

Flash Report:

El referéndum venezolano sobre límites de mandato

Centre for the Study of Democratic Institutions

The University of British Columbia

www.blogs.ubc.ca/andeandemocracy



Preparado para la Rede de Investigación de la Democracia Andina

por Michael Penfold, Carlos Aponte Blank y Maxwell A. Cameron.

TABLE OF CONTENTS:

El referéndum venezolano sobre límites de mandato	
análisis e implicaciones de los resultados electorales	1
Implicaciones del referéndum para la oposición	3
El referéndum en el contexto de América Latina*	4

El referéndum constitucional en Venezuela: análisis e implicaciones de los resultados electorales

Michael Penfold

El Presidente Chávez, al ganar la enmienda para modificar la constitución y eliminar las restricciones a la reelección para los cargos de elección popular, logra consolidar el sistema más presidencialista de la región. La Constitución Bolivariana ya garantizaba el periodo más largo de cualquier presidente latinoamericano (12 años en caso de ser reelecto) y con la modificación del texto constitucional este periodo puede llegar a ser indefinido (algo inexistente en otras constituciones presidencialistas latinoamericanas y asiáticas). Las únicas restricciones electorales pasan a ser la posibilidad de un referéndum revocatorio a mitad de periodo – el cual puede ser iniciado por iniciativa popular – o las mismas elecciones al final de cada mandato presidencial. Este cambio incrementa considerablemente el poder del presidente en un contexto en el que la división de poderes en Venezuela ya era prácticamente inexistente.

Los resultados del referéndum mostraron un fuerte repunte de la popularidad del Presidente Chávez, quien logró conseguir 54.85% de los votos para el “Sí”, y una oposición que lució sin liderazgo político al obtener 45.14% de los votos para el “No”. Esta diferencia porcentual de casi 10 puntos le permite al Presidente

Chávez obtener una relegitimación de su mandato, evitar la posible activación de un referéndum revocatorio, consolidar el control y cohesión de su propio movimiento partidista para las elecciones legislativas de 2010 y frenar los avances electorales que la oposición había obtenido al derrotar la reforma constitucional en 2007 y obtener las gobernaciones de los estados más urbanos en 2008. Desde el punto de vista de su partido, estos resultados colocan un freno al deterioro político que comenzaba a mostrar el chavismo y obligan a la oposición a replantear su estrategia electoral. En este sentido, el triunfo del “Sí” tiene consecuencias fundamentales para el Presidente Chávez al garantizar su estabilidad política en medio de una situación económica compleja y detener un sensible avance electoral que comenzaba a mostrar el sector opositor.

La decisión del Presidente Chávez de impulsar la enmienda constitucional para garantizar su reelección indefinida, a pesar de tener poco más de cuatro años para finalizar su periodo presidencial, obedece a lógica política. La derrota de la reforma constitucional por un pequeño margen en 2007 (resultados oficiales aún no están disponibles) implicó la primera derrota de un proyecto político cuyos

objetivos incluían redefinir el concepto de propiedad privada, rediseñar la arquitectura territorial y continuar fortaleciendo los poderes presidenciales a través de la reelección continua. Este revés mostró los límites ideológicos a los que podía llegar el elector venezolano y encontró muy poco eco entre los líderes chavistas a nivel regional y local para movilizar el voto en esta dirección.

Las elecciones para gobernadores y alcaldes en el 2008 también mostraron grietas importantes dentro del chavismo y avances sustanciales en el mundo opositor. La consolidación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) implicó el abandono de una coalición con partidos minoritarios (PODEMOS, PPT, Partido Comunista de Venezuela) que al chavismo le había garantizado triunfos muy contundentes desde el año 2004. La decisión de Chávez de radicalizar el proyecto a través del impulso a la reforma constitucional y el abandono de esta coalición partidista tuvo costos electorales importantes que significaron su derrota posterior en el año 2007. Incluso, las divisiones internas del PSUV se hicieron evidentes en el proceso de las elecciones primarias para seleccionar a los candidatos para alcaldes y gobernadores y obligaron al Presidente Chávez a intervenir en casos puntuales para imponer ciertos líderes partidistas.

