

LA REGRESIÓN DE LA DEMOCRACIA: LOS GOBIERNOS PLEBISCITARIOS

María del Pilar HERNÁNDEZ*

Transición, consolidación, regresión “...para un régimen democrático, el hallarse en transformación es su estado natural”.

Norberto BOBBIO

No importa que ese orden haya existido realmente o sólo en la creencia de los protagonistas. Pero siempre, la energía vital de cada revolución provenía del pasado. [...] Quiero decir: esa historia no ha sido hecha por leyes inmutables, sino por seres imperfectos y ambiciosos, pero también generosos y sublimes, y sobre todo imprevisibles y contradictorios: en fin, seres humanos cuya forma natural de existir, fue, es y será una rebelión permanente.

Por lo menos mientras América Latina sea lo que es.

Fernando MIREs

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Algunas características de las democracias plebiscitarias.* III. *Historia de dos casos de gobiernos populistas.* IV. *Corolario.* V. *Bibliografía.*

* Investigadora titular “C”, definitiva, T. C., adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo: mphm@unam.mx

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

No me queda duda alguna que en estos momentos el eje teórico de evaluación de qué es y cuál es el contenido de la democracia¹ transita por una amplia indefinición.

Hoy el centro del debate se orienta hacia el tipo y la calidad de los regímenes democráticos: ¿qué tipos de democracias están emergiendo?, ¿qué diferencias presentan las democracias consolidadas respecto de las democracias emergentes?, ¿qué pasa actualmente con la calidad democrática?, ¿cuál es la relación entre democracia y gobernabilidad, entre funcionamiento democrático y eficacia?, ¿por qué y cómo se transforman las democracias?²

Quizá tales planteamientos se antojen por demás provocativos de cara a la vivencia de países de la región que han superado los gobiernos dictatoriales, pero la gran pregunta es, incluso dentro de la institucionalidad, la gobernabilidad y el apego a las normas constitucionales, ¿se puede vivir en el autoritarismo democrático?

Para contemplar la situación de América Latina en el hoy y en su eventual prospectiva es menester una mirada al pasado; recordar que en los últimos 26 años hemos asistido al periodo más largo de continuidad cons-

¹ Cuando aludimos a la *democracia* nos referimos a la representativa, comprendida a la manera como ha quedado conceptualizada bajo el linaje teórico inaugurado por Joseph Schumpeter (1883-1950) en el célebre capítulo XXII de su clásico libro *Capitalismo, socialismo y democracia* publicado en la última década de su vida. Se trata de la democracia como procedimiento, como una modalidad institucional para resolver civilizadamente el problema crucial que confronta toda colectividad organizada: el problema del poder del Estado, de quién se hace cargo de él. Democracia cuya institución capital son las *elecciones* como el recurso al que se apela para hacer posible por medio de ellas una competencia pacífica por los *votos* de los *electores* entre al menos dos élites políticas rivales, tras las cuales aquella élite que se alce con la mayoría del caso se encargará de disponer de ese poder del Estado por un periodo limitado y previamente fijado, adoptando en nombre del conjunto de los ciudadanos las decisiones fundamentales concernientes a la vida colectiva de esa sociedad. Democracia a cuyo funcionamiento le es consustancial el ejercicio de al menos ese conjunto de libertades que el progreso de la conciencia moral de la humanidad fecho a partir de la emergencia del Estado liberal: la libertad de expresar públicamente las opiniones sin temor a ser reprimido, la libertad de reunirse y de asociarse con otros para actuar en la arena pública, la libertad de disentir y de oponerse pacíficamente al poder del Estado mediante las vías legalmente establecidas. En suma, la democracia tal cual se la concibe dentro de esa filiación teórica que a partir de Schumpeter ha desarrollado un caudal de conocimientos con autores como Robert Dahl, Norberto Bobbio y Giovanni Sartori entre sus principales contribuyentes, y que hoy continúa profundizándose tanto teórica como empíricamente.

² Pérez Múnt, Carlos André, "La democracia delegativa", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Medellín, núm. 106, enero-junio de 2007, pp. 263-289.

titudinal, asumir que hace veintiuno prevalecía el autoritarismo. Los años que transcurren entre las décadas de los treinta y los ochenta, ciento cuatro cambios de gobierno de los doscientos setenta y siete que hubo, lo fueron por golpe militar.³ Desde 1990 hasta el día de hoy solo se han concretado

³ Noble Espejo, José Eliseo, *Los golpes del Estado en América Latina*, en www.primicias.com.do/articulo,26509.html

1. Desde 1930 hasta la Segunda Guerra Mundial. Se caracterizo por cambios en el orden social y de golpe contra golpe.

En el inicio de la década de los años 30 solo en Uruguay, Costa Rica y Colombia existían gobiernos netamente controlados por civiles.

Durante este periodo los gobiernos militares asumieron roles distintos, establecieron dictaduras despóticas, mantenían una influencia conservadoras, tomaron matices de progresistas y como el caso de Cuba, que fue único por ser un motín en el que las tropas lideradas por el Sargento Fulgencio Batista, derribaron el viejo cuerpo de oficiales junto con el gobierno en 1933 con las demandas de los grupos de clase media y baja, por lo que fue calificado por algunos autores como de inclinación izquierdistas.

2. Después de la 2da Guerra Mundial se caracterizo por un nuevo tipo de dictador del que Perón fue su prototipo.

El estado en que vivía el mundo trajo a América un espíritu autoritario en el panorama político y más de la mitad de las veinte repúblicas eran gobernadas por militares, en otras, regímenes civiles tradicionalistas eran mantenidos por las Fuerzas Armadas y en Uruguay y México Militares popularmente electos detentaban el poder.

El efecto de la guerra sobre la política latinoamericana hizo que los regímenes se mantuvieran mientras la seguridad hemisférica estuviera amenazada y Estados Unidos con su concepción estratégica hizo todo lo posible para ello y así aseguraba una relativa estabilidad, incluso busco la cooperación de estos regímenes para que les ayudaran en el esfuerzo de la guerra.

3. La década del 50 al 60 se caracterizó porque la revolución surgía por la detención de las reformas sociales y por el derrocamiento de la mayoría de las dictaduras militares.

Al caer la dictadura fascista en Italia y al ser derrotado el nazismo en Alemania, los regímenes autoritarios resultaban anacrónicos y estalló en América un nuevo entusiasmo por las democracias populares, y para 1947 solamente 7 gobiernos estaban encabezado por Presidentes uniformados, pero en el año de 1948, el General Pérez Jiménez en Venezuela, el General Manuel Odría en el Perú toman el poder y marcan una nueva escalada que alcanzo su cima en 1954 cuando 13 de veinte Repúblicas estaban dirigidas por militares.

En 1959 llega al poder por medio de las armas, pero no propiciado por militares Fidel Castro, convirtiéndose luego en 1962 en el primer gobierno de corte comunista.

4. El periodo del 60 a los años 80 se caracterizó por la pugna de los bloques socialista y capitalista en el expansionismo ideológico que se denominó Guerra Fría, en el cual prevaleció las luchas armadas de corte guerrillero.

Desde 1960 la sucesión de gobiernos militares es más variada e incluso se asiste en esta época al surgimiento de un nuevo militarismo en el que los gobiernos ya no luchan por la toma del poder mismo sino que justifican su acción con los objetivos nacionales de desarrollo y el bloqueo de la expansión comunista en la política hemisférica.

Para la década de los sesenta y setenta ocurren 21 golpes de estado militar, 11 en 1963. y 10 entre 1970 al 1979, en ese año se repite el caso de Cuba en Nicaragua en que el General Anastasio Somoza es expulsado del poder por una guerrilla.

dos golpes militares clásicos, que son el de Haití en 2004 en contra de Jean-Bertrand Aristide, y el más reciente, en 2009 en contra de Manuel Zelaya.

El recuento es extraordinario, la región experimentó el regreso de algunos Estados nacionales, y otros tantos iniciaron su consolidación a la democracia.

Hace 26 años había guerras civiles profundas en Centroamérica, y hace 26 años estábamos ante un estancamiento económico. América Latina está en una situación mejor que antes, es cierto, y hay, también, cierto optimismo. Sin embargo, tenemos que ver con preocupación que no solo hay falta de competitividad, que subsisten desigualdades y pobrezas, sino que en estas democracias, como en otras que evidencian relativa estabilidad institucional y gubernativa al menos hasta ahora, vemos instituciones enormemente frágiles.

