

10

CUADERNOS DE
CAPEL

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Y PARTICIPACION POLITICA
EN VENEZUELA

CUADERNOS DE CAPEL

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)
Irvin Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Rafael Nieto (Colombia)
Daniel Hugo Martíns (Uruguay)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Richard Scammon (EE.UU.)
Orlando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

Director Ejecutivo

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

Directora de Publicaciones

Cecilia Cortés

PN - ABI - 626

JOSÉ ENRIQUE MOLINA

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA
EN VENEZUELA

IIDH - CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
1986

- 67

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1986

**Reservados todos los derechos.
Hecho el depósito de Ley.**

**Las opiniones expuestas por sus autores
en los CUADERNOS DE CAPEL, no
reflejan necesariamente los puntos de
vista del Centro.**

321.809.87

M722d Molina, José Enrique

Democracia representativa y participa-
ción política en Venezuela/José Enrique
Molina.--San José, Costa Rica: Centro de
Asesoría y Promoción Electoral, 1986.

60 p.; 22 cm. -- (Cuadernos de CAPEL;
No. 10)

ISBN 9977-52-005-4

1. Democracia. 2: Gobierno representati-
vo -- Venezuela. I. Título.

© IIDH - CAPEL

Diseño de Portada: Valeria Varas.

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y
supervisión de la Editorial Universita-
ria Centroamericana -EDUCA-.

PRESENTACION

CUADERNOS DE CAPEL, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

INTRODUCCION

La democracia que conocemos en la actualidad se presenta usualmente asociada a la forma representativa de gobierno, éste es también el caso venezolano. Aunque nunca ha estado exento de críticas¹ el modelo representativo ha acompañado, en la mayoría de los países democráticos, el proceso de incorporación gradual de la población a tareas de gobierno. Dentro de esquemas representativos se ha extendido el derecho de sufragio a todas las personas adultas, se ha asegurado el ejercicio de las libertades políticas y civiles, y se ha avanzado hacia la igualdad de oportunidades para las diversas ideologías u organizaciones políticas.² Sin embargo, pareciera que las posibilidades que

-
1. Entre los críticos más conocidos del régimen representativo encontramos a Rousseau y Marx.
 2. Un aspecto muy importante para el logro de esta igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas es el financiamiento por parte del Estado de los partidos políticos. Esto se ha hecho realidad en varios países, aunque no siempre se ha mantenido un trato similar y equitativo para todos. Debería tenderse hacia una situación en la cual el electorado tenga la oportunidad de comparar todas las opciones y escoger entre ellas en similares condiciones.

brinda el modelo representativo para una ulterior expansión de la democracia se están agotando rápidamente, de modo que nuevos avances en esta dirección tienden a implicar modificaciones sustanciales del mismo a través de la adopción de mecanismos de participación directa, tales como el referéndum.

Pareciera llegado el momento en el cual no resulta suficiente que las decisiones políticas sean tomadas por funcionarios electos mediante sufragio universal, en procesos abiertos, competitivos, libres y con igualdad formal de oportunidades. Está demostrado que ésto no garantiza que la actividad del Estado refleje la opinión mayoritaria, de allí que cada vez se plantee con más fuerza dotar a la ciudadanía de mecanismos que le permitan un mayor control y dirección de los gobernantes. Como esto no resulta posible dentro de un modelo exclusivamente representativo, este último está entrando en crisis y se hace necesario estudiar las probables alternativas.

Nuestro trabajo tiene por objetivo considerar esta crisis del modelo representativo con referencia al caso venezolano. Venezuela, como veremos, ha practicado en los últimos veintisiete años una forma de gobierno basada exclusivamente en la representación,³ y, por lo tanto, su experiencia puede servirnos para ilustrar la problemática planteada y para sugerir algunas hipótesis acerca de las limitaciones que para la expansión de la democracia surgen como consecuencia de la aplicación y mantenimiento de la representación pura.

Comenzaremos por describir la forma de gobierno venezolana ubicándola dentro de las diversas variantes del modelo representativo de gobierno. En segundo lugar, consideraremos aquellas características del sistema polí-

3. El último gobierno dictatorial de Venezuela fue derrocado el 23 de Enero de 1958. Desde entonces ha habido seis procesos electorales. En cada uno de ellos se han elegido el Presidente de la República, los miembros del Congreso Nacional, los Diputados de las Asambleas Legislativas de los Estados y los Concejos Municipales. En las dos últimas oportunidades los Concejos Municipales se eligieron en fechas distintas a las del resto de los gobernantes.

tico venezolano que limitan la eficacia de la participación política del electorado y que derivan del modelo representativo vigente. En la sección tercera se analizarán algunas proposiciones de reforma y finalmente se expondrán las conclusiones.

CAPITULO 1

REPRESENTACION Y PARTICIPACION EN VENEZUELA

Antes de comenzar nuestro análisis particular del caso venezolano resulta conveniente examinar, aún cuando sea en forma breve, la clasificación de las formas de gobierno atendiendo a la manera en que los gobernados participan en las decisiones políticas, o, en un lenguaje más tradicional, según el modo de ejercicio de la soberanía.⁴ Es conocido que de acuerdo a este criterio el gobierno puede clasificarse básicamente en representativo o directo, con algunas modalidades intermedias (semi-directo, semi-representativo).⁵

Gobierno representativo es aquél en el cual la orientación política del Estado es fijada, al menos predominante-

4. G. Burdeau, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid-Editora Nacional - 1981, p. 153.

5. H.J. La Roche, *Derecho Constitucional General*, 18a. Edición, Maracaibo - S.E. - 1983, pp. 250-263.

De los varios tipos en que tradicionalmente se clasifica a los gobiernos de acuerdo al modo de ejercicio de la soberanía en este trabajo consideramos los dos tipos básicos, y nos concentramos particularmente en el

mente, por funcionarios electos. Dentro de esta categoría podemos a su vez distinguir tres tipos de gobierno representativo: puro, atenuado y participativo.

En el gobierno representativo puro los funcionarios electos tienen a su cargo la fijación de las líneas de acción a seguir por los poderes públicos a todos los niveles: nacional, local y regional. La ciudadanía se limita a la elección de estos funcionarios y carece de mecanismos institucionales para dirigir la actuación de estos últimos. Inglaterra puede ser considerada como un caso típico de representación pura. Fue precisamente un famoso parlamentario inglés del siglo XVIII, Edmund Burke, quien formuló de manera precisa la doctrina del mandato representativo y defendió ardorosamente la autonomía de los parlamentarios con respecto a sus electores, sentando así las bases doctrinarias del régimen liberal-representativo moderno.⁶ La doctrina de la representación pura forma parte de uno de los más importantes principios constitucionales británicos, nos referimos a la "soberanía del parlamento".⁷ En virtud de este último postulado no sería admisible someter el parlamento a decisiones tomadas a través de referéndum.

gobierno representativo, que constituye, hoy por hoy, el elemento común y predominante de las democracias contemporáneas. Más que de gobiernos directos, semi-directos o semi-representativos nos parece preferible hablar —tal como lo sugiere Maurice Duverger— (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ta. Edición; Barcelona, Editorial Ariel, 1970; p. 124), de elementos de gobierno directo, semi-directo o semi-representativo que se incorporan en los esquemas representativos para profundizar más o menos intensamente, según el caso, el grado de influencia de la ciudadanía en las decisiones políticas. Tomando como criterio la intensidad en que se incorporan y utilizan estos elementos se ensayará una clasificación de las democracias representativas modernas. Los modelos semi-representativo y semi-directo, de la clasificación tradicional, corresponden aproximadamente, y de acuerdo a la intensidad con que se usen los mecanismos de decisión directa o de dirección sobre los representantes, a los aquí denominados gobiernos de representación participativa o gobierno directo atenuado.

