

LA DEMOCRACIA VENEZOLANA FRENTE A LA PARTICIPACION POLITICA *

Carlos M. Ayala Corao

Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo
Universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.

INTRODUCCION

El derrocamiento de la dictadura perejimenista y el establecimiento de la democracia venezolana en 1958, respondieron al proyecto político de establecer una democracia representativa con un régimen de elecciones libres. Dicho proyecto, contenido, al menos formalmente, en el Pacto de Punto Fijo, permitió la celebración de elecciones libres en diciembre de 1958 para la elección de Presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la República, miembros (diputados) a las Asambleas Legislativas y miembros (concejales) a los Concejos Municipales.

Las experiencias vividas en los años cuarenta, y particularmente en 1946 y 1947, recomendaron asimismo que dicho régimen se sustentara sobre un inequívoco sistema de partidos políticos fuertes, que si bien compitieran libremente en el juego electoral, no llegasen a enfrentamientos extremos.

En este sentido, la Constitución aprobada en 1961, recogió esos principios (democracia representativa, elecciones libres y partidos políticos), elevándolos al rango normativo-constitucional.

Un instrumento ejecutivo fundamental para llevar a cabo dicho proyecto político, ha sido el régimen electoral de distritos plurinominales, mediante votaciones en listas cerradas y bloqueadas, para la elección de representantes a los cuerpos deliberantes (Congreso, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales). Más aún, hasta las elecciones municipales de 1973 los electores sellaban una sola tarjeta pequeña del partido, con la cual elegían diputados y senadores nacionales, diputados estatales y concejales. Sólo a partir de las elecciones municipales

* Conferencia pronunciada en el Aula Magna de la Universidad Católica Andrés Bello en el evento «Encuentro de la Sociedad Civil», Caracas, mayo 1993.

de 1979 se separó por primera vez la elección de concejales; luego, en las elecciones municipales de 1989 se adoptó, además, un sistema nominal peculiar para elegir concejales; y, por último, en las elecciones municipales de 1992 se adoptó un sistema de elección uninominal del 66% de los candidatos a concejales —siendo electo el resto por el sistema tradicional D'Hondt adaptado de representación proporcional—. No obstante estos relativos avances, aún en las elecciones nacionales de 1988, los electores votamos en una sola tarjeta pequeña para unas listas plurinominales cerradas y bloqueadas de senadores y diputados nacionales y diputados estatales.

A pesar de los cambios que se vienen efectuando en la ley electoral para las próximas elecciones a los cuerpos deliberantes nacional y estatales de diciembre de 1993, ante la ausencia de argumentos políticos de peso por parte de la mayoría parlamentaria para oponerse al sistema uninominal —con sus convenientes e inconvenientes—, la discusión se ha reducido a un argumento legal: su implementación total, al menos a nivel nacional, estaría prohibida, en virtud del principio electoral de representación proporcional de las minorías consagrado en la Constitución (ver artículo 113, Constitución y artículo 1, enmienda n.º 2, de la Constitución).

Ahora bien, el hecho es que a lo largo de estos treinta y cinco años de vida democrática, el sistema electoral y de partidos se ha deformado profundamente, trayendo consigo consecuencias inmensurables. En efecto, los partidos políticos se han venido cerrando como instrumentos de participación política, sus dirigentes se han convertido en directivos de la burocracia partidista, y la corrupción ha llegado a ser una herramienta esencial para el financiamiento de los partidos y sus campañas. Además de ello, el sistema electoral de distritos plurinominales por listas cerradas y bloqueadas, ha propiciado la desvinculación entre electores y elegidos, entre gobernados y gobernantes. La estructura política se ha convertido paulatinamente en un sistema cerrado, oligárquico y, por tanto, poco participativo, donde en definitiva se ha roto la correa de transmisión entre el pueblo y el poder que eran los partidos. Por otro lado, los propios partidos políticos internamente han seguido la ley de hierro de las oligarquías, cerrándose a los principios más elementales de democracia interna, y pasando a ser dirigidos por un grupo cerrado de directivos con ausencia de *inputs* de la voluntad popular. Se trata, por tanto, de dos poleas que giran aisladamente sin fórmula de conexión: pueblo y poder político. Esta dramática situación ha llevado a los partidos políticos a ser el centro único de poder, desplazando y excluyendo a la propia sociedad civil. Así, la democracia ha terminado por convertirse en una especie de partidocracia, es decir, en el gobierno de los partidos, por los partidos y para los partidos. En otras palabras, los partidos, de instrumento esencial para la democracia, han terminado convirtiéndose en un fin en sí mismos.

