguiendo el patrón antes señalado, en ambos procesos se verificó un exacerbado ventajismo pro gubernamental. Todas las controversias de fondo y de forma asociadas a las dos consultas fueron zanjadas expeditamente y a favor del oficialismo. Los aspectos legales, institucionales, organizativos y procedimentales de ambas consultas fueron ampliamente facilitados y acomodados para promover los objetivos gubernamentales.

La Revocatoria de Mandato y las Soluciones Institucionales a la Crisis Política en Venezuela (2002–2004)

La revocatoria de mandato surgió, como se dijo, de las deliberaciones de la ANC. Los representantes de la coalición gobernante tuvieron una presencia hegemónica en la Asamblea y ocuparon el 95% de los cargos (a partir de aproximadamente 65% de los votos) de modo que en el diseño institucional resultante se impuso el proyecto sociopolítico de los nuevos ocupantes del poder. En el tratamiento de algunos temas polémicos hubo importantes divergencias entre el bloque mayoritario y la exigua representación opositora (por ejemplo en los temas del parlamento unicameral, el cambio de nombre de la república, la reelección presidencial) y en otros temas se expresaron diferencias relevantes dentro del bloque mayoritario (como la libertad de expresión y los derechos indígenas). Sin embargo, respecto de la revocatoria de mandato no hubo divergencias de relieve en las deliberaciones de la ANC.

No obstante, la dinámica sociopolítica subsiguiente llevó a colocar la figura de la revocatoria de mandato en el centro de la confrontación y del debate políticos, como expresión de la creciente polarización y el antagonismo que caracterizaba las relaciones entre el gobierno y la oposición en aquellas circunstancias y que sigue marcando la larga presidencia de Chávez.

Los sectores de oposición intentaron desplazar del poder al presidente Chávez a través de diversas acciones institucionales y no institucionales; como fueron las masivas movilizaciones y marchas de protesta durante los años 2002 y 2003, la solicitud de renuncia, el breve desplazamiento del poder y el fallido golpe de estado de abril 2002, el paro petrolero de diciembre 2002–febrero 2003 y las iniciativas de recolección de firmas para convocar un referendo consultivo acerca de la renuncia presidencial entre 2002 y 2003. El fracaso de todos estos intentos hizo que la revocatoria del mandato adquiriese especial relevancia y fuerza como mecanismo institucional y electoral dentro de la estrategia opositora para remover al mandatario. En la medida en que los sectores opositores fueron identificándose con el uso de la revocatoria del mandato presidencial y se aproximaba la fecha de su posible convocatoria (19 de agosto de 2003), la polémica en torno a dicha figura se acrecentó.

Las agudas tensiones del año 2002 dieron lugar, entre otras cosas, a un complejo mecanismo de negociación entre representantes gubernamentales y las fuerzas opositoras, bajo la facilitación de actores internacionales. En el país se estableció la llamada *Mesa de Negociación y Acuerdos* desde septiembre 2002 hasta mayo 2003, que contó con la facilitación y presencia física durante largos meses del Secretario General de la OEA, César Gaviria, y su equipo, así como de representantes del Centro Carter y del PNUD. Como resultado quedó establecida la pertinencia de la revocatoria de mandato como mecanismo para procurar una solución “constitucional, pacífica, democrática y electoral” a la crisis política. Así quedó plasmado en el acuerdo emanado de la *Mesa de Negociación y Acuerdos*:

“12. Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la *Síntesis Operativa* para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la solución de la crisis del país por la vía electoral, coincidimos en que dicha solución se logra con la aplicación del

Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (Gobernadores, Alcaldes, Legisladores Regionales y Diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales.” (Mesa de Negociación y Acuerdos, 2003)

Es así como esta figura pasó a ubicarse en el centro del debate y de la acción política en Venezuela y fue reconocida y promovida por la comunidad hemisférica (y más allá de la misma) como el canal institucional apropiado para la tramitación y canalización del conflicto político en el país.

2. LA ACTIVACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO PRESIDENCIAL Y DEL REFERENDO REVOCATORIO DEL 15 DE AGOSTO DE 2004

La revocatoria del mandato presidencial fue puesta en marcha luego de la designación de una nueva junta directiva del CNE en agosto de 2003 y de la aprobación de las primeras normas para regular esta figura en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). Las normas establecieron las fases de recolección, verificación y reparo de solicitudes, convocatoria y realización del referendo revocatorio.¹⁰

En octubre de 2003 los partidos de oposición, promotores de la revocatoria del mandato presidencial, participaron formalmente al ente comicial su intención de activarla. La recolección de las firmas tuvo lugar en noviembre de 2003, producto de la cual se recogieron y entregaron 3.4 millones de solicitudes, cifra que excedía con creces las 2.4 millones necesarias.¹¹ El organismo electoral puso en marcha una variedad de mecanismos destinados a impedir la convocatoria del referendo revocatorio. Estos

procedimientos incluyeron el retraso y alargamiento artificial de todas las fases del proceso, la anulación discrecional de solicitudes y de firmas, la imposición de una fase de reparo de 1 millón de firmas consideradas dudosas por el CNE y la discriminación en contra de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial, entre otros. La tenacidad de los solicitantes y las presiones internas e internacionales finalmente obligaron al ente comicial—y al gobierno—a reconocer la existencia de 2.4 millones de solicitudes válidas y a convocar formalmente el acto comicial en junio de 2004.

El referendo revocatorio tuvo lugar el 15 de agosto de 2004, aproximadamente un año después de la introducción de la primera solicitud y apenas una semana antes de la finalización del cuarto año de gobierno del presidente. La pregunta sometida al electorado fue: “¿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?” Se evitó la mención al acto de revocar y se sugirió la ilegitimidad de interrumpir el mandato presidencial. Contrariando la práctica convencional y la experiencia venezolana previa, la respuesta “NO” ocupó el primer lugar en la boleta electoral. El resultado del referendo revocatorio favoreció al presidente y le garantizó su permanencia en el cargo. La opción “NO” obtuvo 5.800.629 votos (59%) y la opción “SI” logró 3.989.008 votos (40,6%). La abstención alcanzó el 30,08% de los electores habilitados para sufragar (Kornblith, 2005; Súmate, 2004a, 2004b; CNE, 2004¹²).

3. CONTENIDOS DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato forma parte de la institucionalidad asociada a la democracia directa o democracia participativa.

Consagración Constitucional de la Democracia Directa y de la Revocatoria de Mandato

En continuidad con la pregunta aprobada en el referendo consultivo que dio lugar a la convocatoria de la ANC, en el *Preámbulo* de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se afirma que el nuevo texto tiene como objetivo: “... refundar la

República para establecer una sociedad democrática, *participativa y protagónica,...*”
(Énfasis añadido).

En el artículo 5 de la CRBV se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa (democracia participativa) e indirecta (democracia representativa):

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce *directamente* en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e *indirectamente*, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.” (Énfasis añadido).

Al igual que en las constituciones de Colombia (1991), Ecuador (1998) y Bolivia (reforma del 2004) la forma de gobierno se define como *participativa* en alusión a la presencia de mecanismos de democracia directa como son los referendos, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, entre otros. Pero a diferencia de esos países, en la CRBV la revocatoria de mandato moldea de manera sustantiva la forma de gobierno:

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, *participativo*, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y *de mandatos revocables*.” (CRBV, Art. 6, Énfasis añadido)

Utilizando una redacción semejante a la del artículo 103 de la constitución colombiana de 1991, se enumera una amplia gama de mecanismos de participación:

“Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, *la revocatoria del mandato*, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la

empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.” (CRBV, Art. 70, Énfasis añadido).