6. A.H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London-George Allen & Unwin - 1964, pp. 28-30.
7. J. A. G. Griffith, T. C. Hartley, *Government and Law*, London - Weidenfeld and Nicolson - 1981, p. 8.

Por ello, en las raras ocasiones en que éstos tienen lugar se les dá, al menos formalmente, un carácter consultivo y, por consiguiente, sus resultados no son vinculantes.⁸

En la representación atenuada, también son los gobernantes electos quienes toman la mayoría de las decisiones políticas, pero se introducen elementos de participación directa aún cuando su utilización depende de la voluntad de los órganos del poder público. Como ejemplo de esta modalidad podemos mencionar a Francia. En este país la población puede ser llamada a participar directamente en la resolución de problemas políticos de importancia, pero dicha participación está supeditada a la voluntad del Presidente de la República, y no puede ser impulsada por los electores mismos. Dice el artículo 11 de la Constitución de la Quinta República Francesa:

*El presidente de la República puede, a proposición del Gobierno durante las sesiones del Parlamento o a proposición de ambas Cámaras, publicadas en la Gaceta Oficial, someter a referéndum cualquier proyecto de ley que concierna a la organización de las autoridades públicas, la aprobación de acuerdos de la Comunidad o se refiera a la autorización para ratificar un tratado que, no siendo contrario a la Constitución, afectaría el funcionamiento de las instituciones públicas existentes.*⁹

En el gobierno de representación participativa los órganos representativos siguen siendo el lugar donde se toman la mayor parte de las decisiones políticas, pero la población tiene la facultad de asumir por sí misma esta función a través de la iniciativa popular o el referéndum abro-

8. V. Bogdanor, *The People and the Party System.*, London, Cambridge University Press, 1981, p. 77.

9. S. E. Finer, *Five Constitutions*, Middlesex-Penguin Books - 1979, p. 285. La traducción al español de la versión inglesa es del autor del presente trabajo.

gativo.¹⁰ En esta modalidad, el grado de participación varía según la intensidad con que sean usados estos mecanismos, los cuales abren las puertas para una efectiva labor de dirección y control por parte de los gobernantes sobre los gobernados. La diferencia entre la representación atenuada y la representación participativa es que en la segunda los electores están facultados para poner en funcionamiento por sí mismos el proceso de la participación directa, mientras que en la primera no. Cuando esta facultad no está presente la participación directa es un mecanismo de consulta voluntaria y no un instrumento efectivo de dirección y control a través del cual se ejerza la soberanía popular. Suiza e Italia, aunque más el primero de estos dos países, se acercan a las características aquí indicadas como correspondientes a este tercer tipo de representación. Los elementos de democracia semi-directa en Suiza son bastante conocidos y no resulta necesario detenernos en ellos,¹¹ en cuanto a Italia, es sólo a partir de 1974 que el referéndum abrogativo, previsto en la Constitución de 1948, es puesto en práctica. A partir de ese primer referéndum sobre el divorcio, este medio de participación ha venido aplicándose con relativa frecuencia hasta el punto de que, luego de Suiza, es la democracia europea que más lo utiliza a nivel nacional. El referéndum abrogativo italiano consiste en que un número determinado de electores puede solicitar que una ley dictada por el parlamento sea sometida a consideración del electorado con el fin de dejarla sin efecto si así lo aprueban la mayoría de los votantes. Dice el artículo 75 de la Constitución de la República Italiana:

10. La iniciativa popular a que hacemos referencia es aquella en la cual un número determinado de electores está facultado para proponer un proyecto de ley, el cual debe ser discutido por el órgano deliberante. Si éste no lo aprueba, la proposición debe ser sometida a referéndum. Es decir que la decisión final queda siempre en manos de la colectividad. El referéndum abrogativo será explicado más adelante (p. 8).

11. D. Butler, A. Ranney, *Referendums*, Washington D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 39-66.

Se realizará un referéndum popular para decidir sobre la abrogación, total o parcial, de una ley o de un acto con fuerza de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales.

No se admite el referéndum con respecto a leyes financieras o tributarias, de amnistía o indulto, o de autorización para ratificar tratados internacionales.

Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos con derecho al voto en las elecciones de la Cámara de Diputados.

La propuesta sometida a referéndum es aprobada si han participado en la votación la mayoría de los electores, y si es apoyada por la mayoría de los votos válidos.

*La Ley determina el procedimiento para la realización del referéndum.*¹²

Entre los temas sobre los cuales han versado los referenda en Italia tenemos, además del ya mencionado del divorcio, el financiamiento a los partidos políticos, la condena a cadena perpetua y el aborto.

Gobierno directo sería aquél en el cual la orientación política del Estado es fijada predominantemente por el electorado mismo. Aquí también sería posible distinguir, teóricamente hablando, entre modelos puros y atenuados de democracia directa según se deje o no un espacio importante para la actuación complementaria de instituciones representativas. Esta forma de gobierno es hoy en día un modelo cuya aplicación futura a nivel nacional no aparece como un hecho inminente en ningún país. Sin embargo, a largo plazo, entrando en el terreno de la utopía política, una acentuación radical de los elementos de decisión popular dentro de esquemas de representación participativa podría transformar estos últimos en gobiernos de democracia directa atenuada.

12. Camera dei Deputati, *Costituzione della Repubblica-Regolamento della Camera*, Roma - Camera dei Deputati Segreteria Generale, 1981, p. 33. La traducción al español de la versión italiana es del autor de este trabajo.

Tomando en cuenta esta tipología, y, particularmente, las diversas variantes del gobierno representativo, pasamos ahora a examinar el caso venezolano.

En Venezuela la propia Constitución Nacional se encarga de definir el sistema de gobierno cuando señala en su artículo tercero:

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

Esta opción por el sistema representativo es ratificada por el artículo cuarto del mismo texto, el cual expresamente indica que la soberanía se ejerce, no directamente, sino a través de gobernantes electos. Dice la mencionada disposición:

La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del poder público.

La Constitución venezolana no prohíbe expresamente el mandato imperativo como sí lo hacen, por ejemplo, las constituciones de España, Francia, Alemania e Italia.¹³

Sin embargo la ausencia de esta prohibición no obsta para que sea evidente que nuestros constituyentes adoptaron el modelo representativo liberal, es decir de autonomía para los representantes frente al electorado. Esto resulta de las dos normas anteriormente transcritas; en ellas se señala como modo de ejercer la soberanía la elección de los gobernantes, a los cuales no se les impone obligación alguna de someterse a directrices o programas de proveniencia popular. Es decir que la participación popular se limita, en cuanto a toma de decisiones se refiere, a la designación del Presidente de la República, los congresantes, diputados a las

13. En algunas constituciones modernas el mandato imperativo es expresamente prohibido, tal es el caso de España (Art. 67 de la Constitución), Francia (Art. 27 de la Constitución), Alemania Federal (Art. 38 de la Constitución), e Italia (Artículo 67 de la Constitución).

Asambleas Legislativas y concejales. Concluida la elección, la facultad de escoger las orientaciones políticas a seguir en el manejo del Estado escapa totalmente a la población, y es ejercida exclusivamente por los políticos.

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. A continuación consideraremos estas instituciones tanto a nivel nacional, estatal y municipal.