Esa desvinculación e irresponsabilidad de los elegidos frente a los electores, antes descrita, si bien comenzó siendo un mero fenómeno de

crisis de representación, a raíz de los acontecimientos sociopolíticos de febrero de 1989 y de los intentos de golpe de Estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, se evidenció una crisis más profunda, que llegó a las raíces mismas de la legitimidad del sistema.

Esta situación ha generado al mismo tiempo, sin embargo, una toma de conciencia por parte de los ciudadanos, de su rol importante en el diseño y ejecución de las medidas para superar la crisis de nuestra democracia. Es indudable que el ciudadano venezolano quiere vivir en democracia, pero democráticamente, es decir, participando, eligiendo de verdad y siendo tenido en cuenta por sus representantes, respetado por el poder y con capacidad para ejercer sus derechos. Una encuesta exclusiva recientemente realizada por la firma Ghersy Quintero-BSB de Venezuela, para el diario *El Nacional*, dio como resultado que el setenta y seis por ciento (76%) de los ciudadanos apoya la convocatoria periódica de plebiscitos como vía de consulta de la opinión nacional antes de la toma de grandes decisiones por el Ejecutivo.

En este sentido resultan plausibles esfuerzos como el presente encuentro organizado entre la Conferencia Episcopal Venezolana y la UCAB, para reunir a integrantes y representantes de la sociedad civil, a fin de organizar el diálogo entre sus miembros y ordenar su agenda de propuestas.

La crisis democrática venezolana sólo se podrá resolver con más y mejor democracia, y no cerrándose a los cambios democráticos para preservar privilegios y encomiendas. La democracia venezolana requiere su verdadera sinceración y profundización, en diversos aspectos tales como: 1. La democratización de los partidos políticos (en este sentido, luce muy saludable el avance que significó el proceso de elección popular abierto y directo por todos los electores, del candidato presidencial de Copei que celebró dicho partido el día 25 de abril de 1993). 2. La descentralización del poder público nacional, mediante la transferencia de competencias y los Estados y Municipios. 3. El fortalecimiento de la sociedad civil y las organizaciones intermedias verdaderamente democráticas (por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales). 4. La reforma del régimen electoral para convertirlo en un sistema más representativo; y el establecimiento de mecanismos de relación y comunicación entre electores y elegidos. 5. El establecimiento de mecanismos de participación política de los ciudadanos. Respecto a ese último aspecto, en la presente ponencia se propone la necesidad de introducir instituciones de democracia participativa en el seno de la democracia venezolana, con la finalidad de que ésta se pueda convertir en una verdadera democracia de, por y para el pueblo. Es decir, se propone que el pueblo como titular de la soberanía pueda ejercerla no sólo indirectamente, a través de sus representantes electos, sino también directamente, a través de los diversos mecanismos de la democracia participativa.

Sin embargo, no se trata de sustituir a los gobernantes y representantes en general, por un impensable e impracticable gobierno asam-

bleísta o del pueblo en sesión permanente. Se trata de comenzar a formar una cultura para la democracia de «representación participativa», donde si bien las decisiones seguirán estando fundamentalmente en los representantes, ello será compatible con el ejercicio de iniciativas y controles directos por parte de los ciudadanos.

I. EL ESQUEMA FORMAL DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La Constitución de 1961 desde su inicio define al gobierno de Venezuela como «representativo» —mas no participativo—:

«*Artículo 3:* El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo y responsable y alternativo.»

Dicho concepto es ratificado en el principio de democracia representativa como expresión de la soberanía popular ejercida a través del sufragio, en los términos siguientes:

«*Artículo 4:* La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.»