Pero el estado de las cosas en los países de América Latina en general, y los países andinos, en particular, es por demás sintomático: en primer lugar incurrimos en el error conceptual de confundir el establecimiento de la democracia con su transición y consolidación.⁴

En los años 80 sólo 7 naciones son gobernadas por militares y fue en Guatemala el 18 de Agosto del 1983 cuando se sustituye al General Ríos Montt, que se produce el último golpe de corte tradicional del presente siglo.

5. Y por último, el periodo de los años 80 a los 90, en la cual cae el muro de Berlín, termina el Comunismo Ruso y se imponen los regímenes democráticos bajo el amparo del poder militar de Estados Unidos de América como fuerza unipolar.

Durante este periodo vemos la sustitución de los gobiernos por la vía de rebeliones sociales como las sucedidas en la Argentina, Bolivia y Ecuador que fueron los más caracterizados⁵.

⁴ La aparición y el protagonismo del concepto de “consolidación de la democracia” en tanto proceso histórico aparece con Samuel Huntington en su obra *La tercera ola democratizadora*, en donde realiza un estudio comprensivo de las grandes etapas en la historia contemporánea por las que ha atravesado la introducción de la democracia como régimen político y su tendencia a expandirse en el conjunto de las sociedades, este autor identificó tres olas democratizadoras y dos olas en sentido inverso. En las primeras, un mayor número de países transitan desde los regímenes autoritarios hacia uno democrático en relación con la cantidad de naciones que desde la democracia experimentan un retorno al autoritarismo, dando por resultado este proceso un valor neto favorable a la democratización. En las segundas, la evolución a partir de la democracia y en dirección al autoritarismo ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios, lo cual se concreta en un saldo favorable al autoritarismo y en detrimento de la democratización. Las olas democratizadoras fueron registradas por este autor así: la inicial de 1828-1926; la segunda de 1943-1962, y la tercera es aquella que inició en 1974 y que ha venido perdiendo dinamismo durante la última década del siglo XX. Así, el concepto de consolidación democrática adquirió carta de naturalización en la teoría política, el análisis de las democracias entre 1974 y 1990, se han sumado otras variables como desempeño político, gobernabilidad, estabilidad, efectividad en el gobierno y ejercicio pleno de las libertades civiles y derechos

No obvio el reconocimiento que aunado a tal yerro, se suman una serie de situaciones que son propicias para el surgimiento de los nuevos gobiernos plebiscitarios, sería una reducción al absurdo hacerlo, sin embargo, para quien habla, metodológicamente es en clave teórica de la recta evolución de la consolidación democrática⁵ —para otros de la crisis de la democracia representativa—, que se encuentra el origen de las democra-

políticos. Baste el recuento de las transiciones que se han vivido en América Latina entre los años 1978 y 2008. Se ha dado un cambio en dirección positiva hacia la democracia, al pasar de regímenes no libres o parcialmente libres a regímenes libres (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay). No obstante, otros seis países no han podido dar el salto hacia regímenes libres y, por el contrario, se han mantenido estancados como parcialmente libres a lo largo de estos 30 años de mediciones (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Conforme con el Banco Mundial y sus Indicadores de Gobernabilidad 1996-2008, cinco de los países indicados presentan valores positivos en la escala de medición (Chile, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay). La alarma la representan seis países en donde se han incrementado la inestabilidad política y la violencia (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela), *cfr.* Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008, en www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/200906/29/espasa/20090629elpenac_3_Pes_PDF.pdf. Sobre la consolidación democrática en particular, véase Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994; Linz, Juan J. y Alfred Stepan, “Political Crafting of Democratic Consolidation”, *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meler, 1989; de los mismos autores, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996. Las obras de Guillermo O’Donell, Leonardo Morlino y Larry Diamond, entre otros, son también ejemplos claros de esta tendencia. En este punto es importante apuntar que la división en dos enfoques del análisis sobre el proceso de consolidación democrática, que se propone en este documento, responde a la necesidad de presentar de manera simple las características de la literatura académica sobre este tema. Dicho esto, conviene mencionar que la distinción se hace bajo una lógica de “peso”, es decir, aquellos autores que se concentran en el estudio de variables estructurales no eliminan de su análisis la influencia de las variables de tipo institucional, lo que hacen es otorgar un mayor “peso” a las primeras que a las segundas. La misma situación, pero invirtiendo las variables, existe en el enfoque institucional.

⁵ “En sentido amplio la consolidación democrática designa el proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político y económico determinado. En sentido restringido, demanda la construcción de instituciones fuertes y democráticas, la expansión de la legitimidad del régimen y la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso democrático”. De ahí se desprenden dos rutas conceptuales, a saber, primera: “...el proceso mediante el cual el régimen democrático alcanza una amplia y profunda legitimación, de tal manera que todos los actores políticos importantes, tanto a nivel elite como masa, crean que este es el mejor para su sociedad que cualquier otra alternativa realista que puedan imaginar”; y, segunda “...que es el abigarrado proceso de adaptación congelamiento de estructuras y normas democráticas capaces de permitir la persistencia en el tiempo del régimen democrático, o de permitir su estabilización en todos los aspectos esenciales durante algunos años”. Véase López Rosas, Moisés, “Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes”, *Acta*

cias plebiscitarias,⁶ me explico, la crisis de representación, de la voluntad ciudadana hacia las esferas de la toma de decisiones, en cómo se traduce la voluntad popular en los mecanismos de toma de decisiones, las carencias importantes en los sistemas y mecanismos electorales y, sobre todo, la crisis misma de los protagonistas de esa democracia: los partidos políticos.

II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS DEMOCRACIAS PLEBISCITARIAS

Resulta incuestionable que de cara a tal crisis surgen los presidencialismos plebiscitarios. Estos líderes, que aparecen en una primera fase, si bien se remontan a los años treinta a los cincuenta,⁷ es a finales de los ochenta y comienzos de los noventa que personajes como Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Collor de Melo en Brasil, se evidencian claramente como responsables del proceso de inserción de sus países a la economía de libre mercado y se consolidan como políticos “profesionales” y presidentes fuertes.

Esos regímenes presentan el nuevo rostro, los neopopulismos en los que la legitimidad continúa siendo procedimental, pero adicionada con dos ingredientes; el primero, el liderazgo carismático, y el segundo, la participación extensa de la ciudadanía vía los mecanismos de democracia directa, una participación tan extensa, y no precisamente intensa, que deviene en populismos, como ha sucedido en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Esas democracias plebiscitarias —que en la tipología de Weber es la más importante de la democracia del líder— que, de acuerdo con su sentido más prístino son una especie de dominación carismática que se oculta bajo una forma de legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y

Republicana, Política y Sociedad, núm. 1, Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, noviembre de 2002, p. 40.

⁶ Sobre el fenómeno populista hacia el regreso del líder y los gobiernos plebiscitarios, véase Paramio Ludolfo, “Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90’s”, *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 847-864; López Rosas, Moisés, *op. cit.*, pp. 39-53.

⁷ Entre los gobiernos de la época encontramos los siguientes: Juan Perón en la Argentina (1946-55), de Getulio Vargas (1930-45/1951-54) y João Goulart (1961-64) en Brasil, de Lázaro Cárdenas (1934-40) en México, de Víctor Paz Estensoro (1952-56/1960-64) y Hernán Siles Suazo (1956-60) en Bolivia, y de José María Velasco Ibarra (1934-35/1944-47/1952-56/1956-61/1968-72) en Ecuador. También son considerados como populistas algunos movimientos políticos como el APRA peruano, liderado por Víctor Haya de la Torre o el Gaitismo colombiano fundado por Jorge Gaitán.

solo persiste en razón de ella. El líder (demagogo) domina efectivamente en virtud de la independencia y la confianza de sus partidarios políticos respecto de su persona como tal.

