

# ¿Fue la democracia participativa lo que llevó al autoritarismo en Venezuela?

## Tensión entre mecanismos de democracia directa y democracia representativa

por **Alicia Lissidini** | Profesora Titular de la Escuela de Política y Gobierno, UNSaM Integra la Red de Polítologas | [alicia.lissidini@unsam.edu.ar](mailto:alicia.lissidini@unsam.edu.ar)

Este trabajo tiene como principal objetivo analizar el efecto que tuvo el ejercicio y la ampliación de la democracia directa en un contexto originalmente democrático —el inicio del gobierno de Hugo Chávez—, pero que devino en un régimen iliberal y luego en uno francamente autoritario, como es el de la Venezuela actual, gobernado por Nicolás Maduro. Nuestra hipótesis es que la apelación a la democracia directa contribuyó a socavar las bases de la democracia liberal apelando a una democracia de masas que devino en plebiscitaria. Ello a costa de la representación de las minorías, el respeto a la legalidad, la construcción de consensos mediante el debate, la generación de un discurso de tolerancia y el respeto a los mecanismos propios de la democracia representativa como lo son el Parlamento y los partidos políticos.

### Un inicio poco democrático: referéndum para reformar la Constitución

Si bien los mecanismos de democracia directa ya existían antes de que Hugo Chávez accediera a la presidencia en Venezuela en 1999, estos adquirieron un protagonismo inédito y se ampliaron formal e informalmente a partir de su asunción y de la refundación constitucional de 1999.

Una de las principales promesas del presidente electo fue la reforma de la constitución de 1961, una demanda que ya estaba en la agenda pública desde antes del chavismo. Sin embargo,

la Constitución vigente no contemplaba la posibilidad de un referéndum ni de una convocatoria a una Asamblea Constituyente para realizar una reforma tal como lo quería Chávez. Ello llevó a que se plantearan largos debates jurídico-políticos y dos recursos de interpretación ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Las sentencias de 1999, denominadas como Referendo Consultivo I y Referendo Consultivo II, habilitaron al Ejecutivo (ver Massüger y Welp 2013) y dejaron afuera al Congreso, en un contexto político favorable al presidente electo —quien ganó las elecciones con 56,20%, con una participación del 63,45%.

Mediante el Decreto N° 3 del 2 de septiembre de 1999 no solo convocó a un referéndum para habilitar una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución, sino que, se posicionó como el “líder” de dicha transformación constitucional. En dos preguntas quedó clara la inflexión que Chávez le imprimiría a su forma de gobernar: la reconcentración del poder en la figura presidencial —“hiperpresidencialismo”, la ausencia de espacios y de mecanismos de negociación con la oposición (primero Adeco y Copei, pero luego se irían sumando otros grupos políticos), el desplazamiento del Congreso como lugar de representación política y la judicialización de la política, es decir, la apelación constante a las instancias judiciales para la toma de decisiones políticas.

Si bien justificó su convocatoria en una ley inferior, es decir en la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de 1997,<sup>1</sup> que en su artículo 181 decía: “El Presidente de la República en Consejo de Ministros, [. . .], tendrán la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objetivo de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional”, la consulta estaba prevista, como no lo estaba la ANC. Pero, además, no cumplió con otros requisitos. Entre otros, las preguntas debieron ser redactadas siguiendo lo establecido por la propia LOSPP en su artículo 184, que otorgaba esa atribución al CNE y no al presidente. Además, las preguntas propuestas debían cumplir con requisitos de neutralidad, certeza de los efectos para la ciudadanía y un sentido claro y comprensible.

La primera pregunta propuesta por Hugo Chávez fue: ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento de una Democracia Social y Participativa? Es decir, estuvo lejos de cumplir con los requisitos de neutralidad y de contener un solo “sentido”. Ya se adelantaba que la ANC propondría una “democracia social y participativa”, sin que la ciudadanía hubiera tenido posibilidad de discutir sobre qué democracia quería construir las bases de la nueva constitución.

La segunda pregunta era originalmente: ¿Autoriza Ud. al Presidente de la República para que mediante un acto de gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente? Pregunta que fue cuestionada pues violaba las atribuciones del poder legislativo, al otorgar al ejecutivo un poder discrecional para definir la modalidad de convocatoria y funcionamiento de la ANC.