En este contexto, la participación política se concibe únicamente en términos representativos a través de los partidos políticos al expresar:

«*Artículo 114:* Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el 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 ante la ley.»

En base a este esquema constitucional, no es entonces inexplicable que el sufragio haya sido hasta la fecha el acto central de la práctica democrática venezolana. Mediante éste, el pueblo ha participado —cada cinco años— en la elección de: Presidente de la República, senadores y diputados del Congreso de la República; miembros (diputados) de las Asambleas Legislativas, y miembros (concejales) de los Concejos Municipales. A partir de las elecciones de diciembre de 1989, el período de los poderes públicos estatal y municipal ha quedado reducido a tres años —con la excepción transitoria de las Asambleas Legislativas—, y al esquema anterior se añade la elección de los gobernadores de Estado y los alcaldes municipales. Durante el último trienio 89-92, los territorios federales (Amazonas y Delta Amacuro) fueron elevados por ley a la categoría formal de Estado; con lo cual, en las elecciones estatales celebra-

das en diciembre de 1992 fueron igualmente electos, por primera vez, los gobernadores en esos nuevos Estados, y asimismo fueron creadas las Asambleas Legislativas y electos por primera vez los diputados correspondientes a estas entidades. Con lo cual, podemos concluir señalando que el esquema de democracia representativa ha quedado completado en Venezuela, con la elección popular de los representantes de los órganos fundamentales del Poder Legislativo y Ejecutivo a nivel nacional, estatal y municipal.

Indudablemente que este control político electoral es, quizá, el más importante en el concepto primario de democracia; sin embargo, este control, además de las imperfecciones del sistema electoral señaladas en la introducción del presente trabajo, si bien es necesario, no es suficiente. En efecto, concluida la elección de las autoridades, la facultad de escoger las orientaciones políticas a seguir en el manejo del Estado escapa totalmente a la ciudadanía, pues pasa a ser ejercida en forma exclusiva y excluyente por los partidos políticos y sus representantes electos y designados. Esta situación genera no sólo una ruptura del concepto democrático de representación, sino también una evidente falta de control de los gobernados sobre los gobernantes; lo cual, en no pocos casos, es causa de ineficiencia en la gestión de los asuntos públicos, así como de corrupción. De allí la importancia de complementar el esquema de democracia puramente representativa, con instituciones que permitan la participación directa de los ciudadanos en la orientación de las decisiones políticas.

Nuestra Constitución, en este sentido, apenas contiene a nivel nacional dos instituciones participativas: el referéndum, limitado a la reforma general de la Constitución (art. 26, ordinal 4.º), y la iniciativa legislativa popular de 20.000 electores (art. 165, ordinal 5.º) —pero sin la posibilidad de controlar sus resultados.

II. EL DERECHO DE PARTICIPACION

A pesar de que la democracia participativa no está expresamente regulada en nuestro texto fundamental, dado el carácter sustancialmente democrático de nuestro sistema político constitucional (art. 3), podemos afirmar que el derecho de los ciudadanos a participar en la actividad administrativa es un «derecho inherente a la persona humana». Nuestra Constitución señala en el artículo 50:

«La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.»

Como puede observarse, nuestra Constitución no limita los derechos constitucionales a aquellos señalados expresamente en ella, sino que admite como tales a todos aquellos derechos inherentes a la persona humana, aunque no figuren como señalados expresamente en su texto. Entre estos derechos se encuentran aquellos consagrados en los diferentes tratados, acuerdos y convenios internacionales celebrados y ratificados por el país. En este sentido, el llamado «derecho de participación» se encuentra expresamente consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 20) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23). Conforme a estos instrumentos, toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos de su país, bien sea directamente o por medio de representantes escogidos libremente. Esta última forma de participación representativa, está suficientemente reglamentada en los instrumentos legislativos nacionales, que consagran y desarrollan el derecho al sufragio (vgr., Ley Orgánica del Sufragio). Sin embargo, la participación directa de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas a nivel nacional, no tiene consagración ni, por tanto, desarrollo en nuestro sistema, como quedó señalado. No obstante, dicha participación, como se verá más adelante, sí se encuentra regulada a nivel municipal en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Se trata, por tanto, de plantear la participación del ciudadano como miembro de una comunidad *uti socius, uti cives*, como simplemente afectado por el interés general —excluyendo de este concepto la intervención del ciudadano en la Administración como parte de un procedimiento, por ser titular de derechos o intereses propios *uti singulus*, regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