Democracias en las que los presidentes llegaron para quedarse, y, aunque tengan prohibido permanecer, quieren siempre volver. Acaso no lo ha comprobado el presidente Hugo Chávez que en 1992, al lado de Movimiento Bolivariano 200, de quien también fuera fundador, perpetró el golpe de Estado en contra del entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Que siete años después, al lado de su también fundado Movimiento V República, ganó las elecciones en 1999, y que de inmediato convocó a un referéndum constituyente para erigir una asamblea nacional constituyente, que dio como resultado una Constitución plena de mecanismos de democracia directa, que le valió y le ha permitido estar en su tercer periodo presidencial que, quizá, habrá de culminar en 2013.⁸

Otro ejemplo es el presidente Rafael Vicente Correa Delgado, quien triunfa en las elecciones presidenciales de 2007, y, al igual que su homólogo Chávez, a los dos meses de su mandato convoca a un referéndum para congregar a una asamblea constituyente que, de la misma manera, le ha valido su segundo periodo presidencial, sintomáticamente, dicho mandato habrá de culminar en 2013.

Al hilo discursivo, he de recordar al presidente Juan Evo Morales Ayma, quien tras su intento fallido de 2002, asciende a la presidencia de su país en 2005, erige una asamblea constituyente, cuyos resultados por demás cuestionados difirieron su aprobación en 2009, en el *iter* el presidente Morales fue sometido a referéndum revocatorio el 10 de agosto de 2008 que redujo su mandato de cinco años, como se sabe, el presidente Morales resultó reelecto en las elecciones de diciembre de 2009, jurando su segundo periodo del 22 de enero de 2010 al 2015; espera nuevamente en las urnas a los bolivianos, con su recién estrenado padrón biométrico y su sistema automático de votación, la era Chávez.

⁸ Un estudio por demás interesante en torno al ideario y perfil ideológico del Movimiento Bolivariano 200, que, en tanto revolucionario, imbrica matrices culturales, tradiciones emancipadoras y memoria histórica, que al decir del autor, explica el consenso masivo entre amplios sectores y actores políticos de la sociedad venezolana, particularmente la social, véase Romero, Juan Eduardo, “El proceso político en Venezuela a finales del siglo XX: la construcción de un nuevo orden”, *Sincronía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2001, en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/procven.htm>; en el mismo sentido: Hernández, María del Pilar, “Los procesos constituyentes latinoamericanos. Una retrospectiva histórica de Colombia a Bolivia”, *Procesos constituyentes en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM-IIJ, 2009, pp. 197-208.

Como lo anunciara Sergio Zermeño en su conocido artículo “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo, desorden”,⁹ a la espera de una experiencia ejemplar, de un mito fundante de la legitimidad de democracias eficaces por sus resultados, la sombra que oscurece el futuro político de América Latina es la del retorno del líder y los populismos, una creciente exclusión social combinada con apatía política, que dejaría abierto el tiempo de las tribus urbanas, de las identidades sociales marginales, de los liderazgos antipolíticos. Un tiempo de confusión del que quizá solo el azar podría hallar una salida afortunada.

El populismo, o dicho de mejor manera, el neopopulismo, es otra característica de las nuevas democracias. El término no posee una connotación definida y clara, presenta múltiples interpretaciones y caras; recurrentemente se emplea para designar en diversas latitudes movimientos sociales, liderazgos y estilos que poseen ciertos líderes y organizaciones de diversa índole que defienden el concepto de “voluntad popular”.

En aras de no incurrir en confusiones en esta sede, entendemos, con Patiño Aristizábal,¹⁰ por populismo, esa dimensión de la acción política que se materializa a través de un discurso, estilo y forma de hacer política, frecuentemente demagógica, adoptada por ciertos líderes y movimientos para ganar votos, conseguir apoyo popular y materializar el poder político.

Son rasgos propios del populismo:

- Liderazgo político personalista. Se caracteriza por la entificación misma del poder en la cabeza del líder; es él quien con su carisma y sus capacidades discursiva y persuasiva envuelve al pueblo, su pueblo, y le da la guía de acción política de las masas; es él quien mesiánicamente se erige en el *pater* protector y provisor, estableciendo el contacto directo, mítico, con quienes deben ser salvados, “su pueblo”. En palabras de Patiño Aristizábal:¹¹

...Su discurso le permite conseguir el favor de los electores, conquistar votos y ganar elecciones, pues su carisma y sus dotes personales le hacen ver como un “súper hombre”, con poderes especiales, el “salvador” amado por el pueblo,

⁹ *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 51 (4), UNAM-IIS, octubre-diciembre 1989, pp. 115-150.

¹⁰ Patiño Aristizábal, Luis Guillermo, “El nepopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 106, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, enero-junio de 2007, p. 242.

¹¹ *Ibidem*, p. 245, en el mismo sentido véase Moreano, Hernán y Donoso, Claudia, “Populismo y neopopulismo en Ecuador”, *Revista Ópera*, núm. 6, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, abril de 2006, p. 120.

y con capacidades especiales para restituir el orden y resolver los problemas que enfrenta su sociedad. Inspiran confianza y autoridad entre las masas populares para emprender los cambios que los países necesitan.

- Movilización política de arriba-abajo. El líder, aun cuando echa mano de las estructuras e instituciones heredadas del liberalismo (partidos políticos, grupos de presión e interés, *inter alia*), las somete y genera en nuevas estructuras en paralelo que le posibiliten el contacto en la inmediatez, aun cuando virtualmente directo, con su pueblo.

De acuerdo con Germán Lodola, el líder al generar el paralelo de las estructuras entabla “(...) una suerte de relación adversarial entre las instituciones intermedias y los políticos neopopulistas que resulta en proyectos políticos con bajo nivel de institucionalización y con patrones organizacionales puramente electorales”.¹²

- Apoyo multclasista. Generando una coalición en la que se involucran a todos los sectores populares, tanto urbanos como rurales, y aún más, a los sectores informales, que sumados se erigen en el núcleo duro del clientelismo electoral del líder, el que lo sustenta en el poder.
- Una ideología sincrética. Entendiendo por ella la que asume, de manera acomodaticia, ideas de diversas posturas ideológicas, ya sean del liberalismo, marxismo o totalitarias que, indefectiblemente, se enderezan a construir un discurso persuasivo, pero en lo absoluto original, “...el populismo latinoamericano, al igual que los populismos experimentados en otros lugares del mundo, carece de una tradición teórica particular que permita su autoidentificación”.¹³

El populismo, como estilo o discurso político, necesita crear e identificar a sus enemigos, los cuales pueden ser internos (un líder o partido político tradicional) o externos (país, institución y organización política o económica internacional). Ambos son rivales necesarios para promover a los líderes

¹² Lodola, Germán, “Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, *Diálogo Político*, Buenos Aires, núm. 2, Konrad-Adenauer-Stiftung, junio 2004. p. 11-27.

¹³ Patiño Aristizábal, *op. cit.*, p. 247, en el mismo sentido, Moreano, Hernán y Donoso, Claudia, *op. cit.*, p. 120, estos autores en sus respectivos ensayos califican a la ideología populista como neopopulista como “eclectica y antisistema”, adjetivaciones de las cuales nos apartamos.

populistas, mantener el apoyo popular y unificar el pensamiento de sus seguidores. El líder requiere de crear a los enemigos del nuevo sistema, sean de dentro como de fuera, son los enemigos a combatir, y en la medida en que los exorciza, refuerza su rol reivindicador de la causa, su causa es, como hemos apuntado, el *pater* que provee y que protege, adopta las medidas asistenciales posibles del Estado prestacionista, como el estándar revolucionario del cambio. Es él y su “ideología”, que solo es posible en la medida que cuente con las bases, su pueblo, porque el cambio fue posible por “él” y a favor de “él”.

Los gobiernos populistas, en síntesis, generan su propia ideología y sus estrategias de ascenso y mantenimiento, desde las raíces mismas del tejido social, político (partidario como electoral) y, desde luego, del normativo.

III. HISTORIA DE DOS CASOS DE GOBIERNOS POPULISTAS

A continuación reseñamos el *iter* evolutivo de dos gobiernos de corte populista/plebiscitario, Venezuela y Bolivia.

