

Representación y Participación en la Reforma Constitucional

Una Propuesta para mejorar la Democracia

JULIO CESAR FERNANDEZ TORO

INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que el Estado de derecho moderno se fundamenta en los pilares de la existencia de una carta de derechos, de la separación de poderes y del principio de legalidad. Ahora bien, en la actualidad a estos tres pilares es necesario agregar un cuarto, el del concepto de soberanía popular o democrática. Su aplicación y configuración conlleva a la definición del sistema político e incide sobre la legitimidad del Estado. De allí la importancia de su estudio y de las formas democráticas por las que se expresa en el caso venezolano.

Para dicho estudio, el análisis constitucional sobre el sistema político venezolano es de una gran necesidad y las propuestas de diseño constitucional que formen parte de una reforma general de la Constitución de 1961 deben incluir el mejoramiento del carácter democrático del Estado. Siguiendo a Juan Carlos Rey (1992: 17), el Estado como un sistema de toma de decisiones societarias está conformado por dos niveles de funcionamiento, el constitucional en el que se establecen las reglas para que el colectivo tome las decisiones, y el operacional en el que el gobierno decide de acuerdo con dichas reglas medidas obligatorias para el colectivo. Pero el análisis constitucional pasa por la aceptación de que las mencionadas reglas de juego político societario que se hallan en funcionamiento no necesariamente se encuentran en la constitución jurídico-formal, sino que las contempla esa Constitución no escrita que la doctrina ha denominado Constitución real. Sin embargo esa distancia entre la Constitución escrita y la real sin duda se debe al desencuentro entre la voluntad de los actores políticos y la Constitución escrita y, de otra parte, es posible que la causa de la gestación de dicha Constitución real se origine en el propio texto de la Constitución escrita. Esto es, que el propio diseño constitucional sobre el carácter democrático del gobierno definido en 1961 y sus disfunción a lo largo de los años sea la razón de su actual inviabilidad. En todo caso, una ingeniería constitucional con problemas en la forma de gobierno sin duda que incide sobre el mantenimiento del sistema político en general, deteriorando las relaciones Estado-sociedad, ya sea por la carencia de identificación entre los resultados de la gestión del Estado y las aspiraciones sociales, o por la falta de credibilidad de las instituciones y de los actores políticos. En ambas circunstancias estaremos en presencia de un proceso continuo de deslegitimación del Estado que debemos atender revisando el carácter democrático de gobierno y mejorándolo a la luz de las nuevas realidades.

De allí que en el presente trabajo pasemos revista al asunto general de la soberanía, a sus implicaciones particulares que se desprenden de la regulación e interpretación de la Constitución de 1961, intentemos la definición de una estrategia para proteger el efectivo ejercicio de la soberanía popular alcanzando el ámbito cultural como acompañante de la reforma general de la Constitución y, correlativamente, intentemos formular algunas alternativas concretas de reforma para la solución al disfuncionamiento de la forma democrática de gobierno. Todo ello bajo el riesgo de la interpretación personal del sentir social en cuanto a los contenidos democráticos más sentidos en la actualidad y de la opinión igualmente personal de la conveniencia racional de ciertas propuestas de reforma.

I. LA SOBERANIA INSUFICIENTE

1. La soberanía democrática

El vocablo soberanía puede entenderse en dos acepciones, como la soberanía en el Estado y la soberanía del estado (DUVERGER;1970: 53). El concepto de la soberanía del Estado se refiere a la posición del Estado en la jerarquía de los grupos humanos y se desarrolló simultáneamente con el Estado moderno. Tal desarrollo ocurre en Francia al final de la Edad Media, durante la lucha de la monarquía contra el Imperio, el Papado y los señores feudales al mismo tiempo. La soberanía en su concepción clásica es fundamental para la sustentación de la idea del Estado-nación, el cual al ser soberano no está subordinado a ninguna otra organización humana y tiene supremacía sobre todos los demás grupos humanos, como la familia, los gremios o los estamentos sociales, conduciendo a partir del siglo XVI a la idea de que las relaciones internacionales entre Estados independientes sólo podían ser de carácter contractual y, en el plano nacional, a la inevitabilidad de la centralización interna del poder. Ambas se encuentran hoy en franco retroceso ante los procesos de la integración internacional y de la descentralización nacional.

La soberanía en el Estado es el asunto central de la teoría del poder referida a la jerarquía de las autoridades dentro del Estado, siendo soberana la autoridad que no depende de ninguna otra y de la que a su vez dependen todas las demás. Esta autoridad soberana se legitima porque se deriva del poder soberano que se justifica por sí solo. El problema surge con la pregunta ¿a quién pertenece la soberanía? Entonces nacieron teorías como la de la soberanía real que justificó la idea del Estado absoluto, señalando que la misma residía en el rey, el cual se encontraba por encima de la regulación de las leyes. A esta teoría se le opuso la de la soberanía popular o democrática que indica que ella pertenece al pueblo, ante la que luego surge, como veremos, el problema de qué se entendía exactamente por "pueblo ^", apareciendo una teoría de la soberanía fraccionada y otra de la soberanía nacional. Esta cuestión sobre a quién corresponde el poder soberano es lo que define la forma de Estado. Despejado el asunto de a quién pertenece la soberanía aparece el de cómo se ejerce la soberanía, y aquí nacen las distinciones referidas a lo que podríamos señalar como las formas de gobierno, si ella se efectúa, como veremos, por medio de la participación o de la representación.

2. La pretendida dicotomía representación-participación

Las formas de ejercicio de la soberanía democrática pueden ser la representación y la participación. Entendemos a la representación como una forma democrática por la cual los ciudadanos inciden indirectamente en la formación de las políticas públicas del Estado y en su gestión, y que consiste en la selección de los gobernantes que tendrán la responsabilidad directa de formular y gestionar tales políticas públicas. En cambio, la participación es una forma democrática por la cual los ciudadanos inciden directa o semidirectamente en la formulación de las políticas públicas del Estado y en su gestión, consistiendo en su actuación en todas las fases del proceso participación directa -o en alguna de ellas- participación semidirecta. En la participación semidirecta suele estar presente también la representación, como por ejemplo en el proceso de formación de una ley, cuando los representantes que integran el órgano legislativo redactan el texto legal mientras los ciudadanos participan de manera semidirecta aprobando o rechazando dicho texto por medio de una votación. Podemos hablar así de una colaboración entre representantes y representados o de un cogobierno entre los funcionarios públicos y los propios ciudadanos.

La democracia, en cuanto soberanía del pueblo, históricamente ha transitado desde la inicial participación directa de los ciudadanos hasta la representación. La participación directa se expresaba en las democracias antiguas como la ateniense con la integración de todos los ciudadanos en la "Asamblea General del Pueblo" en la cual participaban activamente, ésta se reunía todos los días en las colina de Pnyx como un foro abierto que funcionaba como parlamento. Esta forma de ejercer la soberanía democrática se ha denominado democracia directa o participativa. Para Rousseau ésta era la verdadera democracia ya que la soberanía pertenece sólo al pueblo y no puede ser representada, mientras que los representantes al situarse en el lugar de los ciudadanos modifican su voluntad y terminan por desvirtuar la democracia. Para su viabilidad se necesitan las condiciones de las antiguas repúblicas, vale decir, una relativa simplicidad social y homogeneidad entre los ciudadanos, debido, sobre todo, a la existencia de un gran consenso cultural producto de una educación común (REY; 1992: 22). En la práctica, una institución como la participación directa sólo puede ser eficaz en pequeñas circunscripciones internas del Estado o en Estados diminutos, al resultar materialmente imposible reunir y hacer participar a grandes contingentes humanos distribuidos en extensos territorios de los Estados contemporáneos. Por ello en la actualidad existe solamente una institución parecida en los pequeños y poco poblados cantones suizos de alta montaña, en los que todos los ciudadanos se concentran en una asamblea denominada "Landsgemeinde" una vez al año. También existe en los municipios de algunos países como una forma de participación local de los vecinos. Pero la participación directa tiene muy poca eficiencia sobre la resolución de problemas complejos o multiabarcantes, que no pueden resolverse por decisiones temporales y que requieren de un tratamiento prolongado, algunas veces, incluso por vía del ensayo y error.

Las insuficiencias prácticas de la democracia directa, para ser eficazmente aplicadas al mundo moderno, conllevaron a la idea de la elección de una representación que gobierne en nombre de quienes están impedidos de gobernar por su propia cuenta. La representación se inicia con la teoría de la representación nacional en el siglo XIV a partir del establecimiento de las "asambleas de estados" que buscan limitar los poderes excesivos del rey en las monarquías europeas, y luego se desarrolla con la teoría de la representación popular entre los siglos XVII y XVIII, cuando se impone en los Estados Unidos, una vez independizados de la Inglaterra monárquica. Algunos teóricos como Montesquieu, Madison, Tocqueville y J. S. Mill justificaron y desarrollaron la noción de democracia representativa. Así, una misiva de Tocqueville a Mill del 3 de enero de 1835 (citada por REY; 1992: 26 (TOCQUEVILLE-MILL; 1985: 52), decía: "Se trata, para los amigos de la democracia, menos de hallarlos medios de hacer gobernar al pueblo que de hacer elegir al pueblo los más capaces de gobernar y de darle sobre ellos un imperio suficientemente grande para que puedan dirigir el conjunto de su conducta y no el detalle de los actos ni los medios de su ejecución". Al inicio, la democracia representativa surge como una salida necesaria a la imposibilidad del funcionamiento de la democracia directa, pero se inscribe dentro del mismo propósito presentado por Rousseau, esto es, la búsqueda de la formación de una "voluntad general" distinta a los intereses particulares de los individuos e incluso de sectores sociales. En realidad, la teoría de la democracia representativa tiende a transferir la formación de la "voluntad general" del pueblo a los representantes, vale decir, al parlamento, por razones totalmente justificables y a despecho de lo advertido por Rousseau.

Ambas formas democráticas, la participativa y la representativa, han sido consideradas extremos de una dicotomía (ALVAREZ; 1992), constituyendo paradigmas asumidos por diversos ideales políticos, pero lo cierto es que, como lo veremos en una visión actual, menos ideologizada y más pragmática de búsqueda de mejores relaciones e integración entre los componentes de los sistemas políticos: sociedad Estado, la representación y la participación no deben -ni pueden- ser dos prácticas excluyentes en las democracias modernas (COMBE-

LLAS; 1993: 24). Incluso la diferenciación sobre las formas de funcionamiento de la democracia que se ha hecho entre las teorías elitista y participacionista (ALVAREZ: 1992) deja de tener importancia ante los retos políticos prácticos e inmediatos que se le presentan hoy a la democracia.