III. LAS DOS TEORIAS DEMOCRATICAS: LA TEORIA ELITISTA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA TEORIA PARTICIPACIONISTA DE LA DEMOCRACIA

1. *La teoría elitista y la democracia representativa*

Como lo ha expuesto extensivamente Humberto Nogueira, el modelo democrático se ha confundido, en algunos autores que conforman la corriente de la teoría elitista de la democracia, con un sistema estrictamente político, sólo en el conjunto de reglas en virtud de las cuales el poder es conferido y ejercido. Se trata sólo de un método sin contenido y sin fines.

Como decía Lord Brougham, la esencia de la representación «consiste en que el pueblo debe renunciar a su poder y entregarlo, por un tiempo, a un diputado elegido popularmente. Es éste quien debe realizar aquellas tareas gubernativas que, si no fuera por esa transferencia,

debería realizarlo el pueblo mismo. No se da representación donde los constituyentes retienen el control para actuar por sí mismos. Pueden comunicarse con su delegado... pero es él quien debe actuar por ellos, no ellos mismos».

En el mismo sentido, Juan Jacobo Rousseau, en el *Contrato Social*, critica el régimen representativo del parlamentarismo inglés: «el pueblo inglés se considera libre, pero se engaña seriamente. Es libre sólo en el momento en que elige a los miembros del parlamento. Tan pronto como son elegidos, revierte a su servidumbre y queda anulado».

En la teoría elitista, los ciudadanos participan en la selección de las élites que ocuparán el poder, pero ellos no deciden directamente ni controlan efectivamente la actividad de los gobernantes, el pueblo pierde los beneficios de la decisión directa y enajena su capacidad de autodeterminación.

La democracia representativa fue justificada racionalmente por Montesquieu, quien señaló que el pueblo no tiene la preparación suficiente para poder decidir en detalle los problemas que plantea el gobierno de un Estado, como asimismo no tendría el tiempo suficiente para poder hacerlo. Sin perjuicio de ello, el pueblo está capacitado para elegir por sí mismo a los ciudadanos que por su experiencia, conocimientos o cultura puedan decidir por ellos los asuntos públicos.

Los representantes actúan en nombre de la nación y sus actos tienen la misma fuerza que si hubiere actuado el pueblo. A su vez, el mandato que ellos reciben al ser elegidos es un mandato dado por la nación, siendo el elegido un representante de la nación y no de los electores o ciudadanos que lo eligieron en una circunscripción determinada, lo cual hace que dicho mandato es irrevocable hasta el término del período por el cual el representante fue elegido.

Los representantes, una vez elegidos, disponen de libertad absoluta para decidir lo que ellos consideren conveniente en nombre de la nación, sin control alguno de parte de los ciudadanos durante el ejercicio de su mandato, todo lo que es coherente con la idea de que el pueblo es incapaz de gobernarse a sí mismo. Los representados sólo pueden, al término del período, cambiar a los representantes por otros, si consideran que su tarea no la han desarrollado bien.

Sin lugar a dudas, esta concepción del mandato representativo puro ha sufrido una profunda modificación en el presente siglo, por el refuerzo constante de los partidos políticos. La elección de un hombre es cada vez más reemplazada por la opción en favor de un partido y su correspondiente programa de acción política, dando lugar a lo que se ha conocido como el «Estado de Partidos». Los representantes que son elegidos dentro de las listas presentadas por los partidos políticos ya no son absolutamente independientes en su actuar, como lo sostiene la teoría del mandato representativo, sino que son dependientes en parte de su partido y su programa, sobre todo si quieren ser reelegidos, ya que, de lo contrario, el partido no lo incluirá en su próxima lista electoral y no le otorgará su concurso material y financiero.

