F

Los referéndums en Venezuela durante la Revolución Bolivariana de Nicolás Maduro (2013-2017)*

José Guillermo García Chourio**

Universidad Complutense de Madrid, España

Resumen

El objetivo de este artículo es describir los referéndums nacionales que se plantearon en Venezuela durante el gobierno de Nicolás Maduro, los cuales correspondieron, por separado, a una serie de iniciativas de reforma constitucional y de derogatoria del mandato presidencial. La perspectiva teórica empleada en el análisis es la doctrina de los jugadores con veto y su tesis sobre las lógicas competitivas o monopólicas de control de la agenda de los referéndums. Se maneja la hipótesis de que el nivel de control que tuvieron los respectivos promotores sobre las agendas de ejecución de las iniciativas planteadas, determinó la no celebración de sus correspondientes referéndums. Mediante un enfoque empírico-inductivo, se pone en evidencia que el rechazo del oficialismo a la celebración de cualquier referéndum se ha debido, principalmente, al potencial efecto transformador que sobre el sistema político tendría en la actual coyuntura la utilización de este mecanismo de participación política.

Palabras clave: referéndum, reforma política, elecciones, instituciones políticas, constitución, Venezuela (Thesaurus).

---

*__Artículo recibido__: 28 de septiembre de 2017 / **Aceptado**: 30 de octubre de 2017 / **Modificado**: 7 de noviembre de 2017. Este artículo es resultado del Seminario Permanente de Investigación del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (Madrid, España).

**Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela (Santiago de Compostela, España). Miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas-GIGAPP (Madrid, España). Líneas de investigación: gobierno, instituciones y comportamiento políticos. Correo electrónico: estudiosdegobierno@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-1487-887X

Forum. Rev. 13 (enero-junio de 2018)
ISSN: 2216-1775 / e-ISSN: 2216-1767 / pp. 75-99

Referendums in Venezuela during Nicolas Maduro's Bolivarian Revolution (2013-2017)

Abstract

The aim of this article is to describe national referendum initiatives launched in Venezuela during the government of Nicolás Maduro, which were linked, separately, to a series of constitutional reform initiatives and to presidential impeachment projects. The theoretical framework is the theory of veto players and, specifically, its thesis about competitive or monopolizing logics that control the referendum agenda. The research hypothesis is that the control level held by promoters on the agenda of political reform initiatives was one the main causes for the cancellation of the referendums that were mandatory. By means of an inductive-empirical method, it is shown that the rejection of referendums by pro-government political forces has been due, mainly, to the potential transformative effect that the use of this participation mechanism could have on the political system, given the current circumstances.

Keywords: referendum, political reform, vote, political institutions, constitution, Venezuela (Thesaurus).

Introducción

La Revolución Bolivariana no sólo cambió de líder en el año 2013 con la sucesión en la presidencia de Venezuela de Nicolás Maduro a raíz de la muerte de Hugo Chávez ese año. Otros elementos característicos del funcionamiento de este proyecto sociopolítico también han desaparecido. Uno de ellos ha sido la utilización intensiva del referéndum. El uso de este instrumento a nivel nacional fue recurrente en cada uno de los tres gobiernos de Chávez, pero ha sido el gran ausente en el período presidencial de Maduro. Ni siquiera la elección de una nueva Asamblea Nacional Constituyente, en 2017, implicó la celebración de un referéndum en torno a la convocatoria de dicho órgano supraconstitucional. Sin embargo, la nula celebración de referéndums nacionales desde la llegada de Maduro al poder no significó que éstos dejaran de promoverse. Por el contrario, entre el año 2013 y 2017 se produjo un total de cuatro iniciativas asociadas a la activación de un referéndum sobre asuntos de gran importancia para el país, las cuales ninguna llegó a concretarse.

La notable regularidad en la anulación de iniciativas de referéndums nacionales, que ha mostrado el sistema político venezolano en apenas cuatro años, convierte esta situación en un fenómeno de interés académico, sobre todo si se toma en cuenta el supuesto carácter "protagónico y participativo del pueblo" que, según sus defensores, dice tener la Revolución Bolivariana. En vista de ello, el objetivo de este trabajo es describir el conjunto de referéndums

que fueron planteados durante el gobierno de Maduro y que se encontraban articulados respectivamente a una serie de iniciativas de reforma constitucional y de derogatoria del mandato presidencial formuladas entre los años de 2013 y 2017. Es evidente que el denominado *chavismo*, que reúne a un conjunto de partidos políticos (de izquierda) ha evitado, a toda costa, la celebración de estos referéndums por la sencilla razón de que corría el riesgo de perderlos, lo cual comprometería el futuro de dicha revolución. Pero, ¿cómo lo ha conseguido?, ¿Qué factores políticos e institucionales han permitido al oficialismo evitar la celebración de referéndums en los últimos años? Estos son los principales interrogantes en este análisis.

El marco conceptual utilizado en este análisis sobre los referéndums durante la presidencia de Maduro es la teoría de jugadores con veto o *veto players* (Tsebelis, 2002). El argumento básico de esta teoría en lo que respecta a la figura del referéndum consiste en que su funcionamiento real va a depender de la configuración por los actores del sistema político de lógicas competitivas o exclusivas sobre el control en el establecimiento de la agenda de esta institución de democracia directa. En otras palabras, según la manera —abierta o privada— cómo se construya la agenda de un proceso referendario, ésta o bien servirá para ampliar —con la incorporación del cuerpo electoral— el número de actores que deben acordar el destino de una determinada política propuesta, o bien será usada por un actor para desplazar a algunos o al resto de actores del sistema de la toma de decisiones sobre dicha política. Este último escenario tiene profundas implicaciones sobre la celebración o no del referéndum, con independencia de la facultad legal que puedan tener los actores para promoverlo.

La hipótesis de partida es que durante el gobierno de Maduro el nivel de control que los respectivos promotores de las iniciativas de reforma constitucional y de derogatoria del mandato presidencial, determinó sobre las agendas de ejecución de tales iniciativas la no celebración de los correspondientes referéndums. Este supuesto, en términos operativos, se traduce en que, conforme el oficialismo, tuvo mayor control en el establecimiento de la agenda de las iniciativas planteadas para garantizar la continuidad de la presidencia de Maduro, esto le permitió evitar la realización de los referéndums obligatorios asociados a las mismas, mientras que los partidos políticos de la oposición conforme fueron perdiendo el control para establecer, desde su posición de mayoría en el Parlamento, la agenda de ejecución de sus propuestas para desalojar a Maduro de la jefatura del Estado. De esta manera, les impidió poder activar los referéndums necesarios que permitieran acordar con la población un cambio en el sistema político venezolano.

La gran estabilidad política de la que ha gozado la Revolución Bolivariana en cuanto a *statu quo*, sólo se interrumpió de manera muy breve en el año 2004 por un intento de golpe de Estado. Esto da a entender que el referéndum en Venezuela ha funcionado exclusivamente como un mecanismo conservador del sistema político vigente desde 1999. No obstante, esa es una realidad que se circunscribe por completo a la era Chávez. En este

análisis, por el contrario, se pone a prueba, mediante un enfoque empírico-inductivo, que desde el inicio de la presidencia de Maduro, tanto la promoción como el rechazo del uso del referéndum por la oposición política y por el oficialismo, respectivamente, se ha debido principalmente al potencial efecto transformador que sobre el sistema político tendría en la actual coyuntura la utilización de este mecanismo de participación política, consagrado en la constitución bolivariana. Las evidencias de esta tesis se encuentran expuestas en cada uno de los cuatro apartados en los que está organizado el trabajo.

El destino de los retos mortales de Hugo Chávez como asunto de referéndum

La primera iniciativa de referéndum que surgió tras la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia de Venezuela fue la medida presentada al país por el propio Maduro en marzo de 2013, de trasladar los restos mortales de Hugo Chávez al Panteón Nacional[1], lugar donde se encuentra el cuerpo de Simón Bolívar y de otros venezolanos ilustres[2]. A raíz de la muerte del "Comandante Supremo" de la Revolución Bolivariana, el culto a la figura del presidente Chávez fue una cuestión a la que el oficialismo debió darle máxima prioridad para poder continuar sacando rédito electoral de la imagen del finado primer mandatario. Sin la presencia física de su líder, el chavismo se vio forzado a construir o emplear cualquier recurso simbólico que ayudara a conservar viva en la memoria de la población, la estampa de Chávez como el eterno jefe del proyecto de revolución.