En la actualidad, se ha efectuado una tipología más rigurosa sobre las formas de gobierno (MOLINA; 1986:13) que distingue los gobiernos representativos en puros, atenuados y participativos, y los gobiernos directos que a su vez se dividen en puros y atenuados. Son gobiernos representativos puros aquellos en los que el pueblo se limita exclusivamente a la elección de los representantes que decidirán, con toda autonomía y libre de cualquier control popular, las políticas públicas del Estado. Puede incluso utilizar mecanismos de consulta a la población pero cuyo resultado no es vinculante para los representantes. Es el caso británico que sostiene el principio constitucional de la "soberanía del parlamento". Los gobiernos representativos atenuados son los que incluyen la participación directa del pueblo -con decisiones vinculantes para los representantes- pero éste no puede accionarla por su propia decisión sino que se produce a voluntad de los representantes. Vale decir, los representantes deciden si se consulta la opinión del pueblo. Es el caso francés en que el Presidente a solicitud del Gobierno está facultado por el artículo 11 de la Constitución a someter a referéndum proyectos de ley, acuerdos de la Comunidad o tratados internacionales. Se entiende por gobiernos de representación participativa a los que incluyen igualmente la participación directa del pueblo, pero éste mismo puede accionarla independientemente de la voluntad de los representantes. Es el caso de Italia, cuya Constitución en su artículo 75 obliga la realización de un referéndum -abrogativo o abrogatorio- para la eliminación de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando así lo soliciten quinientos mil electores. En cambio, los gobiernos directos puros son aquellos en los que la decisión de las políticas públicas del Estado es tomada fundamentalmente por el pueblo y no por representantes. Siendo los gobiernos directos atenuados los que permiten que los representantes tomen complementariamente algunas decisiones. De estos gobiernos directos no existen ejemplos reales en la actualidad.

Así, que democracia en nuestros tiempos debe ser dual en cuanto a las formas que permiten a los ciudadanos incidir en los procesos de formación de las políticas públicas del Estado.

3. La representación y sus alcances

Cuando se habla de representación se ha llegado a utilizar el término en un sentido sociológico y en un sentido jurídico (DUVERGER; 1970: 119). La representación jurídica es utilizada por las teorías clásicas y alude a una concepción que se extrae de la figura del mandato que proviene del derecho privado en donde el mandante -elector- le otorga al mandatario -elegido- un poder para que actúe en su nombre. Sin embargo, esta visión jurídica que expone una relación de derecho resulta sumamente estrecha para explicar los fenómenos políticos relacionados con las ideas de la soberanía y de la legitimidad en el poder público. Razón por la cual se debe considerar un enfoque más abarcante como el de representación sociológica, que pueda explicar la búsqueda de formas de realización más o menos fieles de las tendencias político-sociales en la composición de un órgano como el parlamento o que advierta que en la representación política no hay una relación unilateral como el mandato, sino que, a la vez que el representante está expresando las aspiraciones y sentimientos de sus representados, también está incidiendo en la formación de la conciencia de los electores. Esta interrelación no es fácilmente explicable desde el campo jurídico. En segundo lugar, está el problema de la relación entre la representación y la elección de los gobernantes que sólo se puede explicar políticamente, ya que dependiendo del diseño del sistema de gobierno y de las fórmulas electorales que se empleen, puede ocurrir que los electores puedan no sólo expresar

opiniones políticas sino también elegir directamente a quienes deberán dar continuidad en el gobierno a dichas opiniones. Lo cual siempre será mejor que si la representación se limita a la expresión de opiniones políticas abstractas sin la posibilidad de escoger con certeza a quién se responsabilizará por su ejecución. Más aún, surge el problema de la confrontación entre la idea de la representación general, en la que el elegido puede expresar una corriente político-social nacional y la de la representación parcial en la que mismo representante es defensor de particulares intereses locales o corporativos. Todos estos asuntos son imposibles de resolver con una noción jurídica y por ello la representación sociológica se impone en el tratamiento de las potencialidades y limitaciones de esta forma democrática de gobierno.

Igualmente, la noción de representación democrática puede atender a varias acepciones, como igualdad en la composición del pueblo y del gobierno -semejanza-; como identificación entre los sentimientos del pueblo y del gobierno -idem sentire-; como confianza del pueblo en las decisiones del gobierno -consentimiento-; como el seguimiento del gobierno a las instrucciones del pueblo -mandato-; y, como colaboración y corresponsabilidad del pueblo y del gobierno en la gestión pública participación (Alvarez; 1991: 462).

La elección -competitiva o no- es el mecanismo por el que se realiza la representación y como procedimiento, es una oposición democrática a la herencia, a la cooptación y a la conquista como procedimientos autoritarios de selección de los gobernantes. Ahora bien, en la práctica la representación puede no ser un mecanismo totalmente democrático, ya que la existencia de una mayor o menor restricción del sufragio conforma el alcance del carácter democrático de una elección y, en consecuencia, la representación será más o menos democrática según el diseño del sistema electoral que puede restringir o ampliar al máximo el sufragio (DUVERGER, 1970: 114). Todo depende de la teoría de soberanía que adopte. La restricción puede establecerse primero, mediante la limitación del universo de ciudadanos con derecho al sufragio. Nacen así algunas teorías de la representación popular o democrática con el propósito de circunscribir tal carácter democrático a un determinado y reducido universo de ciudadanos y que se sostienen en variadas interpretaciones de lo que se denomina "pueblo". Veamos las más representativas que sustentan respectivamente la ampliación y la restricción del sufragio.

Para la teoría de la representación fraccionada -quizás la más democrática-, a la que se vincula Jean Jacques Rousseau, cada ciudadano posee una fracción de la soberanía total, de manera que la soberanía del pueblo es la suma de las fracciones de soberanía que posee cada uno de los ciudadanos, los que individualmente son titulares de un derecho al sufragio -aún cuando este derecho no esté en beneficio de intereses particulares sino en la búsqueda de la "voluntad general" y detentan una fracción del mandato que se le otorga a los elegidos. En consecuencia, dicha teoría precisa del sufragio universal, extendiendo al máximo el universo de votantes y requiere del mandato imperativo, atando la actuación de los elegidos a la voluntad de los electores. A ella se le opuso la teoría de la representación nacional, sosteniendo que la soberanía es indivisible y que por tal circunstancia le pertenece como un todo sólo a la "nación", a una entidad con personalidad distinta a la de los ciudadanos que la integran individualmente. De esta manera el sufragio deja de ser un derecho particular o general y se transforma en una función pública colectiva, de forma que el Estado le otorga el poder electoral no a todos los ciudadanos, sino a los que considere más aptos. Así, la universalidad del sufragio deja de ser imprescindible y el mandato deja de ser imperativo, no estando los elegidos sometidos a la voluntad de los ciudadanos sino a la voluntad de la "nación". En la práctica, esta segunda teoría justifica todo tipo de restricciones al sufragio y establece la "soberanía del parlamento" en tanto que representación nacional. De esta forma nacen las distintas restricciones al sufragio activo, entre las que encontramos el sufragio censatario por el que sólo tienen derecho al voto quienes poseen determinados recursos económicos; el sufragio capacitario que reserva el derecho al voto a quienes tienen cierto

grado de instrucción o determinados títulos oficiales; igualmente, se limita el sufragio universal por razón del sexo, de la raza, de la edad, de la función militar y por indignidad en los casos en que se impide votar a quienes hayan sido sentenciados por la comisión de determinados delitos, sean éstos comunes o de orden político.

El segundo tipo de restricciones al sufragio activo se puede realizar mediante la elección no competitiva, vale decir, con la eliminación de opciones electorales entre las que el ciudadano pudiera escoger -limitando el sufragio pasivo-. La más profunda es la que prevé la existencia de un solo candidato por cargo o por circunscripción, y que también puede expresarse en la existencia de una lista de candidatos inmodificable por los electores. Esto es, reducir la elección a la ratificación o no por parte de los ciudadanos de una única opción electoral, es una elección de carácter plebiscitaria. Una manera más atenuada de restricción se encuentra en el sufragio indirecto, que se produce en algunas conformaciones electorales de segundo grado típico de los sistemas parlamentarios, en donde los electores se ven impedidos a la elección directa de los miembros del Poder Ejecutivo y sus opiniones políticas pueden ser modificadas por los representantes electos, por cuanto éstos se ven obligados a negociarlas al requerirse de la formación de alianzas partidistas ante la inexistencia de una mayoría que pueda por sí sola integrar el gobierno. A estos regímenes se los ha llegado a denominar democracias mediatizadas en contrario a las democracias directas que sí permitirán que los electores elijan al Jefe del Ejecutivo. En realidad, como lo viéramos antes, ambas son dos expresiones de la democracia representativa y no se deben confundir con el concepto de democracia directa o participativa en que intervienen directa o semidirectamente los ciudadanos. En todo caso es un claro ejemplo de como la adopción de un determinado sistema de gobierno puede tener grandes consecuencias sobre la democracia representativa, lo que hay que tomar en cuenta a la hora de evaluar y proponer alternativas a un diseño constitucional determinado.

En tercer lugar, tenemos alternativas para restringir el sufragio activo por medio de la ponderación de sus consecuencias, como el voto desigual, ya que a pesar de que puede existir el sufragio universal, sin embargo, el valor de los votos es desigual por la aplicación de técnicas como la del voto múltiple, con el que algunos electores disponen de un solo voto pero pueden utilizarlo en varias circunscripciones electorales a la vez, o la del voto plural, en que determinados electores disponen de más de un voto para ser usado en su circunscripción. También encontramos las desigualdades creadas sobre la representación mediante circunscripciones electorales en las que a pesar de contar entre ellas con una gran disparidad en el número de electores, no obstante, a cada circunscripción le corresponde el mismo número de representantes a ser escogidos. Lo mismo ocurre con los mecanismos de modificación del territorio de las circunscripciones, o lo que ha sido llamado en Estados Unidos "gerrymander", debido al nombre del gobernador de Massachusetts; Gerry, quien modificaba los límites de las circunscripciones logrando que los cambios en la opinión de los electores no afectaran su sucesiva elección. Otras desigualdades en la representación se desprenden de las consecuencias del sistema electoral adoptado, esto es, por las fórmulas utilizadas para distribuir los escaños parlamentarios de conformidad con el resultado electoral. Por ejemplo, los sistemas mayoritarios suelen sobredimensionar la representación de las mayorías en el parlamento y reducir la representación de las minorías con respecto a los votos por ellas obtenidos, produciendo una verdadera distorsión del resultado electoral. Mientras que los sistemas proporcionales inducen a una mejor representación del resultado electoral logrando una mayor fidelidad entre la distribución de los escaños parlamentarios y los votos obtenidos por cada opción política, de manera que logra, con cierto éxito, que el parlamento sea un "espejo" de las opiniones políticas de los electores.