Así, la democracia representativa implica la participación de los ciudadanos en el proceso político para el solo efecto de elegir sus representantes a través del proceso electoral, sin tener ninguna injerencia directa en las decisiones de los representantes, quienes actúan en nombre de la nación y sus decisiones se presumen que son el querer de la nación.

Ahora bien, si a la teoría elitista y de la democracia representativa le añadimos un sistema electoral por listas cerradas y bloqueadas y un sistema de partidos políticos encerrados, oligarquizados y con poca democracia interna, es fácil prever la deformación partidocrática, no representativa y, en definitiva, pseudodemocrática que se genera. Véase el caso venezolano.

2. *La teoría participacionista y la democracia semidirecta*

Como lo ha expuesto igualmente Nogueira, la teoría participacionista de la democracia considera que deben acortarse las distancias entre gobernantes y gobernados, que más que en un elector de élites gobernantes el ciudadano debe ser gestor de su vida y participante activo en las decisiones políticas. Se plantea el Estado como un promotor del bien común, que se preocupa por los derechos sociales y económicos, como complementarios de los derechos políticos. Se plantea, asimismo, el problema del paso de la igualdad jurídica y política también a una igualdad de oportunidades, el derecho de propiedad pierde el carácter individualista y pasa a tener una función social.

La necesidad de reducir las distancias entre la democracia política y la democracia social y económica, lleva a plantear la necesidad de complementar los mecanismos representativos en el plano político con manifestaciones de democracia directa, como asimismo introducir la participación en el plano cultural, social y económico.

A su vez, la democracia participativa refuerza la democracia representativa en la medida que el acto de participación educa a la gente en la posibilidad y en el carácter deseable de la tolerancia y el respeto mutuo, como una disposición para el discernimiento crítico de las personas. La participación democrática tiene así importancia como modelo de autoeducación.

Cabe recordar que el objetivo fundamental de la vida política es la participación y no la representación, ésta es sólo un mecanismo instrumental de suplencia cuando la participación directa no es posible.

Sin embargo, la participación política no son sólo las acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan influenciar o apoyar al gobierno, sino que es todo proceso desarrollado dentro de una organización mediante el cual los subordinados influyen o afectan las decisiones de los superiores.

Así, la democracia semidirecta o mixta se caracteriza por una combinación equilibrada de técnicas de democracia representativa y de

democracia directa, superando los problemas del mandato imperativo creados por esta última. La democracia semidirecta permite al pueblo tomar las decisiones políticas más importantes que afectan al Estado por medio de mecanismos como el plebiscito o referéndum, siendo las otras adoptadas por las autoridades ejecutivas y legislativas elegidas por el pueblo (gobierno y parlamento), las cuales están sometidas al control permanente del pueblo a través de diferentes técnicas. De esta manera, los representantes no están sometidos al mandato imperativo, pero tampoco pueden actuar libremente como ellos quisieran una vez elegidos, pues la ciudadanía controla permanentemente su actuar, pudiendo desautorizar algunas de sus actuaciones o decisiones.

IV. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA

El fenómeno de la participación política de los ciudadanos excede su particularización o ejercicio en un momento determinado y mediante un mecanismo específico. Se trata de una forma de concebir la vida democrática y el poder mismo, como hemos visto. Se trata, en definitiva, de una cultura democrática.

Los mecanismos de participación política son diversos y complejos. Indudablemente que en términos generales la participación ciudadana en el sufragio o elección de sus representantes es el primer y más importante mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden participar (indirectamente) en la vida política. Ahora bien, nos interesa resaltar los principales mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar directamente en la iniciativa y control de las decisiones adoptadas por los centros de gobierno tanto legislativos como ejecutivos.

Los mecanismos de participación pueden ser de carácter «institucional», los cuales consisten en la incorporación ciudadana en el proceso de toma de decisiones; en otros casos se trata de instrumentos de participación «no institucional», es decir, en el exterior de los procesos institucionales de decisión gubernamental, con la intención de influir en ellos, pero sin formar parte de los mismos. Dentro de la participación propiamente institucional pueden distinguirse a su vez dos clases, según el tipo de influencia que el mecanismo participativo otorga a la ciudadanía: la participación «decisiva», en la cual se producen decisiones vinculantes para los gobernantes; mientras que en la participación «consultiva» las decisiones ciudadanas no son vinculantes para los gobernantes. La participación institucional también puede calificarse en: «directa» e «indirecta». En la primera los electores toman la decisión mediante votación universal, con intervención de cada uno de sus miembros, y en la segunda se designan representantes o mandatarios para que tomen parte de la actividad en cuestión.