Hasta antes de la promulgación de las recientes constituciones de Ecuador (2008, arts. 61 y 105) y de Bolivia (2009, art. 240), Venezuela era el único país de América Latina que consagraba la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la república. Otros países de América Latina contemplan la revocatoria de mandato para algunos cargos electivos. La constitución ecuatoriana de 1998 incluía la revocatoria de mandatos de diputados, al igual que la legislación panameña. En Argentina está prevista en algunas provincias, en Colombia para gobernadores y alcaldes y en Perú para alcaldes y otras autoridades regionales. (IDEA, 2008; Zovatto, 2008).

De los instrumentos de democracia directa existentes, esta figura es la menos difundida y menos utilizada no sólo en América Latina sino en el mundo. Existen dos grandes tipos de revocatoria de mandato: aquel que requiere la participación popular tanto para activarla como para aprobarla (*full recall*); y aquel que requiere la participación popular en una fase, bien sea para aprobarla o para activarla, correspondiéndole la fase complementaria a alguna autoridad legitimada para ello (*mixed recall*) (IDEA, 2008). La revocatoria de mandato contemplada en la constitución venezolana corresponde al primer tipo, al igual que la consagrada en los demás países latinoamericanos mencionados anteriormente. Es también la fórmula que se aplica en otros países del mundo como Bielorrusia, Etiopía, Kiribati, Kyrgystan, Micronesia, Nigeria y Palau, para la revocatoria de mandato de autoridades nacionales o Alemania, Estados Unidos, Rusia y Taiwán, para la revocatoria de autoridades regionales y locales. Austria, Alemania, Islandia, Palau, Rumania, Serbia, Taiwán y Turkmenistán utilizan la fórmula mixta, donde la iniciativa para revocar el mandato emana de autoridades tales como los parlamentos y se aplica a altas autoridades ejecutivas, mientras que la aprobación requiere del voto popular mediante un referendo. Finalmente, en Uganda la iniciativa para revocar el mandato de los miembros del parlamento surge de los electores,

en tanto que la aprobación corresponde al jefe del parlamento en consulta con el órgano electoral.¹³

En el caso venezolano, el diseño general de la revocatoria de mandato se consagra en la CRBV.

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.” (Énfasis añadido, CRBV, Art. 72).

La inclusión de la democracia directa o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América Latina, sin embargo en la constitución venezolana vigente la democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión queda plasmada en el texto vigente, entre otros aspectos, cuando se prescinde de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (Art. 6), se excluye del texto la mención a los partidos políticos denominándolos “asociaciones con fines políticos” y se prohíbe el financiamiento público de sus actividades (Art. 67). Además, por la tendencia general a exacerbar el poder ejecutivo en detrimento del principio del equilibrio entre los poderes. (Kornblith, 2004).¹⁴

Rasgos Que Definen la Revocatoria de Mandato en Venezuela

De acuerdo con el artículo 70 de la CRBV los principales rasgos definitorios de la revocatoria de mandato en Venezuela son:

- Se aplica a todos los cargos de elección popular a nivel nacional, regional y local;
- No se aplica a funcionarios que ejercen cargos públicos por designación;
- Sólo puede ser activada luego de transcurrida la mitad período del mandato del funcionario electo;
- No se requiere una justificación para ser activada;
- La iniciativa corresponde a los electores inscritos en la circunscripción electoral del funcionario electo sujeto a la revocatoria;
- Para ser activada se requiere la manifestación de voluntad de al menos el 20% de los electores de la circunscripción electoral del funcionario;
- En el caso de no prosperar la revocatoria de mandato, no se puede convocar otro proceso durante el período de gobierno del funcionario sujeto a la revocatoria;
- La permanencia en el cargo del funcionario cuya revocatoria ha sido solicitada debe decidirse en un referendo popular en el que pueden participar todos los electores de la circunscripción electoral en la que fue elegido el funcionario;
- Para que dicho referendo tenga validez debe concurrir al menos el 25% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente;
- Para que prospere la revocatoria de mandato en el referendo correspondiente, debe pronunciarse a favor de la misma al menos el mismo número de electores que en su momento votaron a favor del funcionario electo;
- La sustitución del funcionario revocado tiene lugar en una votación separada del referendo revocatorio, en los casos en que las normas existentes establezcan que la misma deba hacerse mediante una elección.
- Los diputados cuyo mandato fue revocado quedan inhabilitados para optar a cargos de elección popular para el período siguiente (CRBV, Art. 198).
- Si se produce la revocatoria de mandato del presidente de la república después de cumplido el cuarto año de gobierno, el cargo vacante —la falta absoluta—es suplido por

el vice-presidente ejecutivo (designado por el presidente) y no mediante elección popular (CRBV, Art. 233).

El Desarrollo Normativo de la Revocatoria de Mandato en Venezuela

La revocatoria de mandato, al igual que los demás medios de participación política enumerados en el artículo 70 de la C RBV, carecía en el año 2003 (año de activación de la revocatoria de mandato) de la ley específica exigida por el mencionado artículo. Esta tampoco existe en el momento de presentar este trabajo (abril 2009). Sólo el referendo consultivo estaba contemplado en la LOSPP promulgada en diciembre de 1997, es decir con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva constitución.

Ante la carencia de la ley que regule esta figura, se llenó el vacío de manera expedita y acomodaticia e incurriendo en graves distorsiones. Bajo la presión de la inminente activación de la revocatoria del mandato presidencial se tomaron decisiones y se elaboraron interpretaciones en temas claves como la determinación de la mitad del período presidencial; la participación del presidente revocado como candidato en la elección del sustituto (materia que el TSJ nunca decidió aun cuando recibió diversas solicitudes de interpretación al respecto); la demarcación del lapso válido para recolectar las firmas para solicitar la revocatoria de mandato (i.e. antes o después de la mitad del período); la definición de los requisitos de los solicitantes y organizaciones autorizadas para promover la revocatoria de mandato; las condiciones de validez del resultado electoral; etc. En estas decisiones participaron los órganos jurisdiccionales, particularmente las Salas Constitucional y Electoral del TSJ.

La activación de la revocatoria de mandato también se enfrentó con el delicado problema de la designación de las nuevas autoridades electorales. Le correspondió a la Sala Constitucional del TSJ nombrar de manera provisional y por vía excepcional a los miembros del CNE en agosto 2003, ante la incapacidad política de la Asamblea Nacional de hacerlo debido a la falta de acuerdo de sus miembros, que debían escoger a los titulares del poder electoral con el voto de dos tercios de los diputados. (Kornblith, 2003a).

Junto con su designación, la Sala Constitucional les confirió una amplia potestad normativa a las nuevas autoridades electorales para regular todos los aspectos de la puesta en marcha de la revocatoria de mandato, a fin de cubrir el antes mencionado vacío legal. El CNE adoptó como perspectiva que la revocatoria de mandato no podía asimilarse a la legislación existente sobre el referendo consultivo y que incluso podía alejarse de la materia estrictamente electoral ya que se trataba de un mecanismo de participación directa y no de una elección convencional, enfoque que avaló y propició el TSJ. También se auto-atribuyó amplias facultades para intervenir en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio, con lo que tergiversó severamente su naturaleza participativa y ciudadana.

La definición normativa y operacional de la revocatoria de mandato se convirtió en un ámbito de intensa confrontación y diatribas políticas. El enfoque adoptado y las reglas resultantes fueron intrínsecamente afectados por el ambiente de polarización y confrontación política puesto que se definieron al calor de esas tensiones y durante el desarrollo de las diversas fases del proceso revocatorio. Esas reglas se delinearon teniendo en cuenta los intereses y las fortalezas y debilidades de los actores directamente involucrados, calibrando las ventajas y desventajas que cada decisión acarrearía para cada una de las partes. Como los órganos habilitados para regular esta figura estaban dominados por representantes del gobierno, las normas fueron ideadas para asegurarles ventajas a los ocupantes del poder. En definitiva, la elaboración normativa estuvo sustantivamente marcada por la coyuntura, los antagonismos sociopolíticos y la hegemonía oficialista, por lo que careció de la necesaria imparcialidad, pluralismo y objetividad requeridos para definir instituciones sensibles y complejas. Ello generó normas y decisiones de dudosa legalidad o abiertamente ilegales (Peña Solís, 2003). A su vez, tales normas y su aplicación ventajista contribuyeron significativamente al resultado final de la consulta.

