

## Constitucionalismo Bolivariano como marco normativo de legitimación de los líderes latinoamericanos del Siglo XXI \* \*\*

Carmen María Márquez L. \*\*\*

### *Resumen*

La presente investigación tiene por objeto el estudio del llamado constitucionalismo bolivariano promovido por Hugo Chávez y Evo Morales, el cual merece ser estudiado en relación a cómo han servido sus disposiciones y mecanismos de democracia directa para la movilización de las masas, pudiendo originar transformaciones en las formas de legitimación y representación política; su influencia en la construcción del liderazgo como fenómeno relacional entre el líder presidencial y los seguidores; y en la transfiguración en torno a la eficacia, de las nociones de Constitución y gobierno constitucional. Ello ha sido abordado a través de una investigación de tipo documental con una metodología de Derecho comparado, del que se ha podido concluir la vigencia de un constitucionalismo semántico en ambos Estados producto de una adaptación circunstancial de la realidad política a las normas jurídicas.

*Palabras Clave:* Constitucionalismo bolivariano, representación política, liderazgo.

---

\* Recepción: 25/09/2011      Aceptación: 16/12/2011

\*\* Este trabajo forma parte de un capítulo de la Tesis de Maestría presentada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Junio 2.011 titulada: *Calidad Democrática y la Constitucionalización del Liderazgo Político. Acercamiento al caso de Venezuela y Bolivia.*

\*\*\* Abogada egresada de la Universidad Rafael Urdaneta (URU). Magíster en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC, 2011). Diplomada en Derechos Fundamentales y Globalización (2009) y Teoría del Derecho de los Negocios Internacionales (2010) en la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de Derecho Constitucional de la URU. Correo: carmenmarquez88@gmail.com

## Bolivarian Constitutionalism as a normative framework to legitimize Latin American Leaders of the XXI Century

### *Abstract*

This research work aims to study the so-called Bolivarian constitutionalism promoted by Hugo Chavez and Evo Morales, which deserves to be analyzed in relation to how they have served their provisions and mechanisms of direct democracy to mobilize the masses, thus can cause changes in the forms of legitimacy and political representation; its influence on the construction of leadership as relational phenomenon among presidential leaders and followers; and how it has transformed around the effectiveness notions of constitution and constitutional government. This has been addressed through a documental research with a methodology of comparative law, which has been able to conclude the existence of a semantic constitutionalism in both States product of situational adaptation of the political situation to the legal standards.

*Key words:* Bolivarian constitutionalism, political representation, leadership.

### **1.- Introducción**

Cuando un líder, ya sea un presidente o un primer ministro, se ve enfrentado únicamente a limitaciones débiles, aumenta la tentación de concentrar el poder económico y político en manos del Ejecutivo. En la medida en que el poder se concentra, se empieza a cuestionar si las políticas públicas promoverán el bienestar general. En este contexto, es notable que una de las primeras cosas que intentan hacer sea revertir las restricciones constitucionales existentes.

En su escala sobre niveles de democratización, el informe de Polity IV (Marshall *et al*, 2009) analiza los elementos institucionales del Poder Ejecutivo en torno a cuatro componentes esenciales: la forma de elección; la competencia política; la calidad institucional de la autoridad gobernante, y las limitaciones en el ejercicio de sus atribuciones, facultades y competencias. No obstante, es en función de ésta última variable en donde se aprecian los datos más relevantes, y sobre la cual el estudio divide los casos en dos

escenarios. En un primer plano, los Estados cuyas normas establecen un nivel más alto de limitaciones al Poder Ejecutivo; y en un segundo escenario, aquellos cuyas constituciones y legislaciones ofrecen un margen más laxo respecto de los límites a las facultades del Ejecutivo.

Este rasgo institucional parece tener una correspondencia con el destino del régimen y el deterioro de la calidad democrática. En los casos en los que las limitaciones sobre el Ejecutivo son débiles, la democracia se revierte en más del 70% de los supuestos. Por el contrario, cuando las restricciones sobre el Ejecutivo son marcadas, la cifra disminuyó en un 30% de los casos<sup>1</sup>. Por ende, se destaca la importancia de evaluar el verdadero equilibrio de poder en las nuevas democracias en el marco de sus ordenamientos jurídicos y en especial, respecto de sus textos constitucionales.

Las reformas constitucionales en América Latina presentan varias paradojas y contradicciones. Desde el punto de vista de su contenido, buscan fortalecer la ciudadanía y promover mecanismos de participación. Tal es el caso de la expansión de derechos individuales y colectivos a través de la característica común de una extensa declaración de los mismos que configura la parte dogmática de los textos. Al mismo tiempo, existen cambios que buscan la centralización del poder, el aumento de las potestades legislativas del Ejecutivo, la prolongación en la duración del ejercicio de sus cargos y la posibilidad de reelección continua e ilimitada.

Los avances y el carácter progresista de estas constituciones, desde el punto de vista del constitucionalismo, resultan beneficiosos para adaptarlos a los nuevos contextos políticos y sociales. No obstante, la amplitud y frecuencia de los cambios, en muchos casos al servicio de intereses políticos de corto plazo, pueden disminuir la autoridad de los textos constitucionales y reforzar una cultura débil de apego a la ley que caracteriza a muchas sociedades de la región (Negreto, 2009).

---

<sup>1</sup> Este índice sobre niveles de democratización, examina los casos de 163 países y asigna una calificación en una escala de veintinueve puntos que oscila entre -10 (monarquía hereditaria) y +10 (democracia consolidada), sobre la base de su sistema electoral, los métodos de designación y las limitaciones al poder ejecutivo dentro del ordenamiento jurídico. MARSHALL, Monty y JAGGERS Keith. 2009. Polity IV Project: Political Regime characteristics and transitions. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Fecha de Consulta Junio de 2009.

Esta variedad es aún mayor si se incluye en el análisis reformas complementarias a través de leyes orgánicas o secundarias, como las que afectan el funcionamiento del sistema electoral o la limitación de los derechos fundamentales. No obstante, es preciso en el marco de la presente investigación, observar los cambios ocurridos en dos áreas de diseño institucional: el reconocimiento de derechos y garantías, haciendo énfasis en los derechos políticos y mecanismos de participación ciudadana, y en este contexto, la enmienda y reforma constitucional; y, la distribución de poderes entre las ramas del Poder Público en especial las relacionadas con el Poder Ejecutivo, a la luz de un estudio preliminar de los principales elementos en torno al concepto de Constitución.

## **2.- Aproximaciones conceptuales. Representación, Liderazgo y Constitución**

Desde los inicios, el proyecto bolivariano liderado por Chávez y seguido por Morales para la consecución de su proyecto socialista, fundamentó su legitimidad en el poder soberano que reside en el pueblo como depositario del poder constituyente. En el caso del primero, sobre la base del criterio asentado a partir de la decisión 17/1999 en Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, que dejó puerta abierta al impulso del poder soberano a través de consultas populares y formas de democracia directa; y en el segundo de los enunciados, cuyo carácter originario del sujeto constituyente reside en las naciones originarias y los pueblos indígenas, con la transformación de los movimientos campesinos en movimientos políticos (Mayorga, 2006).

Esto ha traído la configuración de un nuevo paradigma en la forma de representación, desde una idea de representación como mandato o delegación en un entorno partidocrático, a una representación descriptiva, basada en la idea de representatividad de semejanza o similitud planteada por Sartori, la cual deriva de un enfoque sociológico en donde la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria en cuanto alguien es “representativo de” para decir que personifica características esenciales del grupo, clase o profesión de la que proviene o pertenece y “puede no responder necesariamente a un fundamento electivo, en orden a la exigencia de asegurar una capacidad de respuesta del

representante tal y como se ha concebido desde el punto de vista de la teoría electoral en tanto representación responsable”<sup>1</sup> (Sartori, 1992: 227).

Estas aproximaciones podrían llevarnos a la concepción de representación directa sin intermediarios que teóricos del populismo han aludido en su estudio sobre el liderazgo de Evo Morales y Hugo Chávez (Paramio, 2009:28), en los cuales al promoverse visiones sustantivas de la democracia, entendidas como la expresión de la voluntad homogénea del pueblo, como la expresión de la solidaridad comunal del cuerpo ciudadano o en la visión de Schmitt, como la identificación total entre el líder y sus seguidores, se pasan por alto elementos esenciales del marco normativo, o el deterioro de los mecanismos de control horizontal en los que cae la democracia delegativa desarrollada por O’Donnell (1994), que son vistos como impedimentos para que se exprese la voluntad popular encarnada en el líder<sup>2</sup>.