El traslado de los restos de Hugo Chávez al Panteón Nacional no era propiamente un tema de referéndum. Ni siquiera cabía la posibilidad de celebrar un referéndum de naturaleza consultiva en torno a ello. Ningún actor, a tenor de lo que dicta la constitución de 1999, tiene facultades legales para convocar un referéndum sobre el otorgamiento de honores en el Panteón Nacional a venezolanos (fallecidos)[3]. Este tema se convirtió en un

1. A los pocos días de haber sido designado presidente interino Nicolás Maduro, ya anunciaba que: "Si alguien se ganó en doscientos años ir al Panteón Nacional, ese es nuestro amado líder, padre, comandante Hugo Chávez, [...] para eso hace falta una enmienda en la Constitución. El martes la Asamblea Nacional aprobará la enmienda por propuesta de las fuerzas progresistas, democráticas, patrióticas, revolucionarias, del bloque chavista mayoritario de la Asamblea Nacional" (Blanco, 2013, p. 1).

2. El Panteón Nacional de Venezuela es un edificio de gran valor cultural que sirve de mausoleo a las figuras destacadas de la historia del país. Dicho monumento se encuentra ubicado en la ciudad de Caracas y su estructura fue originalmente de una iglesia católica, la de la Santísima Trinidad, de 1744.

3. Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el único actor con competencia para decidir sobre el otorgamiento de honores en el Panteón Nacional a venezolanos es el Parlamento. Según el artículo 187.15 corresponde a la Asamblea Nacional: "Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República [...]" (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

asunto de referéndum porque para llevar a cabo tal medida —propuesta por el poder ejecutivo— era necesario realizar una enmienda a la constitución. Esto último era lo que activaba de forma obligatoria un referéndum. La constitución de 1999 establece en su artículo 341.3 que "el poder electoral someterá a referendo las enmiendas [a la constitución] a los treinta días de su recepción formal". Se tenía que producir entonces la circunstancia política objetiva que conduciría al referéndum: la propuesta de enmienda.

La elaboración de la enmienda constitucional y la celebración del referéndum sobre la misma, eran pasos esenciales para que el gobierno de Nicolás Maduro pudiera ejecutar la medida de establecer un mausoleo para el presidente Hugo Chávez en el Panteón Nacional[4]. La traba que tenía el poder ejecutivo para llevar a cabo su política estaba en que la constitución fija, en su artículo 187.15, que la decisión de depositar en el Panteón Nacional los restos mortales de venezolanos sólo podrá tomarse "después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento". La restricción que imponía la carta magna al plan del oficialismo de convertir al Panteón Nacional en sitio de culto de Hugo Chávez era simplemente temporal. No había ninguna extralimitación legal en el hecho de que Maduro, en su condición Presidente (interino) de la República, planteara la medida. Según la constitución, el Jefe del Estado está facultado para hacer este tipo de recomendaciones al Parlamento. El problema estaba en que lo hacía de forma extemporánea. Era allí donde la medida anunciada por el Presidente chocaba con lo prescripto en el texto fundamental.

La restricción temporal fijada en la carta magna conllevaba a que la forma más expedita para los aliados políticos del difunto presidente Chávez de poder trasladar en el corto plazo sus restos mortales al Panteón Nacional era enmendando el artículo 187.15 de la constitución a través de la celebración de un referéndum. Sólo los actores facultados por la propia constitución para formular enmiendas podían crear dicha circunstancia. Sin la presentación de la enmienda al órgano electoral no habría referéndum. Uno de estos actores era el propio Presidente de la República[5]. No obstante, la existencia en ese entonces de una mayoría chavista en el Parlamento permitía al oficialismo que fuera la Asamblea Nacional el actor que tomara la iniciativa de formular la enmienda constitucional. El poder legislativo, controlado por los partidos del denominado Polo Patriótico, no sólo discutiría el proyecto de enmienda, sino que previamente serían estos partidos los encargados de presentar el proyecto en la Cámara.

---

4. El objetivo de Maduro era aprovechar la inauguración en 2013 del denominado Mausoleo del Libertador Simón Bolívar para colocar, junto al féretro de éste, la urna de Hugo Chávez. Dicho Mausoleo es una obra —de unos dos mil metros cuadrados— anexa al Panteón Nacional, la cual ordenó construir Chávez durante su tercer mandato.

5. El artículo 341.1 de la constitución establece que: "La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; de un treinta por ciento de los o de las integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros" (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

La opción planteada por Maduro, de que fuera la Asamblea Nacional la encargada de sacar adelante la enmienda de la constitución, seguía la tradicional estrategia de reforma de la carta magna que impuso Hugo Chávez durante sus gobiernos. Este último Chávez utilizó al Parlamento —por supuesto a su favor— como vehículo para presentar los respectivos proyectos de cambio constitucional de 2007 y 2009, de manera que éstos fueran vistos por los venezolanos como productos consensuados democráticamente en el seno del poder legislativo y no como una aspiración personal y por tanto, un dictamen del líder de la Revolución Bolivariana. Al emplear la misma estrategia de reforma constitucional que su mentor, Maduro dio por descontado que la Asamblea Nacional respaldaría su propuesta, que la haría suya[6]. No había motivos para pensar que el Parlamento, en manos del Polo Patriótico, no estuviera alienado con las aspiraciones de enmienda de la constitución del nuevo Presidente de la República[7].

El planteamiento inicial sobre la enmienda a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), que manejaron algunos diputados del Polo Patriótico, era el de realizar el referéndum el mismo día de las nuevas elecciones presidenciales para decidir al sucesor de Hugo Chávez[8]. Este plan, sin embargo, fue descartado por completo en el Asamblea Nacional. Pero el rechazo a la iniciativa no fue por los integrantes del Parlamento en pleno, sino por un pequeño círculo del oficialismo denominado el "Comando Político de la Revolución"[9]. Este grupo, que fuera creado por Chávez, tenía el control absoluto de todas las decisiones políticas no sólo de la coalición gobernante, sino del

6. Tampoco Nicolás Maduro estaba en condiciones de romper con esta tradición. Para ese momento, Maduro se encontraba ejerciendo el cargo de Presidente de la República bajo la situación de interino gracias a una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ); cuando, según la norma, le correspondía hacerlo al Presidente de la Asamblea Nacional. Aunque la constitución no establece abiertamente ninguna limitación a un Presidente de la República en condición de interino de proponer enmiendas a la carta magna o su reforma total, no parece que ello sea factible por razones lógicas. Existen artículos de la constitución, como por ejemplo, el 233, sobre las causas de interinato de la Presidencia de la República, o 348, sobre la denominada *iniciativa constituyente*, en torno a las cuales un presidente interino no tendría, lógicamente, facultad de iniciativa.

7. Algunos de los principales miembros del poder legislativo, entre que se cuentan al entonces presidente de Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, habían manifestado su respaldo a la medida propuesta por Maduro de enmendar la constitución.

8. Uno de los principales artífices de la idea fue el diputado oficialista Freddy Bernal, al que se sumaron otros parlamentarios del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) como Robert Serra y José Ávila. Tras la muerte de Chávez, el día 5 de marzo de 2013 las nuevas elecciones fueron pautadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para el 14 de abril de 2013.

9. Entre los escasos estudios que abordan el origen del Comando Político de la Revolución, se encuentra Harneker (2004, p. 37).

conjunto de poderes del Estado en ese momento[10]. Fue el propio oficialismo el que vetó su iniciativa, desde dentro. Sus principales dirigentes, agrupados en una suerte de "politburó chavista" consideraron que, sin la presencia física de Chávez por primera vez en catorce años, era inoportuno realizar un referéndum en el marco de unas elecciones presidenciales en las que decidía a su sucesor. Era obvio que para la cúpula del chavismo la prioridad era lograr el mandato de su líder fallecido: que Nicolás Maduro se convirtiera en presidente electo de Venezuela.

La celebración de un referéndum para alterar el *statu quo* de la Revolución Bolivariana a través de una enmienda a la constitución de 1999 no encontró consenso en 2013 dentro de un conjunto de actores políticos que conformaban el chavismo. Pero esto se debió a una cuestión en el orden de las preferencias de los principales dirigentes del Polo Patriótico, no a una falta de alineación política de los actores institucionales controlados por esta coalición. Aunque pudiera parecer, la Asamblea Nacional, en realidad, no ejerció ningún poder de veto al planteamiento de Maduro de enmendar la constitución para llevar los restos de Chávez al Panteón Nacional. El propio oficialismo se deshizo de la iniciativa de enmienda a la constitución no por la vía institucional, sino política. Ni siquiera se presentó formalmente un proyecto de enmienda en el Parlamento. Esto supuso la desaparición definitiva de la eventual circunstancia política que conduciría a la realización —obligatoria— de un referéndum.