1. *Chávez y la República Bolivariana*¹⁴

Después de casi treinta años de vigencia de la Constitución venezolana, 16 de enero de 1961,¹⁵ y tras radicalizarse la situación de pobreza y marginalidad de la población venezolana, en virtud de la aplicación de una política neoliberal nada pertinente al estado de las cosas, en 1992 aparece con rostro propio Hugo Chávez vía el golpe militar perpetrado en ese año, y que le posicionó como un líder indiscutible, reivindicador de las causas populares, y que le permitió, compurgada su sentencia, aglutinar en el polo patriótico a partidos políticos de izquierda y centroizquierda,¹⁶ y mediante el cual gana las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 1998, con un índice de votación del 56% frente a un abstencionismo del 36.48%.

¹⁴ En un estudio más extenso del fenómeno, particularmente desde la óptica de las asambleas constituyentes, véase Hernández, María del Pilar, *op. cit.*

¹⁵ La Constitución venezolana de 1961 es producto de la derrota dictatorial de Marcos Pérez Jiménez, y que posibilitó el denominado “Pacto de Punto Fijo”, el cual propició un periodo de estabilidad democrático representativo conocido como la Cuarta República.

¹⁶ Congregó partidos tales como el Comunista de Venezuela (PCV), Patria para Todos (PPT), el Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR-200, movimiento subversivo fundado precisamente en 1982 por el entonces teniente coronel Hugo Chávez, cuyos orígenes se remontan al año de 1977), Movimiento V República (MVR, fundado en 1997 por el mismo Chávez y que se ha erigido en la mayor fuerza política partidaria en Venezuela), Movimiento al Socialismo (MAS, fundado en 1971, de orígenes socialistas, el cual actualmente es identificado como socialdemócrata).

La puesta en marcha del referéndum consultivo, a través del Decreto Presidencial núm. 3, de febrero 2 de 1999,¹⁷ que emite Chávez el mismo día de la transmisión de poderes, para convocar a una asamblea constituyente con la finalidad de refundar Venezuela, por sorpresiva, fue impugnada por los partidos políticos ante la Corte Suprema de Justicia,¹⁸ acción que fue desechada, por lo que el 25 de abril del mismo año el pueblo venezolano acudió a las urnas para votar por la integración de la Asamblea Nacional Constituyente, arrojando como resultados un 90.75% por el sí y un 60.9% por el no.

El 25 de julio de 1999 se verificó la elección de los miembros a integrar la Asamblea Nacional Constituyente, que al final quedó, conforme con la Base Comicial Tercera¹⁹ del 25 de abril, distribuida del total de los 131, de la siguiente forma:

Ciento veintiuno de los ciento veintiocho constituyentes electos representaron el Polo Patriótico; este presentó 20 candidatos en la circunscripción nacional, todos fueron electos. Las cuatro plazas restantes fueron ocupadas por dos candidatos independientes (Allan Brewer-Carías y Jorge Olavarría), un representante identificado con Acción Democrática (Claudio Fermín) y el cuarto identificado con Proyecto Venezuela (Alberto Franceschi). Los tres restantes constituyentes no electos dentro del *kino*²⁰ chavista fueron Antonio Di Giampaolo, independiente por el estado Aragua, que se benefició de un

¹⁷ Las bases contenidas en el Decreto fueron aprobadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión del 24 de marzo, y publicadas en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* del 25 de marzo de 1999.

¹⁸ Un análisis crítico de las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia Venezolana en Méndez de la Fuente, José Luis, “La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. Caso venezolano”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 17, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio-diciembre de 2007, p. 116.

¹⁹ Conforme con dicha base se eligieron 24 constituyentes en la circunscripción nacional y 104 en 24 circunscripciones regionales que coincidían con la división político territorial (23 estados y el distrito federal) y 3 representantes de las poblaciones indígenas. *Bases Comiciales para el Referendo Convocatorio de Asamblea Nacional Constituyente, Resolución aprobada por el Cuerpo en sesión ordinaria celebrada el día 23 de marzo de 1999*, firmada por el presidente Rafael Parra Pérez, Consejo Nacional Electoral, en <http://www.analitica.com/biblio/cne/bases.asp>. Las Bases fueron publicadas, por primera vez, en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* del 10 de marzo de 1999 como una propuesta del “Ejecutivo nacional” para ser sometida a la aprobación del pueblo en el referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral a celebrarse el 25 de abril de 1999, como propuesta carecía de valor jurídico, pues “estaba huérfana de soporte legal...”, véase Méndez de la Fuente, José Luis, *op. cit.*, p. 131.

²⁰ También denominadas “llaves”, “... eran listas con los nombres de los candidatos del gobierno que deberían ser votados a nivel nacional, por los seguidores del Polo Patriótico. Los *kinos* además sirvieron de ‘portaviones’ a los desconocidos candidatos del interior del

conflicto interno en la coalición del Polo Patriótico en este estado; Antonia Muñoz, reconocida partidaria de Chávez (luego sería elegida gobernadora del estado Portuguesa apoyada por el MVR), excluida del *kino* por conflictos internos en el seno del movimiento chavista, y Virgilio Ávila Vivas, dirigente de Acción Democrática, en representación del estado Nueva Esparta. Por último, los tres representantes de las comunidades indígenas estaban plenamente identificados con el presidente, a quien reconocían como defensor y promotor de sus preteridas demandas de autonomía ante el Estado nacional.²¹

El 3 de agosto de 1999 los nuevos constituyentes emiten el juramento, y el 15 de agosto se instalan para cumplir su fin: redactar un nuevo texto constitucional. El proceso es inédito por el cúmulo de acciones y propuestas de los grupos sociales venezolanos: indígenas, campesinos, empresarios, obreros, *inter alia*. La asamblea constituyente concluyó, y conforme con el *iter* sancionado en las referidas Bases Comiciales, Punto Noveno, el nuevo texto se sometió, en el plazo de 30 días, a la soberanía del pueblo venezolano vía un referéndum vinculante, verificado el 15 de diciembre de 1999, y quedando sancionada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con una votación de 3.301,475 votos, de un total de casi 11 millones de electores, con un índice de abstencionismo del 57.63%.²²

Finalmente, la Constitución fue publicada en la *Gaceta Oficial* del 30 de diciembre de 1999,²³ bajo cuya vigencia el 4 de agosto de 2000, Hugo Rafael Chávez Frías es reelecto presidente, con una votación del 59.76%.

Desde la instauración de la nueva República Bolivariana y la breve vida de su Constitución han acontecido eventos que ponen en tela de cuestión el nuevo régimen, baste con citar el intento y fallido golpe de Estado del

país, que se presentaban acompañados por algunos de los dirigentes nacionales más representativos del *chavismo*. En todos ellos aparecía la figura de Chávez apadrinándolos”.

²¹ Combellas, Ricardo, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, *Politeia*, núm. 30, Instituto de Estudios Políticos/Universidad Central de Venezuela, enero de 2003, p. 107; Méndez de la Fuente, *op. cit.*, p. 132.

²² Méndez de la Fuente, *op. cit.*, las cifras indicadas por el autor varían de las publicadas en el *El Nacional*, 16 de diciembre de 1999, que publicó como resultado de la aprobación popular un 71,19% de cara a un 53% de abstención.

²³ En palabras de José Luis Méndez, por casi un mes el pueblo venezolano contó cuatro versiones de la Constitución, a saber: “...la carta firmada solamente por los constituyentes el 19 de noviembre de 1999, la versión profusamente editada para que los ciudadanos conocieran el proyecto de Constitución que refrendarían el 15 de diciembre; la Constitución publicada en la *Gaceta Oficial* de la República del 30 de diciembre y, por último, el texto publicado con la correspondiente exposición de motivos, por cierto, que yo recuerde, nunca la conocimos ni menos la discutimos ni aprobamos los constituyentes antes del 15 de diciembre) el 24 de marzo de 2000, en virtud que se había incurrido en ‘errores de gramática, sintaxis y estilo’ en la versión publicada el 30 de diciembre”, *op. cit.*, p. 142.

11 de abril de 2002, y el *continuum* de una historia que aún no concluye. Desde el punto de vista de la Constitución formal, no son de minusvalorar los pros a saber: el establecimiento de un orden jurídico interno acorde con los nuevos tiempos, es decir, derechos humanos, integración regional y, por supuesto, a la inevitable tendencia globalizadora; la búsqueda de una nueva forma de gobernabilidad, como es la democracia participativa; la adopción de la doble nacionalidad; la protección de las empresas básicas del Estado contra cualquier intento de privatización; y para mayor participación de la población en el quehacer nacional o internacional del Estado se estableció las figuras del referendo consultivo y revocatorio; así también la creación de nuevas instituciones públicas para la administración del poder público en Venezuela.