Bajo esta óptica, la democracia delegativa al ser fuertemente mayoritaria, “se basa en constituir mediante elecciones limpias, una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación” (O’Donnell, 1994: 12). Esta mayoría debe crearse, para respaldar el mito de la legiti-

---

<sup>1</sup> Sartori, tomando a Burdeau en su estudio sobre la tipología de las formas de representación, abstrae como referencia el texto de la declaración de derechos francesa, y establece que si es el pueblo el declarado soberano, de ello se desprende que la voluntad de los representantes depende y se nace de la voluntad de un titular, de un *dominus*, y por tanto en este caso se postulan al menos dos voluntades, la del pueblo y la de la asamblea representativa. Pero si la nación es la que se declara soberana –como en el artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1.789- entonces existe en concreto, únicamente una voluntad, puesto que la voluntad de la nación es la misma de los que están legitimados para hablar en su nombre; no sólo los representantes son declarados libres a los cuales no se debían dar instrucciones, sino que son llamados a representar una voluntad que no preexiste a su propia voluntad. BURDEAU, Georges. 1957. **Traité de Science Politique**. vol.IV. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París. citado por SARTORI, Giovanni. 1992. **Elementos de Teoría Política**. Alianza Editorial. Madrid.

<sup>2</sup> En las confrontaciones con el Poder Judicial, Morales invocó al *pueblo* como el detentor del poder con estas palabras “dicen que nuestros decretos son inconstitucionales, que lo juzgue el pueblo y de esta manera, continuaremos identificando a los enemigos que no quieren el cambio” —resaltado añadido—. Citado en CRABTREE, John. 2.008. **Unresolved tensions. Bolivia past and present**. University of Pittsburg Press Pittsburg.

midad en la delegación. Este mito es lo que ha convertido a la democracia venezolana y boliviana en un constante plebiscito.

Al ser los dos Estados objeto de estudio, de estructura y sistema de gobierno presidencialista, los procesos electorales, en especial, la elección popular directa del presidente, incide de manera importante en virtud de sus cualidades fundamentales. La primera de ellas, referida a la creación en torno a la elección, de las condiciones de movilización de los ciudadanos y de los grupos sociales excluidos o autoexcluidos de la política partidaria. La movilización electoral para conquistar la presidencia permite romper el equilibrio conservador en los partidos y en el Congreso, a condición, es obvio, de que esa ruptura sea la expresión de líderes populares e innovadores. En segundo lugar, la elección popular del presidente crea las premisas de la responsabilidad política. En un contexto institucional en el cual el poder decisional es compartido, con la elección del presidente se pone de relieve el principio de responsabilidad individual de la cabeza del Ejecutivo. Por último, en el proceso de elección los intereses no organizados pueden llegar a tener fuerte influencia en el proceso político<sup>1</sup>.

En este contexto, la verdadera amenaza reside en la posibilidad de que, incluso en una democracia pero inserta en una dinámica de campaña permanente se cree una verticalización de los vínculos políticos entre quien manda y quien es mandado (Zagrebelky, 2005: 34). Esta verticalización justamente caracteriza a la democracia plebiscitaria, en la cual el líder, sostenido fielmente por un aparato político, se vincula de una manera directa con el pueblo; como lo dijo Weber sobre la política como profesión: “Se convierte en caudillo sólo quien cuenta con ese aparato, aun a pesar del parlamento. En otros términos, la creación de tales aparatos significa el advenimiento de la democracia plebiscitaria” (Weber, 1986: 83). Los más de trece procesos electorales celebrados en Venezuela, entre los cuales se encuentran tres referendos nacionales; y seis procesos en Bolivia, con tres referendos, reflejan de forma manifiesta la verificación de estos supuestos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo que quiere plantearse es la relevancia del presidencialismo en la construcción de las relaciones líder-seguidores, más aun en un sistema movido por campañas permanentes, más no como justificación de la fragmentación de la calidad democrática de dichos Estados.

<sup>2</sup> CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2009. Estadísticas. [http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_referendos.php](http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_referendos.php). Fecha de Consulta Junio, de 2011. ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. Procesos electorales. 2009. <http://www.oep.org.bo/>. Fecha de Consulta Junio, de 2011. Los dos países comparten como carac-

Con lo anterior no quiere decirse que la emergencia de líderes fuertes, de corte caudillista y con mecánicas plebiscitarias sea exclusivo de los sistemas presidencialistas. Si bien un sector de la doctrina parte de esta aseveración, es necesario matizarlo en el contexto de las nuevas realidades, en tanto ningún conjunto de instituciones formales es claramente superior a otros para promover una gobernabilidad democrática exitosa y a su vez aumentar la calidad democrática de los Estados. En este orden, la investigación de Linz es emblemática. Este autor afirmaba que el presidencialismo se oponía a una democracia estable y que los sistemas parlamentarios estaban mejor equipados para promover la consolidación democrática (Linz, 1990). Hoy en día existe un menor consenso sobre esta tesis y sectores académicos se inclinan a prestar atención a las reglas de designación, sistemas electorales, así como algunas reformas institucionales que apuntan a mejorar las formas de participación y que luego han devenido en una escasa atención a la construcción del Estado, que ha facilitado el desgaste de los partidos políticos como en el caso de Venezuela y Bolivia (Mainwaring, 2008).

A medida en que estos líderes se han consolidando y concentrado poder, se ha ido esbozando la idea de la democratización en términos de más representación, más participación y más accesibilidad. La declinación de los partidos políticos hizo que esta base directa fuera necesaria, pero su existencia misma lleva continuamente a la necesidad de más y más conducta democrática por parte del presidente. Debe comunicar, haciéndose lo más accesible y una vez más, se presenta un dilema, un presidente que alimenta una teoría de la democracia puede tal vez acabar siendo devorado por ella. “Si todas las iniciativas confirman la democracia, pese a su alarde de poder, recibirá más demandas de democratización, en efecto la relación entre poder y democratización puede ser un espiral ascendente” (Lowi, 1993:183).

De esta manera, si la presidencia plebiscitaria esta edificada sobre una base liberal, esta empieza a mostrar sus contradicciones al ser llevada al extremo y los beneficios se vuelven sus costos. Dado que toda conducta en ciertas condiciones puede producir consecuencias dañosas, el gobierno

---

terística común la celebración de referendo para la revocación del mandato de presidente de la república, Venezuela en el año 2.004 para dejar sin efecto el mandato. Bolivia en el año 2008. de la misma forma que los referendo para la instalación de la Asamblea Constituyente y aprobación del nuevo texto constitucional que resultaron aprobados en los dos casos, salvo en el caso de la reforma constitucional propuesta en 2.007 por el presidente Hugo Chávez que fue rechazada e introducida en el año 2009 mediante consulta por el procedimiento de enmienda.

liberal debe preocuparse de toda conducta, poniéndola totalmente bajo su vigilancia aun cuando no toda conducta estará sujeta a controles en un momento particular en el tiempo.

El liberalismo y la presidencia moderna han llegado a estar conectados íntimamente en una relación de costos, por que el liberalismo tiende hacia sus extremos cuando las restricciones institucionales son débiles, y la presidencia moderna fue edificada a expensas de restricciones institucionalizadas. La ausencia de frenos morales en un gobierno liberal debe ser compensada por medio de la competencia y del contrapeso.

En este sentido, si bien la teoría de Lowi (1983) sobre la democratización del poder presidencial es muy acertada y resulta aplicable a los casos objeto de estudio, desde un punto de vista formalista, las causas relacionadas con la centralización de la responsabilidad sobre la inexistencia de bases institucionales resultan en el marco de los novísimos diseños institucionales de éstos Estados, a lo sumo cuestionables; no obstante, atiende a un problema material fundamental, el sistema de *check and balances* de “pesos y contrapesos”. De esta manera, es importante reseñar que el problema no es de diseño institucional en sentido estricto, sino de estructura de los recursos en el marco de esta institucionalidad —cómo accede al cargo, distribución de competencias, facultades, relación ejecutivo/legislativo, rol del poder judicial, rol a otros niveles de gobierno, entre otros— y su mediación con otros factores, cuestión en la que han sido protagonistas las constituciones “bolivarianas” impulsadas y reformadas por estos gobernantes en la constitucionalización del liderazgo<sup>1</sup>.