El aplazamiento en 2013 por la cúpula del Polo Patriótico de una posible enmienda constitucional para llevar los restos de Chávez al Panteón Nacional representó un punto de inflexión en el uso intensivo que había tenido el referéndum como instrumento de cambio institucional desde el comienzo de la Revolución Bolivariana. Fue la primera vez que el chavismo, ahora sin Chávez, comenzó a apartarse de emplear esta figura de democracia directa después de que su líder la había utilizado a su discreción en anteriores ocasiones. La nueva tendencia que se inauguraba en el gobierno de Maduro era evitar de cualquier modo el uso del referéndum. Esto comenzó a hacerse más evidente cuando en 2016 los partidos políticos de la oposición intentaron convocar un referéndum para enmendar la CRBV con la finalidad de modificar la duración del mandato de los cargos de elección popular.

10. El control de dicho Comando sobre el Parlamento se vio reflejado en el caso de la iniciativa constitucional mediante el comunicado que leyó el entonces diputado del PSUV Darío Vivas —Vicepresidente de la Asamblea Nacional— antes del inicio de la sesión plenaria en la que estaba programado el debate de tal iniciativa: "El Comando Político de la Revolución ha decidido hacer una revisión a la Constitución para luego tomar la decisión que haya que tomar en función de la siembra final del comandante Hugo Chávez" (Díaz, 2013, p. 3).

Forum. Rev. 13 (enero-junio de 2018)
ISSN: 2216-1775 / e-ISSN: 2216-1767 / pp. 75-99

La iniciativa de enmienda a la constitución para recortar el período presidencial

La segunda iniciativa de referéndum que se promovió en Venezuela durante el mandato de Nicolás Maduro —ya como Presidente electo de la República— fue la impulsada por los partidos políticos de la oposición para reducir, principalmente, el mandato presidencial mediante una enmienda a la constitución. Era una especie de revocatoria del mandato encubierta e indirecta a Maduro. Tras la victoria de dichos partidos, reunidos como la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), en las elecciones parlamentarias del diciembre de 2015[11], se instaló en el país una situación de gobierno dividido, sin las más mínimas condiciones político-institucionales para el entendimiento y la cooperación entre el poder ejecutivo y el legislativo (Arenas, 2016; Breuer, 2015; Sánchez Urribarrí; 2016). En este escenario, de nulo reconocimiento entre ambos poderes como legítimamente electos y constituidos, la MUD comenzó a plantear la idea de una "salida institucional" de Maduro de la Presidencia de la República.

Las opciones "institucionales" para sacar a Maduro de la Presidencia de la República que consideraron inicialmente los partidos de la oposición desde de su recién estrenada mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional fueron tres: la convocatoria de una asamblea constituyente, una enmienda constitucional y una revocatoria del mandato. Las tres implicaban —obligatoriamente— la celebración de un referéndum. De estas opciones la que ganó mayores adeptos en el Parlamento fue la enmienda constitucional, por la supuesta facilidad para ponerla en marcha por la propia Cámara. Según la carta magna (artículos 187.2 y 341.2) la Asamblea Nacional tiene facultad de iniciativa para proponer enmiendas a la constitución, y, por tanto, activar un referéndum obligatorio sobre las mismas. Sólo se necesita que el proyecto sea aprobado por la mayoría de los integrantes del Parlamento[12].

La iniciativa de enmienda fue percibida por la MUD como la menos "engorrosa"[13]. Pero esto fue visto así por la coalición opositora porque sencillamente no había que introducir a la población en el proceso de activación del referéndum. Es decir, en palabras

11. La alianza opositora obtuvo un total de ciento nueve diputados frente a los cincuenta y cinco que solamente alcanzó el oficialismo. Un análisis acerca de estas elecciones en Trak (2016) y Mijares (2016).

12. No sucede lo mismo en el caso de la convocatoria de una asamblea constituyente, ni mucho menos para convocar una revocatoria del mandato. Toda iniciativa constituyente que surja del Parlamento, debe ser primero aprobada en referéndum, mientras que cualquier iniciativa de revocatoria del mandato únicamente puede partir de una fracción del cuerpo electoral.

13. En palabras del secretario ejecutivo de la MUD, Jesús Torrealba, recogidas por un diario de circulación nacional: "El referendo [revocatorio] es muy engorroso, fue diseñado para que fuera muy difícil aplicarlo; la Constituyente hay que verla con cuidado porque es para cambiar la Constitución y no el Gobierno; la enmienda y la reforma serían los más manejables" (Causa R propone a la Asamblea Nacional recortar período presidencial, 2016).

de la teoría de jugadores con veto, no había que acordar a *priori* con el cuerpo electoral o con un porcentaje del mismo la formulación de la propuesta de enmienda a la constitución. La MUD sólo tendría a *posteriori* que acordar la aprobación de su propuesta de recortar el período presencial de Maduro con los electores, mediante un referéndum obligatorio que debía activarse de forma automática tras la sanción del proyecto de enmienda por la mayoría parlamentaria de los partidos de la oposición. A través de una iniciativa de enmienda constitucional formulada y sancionada por la Asamblea Nacional, la MUD buscaba controlar desde un principio el establecimiento de la agenda del referéndum para intentar sacar a Maduro del poder.

La propuesta de enmienda constitucional tuvo dos versiones. El primer proyecto fue presentado el 2 de febrero de 2016 en la Asamblea Nacional por el partido Causa R. El segundo proyecto de enmienda fue entregado al Parlamento tres semanas después por una organización de la sociedad civil: el Centro Popular de Formación Ciudadana (CPFC). Los dos proyectos en cuestión diferían básicamente en cuanto al número de artículos a modificar de la constitución y la cantidad de disposiciones transitorias que incluiría la enmienda constitucional. Mientras el proyecto presentado por la Causa R, proponía la modificación de los artículos 160, 174, 230 y 233 del texto fundamental, el del CPFC planteaba sólo la modificación del 230 y 233. El proyecto de la Causa R fijaba cinco disposiciones transitorias y el del CPFC se limitaba a tres. Sin embargo, era precisamente en el contenido de estas disposiciones transitorias donde ambos proyectos se cruzaban y ponían de manifiesto el evidente carácter derogatorio del mandato constitucional del presidente Maduro que se pretendía con la enmienda.

Los dos proyectos presentados en el Asamblea Nacional planteaban en realidad varios objetivos, que incluían hasta la convocatoria de unas elecciones presidenciales anticipadas. La finalidad de la enmienda de recortar el período presidencial de seis a cuatro años era sólo una parte de la propuesta de abrogar el mandato de Maduro que estaba establecida en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de ambos proyectos. La enmienda de los artículos sobre la duración del mandato presidencial y de otros cargos de elección popular era fundamentalmente la justificación que podía articular de manera lógica los subsiguientes propósitos —principales— que recogía el plan de enmendar la CRBV. La finalidad real de la enmienda es que ésta tuviera un efecto inmediato; que los nuevos artículos entraran en vigencia dentro del mismo período constitucional. De esta manera, la enmienda se transformaba en un proceso urgente de relegitimación de un poder del Estado. Era dicho proceso en su conjunto el que la MUD buscaba fuera sometido a referéndum.

El aspecto central de los dos proyectos de enmienda considerados por el Parlamento nunca fue la modificación de algunos artículos de la carta magna. La MUD lo que perseguía

era que la enmienda constitucional tuviera una especie de efecto constituyente originario de carácter específico sobre el poder ejecutivo legítimamente instituido en ese momento. En vista de ello, la coalición opositora optó por el plan diseñado por la Causa R. Dicho proyecto era más amplio y detallado para la instrumentación de un proceso de remoción y relevo de Maduro del cargo de Presidente de la República. No obstante, semejante estrategia tenía pocas posibilidades de éxito. En la misma se subestimaba, de manera muy ingenua, el control constitucional que tiene, por norma, el poder judicial sobre cualquier actuación de los poderes del Estado. Esta realidad, como era de esperarse, se hizo efectiva como resultado de la reacción del Gobierno al plan que preparaban los partidos de la oposición en la Asamblea Nacional para buscar disolverlo[14].

Las intenciones de la Asamblea Nacional de disolver el Gobierno mediante un referéndum por vía de una enmienda constitucional fueron cuestionadas desde el principio por algunos de los principales representantes del chavismo[15]. La polémica entre el oficialismo y la oposición en torno a la enmienda giró principalmente sobre planteamientos de tipo jurídico ligados a la posibilidad o no de aplicar en el actual período constitucional lo previsto en el proyecto de enmienda de lograrse aprobar en el referéndum. El argumento esgrimido por el oficialismo se centraba en que cualquier norma no puede ser retroactiva en su aplicación. Que en el caso de que la enmienda constitucional saliera adelante, ésta sólo tendría efectos a partir del año 2019, cuando tuviera inicio el próximo período constitucional. Por su parte, la MUD justificó la enmienda a la constitución como una solución inmediata de carácter excepcional frente a la grave crisis económica —por la caída de los precios del petróleo— y de desabastecimiento de alimentos que se presentaba en el país.