En cuarto término aparecen los intentos por incidir de hecho sobre el resultado electoral independientemente del sistema electoral utilizado, nos referimos al condicionamiento del

sufragio -activo y pasivo-, a las presiones o condiciones que se le imponen a los candidatos o a los electores. Por ejemplo, mediante el establecimiento fáctico de condiciones o la imposición de determinada regulación sobre la propaganda electoral, el acceso a los medios de comunicación y las fuentes de financiamiento de las campañas. Igualmente, sobre posibles represalias a los electores que apoyen ciertos candidatos, lo que sería posible si, por ejemplo, se acepta la idea de Rousseau defendida por J. S. Mill sobre la conveniencia del voto público, a pesar de que precisamente el secreto del sufragio es la mayor protección posible para evitar tales amenazas y represalias contra los votantes. También está la posibilidad del fraude directo sobre el resultado electoral, que es la más descarada acción antidemocrática por torcer la voluntad del electorado en favor de intereses particulares.

Por último, se ha señalado que una de las formas de reducir el carácter democrático de la representación es mediante la extensión del periodo del mandato. En efecto, si los lapsos entre los que se hacen las elecciones son muy amplios los representantes tendrán mayor libertad de acción y la posibilidad real de escapar al control de los electores. Estos, a su vez, ven reducida su capacidad de expresar sus opiniones políticas y de sancionar o premiar con el sufragio a los representantes según la apreciación que tengan sobre la gestión que han desempeñado en el Estado.

Otro asunto es, que la teoría de la soberanía fraccionada y sus consecuencias: la representación fraccionada y el mandato imperativo, conducen inexorablemente al principio de revocabilidad del mandato por parte de los electores. Mientras que la teoría de la soberanía nacional y sus resultados: la representación nacional y el mandato representativo, presuponen la irrevocabilidad del mandato de los elegidos. Esto es, que en última instancia, la teoría de la soberanía nacional puede desvirtuar la idea de la representación política y transferir la soberanía del pueblo al parlamento.

En definitiva, las teorías que se adopten sobre la soberanía y la representación, aunado al establecimiento de determinado sistema electoral, define el alcance de la representación y por lo tanto, define la democracia representativa vigente en un país determinado. El diseño o la adopción de un sistema electoral ofrece alternativas diferentes a los electores y, en consecuencia, puede inducir a distintos cuadros políticos que conformarán el sistema político en su conjunto, así como la forma de relación entre la sociedad y el Estado.

4. Los instrumentos de la democracia representativa

El desarrollo de la elección como procedimiento para la integración de la representación ha creado instituciones que desempeñan un rol mediador entre los electores y los elegidos, éstas son los partidos políticos que, además de ser correas que canalizan las demandas y sentimientos sociales hacia el Estado por vía de los representantes, también inciden sobre la conciencia política de los ciudadanos mediante la creación de corrientes de opinión pública. Esto es, que los partidos políticos encuadran tanto a los electores como a los elegidos. La existencia de los partidos políticos y su papel mediador es indispensable para el buen funcionamiento de la democracia representativa, aún cuando, en la actualidad, son ampliamente criticados en muchas partes del mundo. En la relación entre los partidos y los electores se logra darle organicidad a grupos de la población que tienen opiniones parecidas sobre el mundo, los partidos expresan así sus opiniones, pero al tiempo sirven para el adoctrinamiento ideológico de la población y además, presentan opciones de candidatos para que ésta escoja. Frente al Estado los partidos sirven para mantener unidos a los representantes de tendencias políticas similares en el parlamento, logrando disciplinadamente que ellos se mantengan fieles a ciertas opciones políticas y al programa que el partido propuso o tiene apoyo popular. También logran los partidos ser instrumentos valiosos para que el Estado logre formar sus políticas públicas y comunicarse organizadamente con la población. En

definitiva, los partidos son un instrumento necesario para el mantenimiento del vínculo entre los electores y los elegidos en la democracia representativa.

Ahora bien, no todos los partidos políticos son tan democráticos como se quisiera, ni cumplen tan cabalmente como se espera su rol de mediación social, ello depende mucho de la filosofía política en que se fundamentan, de las formas organizativas que adopten y de la práctica que asuman en el proceso político. Muchas de las veces el comportamiento de los partidos políticos no es totalmente achacable a ellos, dependiendo más bien de la relación que tienen con el diseño del sistema de gobierno y con el sistema electoral, incidiendo éstos en la conformación del sistema de partidos. Igualmente, lo puede causar una determinada configuración del Estado, así la centralización del Estado puede influir en la existencia de partidos nacionales fuertemente centralizados, o la manera en que los partidos se acercan al Estado para satisfacer sus necesidades clientelares puede influir en que éste adopte políticas populistas o se convierta en un Estado de partidos. De la mayor o menor democratización de los partidos depende también la forma como éstos se relacionan con la población, permitiendo o no fórmulas de control popular sobre ellos.

Una de las consecuencias del sufragio universal como instrumento de ampliación democrática del gobierno del Estado es la aparición de los partidos de masas, cuya actuación ha transformado la realidad que sustentaba los iniciales supuestos de la democracia representativa (REY; 1992: 30). Si bien en las clásicas teorías sobre la democracia representativa se propugnaba, al igual que lo hacía Rousseau con la democracia directa, la búsqueda del interés común, de la "voluntad general", lo cierto es, que la actuación de los partidos en las democracias representativas modernas han producido que el proceso político sea más bien la confrontación y negociación de parcelas de intereses particulares. De manera que la existencia y actividad de partidos políticos, como organización por la defensa de intereses sociales –a veces solamente de intereses propios de la burocracia partidista-, ha producido en la democracia representativa, prevista en las constituciones escritas, mm profundo deterioro. De hecho, se ha generado, por vía del proceso político, una Constitución real que contiene unas reglas de juego distintas para un fin diferente.

5. El esquema mero representativo de la democracia venezolana

Toda Constitución no es otra cosa que la normatización de las aspiraciones, sentimientos e ideas de una sociedad en un momento determinado, independientemente de si se expresan explícita o implícitamente por sus organizaciones sociales y políticas. La Constitución de 1961 no es una excepción, sustentándose en las ideas que se desprenden de los actores políticos que suscribieron el Pacto de Punto Fijo, por el cual se persigue una doble intención, la de superar la cultura política autoritaria que impregna la historia de Venezuela desde su independencia en 1811 y la de cambiar el comportamiento de los partidos políticos modernos durante el experimento democrático comprendido entre 1945 y 1947. Con respecto al primer intento, dicho Pacto se sostiene en el hecho de que la mayoría de los años vividos por la "República" hasta 1958 ocurrieron en regímenes autoritarios -a pesar de la forma de gobierno que señalara la Constitución de turno y sin muchas ni extensas experiencias democráticas, haciendo indiscutible que la sociedad y los actores políticos estaban acostumbrados a tales regímenes e impregnados de una cultura autoritaria. De la existencia de tal autoritarismo se culpa al federalismo que hizo fortalecer el caudillismo regional frente a un poder central débil. y que siempre sucumbiría ante los alzamientos provinciales de los caudillos, quienes terminaban por apoderarse del gobierno federal e instalando una férrea dictadura (FERNANDEZ TORO; 1993: 117).

En cuanto a la segunda intención, el Pacto trata de evitar que se reproduzca el comportamiento de los partidos que conformaron un sistema político entre 1945 y 1948 al

que se pudiera denominar suicida, siendo excluyente, poco integrativo y propenso a su propia disolución, por cuanto padecían dos grandes errores, el primero, que nace de un golpe cívico-militar en el que un partido impone sobre los otros todos sus deseos y el segundo; que el objetivo final de todos los partidos era alcanzar el poder por cualquier medio y fundamentalmente por la eliminación absoluta de sus oponentes. Con estas condiciones el experimento democrático le importaba exclusivamente al partido que lo impuso y ninguno tenía interés en la resolución concertada de los problemas institucionales ni de los conflictos políticos.

La solución que se plasma en la Constitución de 1961 fue i) el fortalecimiento del gobierno central por sobre la estructura federal que pasa a ser más nominativa que real; ii) el establecimiento de una democracia representativa dominada por la representación proporcional y de las minorías; iii) la imposición de un Estado de partidos en el que éstos son los exclusivos instrumentos de la democracia representativa. Ricardo Combellas (1993: 17) lo justifica señalando que "...había que consagrar y estabilizar una democracia para el pueblo antes de progresar hacia una democracia por el pueblo". El resultado ha sido un Estado rígidamente representativo y fuertemente centralizado (FERNANDEZ TORO; (1993:365). Veamos su normatización en la Constitución de 1961.

El Artículo 3° de la Constitución venezolana de 1961 dice:

"El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo".

De donde se desprende que la forma de Estado y la forma de gobierno son democráticas -república democrática-. En cuanto a la forma de gobierno democrático, se ejerce por medio de la representación, no apareciendo en la previsión constitucional ningún calificativo de "participativo", por lo que debemos concluir que el régimen de gobierno democrático en Venezuela es meramente representativo. El gobierno también aparece adjetivado como responsable, lo que supone que los representantes son responsables -¿ante el pueblo?- por el ejercicio de su mandato, y como alternativo, estableciendo que el mandato de los representantes tiene un período definido -no es permanente- y por ello los representantes serán renovados. La responsabilidad y alternabilidad del gobierno supone la existencia de controles sobre la representación, ya sea como un control político previo mediante la elección de los representantes que en opinión del pueblo sean los más indicados para ejercer el gobierno, o mediante controles administrativos, judiciales y políticos posteriores a dicho mandato, los cuales pueden ser por vía indirecta, por ejemplo, el control político-administrativo que el Parlamento ejerce sobre el Ejecutivo o el control judicial que la Corte Suprema de Justicia aplica a los actos del Parlamento y el Ejecutivo gracias a la separación de Poderes; o por vía directa cuando el pueblo castiga a los representantes que perdieron la confianza popular no reeligiéndolos. Luego veremos la efectividad o no de tales controles previstos en la Constitución de 1961 sobre la representación.

Ahora bien, la Constitución venezolana no prohíbe expresamente el mandato imperativo -como sí lo hacen las de España, Francia, Alemania e Italia- pero de ella se desprende la autonomía de los representantes frente al pueblo en el ejercicio de la representación (Molina; 1986:18), sobre todo, por lo previsto en su artículo 142 que dice:

"No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores ni a los Diputados por votos u opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos".

A lo que deberíamos agregar la posible irresponsabilidad política que, en opinión de Angel Alvarez (1991: 461), tiene el Presidente de la República por la prohibición de reelección

inmediata que contempla el artículo 184 de la Constitución de 1961, impidiendo a la población el ejercicio de controles por la vía del castigo o la premiación electoral. Por su parte, el artículo 40 de la Constitución señala:

"La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público".