Las Reglas de Juego de la Revocatoria del Mandato

Las Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular (Normas) fueron sancionadas por el CNE en septiembre de 2003 (CNE, 2003b).

Adicionalmente el órgano comicial dictó un amplio número de resoluciones para atender diversas materias asociadas a las fases de recolección, verificación y reparo de firmas, y convocatoria y realización del referendo revocatorio. Algunas de las materias controversiales no decididas con anterioridad por el TSJ fueron plasmadas en las *Normas*, entre las que destacan que la recolección de firmas sólo podía tener lugar después de ocurrida la mitad del período y que la aprobación de la revocatoria del mandato de un funcionario electo requiere que los votos a favor superen los votos en contra, regla no establecida en la CRBV.

A través de las *Normas* mencionadas y la profusión de resoluciones y de decisiones *ad hoc* que siguieron se definió una compleja madeja de fases y sub-fases y de criterios de validación o impugnación de los diversos aspectos del proceso revocatorio que se apartaron sensiblemente de la experiencia previa, de la legislación existente y de la cultura comicial prevaleciente en el país para ese momento. Se produjeron 2 reglamentos, 46 resoluciones, 2 instructivos de procedimientos y 3 solicitudes de créditos adicionales para activar la revocatoria del mandato presidencial. (Martínez, 2004).

Entre los aspectos más polémicos destaca la excesiva intromisión del órgano estatal, el CNE, en todos los aspectos del proceso revocatorio. Se diseñó un intrincado cronograma según el cual debían transcurrir 6 meses desde la aprobación de la recolección de firmas hasta la realización del referendo revocatorio, pero que en la práctica se extendió hasta 11 meses por retrasos atribuibles, en su mayoría, al CNE. Se impusieron condiciones excesivamente onerosas a los ciudadanos y las organizaciones para la recolección de las firmas de apoyo a la solicitud de la revocatoria de mandato, limitando el derecho a la participación. Se consagró el ventajismo a favor del gobierno en las diversas etapas del proceso y en las diferentes instancias institucionales involucradas en la realización del mismo. (Kornblith, 2005)

La fase más cuestionada fue la de la verificación de las solicitudes, que se extendió por más de 100 días aun cuando según las *Normas* sólo debía durar 30 días. Los criterios empleados para la validación y anulación de firmas se fueron definiendo y agregando a medida que avanzaba el proceso y se constataba que existía el número suficiente de solicitudes para activar la revocatoria del mandato presidencial.¹⁵ Se fueron diseñando y aplicando artilugios para eliminar el mayor número de solicitudes a fin de

evitar la convocatoria del referendo revocatorio. La imposición acomodaticia de nuevos criterios de invalidación resultó en la eliminación caprichosa de más de un millón de solicitudes, utilizando, entre otros mecanismos, la aplicación retroactiva de normas que se definieron después de culminado el proceso de recolección, como en el deplorable caso de las planillas de recolección de firmas con caligrafía similar o las llamadas “planillas planas”.¹⁶

Al sustraerse la definición normativa de la legislación electoral existente y al no existir normas previamente acordadas, las reglas fueron definidas de manera *ad hoc* y acomodaticia, afectando la seguridad jurídica del proceso y los derechos de las partes, en particular los de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial. Ello produjo, entre otras consecuencias, una severa confrontación institucional entre la sala electoral del TSJ y el CNE, y entre dicha sala y la sala constitucional, a propósito del espinoso tema de la anulación de solicitudes con caligrafía similar o “planillas planas”. Esta confrontación institucional puso en entredicho la separación de poderes, evidenció la fragilidad del estado de derecho en el país y consagró precedentes restrictivos para el cabal ejercicio de la participación política. (Brewer-Carías et al., 2004)

Otro aspecto especialmente crítico y cuestionable fue la divulgación de los nombres y otros datos de los electores firmantes de las solicitudes de revocatoria de mandato, lo cual pervirtió la regla del secreto del voto y dio lugar a la retaliación en contra de los firmantes opositores, disolviendo las virtudes de la llamada democracia participativa. En las *Normas* se estableció la controversial disposición de publicar el número de cédula de identidad de los solicitantes una vez finalizado el proceso de validación de firmas (Art. 31) con el propósito aparente de proteger al elector frente a la eventualidad de un tratamiento incorrecto de su solicitud.¹⁷ No obstante antes de la finalización de dicha fase la información fue entregada por el CNE al comando de campaña del presidente, quien la utilizó en un sentido contrario al explicitado en la disposición, convirtiéndose la decisión del CNE en el soporte para urdir la intimidación, discriminación y retaliación en contra del votante opositor.

De este modo, los nombres y demás datos personales de los 3.4 millones de electores solicitantes de la revocatoria de mandato presidencial fueron publicados en la página web del diputado Luis Tascón, del partido de gobierno *Movimiento Quinta*

República (MVR). Muchos de los que aparecieron en la llamada “lista de Tascón” fueron destituidos de cargos públicos; se les negó la documentación oficial y el acceso a servicios públicos; los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones; los firmantes fueron conminados a retirar sus nombres en la fase del reparo; etc.¹⁸ Ninguno de los órganos responsables de la defensa de los derechos del ciudadano, como el Defensor del Pueblo o la Fiscalía General, se pronunció en contra de esa práctica discriminatoria. Tampoco fue sancionado el diputado ni quienes utilizaron la información en contra de los electores. Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública por el uso de este dispositivo, a inicios del año 2005 el presidente Chávez hizo un llamado tardío e ineficaz a “enterrar la lista de Tascón”—sin condenarla—pero el daño ya estaba consumado y la lista siguió haciendo estragos mucho más allá de aquel evento comicial.¹⁹

En definitiva, en el delicado balance que debe existir entre la preservación de los derechos de los electores que procuran la revocatoria de mandato de un funcionario electo y los derechos del funcionario cuyo mandato se pretende revocar, la balanza se inclinó ostensible y sistemáticamente a favor del funcionario, en particular del presidente de la república, pues en contra de los ciudadanos. Este desequilibrio derivó de la combinación y mutuo refuerzo entre el sesgo intrínseco de las normas utilizadas para reglamentar el proceso, la aguda polarización política del país, la parcialización y falta de autonomía de las autoridades electorales y de los demás poderes y su sumisión ante el poder ejecutivo. En síntesis, la fragilidad general del estado de derecho afectó negativamente la puesta en marcha de la revocatoria de mandato en el país. A su vez, las distorsiones de la aplicación de esa figura contribuyeron a acentuar la debilidad del estado de derecho y, en consecuencia, la indefensión de la ciudadanía ante los abusos del poder.

4. BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato es el instrumento de democracia directa que genera mayor polémica y, a su vez, es el de menor difusión en el mundo. Al hacer el balance de las ventajas y desventajas de esta figura, es conveniente diferenciar sus características y consecuencias intrínsecas respecto de aquellas vinculadas a la peculiar circunstancia

venezolana. Adicionalmente, dada la escasa experiencia internacional con el uso de esta figura para cargos de alta investidura, es difícil apreciarla más allá de este caso.²⁰

Respecto de otras figuras de democracia directa como son los referendos y la iniciativa popular, la revocatoria de mandato es la más polémica y menos difundida y utilizada internacionalmente. Como ya se señaló, en muy pocos países se ha consagrado—y menos aun utilizado—para cargos de alta investidura. En los pocos países que la han adoptado, se contempla mayormente para el ámbito local o regional o para las autoridades parlamentarias en el ámbito nacional. Por otro lado, en los pocos países en los que está consagrada dicha figura, no ha sido utilizada con profusión. Dada esta escasa experiencia, no es fácil generalizar las conclusiones de los casos específicos.²¹

Relación Democracia Directa y Democracia Representativa

La evaluación de la revocatoria de mandato forma parte de un debate amplio acerca de las relaciones entre la democracia representativa y la democracia directa, por un lado,²² y, acerca del impacto del diseño constitucional e institucional sobre la dinámica sociopolítica, por el otro.