La polémica sobre la enmienda constitucional terminó saldándose a favor del oficialismo cuando a finales del mes de abril de 2016 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) zanjó el asunto. El máximo tribunal del país dictaminó que cualquier modificación de la carta magna con el fin de reducir el mandato presidencial en

14. El 15 de marzo de 2016, los ciudadanos Johnny Leónidas Jiménez Mendoza y Elsy Leonarda Silva Grimán, supuestamente "actuando en nombre propio" solicitaron ante el TSJ un recurso de interpretación del artículo 340 en vista del proyecto de enmienda constitucional que en ese entonces se tramitaba la Asamblea Nacional (AN) para recortar el mandato del presidente Maduro (Rojas, 2016).

15. Uno de sus actuales y más polémicos representantes, el abogado constitucionalista Hermánn Escarrá, llegó incluso a proponer a inicios de abril de 2016 una "contraenmienda" bajo la extravagante idea de que el presidente Maduro, en Consejo de Ministros, puede presentar una enmienda para reducir a sesenta días el período constitucional del actual poder legislativo sin que dicha enmienda pase por el obligatorio trámite parlamentario en la Asamblea Nacional (Hermann Escarrá: Nicolás Maduro puede disolver la Asamblea Nacional en 60 días, 2016).

vigor era "un fraude a la Constitución"[16]. La decisión del TSJ, más allá de evidenciar otra muestra del tradicional respaldo —político— del poder judicial al Gobierno y de la falta de independencia de los poderes públicos en Venezuela, puso —otra vez— de manifiesto el gran poder de veto que tiene este poder del Estado sobre la construcción de la agenda de cualquier referéndum nacional que buscara celebrarse. El poder de veto institucional que ejerció el TSJ fue básicamente para frenar la iniciativa del Parlamento de convocar un referéndum para intentar desalojar a Maduro de la Presidencia de la República. Mediante dicha sentencia, el poder judicial, lo que hizo fue quitarle a la Asamblea Nacional el control que hasta ese momento había tenido sobre la agenda del referéndum.

El TSJ no actuó en contra de la facultad de iniciativa que tiene el poder legislativo para enmendar la constitución. De hecho, la Asamblea Nacional podía continuar tramitando un proyecto de enmienda constitucional —para reducir la duración del mandato de los cargos electos— siempre y cuando la misma, de ser aprobada, no contemplara que su entrada en vigencia fuera inmediata; sino al comienzo del próximo período constitucional, en 2019. No obstante, la MUD, tras la sentencia dictada por el TSJ, abandonó la iniciativa parlamentaria de enmendar la CRBV al ver que el objetivo original que perseguía con dicha modificación de introducir a la población como jugador con veto mediante un referéndum para abrogar el mandato presidencial de Maduro no contaba con la opinión favorable del poder judicial. Este último, en su sentencia, había reiterado que la constitución estipula para tales propósitos el mecanismo del referéndum revocatorio. Esta fue la salida que siguió la MUD al ver que su proyecto de enmienda constitucional ya no sería eficaz para sacar a Maduro del poder.

La iniciativa de un referéndum revocatorio a Nicolás Maduro

La tercera iniciativa de referéndum que se presentó en el país fue la revocatoria del mandato contra Nicolás Maduro que trató de activar la MUD en el segundo semestre de 2016. Esta coalición opositora al Gobierno, siguiendo la teoría de movilización de recursos (McCarthy, 1996), adoptó la posición de "empresario político", de un movimiento social de veto popular contra el presidente de la república que finalmente no logró tener éxito. Era la segunda vez que en Venezuela se experimentaba el uso de esta figura

16. En dicha sentencia se puede leer: "Esta Sala concluye que tratar de utilizar la figura de la enmienda constitucional con el fin de acortar de manera inmediata el ejercicio de un cargo de elección popular, como el de Presidente de la República, constituye a todas luces un fraude a la Constitución, la cual prevé un mecanismo político efectivo para tales fines, tal como lo es el ejercicio del referendo revocatorio contemplado en el artículo 72 de la Carta Magna" (Tribunal Supremo de Justicia, 2016, p. 10).

de democracia directa. La primera experiencia fue en el año 2004, cuando el entonces presidente Chávez logró salir airoso de un proceso de revocatoria del mandato que en aquella ocasión llegó hasta su fase comicial. En esta nueva "oportunidad política"[17] que tuvieron en 2016 los partidos de la oposición para orquestar un movimiento de *recall*, el resultado fue mucho peor de lo esperado por éstos. Ni siquiera llegó a activarse el proceso electoral para dirimir el veto sobre la gestión de Maduro.

La MUD asumió el camino del referéndum revocatorio más por resignación que por convicción. Era la única alternativa que le quedaba a los partidos de la oposición para lograr un cambio del *status quo* revolucionario-bolivariano. El problema, sin embargo, estaba en que esta nueva iniciativa también se vería expuesta a la invalidación por los otros actores del sistema, tal como le ocurrió a la propuesta de enmienda constitucional para sacar a Maduro del poder. La MUD, a la luz de la teoría de jugadores con veto, no pudo evitar "la invalidación legislativa" (Tsebelis, 2002) que produjo el poder judicial de la iniciativa de enmienda constitucional con la que dicha alianza de partidos desde el Parlamento pretendía acabar con el gobierno de Maduro. Esto obligó a la alianza opositora a tener que optar por el referéndum revocatorio a sabiendas que en el caso de una eventual invalidación de esta iniciativa por algún actor institucional dicho veto provendría principalmente del Consejo Nacional Electoral (CNE); también controlado por el chavismo.

La sentencia del TSJ en contra del proyecto de enmienda constitucional de la MUD fue el detonante definitivo para que dicha coalición política se viera forzada a asumir de una vez por todas que la única salida institucional que tenía para intentar desalojar a Maduro del poder era a través del mecanismo de la revocatoria del mandato. La propuesta de enmienda a la constitución para recortar de forma inmediata el mandato de Maduro, pese a la facilidad que tuvo la oposición para tramitarla en el Parlamento, siempre estuvo propensa a que no pudiera concretarse por un eventual bloqueo del CNE o del TSJ a la decisión de la Cámara[18]. Por ello, los dirigentes de la MUD desde el principio trabajaron, en un segundo plano, en la promoción de un referéndum revocatorio. Mientras el proyecto de enmienda constitucional, presentado

17. Tomando como base al paradigma de la acción racional, la teoría sobre las estructuras de oportunidades políticas (Eisinger, 1973; McAdam, 1996; Tarrow, 1994) entiende que en un sistema político puede presentarse ciertos contextos temporales cuyos elementos principales representan factores que incentivan o restringen el comportamiento de los actores, el cual, supuestamente, está basado en una relación costo-beneficio.

18. Desde la instalación de la nueva Asamblea Nacional, con mayoría opositora, en enero de 2016, el TSJ se ha dedicado a bloquear las iniciativas parlamentarias de los partidos de la MUD, entre ellas la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela y la Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional. Por su parte el CNE, también ha hecho lo propio al haber mantenido diferida desde diciembre de 2015 la proclamación de tres diputados de la oposición —por el estado Amazonas— que resultaron en electos en los elecciones parlamentarias de ese año.

por la Causa R era valorado por la directiva de la Asamblea Nacional, la MUD, a inicios del mes de marzo de 2016, solicitó al CNE las planillas para iniciar el proceso de recolección de firmas con miras a activar un referéndum revocatorio contra Maduro (Monitor Electoral, 2016).

La opción de la revocatoria del mandato o también llamado referéndum revocatorio era una alternativa legal, establecida en la constitución. A diferencia de la propuesta de enmienda para recortar la presidencia de Maduro que inicialmente había planteado la MUD desde la Asamblea Nacional y que, a todas luces, era inconstitucional, la figura de la revocatoria del mandato es un mecanismo que se encuentra consagrado en la carta magna, siendo la activación del mismo una facultad exclusiva del cuerpo electoral. Estos elementos representaban, en teoría, una ventaja política para la coalición opositora en el Parlamento, cuyas iniciativas legislativas eran constantemente bloqueadas por el TSJ: le garantizaban a ésta una menor intromisión del poder judicial para invalidar una iniciativa que sí estaba apegada a la constitución y que tendría un supuesto origen popular. No obstante, por otra parte, ello también suponía al mismo tiempo un riesgo para la MUD porque la activación de la revocatoria del mandato contra Maduro nunca estaría en sus manos.