En el ámbito nacional la Constitución contempla un caso de referéndum y también la iniciativa popular legislativa. El primero debe convocarse cuando se adelante una reforma general de la Constitución, tal como lo indica el artículo 246 de la Constitución Nacional:

Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento:

1o. — La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;

2o. — La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquélla. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;

3o. — Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes;

4o. — 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 la mayoría de los sufragantes de toda la República.

Nuestro texto fundamental no indica en qué consiste una reforma general y se limita a disponer un procedimiento para ésta y otro para la enmienda, sin definir ninguna de las dos. Tal definición, de acuerdo a la doctrina comúnmente acogida, podría formularse diciendo que la reforma general consiste en modificar aspectos fundamentales de nuestro régimen político, y la enmienda en introducir cambios no esenciales.¹⁴ En cuanto al procedimiento, existen varias diferencias, de ellas nos interesa destacar que en el caso de la reforma general la decisión final queda a cargo del electorado mediante referéndum, mientras que en el procedimiento de enmienda no hay consulta popular, sino ratificación por las Asambleas Legislativas. En resumen, sólo en caso de una revisión fundamental de nuestra Constitución está prevista la posibilidad de convocar un referéndum. Hasta ahora las dos revisiones constitucionales realizadas se han efectuado a través del procedimiento de enmienda, y parece haber consenso en nuestras élites políticas para interpretar lo más restrictivamente posible el concepto de “reforma fundamental”, a fin de poder utilizar el camino de la enmienda incluso para modificaciones de gran importancia, evitando recurrir al referéndum, al menos en el mediano plazo. En este sentido es pertinente citar al Dr. Rafael Caldera, fundador y máximo líder de la democracia cristiana venezolana, quien en un artículo sobre este tema escribió:

14. H. J. La Roche, *Op. Cit.*, p. 80. A.R. Brewer Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas - Universidad Católica Andrés Bello - 1982, pp. 167-170.

*Creo que a través del mecanismo de la enmienda pueden irse resolviendo muchas cuestiones importantes, por grande que sea su repercusión, y dejar para dentro de un tiempo más o menos largo la reforma general, cuando existan suficientes elementos en la realidad social y en la experiencia política que aconsejen la adopción de una nueva Constitución.*¹⁵

Así pues, con base en lo dicho anteriormente, resulta válido sostener que la previsión constitucional del referéndum no ha contribuido a darle a la población una participación política eficaz, y en nada altera la situación de gobierno exclusivamente representativo que ha caracterizado, y caracteriza a nuestro país.

La iniciativa popular a nivel nacional está prevista en el artículo 165 de la Constitución Nacional, según el cual:

Artículo 165. — La iniciativa de las leyes corresponde:
1o. A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras;
2o. Al Ejecutivo Nacional;
3o. A los Senadores o Diputados en número no menor de tres;
4o. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales;
5o. A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley.

Como vemos, la Constitución Nacional permite a veinte mil electores presentar proyectos de leyes ante el Congreso Nacional. Sin embargo, una vez presentado el proyecto los promotores pierden todo control sobre el mismo, y no pueden exigir la realización de un referéndum si el

15. R. Caldera, "Enmiendas y Reformas a la Constitución", en *Libro Homenaje a Manuel García Pelayo*, T. I., Caracas - Universidad Central de Venezuela - 1980, p. 123.

proyecto es rechazado o modificado sustancialmente por las Cámaras Legislativas. De modo que tampoco en este caso estamos en presencia de un instrumento que otorgue capacidad de decisión al electorado.

Pasando al ámbito del poder público estatal, puede indicarse que la autonomía de los Estados que forman la Federación Venezolana es mínima. En realidad, a pesar de que la Constitución califica al país de federal,¹⁶ Venezuela es un Estado centralista con algunos pequeños matices federales.¹⁷ Entre estos últimos se encuentra la supervivencia de parlamentos estatales (Asambleas Legislativas) pero con una competencia muy reducida, bastante inferior a la de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas Españolas o las Regiones Italianas.¹⁸ En todo caso, los órganos del poder público estatal en Venezuela responden al modelo representativo puro sin que estén previstos mecanismos para la decisión directa de asuntos por el electorado, o para que éste dirija imperativamente a los gobernantes.

En cuanto al gobierno municipal, la Ley Orgánica del Régimen Municipal, dictada en 1978 y reformada en 1984,¹⁹ contempla algunos procedimientos para la participación popular en los asuntos públicos: los cabildos abiertos y la iniciativa popular en sus modalidades propositiva y abrogativa.

-
16. La Constitución Nacional en su artículo 2 dice textualmente:
"La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución".
 17. T. Chiossone, "Constitución Centralista con Ribetes Federales", en: Varios Autores, *Estudios sobre la Constitución*, T. I., Caracas - Universidad Central de Venezuela - 1979, pp. 207-234.
 18. A pesar de que las comunidades regionales de estos países tienen una autonomía muy superior a la de los Estados Venezolanos, ni Italia ni España se autocalifican de federales. Son Estados Descentralizados donde la norma fundamental de las comunidades regionales es un estatuto dictado por el poder central y no una constitución como es característico en las Federaciones.
 19. Las modificaciones introducidas en 1984 se refieren a aspectos menores, y no afectan en absoluto los mecanismos de participación.

Los cabildos abiertos están previstos en el artículo 147 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, que dispone:

Artículo 147.— Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiéndose, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc., de la comunidad.

De este artículo se puede inferir, y así lo ha confirmado la práctica, que los cabildos abiertos son sesiones del Concejo en las cuales los ciudadanos pueden asistir e intervenir, pero con un carácter meramente consultivo. El público asistente tiene voz pero no voto, las decisiones quedan siempre en manos de los representantes. Cuando se han puesto en marcha, los cabildos abiertos han venido a constituir, simplemente, una oportunidad más para los concejales de justificar su actuación ante el electorado y, en algunos casos, en instrumentos que permiten al representante escuchar directamente la opinión popular sobre su gestión y los problemas del sector respectivo. Son, en el mejor de los casos, mecanismos de presión, y, en el peor, actos de propaganda política, pero de ninguna manera instrumentos de auto gobierno.

En cuanto a la iniciativa popular, la Ley Orgánica del Régimen Municipal autoriza a la colectividad a presentar proyectos de ordenanzas o a solicitar la derogatoria de éstas. En el primer caso se trata de lo que hemos llamado iniciativa popular propositiva, y, en el segundo, de la iniciativa popular abrogativa.

La iniciativa popular propositiva está prevista en el

artículo 151 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal:

Artículo 151.— Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Consejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

La iniciativa popular abrogativa se contempla en los artículos 152 al 155 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, según los cuales:

Artículo 152.— Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante sanción a toda o parte de ella.

Artículo 153.— La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de esta Ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea me-

nor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por ciento (20%) de los mismos.

Artículo 154.— Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 155.— La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciare dentro del plazo establecido en el artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la ordenanza objetada, si este fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

De las normas citadas resulta evidente que en ambos casos de iniciativa popular, propositiva o abrogativa, la palabra final la dicen siempre los concejales, por consiguiente, el esquema representativo no queda alterado en forma alguna. Se trata de mecanismos institucionalizados de manifestación de la opinión pública y de presión frente a los representantes políticos, pero sin llegar a otorgar a la colectividad la capacidad de decidir líneas de acción política vinculantes para los órganos del poder local. Debe señalarse además que ni los cabildos abiertos, ni la iniciativa popular han tenido una aplicación extensa. Por el contrario, su uso por parte de la población ha sido muy limitado, quizás precisamente por no conducir a decisiones que obliguen a las autoridades.