Desde el punto de vista de la Constitución real, el desplazamiento de sectores, intereses y partidos políticos tradicionales del poder público, así como por la pérdida de beneficios que fueron estructurando en la denominada “Cuarta República” fue y es la causa para la polarización del país en dos bandos, unos en el intento de consolidar su proyecto político y social, y los otros tratando de retornar a los privilegios económicos y políticos que gozaban cuando detentaban el poder; hasta ahora la estrategia reticular del actual presidente Chávez ha dado sus frutos.

Lo anterior queda claro a la luz tanto del referéndum de 15 de agosto de 2004, en donde se sancionó la continuidad de Chávez en la titularidad del gobierno, y que ganó con una votación de 59.10%, que le permitió llegar a las elecciones presidenciales del 3 de diciembre de 2006.²⁴

²⁴ El Consejo Nacional Electoral admitió 23 candidatos presidenciales para el periodo constitucional que abarca de 2 de febrero de 2007 al 2 de febrero de 2013. Del total de postulados, 9 de ellos presentan su renuncia antes de las elecciones, quedando de esta manera 14 candidatos (4 de ellas mujeres) para disputar estos comicios. Por su relevancia y el resultado porcentual final, únicamente citamos a los dos candidatos más importantes:

Hugo Chávez, candidato y actual presidente representando al MVR y a la coalición de otros 24 partidos aliados que lo respaldan (PODEMOS, PPT, PCV, MEP, UPV, Liga Socialista, Tupamaro, Gente Emergente, MIGATO, Unión, MDD, CMR, CVR, IPCN, MCM, MCGN, Poder laboral, ONDA, MINI, UPC, FACOBA, PROVEN y las REDES).

Manuel Rosales, gobernador de Zulia, fue el principal candidato de la oposición, con una coalición de 43 organizaciones políticas respaldándolo, entre las que se encuentran Un Nuevo Tiempo, COPEI, Primero Justicia, MAS, LA CAUSA R, Un Solo Pueblo, Bandera Roja, Convergencia, Izquierda Democrática, Polo Democrático, SI, Movimiento republicano, URD, MIN-Unidad, Solidaridad, APERTURA, Visión Venezuela, Visión Emergente, Venezuela de Primera, Fuerza Popular, Fuerza Liberal, Democracia Renovadora, Fuerza de la Gente, Imagen Democrática, ONI, SOLUCIÓN, PQAC, IPV, INCVF, LA LLA-VE, RENACE, Venezuela Somos Todos, NED, Electores Libres, Pensamiento Nacional, Movimiento Laborista, Encuentro, Acción Agropecuaria, AME, PPI, Constructores de un

En la euforia de la victoria electoral, Chávez anuncia su decisión de reformar la Constitución.

Según el mismo Chávez, esta reforma tenía por objeto «profundizar la revolución bolivariana». Para Chávez es indispensable deshacer los nudos que «nos impiden superar los obstáculos que tiene esta Constitución» — ¡la misma que él hizo adoptar en 1999! —, «y en los hechos, para dotarnos de una nueva herramienta que permita adelantar y profundizar los cambios».

Y, más aún, plantea “...consolidar los ‘cinco motores’, que garantizarán al país el bienestar y el progreso, rumbo a la consolidación de la Venezuela soberana en todos los ámbitos, incluyendo a los campos petrolero, económico y tecnológico”.²⁵ En definitiva, el tránsito al socialismo o a la República popular.

País, Dignidad Patriótica y PIEDRA (Partido Independiente Electoral de Respuesta Avanzada). Véase “Elección presidencial de Venezuela (2006)”, en [http://es.wikipedia.org/wiki/Elecci%C3%B3n_Presidencial_de_Venezuela_\(2006\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecci%C3%B3n_Presidencial_de_Venezuela_(2006)), consulta electrónica de 5 de mayo de 2008.

²⁵ *Informe de la Comisión Mixta para el Estudio del Proyecto de reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para Tercera Discusión*, Caracas, 14 de octubre de 2007. “... el primer eje contempla la propuesta de la Ley Habilitante, con la que se persigue crear un marco normativo que sirva de sustento y contribuya a la formación de un Estado moderno de justicia social. Como segundo eje, el presidente de la República propuso la reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual permitirá, entre otros aspectos, la modificación de artículos que en lo económico, político y social deban ser reforzados con los fines de consolidar el Estado social de derecho y de justicia que garantice a todos los ciudadanos una mejor calidad de vida en cumplimiento del principio de dignidad humana. Es de hacer notar que los textos constitucionales no son normas rígidas o estáticas, por el contrario, son instrumentos legales que se transforman y que están al servicio de los intereses nacionales. De allí que su actualización permita enfrentar los retos de una sociedad exigente que solicita una mayor equidad y participación.

“El tercer motor de la Revolución es la jornada nacional denominada Moral y Luces, que comprende una campaña de educación moral, económica, política y social, que va más allá de las escuelas, pues estará presente en los talleres, en los campos, en los núcleos endógenos y demás entes populares. Se trata de enaltecer todos aquellos valores de la sociedad venezolana, que se caracterizan por su honestidad, laboriosidad y sobre todo su compromiso humanista.

El presidente de la República denominó el cuarto motor como la “geometría del poder”, integrado por la nueva manera de distribuir los poderes político, económico, social y militar sobre el espacio nacional, y generar la construcción de sistemas de ciudades, territorios federales y otras formas de organización político territorial.

Es un hecho conocido que la atomización de las regiones en cientos de municipios, sólo ha logrado una mayor burocracia e ineficiencia. Ahora, se busca un mayor equilibrio en todos los ámbitos, donde la justa distribución de la riqueza esté al alcance de cada mujer y hombre venezolano.

La explosión revolucionaria del poder comunal es el quinto motor constituyente, el cual, según el Mandatario Nacional, tiene mayor fuerza y dependerá del éxito de los anteriores ejes revolucionarios. Se debe transferir poder político, social, económico, administrativo al

Para Alan Brewer Carías,²⁶ la propuesta denotaba una profunda regre-

Poder Comunal, para que marchemos rumbo al estado social, y a los estados comunales y salgamos de las viejas estructuras del Estado capitalista-burgués que lo que hace es frenar los impulsos revolucionarios”, en <http://vulcano.wordpress.com/2007/10/16/informe-de-la-comision-mixta-para-el-estudio-del-proyecto-de-reforma-de-la-constitucion/>.

²⁶ Brewer Carías, Alan, “Carácter regresivo de la reforma constitucional en materia de DDHH”, *Venezuela Real*, 16 de octubre de 2007, en <http://venezuelareal.zomblog.com/archivo/2007/10/16/caracter-regresivo-de-la-reforma-const.html>, *Mutatis mutandis*, indicaba:

Eliminación de la prohibición a las direcciones de los partidos políticos para contratar con entidades del sector público (artículo 67).

Restricción al derecho de participación ciudadana en ejercicio de la democracia directa, mediante los referendos consultivos, revocatorios y abrogatorios, vía el aumento del número de electores para generar la iniciativa popular de la convocatoria: del 10% al 20% de los electores inscritos para el referendo consultivo (artículo 71); del 20 % al 30%, para el referendo revocatorio (artículo 72), del 10% al 30% para el referendo abrogatorio de leyes y del 5% al 30% para el referendo abrogatorio de decretos leyes (dictados por el presidente) (artículo 74).

Aumentar el porcentaje de *quórum* de participación para que los referendos tengan efectos: del 10% al 20% en el referendo consultivo (artículo 71); del 25% al 40% en el referendo revocatorio (artículo 72), y de 125% al 30% en el referendo aprobatorio (artículo 73).

Eliminar el concepto de “propiedad intelectual” e industrial y su protección por el Estado, y solo se reconoce el derecho de autor (artículo 98).

Se lesiona la autonomía universitaria al establecerse el voto paritario no solo de los profesores y estudiantes sino de los trabajadores en la elección de las autoridades universitarias, y se establece constitucionalmente que las elecciones se deben decidir en una sola vuelta (artículo 109).