Lo que indica que la Constitución adopta la teoría de la soberanía democrática pero condiciona al titular de la soberanía, al pueblo; en la manera de ejercerla. En efecto, el pueblo venezolano no puede ejercer libremente la soberanía sino que debe hacerlo por el mecanismo del sufragio, vale decir, que la ejerce sólo en procesos electorarios. Pero al decir "por los órganos del Poder Público" también limita el ejercicio de la soberanía a la mera elección de sus representantes, para que en su nombre éstos la ejerzan. Es lo que se podría desprender de la irresponsabilidad establecida en el antes indicado artículo 142. Es pues, lo que vimos como un gobierno representativo puro, una soberanía delegada que el pueblo ejerce indirectamente. En consecuencia, el artículo 4° refuerza la definición del artículo 3° en cuanto a que la forma de gobierno es meramente representativa y que, como lo veremos, se reafirma a lo largo del texto constitucional. De manera que el diseño constitucional puede configurar una democracia representativa limitada por elementos no democráticos. Como bien lo señala Juan Carlos Rey (1992: 17) "...junto a ciertos componentes democráticos se incluyen otros muchos no democráticos, o incluso anti-democráticos;...". Ese es el caso de la ingeniería constitucional de 1961, que incluye aspectos no democráticos como el diferimento de la elección directa de los gobernadores de Estado por parte de sus respectivas comunidades, gracias a una peculiar redacción del artículo 22 de la constitución que establecía que:

"Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

De ningún modo quisiéramos calificar como absolutamente negativa esta previsión, ya que se justifica con el fortalecimiento de la democracia en su primera etapa entre 1958 y 1983, pero indiscutiblemente era una restricción al ejercicio de la soberanía por parte del pueblo -incluso cuando no iba a ser ejercida directamente sino por medio de la representación-.

Los procedimientos democráticos por los que se efectúa la representación, esto es, el sistema electoral, se regula en el artículo 113 de la Constitución:

"La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.

Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral".

De lo que se desprenden varias consecuencias, la primera se refiere al tipo de sistemas electorales aplicables al establecer el principio de representación proporcional de las minorías, ya que no se refiere simplemente a prever la representación proporcional, sino que establece un derecho en favor de las minorías de estar representadas proporcionalmente. Esta disposición se reafirma en los artículos 19, 148 y 151 referidos a la formación de las Asambleas Legislativas de los Estados y a las Cámaras del Senado y de Diputados del Congreso de la República, señalando expresamente la obligatoriedad de aplicar el "principio de representación de las minorías". Es una clara intención de hacer más integrativo el sistema político por medio de la mayor incorporación posible de actores políticos en los órganos de representación popular. Ya lo indicamos al señalar al Pacto de Punto Fijo como el

fundamento racional de la Constitución de 1961, se trata de no permitir ningún marginamiento y encauzar institucionalmente cualquier opinión política por radical y antisistema que sea. El problema surge cuando esta disposición conlleva a un sistema electoral excesivamente homogéneo y bloqueado pues, además de limitar el uso de sistemas electorales, obligando la aplicación casi exclusiva del sistema electoral D'Hondt con asignaciones adicionales e instrumentado en la práctica con las listas cerradas y bloqueadas en distritos plurinominales, también indujo a la aplicación homogénea del mismo sistema en los tres niveles político-territoriales: la República, los Estados y los Municipios, tal y como se hiciera hasta la aprobación de la Enmienda N° 2 a la Constitución que en su artículo 1° señala:

"Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de Concejales".

Con esta Enmienda se buscaba flexibilizar el régimen electoral permitiendo la apertura hacia la innovación de otros sistemas electorales distintos al D'Hondt, así como diversificar los sistemas a ser aplicados en cada nivel político-territorial de acuerdo a las particularidades de los mismos.

A ello debemos agregar que, con el desarrollo legislativo del artículo 113 vinculado a la centralización política prevista en la constitución, durante años se generó un efecto "portaaviones". Así, hasta 1979 la población únicamente podía escoger un partido de su preferencia mediante dos tarjetas que se encontraban en el llamado tarjetón electoral, una grande para la escogencia del Presidente de la República y una pequeña servía para darle al partido seleccionado el senador y los diputados del Estado al Congreso de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa del Estado y los miembros del respectivo Municipio. En realidad al marcar dicha tarjeta pequeña se estaba dando un voto a cuatro listas distintas cerradas y bloqueadas, presentadas por un partido. Así, el anonimato de los candidatos es otra de las consecuencias de las disposiciones constitucionales desarrolladas por la legislación. Los ciudadanos debían apoyar opciones políticas sin realmente poder seleccionar a los más capaces, resultando el fortalecimiento del poder de las élites partidistas que controlaban la designación de los candidatos.

La Enmienda N° 2 permitía que las elecciones municipales de 1979 se efectuaran separadamente de las elecciones nacionales y estatales, pero no es sino hasta 1989 que se adoptó un sistema electoral nominal distinto por primera vez al tradicional sistema D' Hondt con asignaciones adicionales. En todo caso la Enmienda N° 2 no resolvía todo el problema, porque a pesar de poderse utilizar sistemas distintos en los tres niveles político-territoriales, sin embargo una interpretación restrictiva ha señalado que siempre dichos sistemas deberán conservar el principio de representación proporcional de la minorías, lo que impide el uso de sistemas electorales mayoritarios como la uninominalidad total. Apoyamos la afirmación de algunos autores en el sentido de que esta interpretación restrictiva sólo tiene efecto sobre el nivel nacional.

De otra parte, la Constitución termina estableciendo el Estado de partidos mediante el artículo 114 que dice:

"Todos los venezolanos aptos para el voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley".

Esta previsión indica muy especialmente que la función de los partidos políticos es organizar a los votantes para participar en la orientación de la política nacional, vale decir, su propósito es el de encuadrar a los electores y servir de medio para la participación política a través de la forma representativa. Son de hecho los actores privilegiados de la representación y en el caso venezolano por ende de la democracia. La Constitución de 1961 concibe a los partidos políticos como los únicos instrumentos organizativos y actores de la democracia, constituyéndose un verdadero Estado de partidos. Es en la Ley Orgánica del Sufragio donde se prevé otro instrumento organizativo para la participación política, los grupos de electores, de carácter temporal y con una misión limitada a la participación electoral.

La norma constitucional dispone de la posibilidad de establecer una regulación de rango legal que incluya protecciones, primero, a la igualdad de los partidos ante la ley y, segundo a su carácter democrático. Las garantías a los partidos en los procesos electorales las establecen el segundo y tercer párrafos del ya señalado artículo 113, al fijar que los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política y que tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral. No se incluyeron otros controles referidos al origen de sus finanzas ni al manejo de sus recursos. Tampoco se especificaron en la Constitución las obligaciones que los partidos debieran cumplir ante la sociedad y el Estado. Es la ley la que fija algunas restricciones menores y débiles. Sin embargo, los actuales controles inadecuados y meramente institucionales no han logrado evitar determinados comportamientos, hasta el punto que Carlos Ayala Corao (1994:82) ha señalado que "...la corrupción ha llegado a ser una herramienta esencial para el financiamiento de los partidos y de sus campañas." Debido a la acción modeladora que ejercen los partidos sobre la sociedad su financiamiento exige una profusa regulación legal (ALVAREZ; 1991: 425) y que debiera prever la reforma general de la Constitución. En todo caso, los partidos han logrado desarrollar un fuerte control disciplinario sobre sus miembros en funciones de manera que parte de la falta de controles efectivos sobre la representación se debe a la también inexistente sujeción de los partidos a la población. Mientras los partidos no sean abiertos y democráticos, tendrán una gran autonomía frente a la población, profundizando el mandato imperativo de los partidos sobre los representantes, o como lo sostiene José Enrique Molina (1986: 26) " ...la autonomía prácticamente absoluta de la burocracia partidista frente a sus afiliados, y frente al electorado en general, es un factor clave para configurar la poca influencia de los ciudadanos sobre sus gobernantes".

El sufragio activo se define en el artículo 110 al señalar que:

"El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley".

Funde así la Constitución las nociones del sufragio-derecho y del sufragio-función, y remite a la ley condiciones de su ejercicio, lo que significa especialmente el establecimiento de protecciones para que a los ciudadanos se les permita votar y de sanciones a los ciudadanos que se nieguen a votar. La verdad es que el establecimiento de la obligatoriedad del voto es una cuestión meramente formal y muy difícil de hacer cumplir, sobre todo cuando el contingente abstencionista es cuantioso. Además, que el abstencionismo moderno no es necesariamente un peligro para ninguna democracia, tal como sucede en países como los Estados Unidos con una gran consolidación democrática y legitimación de sus instituciones. Por su parte los artículos 19, 148, 151 y 183 de la Constitución, referidos a la elección de diputados de las Asambleas Legislativas, diputados y senadores del Congreso y Presidente de la República, establecen que el sufragio es universal y directo. Y el indicado artículo 113 establece el sufragio libre y secreto. De manera que constitucionalmente el sufragio activo es universal, directo, libre y secreto.

Las condiciones para ejercer el sufragio activo se indican en el artículo 111:

"Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no están sujetos a interdicción civil ni inhabilitación política.

El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca".

En general se establece el sufragio universal con apenas algunas limitaciones referidas a restricciones por indignidad que son desarrolladas por la legislación ante la comisión de determinados delitos y por incapacidad jurídica en general. Incluso la Constitución deja a la potestad del Legislador la decisión de ampliar el sufragio activo a los nacionales de otros Estados para las elecciones municipales.

De otra parte, el sufragio pasivo o las condiciones generales de elegibilidad aparecen en el artículo 112:

"Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".

Encontramos así dos restricciones para que los ciudadanos sean candidatos en las elecciones, una de edad que es más exigente que los dieciocho años establecidos para el sufragio activo, y otro sobre el grado de instrucción, que impide a los analfabetas ser candidatos. Luego remite a la ley el establecimiento de otras condiciones de elegibilidad para determinadas funciones públicas. Pero la propia Constitución establece las condiciones positivas y negativas de elegibilidad para los senadores -artículos 140 y 149-, diputados al Congreso - artículos 140 y 152- y a las Asambleas Legislativas de los Estados artículo 19- y para el Presidente de la República -artículos 182,184 y 185-. Hay que indicar que en materia de sufragio pasivo la Constitución es mucho más restrictiva con respecto al sufragio activo, no sólo con los nacionales de otros Estados, sino que se limita irrisoriamente los derechos políticos de los venezolanos por naturalización, que en la práctica son ciudadanos de segunda categoría política.

Asociados con el sufragio universal y con la libertad de asociación política, se encuentran los derechos que hacen posible que aquél sea una realidad, así tenemos que se prevén los correspondientes a opinión, asociación, reunión y manifestación al disponer la Constitución:

Artículo 66.- "Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ella de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa;...

Artículo 70.- "Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley".

Artículo 71.- "Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley".

Artículo 115.- "Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley".

El carácter mero representativo de la democracia venezolana subsiste a pesar de la existencia de algunos mecanismos que podríamos denominar como "espejismos participativos". José Enrique Molina (1986: 19) lo afirma diciendo que "En la práctica, en Venezuela el modelo representativo ha funcionado sin atenuantes reales a todos los niveles de los poderes públicos. En la Constitución y las leyes están previstas algunas instituciones para la participación

directa de los ciudadanos, pero las mismas no han tenido ninguna incidencia real en la vida política del país". Veamos esos casos de espejismo participativo. El artículo 109 de la Constitución dispone:

"La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora; las organizaciones sindicales de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica".