El carácter exclusivamente representativo del gobierno venezolano se ve reforzado por el hecho de que entre nosotros los elementos de este modelo, particularmente en lo que respecta a la autonomía de los representantes frente a los representados, se han hecho extensivos a las agrupaciones y movimientos sociales en que se organiza la población, tales como: partidos políticos, sindicatos, gremios profesionales, etcétera.

El caso de los partidos políticos es significativo porque la ley que los regula prevee la posibilidad de una participación directa de los afiliados en las decisiones que fijan la orientación a seguir por la organización. En efecto, el artículo cinco de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones dice:

Artículo 5.— Los partidos políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social; y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación. (Subrayado del autor.)

Esta posibilidad de participación directa de los afiliados no ha sido utilizada, excepto en lo que se refiere a la elección de los cargos directivos y de los candidatos del partido. Es decir que la intervención directa sólo ha tenido lugar dentro del marco de la representación pura, y aún así sólo esporádicamente, ya que la elección de las cúpulas partidistas y de los candidatos es en la mayoría de los casos un proceso indirecto.

Debemos destacar que, en Venezuela, 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. Decimos ésto porque los partidos venezolanos se caracterizan por ejercer un control bastan-

te estricto sobre los parlamentarios. Estos últimos rara vez votan contra las orientaciones emanadas del partido al que pertenecen, lo cual plantea una situación que pudiéramos llamar de mandato imperativo de partido.²⁰ En estas condiciones, la manera como se presenta la participación de los afiliados en el seno de las organizaciones políticas es decisiva en cuanto al grado de participación política existente en la sociedad en general. El hecho de que el poder de decisión que detentan en Venezuela los afiliados de los partidos políticos frente a sus dirigentes sea realmente nulo, intensifica los rasgos representativos y no participativos de la forma de gobierno. Esto es así porque en una situación de mandato imperativo de partido, donde los representantes votan en cada asunto de acuerdo a las orientaciones de su organización y no a las del electorado o a las de su propia convicción, la mayor o menor influencia de los ciudadanos depende de la democracia interna de los partidos. En una situación como ésta el principal sujeto potencial de la participación política es el militante partidista. Si la mayoría de los ciudadanos estuvieran inscritos en organizaciones políticas, y estas últimas tuvieran un alto grado de democracia participativa interna, entonces podría decirse que a través de los partidos los ciudadanos alcanzan una incidencia real y eficaz en la dirección del gobierno. Pero, cuando alguna de estas condiciones no se da, el mandato imperativo de partido acentúa los aspectos elitescos del modelo exclusivamente representativo, al concentrar el poder en las cúpulas partidistas.

Resumiendo lo expuesto en este capítulo, podemos señalar que, dada la manifiesta ausencia en nuestra práctica política de decisiones populares sobre las orientaciones a seguir por el Estado, es perfectamente justificada nuestra afirmación de que Venezuela tiene un tipo de gobierno puramente representativo.

20. J. Kammler, "El Estado Social", en W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona - Editorial Anagrama, 1971; p. 112.

CAPITULO 2

EFFECTOS DE LA REPRESENTACION PURA EN EL SISTEMA POLITICO VENEZOLANO

Cualquier evaluación que se haga de la aplicación en Venezuela del sistema representativo puro tendrá que concluir que el mismo presenta aspectos negativos, pero también tiene a su haber importantes puntos positivos. Podría alegarse en su favor que el mantenimiento de la democracia por veintisiete años es un logro al que ha contribuido. Por otra parte, la alternabilidad ha funcionado de modo que los dos partidos mayoritarios se han turnado en el poder de acuerdo a las preferencias del electorado, lo cual indica una cierta capacidad de reflejar la voluntad popular. Estos son aspectos positivos, especialmente dentro del contexto latinoamericano. Sin embargo, también ha habido algunas consecuencias negativas como veremos a continuación. Estas últimas en ningún caso desvalorizan los logros obtenidos, pero llaman a reflexionar sobre si no habrá llegado el momento de introducir modificaciones si se quiere avanzar hacia la profundización de la democracia.

Entre los efectos de la representación pura que tienden a obstaculizar la influencia del electorado sobre el sistema político tenemos:

1. SOBERANÍA DE LOS PARTIDOS

En Venezuela la propaganda oficial insiste constantemente en la idea de que la soberanía pertenece al pueblo. Sin embargo, la capacidad para decidir las líneas de acción gubernamental se radica cada vez más en las élites partidistas que controlan las verdaderas palancas del poder político. La fuerza de la burocracia partidista se sustenta precisamente en: a) la autonomía de los gobernantes frente al electorado; b) el alto grado de disciplina al que normalmente están sometidos los gobernantes en las organizaciones políticas a que pertenecen; y c) la independencia de las cúpulas partidistas frente a sus militantes. Estas tres características de la democracia venezolana son factores claves para la concentración del poder en las direcciones de los partidos. La autonomía de los gobernantes frente a sus electores traslada el poder de los últimos a los primeros. A su vez, la disciplina partidista transporta nuevamente el centro de toma de decisiones hacia las burocracias partidistas. Finalmente, la falta de democracia interna en los partidos evita la distribución del poder entre los afiliados.

Es cierto que la libertad de acción del partido de gobierno disminuye cuando no tiene mayoría en el parlamento, o cuando en su interior existen divisiones profundas entre fracciones de peso similar. Pero, en ambos casos, el resultado no es un aumento de la influencia del electorado sobre las decisiones estatales, sino una distribución del poder entre las diversas élites partidistas, las cuales, en conjunto, mantienen un control absoluto del Estado. Por ello, resulta pertinente hablar de una soberanía de partidos.

Al colocar el timón firmemente en manos de las burocracias políticas, la representación pura erosiona la credibilidad del principio de soberanía popular y abre las puertas a una posible crisis de legitimidad del sistema democrático, de la cual se han presentado ya algunos signos como por ejemplo, un notable aumento de la abstención en las elec-

ciones municipales,²¹ acompañado del surgimiento de un sentimiento anti-partido.

2. EXCESIVA INFLUENCIA DE GRUPOS MINORITARIOS

La autonomía de los gobernantes frente a los electores crea un clima propicio para que minorías bien organizadas logren hacer prevalecer sus intereses en las orientaciones del Estado, mientras la mayoría permanece pasiva o, en todo caso, impotente hasta las próximas elecciones.

La carencia por parte de la población de controles efectivos sobre las políticas que se desarrollan ha facilitado que los gobernantes abandonen olímpicamente los proyectos en que basaron sus campañas electorales, e instrumenten medidas que corresponden a los intereses de algunos sectores, pero que muy difícilmente hubieran recibido el apoyo de la mayoría.

En Venezuela la representación pura ha sido un esquema institucional totalmente adecuado a los propósitos del empresariado, en el sentido de que les ha permitido promover e imponer políticas favorables a sus intereses sin necesidad de obtener para ellas consenso popular.