La MUD nunca tendría el control sobre establecimiento de la agenda del referéndum revocatorio. Eso se hizo evidente desde un comienzo cuando el CNE hizo caso omiso a las solicitudes de la coalición opositora para la tramitación de los avales que permitiese la activación del citado referéndum[19]. El denominado Poder Electoral, no sólo postergó deliberadamente dar una respuesta sino que además cuando lo hizo —por la presión de una marcha nacional convocada por la oposición— fue para establecer nuevos requisitos en torno al proceso de recolección de firmas para activar una revocatoria del mandato[20]. Es decir, el CNE cambió las reglas de competición establecidas para la activación de referéndums revocatorios. No era la primera vez que el ente electoral se comportaba de esa manera. Ya lo había

19. El CNE, en primera instancia, no reconoció a la MUD como facultada para hacerle a dicho ente comicial la solicitud de las planillas oficiales en las que se debían recabar las firmas iniciales de los ciudadanos que respaldarían la constitución del grupo promotor del referéndum. Para la presidenta del CNE, Tybisay Lucena, no eran los partidos políticos, sino "asambleas ciudadanas" integradas por venezolanos inscritos en el padrón electoral las encargadas de hacer la solicitud de las planillas. En otras palabras, el Poder Electoral no sólo no consideró a la coalición opositora de partidos como representante legal de un conjunto de electores, sino que además fijó como regla de manera *expost facto* la creación de una primera agrupación ciudadana promotora del revocatorio como condición necesaria para hacer la solicitud de las planillas.

20. El único instrumento legal existente en Venezuela sobre la regulación de los procesos de revocatoria del mandato de las autoridades electas es un reglamento aprobado en 2007 por el CNE. Dicho reglamento fue emitido a falta de una ley orgánica en materia de referéndums en el país. Paradójicamente, durante la Revolución Bolivariana el Parlamento (chavista) nunca mostró disposición a legislar sobre dicha materia, pese al uso frecuente que hizo Chávez del referéndum.

hecho en el caso del referéndum revocatorio a Chávez (Ayala, 2004). Este proceso anterior, sin embargo, les había servido de experiencia a los partidos de la oposición, los cuales, doce años después, se encontraban ya preparados para este tipo de reacciones del CNE.

El triunfo de la MUD en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 y la progresiva e imparable pérdida de popularidad de Maduro durante el primer semestre de 2016 dieron a los partidos de la oposición una dosis adicional de confianza para enfrentarse a las nuevas exigencias que impuso el CNE para recoger las —primeras— firmas de venezolanos que avalasen la puesta en marcha de una iniciativa de veto popular a Maduro mediante la activación de un referéndum revocatorio en su contra. La orden del CNE de que la solicitud de las planillas oficiales para el proceso de recolección de las firmas debía ser llevado por unas "asambleas ciudadanas" integradas por venezolanos inscritos en el padrón electoral y no por los partidos políticos fue acatada por la MUD. Esta alianza partidista no tuvo ningún problema para responder al sorpresivo requerimiento del ente electoral. El gran número de colectivos de la sociedad civil que desde hace años se encuentran vinculadas a la MUD, entre ellos la agrupación SUMATE, ofreció los recursos organizativos necesarios para que la coalición opositora a Maduro, y al chavismo en general, cumpliera antes de los plazos establecidos con la entrega al CNE de las firmas exigidas.

La estrategia de regulación sobre la marcha o *expost facto* a la que había recurrido el CNE en torno a la promoción de la figura del referéndum revocatorio se hizo relativamente ineficaz ante la capacidad de respuesta que mostró la MUD para enfrentar las repentinas disposiciones que iba estableciendo el ente electoral para activar dicho referéndum. La coalición opositora había logrado realizar con éxito las dos jornadas de recolección de firmas que había exigido el CNE: la primera, para solicitar las planillas oficiales al Poder Electoral con las cuales se recabarían los apoyos[21] y la segunda, para la constitución del grupo promotor de la iniciativa[22]. Ello, sin embargo, le sirvió de poco

21. En poco menos de un mes, la MUD, a través de la celebración de diversas asambleas de ciudadanos, recabó veinte mil firmas que entregó al CNE a principios de abril de 2016. Un requisito que no estaba contemplado legalmente. Al respecto, el Secretario Ejecutivo de la MUD, declaro en ese entonces a los medios de comunicación que: "Estamos consignando 2040 firmas [adicionales] de todo el país para exigir que nos entreguen los formatos para recabar las 192 mil firmas (equivalente al 1 por ciento del padrón electoral), lo cual es un requisito previo para poder entonces buscar las 4 millones de firmas para activar el referendo revocatorio. Yo sé que suena a chiste malo, yo sé que suena a una situación insólita eso de buscar firmas, para buscar firmas, (que está imponiendo el CNE) pero lo vamos a hacer" (MUD entrega nuevas firmas exigidas para activar referendo revocatorio, 2016, p. 3).

22. La segunda jornada de firmas registró un saldo cinco veces superior al exigido por el CNE para la constitución del grupo promotor del referéndum revocatorio. Según declaraciones, recogidas por la prensa nacional, de uno de los dirigentes de la MUD, el ex candidato presidencial Henrique Capriles, el número de firmas fue de más de un millón cien mil (1.102.236 firmas para activar el referendo revocatorio, 2016).

a la MUD para tratar de tener un papel decisivo en el establecimiento de la agenda del referéndum revocatorio. La siguiente etapa de verificación por el CNE del apoyo suscrito por una fracción del cuerpo electoral para conformar una agrupación promotora de la revocatoria del mandato contra el presidente Maduro reforzó el control de la agenda que tenía el órgano electoral sobre tal iniciativa de veto popular.

La validación por el CNE de las firmas recogidas por la MUD en abril de 2016, como requisito para poder constituir el grupo promotor de la revocatoria del mandato, fue el proceso administrativo mediante el cual el ente electoral ejerció definitivamente su posición como jugador de veto dentro del establecimiento de la agenda del referéndum revocatorio. Este requisito de validación, establecido en la normativa de 2007 sobre referéndums para revocar cargos de elección popular, le daba al CNE el control sobre uno de los principales elementos de la agenda: el calendario electoral (Consejo Nacional Electoral, 2007). Este aspecto es destacado por la teoría de los jugadores con veto. Para esta teoría en cualquier escenario de veto popular, aun cuando un jugador con o sin poder de veto pueda formular la iniciativa, "[...] la celebración del referéndum es prerrogativa de otro agente" (Tsebelis, 2002, p. 126). Este otro agente, en el caso, de la iniciativa de revocatoria a Maduro, era el CNE. Dicho agente se encargó de dilatar hasta donde le permitieron sus competencias legales y sus recursos extralegales el calendario para la activación del referéndum revocatorio.

El calendario de celebración del referéndum revocatorio era un asunto trascendental tanto para el oficialismo como para la oposición. La CRBV establece que en el caso de una revocatoria presidencial si está ocurriese después de los tres años de cumplido el mandato constitucional el cargo de Presidente de la República lo cubriría, hasta finalizar el período, el Vice-Presidente de la República; cargo de confianza del Jefe del Estado y por tanto, no electo. Por ello, para la MUD era un imperativo celebrar el referéndum revocatorio antes de que finalice el año 2016. De lo contrario, la fórmula de la revocatoria del mandato para sacar a Maduro y al chavismo del poder perdía todo sentido. Para el presidente y sus seguidores la apuesta era evitar como fuera la celebración de dicho referéndum. Pero en el supuesto de que ello fuese inevitable, se hacía determinante retrasar su realización hasta el año 2017 o más, de manera que en el peor de los escenarios electorales, es decir que saliera revocado Maduro, asumiera el entonces vicepresidente que éste hubiese nombrado antes de su salida del cargo. Ello le garantizaría al chavismo permanecer en el poder, hasta el 2019.

La posibilidad de que el CNE, por sí sólo, pudiera evitar la activación del referéndum revocatorio o retrasar la celebración de éste hasta el año 2017 se fue reduciendo conforme la MUD fue superando entre los meses de agosto y septiembre de 2016

los obstáculos interpuestos por el ente electoral durante el proceso de validación y autentificación de las firmas recogidas. Ello evidenciaba que el poder de veto del CNE para garantizar la estabilidad de la Revolución Bolivariana era insuficiente ante la demostración de fuerza que representaba la autenticidad de las firmas recolectadas por la MUD. En palabras de la teoría de Tsebelis, las preferencias de otros potenciales jugadores con poder de veto, como era en este caso una fracción del cuerpo electoral (el 1%), el cual deseaba un cambio del *status quo*, llegaron a reducir la capacidad de veto que hasta entonces había tenido del CNE sobre la agenda del referéndum. Lo único que pudo contrarrestar esto fue la introducción —definitiva— que hizo el chavismo del poder judicial como jugador con veto dentro de dicho proceso referendario.