Es precisamente en torno a estos elementos, que Loewenstein (1957) estructura su idea de Constitución al cuestionarse cómo es ejercido el poder político en tanto fundamento de las organizaciones políticas y como punto de partida de la investigación tipológica valorativa de las formas de gobierno. En este sentido, el autor toma el proceso político como la realidad de la Constitución, con la observancia de que éste tiene una dinámica, que en muchas ocasiones no concuerda con los principios normativos. La

---

<sup>1</sup> Se le denomina, a los efectos de la presente investigación, Constituciones Bolivarianas a los textos fundamentales aprobados en el marco de los gobiernos que impulsan la revolución bolivariana, y cuyos valores y principios rectores siguen el ideal bolivariano ajustados a los programas del llamado Socialismo del Siglo XXI, caracterizadas por la consagración de un extenso catálogo de derechos, dominio de los mecanismos de democracia directa como forma de deliberación y un marco de amplios poderes interventores en los órganos del poder público.



Constitución por tanto, se define por la relación existente entre ella y dicha dinámica, dejando atrás las nociones lógico-formales que caracterizó el positivismo decimonónico, y abordándola bajo las ciencias de la realidad social y no las del espíritu.

De esta forma, Loewenstein (1959) rechaza la importancia en el origen del poder, al que legitima un ejercicio honesto y eficaz en muchos casos propio de las concepciones minimalistas de la democracia constitucional y presta atención en el control que todo poder debe experimentar, sea legítimo o no en su origen para que efectivamente el ejercicio sea honesto y eficaz, y de ese modo, legitimarse. Bajo estas ideas, la construcción de una noción de constitución en torno a la eficacia no sólo se basa en un conjunto de normas que organizan el Estado —la *politeia* Aristotélica—, sino es preciso que se normativicen esas normas. La eficacia dependerá por tanto, de la realidad que ha de ser constitucionalizada y la instalación de una relación dialéctica entre normalidad-normatividad.

Si el texto escrito es una codificación de normas, en parte inservibles o incumplidas, no por esto nos hallamos ante una inexistente constitución, dado que pueden muy bien los usos convencionales, apoyados por la conciencia constitucional que salvaguarda al *telos* limitador, ser canales eficaces de normativización del proceso del poder. Esta es la definición de Constitución como cuerpo vivo.

Sin embargo, fuera de estos supuestos, en concreto por las mismas dinámicas de poder, podemos encontrarnos ante una Constitución escrita, puramente sobre el papel que o bien enmascara el proceso real del poder o bien es la transcripción fiel de dicho proceso. Tal situación se caracteriza por una fuerte dimensión finalista: el mantenimiento en el poder de sus detentadores y el control por parte de estos de sus resortes políticos. De esta manera, la autocracia se ampara en un falso constitucionalismo.

Bajo esta perspectiva, la normatividad no es ya una limitación constitucional, sino que puede servir como un instrumento de coacción sobre los ciudadanos. El referéndum, la democracia comunal, las asambleas ciudadanas, los plebiscitos, el Partido, son formas de democracias previstas en estos textos constitucionales que se analizarán en las líneas siguientes, pero que han habilitado y devenido paradójicamente en instancias autocráticas y de orden vertical del poder, manifestándose de manera aparente como instancias de deliberación y participación, pero que han fortalecido el poder

de los gobernantes con la creencia de una legitimidad constitucional<sup>1</sup>. Nos encontramos por tanto ante un constitucionalismo semántico<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El Gobierno de Chávez ha implementado la democracia participativa y protagónica, y para ello, ha creado varias instancias que se han convertido en un entramado para-institucional en las cuales pretende permear sus ideales como es el caso de los Círculos Bolivarianos, los Consejos Comunales y Las Asambleas Ciudadanas, que se mantienen por asignaciones directas del Ejecutivo nacional, el cual en el año 2006, asignó a los Bancos Comunales 2.2 Millardos de Bolívares. En el año 2007 se triplicaron los recursos asignados para un monto total de 6 Millardos de Bolívares para la ejecución de proyectos. Asimismo, la poca descentralización de estos organismos se manifiesta en el funcionamiento interno de los Consejos Comunales, que también están alineados con el máximo representante del Ejecutivo Nacional —el presidente—, para efectos de control y coordinación, a lo cual se creó una Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, que además de asignar recursos, crea equipos de promotores externos para impulsar sus funciones. También funcionan las Comisiones Regionales Presidenciales del Poder Popular y las Comisiones Locales presidenciales del Poder Popular. CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES. 2008. Ley de Consejos Comunales. <http://www.conapri.org/ArticleDetailIV.asp?articleid=279145&CategoryId2=14541>. Fecha de consulta Mayo, 2011. En el caso de Morales, el clivaje regional/económica referente a las autonomías lo ha politizado en un clivaje nacionalista/étnico, en el que a través de la Ley Transitoria de Autonomías, ha dado paso a la designación de prefectos a dedo como ocurría antes del año 2005. Paralelo a esto, dichos líderes han fundado partidos únicos en torno a sus figuras como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que desvirtúa la función del partido como eje de deliberación y diseñador de programas convirtiéndose sólo en apéndices de líderes personalistas con un alto capital simbólico alrededor de éstos. Por otra parte, también han sido objeto de críticas las deficiencias del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, al no ser propiamente un partido sino un “protopartido”, pues no cuenta con estructuras políticas de funcionamiento y es más bien un conglomerado de tendencias diversas unidas por su carácter contestatario al no tener una infraestructura a donde los militantes puedan participar en la toma de decisiones, estas se realizan en el Palacio de Gobierno. LAZARTE, Jorge. 2.008. “Bolivia: La fractura histórica de las elecciones de diciembre de 2005”. En **Elecciones y Política en América Latina**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

<sup>2</sup> Es menester acotar, que lo característico de la Constitución semántica no es tanto su inadecuación al proceso del Poder sino su carácter de disfraz, consciente o inconsciente, aprovechado o alentado por los gobernantes según el caso. LOEWENSTEIN, Karl. 1959. **Verfassungsrealitat**. Walter de Gruyter. Berlin

### **3.- Análisis normativo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Un estudio de la *ratio essendi* del Texto Fundamental**

El Título III de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) bajo la rúbrica “De los Derechos Humanos y Garantías y de los Deberes”, establece en su capítulo cuarto, un apartado exclusivo a la consagración de los derechos políticos y del referendo popular como mecanismo de participación. En efecto, el artículo 62 establece el derecho de los ciudadanos a la participación directa o por medio de los representantes; así como la obligación del Estado y el deber de la sociedad de facilitar las condiciones para su ejercicio, consagrándolos como mecanismos de control y rendición de cuentas a través del artículo 66. En materia de participación y mecanismos de protagonismo del *pueblo*<sup>1</sup> el artículo 70 resulta ser crucial al disponer un listado de los medios puestos a disposición, entre los cuales se encuentra: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa<sup>2</sup>, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad<sup>3</sup>.

Las disposiciones subsiguientes establecen la consulta directa por vía referendaria los asuntos de trascendencia nacional a iniciativa del Presidente (a) de la República, por el órgano legislativo mediante voto mayoritario o por iniciativa ciudadana de al menos el quince por ciento de los electores inscritos en registro electoral. En el mismo supuesto, los asuntos de trascendencia

<sup>1</sup> Se resalta la palabra pueblo, ya que el mismo artículo 70 de la Constitución venezolana encabeza: “*Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político (...)*”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2009. Gaceta Oficial No. 5.908, de 19 de Febrero De 2009. <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/enmienda2009.pdf>. Fecha de Consulta Junio, de 2011.

<sup>2</sup> Artículo 204 (CRBV).