Se le atribuye a la democracia directa un potencial importante para complementar y enriquecer la democracia representativa al posibilitar la apertura de canales alternativos de participación ciudadana, que muchas veces pueden ser activados a pesar de la oposición de los que detentan el poder político. Esta tiene una especial capacidad para generar agrupaciones autónomas en la sociedad civil y para desbloquear procesos políticos, a veces extremadamente monopolizados por quienes ocupan posiciones de poder. No obstante, las agrupaciones partidistas y otras organizaciones e instituciones tradicionales pueden convivir cómodamente con las instituciones de la democracia directa e incluso utilizarlas exitosamente.

Desde la óptica del diseño institucional, debe notarse que para activar las potencialidades virtuosas de esta figura la definición normativa y su uso efectivo deben estar adecuadamente protegidos por el buen funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, tales como la separación e independencia de poderes y la vigencia del estado de derecho. Igualmente, el diseño de las condiciones y características

de estas figuras debe ser consistente y viable, armonizándolo adecuadamente con el conjunto de las instituciones vigentes. Un diseño defectuoso o su uso irresponsable pueden generar versiones plebiscitarias y mayoritarias extremas de la democracia, en detrimento de los derechos de las minorías o, también, pueden generar frustraciones en quienes promueven estos mecanismos de manera fundamentada, sincera y entusiasta.

Relación Revocatoria de Mandato y Diseño Institucional: Equilibrio Entre Participación y Gobernabilidad

La revocatoria de mandato es una figura a disposición del electorado para amenazar con una sanción o sancionar institucionalmente al gobernante que no satisface sus expectativas. Su utilidad como instrumento de control ciudadano vertical (*vertical accountability*)²³ depende, sin embargo, del modo en que la revocatoria de mandato se defina, tanto en su concepción general como en sus aspectos operativos.

La revocatoria de mandato tal como se la conoce en los países que la consagran no requiere de una justificación legal sino generalmente de orden político. En algunos casos la legislación exige que se expliciten las razones políticas que llevan a los ciudadanos a convocar la revocatoria de mandato (por ejemplo, incumplimiento del programa de gobierno ofrecido), en otros no se exige ese requisito mínimo. Ello puede llevar fácilmente a la trivialización o desviación de su uso, razón por la cual se establecen condiciones exigentes para su activación, a fin de proteger a los funcionarios electos en contra del uso frívolo y/o irresponsable de la figura.²⁴ A su vez, tales condiciones no pueden llegar a ser tan onerosas y difíciles al extremo de impedir *de facto* la activación de la revocatoria de mandato cuando existan sólidas bases para ello.²⁵ Es decir, se requiere un adecuado equilibrio entre los requisitos ideados para activar los derechos de los ciudadanos y los disponibles para proteger los derechos de los funcionarios electos.

En el momento de considerar la conveniencia de consagrar en un orden institucional la figura de la revocatoria de mandato es importante evaluar su inserción en el conjunto del orden político-institucional a fin de armonizarla con los demás principios, reglas y procesos del mismo. Una perspectiva posible para ello es tomar en cuenta su impacto sobre los valores de la *participación* y de la *gobernabilidad*, propios del orden democrático, y evaluar los costos y beneficios asociados a su uso.

A la luz de ese criterio, se puede argumentar que en el caso venezolano la decisión original de constitucionalizar la revocatoria de mandato y los demás instrumentos de democracia directa se tomó privilegiando el valor de la participación a expensas del valor de la gobernabilidad. No obstante, al calor de la dinámica sociopolítica, los ocupantes del poder—interesados en la gobernabilidad del proyecto sociopolítico en marcha—pretendieron revertir el sesgo inicial, dificultando al máximo la activación y concreción de esta figura, para lo cual se diseñaron sobre la marcha y de manera *ad hoc* un cúmulo de obstáculos operacionales y políticos. A su vez, estos impedimentos fueron reforzados con decisiones judiciales, administrativas e institucionales igualmente caprichosas y parcializadas que limitaron y distorsionaron el carácter participativo de la figura.

Revocatoria de Mandato y Nivel Político-Administrativo

Una decisión fundamental es la referida a la determinación del ámbito político-administrativo y los cargos para los que se aplicará la revocatoria de mandato. Se deberá evaluar si es deseable o viable utilizarla en el ámbito nacional, regional y/o local, para todas o algunas de las autoridades electas, e incluso para autoridades públicas designadas (como en algunos estados de los Estados Unidos y en el Perú). Así, se puede resolver que todos los cargos de elección popular sean revocables o sopesar las ventajas y desventajas de la aplicación de esta figura en cada ámbito político-administrativo y cargo electo, reservando su utilización para aquellas circunstancias en las que puedan obtenerse los mayores beneficios con los menores costos. El primer enfoque corresponde al caso venezolano, y recientemente a Bolivia y a Ecuador; la segunda perspectiva atañe al resto de los países en los que esta figura existe.

Las fricciones, las tensiones y la disrupción de las actividades normales que genera la figura de la revocatoria de mandato, se reducen cuando se aplica en el ámbito regional y local mientras que se potencian en el ámbito nacional, particularmente cuando se trata de la presidencia. La revocatoria de mandatos de mayor jerarquía podría acarrear mayor participación de amplios sectores de la población pero podría también producir mayores costos en términos de gobernabilidad y del uso abusivo de la institucionalidad

en órdenes socio-políticos frágiles. En consecuencia, a la luz de la búsqueda de un adecuado balance entre participación y gobernabilidad, cuando se quiera otorgar a la ciudadanía un mecanismo para desplazar prematuramente a autoridades electas que han perdido el apoyo popular, luce más aconsejable emplear esta figura en ámbitos locales y regionales, que en el nivel nacional.

Revocatoria de Mandato y Ciclos Político-Electorales

Al considerar la inclusión de la revocatoria de mandato en el orden institucional también se debe tomar en cuenta su interacción con otros eventos comiciales. Aquí deben evaluarse al menos tres aspectos: el impacto de la proliferación de comicios sobre la dinámica fiscal y económica; sobre la eficacia de la gestión gubernamental; y sobre la dinámica sociopolítica.

La multiplicación de eventos comiciales, regulares o imprevistos, genera el incremento del gasto electoral, circunstancia evidente en el caso venezolano.²⁶ Esto debe ser considerado, por ejemplo, cuando se evalúe si conviene que en el mismo acto de revocar el mandato se proceda a la elección del sucesor o si se efectúan en dos actos comiciales separados. Por su parte, las autoridades ocupadas en reelegirse constantemente tanto mediante procesos regulares como mediante referendos y revocatorias de mandato pueden descuidar fácilmente la acción de gobierno, o estar tentados a adecuarla a las demandas del ciclo electoral, o simplemente generar políticas a fin de favorecer su permanencia en el poder.²⁷ Finalmente la proliferación de eventos comiciales puede exacerbar las pasiones políticas, lo cual se acentúa en el caso de la revocatoria de mandato, por su naturaleza intrínsecamente confrontacional y polarizadora.