Es oportuno observar que una cosa es el consenso en torno a la orientación genéricamente capitalista del país y otra cosa es el consenso sobre políticas particulares dirigidas a salvaguardar los privilegios del capital a expensas de los recursos del Estado. Aún admitiendo la existencia del primero, cuya manifestación más importante es que tres cuartas partes de los electores votan por alguno de los dos partidos mayoritarios, cuya oferta electoral no incluye en absoluto el abandono de una economía basada en la em-

21. En Venezuela se han efectuado dos elecciones municipales separadas de las elecciones nacionales, anteriormente se celebraban conjuntamente. En la primera de 1979 la abstención fue del 27.13%, y en la segunda de 1984 fue del 40.70%.

presa privada,²² la existencia del segundo tipo de consenso es mucho más dudosa, y no puede afirmarse a priori. Es más, resulta altamente plausible afirmar que prerrogativas como el uso indiscriminado de dineros del Estado en condiciones de cuasi gratuidad, la condonación de la deuda contraída con el sector público por los empresarios agrícolas, las abundantes exoneraciones del impuesto sobre la renta, la frustración de numerosos intentos de reforma fiscal, el abandono de una propuesta oficial para establecer la estabilidad laboral, la facilidad para enviar al extranjero las ganancias obtenidas en el país, etc., etc., habrían sido mucho más difíciles de lograr si el electorado hubiera tenido la posibilidad de exigir que se le consultase a través de mecanismos de participación directa.

En el caso venezolano la perspectiva de perder las elecciones siguientes no ha sido obstáculo para que sucesivos gobiernos atiendan con preferencia los intereses de minorías privilegiadas. Desde la instauración del presente régimen democrático en 1958 han habido cinco períodos constitucionales. Una sola vez resultó vencedor el partido que gobernaba (en 1963), a partir de entonces en las cuatro elecciones posteriores ganó la oposición. Esto es un índice, no sólo de que las gestiones gubernamentales no han logrado satisfacer a los votantes, sino también de que la perspectiva de una derrota electoral no impide que uno u otro de los partidos, una vez obtenido el mando, se alejen del camino preferido por la mayoría. Seguramente la consolidación del bipartidismo, la ausencia de una alternativa anticapitalista con opción de triunfo, y la subsiguiente probabilidad de retornar pronto al poder han contribuido a que la amenaza de una derrota electoral no sea un estímulo suficiente para que los gobernantes consulten la voluntad de los gobernados y actúen en conformidad

22. Nos referimos a A.D. y COPEI. En las elecciones para los cuerpos representativos nacionales estos partidos han obtenido las siguientes votaciones a partir de 1973: En 1973 A.D. 42.70%, COPEI 29.10%; en 1978 A.D. 38.47%, COPEI 38.59%; en 1983 A.D. 49.97%, COPEI 28.63%.

con ella. Por el contrario, no han terminado de contarse los votos, cuando ya el cabildeo pasa a ser el método más eficaz de acción política. La suerte corrida por el "pacto social" en 1984 pareciera ser un ejemplo de este tipo de situaciones. Uno puede aventurar la proposición de que la mayor parte de los electores que dieron la victoria al actual partido de gobierno en las elecciones de 1983, lo hicieron aspirando a que se pusieran en práctica las "cláusulas" del "pacto" relativas a una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, la presión empresarial ha logrado hasta ahora que se releguen o reduzcan al mínimo las medidas que pudieran afectar sus intereses. De modo pues que el voto, por sí sólo, no es suficiente para lograr que las preferencias de la mayoría se reflejen en la acción de gobierno.

La soberanía de los partidos y la excesiva influencia de poderosos grupos minoritarios son dos elementos del sistema político venezolano que, por tener como fundamento la autonomía de los gobernantes frente a los gobernados, se encuentran, como hemos visto, estrechamente asociados a la aplicación de un régimen exclusivamente representativo. Como quiera que ellos implican importantes distorsiones de lo que la democracia pretende ser, podría concluirse que la profundización de esta última no podría hacerse sin modificar el modelo de representación pura mediante la instauración de mecanismos de participación política que permitan al electorado un grado mayor de control y dirección sobre sus dirigentes. Este último punto es el objeto del análisis a cumplir en la próxima sección.

CAPITULO 3

PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA

En esta sección analizaremos dos de las vías usualmente consideradas como conducentes a intensificar la influencia del electorado en el sistema político: la reforma electoral y la introducción de mecanismos de participación directa. Ambos, pero específicamente el primero, son insistentemente asociados al tema de la reforma del Estado en Venezuela, así como en la mayoría de los países donde se ha puesto en discusión la autonomía de la élite política.

Es precisamente por este hecho de ser las alternativas más frecuentemente propuestas como vías para la profundización de la democracia que nos parece conveniente centrar en ellas esta parte del trabajo.

1. PARTICIPACION POLITICA Y REFORMA ELECTORAL

Venezuela utiliza para la elección de sus cuerpos deliberantes el sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Los partidos o grupos de elec-

tores son los encargados de postular las listas de candidatos. El elector al votar selecciona un partido, pero no puede alterar el orden de los candidatos presentados por éste y mucho menos introducir nuevos nombres. Esta modalidad de la representación proporcional acentúa el poder de las direcciones partidistas frente a la comunidad ya que esta última se limita a apoyar una opción política sin poder determinar realmente quiénes son los candidatos más idóneos para representarla. La selección de los candidatos y el orden de colocación en las listas queda totalmente en manos de los partidos. En consecuencia, las oportunidades de elección o reelección de los aspirantes dependen mucho más del respaldo con que cuentan dentro de la organización a que pertenecen que del juicio de los ciudadanos sobre su actuación.

Con el fin de lograr una vinculación más estrecha entre el elector y el representante, haciendo a este último más dependiente de la evaluación que sobre él hagan sus representantes, se ha propuesto la reforma del sistema electoral. La discusión ha girado en torno a dos alternativas: la de establecer un sistema electoral mayoritario (voto uninominal),²³ y la de mantener el sistema de representación proporcional adoptando la modalidad del voto preferencial (voto nominal).²⁴ Dada la importancia del tema y el hecho de que gran parte del debate sobre la reforma del Estado en Venezuela se ha centrado en la reforma electoral, nos parece conveniente considerar separadamente cada una de estas alternativas.

A. *EL SISTEMA MAYORITARIO*

El sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales consiste en que los cargos en disputa se eli-

23. En Venezuela, el sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales se conoce usualmente como "voto uninominal".

24. El sistema electoral de representación proporcional personalizada o voto preferencial se conoce usualmente en Venezuela como "voto nominal".

gen en distritos electorales individuales. Es decir, cada distrito electoral elige solamente un representante. Los partidos o grupos de electores presentan cada uno un candidato en cada circunscripción. Los ciudadanos al votar indican uno de ellos, y resulta electo aquél que obtenga mayor número de votos. Si se van a elegir doscientos diputados, obtienen los puestos los candidatos ganadores en cada uno de los doscientos distritos electorales en que se dividiría el país. En Inglaterra y Estados Unidos basta la mayoría relativa. En Francia, el sistema mayoritario utilizado hasta las elecciones parlamentarias de 1982, y ahora sustituido por la representación proporcional, requería la mayoría absoluta de los votos, si en algún distrito nadie lograba dicha mayoría se iba a una segunda vuelta en la que participaban sólo los candidatos que hubieran obtenido al menos el 12.5% de los votos en la primera vuelta. Si sólo uno, o ninguno de los candidatos lograba este porcentaje la segunda vuelta se realizaba con los dos candidatos mejor colocados. En la segunda vuelta la mayoría relativa era suficiente para ganar.²⁵

Hoy el uso del sistema mayoritario se reduce a las democracias anglosajonas, ya que en Francia ha sido sustituido por la representación proporcional para las elecciones de la Asamblea Nacional mediante las leyes No. 85-690 y No. 85-691 del 10 de julio de 1985.²⁶

El problema fundamental que presenta el sistema mayoritario, para quienes sostiene que las asambleas legislativas deben reflejar en su integración las preferencias del electorado,²⁷ es que no garantiza en absoluto tal objetivo,