<sup>3</sup> El mismo artículo 70, dispone la regulación por Ley de las condiciones para el efectivo funcionamiento de los mecanismos de participación. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999.

parroquial, municipal o estatal, a solicitud de las mismas instancias en los respectivos niveles de gobierno pero con la diferencia que se baja el umbral porcentual de la ciudadanía a un diez por ciento. Seguidamente, el referendo revocatorio de todos los cargos de elección popular a iniciativa de al menos un veinte por ciento de los electores inscritos en el registro; el referendo aprobatorio de los proyectos de ley, o de los tratados internacionales que puedan comprometer la soberanía nacional o que transfieran competencias bien sea a iniciativa del presidente (a), de la Asamblea Nacional —mediante voto de al menos las 2/3 partes— o por iniciativa ciudadana de al menos el quince por ciento de los electores; el referendo abrogatorio de las leyes o de los decretos con rango y fuerza de ley dictados por el ejecutivo nacional en ejercicio de sus poderes legislativos<sup>1</sup>; y por último, los referendo para enmendar o para reformar el texto constitucional conforme a los términos del artículo 341 y 342 respectivamente.<sup>2</sup>

En términos muy similares, la Constitución boliviana promueve la iniciativa popular y los mecanismos de participación directa, estableciendo en su artículo 11 los medios por los cuales se ejerce, entre los que enuncia en su numeral primero la democracia directa y participativa a través del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana<sup>3</sup>, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. En su segundo apartado, establece la democracia representativa, por medio de los representantes elegidos a través del sufragio de acuerdo con la ley; y por último, la democracia comunitaria, para la elección, designación o nominación de autoridades y representantes mediante las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas en concordancia con el artículo 210.III. Todo esto en interpretación conjunta con el artículo 26 *eiusdem*, donde prevé el derecho a

---

<sup>1</sup> No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. Art. 74, apdo. 3, (CRBV) *eiusdem*.

<sup>2</sup> Para la enmienda La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y las ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. El procedimiento de reforma a pesar de ser muy similar, exige el voto mayoritario de los integrantes de la Asamblea Nacional.

<sup>3</sup> Ver Artículo 126 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE-PB).

la participación y se ratifica la democracia comunitaria para la designación por medio de sus normas y procedimientos propios los representantes de las naciones indígenas.

El contenido y desarrollo del derecho de participación se encuentra en los artículos 241 y 242 al establecerlo como mecanismo de control social en todos los niveles de gobierno en el marco establecido por la ley.

De la misma forma que el texto venezolano, el referendo aparece como mecanismo de consulta recurrente, establecido en el artículo 240 para la revocación de todos los cargos de elección popular —con excepción de los miembros del poder judicial<sup>1</sup>—; así como el referendo aprobatorio conforme preceptúa el artículo 257 para los tratados internacionales que impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica o cesión de competencias; en el plano departamental se establece el referendo autonómico departamental de acuerdo a los términos de los artículo 274 para acceder a su autonomía, así como la aprobación previo control de la constitucionalidad de un referendo autonómico para la sanción de sus Estatutos o Carta Orgánica de la misma forma que lo consagra el artículo 280 para el plano regional, en sujeción a las disposiciones del texto constitucional y de la ley marco reguladora de la autonomía y descentralización.

En cuanto a las comunidades indígenas, el artículo 289 establece como principio rector de su autonomía, el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y de los pueblos indígenas. La decisión de constituir una autonomía, deberá también ser aprobada por la vía referendaria conforme a lo establecido en el artículo 294 y 295.

La Constitución de Bolivia prevé como mecanismo de modificación de su contenido la vía de reforma constitucional total y parcial. La primera de las enunciadas, se realiza a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo por iniciativa de al menos el veinte por ciento del electorado, por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea plurinacional legislativa o por el Presidente (a). En el caso de la reforma parcial, esta podrá ser iniciada por el veinte por ciento o por el órgano legislativo a través de la aprobación por

---

<sup>1</sup> Una de las peculiaridades de la constitución boliviana se deriva del texto del artículo 182 que establece la elección de los Magistrados (as) del Tribunal Supremo de Justicia por medio de sufragio universal previa selección de los candidatos por la Asamblea Plurinacional —nombre que recibe el órgano legislativo— .

mayoría de dos tercios de la Ley de Reforma constitucional en cuyo caso, deberá ser sometida a referendo aprobatorio<sup>1</sup>.

En general, los novísimos textos constitucionales aprobados en concomitancia con el ingreso de líderes transformadores en los términos de Burns (1978) si bien mantienen los mecanismos de participación indirecta de corte liberal, incluyen una gama de formas de participación directa y de inclusión de la ciudadanía en los procesos de gestión y toma de decisiones, en las diferentes ramas de poder y áreas competenciales.

Se genera así un tipo de sistema político que articula la participación con la representación, configurada en términos que se denominan democracia semi-directa (Loewenstein, 1983: 97). Con la entrada en vigencia de sus cuerpos constitucionales, se separan del diseño tradicional del trípode de poderes de Montesquieu y optan en el caso venezolano por un diseño pentapartito con la creación además de un Poder Electoral y un Poder Ciudadano; y en el supuesto de la Constitución boliviana con un cuarto poder, el Electoral.

En ambos casos, el Poder Electoral está llamado a la administración de los procesos electorales, consultas ciudadanas y el registro civil<sup>2</sup>; y el Poder Ciudadano creado como un “poder moral” a fin de investigar los hechos de la Administración que atenten contra la ética<sup>3</sup>. Éste último, a pesar de no conformar un quinto poder en la estructura de gobierno de Bolivia, si contempla en su estructura constitucional al igual que en el caso venezolano, al Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor general<sup>4</sup>.

Todo este entramado institucional responde en ambos casos, a un problema estructural existente en sus momentos constituyentes: la restricción de la participación en un régimen monopolizado por los partidos políticos; o como lo manifestarían los constituyentistas venezolanos en sus debates, “La democracia representativa se consideraba secuestrada por los partidos políticos y reducida, fundamentalmente, a la participación de los mismos en los comicios electorales (...) moribunda, castrada por los cogollos parti-

---

<sup>1</sup> Artículo 411 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

<sup>2</sup> La Constitución venezolana se encuentra establecido en el artículo 292, bajo el Capítulo V. En la Constitución boliviana, lo regula en el Título IV, Capítulo I, artículo 205 y siguientes.

<sup>3</sup> Artículos 273 y ss. de la Constitución venezolana.

<sup>4</sup> La Constitución de Bolivia prevé la figura del Fiscal General en los artículos 226 y ss. ; Defensor del Pueblo arts. 219 y ss. y, Contralor General arts. 213 y ss.

distas, sindicales y gremiales”. (Gaceta Constituyente, 1999: 3). De manera que nace un consenso en establecer instancias de poder ciudadano, de dotar de formas de cogobierno al pueblo y restar poder a los partidos políticos. En el caso de la constitución de Venezuela quedan suprimidos verbalmente, al hacer alusión sólo a “asociaciones con fines políticos” en su artículo 67. En el caso de la constitución boliviana aparecen enunciados en los artículos 209 y 210, junto con otras formas de representación política.

Sin embargo, vista la intención de los constituyentes bolivianos y venezolanos, aparece de la experiencia constitucional al menos cuestionable que estas formas de participación directa hayan servido a sus destinatarios principales o en otras palabras, por aquellos a los que en un momento primigenio estaban destinadas, es decir, al *demos*. Tanto Chávez como Morales, ascienden al poder con la visión de un nuevo texto constitucional para reformar el Estado y han optado por dinámicas de consulta directa para la aprobación de sus planes y proyectos.

En efecto, tanto el referendo constitucional del año 2007 para la reforma de la constitución, como el referendo del año 2009 para su enmienda, partieron de la iniciativa del presidente y tramitados por la asamblea nacional conforme a lo establecido en los artículos 343 y 341, respectivamente<sup>1</sup>. En el caso de Bolivia, a iniciativa de Morales se convocó a los presidentes de las cámaras parlamentarias, jefes de bancadas de los partidos políticos con representación parlamentaria, para consensuar nuevas modificaciones al proyecto de Constitución Política del Estado y garantizar la convocatoria al referendo sobre el artículo 398 relativo a la superficie máxima de la propiedad agraria. Una vez que se materializó el pacto político nacional acerca del contenido del texto fundamental, fue el propio presidente de la República quien promulgó la Ley de convocatoria a los referéndums para la aprobación de la constitución y sobre el artículo 398, los cuales se llevaron a efecto de manera conjunta el 25 de Enero de 2009<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El referendo del año 2.007 planteaba en su pregunta: *¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?* —resaltado añadido—. ÓRGANO PLURINACIONAL ELECTORAL. 2007. Referendos. <http://www.oep.org.bo/>. Fecha de Consulta Junio, de 2011.