En la CRBV se consagró un cronograma electoral implícito exigente y recargado, que genera la multiplicación de procesos comiciales regulares. Así, las autoridades regionales se eligen cada 4 años, las parlamentarias cada 5 y el presidente de la república cada 6 años; adicionalmente, dada la complejidad de las elecciones regionales y locales las mismas se dividen en dos grupos. Si a ello se agrega la posibilidad de activar revocatorias de mandatos para cualquier cargo de elección popular a la mitad del

respectivo período de gobierno y la eventualidad de activar referendos consultivos, abrogatorios y/o aprobatorios en cualquier momento, puede producirse una sobrecarga comicial y de las tensiones asociadas a dichos eventos, como efectivamente ha ocurrido en el país. Entre los años 2000 y 2009 han tenido lugar 10 eventos comiciales en el país, algunos de los cuales han estado caracterizados por altos niveles de abstención, desconfianza en el organismo electoral y acentuación de las tensiones entre el oficialismo y la oposición y al interior de cada bloque.²⁸

El ciclo político-electoral regular (sin referendos y revocatorias de mandato) es costoso desde el punto de vista fiscal y puede afectar la gobernabilidad, tanto por las tensiones políticas que genera como por la interrupción de la acción normal del gobierno. Este ciclo crea incentivos para manipular el proceso fiscal y promover políticas públicas que provean adhesiones a los ocupantes del poder. A su vez genera en la oposición el incentivo constante de cuestionar y confrontar las políticas gubernamentales en la búsqueda de oportunidades para desplazar y sustituir a los ocupantes del poder. Toda esta dinámica de estímulos asociados al ciclo político-electoral regular se exagera con la inclusión de los instrumentos de la democracia directa en el ámbito nacional, en particular con la revocatoria del mandato presidencial. Comparadas con elecciones de otros niveles político-administrativos, las elecciones presidenciales tienden a acentuar las pasiones y la polarización y a generar los mayores estímulos para acomodar el ciclo económico-electoral. Estas posibilidades y tentaciones se acentúan en el caso de la revocatoria del mandato presidencial. Al menos esa es una conclusión que puede obtenerse del examen del caso venezolano.

Revocatoria de Mandato y Período de Gobierno

La revocatoria de mandato debe armonizarse con otras fórmulas existentes para sustituir a gobernantes electos mediante vías institucionales. El primer gran recurso son las elecciones mediante las cuales se puede reelegir a un gobernante apreciado o desplazar del poder a un funcionario indeseado. Este mecanismo es el menos traumático, el más institucional y el que genera mayor participación. No obstante, no puede ser utilizado como mecanismo para desplazar a un funcionario electo antes de la culminación de su

período de gobierno, posibilidad que justifica la revocatoria de mandato. Sin embargo, la incorporación de la figura de la revocatoria de mandato en el ámbito presidencial (o de otro nivel) puede depender parcialmente de la manera en que esté definida la relación entre la duración de período de gobierno (períodos cortos o largos) y la posibilidad de reelección (inmediata o no, por tiempos indefinidos, por períodos limitados consecutivos o no). Los períodos largos podrían justificar en mayor medida la existencia de la revocatoria de mandato que los períodos cortos, ya que en el primer caso podrían hacerse menos tolerable la presencia de gobernantes indeseables.²⁹

Por ejemplo un período presidencial de 4 años con reelección inmediata es una fórmula que dota al ciudadano de una capacidad eficaz para premiar o castigar oportunamente al gobernante de turno. Piénsese que el referendo revocatorio presidencial en Venezuela tuvo lugar a menos de una semana de cumplirse el cuarto año de gobierno. Si el período presidencial hubiese sido de 4 años y no de 6, en dicha fecha se hubiera podido votar por la continuación o sustitución del presidente Chávez mediante unas elecciones regulares, pautadas en la constitución y las leyes, que probablemente hubieran generado menor disrupción y polarización que la revocatoria de mandato.

Por otro lado, desde el punto de vista político-institucional la revocatoria de mandato tiene aspectos semejantes a los de la reelección de funcionarios electos. Los regímenes que contemplan la posibilidad de la reelección de autoridades definen disposiciones para asegurar la equidad del juego político-electoral y así evitar el ventajismo que puede derivarse de la presencia de candidatos que ocupan posiciones de poder al entrar en la contienda comicial. Previsiones semejantes deben ser acordadas en el caso de la revocatoria de mandato a fin de evitar el uso abusivo de recursos públicos por parte de los funcionarios sometidos a la revocatoria de mandato en el ejercicio del poder que aun ostentan. Lamentablemente, en el caso venezolano hasta el presente no existen tales regulaciones ni en lo que se refiere a la reelección presidencial ni respecto a la revocatoria de mandato,³⁰ lo cual ha dado lugar a abusos gubernamentales durante las reelecciones presidenciales de los años 2000 y 2006, durante el proceso revocatorio del 2003–04 y que se acentuaron durante las consultas acerca de la reforma constitucional de 2007 y especialmente durante 2009, cuando el único punto a considerar fue la posibilidad de la reelección indefinida de los cargos de elección popular.

Relación Revocatoria de Mandato y Otras Fórmulas Para la Suspensión de Funcionarios Electos

En la democracia existe la posibilidad de suspender a los funcionarios electos por vías legales, que deben ser minuciosamente probadas y adelantadas por las instancias competentes. La suspensión del cargo se origina en justificaciones de carácter legal relacionadas con la comisión de delitos penales (como uso de dinero proveniente del narcotráfico para financiar campañas), o delitos asociados con el ejercicio del cargo (como corrupción, malversación o peculado de fondos públicos), o delitos de carácter político (traición a la patria, violencia contra la población), o por incapacidad para el ejercicio del cargo (incapacidad física o mental).³¹ A diferencia de la revocatoria de mandato, este procedimiento requiere de la presentación de argumentos legales y que la iniciativa procede del parlamento o de otro poder público. No requiere del pronunciamiento directo de la ciudadanía para su activación o consumación.

Si esta figura se encuentra adecuadamente definida en el orden institucional y cuenta con las suficientes garantías como para proteger los derechos y deberes de la autoridad electa y de la ciudadanía, tanto de aquella porción de la población que prefiere la continuación del mandato del funcionario como de aquella que procura su desplazamiento, puede cumplir con las funciones propias de la revocatoria de mandato en lo que se refiere al desplazamiento oportuno de una autoridad indeseada, tal como muestra la experiencia reciente de América Latina, sin acarrear las perturbaciones que la revocatoria de mandato generó en Venezuela.

Adicionalmente, como ya se mencionó, existen fórmulas mixtas para desplazar a las máximas autoridades ejecutivas, como las consagradas en las constituciones de Austria, Islandia, Palau, Rumania, Serbia, Taiwán y Turkmenistan.³² Guardando las diferencias de diseño en cada caso, la iniciativa para el desplazamiento de la máxima autoridad ejecutiva electa surge de alguna instancia institucional, generalmente del cuerpo legislativo, cuando se comprueba la existencia de incumplimientos o impedimentos legales para la continuación en el cargo de la autoridad ejecutiva, pero requiere un pronunciamiento de la población mediante un referendo para su vigencia. Esta es otra manera de generar un balance entre gobernabilidad y participación, al asociar

el desplazamiento de la máxima figura de poder a fuertes controles institucionales, pero refiriéndola en última instancia al pronunciamiento de la población.

La revocatoria de mandato iniciada y aprobada por los electores contiene un componente de participación ciudadana muy importante, que le concede una aparente ventaja respecto de otras fórmulas existentes para el desplazamiento prematuro de gobernantes que se tornaron indeseables. No obstante, son tales los requisitos de objetividad, responsabilidad y sobriedad política e institucional que deben acompañarla, que su realización práctica en condiciones equitativas se hace muy difícil de alcanzar, sobre todo tratándose de las altas autoridades ejecutivas. Por el contrario, es fácil que la figura genere mayores perturbaciones que los beneficios que se propone lograr o que su aplicación en ambientes altamente polarizados no contribuya a la solución de los problemas políticos de fondo, como en los casos de Venezuela y Bolivia.

Balance Final: Condiciones, Incentivos y Alcances de la Revocatoria de Mandato en el Ámbito Presidencial

La revocatoria de mandato requiere simultáneamente la presencia de autoridades electas responsables y conscientes de su papel como representantes de una comunidad; una comunidad de ciudadanos responsable y consciente de su posibilidad de vigilar y sancionar las acciones de sus representados; un entramado legal e institucional capaz de representar y defender de manera adecuada y equilibrada los intereses de la ciudadanía y de los funcionarios electos. La ausencia parcial o total de estos requisitos puede llevar a la degradación de la figura de la revocatoria de mandato, agregando nuevos males al orden sociopolítico que la incluyó con la expectativa de remediarlos.