En términos cuantitativos, el Presidente Chávez obtuvo casi el 52% de los votos para las elecciones regionales y locales de 2008. Esto se tradujo en 18 de las 23 gobernaciones y más del 80% de las alcaldías. Sin

embargo, la derrota en cinco de las gobernaciones de mayor importancia (Miranda, Carabobo, Zulia, Nueva Esparta y Táchira) y centros urbanos y populares (Alcaldía Sucre y Alcaldía Mayor) lo obligaron a buscar una enmienda constitucional que garantizara la estabilidad de su liderazgo. Este hecho se vio agravado porque su liderazgo alternativo (Diosdado Cabello y Aristóbulo Isturiz) había sido derrotado en estos mismos comicios. Para superar esta situación, Chávez propuso una enmienda que sólo eliminaba las restricciones para la reelección del poder ejecutivo. Esta misma propuesta había sido derrotada en la reforma constitucional de 2007 y no contaba con el apoyo de la opinión pública. Casi el 66% de la población rechazaba la idea de reelección indefinida para el Presidente y cerca de un tercio de los chavistas no compartían esta iniciativa. Esto obligó al Presidente Chávez a modificar la enmienda e incluir a todos los puestos de elección popular tales como gobernadores y alcaldes. Este cambio logró alinear a su base política con el liderazgo del Presidente Chávez para avanzar con una campaña que contó con acceso prácticamente ilimitado a los recursos públicos.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) también contribuyó a facilitar la convocatoria del proceso y abstenerse de monitorear la campaña informativa. La Presidenta del CNE, Tibusay Lucena, aceptó comenzar a organizar el proceso referendario sin que el mismo estuviese formalmente aprobado por parte del poder legislativo, con el objetivo de acortar los lapsos preparativos para la consulta popular. Esta decisión de acortar los lapsos permitió evitar las consecuencias desfavorables que tenía para la popularidad del Presidente Chávez la desaceleración económica como consecuencia de la caída de los precios petroleros. Esta decisión extemporánea obligó al CNE a imprimir de nuevo el material electoral una vez que el poder legislativo decidió, por solicitud del Presidente Chávez, incluir al resto de

los cargos de elección popular para la enmienda constitucional.

Además de ello, el CNE tomó una serie de decisiones que aumentaron la asimetría de poder entre el oficialismo y la oposición. Primero, para acelerar el proceso, el CNE decidió no abrir otra vez el registro electoral. Esta decisión era inconsistente con la jurisprudencia venezolana y con la práctica de este mismo CNE en comicios anteriores. Segundo, el CNE decidió no financiar con dinero público la campaña de información tanto del “Sí” como del “No”. Es cierto que la Constitución Bolivariana prohíbe el uso del financiamiento público para la realización de campañas electorales. Sin embargo, un referéndum no es una elección sino una consulta popular. El mismo CNE en el año 2007 había tomado la decisión, acertada desde un punto de vista democrático, de financiar las campañas de información tanto del “Sí” como del “No” para la reforma constitucional. En esta nueva oportunidad, el CNE decidió complacer al oficialismo y limitar el acceso a este tipo de financiamiento. Las consecuencias fueron terribles para una oposición que dependía casi por completo de un financiamiento privado y que venía de unas elecciones regionales y locales extremadamente costosas. Por último, el CNE decidió no limitar ni castigar el uso de los recursos del estado por parte del oficialismo, lo cual produjo una campaña dominada por la proyección del “Sí”. Esta diferencia en cuanto al músculo financiero de las campañas tuvo un impacto determinante en el ejercicio del voto.

Los medios de comunicación de alcance nacional y cuasi-nacional, en especial Venezolana de Televisión, Tves y Globovisión, agravaron esta situación y mostraron un desempeño poco ético y parcializado. Estas frecuencias televisivas fueron utilizadas con motivaciones partidistas durante la campaña. En cambio, canales como Televen y Venevisión mostraron un mayor equilibrio informativo. El equilibrio en la cobertura de los

eventos políticos en Venezuela continúa siendo uno de los elementos más complejos de resolver pues están atados a la polarización política y a la falta de financiamiento público de los partidos políticos que terminan dependiendo del acceso a medios parcializados para su proyección nacional. La fortaleza financiera y regulatoria del oficialismo, debido a su amplio acceso a los recursos del estado, produjo un comportamiento disuasivo incluso en aquellos medios que intentan ser más imparciales — en particular dado el contexto de la negativa del estado para renovar la licencia de RTCV por razones estrictamente políticas.

Por lo tanto, los resultados electorales no debían sorprender a nadie. El Presidente Chávez logró aumentar su votación porcentual en el referéndum para la enmienda, en comparación con las elecciones de gobernadores y alcaldes de 2008, en poco más de 2 puntos. En términos generales, aquellos estados que habían votado por el oficialismo en las elecciones de 2008 intensificaron sus preferencias chavistas en el referéndum (por ejemplo, Monagas, Portuguesa, Guárico, Barinas, Trujillo, Cojedes, Aragua y Bolívar). Por el contrario, los estados que habían votado por las fuerzas opositoras mantuvieron su posición sin mostrar mayor crecimiento en términos relativos durante el referéndum (por ejemplo, Miranda y Zulia). En algunos estados de oposición se logró intensificar el voto anti-chavista (Táchira) mientras que en otros estados dominados por la oposición (Nueva Esparta y Carabobo) el chavismo logró aumentar su votación en términos relativos. Esta intensificación del voto chavista en aquellos territorios consolidados y la falta de crecimiento de la oposición fue lo que determinó el triunfo electoral del “Sí”.