Estos cuerpos de participación corporativa de diversos sectores sociales son una de las dos figuras de participación semidirecta establecidas en la Constitución. Su naturaleza es únicamente consultiva no resultando sus opiniones vinculantes para los representantes, por lo que el poder decisión el permanece en los órganos de representación. De manera que no atenúa la forma representativa de gobierno.

Lo mismo ocurre con el artículo 165 que ordena:

"La iniciativa de las leyes corresponde: (...)

5°. A un número no menor de veinte mil electores identificados de acuerdo con la ley".

Sucediedo que esta iniciativa popular legislativa si bien conlleva a la admisión formal del proyecto de ley, sin embargo no obliga al Parlamento a darle el curso del proceso legislativo, realmente la gran mayoría de proyectos no llegan siquiera a ser discutidos seriamente por alguna de las Comisiones Permanentes del Congreso de la República y menos entran en la agenda de debates de las Cámaras, Así, la iniciativa popular legislativa no es vinculante y el que los representantes no la tomen en cuenta carece de toda consecuencia real.

El tercer caso de participación semidirecta es el referéndum aprobatorio de la reforma general de la Constitución que prevé el artículo 246 en su 4° numeral:

"El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por mayoría de los sufragantes en toda la República".

De los tres casos de participación semidirecta expuestos éste es el único que resulta vinculante para los representantes y en el que hay un ejercicio cierto de la soberanía por parte del pueblo. Pero su existencia formal no puede decimos que aminore el carácter representativo del gobierno, ya que su aplicación es bien esporádica, tanto que en treinta y tres años no ha sido ejercida.

En el ámbito estatal tampoco existen mecanismos de participación directa o semidirecta, siendo su gobierno ejemplarmente de corte representativo puro. Y en el nivel municipal, si bien la Constitución no señala ninguno, en cambio la Ley Orgánica del Régimen Municipal vigente, aprobada en 1989, sí establece unos cuantos que describiremos sucintamente. Pero antes debemos señalar, que los artículos 167 ordinal 3°, 168 y 169 de la Ley establecen que los vecinos del Municipio tienen los siguientes derechos: i) a participar en la gestión municipal de acuerdo a lo dispuesto en la ley; ii) a que los municipios les informen sobre sus actividades para promover la participación en la vida local; y, iii) a consultar los archivos y registros de los Municipios y solicitar copias de las decisiones que adopten. Los mecanismos de participación son: i) los cabildos abiertos -artículo 171-, que pueden ser solicitados por iniciativa popular, para que los vecinos directamente formulen preguntas, emitan opiniones y hagan solicitudes y proposiciones. Esta actividad no es vinculante y las decisiones siguen estando en manos de los concejales. ii) La iniciativa legislativa -artículo 174-, por la que mil

vecinos pueden presentar un proyecto de ordenanza al concejo municipal, que deberá ser admitida dentro de los siguientes treinta días, pero que no tiene carácter vinculante. iii) El referéndum para aprobar ordenanzas o asuntos de interés colectivo -artículo 175-, que puede ser solicitado por el diez por ciento de los vecinos y cuyo resultado sí tiene carácter vinculante. iv) La reconsideración de ordenanzas -artículos 176 a 179-, solicitada por el diez por ciento de los vecinos y que deberá ser contestada dentro de los sesenta días siguientes, pero cuya decisión de conformarla o derogarla es potestad absoluta de los concejales. v) Cooperación vecinal para el asesoramiento en comisiones permanentes del propio Concejo Municipal y en comisiones de vecinos encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos -artículo 180-, siempre a voluntad de los representantes. Y, vi) el plebiscito sobre la revocatoria del Alcalde -artículo 69-, cuando el concejo Municipal al improbarle la memoria y cuenta de su gestión anual, por una votación de las dos terceras partes de sus miembros, convoca a la población para que decida si se revoca o ratifica al Alcalde. El resultado de este plebiscito es vinculante.

Como hemos visto, el gobierno venezolano en el nivel nacional y estatal sería representativo puro, y en el nivel municipal contrariamente es representativo participativo. Aún cuando esta definición representativa participativa del gobierno municipal sea más formal que real en la práctica, no ocurriendo con frecuencia la activación de estos mecanismos de participación semidirecta. Por ejemplo, debemos informar que desde 1990 hasta la fecha sólo se han intentado diecisiete referendos en más de doscientos ochenta Municipios, con el siguiente resultado: sólo se efectuaron efectivamente once, esto es, que seis fueron suspendidos por diversas causas; de los once efectuados ocho eran plebiscitos en los que se solicitaba la revocatoria o la confirmación de alcaldes y tres eran referendos en los que se consultaba sobre la anexión de parte del territorio de un municipio a otro, la reubicación de un caserío y la ubicación en el territorio de un municipio. Como se aprecia, sólo los tres últimos eran factibles de ser solicitados por la población, pero los tres fueron realizados por decisión de los respectivos Concejos Municipales, lo que demuestra, en la práctica, que la democracia representativa todavía no ha llegado a ser impactada por los mecanismos de participación semidirecta y directa.

A pesar de que a la luz de lo perseguido por el espíritu del Pacto de Punto Fijo, la normativización constitucional de una democracia meramente representativa ha sido un éxito, es a partir del inicio de la década de los 80 cuando comienzan a mostrarse las deficiencias del modelo democrático representativo, cuando brotan claramente resultados que expresaban la distorsión de los fines y objetivos del Estado en relación a las aspiraciones societarias y que se demuestra la incapacidad del sistema para adaptarse a las nuevas realidades del país. Por ello en 1983 se aprueba la Enmienda N° 2 a la Constitución de 1961 intentando flexibilizar la aplicación de distintos sistemas electorales en los niveles político-territoriales, y progresivamente las leyes orgánicas del régimen municipal de los años 1978, 1984 y 1989 buscando la creación de una democracia más participativa a nivel local.

Esta tendencia venezolana a crear formas democráticas más participativas que se complementen con la representación existe en toda América Latina y se debe, en criterio de Nuria Cunill (1991: 27), a las siguientes razones: i) procesos de restitución de la democracia que exigen la incorporación de nuevas demandas y actores; ii) la crisis fiscal y económica que impide al Estado promover el crecimiento Y redistribuir la riqueza a un tiempo; iii) la crisis política sumada a la económica que se expresa en la imposibilidad de canalizar y agregar demandas, además de la deficiente gestión burocrática y centralizada; iv) la reacción social mediante movimientos organizados de reclamo; v, v) la aplicación de políticas económicas socialmente excluyentes que potencian la conflictividad. De manera que, según la autora, se requiere compatibilizar la modernización -ajuste económico y social con la

democratización -legitimación- para rearticular las relaciones Estado-sociedad como medio para superar la crisis multidimensional.

Para Ricardo Combellas, (1993: 19) la democracia venezolana ha perdido representatividad por circunstancias que podríamos resumir de la siguiente manera: i) Los partidos abusaron de la función mediadora de la representación, mediatizándola al imponer sus representantes al electorado por el sistema de listas cerradas y bloqueadas. ii) La población percibe en la actualidad a los partidos como no representativos y un obstáculo para mejorar los sistemas de representación. iii) Ello debido a que los partidos han perdido su capacidad programática no presentando alternativas y ni combinando intereses, porque están conducidos férreamente por una cúpula que la población percibe que utiliza al partido en beneficio propio. A lo que sumamos la opinión de José Enrique Molina (1986: 30) cuando señala que la acción gubernamental radica cada vez más en las élites partidistas, causado por: i) la autonomía de los gobernantes frente al electorado; ii) el alto grado de disciplina de los gobernantes hacia el partido; y, iii) la independencia de las cúpulas partidistas frente a sus militantes. Y también la de Juan Carlos Rey (1992: 42) referida a la importancia del régimen electoral para la democracia representativa: "La más grave crisis que está actualmente planteada es la falta de credibilidad de los mecanismos electorales como instrumentos capaces de satisfacer las preferencias de los votantes, lo cual implica el cuestionamiento de una de las pocas bases de justificación que le quedaban a la democracia representativa". En definitiva, la representación debe ser mejorada, pero aun así, no es suficiente para la democracia.

II. CONTROL SOCIAL SOBRE LA GESTION DEL ESTADO

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) presenta en 1989 un proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE) que comprendía la reforma política del Estado como uno de sus cinco ejes fundamentales. Dicha reforma política del Estado suponía, además, la necesaria reforma de la sociedad en consideración a que ninguna reforma sería duradera si no incluía una modificación de la cultura societaria y si, en definitiva, esta reforma no se hacía en beneficio de la gente y con el apoyo de la gente. La reforma política preveía el mejoramiento de la forma democrática de gobierno que implicaba la reforma del esquema representativo y la creación de un complementario esquema participativo (FERNANDEZ TORO; 1993: 371). El contenido fundamental de esta reforma era volver al ideal primario de que el pueblo sea el titular y ejecutor real de la soberanía sin riesgo de ser suplantado por intereses subalternos. Ello pasa por un cambio sustancial del comportamiento de los instrumentos de la democracia, los partidos, en función de reconquistar su carácter de vanguardia de amplios sectores sociales y factores de mediación democrática en la formación de las políticas públicas del Estado. Es intentar rescatar el proyecto político nacional de construir un Estado social y democrático de derecho como garante y promotor de las condiciones para el desarrollo económico y social de los ciudadanos, despojándolo de sus contenidos autoritarios y deslastrándolo de las actividades intrascendentes para su misión.

Evidentemente, lo que se perseguía era comprometer la acción del Estado con la procura existencial que debe suministrar a los ciudadanos frente a la menesterosidad social que padecen. Y esta misión del Estado debe protegerse de los intentos para desviarla hacia otras atenciones con mecanismos lo suficientemente eficaces para ello, y no hay una mejor custodia que la permanente vigilancia de sus beneficiarios, los propios ciudadanos. Esto es la institucionalización al máximo del control social sobre la gestión del Estado, que supone la creación de formas participativas que complementen la representación. Juan Carlos Rey (1992:32) expresa al respecto: "Resulta así, que a menos que el Estado democrático esté acompañado de formas de gobierno también democráticas, que permitan al pueblo controlar efectivamente a los gobernantes a través de las elecciones, desplazándoles del poder cuando

su conducta sea insatisfactoria, el poder último que se atribuye al pueblo no pasa de ser una ilusión. Esto explica el que la mera idea de Estado democrático, sin gobierno democrático, resulte insatisfactoria; y explica, también, que no pocas veces los enemigos de la democracia estén dispuestos a reconocer la soberanía nominal del pueblo, siempre que ellos conserven el control del gobierno".