<sup>2</sup> Asimismo, en ambos países, se llevaron a cabo referéndums para la revocatoria del mandato del presidente de la república, en el 2.004 y 2.008 de Hugo Chávez y Evo Morales respectivamente. Esto, aunado a las elecciones ordinarias, lo ha

En realidad, ninguno de los procesos en los que se han dirimido asuntos que afectan directamente a la ciudadanía y cuyas iniciativas han sido diseñadas para que partan desde las bases, si bien se han resuelto por los mecanismos de participación directa, no han sido promovidos por la ciudadanía, y su proceso se ha limitado al sufragio. Los instrumentos de consulta directa han devenido, paradójicamente con su objeto inicial, en un modelo corporativista de participación impulsado desde arriba y que encarna la dinámica de campaña permanente en la que se proyectan como salvadores e impulsores personales de las políticas.

Bajo este escenario, estos gobiernos no se conciben como representativos según el artículo 6 de la CRBV o el 11 de la CPEPB, sino que conciben la representación como un medio de participación en los asuntos públicos. De esta manera, bajo la proclamación del pueblo como detentor de la soberanía conforme el artículo 5 y 7 e instrumentado mediante los referéndums conforme el artículo 70 y 11.II de la Constitución venezolana y boliviana respectivamente, se han legitimado las transformaciones estructurales más importantes de estos Estados.

Esto ha traído un estudio de la *ratio essendi* de la constitución, que si se analiza desde un punto de vista formalista, podría acercarnos a la definición examinada por Sartori (1992) sobre la base de la clasificación de las constituciones planteada por Loewenstein (1983), acerca de las constituciones semánticas a las que llama nominales en tanto que su aplicación proporciona la formalización de la localización existente del poder político que beneficia exclusivamente a sus detentadores efectivos. En este sentido, estas constituciones son por lo tanto nominales en cuanto se apropian del nombre constitución. Con esto no quiere confundirse con la noción de constituciones fachadas que no proporcionan una información creíble del funcionamiento del sistema político y son letra muerta donde un Estado prerrogativa sustituye de facto al Estado Legal. Por el contrario, con las constituciones nominales el Estado prerrogativa se encuentra legitimado por la constitución.

Es por esto último, que resulta tan complejo el análisis del requebrajo de la calidad democrática en estos Estados, y requiere de un debate entre constitución escrita y constitución material o viva y la falta de adaptación entre ciertas disposiciones constitucionales. Sobre este punto, Sartori (1992)

---

colocado en una dinámica de campaña permanente. Véase ROMERO, Carlos. 2.009. "El Proceso Constituyente Boliviano". En **Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica**. Universidad Autónoma de México. México.



realiza una crítica a las constituciones recientes o contemporáneas al tener deficiencias técnicas cuando proclaman por una parte, deslumbrantes profesiones de fe y por otra, un exceso de detalles superfluos. Esto es lo que un sector de la doctrina ha calificado como “la mistificación del proceso constituyente y la hiper-constitucionalización del proceso constitucional” (De Cabo, 2000: 13), es decir, el entendimiento de que la constitución debía reflejar normativamente de una vez y para siempre, y con un grado de detalle muy grande las soluciones de todos los problemas que aquejaban a la sociedad. Es esta precisamente la base de que las reformas ambiciosas y las promesas revolucionarias de refundación del Estado proclamadas por Chávez y Evo, generaran expectativas desmedidas de cambios sociales, políticos o económicos que es probable que no se cumplan en la realidad, pero que los colocan a éstos en el seno de este escenario místico.

La existencia de constituciones nominales, implica que si no aceptamos la acepción garantista del término, ya no podemos distinguir entre constitución y gobierno constitucional. El constitucionalismo necesariamente debe buscar un equilibrio entre el ejercicio del poder y el control sobre el poder. La constitución es el marco regulador de los problemas políticos, y cuando éstos se despolitizan, las consecuencias de un ordenamiento jurídicamente neutral son y siguen siendo políticas y ello genera un escenario del cual podrían beneficiarse demagogos y déspotas<sup>1</sup>.

La permeabilidad de estas discusiones en el constitucionalismo actual, se ha materializado en la necesidad de dar respuesta a los planteamientos formalistas, para prestar atención al sujeto del que emana y a la atribución

---

<sup>1</sup> En la rama del Derecho Constitucional, esto ha sido debatido incluso en las posturas del positivismo crítico respecto del estudio de la constitución en sentido material. Desde Burckhardt y su problema irresoluto en tanto que limita el contenido de la constitución a la determinación de condiciones formales para el ejercicio de la actividad legislativa, y a replantear en ellas la contraseña para la identificación del ordenamiento, que le induce a no tener en cuenta, como mero hecho los elementos que confieren validez y estabilidad al mismo ordenamiento; hasta Kelsen con un desarrollo posterior, que lleva a postular por encima de la constitución en sentido jurídico positivo una constitución en sentido jurídico lógico, pero que sigue estableciendo un contenido material como formal en tanto que está constituido por la orden de actuar según el mandato del órgano supremo. BURCKHARDT, Von. 1910. **Politisches Jahrbuch des schweiz**. Eidgenoss. Bern. Citado por MORATI, Constantino. 2000. **Principales Teorías sobre la Constitución Material**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid. KELSEN, Hans. 1979. **Teoría General del Derecho y del Estado**. Universidad Autónoma de México. México.

al ordenamiento constitucional de un carácter sustancial, lo que ha decaído en una concepción sociológica de la constitución, vinculadas a las nociones de comunidad popular y nación. Estas tendencias, toman como base, la existencia de grupos de asociados con una cierta homogeneidad de condiciones geográficas, históricas, raciales, culturales, de una cierta afinidad de intereses e ideas; homogeneidad que puede asumir valor en el ordenamiento jurídico al constituir el precedente o presupuesto del sistema normativo instaurado o adquirir importancia directa gracias al reenvío que él haga a las entidades sociales determinadas en virtud de la homogeneidad misma. En otras palabras, a la representación de la unidad social como sujeto activo bien sea en el momento de instauración como poder constituyente; o, la atribución al ente social de una función más amplia y continuada capaz de una actividad unitaria, es decir, como poder soberano mediante los modelos de democracia participativa y directa (Morati, 2000).

La redacción de los textos constitucionales objeto de estudio, en el marco del constitucionalismo bolivariano han optado por ésta última tendencia bajo una concepción Rosseana<sup>1</sup> de la subsistencia de una voluntad estatal como expresión de la voluntad social, o en la identificación en el planteamiento de la teoría de Schmitt (1970) de constitución en sentido absoluto con la decisión política fundamental, es decir, la decisión sobre la especie y forma de la unidad política del pueblo, partiendo del concepto de la comunidad popular establecida como fundamento del Estado y titular de la decisión misma, en la asunción de que la posesión misma de esta unidad adquiera importancia en cuanto consienta el ejercicio directo de una función activa.

Esto puede inferirse del contenido de la Constitución boliviana en la inclusión del pueblo en la toma de decisiones públicas y el ejercicio de éste en el control social de la gestión pública en todos los niveles de gobierno, del establecimiento como pueblo soberano y de los mecanismos de participación directa y comunitaria conforme fue analizado en referencia a los artículos 7 y 11. Además de la proclamación en su preámbulo, del poder originario de los hombres y mujeres bolivianos como pueblo para el nacimiento del nuevo orden constitucional. El Tribunal Constitucional Boliviano, ha empleado interpretaciones extensivas y sistémicas en éste aspecto, y pronunciándose sobre el poder soberano del pueblo estableció: “la radicación de soberanía y del poder constituyente en el pueblo, se manifiesta en la constitución que es

---

<sup>1</sup> Véase ROSS, Alf. 1.929. **Theorie der Rechtsquellen**. Citado por MORATI, Constantino. 2.000. **Principales Teorías sobre la Constitución Material**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

la voluntad soberana del pueblo, adecuándose a sus nuevas realidades (...) **voluntad originaria, soberana, suprema y directa que tiene un pueblo, para constituir un Estado dándole una personalidad al mismo y darse la organización jurídica y política que más le convenga**<sup>1</sup> —resaltado añadido —.

En la misma línea, la devolución de poder al pueblo constituyó uno de los ejes principales de la Constitución Venezolana de 1999. En la ceremonia de instalación de la Asamblea Constituyente el primer mandatario venezolano señaló: “El objetivo tiene que ir más allá y por eso aquí hablamos de la democracia participativa y protagónica como un solo concepto. El protagonismo popular es un concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario” (Gaceta Constituyente, 1999: 13). Este ideal, se inserta en el texto constitucional en los términos de participación directa señalados en las líneas precedentes —artículo 70 y siguientes—.