Fueron presentados 14 recursos ante la CSJ. Carlos Escarrá Malavé (1999) señala cuatro elementos comunes presentes en ellos: usurpación de funciones por atribuir al Presidente la potestad de regular las bases del proceso; concentración de poder, unilateralismo en la definición del sistema electoral y violación de los principios establecidos para el voto.

La Corte Suprema de Justicia dio lugar a los recursos presentados contra el decreto presidencial y cuestionó la segunda pregunta por no corresponder con los fundamentos del referendo consultivo y dio al Consejo Nacional Electoral (CNE) las atribuciones para redactarla. Finalmente, la segunda pregunta quedó redactada así:

¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro,<sup>2</sup> en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 36.669 de fecha Marzo 25, 1999?

Sin embargo, las Bases Comiciales no estuvieron con suficiente antelación para debatirlas (en realidad ni siquiera fueron conocidas por buena parte de la población), pues la fecha de la consulta tampoco respetó los tiempos establecidos por la propia LOSPP (entre 60 y 90 días). Eso contribuyó a restarle legitimidad también al padrón electoral, que no pudo ser depurado y actualizado.

La primera pregunta obtuvo el apoyo del 87,9% del electorado concurrente y la segunda un 81,9%. Pero el porcentaje de participación electoral fue muy bajo: apenas un 37,7%. A partir de la respuesta favorable a la segunda pregunta se definieron dos cuestiones centrales para el proyecto de Chávez: el número de miembros de la ANC que serían elegidos por cada entidad federal y la forma como deberían postularse los

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, publicada en la Gaceta Oficial N° 5200 del 30 de diciembre de 1997. <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/LeySufragio.pdf>.

<sup>2</sup> Venezuela: Modificación de los Bases Comiciales del Constituyente, <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/modifica.html>.

y las candidatas. Debía ser de forma personal (y no partidaria, no podía incluirse ningún símbolo partidario), a través de la recolección de un porcentaje de firmas proporcional al número de votos de cada entidad. Como se señala en el informe del Centro Carter, en teoría el sistema electoral no era de mayoría relativa, ya que había más de un puesto disponible para los distritos nacionales y regionales, pero en la práctica se producía un efecto mayoritario sobre la manera en que los votos eran contados: en aquellos distritos con más de una bancada, se elegía a la candidatura que recibía el mayor número de votos. Incluso el sistema no contemplaba una fórmula proporcional que permitiera algún tipo de representación a las minorías (Neuman y McCoy, 2001).

Es decir, lo que se buscó y se logró fue la representación de los grupos mayoritarios —*chavistas*— donde las minorías quedaron sin representación. En esta norma se excluyó la representación proporcional del método de elección y se adoptó en su lugar un sistema mayoritario. Este sistema garantizó a las candidaturas oficialistas una sobrerrepresentación inaudita, alcanzando con el 60% de los votos, el 95% de los escaños, mientras que la oposición, con el 38%, obtuvo apenas 4 constituyentes y dos independientes vinculados a esta. Este resultado empobreció el debate en la Asamblea Constituyente.<sup>3</sup>

### Referéndum ratificatorio constitucional

La ANC aprobó la mayoría de las iniciativas presentadas por el presidente Hugo Chávez quien claramente lideró todo el proceso e introdujo algunas propuestas de las organizaciones de la sociedad civil que fueron recibidas en la ANC. La ANC tuvo una duración de 120 días y su injerencia fue más allá de la elaboración de la nueva constitución, pues resolvió disolver el Congreso y nombrar una comisión legislativa (llamada el “Congresillo”), compuesta por integrantes de la Asamblea y algunas otras personas no electas,

para asumir los poderes legislativos a partir del 27 de enero de 2000. Antes de disolverse, la ANC designó a las personas del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que debía reemplazar a la CSJ. También hizo lo propio con los magistrados designados que fueron afines al gobierno y que en muchos casos no reunían las credenciales académicas y de experiencia exigidas por la constitución. Algo similar ocurrió con el CNE (Lissidini 2009).