Venezuela se adentra en un proceso institucional muy frágil que, aunque no cancelará su democracia electoral, continuará mermando la división de los poderes constitucionales que sostiene un régimen

democrático. Esta enmienda implica la consolidación de un sistema hiperpresidencialista y la aparición de una serie de caudillos regionales (tanto de oposición como oficialistas) que convertirán a la reelección indefinida en un instrumento de poder para cohesionar sus diversos movimientos políticos y sociales. La consecuencia de esta tendencia es el debilitamiento de instituciones intermedias de carácter representativo (poder legislativo) y de aquellas instancias de resolución de conflictos (poder judicial y electoral). La importancia de este cambio se hará evidente en las elecciones parlamentarias que se llevarán a cabo en el año 2010. Para esa fecha, el Presidente Chávez deberá enfrentar una serie de decisiones de ajuste económico, producto de la caída de los precios petroleros y de la crisis financiera global, que afectará sus niveles de popularidad. Sin embargo, el triunfo del “Sí” es un antídoto parcial para enfrentar estos costos y el Presidente Chávez cuenta con más de cuatro años antes de ir a una nueva contienda presidencial.

Implicaciones del referéndum para la oposición Carlos Aponte Blank

El 15 de Febrero de 2009 se realizó en Venezuela una consulta nacional acerca de una enmienda constitucional que planteaba la posibilidad de que los funcionarios de elección popular fueran reelectos de manera continua, sin restricción alguna de oportunidades de postulación. La propuesta fue iniciada por el Presidente Chávez y adoptada formalmente por los miembros de la Asamblea Nacional, compuesta en un 90% por sus seguidores.

En la Constitución de 1999, el cargo presidencial tenía una duración de seis años y podía ser objeto de una sola reelección inmediata. Los cargos de gobernadores y alcaldes duraban cuatro años, también con una sola reelección inmediata. Los legisladores nacionales duraban cinco años y los regionales cuatro años y ambos podían

ser reelectos hasta por dos ocasiones más. Sin embargo, el centro de la propuesta era sin duda la reelección presidencial. El actual Presidente Chávez está en su segundo periodo de gobierno y sin la aprobación de esa enmienda no podría volver a postularse en el 2012. Con una concurrencia de 11,725'000 votantes, equivalentes a cerca de 70% del padrón electoral, la alternativa favorable a la reelección ganó con 55% de los votos (6,350'000 votos), frente 45% en contra (5,200'000 votos).

La argumentación del gobierno para la aprobación de la enmienda se centró en tres razones:

Enfatizaron la necesidad de que el presidente Chávez pudiera permanecer en el poder para completar el proyecto revolucionario del “socialismo del siglo XXI”. También insistieron en que un proyecto revolucionario sólo puede darse a largo plazo. Por último, argumentaron que la reelección continua amplía los derechos políticos de la población porque permite que sea el elector quien decida el tiempo durante el que un dirigente permanezca en un cargo sin limitaciones formales. De hecho, la pregunta del referéndum aludió a la ampliación de derechos políticos que suponía la aprobación de la enmienda — la aprobación por parte del consejo electoral de esta formulación es evidencia de su parcialidad.

La argumentación de la oposición también planteó tres razones en contra de la enmienda:

Enfatizaron la conveniencia de fomentar institucionalmente la renovación de los cargos públicos, puesto que Venezuela era ya uno de los países latinoamericanos con los periodos presidenciales más largos (12 años continuos en dos mandatos). Advertieron el riesgo de abuso de poder, uso discrecional de los recursos públicos y ventajismo electoral que supone la reelección de un mismo funcionario de manera indefinida, posibilidad que no existe en ninguna otra democracia latinoamericana. Cuestionaron la inconstitucionalidad de la enmienda

dado que ya había sido rechazada en el referéndum de diciembre de 2007.

El 55% que obtuvo el “Sí” fue el resultado de la más corta campaña de la que se tenga memoria en el país. Menos de tres meses mediaron entre el anuncio del Presidente y la celebración de la consulta. La decisión del referéndum fue del Presidente, adoptada por la Asamblea Nacional y aprobada por el Consejo Nacional Electoral.