Situados en este punto, la representación existencial detentada y que caracteriza a Hugo Chávez y Evo Morales en el ejercicio de sus cargos, como hecho social de semejanza, aunada a la concepción sociológica del contenido de sus textos constitucionales, basan su legitimidad en el pensamiento de nación soberana como única voluntad, considerados como representantes de una voluntad que no preexiste a ellos, es decir, a su propia voluntad<sup>2</sup>. En este contexto, es totalmente verosímil que una persona se sienta mejor representada por su *alter ego*, y alimentar de esta forma, el ciclo de percepciones del fenómeno relacional del liderazgo, sin embargo, el hecho es que se puede muy bien plantear la hipótesis de representantes que sean un perfecto espejo de similitud de extracción, pero que no sea eficaz ni eficiente en la satisfacción de las demandas de la sociedad que refleja. Esta es la explicación en la Ciencia Política de por qué responder responsablemente, tiene prioridad sobre la semejanza. Es sobre la base del propio margen de independencia es decir, de responsabilidad funcional —la referida a alcanzar un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia —por lo que un gobierno tiene derecho a subordinar los intereses sectoriales en búsqueda de los intereses colectivos. Por el contrario, en el momento en que la responsabilidad funcional cede el paso a la personal —es decir,

<sup>1</sup> Auto del TC 0532/2010-CA, de 3 de agosto de 2010.

<sup>2</sup> Evo Morales líder indígena en una nación con un 62% de población indígena constituida principalmente por *Aymaras* y *Quechuas*; y Hugo Chávez cuya encarnación como “pueblo” reside en los grupos socialmente excluidos, no ya en razón de etnia/raza, si no más vinculado a su pertenencia con la clase social.

la obligación del representante de responder al titular de la relación — es probable que el interés general se sacrifique a los intereses parciales (Sartori, 1992). Ésta es posiblemente la principal deficiencia en la que podrían estar incurriendo en la personalización de la política, los gobiernos de Chávez y Morales. En este sentido, las elecciones periódicas si bien constituyen el gobierno representativo, institucionaliza únicamente la receptividad, es decir, los sistemas de responsabilidad vertical, configurando así, el déficit de la democracia delegativa.

Lo que distingue al subtipo delegativo, de la variante de poliarquía (Pezzotti, 2010) es la ausencia de pesos y contrapesos al interior del Estado y una notoria concentración del poder en el Ejecutivo. El foco de atención de la mirada de O'Donnell (1994), son las formas de auto entendimiento y de comportamiento del Poder Ejecutivo. En estrecha vinculación con lo planteado hasta ahora, los modelos chavistas y evistas se enmarcan en la interpretación de la representación política de la que se basa la democracia delegativa, que giran alrededor de cuatro elementos esenciales: primero, considerar a las elecciones como el único momento relevante de contacto entre representantes y representados; segundo, el mandato electoral es concebido como un acto de delegación ciega; tercero, al establecer que el Ejecutivo es la institución representativa por excelencia se niega representatividad al resto de instituciones; y cuarto, el ejercicio de la representación democrática se desvincula asimismo de cualquier noción de rendición de cuentas ciudadana.

En este sentido, la concentración de poder en la rama ejecutiva consagrada en las constituciones bolivarianas ha dado paso a una *vis* expansiva en el ejercicio de sus poderes. En el caso de la Constitución venezolana, se propone mencionar someramente las disposiciones que podrían reflejar estas aproximaciones. Así, el artículo 185, consagra el Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Si bien esto puede suponer la institucionalización de un órgano encargado para la coordinación de las áreas de competencia en los distintos niveles de gobierno, el mismo artículo establece que estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo —artículo 239.6—, quien es designado sin mediar otra instancia de poder por el Presidente de la República, lo que implica un fuerte control sobre los ejecutivos regionales principalmente en el área de los recursos.

El polo de equilibrio a lo anterior, se encuentra no en la estructura vertical en la que se debe contrabalancear —nivel nacional, estatal, municipal— sino al mismo pueblo, quien asume la personalidad específica y protagónica y hacia el cual los municipios deben, conforme al artículo 184, descentralizar y transferir sus propios servicios. Así, las comunidades, grupos vecinales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, cajas de ahorro, parroquias, comunidades, barrios y vecindades, podrán asumir la gestión, cogestión, control, participación, diseño de políticas entre otros.

El modelo de la Constitución parecería establecer una forma de relación directa entre el vértice del Estado Nacional y el pueblo, ahogando el principio de subsidiaridad en la distribución de competencias, que favorece, dada la organicidad institucional, la potencia del primero en detrimento del segundo. Esto se ve reforzado por una debilidad en la estructura de separación de poderes en el marco del estado de derecho que se consagra en su artículo 2, mediante la asunción por parte del presidente de la República, de la potestad de disolver la Asamblea Nacional conforme el numeral 21 del artículo 236, y la amplitud en la configuración de la potestad legislativa del presidente establecida en el artículo 203 de la Constitución, que, a diferencia del texto de 1961, no se restringe a situaciones de emergencia económica nacional.

La Constitución sancionada en 1999, enmendada en el año 2009, contiene múltiples disposiciones que podrían ser objeto de análisis, sin embargo, es la potestad legislativa a la que se dirige la atención por ser la herramienta más utilizada por el presidente Chávez para el impulso de políticas rápidas y en la que ha logrado, con la aquiescencia de la Asamblea Nacional, la concentración de una diversidad de materias<sup>1</sup>. En efecto, el presidente ve-

---

<sup>1</sup> El último apartado del mencionado artículo 203, menciona las leyes habilitantes como aquellas que definen el ámbito de delegación al Presidente, las cuales deberán ser sancionadas por las tres quintas partes de los diputados de la Asamblea Nacional cabe decir, el 60% de sus miembros. En efecto el artículo en cuestión establece: “Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio”. En el ejercicio de esta potestad, el presidente Chávez ha dictado múltiples decretos en diversas materias, entre los últimos podemos citar: Decreto 8143 sobre el Régimen de Propiedad; 8190 Ley contra el desalojo; 8197 Ley especial de dignificación de los trabajadores y trabajadoras; 8198 Ley especial de secularización de la tenencia de la tierra; así como en sector Agrícola, Desarrollo, Fondos de Inversiones, Cooperativas, Ley de Licitaciones de la Administración Pública entre muchas otras áreas.

nezolano tiene competencias conforme Ley Habilitante para dictar decretos con rango valor y fuerza de ley en el ámbito de infraestructura, transporte y servicios; vivienda y hábitat; ordenación territorial, desarrollo integral y del uso de la tierra urbana y rural; en el ámbito financiero y tributario; seguridad ciudadana y jurídica; seguridad y defensa; cooperación internacional; sistema macroeconómico entre otros<sup>1</sup>.

En el desarrollo de estas potestades el ejecutivo venezolano ha creado un entramado institucional fuera de la estructura constitucional como las “*Milicias Bolivarianas*”, la cual, según el artículo 5 del Decreto 8.096, configuran parte Fuerza Armada Nacional y definida en el Artículo 43 como “un cuerpo especial organizado por el Estado Venezolano, integrado por la Milicia Territorial y Cuerpos Combatientes, destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la Defensa Integral de la Nación, para contribuir en garantizar su independencia y soberanía”<sup>2</sup>. Asimismo, los decretos del presidente Chávez tienen un contenido altamente ideológico al poder abstraer de la exposición de motivos el objeto de su creación “Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo”<sup>3</sup>.

Resulta jurídicamente relevante, la posibilidad del ejecutivo de dictar Leyes Orgánicas conforme el artículo 2 de la Ley Habilitante<sup>4</sup>, lo cual es al menos cuestionable desde el punto de vista del respeto al principio de reserva legal en el marco del principio de legalidad en el Estado de Derecho, toda vez que son éstas leyes, las que en la jerarquía normativa se encuentran bajo la Constitución, sirven de marco a otras leyes y por la materia que regulan, en especial, la referida a la garantía de los derechos fundamentales, configuran el bloque constitucional y en virtud de su especialidad, el texto

---

<sup>1</sup> Todas estas materias han sido aprobadas mediante ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2.010. Ley Habilitante sancionada el 17 de Diciembre de 2010. Gaceta Oficial No. 6.009, 17 de Diciembre de 2010. [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve). Fecha de Consulta Junio 2011.