La propuesta que hacemos implica una radical modificación constitucional, pero además de reformar la Constitución escrita ello significa algo más importante, la transformación de la Constitución real, la que se nutre en el proceso político con la acción de los actores sociales y que desplaza cotidianamente a la Constitución jurídico-formal. Debemos fundir ambas constituciones en una sola e inseparable, para lo que precisamos elaborar una nueva legalidad democrática (FERNANDEZ TORO: 1993: 14) que debe ser causa, cauce y resultado del sistema político. Esta nueva legalidad debe atender a la vez a mecanismos democráticos formales y a contenidos valorativos de un determinado modelo de sistema político-social. La reforma general de la Constitución será posible en tanto los actores entiendan que no se puede arriesgar más, que el status quo es perjudicial para todas las partes, que esta reforma es impostergable y que, de ejecutarse, los tiempos requieren de un amplio consenso social que incorpore a todos los sectores y actores en el proceso, lo contrario sería una Constitución impuesta que como la de 1947 dispondrá de una precaria base por no contar con mas dolientes que los que la impusieron. La crisis del sistema político-social no se resolvería simplemente con realizar cambios formales al texto de la Constitución de 1961, además exige que dichos cambios se apeguen a determinados valores político-sociales y que se efectúen por medio de un proceso profundamente democrático. Si bien es preferible y necesario que en el texto de la Constitución escrita se encuentren normas que contengan garantías que protejan la forma democrática de gobierno como el efectivo ejercicio de la soberanía por el pueblo, esto es, de mecanismos jurídico-formales que prevean la obligatoriedad del régimen democrático, la responsabilidad de quienes lo subvierten y los medios para su recomposición, sin embargo, no por normativizarlos estos mecanismos serán eficaces. Es obligante la validación social y política.

Lo antes expuesto nos permite plantear un nuevo enfoque del problema señalando que el nudo a resolver no se encuentra exclusivamente en el texto constitucional -que evidentemente hay que reformar-, principalmente se halla en las vigentes relaciones político-sociales, por lo que hay que hacer una profunda revisión y transformación de las conductas sociales y de los actores políticos que interactúan en el sistema. Todo a la luz de establecer cauces institucionales para la participación directa y semidirecta de la población en la formación y mantenimiento de la forma democrática de gobierno, ya que el cómo se origina y se conforma el gobierno democrático es tan importante como sus resultados. Ahora bien, la acción de los actores políticos y sociales se debe a una determinada cultura constituida por correlativos valores político-sociales y sobre ellos hay que incidir. Lo que decimos es, que no basta con los deseos de cambio, debemos consolidarlo con una variación de los vigentes cánones de comportamiento político-social, además de las reformas a la ingeniería constitucional se requiere una nueva cultura democrática que incluya nuevos valores democráticos en el pensamiento colectivo e individual de nuestros ciudadanos, que sean socialmente reconocidos y defendidos hasta convertirse en parte indisoluble de nuestra vida cotidiana. De lo contrario, los viejos valores -no -democráticos o antidemocráticos- que se han reproducido y alimentado desde la Colonia pueden resurgir con más fuerza y presentarse como una salida autoritaria. De ello son ejemplo los hechos desesperados que se han desarrollado en el pasado inmediato como salidas a la crisis política que, aun acordándose su inicial buena intención, no son más que expresión de una cultura autoritaria.

Las alternativas de acción que propondremos a lo largo de este trabajo tendrán siempre como norte la creación de controles sociales a la gestión del Estado y en este esfuerzo las formas

democráticas de gobierno, la representación y la participación se complementan en el cumplimiento del objetivo. No se puede prescindir de la representación y cada día será más útil pero debemos reforzarla con la participación de los ciudadanos para corregir las desviaciones culturales de orden autoritario que ha generado su aplicación extrema. Por último la participación es un inmejorable mecanismo de educación política tanto para los representantes como para los representados, enseñando con claridad la diferencia de los roles, su respectiva importancia y la conveniencia de aunar esfuerzos para colaborar en un fin común: el perfeccionamiento de la democracia como medio para la conquista de las metas sociales y particulares.

III. LAS MEJORAS DE LA REPRESENTACION

Podemos señalar tres aspectos como partes de una estrategia para modernizar el vigente esquema representativo de la democracia venezolana por medio de la reforma general de la Constitución, éstos son, la flexibilización del régimen electoral, el rescate de los partidos políticos y el fortalecimiento de la función representativa.

1. La flexibilización del régimen electoral

Diversificación electoral y adaptación a la misión de la representación

La reforma constitucional debe resolver definitivamente -en el sentido que avanzó la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio- la excesiva uniformidad electoral por la cual se define un mismo perfil de representante para todos los cargos de representación. En efecto, la utilización de un mismo sistema electoral hace que no se diferencien las cualidades de los representantes que deben responder a misiones distintas dependiendo de la función pública que deban asumir en cada uno de los niveles político- territoriales. Por ello debemos permitir que la elección de los diversos representantes se efectúe por medio de sistemas electorales distintos, pudiendo ser desde uno proporcional hasta uno mayoritario puro, lo que nos permitiría satisfacer las necesidades que cada representación impone. Así, para un cuerpo colegiado nacional como el Congreso, que debe decidir las estrategias fundamentales de las políticas públicas nacionales y para lo que es vital que se expresen las corrientes de opinión política de la sociedad en su conjunto, podría emplearse un sistema proporcional con representación de las minorías, permitiendo una adecuada integración de los distintos pensamientos político-sociales e integrando ala vida institucional las más variadas opciones políticas. Este cuerpo deliberante, de más de doscientos miembros, para ser eficiente requiere de equipos de trabajo organizados. No recomendamos para la elección de los cuerpos nacionales deliberantes la adopción de un sistema electoral mayoritario como el uninominal absoluto, porque podría generar un proceso político excluyente y desintegrados que haría inestable la propia democracia.

Por el contrario, para los Concejos Municipales y las Juntas Parroquiales con los que se persigue la solución inmediata de los problemas cotidianos de los vecinos y el buen funcionamiento de los servicios públicos, vale decir, con los que se desea una buena ejecución del aparato del Estado en función de la satisfacción inmediata del ciudadano, es preferible el uso de sistemas electorales mayoritarios personalizados como el uninominal, ya que se busca una representación no en pro de expresar grandes corrientes político-sociales, sino en función de las capacidades de gestión de servicios públicos determinados. La eficiencia de estos pequeños órganos colegiados depende más de las capacidades individuales de los representantes que de su organización interna en fracciones. Mientras a nivel nacional se debe buscar una representación que se identifique con los valores fundamentales de la

sociedad -representación idem sentire-, en el ámbito local se debe lograr una mayor vinculación directa entre representantes y representados para la solución conjunta de problemas concretos -representación participación-. A los efectos, para la reforma del artículo 113 de la Constitución nos parece buena la redacción que se formula en el proyecto que presentó la Comisión Bicameral en marzo de 1992, que se mantiene actualmente en el Senado y que dice:

Artículo.- : En las elecciones para la escogencia de Senadores y Diputados al Congreso y de diputados a las Asambleas Legislativas podrán adoptarse diferentes sistemas electorales, respetándose el principio de la representación proporcional de las minorías.
En las elecciones municipales y parroquiales se podrá adoptar el sistema electoral uninominal".

Diferenciación de los ambientes políticos-territoriales con la separación de las elecciones

Otro asunto de extrema importancia es acabar para siempre con el efecto "portaaviones", que se producía al confundir en un solo acto de votación las elecciones para la escogencia de representantes de los diversos niveles político-territoriales del Estado venezolano: República, Estados y Municipios, y dentro de estos últimos, las Parroquias. Para ello consideramos de importancia que en la propia Constitución se verifique lo que va es un hecho en la legislación electoral, la distinción entre los períodos de los poderes públicos nacional de una parte y, de otra, el estatal y municipal. Para ello habría que sustituir el actual artículo 135 de la Constitución por el siguiente texto:

Artículo.- "Los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución.
Los períodos de los poderes públicos estatales y municipales serán fijados por la ley nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cuatro".
Igualmente establecer un texto que promueva la separación de las elecciones nacionales de las estatales y municipales como el siguiente:

Artículo.- La legislación electoral propenderá a separar la fecha de las elecciones estatales y municipales de las nacionales.

Garantías electorales: igualdad de oportunidades y control social sobre el proceso electoral.

El problema de la democracia no puede limitarse a identificar en abstracto el sujeto último de la decisión política, sino que está vinculada de manera indisoluble a la existencia de determinados procedimientos para la toma de dicha decisión (REY 1992: 20). Por lo que la democracia representativa debe asegurar para su bien las garantías electorales que convengan. Esas garantías tienen que tener un doble sentido, por una parte proteger a los contendientes de posibles desigualdades en el proceso electoral (Combellas; 1993: 21) y, por otra, proteger a los electores de cualquier intento por trastocar la voluntad popular. En ese sentido el proyecto de reforma general de la Constitución debería incluir las siguientes disposiciones como reforma del actual artículo 113 de la Constitución:

Artículo: La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y garantizará la participación de la población en la vigilancia de la transparencia del proceso electoral. Los

partidos políticos y agrupaciones electorales concurrentes tendrán también derecho a vigilancia sobre el proceso electoral.

Para los procesos electorales, los partidos políticos y las agrupaciones electorales tienen derecho de igualdad frente a la ley y al uso equitativo de los medios de comunicación.

Los organismos electorales estarán integrados mayoritariamente por independientes, y minoritariamente por partidos y agrupaciones electorales, sin que predomine ninguna de ellas. Los funcionarios electorales gozarán de los privilegios que les acuerde la ley para garantizar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

2. El rescate de los partidos políticos

Sobre la redefinición de la misión de los partidos en el sistema político, Ricardo Combellas (1993: 21) resumidamente propone: i) un cambio en los patrones actitudinales y organizativos garantizando la oposición democrática a las cúpulas dirigenciales y la eliminación de los carnets y otras barreras que obstaculizan un mayor y mejor vínculo con la sociedad. ii) El rescate de los componentes ético y programático para regresar a ser articuladores de ideas que encuadren a la población según sus ideas y modelen el comportamiento a seguir en el Estado y la sociedad. Respecto a esta importante orientación, podríamos agregar que se requiere una estrategia en la reforma constitucional que siga las siguientes direcciones: i) crear un marco para la redefinición de la misión de los partidos; ii) promover su democratización interna garantizando la libre participación y control de sus miembros; iii) crear condiciones para la apertura de los partidos a la sociedad; iv) permitir la posibilidad de que los ciudadanos integren nuevas formas organizativas para la representación y participación. Ello puede ser posible con la modificación del artículo 114 de la Constitución por los siguientes textos:

Artículo: Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos u otras asociaciones políticas para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. La ley establecerá los deberes y derechos de sus miembros, a quiénes se garantizará el derecho de elegir y ser electos como autoridades de su organización y candidatos a los cargos de representación popular.

Las funciones que cumplen los partidos y agrupaciones políticas son de interés público y deberán garantizar el cumplimiento de los principios democráticos en su constitución, organización y funcionamiento.