La consulta popular se realizó el 15 de diciembre de 1999, es decir, 30 días después de sancionada la constitución en la ANC, tal como lo establecían las Bases Comiciales formuladas por el Presidente Hugo Chávez. Nuevamente con escaso margen para el debate. Y fue, una vez más, un plebiscito sobre la figura de Chávez, más que una deliberación sobre la reforma misma. Todo el proceso del referéndum ratificatorio, al igual que el referéndum que dio origen a la constitución, fue guiado y controlado por el propio presidente. Como resultado, obtuvo el apoyo del 71% de la ciudadanía frente al 28% que votó en contra. Sin embargo, otra vez el porcentaje de abstención fue muy alto: 54,74%, aunque menor que en el referéndum anterior. En este caso la pregunta estuvo correctamente formulada “¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?”, aunque llama la atención el preámbulo de la misma: la invocación a Dios, a Simón Bolívar y el fin supremo de refundar “la República para establecer una sociedad **democrática, participativa y protagónica**” (en negrita en el original).

No analizaremos aquí la nueva constitución aprobada en 1999.<sup>4</sup> A partir de ella se ampliaron los mecanismos de democracia directa, los cuales se inscriben en una lógica de aumento de participación ciudadana directa, a costa de los instrumentos de representación —Congreso y partidos políticos. La reforma propuso una refundación de una democracia “bolivariana y participativa”, en la cual el referéndum pasa a

<sup>3</sup> El debate puede leerse aquí: <http://allanbrewercarias.com/documentos/197-asamblea-nacional-constituyente-diario-debates-cuarto-vo-lumen-sesiones-44-62-14-15-19-29-noviembre-1999-9-20-21-22-23-23-diciembre-1999-4-18-20-24-25-26/>.

<sup>4</sup> Al respecto ver entre otros: Álvarez (2003), Brewer-Carías (2004), López Maya y Lander (2004), Maingon, Pérez Baralt y Sonntag (2001)

ser —en manos de Chávez— el recurso central para comandar los cambios que la ciudadanía vendría a refrendar. La constitución otorga a la presidencia enormes prerrogativas para utilizar el referéndum para proponer agenda de manera directa —sin intermediación y poder de control de otros poderes—, al tiempo que le resta poder al Congreso (que pasa a ser unicameral). Amén de los demás poderes que le da el Ejecutivo.

Tal como lo expresa en el Artículo 5: “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. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”. Pero esa ciudadanía está a merced de las iniciativas de la presidencia y, como veremos, no es libre de proponer sus propias iniciativas.

### **El referéndum contra Confederación de Trabajadores de Venezuela**

Otro enemigo declarado de Hugo Chávez, además de los partidos tradicionales —Adeco y Copei—, fue el movimiento sindical, al que declaró la guerra a través de sus discursos y decretos, muchos de los cuales violaban las libertades sindicales básicas.<sup>5</sup>

La Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) reaccionó convocando su Cuarto Congreso Extraordinario (abril de 1999) en el que se aprobaron nuevos estatutos con medidas como la elección directa de la base para el Comité Ejecutivo, la afiliación automática de todos los sindicatos legalizados por el Ministerio de Trabajo, así como de organizaciones de jubilados y asociaciones profesionales, referendos de los trabajadores para aprobar los convenios colectivos de trabajo y remover dirigentes y eliminación de control partidista de la comisión electoral de la Confederación. También se declararon dispuestos a considerar la propuesta de supervisión de las elecciones sindicales por parte del CNE (Lissidini 2009).

Por mayoría, la Asamblea Nacional propuso “poner en marcha el proceso constituyente de las organizaciones laborales, con el fin de democratizar el movimiento sindical del país y convocar a un referéndum de conformidad a lo establecido en los artículos 70 y 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Nuevamente hubo polémica con la definición de las preguntas, que finalmente quedó unificada en la siguiente: ¿Está Usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo el Estatuto Electoral elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan durante ese lapso en sus funciones los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”. Nuevamente, la pregunta incumple los criterios básicos señalados anteriormente, no es neutral y plantea más un tema que una pregunta. Además de su carácter ilegal, al inmiscuirse en un campo —el sindical— que no es competencia electoral.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) evaluó que “haber permitido a la población en general participar en dicho referendo, es decir, incluyendo a personas distintas de los trabajadores afiliados, implicó una violación al derecho a la libertad sindical y al de los trabajadores a elegir a sus dirigentes”. La OIT (Comité de Libertad Sindical) también cuestionó la legalidad de la convocatoria y lo mismo hicieron organizaciones sindicales y de derechos humanos tanto en el país, como fuera de él.