25. G. Burdeau, *Op. Cit.*, p. 608. Dalloz; *Code Electoral*, París, Jurisprudence Générale Dalloz, 1984, p. 118.

26. Dalloz, *Op. Cit.*, p. 107.

27. El principio de que los cuerpos colegiados electos deben reflejar la composición política de quienes los eligen tiene en Venezuela rango constitucional. Está establecido no solo para las elecciones directas, sino incluso para la integración de las Comisiones del Congreso. Es de notar que este principio no ha sido realmente puesto bajo discusión en el actual debate, y, mientras se mantenga, no hay lugar para el sistema mayoritario, como veremos.

sino que por el contrario da origen a una clara sobre-representación de los partidos mayoritarios y tiende a la eliminación política de las minorías de los centros de decisión política, o, al menos, a darles una representación muy inferior a la proporción de la población que los apoya.²⁸ Un ejemplo de este efecto del sistema electoral mayoritario es el caso del Partido Liberal en Gran Bretaña: en los comicios para el Parlamento Europeo celebrados en junio de 1984, el Reino Unido eligió ochenta y un (81) parlamentarios por el sistema mayoritario en circunscripciones uninominales, la coalición del Partido Liberal y el Partido Social Demócrata obtuvo el 19.5% de los votos, sin embargo, no logró ningún puesto.²⁹ Vale la pena contrastar este hecho con lo sucedido en un país de representación proporcional como Italia, donde en los mismos comicios se eligieron también ochenta y un cargos al Parlamento Europeo. El Partido Socialista Italiano logró el 11.2% de los votos, que le produjeron nueve parlamentarios, es decir el 11.1% de los puestos.³⁰ Este extraordinario desfase entre la composición política del electorado y la de los representantes electos que ilustra el caso del Partido Liberal de Gran Bretaña, es característico en el sistema de voto uninominal y prueba claramente como este sistema reduce artificialmente, y en algunos casos hace imposible, la participación institucional de importantes sectores de opinión, menoscabando así gravemente el pluralismo político necesario para el adecuado funcionamiento de la democracia. Significativos grupos sociales son dejados al margen del sistema político, sin voz en los cuerpos deliberantes. Así pues, el voto uninominal no aumenta sino que restringe la influencia política de la comunidad en general frente a la clase dominante y los partidos con ella asociados.

28. M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ta. Edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1970, p. 158.

29. P. Jowett, "Great Britain", *Electoral Studies*, 3, 1984, p. 284.

30. G. Mazzoleni, "Italy", *Electoral Studies*, 3, 1984, p. 296.

Mediante este efecto de exclusión de las minorías el voto uninominal conduce, tal como lo indicó Duverger, hacia el bipartidismo,³¹ al cual aparece insistentemente asociado en la casi totalidad de los países donde aún se practica, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y Canadá.³² Por ello, al contrario de lo sostenido por algunos de sus partidarios venezolanos, el voto uninominal no disminuye el poder de las organizaciones políticas aumentando el del electorado, sino que lo concentra en dos partidos.

La razón por la cual en los Estados Unidos puede hablarse de una influencia del electorado en la selección de los representantes mayor que en países como el nuestro, no es a causa del voto uninominal sino de las primarias que permiten a los simpatizantes partidistas escoger los candidatos. La diferencia la hace la presencia de un elemento de democracia interna en los partidos que está ausente entre nosotros. En el resto de los países de voto uninominal, con partidos de disciplina rígida y sin primarias, los candidatos son designados por las organizaciones políticas, y, está demostrado, además, que en ellos los electores al votar dan prioridad al criterio político sobre el personal. Los candidatos sin partido o anti-partido generalmente son ampliamente derrotados. La tendencia es a votar por el partido cuya política se prefiere aún cuando otro candidato aparezca individualmente superior. Esto, por lo demás, es perfectamente racional; para un partidario del socialismo será siempre preferible depositar el voto por un copartidario de dotes ordinarias y no por un superdotado fascista. La decisión electoral es primero que todo un problema de escoger entre opciones asociadas a intereses distintos o contradictorios, y, sólo en segundo plano, un problema de capacidad personal de los candidatos. Si yo deseo ir al Sur, siempre será mejor un automóvil que vaya en esa dirección,

31. M. Duverger, *Op. cit.*, p. 171.

32. La excepción sería Francia donde gracias al sistema de dos vueltas se han formado dos bloques de partidos en vez del típico bipartidismo.

antes que un avión que se dirija al Oeste. En resumen, es un mito, desmentido por la realidad de los países con sistemas electorales mayoritarios, la creencia de que este sistema "personaliza" la política y reduce el poder de las maquinarias partidistas.

En un país como Venezuela, donde dos (2) partidos predominan a lo largo y ancho del país, obteniendo conjuntamente tres cuartas partes de los votos, un sistema electoral mayoritario reforzaría aún más el bipartidismo dejando al margen de toda representación institucional a la cuarta parte del electorado. En algunos casos, especialmente a nivel de los organismos municipales, la aplicación del voto uninominal puede acabar no sólo con las minorías, sino también con toda oposición. Sería frecuente la situación en la cual el concejo quede totalmente en manos de un partido, con lo cual no es difícil predecir que los abusos y la corrupción, libres del más mínimo control político, se facilitarían aún más. Este control monopartidista de las instituciones municipales sería altamente probable porque lo usual en Venezuela es que el partido que gana unas elecciones lo haga en forma homogénea en todas las áreas del distrito correspondiente, lo cual le garantizaría la victoria en todas las circunscripciones electorales uninominales y en consecuencia se adjudicaría todos los puestos. Se puede tomar como un indicador el hecho de que en las elecciones municipales de 1984, Acción Democrática ganó todos y cada uno de los Municipios del Distrito Maracaibo, y en caso de votación uninominal seguramente habría logrado todos los cargos.

Para ilustrar un poco más las probables consecuencias del voto uninominal en Venezuela podríamos hacer el ejercicio de aplicar este sistema electoral a los resultados de 1983, tomando como distritos electorales uninominales las parroquias del Distrito Federal, los Territorios Federales y los Distritos Políticos de los Estados.³³ Es un ejem-

33. Consejo Supremo Electoral, *Elecciones 1983*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1984; pp. 47-500.

plo ficticio, no ajustado a lo que sería la nueva división político-electoral del país en caso de aplicarse un sistema mayoritario, sin embargo, nos parece suficientemente bueno para sugerir lo que pasaría a nivel de la Cámara de Diputados si se produce este cambio de fórmula electoral. Supongamos, pues, que los Distritos de los Estados, las Párroquias del Distrito Federal y los Territorios Federales son circunscripciones electorales uninominales para la elección de Diputados al Congreso. En ese caso, en las elecciones de 1983 Acción Democrática hubiera obtenido 217 Diputados, COPEI 7, y los demás ninguno. Acción Democrática con el 49.9% de los votos habría logrado el 96.8% de los puestos. COPEI con el 28.68% de los votos habría tenido que conformarse con el 3.2% de los Diputados, mientras que el resto de los partidos, con el 21.42% de los sufragios, quedarían sin representación. Debe apuntarse que el actual mecanismo de los Diputados Adicionales no sería en absoluto capaz de corregir esta distorsión, como es por lo demás obvio. Nuestro experimento sugiere que un sistema uninominal produciría instituciones casi monocolors, muy cercanas al monopartidismo. La razón de este fenómeno es que, a diferencia de países como Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña, en Venezuela las preferencias políticas se distribuyen uniformemente en todo el territorio como lo evidencia el resultado electoral por distritos, de modo que quien gane en el país como un todo, lo haría también en la casi totalidad de las circunscripciones electorales uninominales, asumiendo así, por cinco años, un poder poco menos que incontrolado. O, en todo caso, mucho menos sujeto a la vigilancia de la oposición que el de ahora.