El poder judicial salió en auxilio del CNE a finales de octubre de 2016 para terminar de invalidar la iniciativa popular —orquestada por la MUD— de un referéndum revocatorio a Maduro. El oficialismo fue trabajando deliberadamente de manera incremental para conseguir dicha invalidación bajo el argumento de un supuesto fraude en la fase de promoción del referéndum. Al respecto, lo primero que hizo fue tratar de sembrar dudas en la opinión pública sobre la pulcritud del proceso de recolección de firmas realizado por la MUD. Lo segundo, fue la creación de una comisión observadora de dicho proceso que intervino en la labor de auditoría de las firmas realizada por el CNE. Lo tercero, fue la generación de denuncias sobre irregularidades cometidas durante las jornadas de recogida de las firmas. Lo cuarto y último, fue interponer un conjunto de demandas ante tribunales ordinarios —no electorales— en distintos estados del país solicitando la respectiva impugnación de tales jornadas en dichos territorios. Estos tribunales fallaron a favor de tales demandas con la consecuente paralización por el CNE de la iniciativa de revocatoria presidencial. Ello profundizaría aún más la crisis política, dando una justificación a Maduro para convocar una constituyente, pero sin su correspondiente referéndum prescriptivo.

La convocatoria sin referéndum de una asamblea constituyente

La cuarta vez que la figura del referéndum apareció en el escenario político venezolano fue a raíz de una iniciativa de Maduro de convocar una asamblea constituyente en el 2017. No obstante, dicho referéndum no se realizaría por decisión del propio Presidente de la República, quien en su propuesta de proceso constituyente excluyó deliberadamente solicitar al cuerpo electoral la previa aprobación de dicha iniciativa presidencial. La capacidad que tuvo Maduro de poder convocar la elección de un órgano constituyente sin que ello fuera previamente decidido en referéndum fue gracias a que el presidente contó

desde el principio con el apoyo de aquellos poderes de Estado que tenían facultad de veto para invalidar la iniciativa. Ni el poder judicial ni el poder electoral cuestionaron la medida. Ello cerró el paso a la población en cuanto a actor depositario del poder originario. Al haberse eliminado el referéndum como institución para activar el proceso constituyente el cuerpo electoral fue relegado de este proceso cuyo objetivo central no pareciera ser la creación de una nueva carta magna sino no más bien poner fin al enfrentamiento de entre el ejecutivo y el legislativo mediante la neutralización de este último.

La constaste y creciente intervención del TSJ en contra de las iniciativas que emprendía la MUD desde el Asamblea Nacional para abrogar el mandato de Nicolás Maduro o, en su defecto, generar inestabilidad a su gestión acabó agudizando en 2017 la crisis política en que había entrado el país a comienzos de 2016, como consecuencia del enfrentamiento entre los poderes públicos controlados por el chavismo y el poder legislativo; en manos de la oposición. La actuación del poder judicial hacia el Parlamento llegó a tales límites —inconstitucionales— de conculcarle a éste último, mediante una sentencia, algunas competencias legislativas y de control a dicha Cámara (Sentencia No. 156, 2017). La respuesta de la MUD a este comportamiento del máximo tribunal del país fue la celebración continua de marchas en las principales ciudades del país pero que degeneraron —nuevamente— en un conjunto de protestas violentas, con un saldo cada vez mayor de muertos y heridos. Frente a esta clima de alta conflictividad política y violencia social, la salida por la que optó Maduro en mayo de 2017 fue la de instalar una asamblea constituyente.

La figura de la asamblea constituyente fue establecida en la CRBV. Tras el uso *de facto* que dio Chávez —por medio de decreto presidencial— a dicho mecanismo en 1999 para cambiar la constitución de 1961, éste fue incluido en la carta magna (Arts. 70 y Título IX, Capítulo III) que inauguró la Revolución Bolivariana. Por un lado, según esta norma fundamental, la iniciativa de una asamblea constituyente puede ser promovida por el Presidente de la República, por la Asamblea Nacional o por una fracción del cuerpo electoral (Art. 348). Pero, por otro lado, la CRBV también establece, en primera instancia y como principio, que el único con facultad para convocar una asamblea constituyente es el pueblo en cuanto depositario del poder constituyente originario (Art. 347). Sin embargo, con respecto a esto último hay problema en su instrumentación formal: la constitución no expresa literalmente que cualquier iniciativa de convocatoria de una asamblea constituyente debe ser aprobada en referéndum. Este supuesto vacío legal dentro de la constitución fue aprovechado por Maduro para, con ayuda del TSJ, atribuirse la facultad originaria de convocar al poder constituyente.

La estrategia de Maduro de instalar una asamblea constituyente no tenía nada de original. Éste estaba repitiendo la misma fórmula que empleó Chávez en 1999 para desplazar

a un Parlamento dominado por los partidos de la oposición. La única diferencia estaba en que Maduro lo hacía para garantizar la estabilidad del *statu quo*, mientras que Chávez lo hizo fue para cambiar el que había en aquél entonces. La situaciones de gobierno dividido que se presentaron durante la Revolución Bolivariana, sin el menor margen para una cohabitación pacífica entre el poder ejecutivo y poder legislativo, siempre tendieron a ser resueltas por ambos poderes mediante la eliminación del uno por el otro. Durante la presidencia de Maduro, tras los intentos del Parlamento controlado por la MUD, de abrogar la gestión del primero, le tocó el turno al Gobierno de intentar relegar a la Asamblea Nacional, mediante su sustitución por otro poder público que estuviese controlado por el oficialismo; uno que fuera extraordinario y supraconstitucional al resto de poderes del sistema. Lo más alarmante de esto estuvo en que no se consultó a la población a través de un referéndum, la creación de dicho poder.

El planteamiento de Maduro, de una asamblea constituyente, careció de un referéndum de convocatoria. En el decreto presidencial a través del cual el poder ejecutivo formuló su propuesta de instalación de un órgano constituyente no se contempló la activación obligatoria del proceso referendario para que los venezolanos se pronunciara a favor o en contra de dicha propuesta. El presidente lo que ordenó fue la elección de un órgano constituyente, no su convocatoria. Esto supuso, de entrada, un desplazamiento de la población —del mismísimo soberano— como el actor principal con el que cualquier órgano representativo del sistema que pretendiera cambiar la constitución tendría que acordar su plan de reforma. El decreto de Maduro eliminó a la población como jugador con veto dentro del proceso constituyente. Ello fue posible porque el presidente se hizo con el control de agenda de dicho proceso, pero no para activar un referéndum que era obligatorio por las circunstancias del caso, sino más bien para evitar su celebración.

El presidente Maduro aprovechó la facultad que le otorga la constitución de impulsar un proceso constituyente para saltarse la restricción institucional de tener que solicitarle al cuerpo electoral que convocara una asamblea constituyente. Desde el punto de vista de la teoría de la jugadores con veto, Maduro utilizó su condición de jugador con veto sobre el establecimiento de la agenda del referéndum del proceso constituyente para cerrarle la entrada a otro jugador a dicho proceso. Ello era razonable ya que dicho jugador —colectivo— en su mayoría venía dando muestras de no estar del todo alineado a la Revolución Bolivariana[23]. Para que su proyecto de constituyente tuviera éxito el presidente no podía permitir la participación de todo el universo de electores. Sólo podía recurrir a sus seguidores;

23. Datos del último Barómetro de las Américas (2016-2017), revelan que sólo un 18% de los encuestados votaría por el chavismo en unas próximas elecciones frente a un 55% que lo haría por la oposición (Rodríguez y Zechmeister, 2017).

a la militancia y simpatizantes del Polo Patriótico. Esto se vio reflejado en artículo 2 del mencionado decreto de convocatoria[24] y después quedó confirmado en el contenido de las Bases Comiciales que regiría la elección del órgano constituyente (Presidencia de la República, 2017c) cuyos lineamientos convirtieron a dichos comicios, que se celebraron el 30 de julio de 2017, en una especie de elecciones primarias del oficialismo.

La respuesta de los partidos de la oposición a la iniciativa de Maduro, de instalar una asamblea constituyente sin previo referéndum de convocatoria, fue la de organizar una consulta popular a nivel nacional para que ésta sirviera como un plebiscito a la medida presidencial, pero también al propio Gobierno[25]. En cierta medida, la MUD activó, de una manera completamente informal, el referéndum obligatorio que correspondía celebrarse al haber presentado el presidente de la república su propuesta sobre la convocatoria de una asamblea constituyente. Este plebiscito se celebró tan sólo dos semanas antes de las elecciones para escoger a los miembros de dicha asamblea y el mismo no tuvo ningún efecto vinculante; ni de naturaleza política y ni mucho menos legal. Fue un auténtico fracaso de la alianza opositora. La principal causa de este nuevo revés de la MUD en lo relativo a la promoción y celebración de un referéndum estuvo en la falta del aval oficial por parte del poder electoral para llevar adelante la consulta. El problema no fue legal, la constitución de 1999, en su artículo 70 ampara este tipo mecanismos de participación. El problema fue institucional[26].