La velocidad que le imprimió el Presidente a esta consulta se ha atribuido a varios factores. Primero, el gobierno anticipaba así las presiones que aparecerían al adoptar medidas económicas impopulares requeridas por la caída en los ingresos petroleros. Más aún, el referéndum sorprendería a la oposición mientras apenas concluía con las campañas para la elección de autoridades regionales y locales (Noviembre de 2008). Mientras que la oposición había agotado sus recursos, la campaña del “Sí” podía activar su maquinaria electoral, que contaba aún con amplios recursos.

La extrema rapidez de la campaña presentaba riesgos ya que, para Noviembre de 2008, las encuestadoras más reconocidas del país le otorgaban un rechazo mayoritario al “Sí”. Una delgada mayoría parecía rechazar la idea de reelección indefinida. Sin embargo el Presidente dirigió una audaz campaña. Por un lado, restableció el acuerdo con fuerzas políticas tradicionalmente aliadas, como Patria para Todos (PPT) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), que se habían distanciado del gobierno en la reciente elección regional y municipal (llevándose consigo un pequeño porcentaje de los votos). Chávez aseguró así algunos votos que ahora serían decisivos para ganar una elección reñida. Además, el Presidente también aceptó integrar en su propuesta de enmienda la reelección continua de gobernadores, alcaldes y parlamentarios nacionales y regionales, posibilidad que había negado en diciembre de 2007. Con ello estimuló un respaldo mucho más activo de sus aliados en estados y municipios clave.

La campaña destacó por el aluvión propagandístico oficialista y el uso desbordado de los recursos del Estado a favor del “Sí”.

Sin embargo sigue siendo sorprendente cómo es que el Presidente consiguió ganar en tan breve tiempo, después de la derrota sufrida en las elecciones de noviembre de 2008. En parte, esto se debió a la elevada popularidad del Presidente Chávez desde su victoria en el referéndum revocatorio del 2004. En varios focus groups apareció evidencia de que algunos seguidores temían que la reelección indefinida significara votar una vez para otorgar a Chávez presidencia vitalicia. La campaña por el “Sí” atacó este asunto, reduciendo la resistencia a la enmienda. Quedan muchas interrogantes sobre lo que podría haber ocurrido si la campaña hubiese tenido una duración mayor. La oposición cree que ha comenzado un proceso de recuperación. Tal proceso se inició en el 2006 con la candidatura de Manuel Rosales (que obtuvo 37% de los votos) y siguió con la importante victoria del “No” en diciembre de 2007. También se expresó en las victorias electorales de noviembre de 2008. En el referéndum de febrero, la oposición alcanzó por primera vez más de 5 millones de votos en circunstancias en que el chavismo, pese a su triunfo, obtuvo su segundo porcentaje más bajo desde 1998. Esto sugiere que hay un 40% del electorado disponible para la oposición.

Después de la derrota que sufrió en el revocatorio presidencial de 2004, la oposición parecía enfrentar la posibilidad de disolverse. Se retiró de las elecciones parlamentarias de 2005 dejando toda la Asamblea en manos del chavismo. El acuerdo electoral de los principales candidatos opositores en el 2006 fue el preludio de una lenta recuperación. Las perspectivas de un buen desempeño electoral a futuro se ven fortalecidas por el probable debilitamiento de los efectos políticos favorables al gobierno que ha generado la bonanza petrolera.

El referéndum en el contexto de América Latina*

Maxwell A. Cameron

Al eliminar los límites formales para el mandato presidencial, Hugo Chávez ha terminado con una de las últimas restricciones a su poder. La tendencia de los presidentes latinoamericanos de pasar por encima de los congresos, cortes y opositores políticos se ha convertido en un lugar común, a tal punto que un término ha sido acuñado (por el politólogo Guillermo O’Donnell) para describir estos regímenes: democracias delegativas. En las democracias delegativas, el poder del presidente sólo es limitado por las reglas que definen los periodos presidenciales—cuántos años hasta la siguiente elección y cuántas veces el mismo individuo puede volver a postularse— y por su habilidad para mantenerse en el cargo.

Por supuesto, estos líderes han intentado con frecuencia soslayar tales reglas. Alberto Fujimori descartó la constitución peruana para permitir su propia reelección en 1995. Incluso violó la constitución que había hecho a su medida al postularse para un tercer periodo en 2000. Otros líderes han conseguido los mismos resultados por vías legales. Una nueva constitución en Bolivia, aprobada en un referéndum el 25 de enero de 2009, permitirá al Presidente Evo Morales postularse para otro periodo en el cargo. Un referéndum similar en Ecuador, el año pasado, permitirá al Presidente Rafael Correa postularse para otros dos periodos.