<sup>2</sup> Se dice fuera de la estructura Constitucional, ya que el mismo artículo 348 y siguientes de la Constitución prevé la estructura organizativa de la Fuerza Armada Nacional, así como sus instancias, órganos, competencias entre las cuales, no figura La Milicia.

<sup>3</sup> Decreto N° 8.096, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. 09 de marzo de 2011.

<sup>4</sup> Gaceta Oficial 6.009 de 17 de Diciembre de 2010.

constitucional dispone procedimientos legislativos más agravados para su aprobación.

Con esto no quieres decirse, que se cuestiona la legitimidad del ejecutivo en su potestad legislativa, ya que esto es lo que Linz (1997)<sup>1</sup> ha denominado pugna de doble legitimidad entre el ejecutivo y el legislativo; pero si se trae a colación a la hora de evaluar el resquebrajo en la calidad democrática al no encontrarse límites ni orgánicos ni materiales vaciando de contenido las competencias naturales de los otros órganos de la Administración Pública, así como la ausencia de los procesos deliberativos que se llevan en el seno de un órgano unipersonal y no colegiado.

El mismo déficit delegativo aunque con menor grado, podemos encontrarlo en el caso de la constitución boliviana, la cual enuncia, de manera muy similar las potestades del Presidente de la República en el artículo 172 en el que se establece un listado de facultades entre las que se podrían enunciar: nombrar, de entre las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, a la Contralora o al Contralor General del Estado, a la Presidenta o al Presidente del Banco Central de Bolivia, a la máxima autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras, y a las Presidentas o a los Presidentes de entidades de función económica y social en las cuales interviene el Estado; designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y comandantes del ejército; designar y destituir al comandante general de la policía boliviana y designar al procurador general del Estado. Asimismo, la facultad legislativa de dictar decretos supremos y resoluciones, y en ejercicio de ésta función, el ejercicio por parte del presidente de la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, pudiendo otorgar títulos en la distribución y redistribución de tierras.

Del contenido del mencionado artículo 172, es posible inferir que si bien se constituyen órganos con funciones de control y defensa de la sociedad tal y como lo enuncia el Título V de la CPEPB, éstos son designados por las cúpulas de poder y no por la ciudadanía, de manera que la función de poder moral de vigilancia y comportamiento ético de los funcionarios y miembros de la Administración pública podría ser cuestionado desde una perspectiva de la evaluación de su independencia, y se plantea de nuevo la problemática de “quien custodia a los custodios”.

---

<sup>1</sup> LINZ, Juan. y VALENZUELA, Arturo. 1997. **La crisis del presidencialismo**. Alianza Madrid. Véase también VALENZUELA, Arturo. 1998. “Los Círculos viciosos del Presidencialismo”. En **Revista de Ciencias Sociales ICONOS**, No. 4.4.FLACSO. Ecuador.

De igual forma que la Constitución venezolana, la potestad legislativa del Presidente de la República no tiene límites materiales. En el ejercicio de ésta función, el presidente Morales ha dictado una amplitud de decretos supremos en diversas materias como contrataciones públicas; acceso a las tierras y recursos productivos; educación; desarrollo agrícola y rural de tierras, impuesto a los hidrocarburos y sus derivados, entre otros<sup>1</sup>. Sin embargo, es en materia de Autonomías y en el área de descentralización de competencias, donde el ejecutivo ha desplegado de forma más amplia sus poderes legislativos, sobre la base de que el mantenimiento de las fracturas étnico-culturales y la problemática regional, requería una transformación de la estructura estatal asociada a una recomposición del poder político. En el marco de la “etnización” del discurso, es bajo la figura del presidente indígena que se impulsa al apoyo de ésta recomposición del poder, en detrimento, según los críticos de las medidas, de la descentralización e independencia de las autonomías.

En efecto, bajo el Gobierno de Morales, la Asamblea Plurinacional aprobó la llamada “Ley Corta” o Ley Transitoria del Régimen de Autonomías<sup>2</sup>, la cual establece la posibilidad de suspensión en sus funciones de los gobernadores si existen sobre ellos acusaciones penales<sup>3</sup>, esto, aunado a la elección de los candidatos a magistrados por la Asamblea Plurinacional, favorece un escenario conveniente para la inhabilitación de políticos opositores y un proceso de designación de prefectos por el ejecutivo, en el mismo sentido que se hacía antes de que fueran elegidos por sufragio popular en el año 2.005.

---

<sup>1</sup> GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2009. Decreto Supremo No. 0224 de 24 de Julio de 2.009. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2010. Decreto Supremo 748 de 26 de Diciembre de 2.010. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2011. Decreto Supremo 0795 del 16 de Febrero de 2.011. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011. GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2011. Decreto Supremo 0859 de 29 de Abril de 2.011. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011. ver también: [www.diputados.bo](http://www.diputados.bo)

<sup>2</sup> GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2010. Ley 17, de 24 de Mayo de 2.010. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/57066>

<sup>3</sup> Contra el reelegido gobernador de Tarija, Mario Cossio, hay 25 denuncias; contra Rubén Costas de Santa Cruz, hay nueve, y en el caso del Beni, Ernesto Suárez, hay dos. Las denuncias contra los tres opositores han sido planteadas ante la Justicia por el Gobierno.



En abril de 2009 ocurrió algo similar. Cuando se iba a considerar la ley transitoria electoral, se abrió otro momento de crisis política debido a los desacuerdos entre oficialismo y oposición. Esta vez el Presidente de la República inició una huelga de hambre contra el Senado para presionar a la oposición que cuestionaba varios artículos del proyecto de ley aprobado por el oficialismo en la Cámara de Diputados. Cuando se entrabó la negociación parlamentaria, ésta se resolvió con la aceptación oficialista de encarar la elaboración de un nuevo padrón electoral - demanda que había planteado la oposición y que fue aceptada por una decisión presidencial personal- y, con eso, se viabilizó la convocatoria a elecciones generales.

Evo Morales actúa en los dos ámbitos. En el institucional, a partir de las limitaciones que le impone el diseño institucional de la democracia representativa. Y en el político, con decisionismo merced a la capacidad de liderazgo que tiene respecto a los movimientos sociales. Estos ejemplos muestran nítidamente la fortaleza del liderazgo de Evo Morales que, empero, se despliega en un marco institucional que pone límites al ejercicio del personalismo presidencial<sup>1</sup>.

#### 4.- Conclusiones

Las coyunturas vividas en Venezuela con la caída de los partidos políticos tradicionales, la pérdida de credibilidad a las políticas del Consenso de Washington, dos intentonas de golpe de Estado y un fuerte descontento social en común con Bolivia, que se manifiesta de forma explosiva en el año 2000 y 2003 con la crisis del agua y el gas, la caída de sus dos gobiernos, y la llamada a elecciones anticipadas, generó una percepción generalizada de crisis en la población que creó al mismo tiempo, el escenario para la aparición de un líder delegativo, que se presenta como el piloto salvador que puede sacar al país del atolladero. La construcción de percepciones para una relación carismática entre el líder y sus seguidores, nació de la crisis en estos Estados y se sigue alimentando de ella. Con el impulso por su parte de nuevos textos constitucionales para “Refundar el Estado” y la implementación de sus políticas para la Consolidación del “Socialismo del Siglo XXI”, se mantiene a estos países en una constante etapa de transición

---

<sup>1</sup> Sobre la dinámica decisionista de Evo Morales y la dualidad de las actuaciones ver MAYORGA, Fernando. 2.010. “La reinención del presidencialismo. Decisionismo presidencial y pluralismo político en Bolivia”. En **Democracia Intercultural y representación política en América Latina**. PNUD e IDEA Internacional. Bolivia.

que por ser tal, no permite la definición precisa de las reglas en el campo político y que se han tratado de delimitar por medio de las urnas.

Como lo plantea Schmitter (1988) al analizar la transición para el establecimiento de la democracia, las instituciones y sus normas reguladoras, se hallan en un flujo permanente y son objeto de una ardua contienda entre los que rechazan el cambio y sus impulsores. En este período, las modificaciones institucionales son constantes, lo que otorga un margen de discrecionalidad a los detentores del poder cuya forma de legitimación, como se ha apuntado, es a través de mecanismos de rendición de cuentas vertical —elecciones— que persigue una lógica de resultados mediante la acción de controladores externos, en el caso de Chávez a través de su electorado concentrado y fiel en su partido único el PSUV y, en Morales con la activación de los movimientos sociales indígenas.