Elimina el “derecho” de las personas al libre desarrollo de la actividad lucrativa de su preferencia, es decir, se elimina la “libertad económica” como derecho (artículo 112).

Se elimina el “derecho de propiedad” privada como derecho constitucional. Solo se reconoce la propiedad privada (junto con otras propiedades: social, comunal, colectiva, mixta), incluso con sus atributos, pero limitada a “los bienes de consumo y medios de producción legítimamente adquiridos” (artículo 115).

Establece la posibilidad de reelección ilimitada del presidente de la República (artículo 230).

Se elimina el derecho ciudadano a la participación ciudadana mediante la integración del Comité de Evaluación de Postulaciones para seleccionar los candidatos a altos cargos del poder ciudadano (Fiscal General, Defensor del Pueblo, Contralor General), que conforme con la Constitución deben estar integrados por “representantes de diversos sectores de la sociedad”, y en su lugar se configura el Comité como una Comisión parlamentaria integrada por diputados y, además, “otros voceros de diversos sectores del poder popular” (artículo 279).

Establece la posibilidad de que en casos de declaratoria de estados de excepción se puedan “suspender” las garantías constitucionales (artículo 337, 339). En la Constitución solo se permite la posibilidad de la “restricción” de las mismas, habiéndose expresamente eliminado de la Constitución toda posibilidad de “suspensión” de las mismas.

Eliminar la prohibición de que en casos de declaración de estados de excepción se pueda restringir “el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles” como lo indica la Constitución (artículo 377). La expresión derechos intangibles tiene el sentido de derechos que “no pueden ni deben tocarse”,

sividad en materia de derechos humanos, de cara a las prescripciones de la propia Constitución de 1999.

El 3 de diciembre de 2007 el pueblo venezolano asistió a las urnas para manifestar su decisión en torno a las reformas constitucionales vía referéndum. El resultado por el no arrojó una cifra del 50.7%, contra un 49.29% por el sí, paradójicamente una cifra porcentual muy liminal a la del abstencionismo con un 44.39%. Los cambios propuestos por Chávez afectaban a 69 de los 350 artículos de la vigente Constitución, e implicaban también darle poder al primer mandatario para regular e intervenir aún más en la economía —lo que el oficialismo llama “socialismo del siglo XXI” y para modificar el mapa político-administrativo del país “cuando se considere conveniente”.

Finalmente, cabe señalar que la derrota de Chávez en el referendo fue la negativa de los venezolanos a su reelección indefinida y a la ampliación del mandato presidencial de 6 a 7 años.

2. *Bolivia: prolegómenos de su historia constitucional*

Bolivia, como la mayoría de los países latinoamericanos, no tuvo una construcción democrática y, por lo mismo, un adecuado desarrollo de su

entre los cuales están, conforme con lo que dice expresamente la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, “las garantías judiciales necesarias para la defensa de los derechos”.

Se elimina el necesario límite temporal que deben tener los estados de excepción conforme con la Constitución (30 días en el estado de alarma; 60 días en el estado de emergencia económica; 90 días en el estado de conmoción interior o exterior) (artículo 338) y se propone establecer, en cambio, solo que los estados de excepción “durarán mientras se mantengan las causas que las motivaron”.

Se elimina el control de constitucionalidad obligatorio por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia respecto de los decretos de Estados de excepción, que prevé la Constitución (artículo 339).

Se elimina la exigencia constitucional de que los decretos de estados de excepción deben cumplir con “las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (artículo 339).

Se elimina la posibilidad que tiene la Asamblea Nacional de controlar y revocar el decreto ejecutivo de declaración de estados de excepción, y se sustituye ello por la indicación de que solo el presidente de la República puede dejar sin efecto el decreto al cesar las causas que lo motivaron (artículo 339).

Se restringe el derecho ciudadano a la participación política para ejercer la iniciativa de los procedimientos de modificación o revisión constitucional al aumentarse el número de electores que se requieren para ejercer la iniciativa popular: de 15% al 20% para las enmiendas constitucionales (artículo 341); de 15% al 25% para las reformas constitucionales (artículo 342) constitucionales; y del 15% al 30% para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 348).

sistema constitucional. Su historia republicana está caracterizada por la inestabilidad política e institucional como consecuencia de los constantes golpes de Estado, alzamientos militares o cívico-militares, que instauraron regímenes de facto, desconociendo el Estado democrático de derecho y, por lo mismo, proscribieron la Constitución.²⁷

En efecto, la historia constitucional de Bolivia evidencia accidentes sociales, políticos y económicos. La instauración de su vida republicana en 1826 se ve seguida por los documentos constitucionales de 1831, 1834, 1839, 1843 y 1851; la Constitución de 1861 supuso la victoria de los principios liberales, y se vio seguida por las Constituciones de 1868, 1871 y 1878, concretándose sucesivas reformas en los años de 1880, 1899; posteriormente en 1905, 1931, 1938, 1945, 1947, 1961 y 1967, que se considera como la Constitución vigente y que ha sido sujeta a diversas modificaciones como las concretadas en 1994, 2004 y 2005.

Visto el recorrido histórico-constitucional realizado por el profesor José Antonio Rivera Santivañez “...los procesos constituyentes dieron como resultado un pacto social y político carente de legitimidad y de legalidad” así como una marcada polarización entre la clase dominante y los pueblos indígenas originarios campesino²⁸ y obreros.

La historia constitucional de la República de Bolivia y sus accidentes han sido magistralmente expuestos por el profesor Rivera Santivañez, consultable en esta memoria; en consecuencia, baste en esta sede apuntar que la estabilidad política que caracterizó a Bolivia desde 1985 puede parecer sorprendente considerando la transición democrática que vivió este país entre 1977 y 1982, la cual no dejó presagiar el desarrollo de un sistema de partidos moderado, una sucesión de elecciones libres, competitivas y limpias en 1985, 1989, 1993, 1997 y 2002, o una alternancia en el poder garantizada por el Congreso.

²⁷ Rivera Santivañez, José Antonio, “Las tendencias del proceso constituyente en Bolivia”, ponencia presentada en el marco del *Seminario Procesos Constituyentes en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4 de marzo de 2008.

²⁸ “Bolivia desde su constitución como Estado es una sociedad compleja, ‘abigarrada’ y heterogénea por su composición societal. En el coexisten diversas formaciones societales con formas culturales, de organización, de autoridad e incluso de administración y ordenamiento del espacio; con modos de producción o economías distintas, desde precapitalistas coexistiendo con formas capitalistas (Tapia, 2002) y economías transnacionales que responden a la dinámica económica actual.”, *cfr.* Rea Campos, Carmen Rosa, *Conflictos y alianzas alrededor de lo indio en la construcción democrática de Bolivia como Nación: movimientos y luchas indias preelectorales 2002. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*, Programa Regional de Becas CLACSO, 2003, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/rea.pdf>.

A partir de 1985,²⁹ en que se abre la etapa de la “democracia pactada”, al lado de un sistema de presidencialismo parlamentarizado, en el cual el Congreso cumple un rol decisivo en la selección de los presidentes con la formación de mayorías parlamentarias, se verifica un intenso proceso de reformas políticas, que desembocó en la renovación del Congreso en 2002, con un tercio de representantes indígenas. Sin embargo, la estabilidad dependió también de mecanismos de absorción del conflicto que terminaron agotándose, como mostró en 2003 el trastorno del sistema: el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y Sánchez Bustamante³⁰ perdió la conducción del país los días 12 y 13 de febrero, y colapsó en octubre, truncándose así la posibilidad de terminar su periodo constitucional en 2007.

En febrero, consecuencia de la aplicación de un impuesto al salario para la reducción del déficit económico y el cumplimiento de compromisos con el Fondo Monetario Internacional, se genera una oposición extensa de todos los sectores sociales, incluidos los empresarios, que culminó con huelgas, bloqueos de caminos, manifestaciones, muchas de estas conducidas por Evo Morales como líder de la oposición, y, por desgracia, varias muertes.³¹

La puesta en práctica de otro de sus proyectos, como lo fue el destinar los recursos obtenidos de la explotación de gas natural a Estados Unidos de Norteamérica y a nosotros, México, hacia fines sanitarios y educativos, motivó el desencadenamiento de un paro cívico-vecinal organizado en la ciudad de El Alto (muy próxima a La Paz, la sede de gobierno), que comenzó el 8 de octubre y culminó el 18 de ese mismo mes, y que se conoce bajo la denominación de la “Guerra del gas”.