---

24. Sin mayor explicación por parte del presidente Maduro en torno a lo que sería en realidad una forma de elección censitaria de los miembros del órgano constituyente por sectores sociales con arreglo a nuevas circunscripciones electorales a las previstas en la Ley, el artículo 2, del decreto presidencial ya adelantaba como disposición que: "Los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente Originaria serán elegidos o elegidas en los ámbitos sectoriales y territoriales [...]", Presidencia de la República (2017a, p. 2). Dichos ámbitos fueron después anunciados en las Bases Comiciales que elaboró el Gobierno, para lo cual nombró una Comisión Presidencial, integrada exclusivamente por representantes de los partidos del Polo Patriótico (Presidencia de la República, 2017b).

25. En dicha consulta nacional las interrogantes fueron: ¿Rechaza y desconoce la realización de una asamblea nacional constituyente propuesta por Nicolás Maduro sin la aprobación previa del pueblo de Venezuela?; ¿Demanda a la Fuerza Armada Nacional y a todo funcionario público obedecer y defender la Constitución de 1999 y respaldar las decisiones de la Asamblea Nacional?; ¿Aprueba que se proceda a la renovación de los Poderes Públicos de acuerdo a lo establecido en la Constitución y a la realización de elecciones libres y transparentes, así como a la conformación de un Gobierno de Unión Nacional para restablecer el orden constitucional?

26. El único órgano del Estado —además de la Asamblea Nacional— que se posicionó en contra de la convocar una asamblea constituyente sin la aprobación previa en referéndum fue la Fiscalía General de la República. Hasta entonces, su titular, la jurista Luisa Ortega Díaz había sido incondicional al Gobierno Revolucionario. Esta actitud contraria de la Fiscal General a los planes de Maduro terminaron costándole el cargo. Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, en agosto de 2017, entre las primeras medidas que tomó dicho órgano dominado íntegramente por el oficialismo fue la destitución de la Fiscal y el nombramiento de Tarek William Saab —figura destacada del chavismo— como el nuevo titular de Ministerio Público (Asamblea Nacional Constituyente, 2017a y 2017b).

El CNE, como era de esperarse, se mostró totalmente indiferente al planteamiento de la MUD de celebrar una consulta popular nacional sobre la elección de la asamblea constituyente propuesta por Maduro. Ni la alianza opositora solicitó al ente electoral la organización de dicha consulta, ni tampoco este órgano actuó de oficio para promover o frenar tal iniciativa —supuestamente popular— de un referéndum consultivo. Tales comportamientos, sin embargo, no sólo respondieron al evidente control que ha mantenido el chavismo sobre el CNE desde hace mucho tiempo. También tuvieron que ver con la falta de capacidad institucional de tales actores para intervenir en dicho proceso constituyente. Esta capacidad fue eliminada, o mejor dicho suspendida, un mes antes por el TSJ cuando, en una sentencia de la Sala Electoral, determinó que una iniciativa constituyente no contempla la celebración de un referéndum. Mediante esta sentencia la respectiva capacidad originaria y legal que, según la constitución, tiene una fracción del cuerpo electoral y el CNE para activar y conducir un referéndum consultivo sobre un asunto "de transcendencia nacional" (Art.71) quedó contenida; inmovilizada.

El polémico descarte que hizo el TSJ de un referéndum de convocatoria sobre la iniciativa de Maduro para cambiar la constitución de 1999 sacó del juego al resto de actores con poder veto sobre el proceso constituyente y le otorgó el control total de la agenda de dicho proceso al presidente de la república. El resultado fue una elección "a la carta" dentro del chavismo de los miembros de la asamblea constituyente, cuyas bases comiciales fueron seguidas a rajatabla por el CNE pese a que éstas carecían de los más básicos criterios de universalidad del voto y competencia electoral. Tras este éxito del Polo Patriótico, está por verse si realmente el órgano constituyente que se instaló en agosto de 2017 redactará antes que termine el periodo constitucional vigente, en 2019, una nueva constitución y la someterá a referéndum o si por el contrario, la elección de dicho órgano, sin la celebración previa de un referéndum de convocatoria, sólo fue una estrategia del oficialismo para "reorganizar al Estado" a su conveniencia mediante una serie de decretos dictados por un poder supraconstitucional que terminen dejando sin espacio de actuación al actual Parlamento, en manos de la oposición.

Conclusiones

El uso recurrente del referéndum por el Gobierno venezolano para garantizar el mantenimiento de la Revolución Bolivariana ya es un hecho del pasado. Pertenece a la época en la que Hugo Chávez dirigió dicho proyecto sociopolítico de corte izquierdista, nacionalista y populista. Desde la llegada de Nicolás Maduro a la Presidencia de la República, como consecuencia de la muerte de Chávez, en 2013, el chavismo comenzó a

mostrar su reticencia y rechazo a consultar al cuerpo electoral sobre asuntos, que por su transcendencia nacional, como es el caso de cambios constitucionales, requieren de un pronunciamiento de la población. Esto tiene una explicación bastante simple, pero muy racional en sus fundamentos: para el oficialismo los referéndums dejaron de ser útiles a la Revolución Bolivariana porque éstos ya no garantizaban su estabilidad política. Por el contrario, se habían convertido, paradójicamente, en un gran riesgo, en una amenaza, para la conservación del poder político por parte del ahora "chavismo sin Chávez".

La primera muestra del chavismo de dejar a un lado la práctica del referéndum fue cuando el Polo Patriótico renunció, por voluntad propia, a su aspiración de trasladar los restos mortales de su líder al Panteón Nacional en 2013. La iniciativa de Maduro de enmendar la constitución para hacer posible dicho traslado implicaba un referéndum obligatorio que nunca se activó como consecuencia de haber sido pospuesta en el Asamblea Nacional, por la propia dirigencia chavista, dicha iniciativa. La razón ello no fue la propuesta en sí. El problema no fue de falta de voluntad política del oficialismo para enmendar la carta magna. La cuestión estuvo en que este cambio del *statu quo* tenía que acordarlo con el cuerpo electoral. El chavismo, al no poder controlar este aspecto de la agenda de la enmienda constitucional optó el mismo por anular su iniciativa y así evitar que el CNE tuviese que consultar en las urnas, y con carácter vinculante, las preferencias de los venezolanos sobre dicho asunto.

Las preferencias de la población que había apoyado tradicionalmente la Revolución Bolivariana ya no eran las mismas de antes; cuando estaba Chávez. La enorme polarización política —entre chavistas y anti chavistas— que se habían instalado en la sociedad venezolana empezó a perder fuerza con la llegada a la presidencia de la República de Nicolás Maduro. Éste nunca ha sido una figura popular si se le compara, inclusive, con líderes de la oposición, como Leopoldo López o Henrique Capriles. La estrecha victoria de Maduro contra éste último en las elecciones presidenciales de 2013 y la posterior derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 2015 indicaron dicho cambio de preferencias políticas. En este escenario, la promoción de cualquier inicio de reforma del sistema político que supusiera la celebración obligatoria de un referéndum ha representado desde entonces un riesgo para el oficialismo y, en su defecto, una oportunidad para los partidos políticos de la oposición, los cuales intentaron aprovechar este contexto favorable para promover varios referéndums nacionales con los cuales el objetivo era sacar a Maduro del poder.

La MUD optó por el referéndum como mecanismo institucional para desalojar a Maduro de la presidencia de la república porque mediante la activación de esta figura de democracia directa la alianza opositora intentaba desplazar desde el Parlamento a todos los actores del sistema político de dicho proceso de relevo presidencial. El problema, sin

embargo, estuvo en que las iniciativas de referéndum para sacar a Maduro del poder no pudieron evitar su invalidación por estos actores, al haber carecido la MUD de control sobre el establecimiento de la agenda de tales iniciativas. Era racional que los partidos de la oposición intentaran activar algún referéndum para recortar el mandato de Maduro tras haber ganado éstos la Asamblea Nacional. Las urnas habían señalado que la MUD tenía el respaldo de la mayoría del electorado. Por esto, dicha agrupación buscó repetir ese triunfo en otro evento electoral más importante aún, como lo era cualquier iniciativa de referéndum cuyo efecto directo o derivado fuera la salida del poder del sucesor de Chávez.