Tratándose de un juego suma-cero, la revocatoria de mandato exagera las pasiones políticas y genera o acentúa la polarización. Los sectores de oposición pueden sentirse motivados a activar esta figura sistemáticamente puesto que constituye una oportunidad para movilizar el debate y la polémica política, teniendo o no suficiente justificación para ello. A su vez, las autoridades sometidas a la revocatoria de mandato pueden tener los incentivos de manipular la política fiscal y la acción gubernamental en función de asegurar su permanencia en el poder, generando políticas públicas orientadas a ganar apoyos o a perjudicar a los contendores. Igualmente, pueden tratar de acomodar

la institucionalidad a su favor y producir decisiones que beneficien su permanencia en el cargo, apelando al uso ventajista de los recursos públicos disponibles para el ejercicio regular de su cargo.

En un orden institucional frágil frente a las presiones de quienes ocupan el poder, se pueden poner en marcha los mecanismos legales o extra legales para bloquear o desviar la iniciativa de los ciudadanos dispuestos a activar el mecanismo revocatorio, tal como ocurrió en el caso venezolano. A su vez, el mismo sesgo pero en sentido contrario podría activarse en un orden institucional precario en el que existe una predisposición negativa en contra de algún funcionario electo. En este caso, la complicidad institucional podría dirigirse a facilitar en extremo la revocatoria del mandato, legitimándola con la acción popular.

Para albergar adecuadamente a una figura como la revocatoria de mandato, el orden institucional y los actores sociopolíticos deben poseer altos niveles de responsabilidad y compromiso democrático. El orden institucional debe preservar la imparcialidad y objetividad así como asegurar la igualdad de oportunidades para todas las partes. Las reglas de juego deben estar definidas con anterioridad y deben garantizar inequívocamente el equilibrio entre los legítimos intereses de los ciudadanos y de los funcionarios electos. A su vez, la revocatoria de mandato debe interactuar coherentemente con el resto del orden institucional, en aspectos como el ciclo electoral, los períodos de gobierno, las previsiones sobre reelección y las demás fórmulas existentes para desplazar a funcionarios electos.

La experiencia venezolana con la *incorporación, diseño y utilización* de la revocatoria de mandato desembocó en graves distorsiones en estas tres fases del proceso político-institucional asociado a la consagración y activación de la revocatoria del mandato presidencial. Su incorporación derivó de una perspectiva de desplazamiento y desvalorización de la democracia representativa. Su diseño constitucional desestimó su impacto en términos de gobernabilidad, y su reglamentación y puesta en marcha estuvieron signados por el ventajismo oficial y el sesgo anti-ciudadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo.

Quizá una de las lecciones más importantes que pueden derivarse de la experiencia venezolana es la necesidad de evaluar a fondo si existen condiciones políticas

e institucionales adecuadas para que la figura aporte sus potencialidades más positivas. Las condiciones más relevantes se refieren a la posibilidad de hacer uso de la revocatoria de mandato preservando la equidad para todas las partes. El abuso de poder por parte de los funcionarios venezolanos actuales distorsionó la figura hasta tornarla irreconocible.

En la eventualidad de que alguna sociedad considere consagrar la revocatoria del mandato en su orden sociopolítico, es aconsejable sopesar sistemáticamente sus ventajas y desventajas y considerar, a su vez, los requisitos institucionales y políticos asociados con su inclusión. Si en definitiva se resuelve implantar esta figura, es recomendable reservarla para los niveles local o regional.

Notas

¹ El tratamiento de estos referendos y de las experiencias electorales durante el período 1998–2003 en: Kornblith, 2003b.

² Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y luego del Tribunal Supremo de Justicia respecto de este polémico proceso y de los ocurridos en el año 2000 en: TSJ, 2002.

³ La “supraconstitucionalidad” de la ANC significaba que sus actos y decisiones, en tanto poder originario, no estaban sometidos a los mandatos del orden jurídico establecido, incluyendo la constitución vigente. Este carácter fue consagrado por la Corte Suprema de Justicia en una polémica sentencia del 14.10.99, en la cual legitimó la decisión de la ANC de decretar la reestructuración del Poder Legislativo.

⁴ En la ceremonia de toma de posesión (02.02.99), el electo presidente Chávez respondió al juramento de rigor para asumir el cargo contraviniendo las convenciones establecidas. Él se expresó de la siguiente manera: “Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta *moribunda Constitución* [refiriéndose a la vigente constitución de 1961] impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos.” Tomado de: Leal, 2004: 3 (Énfasis MK). Para Leal este acto marca el “proceso de des-institucionalización de la vida política venezolana” (Ibid: 2).

⁵ La pregunta sometida a la consideración del electorado fue: “¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial 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 los directivos de centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”. La abstención alcanzó el 76,5% y el “SI” obtuvo el 62,02% de los votos (Kornblith, 2003b: 397).

⁶ Ver: Decisión de la Sala Electoral del TSJ, 22.01.2003.

⁷ Para un examen de la propuesta del presidente consultar; Rachadell (2007).

⁸ La consulta fue presentada en 2 bloques. Los resultados de cada bloque difirieron ligeramente; Bloque A: SI: 49,29%, NO: 50,7%; Bloque B: SI: 48,94%, NO: 51,05%; la abstención alcanzó el 44%. Ver: <http://www.cne.gov.ve>

⁹ La pregunta sometida a consulta 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?” En: <http://www.cne.gov.ve>

¹⁰ Inicialmente también se organizó el proceso revocatorio de diputados del oficialismo y de la oposición. El mismo estuvo plagado de múltiples irregularidades y careció de definiciones básicas como quién debía sustituir a los diputados que resultaran revocados. Finalmente, la iniciativa fue desestimada a pesar de contar con las solicitudes requeridas. Por ello que sólo nos referiremos al proceso presidencial.

¹¹ El número exacto de solicitudes contabilizadas por la oposición y entregadas al CNE fue 3,448,747 y la cifra requerida, equivalente al 20% de los electores inscritos en el registro electoral, era 2,436,083 solicitudes. Ver: Súmate, 2004a.

¹² Curiosamente en esta publicación del CNE se invirtieron las cifras del resultado de la consulta y se le atribuye 59% a la opción del SI y 40,6% al NO (CNE, 2005:118). Estos son los resultados que algunos sectores de oposición consideraron los verdaderos, argumentando la existencia de un fraude electrónico en el evento comicial. El CNE recogió la publicación excusándose por la existencia de “errores de imprenta” y descuidos en la edición del libro.

¹³ La información acerca de los diferentes tipos de revocatoria de mandato y los países en los cuales se aplica fue tomada de IDEA (2008): 109–123.

¹⁴ El desplazamiento de la democracia representativa trasciende el plano estrictamente constitucional y forma parte de la dinámica sociopolítica desatada durante el gobierno del presidente Chávez, al punto de cuestionar el carácter democrático del régimen venezolano actual. Ver: Coppedge (2003); Kornblith (2009). Una visión más benigna del gobierno de Chávez y de la dinámica democracia representativa y participativa en Venezuela en: López Maya, M. (2005).

¹⁵ En el informe de observación del Centro Carter se afirma: “durante el proceso de verificación los trabajadores del CNE aplicaban los criterios de forma inconsistente. (...) estas inconsistencias se repitieron en casi todas las fases de verificación, a medida que los trabajadores fueron aplicando arbitrariamente sus propias interpretaciones de las normas. Ver: Carter Center, 2005: 43. Ver también McCoy (2005).