La brutalidad con que el gobierno reprimía en El Alto devino en una masacre cuya cifra de muertos y heridos se incrementaba día tras día de manera escalofriante. Para el 15 de octubre lo que había comenzado como

²⁹ *Idem.*

³⁰ Sánchez de Lozada, como se recordará, ejerció como titular del ejecutivo boliviano durante dos periodos, a saber: de 1993 a 1997 y su fugaz periodo de 2002-2003; en 2002, Sánchez de Lozada obtiene la mayoría relativa (22,46% de las papeletas y gracias al voto del Congreso a través de un pacto con el MIR —Movimiento de Izquierda Revolucionaria— de Paz Zamora y otros partidos) de cara a un margen del 2% sobre su inmediato seguidor, el líder de las organizaciones de cultivadores de coca Evo Morales.

³¹ “En oposición a la aplicación del nuevo impuesto, se amotinaron policías de baja graduación, que luego obtuvieron el apoyo de la población civil y se enfrentaron al ejército. El conflicto dejó un saldo de 36 muertos y más de 200 heridos de bala. Tras esa violenta convulsión social, el gobierno atravesó su momento más duro, pues arreciaron los pedidos de renuncia de Sánchez de Lozada, tanto desde la oposición política como de los sindicatos”, véase Crespo, Luis, “Bolivia”, *BBC Mundo*, 6 de agosto de 2003, en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3127000/3127721.stm.

una movilización vecinal en la ciudad más joven y más pobre de Bolivia se convirtió en una rebelión nacional que exigía la renuncia inmediata del presidente. Bloqueos de caminos, manifestaciones y huelgas convulsionaban al país que comenzaba a sufrir los rigores de la movilización. Los mercados desabastecidos dejaron en zozobra a una población que poco a poco se fue sumando a las movilizaciones. Las organizaciones que salían a las calles eran la Central Obrera Boliviana, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, las Coordinadoras del Agua y del Gas, el movimiento cocalero, estudiantes universitarios, pero sobre todo, el pueblo en general, los vecinos que salían a luchar organizándose en sus barrios.³²

La situación obliga a Sánchez de Lozada a dimitir el 17 de octubre de 2003,³³ su consecuente refugio en Estados Unidos de Norteamérica, sobreviniendo la sustitución presidencial en la cabeza del entonces vicepresidente Carlos Diego Mesa Gisbert.

El contexto sociopolítico y los problemas que Mesa hereda, tales como la renacionalización del gas y las reclamaciones indígenas, aunadas al desafío del movimiento autonomista de Santa Cruz, así como la ausencia de apoyo por parte del órgano legislativo, tornaron por demás difícil su gobierno, rindiendo su agenda gubernamental (Ley de Reforma Constitucional, referéndum sobre el sector energético, nueva Ley de Hidrocarburos) y su política de diálogo y no represión, desbordadas por sucesivas olas de

³² Cáceres, Sergio, “Historia de la masacre de octubre en Bolivia. Movilización popular echó a Gonzalo Sánchez de Lozada”, *Voltairenet.com, Prensa no alineada*, octubre de 2003, primera quincena, en <http://www.voltairenet.org/rubrique120032.html> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2008).

³³ *Idem*: “Pese a todo, Sánchez de Lozada seguía empeñado en no renunciar. En declaraciones realizadas a CNN calificó al movimiento nacional como un golpe de estado de «narco sindicalismo», minimizó los hechos llegando a afirmar que en los últimos días no hubo muertos ni heridos. Pero ya eran pataleos de ahogado. A esas alturas, incluso su vice presidente, Carlos Mesa, anunció públicamente que le quitaba apoyo”.

“El viernes 17 el país se encontraba totalmente paralizado e incomunicado. En la ciudad de La Paz una manifestación de aproximadamente 50 mil personas cercaba el Palacio de Gobierno todavía resguardado por tanques militares. Según el relato de periodistas de la radio Erbol, no se había visto una movilización tan grande ni siquiera en la Revolución de 1952. Arrinconado y abandonado decidió emprender la huida a EEUU mientras en el Congreso alistaban la sucesión presidencial en la persona de Carlos Mesa. Al igual que Fujimori, Sánchez de Lozada envió su renuncia por carta para que fuera leída en el Congreso, ya que no tuvo el valor de asumir la responsabilidad por los más de 70 muertos que dejaba en las calles de El Alto. Las multitudes que dominaban las calles de La Paz comentaban enfurecidas: “el gringo se fue a su patria”. En 2004, Evo Morales denuncia a Sánchez de Lozada por genocidio y muerte de manifestantes políticos, incluso solicita le sea sustanciado un juicio de responsabilidad ante el Congreso, finalmente en el año 2007, es dado de baja como afiliado del Movimiento Nacional Revolucionario.

protestas de sindicatos, campesinos cocaleros y organizaciones vecinales, y hostilizada, además, por los empresarios. Específicamente, acosado por una izquierda muy fuerte en La Paz y las regiones occidentales, e ignorado por los autonomistas orientales, Mesa hubo de renunciar a la mitad de su mandato, el 6 de marzo de 2005. Esta dimisión no fue aceptada por el Congreso e implicó un alto costo. En junio de 2005 presenta su renuncia con el carácter de irrevocable, de cara a las presiones ejercidas por Evo Morales, quien encabezó diversos movimientos sociales,³⁴ particularmente abanderando el tema de la nacionalización del gas.

Ante el desistimiento de Mesa Gisbert y ante la declinación de los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados, asciende a la titularidad del ejecutivo el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, por el lapso del 9 de junio de 2005 al 22 de enero de 2006.³⁵ Como se surtían los extremos de lo previsto en la última parte del precepto en cita, Eduardo Rodríguez convocó a elecciones presidenciales, de las que, como se recordará, resultó electo Juan Evo Morales Ayma.

3. *Juan Evo Morales Ayma: proceso constituyente y nueva Constitución*

Más allá de la entrada en el escenario político boliviano de Evo Morales vía el sindicalismo, su protagonismo, a efectos del presente escrito, data de su participación en las elecciones de 1997, en donde llega a la diputación con un 70% de respaldo electoral por la circunscripción de las provincias de Chapare y Carrasco y con apoyo de Izquierda Unida.

Tras la celebración de un pacto entre el IPSP y el líder del MAS-U (después solo MAS), se inicia la carrera de Morales a la presidencia del 2002, erigiéndose como la segunda fuerza de cara a Gonzalo Sánchez de Lozada:³⁶

³⁴ En el tema de los diversos movimientos sociales en Bolivia, véase Rea Campos, Carmen Rosa, *op. cit.*

³⁵ El artículo 93.3 de la Constitución de la República de Bolivia determinaba a la letra: “A falta del vicepresidente hará sus veces el presidente del Senado y en su defecto, el presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia, en estricta prelación. En este último caso, si aún no hubieran transcurrido tres años del periodo presidencial, se procederá a una nueva elección del presidente y vicepresidente, solo para completar dicho período”.

³⁶ Mayorga, Fernando, “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”, *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, Buenos Aires, núm. 206, noviembre-diciembre 2006, p. 8.

En las elecciones presidenciales, Morales alcanzó el 20.9% de los votos, 1.6% detrás del ganador Sánchez de Lozada. En las elecciones legislativas, el MAS sacó el 11.9%, lo que se tradujo en 27 diputados y ocho senadores, convirtiéndose en la segunda fuerza parlamentaria detrás de la alianza del MNR y el Movimiento Bolivia Libre (MBL). Los masistas fueron la fuerza más votada en los departamentos altos de La Paz, Oruro y Potosí, amén del bastión de Cochabamba. Morales se presentó también a diputado y en esta elección ganó el escaño por su circunscripción con el 81.3% de los sufragios.

Ante la convocatoria a elecciones anticipadas en 2005, como hemos dejado asentado y conforme con el artículo 93.3 de la Constitución boliviana, Morales participa nuevamente, llevando como compañero de fórmula y eventual vicepresidente a Álvaro García Linera, logra la presidencia con un porcentaje de votación del 53.74%, frente al 28.59% obtenido por su opositor Jorge Quiroga. Se erige así en el primer mandatario boliviano de origen indígena, tomando posesión del cargo el 22 de enero de 2006.