En resumen, nuestras objeciones a la implantación de un sistema mayoritario en Venezuela son las siguientes: a) excluiría a las minorías de toda participación institucional; b) en nuestro país daría origen a organismos monocolors donde la oposición no estaría representada; c) es mucho más proclive que el sistema de representación proporcional a darle mayoría absoluta en los cuerpos

deliberantes a quienes no la tienen en el país.³⁴

B. EL VOTO PREFERENCIAL

En cuanto al voto nominal, más propiamente llamado de representación proporcional personalizada o voto preferencial, es un método que permite a los electores determinar con sus votos no sólo los puestos que corresponderán a cada partido, sino también las personas que ocuparán dichos cargos. En la boleta de votación, junto a los símbolos de cada organización política, se coloca la lista de sus respectivos candidatos. Cada persona selecciona un partido y luego marca cuáles de los candidatos propuestos por dicha organización prefiere.

Este sistema de representación proporcional personalizada es el más difundido en Europa Occidental, y presenta diversas variantes.³⁵ En el caso italiano, por ejemplo, dependiendo de si se van a elegir menos o más de quince puestos, al elector se le permite señalar, dentro de la lista del partido por el que vota, tres o cuatro candidatos de su preferencia. Los candidatos que reciban mayor número de preferencias resultan electos para ocupar los cargos que correspondan a su partido en la circunscripción a que pertenecen.³⁶ Un problema de esta modalidad italiana es que no permite al elector señalar un orden entre sus preferencias, de forma que el resultado final puede no corresponder

34. Más aún, el sistema mayoritario no es extraño al caso de que un partido que pierde las elecciones en número de votos, sin embargo obtiene mayoría en el Parlamento. Así sucedió en las elecciones de 1981 en Nueva Zelanda. El Partido Nacional con 38.8% de los votos, logró el 51.1% de los puestos en el Parlamento. Por su parte, el Partido Laborista que ganó las elecciones con 39% de los votos, finalizó en la oposición a causa del sistema mayoritario. T. Mackie, R. Rose; "General Elections in Western Nations during 1981", *European Journal of Political Research*, September 1982, 3, p. 338.

35. A. Mc Laren Castairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London, George Allen and Unwin, 1980, p. 32.

36. *Ibid.*

realmente a la intención de los votantes. Esto aparece resuelto en el caso noruego donde los electores indican un orden de prioridad entre los candidatos a los que dan sus preferencias. La adjudicación de los puestos del partido entre los postulados se hace de la siguiente manera: el candidato con más preferencias para el primer lugar ocupa el primero de los puestos del partido; entre los restantes candidatos, aquél con más preferencias para primero y segundo obtendrá el segundo cargo, y así sucesivamente hasta cubrir todos los cargos que proporcionalmente correspondieron al partido de acuerdo a su votación.³⁷ El escrutinio es laborioso, pero está lejos de ser imposible como lo demuestra la experiencia europea, donde, por cierto, no se usan máquinas electorales.

El voto nominal de introducirse en Venezuela ampliaría el marco de posibilidades que hoy tienen los votantes. Estos últimos asumirían, quitándole a los comités partidistas, la facultad de elegir a las personas que representarán al partido en los cuerpos deliberantes. Como resultado, podría esperarse que los candidatos electos se preocupen menos por complacer a las direcciones de los partidos y más por satisfacer a los electores. Por ésto, es indudablemente una reforma positiva.

Ahora, para que la introducción del voto nominal surta efectos beneficiosos debe hacerse dentro del marco de la representación proporcional, eliminando las distorsiones que hoy se producen en favor de los partidos mayoritarios,³⁸ o, al menos, sin aumentar dichas distorsiones ni menoscabar la proporcionalidad que hoy tenemos. Decimos ésto porque en el "Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal" presentado ante la Cámara de Diputados el 25 de enero de 1984 por la Fracción Parlamentaria del Partido Social Cristiano COPEI, se propone, en el artículo 22 del proyecto, el voto

37. *Ibid.*, p. 34.

38. J. E. Molina, "La Desproporcionalidad de nuestra Representación Proporcional", *Panorama*, 1 febrero 1984, pp. 5.

preferencial sin especificar su modalidad y para aplicarlo en distritos electorales de dos o al máximo tres cargos cada uno. Es conocido que la proporcionalidad de un sistema electoral está en relación directa con el tamaño de las circunscripciones electorales. Mientras menos cargos se eligen en cada circunscripción menor será la proporcionalidad y viceversa.³⁹ Reduciendo la magnitud de los distritos electorales a dos o tres cargos, como propone el proyecto comentado, se produciría un efecto parecido al del voto uninominal, es decir, se reduciría la presencia en los concejos a dos partidos, Acción Democrática y COPEI, eliminando a las minorías, y acabando en la práctica con toda representación proporcional.

Resumiendo lo dicho en relación al establecimiento en Venezuela de la representación proporcional personalizada podemos indicar que la misma constituiría un avance desde el punto de vista de la influencia política de los ciudadanos, por cuanto permite atemperar el peso de las burocracias partidistas sobre la representación parlamentaria. A pesar de ello, su efecto no sería muy grande porque, en definitiva, por sí sola no pondría fin al modelo de representación pura existente en el país. La reforma electoral en los términos arriba indicados aumentaría el poder de selección de los ciudadanos, pero no modificaría la autonomía de los representantes entre una elección y otra, ni tampoco otorgaría a los electores la facultad de tomar directamente medidas relativas a la política a seguir por el gobierno.

En realidad una reforma electoral no puede más que mejorar los mecanismos a través de los cuales se escogen los representantes, de modo que estos últimos reflejen más fielmente las preferencias políticas e individuales de los votantes. Para lograr que las decisiones del gobierno puedan ser controladas o dirigidas por el público se requiere algo más que una reforma electoral. Para lograr este objetivo

39. D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1975, pp. 114-125.

resulta necesario descartar el esquema representativo puro y moverse hacia la representación participativa.

2. LA REPRESENTACION PARTICIPATIVA

De las distintas vías para incrementar la influencia del electorado en las orientaciones políticas del Estado la que pareciera adaptarse mejor al esquema institucional existente en las democracias representativas contemporáneas es el referéndum. De los mecanismos conocidos para el control y dirección de los gobernantes por los gobernados es el más extendido a escala nacional y local entre las democracias modernas. El referéndum es utilizado con relativa frecuencia a nivel nacional no sólo en Suiza, donde forma parte de la vida política ordinaria, sino también en otros países como Italia, y existen experiencias recientes en otros Estados.⁴⁰ Lo mismo no podría decirse ni del mandato imperativo ni de la revocatoria. Además, como es conocido, si se quisiera hacer uso extensivo de estos últimos habría graves dificultades para su funcionamiento práctico. Por ejemplo, la revocatoria individual o *recall* no parece compatible con la representación proporcional.

El referéndum presenta la ventaja de que puede ser utilizado tanto para dirigir como para controlar la actividad de los representantes políticos. Para las tareas de control resulta idóneo el referéndum abrogativo, a la manera como se practica en Italia.⁴¹ Consiste en que un número determinado de electores puede solicitar se someta a votación popular una ley dictada por el Parlamento. De esta forma la colectividad tiene la oportunidad de dejar sin efecto las medidas tomadas por sus representantes en contra de la opinión mayoritaria de la población, con lo cual

40. Sobre el uso del referéndum en la Democracia Moderna puede consultarse: D. Butler, A. Panney, "Referendums", *Op. cit.*

41. Camera dei Deputati, *II Referendum Abrogativo in Italia*, Roma, Camera dei Deputati, Segreteria Generale, 1981, p.p. 130-204.

umentan las probabilidades de que el ordenamiento jurídico vigente cuente con el apoyo real, y no sólo formal del electorado, ya que este último posee la facultad de abrogar las normas con las que no esté de acuerdo.