¹⁶ El CNE denominó “planillas planas” a los formularios en los que los nombres y otros datos de los solicitantes fueron plasmados por terceros pero sin la firma y huella del elector. Las normas iniciales no proscribían tal modalidad, la cual fue utilizada por los promotores de la revocatoria para evitar errores en la recolección de los datos de los electores. Retroactivamente el CNE pretendió invalidar esas solicitudes alegando que el acto de solicitar la revocatoria de mandato era “personalísimo”, calificativo que en las normas originales se refería a la firma, huella dactilar y a

la presencia física del solicitante, pero no a la consignación de información como el nombre completo, cédula de identidad, dirección. Con el objetivo de anular el máximo número posible de solicitudes, los funcionarios del CNE no sólo descartaron aquellas solicitudes en las que la información (mas no la firma y huella) fue plasmada por terceros sino que caprichosamente anularon solicitudes en las que subjetivamente se detectaron “caligrafía similar”. De manera igualmente caprichosa y subjetiva procedieron con el examen de las huellas dactilares de los solicitantes. Una apreciación justificadora de este procedimiento en: López Maya (2005):286–7.

¹⁷ El artículo 31 establece: “El Consejo Nacional Electoral publicará en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo. En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, el elector firmante que fuera rechazado podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo.

Asimismo el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas.” (CNE, 2003b)

¹⁸ El examen detallado de este episodio y sus consecuencias en: Jatar (2006).

¹⁹ Las palabras del presidente fueron: “Eso ya pasó. Entiérrse la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada.” (Tomado de *El Nacional*, 26.02.06, p. A2). La “lista de Tascón” no sólo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios bajo el nuevo nombre de “lista Maisanta” o “software Maisanta”. La organización civil venezolana *Ciudadanía Activa* divulgó en febrero 2006 un documental de denuncia, cuyo título es *La Lista: Un pueblo bajo sospecha*. Ver: <http://ciudadaniaactiva.org>.

²⁰ Una experiencia reciente en el uso de esta figura tuvo lugar en Bolivia. En Bolivia, el 10 de agosto de 2008, se sometió a la consulta popular un referendo revocatorio del mandato del presidente Evo Morales y de los prefectos departamentales. Ese ejercicio difirió mucho del caso venezolano puesto que la convocatoria no surgió de una iniciativa ciudadana, sino del congreso que promulgó una ley específica en mayo de 2008 que fue luego aprobada por el presidente. Esta modalidad obvió toda la fase previa de recolección y de validación de firmas. Para el momento de su convocatoria, la revocatoria de mandato no estaba consagrada en la constitución vigente. Al igual que en Venezuela, el presidente Morales resultó ratificado en su cargo con el 60% de los

votos. La recién aprobada constitución boliviana de enero de 2009 incluyó la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular.

²¹ En 18 estados de los Estados Unidos se contempla la revocatoria de mandato para diversas autoridades estatales, pero su uso en el ámbito estatal ha sido poco frecuente (Cronin, 1989: 127). Sólo ha habido 2 experiencias exitosas de revocatoria de mandato de gobernadores de estado en Estados Unidos: En 1921 los electores de South Dakota revocaron el mandato del gobernador Lynn Frazier y, en octubre de 2003, tuvo lugar la revocatoria del mandato del gobernador Gray Davis del estado de California. Ver: Baldassare (2005) y Miller (2005).

²² Sobre democracia directa en América Latina consultar: Barczak (2001), Zovatto (2002, 2008), Lissidini y otros (2008). Democracia directa en Estados Unidos y Europa en: Butler y Ranney (1994); Cronin (1989); LeDuc (2003); Zimmerman (1986).

²³ Sobre el tema de *accountability* en sus versiones horizontal, vertical y societal consultar: Mainwaring y Welna (2003); Levine y Molina (2007).

²⁴ Como ilustración del uso frívolo de la revocatoria de mandato en combinación con la existencia de condiciones muy liberales para su convocatoria está el caso frecuentemente citado del intento de revocatoria del mandato de la alcaldesa Dianne Feinstein de San Francisco en 1983. La iniciativa fue promovida por el grupo “White Panthers” como reacción a la estricta legislación a favor del control de armas aprobada por la alcaldesa. Los promotores recogieron 24 mil firmas, un número superior al escaso 10% de los votantes de la elección anterior requerido por la legislación. El referendo tuvo lugar en abril de 1983 y el 81% de los electores votaron en contra de la revocatoria del mandato, en buena medida disgustados por la pérdida de tiempo, recursos y disrupciones que esa débilmente fundamentada convocatoria había causado. (Cronin, 1989: 139–141).

²⁵ En el caso de la revocatoria del mandato del presidente Chávez, cuando los grupos opositores resolvieron activarla, la popularidad del presidente Chávez estaba en su menor nivel desde el inicio de su mandato, oscilaba entre el 30–36% de agrado y la gestión gubernamental era evaluada en términos negativos por cerca del 75% de la población. En tales circunstancias las autoridades electorales y gubernamentales dificultaron más aún las de por sí exigentes condiciones para activar la revocatoria de mandato, a fin de evitar el desplazamiento del mandatario cuya posición lucía frágil. (Kornblith, 2005).

²⁶ Los gastos en automatización y en publicidad para el referendo revocatorio presidencial fueron: \$27.1 millones en la compra de 20 mil máquinas de votación touch-screen; \$22.3 para 20 mil licencias de firmware de votación; \$5.8 en boletas de votación electrónicas; \$2.2 millones en el

sistema de respaldo de energía para 50% de las máquinas de votación; \$ 458 mil en hardware de totalización de votos; \$5.6 millones en software con adaptaciones y herramientas de configuración; \$53.9 millones en 12 mil máquinas capta huellas digitales, 6 mil módems de transmisión, 30 servidores y software de comparación; \$3.3 millones para la transmisión satelital; \$46.6 millones en contratos de servicios automatizados con CANTV (empresa telefónica); \$16.6 millones para la campaña institucional; \$31.2 millones para financiar las campañas por el SI y el NO (Martínez, 2004). En total se invirtieron \$215 millones, es decir un promedio de \$15.3 por elector inscrito para el referendo revocatorio, sin incluir las demás adquisiciones y gastos administrativos y de funcionamiento ocasionados por la consulta que elevan más aún el costo por elector. En: Kornblith, 2005.

²⁷ Los programas sociales o “misiones” que fueron puestos en marcha a partir del 2003 estaban directamente asociados con la activación de la revocatoria del mandato presidencial. En un taller dictado el 4 de noviembre de 2004, Chávez afirmaba: “Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003,... y me dieron la noticia bomba: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.’... Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: ‘Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza’, y me dijo: ‘Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo.’ Y empezaron a llegar los médicos por centenares,... Y empezamos a inventar las misiones.” Citado en Kornblith, 2009.

²⁸ Los comicios del lapso 2000–2009 fueron: elecciones presidenciales, parlamentarias, de gobernadores y alcaldes en Julio 2000, elecciones de juntas parroquiales y consejos municipales y referendo sindical en diciembre 2000; referendo revocatorio presidencial en agosto 2004; elecciones de autoridades regionales y alcaldes en octubre 2004; elecciones municipales en agosto 2005; elecciones parlamentarias en diciembre 2005; elecciones presidenciales en diciembre de 2006; referendo consultivo acerca de la reforma constitucional en diciembre de 2007; elecciones regionales en noviembre de 2008; referendo consultivo acerca de la enmienda de la constitución para permitir la elección indefinida de autoridades electas, en febrero de 2009.

²⁹ La discusión de materias asociadas a estos temas para América Latina en: Carey (2003); Smith (2005: 156–162).

³⁰ Esta realidad contrasta significativamente con el caso colombiano en el que en el año 2005 junto con la aprobación de la reelección presidencial inmediata se incluyeron normas constitucionales (Estatuto de la oposición) para asegurarle a la oposición un juego equitativo..

³¹ Estas modalidades se han activado recientemente en América Latina en los casos de los presidentes Collor de Melo en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Ernesto Samper en Colombia (1996), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997), Raúl Cubas en Paraguay (1999), Alemán en Nicaragua (2000), ver: Pérez-Liñán (2001) y Carey (2003, pp. 22–26). Estos autores y Mainwaring (1999) destacan la contribución de estos y otros mecanismos en la estabilidad de la democracia latinoamericana durante la “tercera ola” de democratización ocurrida a partir de 1978.