Los mecanismos específicos de participación democrática más importantes han sido descritos por García Pelayo, así:

1. *Referéndum*: derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias. El referéndum puede ser de las siguientes clases:

a) Obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

b) Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello; por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras o del jefe del Estado.

c) De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionatoria de las leyes (ordinariamente, el jefe del Estado).

d) Consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

2. *Iniciativa*: derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de la invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto de ley, se llama iniciativa formulada.

Un caso peculiar de iniciativa es el de la denominada «legislación directa», descrita en los Estados Unidos por Magleby como el proceso mediante el cual los electores deciden directamente los asuntos del sistema público, al votar por proposiciones de papeletas. Así, los mismos electores pueden actuar como legisladores, como es el caso en los Estados de los Estados Unidos de América que cuentan con el sistema de iniciativas y referéndum popular. Llama la atención dentro de estos tipos de legislación directa, los dos tipos de iniciativa, la directa y la indirecta:

a) *Iniciativa directa*: Los electores proponen enmiendas constitucionales y leyes que presentan directamente al electorado para su aprobación o rechazo, pero lo más importante: sin ningún tipo de trámite por parte de la legislatura. De resultar aprobados en la votación, los proyectos presentados adquieren directamente fuerza y vigencia de enmiendas constitucionales o leyes, según sea el caso.

b) *Iniciativa indirecta*: Los electores tienen la capacidad para proponer leyes mediante una solicitud, antes de una fecha determinada para una sesión ordinaria de la legislatura. Si pasado un tiempo determinado la ley no ha sido aprobada por la legislatura, o si la legislatura ha modificado la iniciativa original en una forma inaceptable para los proponentes originales, éstos pueden obtener las firmas restantes requeridas y presentar la iniciativa original a los electores para su apro-

bación o rechazo. Algunos Estados americanos establecen que si la legislatura no aprueba la proposición iniciada indirectamente, ésta puede ofrecer una proposición sustitutiva o alternativa sobre el mismo tema, para que sea acompañada a la original en la papeleta electoral en la votación.

3. *Veto*: atribución de una fracción del cuerpo electoral para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley vigente sea sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta la validez de la ley. Se diferencia del referéndum facultativo en que allí se trata de un proyecto de ley, mientras que aquí se refiere a una ley ya vigente.

4. *Plebiscito*: consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica.

5. *Revocación*: derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se lleva a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.

Debemos advertir que la denominación de referéndum o plebiscito no es unívoca, en el sentido de que algunos sistemas europeos y americanos la utilizan indistintamente. En el caso venezolano, las consultas de tipo constitucional, como las de tipo político y legislativo, han sido denominadas genéricamente como referéndum (ver art. 246 Constitución, y Ley Orgánica de Régimen Municipal).

V. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION POLITICA EN NUESTRO REGIMEN MUNICIPAL

La nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 constituye, ciertamente, un primer intento de superación de nuestro esquema de democracia «representativa» por una democracia de «representación participativa». En esta ley se establecen nuevos mecanismos de participación institucional decisiva como el referéndum y la revocatoria de mandato, que complementan los mecanismos de participación consultiva de la solicitud de reconsideración de ordenanzas, y la iniciativa legislativa, previstos en la ley anterior.

Ahora bien, ese derecho-deber de participación ciudadana tiene su contrapartida en la obligación de los Municipios y Distritos de suministrar la más amplia información sobre su actividad (art. 168 Ley Orgánica de Régimen Municipal). Indudablemente que este principio es esen-

cial, pues la participación presupone, ante todo, la información adecuada sobre los hechos que motivan la participación, e igualmente sobre sus resultados.