El control mediante el referéndum abrogativo no tiene necesariamente que limitarse, como ha sido hasta ahora el caso en los países donde se ha aplicado, a la actividad parlamentaria sino que podría extenderse a los actos de efectos generales emanados del Poder Ejecutivo. Esto nos parece importante dado el creciente papel normativo de este último en las democracias modernas tanto por la vía de los decretos leyes, como mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria.

La función de dirección, es decir la de trazar los lineamientos para la acción del Estado puede canalizarse a través de la iniciativa popular vinculante, la cual permitiría utilizar el referéndum para dictar normas jurídicas en materias fundamentales. La iniciativa popular vinculante consistiría en que un número determinado de electores estaría facultado para proponer al Congreso la adopción de normas legales o constitucionales, según el caso, que de no ser sancionadas por el poder legislativo ordinario serían sometidas a referéndum. El procedimiento sería el siguiente: el número de electores fijado en la ley, debidamente identificados, presentan ante las Cámaras Legislativas un proyecto de Ley. Estas lo discuten sancionándolo, rechazándolo o proponiéndole modificaciones sutanciales. En los dos últimos casos el proyecto debe ser sometido al voto popular para que la comunidad decida si lo aprueba como fue presentado, lo rechaza, o lo aprueba con las modificaciones introducidas por el Congreso, si las hubiere. Este mecanismo permitiría a la comunidad imponerle a los gobernantes determinadas orientaciones políticas, fijarles prioridades para la acción gubernamental, y, en fin, contribuir directa y eficazmente a la dirección del país ejercien-

do realmente la soberanía que hasta ahora ha poseído sólo de nombre.⁴²

Combinando la iniciativa popular vinculante y el referéndum abrogativo la población podría adquirir poder de dirección y control sobre sus representantes. Podría darles orientaciones obligatorias y también dejar sin efecto medidas impopulares. Por otra parte, un régimen de representación participativa de este estilo puede comenzar con una intensidad baja e ir desarrollándose a medida que la situación política sea propicia para ello.

En lo que respecta a Venezuela, la representación participativa pudiera implantarse primero a nivel del gobierno municipal, para lo cual no sería necesaria una enmienda constitucional y posteriormente, una vez arraigada allí, llevarla a nivel nacional modificando el procedimiento para la formación de las leyes previsto por la norma fundamental.

42. M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., p.p. 177.

CAPITULO 4

CONCLUSIONES

La participación política es un elemento indispensable a tomar en cuenta al plantearse cualquier evaluación del modelo democrático existente con miras a su perfeccionamiento. Para esta evaluación es particularmente importante considerar la efectividad de la participación política del electorado y las posibilidades que brinda el orden institucional existente para su intensificación y profundización. En este sentido, el análisis realizado en este trabajo nos lleva a la conclusión de que en la democracia exclusivamente representativa la efectividad de la participación ciudadana es limitada, y presenta serios obstáculos para su desarrollo. Las razones en que hemos fundamentado esta última afirmación no atañen a condiciones particulares de Venezuela, sino que tienen que ver con las características propias del régimen de representación pura. Esto nos permite decir que el proceso de profundización de la democracia, no sólo en Venezuela sino en general, requiere una revisión a fondo del esquema existente para las relaciones entre gobernantes y gobernados, con particular énfasis en el abandono del modelo exclusivamente representativo.

Abandonar el modelo exclusivamente representativo no implica apartarse totalmente del gobierno representativo. Se dejaría de lado la representación pura para ensayar la representación participativa. En esta última la mayoría de las decisiones del proceso político todavía serían tomadas por gobernantes electos, pero dentro de orientaciones aprobadas expresamente por la comunidad, la cual tendría la facultad de ejercer también el control a posteriori sobre la actividad de sus representantes.

INDICE

<i>Presentación</i>	7
Introducción	9
 Capítulo 1	
Representación y participación en Venezuela	13
 Capítulo 2	
Efectos de la representación pura en el sistema político venezolano	29
1. Soberanía de los partidos	30
2. Excesiva influencia de grupos minoritarios	31
 Capítulo 3	
Profundizar la democracia	35
1. Participación política y reforma electoral	35
A. El sistema mayoritario	36
B. El voto preferencial	42
2. La representación participativa	45
 Capítulo 4	
Conclusiones	49

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Consejo Directivo:

Thomas Buergenthal
Presidente

Marco Monroy Cabra
Vicepresidente

Carlos Roberto Reina
Vicepresidente

María Elena Alves
Allan Brewer - Carías
Margaret E. Crahan
Carmen Delgado Votaw
Tom J. Farer
Eduardo Jiménez de Aréchaga
Emilio Mignone
Jorge A. Montero
Gonzalo Ortiz Martín
Eduardo Ortiz Ortiz
César Sepúlveda
Louis Sohn
Rodolfo Stavenhagen
Walter Tarnopolsky
Cristian Tattenbach
Diego Uribe Vargas
Fernando Volio Jiménez

Miembros Ex-Oficio

Pedro Nikken
Rodolfo E. Piza E.
Rafael Nieto
Jorge Hernández
Héctor Fix Zamudio

Director Ejecutivo

Héctor Gros Espiell

Directora Ejecutiva Adjunta

Sonia Picado S.

Cuadernos de CAPEL. No. 1 KAPLAN MARCOS, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea*. No. 2 ROSADA HÉCTOR, *Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*. No. 3 SACHICA LUIS CARLOS, *Democracia, Representación y Participación*. No. 4 SADEK MARÍA TERESA y BORGES CHEIBUB JOSÉ ANTONIO, *Educación y Ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil*. No. 5 ROSENBERG B. MARK, *¿Democracia en Centroamérica?* No. 6 OLIART FRANCISCO, *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina*. No. 7 BIDART CAMPOS GERMAN J., *Legitimidad de los procesos electorales*. No. 8 FERNÁNDEZ MARIO, *Sistemas electorales: sus problemas y opciones para la democracia chilena*. No. 9 BUTTÉN VARONA NELSON, BREA FRANCO JULIO, CAMPILLO PÉREZ JULIO y SILIÉ GATÓN JOSÉ A., *Legislación Electoral de la República Dominicana*. No. 10 MOLINA JOSÉ ENRIQUE, *Democracia representativa y participación política en Venezuela*.

PRÓXIMOS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN:

SÁNCHEZ AGESTA LUIS, *Democracia y procesos electorales*.

VALADÉS DIEGO, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos*.

GARCÍA LAGUARDIA JORGE MARIO, *El régimen constitucional de los partidos políticos en América Latina*.

LIBROS:

COLOMBIA, MÉXICO, PANAMÁ, VENEZUELA Y CENTROAMÉRICA: **LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA**, varios autores.

DE PRÓXIMA APARICIÓN:

CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA VIGENTES EN 1985, con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

EL PROTOCOLO DE TIKAL, documentos constitutivos de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.

RIAL JUAN, *Uruguay: elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*.

LEGISLACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE.

Separata, varios autores. Con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

CAPEL
Apartado Postal 10081
1000 San José, Costa Rica
Telex: 2233 ABOCIS CR
Teléfonos
34-09-54 —34-09-55