No sobra indicar que ya desde su postulación en 2002 y conjuntamente con el MAS, Evo Morales elabora un programa que evidencia una profunda vocación nacionalista y plantea una política nacional de hidrocarburos sin definir y convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución. Extremos ambos que cumple en el ejercicio de su cargo, junto con otras promesas de campaña propias de la elección 2005.

Su promesa de nacionalización, y la consecuente separación del modelo neoliberal, la concreta vía el Decreto 28701, 1 de mayo de 2006 y en continuo de la política ya establecida en la Ley de Hidrocarburos núm. 3058, del 17 de mayo de 2005.

Por lo que hace a la reforma constitucional, el 6 de marzo se emite la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, el 2 de julio se celebró referéndum para la elección de los 255 miembros para integrarla³⁷ y que, finalmente, quedó instalada en la ciudad de Sucre el 6 de agosto de 2006.

³⁷ Compitieron 17 partidos que lograron ubicar representantes en la Asamblea, el MAS triunfó en la contienda, de entre ellos la mayoría son sindicalistas. De los 255 miembros, al menos 73 son de sindicatos de campesinos, de maestros, de cocaleros o ayllus; 58 son abogados de cara a otras profesiones; maestros, pedagogos y educadores hacen una suma de 17 personas, y en igual número los agricultores; al menos 12 miembros son comunicadores y periodistas, también hay un epistemólogo y una ama de casa. Ciento setenta y uno de los constituyentes son hombres y 84 son mujeres, lo que equivale a 67 y 33 por ciento, respectivamente. Constituyentes por departamento: La Paz con 50, Santa Cruz con 44 y Cochabamba con 35, Potosí 29; Chuquisaca, 23; Oruro, Tarija y Beni tendrán 20 cada uno. Pando, solo 14. *Cfr.* Bultrago, Libardo, *La Razón*, 19 de julio de 2006, en <http://libardobuitrago.blogspot.com/2006/07/bolivia-la-asamblea-nacional.html>.

Los pormenores de lo que ha implicado, en el caso concreto de la República en análisis:

Bolivia vive un proceso de transición a una nueva forma estatal cuya asignatura pendiente es la articulación de las relaciones entre economía, política, cultura y sociedad en torno de nuevos ejes discursivos. La transición es el signo de esta coyuntura, pero es una coyuntura que se extiende por varios años como parte de un proceso de transformación que implica varias dimensiones: transformación de las relaciones entre el Estado y las inversiones extranjeras para la redefinición del modelo de desarrollo; cambio en los vínculos entre el Estado y las regiones; transformación del proyecto de nación a partir del reconocimiento de la diversidad de identidades sociales —sobre todo étnicas— antes subordinadas a un proyecto de homogeneización cultural; y mutación de las pautas de participación y representación político-institucionales.³⁸

Finalmente, la Constitución fue aprobada en referéndum el 25 de enero de 2009 —promulgada el 9 de febrero del mismo año— y entró en vigor el 7 de febrero de 2009.³⁹

Lo más relevante de esta Constitución, al igual que la de Venezuela y Ecuador, es que evidencia los nuevos aires de la región a saber: un marcado matiz hacia la denominada nueva izquierda, el tamiz personalista de liderazgo del presidente Evo Morales, un profunda convicción populista que, en definitiva, los erige en los nuevos gobiernos plebiscitarios, la tercera generación.

IV. COROLARIO

Los nuevos gobiernos plebiscitarios latinoamericanos evidencian cuatro grandes rasgos a saber:

- Son producto del alto grado de descomposición sociopolítica y una eventual crisis constitucional, que se “intenta resolver” e indefectiblemente se radicaliza;
- Un afán personalista y su impronta en la consolidación de las reformas constitucionales, es decir, Constituciones a modo, que se proyectan en el siguiente rasgo;
- La positivación de la reelección como mecanismo de legitimación de la perpetuación en el cargo presidencial, *sine die*, que ha genera-

³⁸ Mayorga, Fernando, *op. cit.*, p. 8.

³⁹ Corte Nacional Electoral, “Referéndum nacional constituyente 2009”.

do tendencialmente su expansión, preteriendo el principio democrático de la renovación periódica, en tanto estándar de alternancia en el ejercicio del poder como una opción de sanción al cuerpo electoral, hecho que se ha visto acompañado, indefectiblemente, de la utilización de

- Los mecanismos de democracia directa como instrumentos de la legitimidad en el modelo de la región: la democracia plebiscitaria.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BREWER CARÍAS, Allan, “Carácter regresivo de la reforma constitucional en materia de DDHH”, *Venezuela Real*, 16 de octubre de 2007, en <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/10/16/caracter-regresivo-de-la-reforma-const.html>.
- BULTRAGO, Libardo, *La Razón*, 19 de julio de 2006, en <http://libardobuitrago.blogspot.com/2006/07/bolivia-la-asamblea-nacional.html>.
- CÁCERES, Sergio, “Historia de la masacre de octubre en Bolivia. Movilización popular echó a Gonzalo Sánchez de Lozada”, *Voltairenet.com, Prensa no alineada*, octubre de 2003, en <http://www.voltairenet.org/rubrique120032.html>.
- COMBELLAS, Ricardo, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, *Politeia*, núm. 30, Instituto de Estudios Políticos-Universidad Central de Venezuela, enero de 2003.
- Corte Nacional Electoral*, “Referéndum Nacional Constituyente 2009”.
- CRESPO, Luis, “Bolivia”, *BBC Mundo*, 6 de agosto de 2003, en http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_3127000/3127721.stm.
- El Nacional*, 16 de diciembre de 1999.
- Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, en www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/200906/29/espana/20090629elpepunac_3_Pes_PDF.pdf
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Los procesos constituyentes latinoamericanos. Una retrospectiva histórica de Colombia a Bolivia”, *Procesos constituyentes en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Informe de la Comisión Mixta para el Estudio del Proyecto de reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para Tercera Discusión*, Caracas, 14 de octubre de 2007.

- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred, “Political Crafting of Democratic Consolidation”, *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meler, 1989.
- , *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.
- LODOLA, Germán. “Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, *Diálogo Político*, Buenos Aires, núm. 2, Konrad-Adenauer-Stiftung, junio de 2004.
- MAYORGA, Fernando, “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”, *Nueva sociedad, democracia y política en América Latina*, Buenos Aires, núm. 206, noviembre-diciembre 2006.
- MÉNDEZ DE LA FUENTE, José Luis, “La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. Caso venezolano”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 17, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio-diciembre de 2007.
- MOREANO, Hernán y DONOSO, Claudia, “Populismo y neopopulismo en Ecuador”, *Revista Opera*, Bogotá, núm. 006, Universidad Externado de Colombia, abril de 2006.
- NOBLE ESPEJO, José Eliseo, *Los golpes del estado en América Latina*, en www.primicias.com.do/articulo,26509.html
- PARAMIO, Ludolfo, “Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90’s”, *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- PATIÑO ARISTIZÁBAL, Luis Guillermo, “El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Medellín, núm. 106, Universidad Pontificia Bolivariana, enero-junio de 2007.
- PÉREZ MÚNENT, Carlos André, “La democracia delegativa”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Medellín, núm. 106, Colombia, enero-junio de 2007.
- REA CAMPOS, Carmen Rosa, *Conflictos y alianzas alrededor de lo indio en la construcción democrática de Bolivia como Nación: movimientos y luchas indias preelectorales 2002. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2003, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/rea.pdf>
- RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio, “Las tendencias del proceso constituyente en Bolivia”, ponencia presentada en el marco del *Seminario Procesos*

Constituyentes en América Latina, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4 de marzo de 2008.

ROMERO, Juan Eduardo, “El proceso político en Venezuela a finales del siglo XX: la construcción de un nuevo orden”, *Sincronía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2001, en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/procven.htm>.

ROSAS, Moisés, “Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes”, *Acta Republicana, Política y Sociedad*, núm. 1, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad de Guadalajara, noviembre de 2002.

ZERMEÑO, Sergio, “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 51(4), UNAM-IIS, octubre-diciembre 1989.