Artículo.- La ley regulará el financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, los límites de gastos en las campañas electorales, la licitud de los recursos que se les aporte y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el manejo de los mismos.

El financiamiento público que reciban los partidos y agrupaciones electorales será destinado a programas de capacitación política de sus militantes y en campañas de formación cívica del pueblo para el fortalecimiento de los valores democráticos y el desarrollo de la participación ciudadana.

Artículo.- Quien esté en el ejercicio de un cargo de dirección en los partidos o agrupaciones políticas, no podrá por sí, por interpuesta persona o en representación de otra, celebrar contrato de fines lucrativos con entes del sector público, ni ser beneficiario de concesión sobre bienes o servicios del Estado.

3. El fortalecimiento de la función representativa

Personalización de la responsabilidad de los representantes con la personalización del voto

La forma como se ha configurado la representación en Venezuela tiene como resultado el anonimato de los representantes, de manera que el ciudadano puede optar entre distintas ofertas políticas pero sin conocer, en definitiva, quienes serán los encargados de su ejecución. Eso hace que impere una gran autonomía de la representación frente al pueblo y que éste no pueda controlar su gestión por medio de la recompensa y el castigo electoral -sin hablar de otros mecanismos de control no electorales-. Ello hace que la representación sea poco transparente y alejada de la población hasta el grado de que pierde credibilidad y hace perder legitimidad a todo el sistema.

De otra parte, Bernard Manin (citado por COMBELLAS;1993: 23), identifica dos factores que vienen imponiéndose en la realidad política y que son causantes en la práctica de la aparición de una nueva representación más personalizada frente a la tradicional representación anónima de los partidos: i) el desarrollo tecnológico de las comunicaciones que permiten un vínculo directo de los representantes con sus electores sin la necesidad de la organización política tradicional; y, ii) la complejidad e imprevisibilidad de la realidad contemporánea en que un representante prefiere no comprometerse por adelantado a las medidas concretas que tomaría en determinadas situaciones, esto es, que no se comprometerá a un programa preciso y la elección del representante deberá sustentarse más en sus cualidades personales y en la confianza que inspire al electorado.

Ahora bien, la personalización del voto no debe desembocar indefectiblemente en un sistema electoral mayoritario puro, vale decir, el de candidatos uninominales para circunscripciones de representación unipersonal. Como ya nos pronunciáramos antes, la adopción de este sistema a nivel del Congreso de la República nos parece un error. De hecho quiénes defienden el sistema uninominal puro a ultranza están prendados de un espejismo. Las últimas elecciones del 5 de diciembre han demostrado lo que ya se había desprendido de la experiencia internacional, que en un sistema uninominal los votantes siguen dando más importancia al criterio político que al personal y que los candidatos sin partido o antipartido suelen ser derrotados. De otra parte, un sistema electoral mayoritario presentaría algunos peligros para la estabilidad de la propia democracia, como excluir a opciones minoritarias de toda participación institucional, sobre representar a la primera mayoría en la integración de los órganos o peor aún, establecer la integración monopartidista en órganos de representación. Por ello pensamos que la reforma de la Constitución sólo debe contemplar una modificación como la que propusiéramos al actual artículo 113 de la Constitución.

Renovación frecuente del mandato

Lo mismo ocurre con la frecuencia electoral, en que se ha propuesto establecer constitucionalmente la duración de los períodos de los poderes públicos estatales y municipales. Si bien es cierto lo que afirma Maurice Duverger (1970:114) al señalar que "Las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente". Lo cierto es que la Constitución debe remitir a la ley su regulación, lo que nos permitirá probar y modificar los períodos cuando así nos lo exija la experiencia sin tener que recurrir a una nueva reforma constitucional. En conclusión, opinamos que basta con la propuesta de texto que hiciéramos antes para la diferenciación de los ambientes político-territoriales.

La revocatoria del mandato. Plebiscito -recall

Uno de los mecanismos propuestos para lograr el control del pueblo sobre los representantes es el mal llamado referéndum revocatorio -más bien es un plebiscito-, y que hemos incluido en esta sección porque nos parece una innovación que incide profundamente sobre la representación antes que propiamente una forma de participación directa o semidirecta. La propuesta, en concreto, fue presentada en marzo de 1992 por la Comisión Bicameral con las siguientes particularidades: i) sería aplicable al Presidente, a los senadores y diputados del Congreso, a los gobernadores, a los diputados de las Asambleas Legislativas, a los alcaldes y a los concejales; ii) la iniciativa es popular y la tendría un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos en la circunscripción electoral correspondiente al representante; y, iii) la revocatoria se produciría si más del cincuenta por ciento de los inscritos -no de los que sufragaron efectivamente- votaran negativamente.

Humberto Njaim (1994:161) sostiene que esta propuesta se adecua más a la naturaleza de autoridades estatales o municipales y de orden deliberante, vale decir, que sustrae específicamente al Presidente de la República de la conveniencia de su aplicación; y opina que para dejar el plebiscito como una forma de participación que no fomente la ingobernabilidad éste debería ser convocado por voluntad del propio Presidente de la República, para resolver conflictos y bloqueos a su labor apelando directamente al pueblo. Estas observaciones las compartimos en el caso del Jefe del Estado, no en los de las otras autoridades. Precisamente una de las razones de proponerse la creación del Primer Ministro es la de buscar mayores controles sobre la gestión ordinaria del Jefe de Gobierno sin golpear políticamente al Jefe del Estado, al cual creemos que hay que preservar pues es la imagen de la institucionalidad democrática, y la única forma de hacerlo es no involucrándolo en la administración cotidiana del Estado. Por ello mal podríamos pensar en una fórmula que debilitara la institución presidencial y la gobernabilidad. También habría que advertir la no compatibilidad de la revocatoria del mandato individual, en el caso de diputados y senadores, con el principio de representación proporcional que hemos defendido para el ámbito nacional. En todo caso, debemos informar que en la discusión del Proyecto en las Cámaras de diputados y del Senado se eliminará la propuesta del plebiscito.

El voto de conciencia y el voto secreto de los parlamentarios

Otro de los aportes que hizo la Comisión Bicameral, y que sufrió alteraciones en las Cámaras de Diputados y del Senado, tendía a evitar el mandato imperativo de los partidos sobre los representantes, a los que se les exige acatar disciplinadamente las decisiones de las direcciones partidistas sin importar la opinión del electorado que los lleva al Congreso. Nos referimos a la normativización de la conciencia como única guía del voto parlamentario, protegiendo así al representante de la posibilidad de que el partido lo sancione con medidas disciplinarias. Y el voto secreto que puede ser muy eficaz para que el representante eluda las presiones de la burocracia partidista. Se podría decir que el voto secreto es un contrasentido en el esfuerzo por hacer más transparente la representación, pero paradójicamente puede servir para que el representante decida a favor de los electores y no del partido. Somos partidarios de incluir ambas previsiones con el siguiente texto:

Artículo.- Los Senadores y Diputados estarán únicamente sujetos a su conciencia y a la defensa de los derechos de sus representados en los votos que emitan en las Cámaras.

No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Diputados ni a los Senadores por votos y opiniones emitidos en el ejercicio directo y específico de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos.

El voto será secreto cuando así lo solicite un tercio de los congresistas presentes en la respectiva sesión.

La revisión de los privilegios parlamentarios

Por último, se ha presentado el problema de los excesivos privilegios que tienen los representantes frente a la población en general y de cuyos abusos la representación se resiente. Ante esto no tenemos una opinión última de lo que debe hacerse, pero sí estamos de acuerdo con la idea que se encuentra en la propuesta que acabamos de hacer y que se refiere a limitar la irresponsabilidad parlamentaria sólo a los votos y las opiniones que se emitan "en el ejercicio directo y específico de sus funciones", de manera que respondan por las opiniones y acciones que no sean en cumplimiento directo y específico de sus funciones.

IV. HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Reiteramos nuestro acuerdo con las voces que han surgido para asentar que la representación es condición necesaria pero no suficiente de la democracia moderna. Ya sea por razones de ingobernabilidad derivadas de la poca eficacia del Estado o por razones de injusticia, provenientes del desconocimiento de un derecho de todo ser humano. Sobre las primeras razones, reiteramos que la vigente tendencia hacia la participación tiene su origen en una crisis de eficacia del Estado (CUNILL; 1991: 11). Crisis que puede resolverse rearticulando el Estado y la sociedad mediante la democratización, que supone la incorporación de formas participativas que lograrían a la vez el fortalecimiento de la sociedad civil y la socialización de la política (CUNILL; 1991: 38). Es lo que Marcos Kaplan (1985: 54) ha definido como "un camino-estilo de desarrollo que implica y se identifica con una sociedad democrática de plena participación". Sobre el segundo orden de razones, queremos recordar que mientras la Constitución de 1961 no tomó en cuenta formas participativas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 consagra, sin embargo, en su artículo 21.1 "el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente... o por medio de representantes libremente escogidos". Igualmente aparece reconocido este derecho en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -artículo 25-; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -artículo 20-; y, en la Convención Americana de Derechos Humanos -artículo 23-.

El Proyecto de Reforma General de la Constitución que se encuentra en el Senado incorpora dos elementos al texto de los actuales artículos 3° y 4°, al incluir en el primero el calificativo de "participativo" y en el segundo el siguiente texto:

"La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en las leyes e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público".

Este nuevo esquema participativo puede desempeñarse por fórmulas semidirectas como la iniciativa popular vinculante y el referéndum. Pero también puede ser instaurada por otras fórmulas directas o incluso indirectas no tradicionales, que conforman relaciones de cogestión Estado-comunidad. Veamos las posibilidades de normativización constitucional.

1. Establecimiento de un régimen referendario

Quizás el aporte más importante del Proyecto de Reforma General de la Constitución presentado por la Comisión Bicameral, es el establecimiento de un régimen referendario

constituido por los siguientes referendos: i) referéndum legislativo aprobatorio, por el que la población podría pronunciarse sobre si está o no de acuerdo con la aprobación de un texto legislativo propuesto por el Congreso; ii) referéndum legislativo abrogatorio -o abrogaovo-, por el que la población podría pronunciarse si le parece o no eliminar una ley vigente total o parcialmente; iii) referéndum aprobatorio de compromisos internacionales, por el que la población podría pronunciarse sobre si quiere o no la ratificación de un tratado internacional que compromete a la República; y, iv) referéndum sobre decisiones de la Administración Pública, por el cual se le puede consultar al pueblo si está o no de acuerdo con alguna medida ejecutiva en especial. Recordemos que excluimos de aquí el plebiscito por considerarlo más un mecanismo de mejora de la representación que de establecimiento de la participación.