Dentro de los mecanismos de participación previstos en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal existen diversas categorías de instrumentos (para un estudio más extensivo de estos instrumentos, puede verse nuestro trabajo sobre «La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal», citado en la bibliografía de esta ponencia): en algunos casos, se trata de mecanismos no institucionales como el *suministro de informaciones* y la *consulta de archivos y registros*. En otros casos, la participación institucional es meramente consultiva, como los *cabildos abiertos*, en los cuales el ciudadano que asiste sólo puede formular preguntas, emitir opiniones y hacer solicitudes y proposiciones, y el Concejo, el Cabildo o alcalde, según corresponda, sólo se limita en principio a dar respuesta a estos planteamientos y solicitudes. Igualmente es consultiva la participación mediante el mecanismo de *cooperación vecinal* consistente en el asesoramiento en Comisiones.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece una serie de mecanismos de participación que consisten en instrumentos de control político y patrimonial sobre las autoridades municipales. Es el caso, en primer lugar, de la *solicitud de pérdida de investidura de alcaldes y concejales*, y su ulterior recurso ante la Corte Suprema de Justicia, en caso de negativa o abstención. En segundo lugar, la ley establece diversos mecanismos de participación en el *control del patrimonio municipal*, mediante solicitud ante la Cámara Municipal o el Ministerio Público.

Por otro lado, dentro de los mecanismos institucionales previstos en la ley, existen otros tipos de instrumentos de participación consultiva reforzada, como el caso de la *iniciativa de ley* ante las Asambleas Legislativas para la creación de entidades locales; la *iniciativa legislativa* y la *solicitud de reconsideración de ordenanzas* ante la Cámara Municipal. Sin embargo, a pesar de que en estos mecanismos las decisiones de la comunidad no son enteramente vinculantes, la iniciativa legislativa ha sido reforzada con el recurso de referéndum. Asimismo, la solicitud de reconsideración es corregida mediante la suspensión de los efectos de la ordenanza y su ulterior impugnación ante la Corte Suprema de Justicia.

Por último, a nuestro juicio, la gran novedad de la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal está en el establecimiento de diversos tipos de participación institucional decisiva y directa, como es el caso del *recurso de referéndum* y la *revocatoria de mandato del alcalde*.

En definitiva, estos mecanismos de participación política consagrados en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, permiten que nuestra democracia representativa a nivel local institucionalmente pueda convertirse en una democracia de representación participativa. En efecto, a nivel local la mayoría de las decisiones siguen estando en manos de las autoridades electas: alcalde y concejales. Indudablemente

que el primer control importante sobre el alcalde y los concejales es el electoral. Mediante el sufragio los electores pueden premiar la gestión de sus autoridades con la reelección conforme a la ley, o castigarla con su no reelección. Pero, además, estas autoridades locales están sometidas a una serie de controles e iniciativas de participación, mediante las cuales la comunidad o cuerpo electoral local puede orientar y hasta dirigir muchas de sus decisiones.

Entre los mecanismos de participación consagrados en la Ley consideramos de particular importancia los cuatro siguientes: 1. La iniciativa legislativa; 2. La solicitud de reconsideración de ordenanzas; 3. El recurso de referéndum, y 4. La revocatoria de mandato del alcalde.

1. La *iniciativa legislativa*, a pesar de ser «organizacional» (asociaciones y organizaciones) y no directamente ciudadana, requiere necesariamente el apoyo de, al menos, mil vecinos para su ejercicio. Los correctivos introducidos a este instrumento en la nueva ley, la configuran como una iniciativa «vinculante», al menos en cuanto a su efecto jurídico en el inicio del trámite legislativo, mas no en cuanto a la obligatoriedad de ser aprobada. En efecto, una vez presentados los proyectos de ordenanza, dentro de los treinta (30) días siguientes, deberán ser sometidos a la consideración de la Cámara para su admisión o rechazo; y admitido el proyecto respectivo, la Cámara deberá darle el trámite que establezca su Reglamento Interno para la discusión y aprobación de ordenanzas.