El impulso en 2016 por la MUD de un primer referéndum sobre una iniciativa de enmendar la constitución para recortar el período presidencial dentro del mismo lapso constitucional no tuvo desde el principio la más mínima viabilidad —ni política, ni jurídica— de concretarse. Sus promotores no controlaban la agenda de esta iniciativa. Tenían que acordarla con el poder electoral y con el poder judicial. Como era de esperarse, ninguno de estos actores se mostró interesado, o al menos indiferente a un cambio del *statu quo* mediante una enmienda constitucional. A excepción del poder legislativo, que había pasado a manos de la oposición, todos los actores institucionales del sistema político seguían estando controlados por el chavismo. Esto fue lo que ocasionó la invalidación de la iniciativa. Su evidente carácter ilegal fue tan sólo el argumento de tal anulación. El proyecto de enmienda de la constitución promovido por la alianza opositora para recortar el mandato de Maduro terminó siendo invalidado por el poder judicial, porque éste se valió de su tradicional función de control constitucional para así tener capacidad de veto sobre la iniciativa.

La MUD, en realidad, se vio obligada a tener que aceptar la vía de la revocatoria de mandato porque no contaba con el apoyo de ningún actor institucional del sistema que respaldara la iniciativa de enmienda para recortar el período presidencial vigente. Sin embargo, la iniciativa de la revocatoria del mandato acabó teniendo la misma suerte. Las dificultades que tuvo la alianza opositora para activar un referéndum revocatorio contra Maduro estuvieron en el propio diseño institucional de este mecanismo de democracia directa. Su funcionamiento depende siempre de un proceso competitivo de recolección de firmas entre el cuerpo electoral, el cual es monitoreado y auditado por el órgano responsable de organizar las elecciones. Esto hace que sus promotores nunca tengan el control sobre el establecimiento de la agenda del referéndum. En el mejor de los casos éstos deben acordarla con otros actores del sistema político. Pero cuando tales actores se encuentran —por cooptación y captura institucional— alineados a favor de la estabilidad de la realidad vigente, como sucede con el poder judicial y el poder electoral en Venezuela, el resultado será contener cualquier iniciativa de cambio. Por esto, el proyecto de revocatorio de 2016 no pasó de su primera etapa.

El control que sigue manteniendo el Gobierno de Maduro sobre la mayoría de los poderes públicos ha hecho que también el referéndum haya dejado de ser un instrumento de uso obligatorio para el chavismo. La convocatoria en 2017 por el Presidente de la República de una asamblea constituyente sin la obligación de celebrar un referéndum sobre ello, mostró que el poder ejecutivo, al mantener alineados al TSJ y CNE a favor de la continuidad de la Revolución Bolivariana, pudo establecer de manera exclusiva la agenda de dicha iniciativa de cambio constitucional desplazando por completo a la población como un actor decisor en dicho proceso. En este escenario, donde el apoyo de las fuerzas armadas al proyecto de revolución continúa siendo —una variable— constante, la instalación de este nuevo órgano constituyente por el oficialismo viene a ofrecer, por lo menos a mediano plazo, una mayor estabilidad al régimen vigente a partir de aumentar el número de actores institucionales favorables al mismo.

Referencias

Arenas, N. (2016). El chavismo sin Chávez: la deriva del populismo sin carisma. *Nueva Sociedad*, 261, 13-22.

Asamblea Nacional Constituyente. (30 de diciembre de 1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* No. 36.860.

Asamblea Nacional Constituyente. (5 de agosto de 2017a). Decreto Constituyente de la Remoción de la ciudadana Luisa Marvelia Ortega Díaz como Fiscal General de la República. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 6322, Extraordinario.

Asamblea Nacional Constituyente. (17 de agosto de 2017b). Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica en el ejercicio de sus funciones constitucionales a los ciudadanos Tarek William Saab, Fiscal General de la República y Presidente del Consejo Moral Republicano; Manuel Galindo Ballesteros, Contralor General de la República y Alfredo Ruiz Angulo, Defensor del Pueblo. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 41.216.

Ayala, C. (2004). *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*. Caracas: Editorial Los libros de El Nacional - Colección Minerva.

Blanco, J. M. (10 de marzo de 2013). Maduro: Enmienda constitucional permitirá trasladar al comandante Chávez al Panteón Nacional. *Prensa Minci*, recuperado de http://minci.gob.ve/2013/03/enmienda-permitira-trasladar-restos-del-comandante-chavez-al-panteon-nacional/

Breuer, H. (2015). ¿Éramos felices sin saberlo? Viejas y nuevas fracturas de la sociedad venezolana. *Nueva Sociedad*, 257, 15-26.

Consejo Nacional Electoral. (2007). Normas para Regular la Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular. *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 405.

Díaz, S. C. (13 de marzo de 2013). Parlamento postergó discusión de enmienda la constitución. El Universal, recuperado de http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130313/parlamento-postergo-discusion-de-enmienda-constitucional

Eisinger, P. (1973). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *American Political Science Review*, 69, 11-28.

MUD entrega nuevas firmas exigidas para activar referendo revocatorio. (12 de abril de 2016). *El Correo del Caroní*, recuperado de http://www.correodelcaroni.com/index.php/nacional-2/item/43996-mud-entrega-nuevas-firmas-exigidas-para-activar-referendo-revocatorio

1.102.236 firmas para activar el referendo revocatorio. (29 de abril de 2016). *El Nacional*, recuperado de http://www.el-nacional.com/noticias/politica/1102236-firmas-para-activar-revocatorio_32145

Causa R propone a la Asamblea Nacional recortar período presidencial. (03 de febrero de 2016). *El Mundo*, recuperado de http://www.elmundo.com.ve/noticias/actualidad/parlamento/causa-r-propone-a-la-asamblea-nacional-recortar-pe.aspx

Harneker, M. (2004). *Venezuela, una revolución sui generis*. Barcelona: El Viejo Topo.

McAdam, D. (1996). Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings* (pp. 23-40). Cambridge: Cambridge University Press.

McCarthy, J. (1996). Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing. En McAdam, J. McCarthy y M. Zald (eds.), *Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings* (pp. 141-151). Cambridge: Cambridge University Press.

Mijares, V. (2016). Las elecciones parlamentarias de Venezuela y su impacto regional, *Iberoamericana, XVI(61)*, 241-246.

Monitor Electoral. (2016). Estos son los documentos que la MUD llevó al CNE para pedir las planillas de firmas. *PolítiKa UCAB. Revista del Centro de Estudios Políticos*. https://politikaucab.net/2016/04/08/estos-son-los-documentos-que-la-mud-llevo-al-cne-para-pedir-planilla-de-firmas/

Presidencia de la República. (2017a). Decreto n. 2830, mediante el cual se establece que en ejercicio de las atribuciones que me otorga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los artículos 348, 347, 70, y 236 numeral 1 *ejusdem* Convoco una Asamblea Nacional Constituyente, ciudadana y de profunda participación popular, para

que nuestro Pueblo, como depositario del Poder Constituyente Originario, con su voz suprema, pueda decidir el futuro de la Patria, reafirmando los principios de independencia, soberanía, igualdad, paz, de democracia participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 6295.

Presidencia de la República. (2017b). Decreto n. 2831, mediante el cual se crea una Comisión Presidencial que tendrá a su cargo la elaboración de una propuesta para las base comiciales territoriales y sectoriales, así como para los principales aspectos que servirán de fundamento a la conformación y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, previa consulta a los más amplios sectores del país, garantizando el principio de participación directa establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, integrada por las ciudadanas y ciudadanos que en él se mencionan. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 6295.

Presidencia de la República. (2017c). Decreto núm. 2.878, mediante el cual se establecen las Bases Comiciales para la Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 41.156.

PSUV. (7 de abril de 2016). Hermann Escarrá: Nicolás Maduro puede disolver la Asamblea Nacional en 60 días. *Partido Socialista Unido de Venezuela*. Recuperado de http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/hermann-escarra-nicolas-maduro-puede-disolver-asamblea-nacional-60-dias/#.WhXewUria1s

Rodríguez, M. y Zechmeister, E. (2017). *AmericasBarometer Breif: Venezuela 2016/17, LAPOP*. Nashville: Vanderbilt University.

Rojas, E. (4 de abril de 2016). Solicitan al TSJ explicar en qué consiste una enmienda constitucional. *Ultimas Noticias*. http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/Solicitan-al-TSJ-explicar-en-que-consiste-una-enmi/

Sánchez Urribarrí, R. (2016). Venezuela (2015): un régimen híbrido en crisis. *Revista de Ciencia Política, 36(1)*, 365-381. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100016

Tarrow, S. (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Trak, J. M. (2016). Elecciones parlamentarias en Venezuela: el debacle del chavismo sin Chávez. En M. Alcántara Sáez, y M. L. Tagina (Ed.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015* (pp. 277-304). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Sentencia No. 156 de la Sala Constitucional sobre recurso de interpretación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Magistrado Ponente Juan José Mendoza Jover, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, Venezuela, 29 de marzo de 2017.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.