El referéndum —que tuvo carácter no vinculante— elevó los porcentajes de abstención al récord histórico de 75,34%.<sup>6</sup> Si bien fue aprobado (un 62,50% de votos a favor y un 27,34% en contra), no redundó en el control gubernamental de las estructuras sindicales. Luego del referéndum, la CTV organizó “juntas de conducción” hasta tanto se realizaran nuevas

<sup>5</sup> Un análisis del conflicto entre Chávez y el movimiento sindical puede leerse en Salazar (2001).

<sup>6</sup> Vale aclarar que el referéndum se hizo conjuntamente con las elecciones municipales justamente para tratar de evitar la abstención, lo cual no se logró.

elecciones. En estas se excluyeron a la mayoría de los dirigentes más estrechamente asociados a los partidos tradicionales (AD y COPEI), a los que se acusó de prácticas corruptas, y se incluyeron miembros de varios partidos y corrientes de izquierda (como Bandera Roja y LCR) que hasta entonces se habían negado a participar de la dirección de la Confederación. Chávez nunca logró controlar al movimiento sindical y, como señala Salazar (2001), la violación a la libertad sindical se transformó en una política de Estado.

Una vez más, la democracia directa se usó de manera antojadiza, no ya para imponer una agenda, sino para modificar la interna del sindicalismo desde la presidencia. La ciudadanía no apoyó al presidente, quien sin embargo siguió adelante con su objetivo.

### **Cuando la democracia directa surge desde la ciudadanía**

El proceso que llevó primero a plantear un referéndum consultivo y luego a un referendo revocatorio de Hugo Chávez comenzó en el 2001 y culminó en el 2004. Estuvo jalonado por el conflicto y la desconfianza mutua entre los partidarios y opositores del presidente. Y sobre todo, por el protagonismo absoluto del presidente en todo momento, usando todos los recursos del Estado para denostar y perseguir a aquellas personas y grupos políticos que querían reducir el tiempo de su mandato o revocarlo.

Las personas que firmaron el referéndum consultivo —“El firmazo”— fueron expuestas y muchas sufrieron el despido de sus trabajos, entre otros problemas, según las denuncias presentadas en los medios, en lo que se dio en llamar la “lista Tascón”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que la lista Tascón fue un caso de persecución política y de violación de derechos humanos. El propio vicepresidente de ese momento, Diosdado Cabello, llegó incluso a incitar a su militancia

a denunciar a los “contrarrevolucionarios” (opositores) que se encuentren dirigiendo organismos públicos o instituciones del Estado.<sup>7</sup>

El CNE objetó 1168 939 firmas, aunque postergó la publicación en el Boletín oficial de los resultados preliminares de la verificación al 2 de marzo de 2004. Poco después, dos de sus integrantes (Zamora y Sobella Mejías) dieron a conocer públicamente su disconformidad con las objeciones. Esto da cuenta de dos características de esta fase: las marchas y contramarchas del organismo electoral y las tensiones internas que lo atravesaban. Todo ello promovió la desconfianza, preexistente, contra el CNE (Lissidini 2009).

Durante esta etapa, Hugo Chávez puso en marcha las llamadas “Misiones”, que surgieron como parte de un acuerdo con el gobierno cubano y cuyo nombre indica el carácter asistencial, paternalista e incluso religioso de estas políticas sociales. Tuvieron su auge entre 2003 y 2006 y abarcaron áreas sociales sensibles, especialmente educación, salud y alimentación, mediante la instalación de puestos de atención en las zonas más empobrecidas. Las misiones fueron una de las estrategias más exitosas del gobierno y explican en gran medida el apoyo que logró Chávez en el referendo revocatorio de 2004, no sólo por su impacto concreto en la población, sino porque promovieron la movilización popular, reforzaron la lealtad al presidente y dejaron una huella positiva en los sectores más pobres que vieron en Chávez a “uno como nosotros”.