Esta era de transición “consolidada” ha generado además tensiones dialécticas entre el ideal de una democracia que algunos autores<sup>1</sup> han llamado deliberativa, como una variante de los mecanismos de democracia directa, y la juventud del diseño institucional nacido con las nuevas constituciones, que se ha resuelto en la práctica, con una polarización *sistémica* del poder, y que se cataloga como tal en la presente investigación, al ser el propio diseño constitucional y su desarrollo a través de los actos del Poder Público, el que por un lado, con la prominencia de las formas de participación directa, sobre la base de la soberanía y la activación continua del poder constituyente; y del otro lado, en el vértice, con una concentración de poder en la ramas ejecutivas, crea el conducto de relaciones directas entre el líder y los seguidores.

La Constitución escrita como instrumento primario para el control del poder político no ofrece ya garantía absoluta para distribuir y limitar el poder desbordante de las libres fuerzas sociales en una sociedad dividida. Los ciudadanos han sido sustituidos por dinámicas extraconstitucionales. No se equivocaba Loewenstein (1983) cuando aludía a la necesidad de una educación o conciencia del sentimiento constitucional por parte del pueblo como solución inminente. Sin embargo, debe haber también por parte de

---

<sup>1</sup> Véase CORTINA, Adela. 2.009. “Democracia Deliberativa: ¿Una propuesta para el Siglo XXI?”. En **La calidad de la democracia: las democracias del siglo XXI / VII Encuentro Salamanca**. Universidad de Salamanca. Salamanca. Ver además, HABERMAS, Jürgen. 1.999. **La inclusión del otro**. Paidós. Barcelona. GUTMANN, Amy. y THOMPSON, Dennis. 1.996. **Democracy and Disagreement**. The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge.

estos líderes la concreción de las reglas del juego, que en momentos de “revolución” y transformación dificultan un arraigo de las bases al sistema normativo.

### Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL. 2011. Decreto N° 8.096, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 9 de marzo de 2011. [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve). Fecha de Consulta Junio 2011.

ASAMBLEA NACIONAL. 2010. Ley habilitante sancionada el 17 de Diciembre de 2.010 publicada en Gaceta Oficial No. 6.009. [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve). Fecha de Consulta, Junio 2011.

BURCKHARDT, Von. 1910. **Politisches Jahrbuch des schweiz. Eidgenoss.** Bern.

BURDEAU, Georges. 1957. **Traité de Science Politique.** Librairie Générale de Droit et de

Jurisprudence. París.

Burns, James. 1978. **Leadership.** Harper and Row. New York.

CHAVEZ, Hugo. 1999. **Gaceta Constituyente, tomo 2.** Imprenta del Congreso de la República. Caracas.

CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES. 2008. Ley de Consejos Comunales. <http://www.conapri.org/ArticleDetailIV.asp?articleid=279145&CategoryId2=14541>. Fecha de consulta Mayo, 2011.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2009. Estadísticas. [http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_referendos.php](http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_referendos.php). Fecha de Consulta Junio, de 2011.

CORTINA, Adela. 2009. “Democracia Deliberativa: ¿Una propuesta para el Siglo XXI?”. En **La calidad de la democracia: las democracias del siglo XXI / VII Encuentro Salamanca.** Universidad de Salamanca. Salamanca

CRABTREE, John. 2008. **Unresolved tensions. Bolivia past and present.** University of Pittsburg Press. Pittsburg

DE CABO, Carlos. 2000. **Sobre el Concepto de Ley.** Trotta. Madrid.

GUTMANN, Amy, y THOMPSON, Dennis. 1996. **Democracy and Disagreement.** The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2009. Decreto Supremo No. 0224 de 24 de Julio de 2.009. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2010. Ley 17, de 24 de Mayo de 2.010. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/verGratis/57066>. Fecha de Consulta Junio 2011.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2010. Decreto Supremo 748 de 26 de Diciembre de 2.010. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2011. Decreto Supremo 0795 del 16 de Febrero de 2.011. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. 2011. Decreto Supremo 0859 de 29 de Abril de 2.011. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo). Fecha de Consulta, Junio 2011.

HABERMAS, Jurgen. 1999. **La inclusión del otro**. Paidós. Barcelona.

KELSEN, Hans. 1979 **Teoría General del Derecho y del Estado**. Universidad Autónoma de México. México.

LARA, William. 1999. **Gaceta Constituyente. Tomo 2**. Imprenta del Congreso de la República. Caracas.

LAZARTE, Jorge. 2.008. “Bolivia: La fractura histórica de las elecciones de diciembre de 2005”. En **Elecciones y Política en América Latina**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid

LINZ, Juan. 1990. **Hacia una Democracia Moderna. La opción parlamentaria**. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. 1997. **La crisis del presidencialismo**. Alianza. Madrid.

LOEWENSTEIN, Karl. 1957. **Political Power and the Governmental Process**. University of Chicago Press. Chicago.

LOEWENSTEIN, Karl. 1959. **Verfassungsrealitat**. Walter de Gruyter. Berlin

LOEWENSTEIN, Karl. 1983. **Teoría de la Constitución**. Ariel. Barcelona.

LOWI, Theodore. 1993. **El Presidente Personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida**. Fondo de Cultura Económica. México.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. 2008. “Latin America: Eight Lessons for Governance”. **Journal of Democracy**. Vol.19, No. 3. P. 129-146.

MARSHALL, Monty y JAGGERS Keith. 2009. Polity IV Project: Political Regime characteristics and transitions. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Fecha de Consulta Junio de 2009.

MAYORGA, Fernando. 2006. “El Gobierno de Evo Morales: entre el nacionalismo y el indigenismo”. En **Revista Nueva Sociedad**. No. 206. p. 4-13.

MAYORGA, Fernando. 2010. “La reinención del presidencialismo. Decisionismo presidencial y pluralismo político en Bolivia”. En **Democracia Intercultural**

**y representación política en América Latina.** PNUD e IDEA Internacional. Bolivia.

MORATI, Constantino. 2000. **Principales Teorías sobre la Constitución Material.** Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

NEGRETO, Gustavo. 2009. “Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina”. **Journal of Democracy en Español.** Vol.1, Julio. pp. 38-54.

O’DONNELL, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. **Journal of Democracy.** Vol. 5, No. 1 p. 55- 69.

O’DONNELL, Guillermo. 1.999. **Counterpoints: selected essays on authoritarianism and Democratization.** University of Notre Dame Press. Notre Dame.

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. 2009. Procesos electorales. <http://www.oep.org.bo/>. Fecha de Consulta Junio, de 2011.

ÓRGANO PLURINACIONAL ELECTORAL. 2007. Referendos. <http://www.oep.org.bo/>. Fecha de Consulta Junio, de 2011.

PARAMIO, Ludolfo. 2009. “Izquierda y populismo en América Latina”. **Sistema.** No. 208-209. 4-36.

PERUZZOTTI, Enrique. 2010. “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”. En **Journal of Democracy en Español.** Vol.2, Jul. 2.010, pp. 47-64.

ROMERO, Carlos. 2009. “El Proceso Constituyente Boliviano”. En **Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica.** Universidad Autónoma de México. México.

ROSS, Alf. 1929. “Theorie der Rechtsquellen”. En **Teorías sobre la Constitución Material.** Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid

SARTORI, Giovanni. 1992. **Elementos de Teoría Política.** Alianza Editorial. Madrid.

SCHMITT, Carl. 1970. **Verfassungslehre.** Duncker und Humblot Berlin.

SCHMITTER, Philippe y O’DONNELL, Guillermo. 1988. **Transiciones desde un Gobierno Autoritario.** Johns Hopkins University press. Baltimore.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2009. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/descargas/cpe.pdf>. Fecha de Consulta, Junio 2.011.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2009. Constitución República Bolivariana de Venezuela. <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/enmienda2009.pdf> . Fecha de Consulta Junio, de 2011.

VALENZUELA, Arturo. 1998. “Los Círculos viciosos del Presidencialismo”. En **Revista de Ciencias Sociales ICONOS**, No. 4.4.FLACSO. Ecuador.

WEBER, Max. 1986. **El político y el científico**. Alianza Editorial. Madrid.

ZAGREBELSKY, Gustavo. 2005. **Historia y Constitución**. Minima Trotta. Madrid.