La reelección presidencial es controversial por razones tanto históricas como de carácter institucional. Históricamente, los líderes políticos latinoamericanos han tendido a concentrar grandes cuotas de poder en manos del poder ejecutivo. Repetidas intervenciones militares en la política durante el siglo XX reforzaron la propensión hacia ejecutivos presuntuosos. Un hábito de continuidad (o continuismo) se desarrolló, donde los líderes buscaban monopolizar todos los poderes del estado mientras

permanecían en la presidencia. En respuesta apareció el tabú a la reelección. A principios del siglo XX, los revolucionarios mexicanos exigían “sufragio efectivo; no reelección”.

Los límites de mandato también reflejan los imperativos del diseño institucional. Los sistemas presidenciales fueron designados para crear frenos y contrapesos que aseguraran que ninguna rama de gobierno se volviera omnipotente. Sin embargo, estos sistemas han probado ser incapaces de contener el poder del ejecutivo. Los sistemas presidenciales crean rigidez y conflictos que suelen resolverse al ignorar por completo la constitución.

Cuando los líderes no son contenidos por un sistema constitucional de frenos y contrapesos, las elecciones se convierten en el último bastión para la rendición de cuentas. Quizá son insuficientes. Los seguidores de Chávez insisten en que si el pueblo venezolano no lo quisiera, podrían votarlo fuera del cargo en 2012. Asimismo, si los votantes lo quieren en el poder, ¿por qué negarles la oportunidad de mantener a un líder popular en la presidencia? Muchos votantes aceptan la palabra de Chávez cuando dice que busca la reelección no para obtener más poder sino para otorgarle más poder al pueblo. “Con Chávez, el pueblo manda”, reza el eslogan.

Chávez ha establecido una relación de confianza y fe en las masas. Muchos de los otros gobiernos democráticos en la región—que incluye algunas de las sociedades más desiguales en el mundo— han hecho más por garantizar los intereses de las élites políticas, económicas y militares que por mejorar las condiciones de vida de la mayoría. Los resultados del referéndum muestran un amplio apoyo por el proyecto político de Chávez, pero también revelan que gran parte del público ve su continuidad en el poder como una condición esencial de ese proyecto.

Una y otra vez, sus seguidores expresan la opinión de que necesitan a Chávez en el poder para

continuar recibiendo los beneficios de la Revolución Bolivariana. Sin darse cuenta, muestran una crítica subrepticia: Chávez no ha conseguido institucionalizar su revolución. Ha creado un régimen altamente personalista que depende de su liderazgo.

¿Qué significa todo esto para los canadienses? En el club de las naciones democráticas, Venezuela permanece

como un miembro en (más o menos) buena forma. Chávez ha hecho bastante por mejorar las condiciones de vida de los pobres y sus niveles de satisfacción con la democracia. Sería inconsistente que Canadá tratara a Venezuela en términos distintos a, digamos, Colombia, que ha sido alabada por políticos en Ottawa como un modelo de progreso democrático a pesar de que su récord en

derechos humanos es uno de los peores en la región. Ahora bien, con los precios del petróleo a la baja, Chávez podría ver cómo se erosiona su popularidad. La siguiente prueba serán las elecciones legislativas en 2010. Chávez tiene una oportunidad para utilizar el tiempo que resta hasta entonces para consolidar un régimen político que dependa menos de su figura.

**Una versión previa de este artículo apareció originalmente en el sitio web de Guardian, Guardian.co.uk*

FORMATO SUGERIDO PARA CITAR ESTE DOCUMENTO:

Michael Penfold, Carlos Aponte Blank, y Maxwell A. Cameron, "Flash Report: El referéndum venezolano sobre límites de mandato." Vancouver, Canadá: Andean Democracy Research Network, Centre for the Study of Democratic Institutions, The University of British Columbia, Febrero 2009

TLa Red de Investigación de la Democracia Andina (Andean Democracy Research Network) es una iniciativa de investigadores y de organizaciones de la sociedad civil en los Andes bajo auspicios del Centro para el Estudio de Instituciones Democráticas (Centre for the Study of Democratic Institutions) en UBC (University of British Columbia), con el apoyo de la IDEA internacional, la Comisión Andina de Juristas, y el Centro Carter. La Red de Investigación de la Democracia Andina ha recibido generosa financiamiento por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Canada, del programa Glyn Berry para la Paz y Seguridad. Los autores son exclusivamente responsables por las opiniones expresados en este informe, así como cualquier error de hecho o de interpretación..



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international



CENTRE FOR THE STUDY OF
DEMOCRATIC INSTITUTIONS
The University of British Columbia