Finalmente, el 25 de agosto Chávez fue confirmado por el 58,9% de los votos frente a un 40,6%. Al igual que en las elecciones presidenciales, el clivaje de clases fue decisivo: los sectores más carenciados apoyaron la continuidad del presidente, mientras que los sectores socioeconómicos de mayores ingresos votaron a favor de la remoción del mandatario (López Maya y Lander 2004). Los análisis académicos y periodísticos difieren sobre la evaluación del proceso y el resultado del referéndum pero todos ellos coinciden en que

<sup>7</sup> “Chavismo dice que un tercio de cargos función pública firmaron contra Maduro”, *EFE* (Caracas), 11 de agosto de 2016, <https://www.efe.com/efe/america/politica/chavismo-dice-que-un-tercio-de-cargos-funcion-publica-firmaron-contra-maduro/20000035-3010617>.

el referendo no logró solucionar ni atenuar el problema de la polarización social en Venezuela (Lissidini 2009).<sup>8</sup>

### Democracia directa en Venezuela: un ejercicio de desviación

Contrariamente al objetivo que se propone la democracia directa moderna, es decir, que los referendos se utilicen para complementar y eventualmente corregir los males de la democracia representativa, la democracia directa en Venezuela contribuyó a socavar la democracia representativa. En Venezuela, la democracia directa surgió en oposición y en conflicto a los partidos políticos y a los mecanismos de representación, como el Parlamento. Fue un instrumento que ejerció el presidente Chávez para construir agenda, vetar actores, controlar políticamente a la ciudadanía desde el inicio mismo de su ejercicio de gobierno. Si bien la polarización es uno de los riesgos del ejercicio de la democracia directa, el presidente la exacerbó, identificando a sus adversarios como “enemigos” y la promovió de manera explícita en sus intervenciones. Votar “no” en un referéndum propuesto por él, era votar contra él, contra Simón Bolívar y la patria, era ser un “escuálido, burgués, opusgay, talibán, golpista”.

Cuando fue la ciudadanía quien trató de ejercer la democracia directa, el presidente Chávez impidió que se desarrollara con normalidad o directamente —como sucedió con Maduro— frenó la posibilidad de cualquier revocatoria, mediante argucias legales e ilegales, como sucedió en 2016 y 2022.<sup>9</sup> Los mecanismos de democracia directa no fueron los causantes de la decadencia y declive de la democracia representativa, pero en manos del chavismo contribuyeron a acelerar su muerte.

### Referencias

Álvarez, Ángel. 2003. “La reforma del Estado antes y después de Chávez”. En *La política venezolana en la época de Chávez: Clases, polarización y conflicto*, editado por Steve Ellner y Daniel C. Hellinger. Caracas: Nueva Sociedad.

Brewer-Carías, Allan. 2004. “El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial”. *Ius et Praxis* 10 (1): 215–308.

Escarrá Malavé, Carlos. 1999. *Proceso político y constituyente*. Maracaibo: JB Editoriales.

Lissidini, Alicia. 2009. “Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?” En *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrucijada*, editado por Yanina Welp y Uwe Serdult, 153–194. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, Alicia. 2012. “Direct Democracy in Uruguay and Venezuela: New Voices, Old Practices”. En *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*, editado por Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, 149–180. New York: Palgrave Macmillan.

López Maya, Margarita, y Luis E. Lander. 2004. “Geografía electoral en una Venezuela polarizada”. *OSAL: Observatorio Social de América Latina* 5 (14): 15–26.

Maingon, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag. 2001. “Reconstitución del orden político: El proceso constituyente de 1999”. En *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998–2000*, editado por José Vicente Carrasqueño, Thais Maingon y Friedrich Welsch. Caracas: CDB Publicaciones; Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela.

Massüger, Nina, y Yanina Welp. 2013. “Legality and Legitimacy: Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”. En *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*, editado por Jonathan Wheatley y Fernando Mendez, 103–118. Burlington, VT: Ashgate.

Salazar, Gregorio. 2001. “Libertades sindicales en Venezuela en los comienzos de la V República”. En *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. Buenos Aires: CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101108014851/8salazar.pdf>. //

<sup>8</sup> Además de las instancias analizadas aquí, Chávez convocó a dos más: en 2007 una nueva reforma constitucional que constituyó su primera derrota electoral (frente a las 13 instancias en las que sí ganó) y el 2009 que le permitió la reelección indefinida (Lissidini 2012).

<sup>9</sup> Alonso Moleiro y Florantonia Singer, “La inviable activación del revocatorio contra Nicolás Maduro”, *El País*, 25 de enero de 2022, <https://elpais.com/internacional/2022-01-25/la-inviable-activacion-del-revocatorio-contra-nicolas-maduro.html>.