³² Por ejemplo, el artículo 95 de la constitución de Rumania (1991) establece: “(1) En caso de haber cometido hechos graves por los cuales se viola las previsions de la Constitución, el Presidente de Rumania puede ser suspendido de su cargo por la Cámara de los Diputados y el Senado en reunión conjunta, al voto de la mayoría de los disputados y senadores, previa consulta de la Corte Constitucional. El Presidente puede dar al Parlamento explicaciones relativas a los hechos que se le imputan. (2) La iniciativa de la proposición de suspensión del cargo corresponde a un tercio al menos del número de diputados y senadores y será llevada al conocimiento inmediato del Presidente. (3) Si se aprueba la proposición de suspensión del cargo, en un plazo máximo de 30 días se organiza un referéndum para dimitir al Presidente.” Este mecanismo fue activado en el año 2007 en contra del presidente de Rumania, Traian Basescu. Si bien el parlamento acordó su suspensión del cargo, el presidente fue ratificado por un número incluso mayor de electores respecto de los que originalmente votaron por él en ocasión de su elección. Ver: IDEA (2008): 117.

Bibliografía Consultada

- Baldassare, M. (2005), “The Role of Public Opinion on the Governor’s Recall in 2003”, en: *American Politics Research*, Vol. 33, No. 2, pp. 163–186.
- Barczak, M. (2001), “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, en: *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3, pp. 37–59.
- Brewer–Carías, A., Peña Solís, J., Chavero Gazdik, R., Duque Corredor, R., Antela, R. (2004), *La guerra de las Salas en el TSJ frente al referéndum revocatorio*, Caracas, Editorial Aquitas.
- Butler, D. y Ranney, A. (1994), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington D.C, American Enterprise Institute.
- Carey, J. (2003), “Presidentialism and Representative Institutions”, en: Domínguez, J. y Shifter, M (Eds), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, The John Hopkins University Press, 2nd Ed, pp. 11–42.
- Carter Center (2004), *Executive Summary of Comprehensive Report*, Carter Center, Sept. 2004. <http://www.cartercenter.org>
- Carter Center (2005), *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe Integral*, Febrero 2005. <http://www.cartercenter.org>
- Ciudadanía Activa (2006), *La Lista: Un pueblo bajo sospecha*, <http://ciudadaniaactiva.org>
- Combellas, R. (2001), *Derecho constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, McGraw-Hill Interamericana.
- Consejo Nacional Electoral. <http://www.cne.gov.ve>
- Consejo Nacional Electoral (2003a), *Resolución No 030912, mediante la cual se declaró inadmisibile la solcitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Higo Chávez Frías*, 12.09.2003. <http://www.cne.gov.ve>
- Consejo Nacional Electoral (2003b), *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular*, CNE. <http://www.cne.gov.ve/leyes.php>
- Consejo Nacional Electoral (2004), *15.08.04. Una experiencia democrática. Referendo revocatorio presidencial*, Caracas, CNE-SAIPE.

- Coppedge, M. (2003), "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy", en: Domínguez, J. y Shifter, M. (Eds), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, The John Hopkins University Press, 2nd Ed, pp. 165–192.
- Cronin, Th. (1989), *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Diarios *El Nacional* y *El Universal*
- International IDEA (2008), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden.
- Jatar, A.J. (2006), *Apartheid del Siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*, Súmate, Imprenta Publicaciones Monfort C.A.
- Kornblith, M. (1998, 2001), *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*, Caracas, Ediciones IESA-UCV.
- Kornblith, M. (2003a), "La tortuosa designación de los miembros del CNE", en: *Debates IESA*, Vol. 8, No. 4, pp.49–56.
- Kornblith, M. (2003b), "Elecciones y representación en tiempos turbulentos", en: Márquez, P. y Piñango, R. (Eds), *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*, Caracas, Ediciones IESA.
- Kornblith, M. (2004), "Situación y perspectivas de los partidos en la Región Andina: caso Venezuela", en: IDEA (2004), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Perú, IDEA-Ágora Democrática
- Kornblith, M. (2005), "The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy", en: *Journal of Democracy* 16 (January 2005): 124–37.
- Kornblith, M. (2009), "Venezuela: De la democracia representativa al socialismo del siglo XXI", en: Tanaka, M. (Ed), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Lima, Perú, IEP-IDEA.
- Leal, C. (2004), *El lenguaje charlatán*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Históricas-Bolivarium (mimeo)
- LeDuc, L. (2003), *The Politics of Direct Democracy*, Canada, Broadview Press.
- Levine, D. y Molina, J. E. (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", en: *América Latina Hoy* 45 (Abril 2007): 17–46.

- Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (Coord), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.
- López-Maya, M. (2005), *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas, Venezuela, Alfadil.
- Mainwaring, S. (1999), “The Surprising Resilience of Elected Governments”, en: *Journal of Democracy*, Vol. 10, Num 3, pp. 101–114.
- Mainwaring, S. y Welna, Ch. (Eds), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2003.
- Martínez, E. (2004), “50 instructivos para un referendo”, en: Diario *El Universal*, p. 1–4, 12.24.04.
- McCoy, J. (2005), “The Referendum in Venezuela: One Act in an Unfinished Drama”, en: *Journal of Democracy* 16 (January 2005): 109–123.
- Mesa de Negociación y de Acuerdos (2003), *Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman*, Caracas (mimeo).
- Miller, K. (2005), “The Davis Recall and the Courts”, en: *American Political Research*, Vol. 33, No. 2, pp. 135–162.
- OEA (2004), *Informe del Secretario general de la OEA sobre la labor de facilitación en Venezuela*, OEA. <http://www.oemas.org>
- Peña Solís, J. (2003), *La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios*, ponencia presentada en las *Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, (mimeo).
- Pérez-Liñán, A. (2001), *Crisis without Breakdown: Presidential Impeachment in Latin America*, PhD Dissertation, Department of Government and International Studies, University of Notre Dame.
- Rachadell, M. (2007), *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Venezuela, Ediciones Funeda-Editorial Jurídica Venezolana.
- República Bolivariana de Venezuela, *Constitución*, 1999.

- República de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, 1967, reforma de 1994.
- República de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, 2009.
- República de Colombia, *Constitución Política*, 1991.
- República de Ecuador, *Constitución Política*, 1998.
- República de Ecuador, *Constitución*, 2008.
- República de Rumania, *Constitución*, 1991.
- República de Venezuela, *Constitución*, 1961.
- República de Venezuela, *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*, 1997, reformada 1998.
- Rondón de Sansó, H. (2000), *Análisis de la constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*, Caracas, Editorial Exlibris.
- Smith, P. (2005), *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford University Press, USA.
- Súmate (2004a), *El informe Súmate. La verdad sobre “El reafirmazo”*, Caracas, Ediciones *El Nacional*.
- Súmate (2004b), *Informe de avance. “El referendo revocatorio presidencial”*, Caracas, Súmate. <http://www.sumate.org>
- Tribunal Supremo de Justicia (2002), *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Caracas, Colección Estudios Jurídicos-TSJ, 2da. Edición.
- Tribunal Supremo de Justicia-Sala Electoral (2003), *Decisión del 22.01.2003*. Caracas, Venezuela. <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/>
- Zimmerman, J. (1986), *Participatory Democracy. Populism Revived*, New York, Praeger.
- Zovatto, D. (2002), “Direct Democracy Institutions in Latin America”, in: Payne J., Zovatto, D., Carrillo F., Allamand, A. (2002), *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D. C, IDB-IDEA, pp. 249–265.
- Zovatto, D. (2008), “Las instituciones de la Democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978–2007”, en: Lissidini, A., Welp, Y. y

Zovatto, D. (Coord), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, pp. 253–295.