La cantidad referendos -cinco si sumáramos el plebiscito-, ha llegado a arrancar expresiones de sorpresa como la de Humberto Njaim (1994: 160) al decir: "Francamente esa acumulación me parece delirante...", lo que señala lo polémico del asunto. Las razones esgrimidas por Njaim son fundamentalmente: i) que el instrumento de participación -el referéndum- es primitivo por no poder resolver con un solo sí o un no problemas complejos, existiendo mejores formas de participación; ii) que la iniciativa parte de demasiados actores legitimados lo que agrava la ingobernabilidad del sistema político con una frecuencia electoral excesiva; iii) el mal diseño de algunos referendos como el referéndum sobre decisiones de la Administración Pública, en el cual queda muy vaga la expresión de "decisiones de especial trascendencia"; y iv) el riesgo de anarquía y totalitarismo que pudiera derivarse de un uso excesivo y desbordante de la institución. Al respecto nos parece bien que se prevean y discutan las posibles consecuencias de un régimen referendario en función de la perfectibilidad del mismo, pero no estaríamos de acuerdo con el simple rechazo al mismo, lo cual han sido otras posiciones. Creemos que las propuestas pueden ser revisadas para lograr un equilibrio entre la racionalidad del sistema y la necesidad de expresión democrática de la población.

De otra parte hay que señalar que durante las discusiones efectuadas en las Cámaras de Diputados y del Senado se modificó sustancialmente las propuestas de la Comisión Bicameral incluyendo condiciones que hacen casi imposible la realización de los referendos. Esta situación es inconveniente porque puede frustrar la posibilidad de articular la representación y la participación en una democracia renovada.

La iniciativa legislativa vinculante

Otra propuesta interesante es la de modificar el carácter no vinculante de la actual iniciativa popular legislativa que se encuentra en el ordinal 5° del Artículo 165 de la Constitución. En efecto, la Comisión Bicameral redactó un texto que dice:

"A un número no menor de veinte mil ciudadanos inscritos en el registro electoral. El proyecto de ley surgido de la iniciativa ciudadana será tramitado, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, dentro del período de sesiones en que fue introducido."

El texto impediría que las iniciativas populares siempre resulten engavetadas, siendo una verdadera burla para los electores proponentes del proyecto de ley. Pero lo asombroso es que en las discusiones de las Cámaras de Diputados y del Senado esta propuesta fuera eliminada sin ningún miramiento. Creemos que hay que restituirla.

2. Apertura de la cogestión democrática.

Un segundo orden de fórmulas de participación podría cobijarse bajo una previsión genérica que creara un marco constitucional que posteriormente fuera desarrollado por la ley.

Hablamos de mecanismos parecidos a los del artículo 109 de la Constitución de 1961, con un texto como el siguiente:

Artículo.- Para la participación de la población en la gestión pública, la ley regulará la creación, integración y funcionamiento de cuerpos, plurales para el asesoramiento, decisión, ejecución y fiscalización de las políticas públicas del Estado. Igualmente preverá la creación de formas de participación directa de los ciudadanos en el funcionamiento y control de calidad de los servicios públicos.

Ello permitiría el desarrollo de diversos mecanismos institucionales no electorales de participación organizada o individual, directos, semidirectos o, incluso, indirectos. Estos mecanismos podrían ser de naturaleza decisoria o resolutoria, ejecutiva y fiscalizadora (MOLINA; 1987: 37), (CUNILL;1991: 57).

3. Descentralización política para la participación

Por último no queríamos dejar de señalar que el proceso de descentralización tiene como objetivo: i) dotar de mayor autonomía política, económica y administrativa a los estados y a los municipios para lograr una mayor participación ciudadana en su libre determinación; ii) acercar el poder al ciudadano de manera que éste tenga acceso a los centros de poder y a las autoridades que definen decisiones que afectan su calidad de vida; y, iii) permitir el control social sobre la gestión del Estado de manera que éste sea más eficiente por la vigilancia de sus beneficiarios. Y, en este sentido, la descentralización político-administrativa es un amplio proceso de democratización del poder del Estado que persigue y requiere la participación generalizada de la población. Como lo dice José Cerrada (1990: 95) "La descentralización favorece una mayor participación política porque desarrolla la conciencia colectiva indispensable para acceder a una mejor democracia". Sin embargo la descentralización ha sido uno de los temas menos trabajados en el proceso de reforma constitucional, a pesar de que en la discusión de la Cámara de diputados se incluyeron algunas propuestas que acentúan el modelo federal del Estado venezolano. En la actualidad el proceso de descentralización, iniciado en 1989 con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, se encuentra en una fase de inmovilidad debido a la carencia de un marco jurídico más simple y con una clara estrategia que establezca su horizonte y las vías para alcanzarlo. Esa estrategia ordenadora del proceso de descentralización podría definirse mucho más fácilmente con la reforma constitucional. Esperemos que el tema sea tomado en cuenta.

A manera de síntesis

La Constitución de 1961 en sus artículos 3º y 4º establece una democracia mero representativa que configura un Estado rígidamente representativo y fuertemente centralizado. Forma democrática por la cual la soberanía, aún cuando formalmente reside en el pueblo, sin embargo, éste la ejerce indirectamente delegándola en los órganos de representación. A ello se suma que la Constitución en su artículo 114 hace descansar fundamentalmente en los partidos políticos la misión de mediar entre la sociedad y el Estado, con lo que se consolidan como los primordiales instrumentos de la representación. Siendo el principio de representación proporcional de las minorías establecido en el artículo 113 de la Constitución el que ha determinado el medio electoral por el que los partidos conforman la representación.

El desarrollo legislativo y el proceso político de la primera etapa democrática generaron como consecuencia un régimen electoral excesivamente homogéneo y bloqueado, por el cual

se produjo un efecto "portaaviones", en que el ambiente político nacional aplastaba las especificidades de la política regional y local, a la vez que condujo a un tipo de representación, que se caracteriza por el anonimato de los representantes escudados tras las listas cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos políticos.

El esquema mero representativo funcionó perfectamente mientras los partidos políticos fueron expresión real de las aspiraciones y valores de amplios sectores de la sociedad. y mientras el Estado pudo efectuar una eficiente redistribución de la riqueza. Cuando en los partidos nacieron intereses burocráticos que competían con los societarios, distanciando al partido de la sociedad, y cuando el Estado pierde la capacidad de satisfacer las demandas societarias, el esquema representativo entra en crisis, erosionando la credibilidad de las instituciones y, posteriormente, menguando la legitimidad del propio sistema político.

La crisis económica acompañada de la política provocan una reacción de la sociedad, ahora mucho más organizada y madura que en el inicio de la presente democracia. De manera que condiciones objetivas que limitan el funcionamiento y eficacia del Estado, a las que se agrega el empuje de la sociedad por recobrar el ejercicio efectivo de su soberanía, conducen a la necesidad de mejorar el esquema representativo y a incluir un esquema participativo en la democracia venezolana. En definitiva, la representación es necesaria para la democracia pero no es suficiente.

La mejora de la representación pasa por reconstituir los partidos políticos en renovados instrumentos de comunicación-relación entre la sociedad y el Estado, y en la creación de mecanismos de control directo de los ciudadanos sobre los representantes.

El objetivo fundamental de la participación es que se produzca un control social sobre la gestión del Estado, dado que los más interesados en el buen funcionamiento del mismo son sus beneficiarios: los ciudadanos.

Para mejorar adecuadamente la representación y para la inclusión de la participación como forma democrática de gobierno, se requiere una reforma general de la Constitución que sirva de refundación de la democracia. Esta reforma debe ser impulsada de cara a la gente y con la gente, debiendo conseguir el más amplio consenso societario para que alcance a relegitimar el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ DIAZ, Angel Eduardo (1991): "Democracia, responsabilidad gubernamental y reelección del Presidente de la República". En Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho. COPRE, Caracas.

_____, (1991): El Control público de las finanzas de los partidos políticos. En Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho. COPRE, Caracas.

_____, (1992): "El falso dilema entre la democracia representativa y democracia participativa". Mimeo. Caracas.

AYALA CORAO, Carlos (1994): "La democracia venezolana frente a la participación política". En Venezuela, Crisis política y reforma constitucional. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.

BOBBIO, Norberto (1992): El futuro de la democracia. EFE. Bogotá.

CERRADA CRISTIA, José (1990): "Representatividad, participación y descentralización". En Memoria Política N° 1, Centro de Estudios Políticos de la Universidad de Carabobo. Valencia.

COMBELLAS, Ricardo (1993): "Carencias de representatividad y obstáculos a la participación en el SPV". En Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. N° 9, Universidad Central de Venezuela. Caracas.

_____, (1993): "El referéndum como mecanismo de participación y la reforma constitucional en Venezuela". En Revista Politemas. N° 11. Caracas.

_____, (1994): Una Constitución para el futuro. El debate constitucional en Venezuela. Konrad-Adenauer-Stiftung. CIEDLA. Caracas.

CONTRERAS, José Gregorio (1992): "Cambios en la idea y en el concepto de democracia de la democracia representativa a la democracia participativa". Mimeo, Caracas.

COPRE (1989): Proyecto de reforma integral del Estado. Colección la reforma del Estado, Volumen 1. Caracas.

_____, (1991): Venezuela, democracia y futuro. Los partidos políticos en la década de los 90. Varios autores. Caracas.

_____, (1991): Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho. Varios autores. Caracas.

_____, (1993): _Reformas para el cambio político. Varios autores. Caracas.

CUNILL, Nuria (1991): Participación ciudadana. CLAD. Caracas.

DUVERGER, Maurice (1970): Instituciones políticas y derecho constitucional. Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona.

FERNANDEZ TORO, Julio César (1993): "Las reformas políticas a la Constitución de 1961". En Reforma para el cambio político. COPRE. Caracas.

_____, (1993): "Una nueva legalidad para la democracia". En Venezuela del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla. COPRE-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

_____, (1993): "Alcances y perspectivas de la descentralización político-administrativa en Venezuela", en Descentralización y Federalismo Revista Contribuciones. N° 4. Konrad - Adenauer - Stiftung. CIEDLA, Buenos Aires.

GARCIA PELAYO, Manuel (1987): Derecho constitucional comparado. Alianza Universidad Textos. Madrid.

KAPLAN, Marcos (1985): Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea. Cuadernos de CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.

LA ROCHE, Humberto J. (1987): Derecho constitucional Parte general. Vadell Hermanos Editores. Valencia.

MOLINA, José Enrique (1986): Democracia representativa y participación política en Venezuela. Cuadernos de CAPEL N° 10. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.

_____, (1987): "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano", en Cuestiones Políticas. N° 3, Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia. Maracaibo.

NJAIM, Humberto (1994): "La reforma constitucional". En Venezuela Crisis política y reforma constitucional. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.

REY, Juan Carlos (1992): "Apogeo y decadencia de la democracia representativa". En América Latina. Alternativas para la democracia. Monte Avila Editores. Caracas.

ZIMMERMAN, Joseph F. (1992): Democracia participativa. El resurgimiento del populismo. Limusa-Noriega Editores. México.