2. La *solicitud popular de reconsideración de ordenanzas*, planteada por el 10% de los vecinos, obliga al Concejo a pronunciarse en el lapso de sesenta días sobre su procedencia, pues de lo contrario se suspenden los efectos de la ordenanza por otros sesenta días para que decida el Concejo. Durante este último plazo, cualquier vecino puede recurrir ante la Corte Suprema de Justicia para que declare la nulidad de la Ordenanza, quedando suspendidos los efectos de ésta hasta tanto se pronuncie la decisión judicial.

3. El *recurso referéndum* tiene también una gran importancia, particularmente por existir la posibilidad que sea «convocado» no sólo por el Concejo Municipal (por decisión propia adoptada por las 2/3 de sus miembros), sino también por solicitud popular del 10% de los vecinos inscritos en la Junta Electoral. Las ordenanzas sometidas a referéndum requerirán para su validez la aprobación de la mayoría de votos válidos emitidos. Con lo cual, efectuada la convocatoria válida al referéndum, queda cuestionada la legitimidad de la ordenanza objetada, y ésta, para continuar en vigencia, requiere su aprobación por referéndum. Los requisitos de convocatoria popular y realización son bastante flexibles y sencillos, lo cual debería facilitar las posibilidades de su ejercicio. Por otro lado, este recurso de referéndum, tal y como fue regulado, puede convertirse en el mecanismo de participación más «decisivo», pues su

resultado no depende de la voluntad de los gobernantes, sino exclusiva y «directamente» del cuerpo electoral local.

Durante el trienio 90-92, hemos conocido de la realización de tres importantes consultas populares por vía de referéndum. El primero tuvo lugar en la ciudad de Cagua, Municipio Sucre, del Estado Aragua, en relación a la ubicación de la ciudad y la Ley Estatal de División Político-Territorial. Dicha consulta resultó con un pronunciamiento de los electores a favor del Municipio Sucre. El segundo referéndum tuvo lugar en el Caserío de Musipán, Municipio Ezequiel Zamora, del Estado Monagas, en relación a la reubicación de dicha población, y el mismo resultó con un pronunciamiento de los electores favorable a su reubicación. El tercer referéndum tuvo lugar en el Municipio Los Salias, del Estado Miranda, en relación al cambio de una urbanización ubicada en la circunscripción del Municipio Carrizal en la Ley de División Político-Territorial de ese Estado, al Municipio Los Salias. Dicha consulta resultó igualmente favorable a la reubicación de dicha urbanización; sin embargo, la Asamblea Legislativa aparentemente ha hecho caso omiso de dicha consulta.

4. Por último, *la revocatoria del mandato del alcalde (recall)*, permite controlar la legitimidad de dicho funcionario, mediante la consulta popular a través de un referéndum. A pesar de presentarse como un mecanismo decisivo y directo de participación institucional, en la realidad no lo es, por las siguientes razones: en primer lugar, porque el cuerpo electoral no está legitimado para convocar al referéndum, y en segundo lugar, porque la ley extremó excesivamente el requisito para la convocatoria al referéndum, al exigir la decisión de las 3/4 partes de los integrantes del Concejo o Cabildo, lo cual hace a este mecanismo en la práctica inoperante o, al menos, de difícil funcionamiento.

Durante el trienio 90-92 hemos tenido conocimiento de la realización de cinco (5) referéndums revocatorios de mandatos de alcalde; aparte de otros casos en los cuales los alcaldes fueron suspendidos, pero cuyos referéndums no se llevaron a cabo, por unas suspensiones judiciales de los efectos del acto de suspensión del alcalde. Por otro lado, el alcalde del Municipio Vargas, del Distrito Federal, renunció a su cargo, luego de que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró sin lugar su recurso de nulidad contra el acto de suspensión y convocatoria a referéndum, con lo cual este último no se llevó a cabo. Ahora bien, los cinco referéndums revocatorios efectuados fueron los referidos a: el alcalde del Municipio Maneiro, del Estado Nueva Esparta; el alcalde del Municipio Cajigal, del Estado Anzoátegui; el alcalde del Municipio Bolívar, del Estado Falcón; el alcalde del Municipio Ezequiel Zamora, del Estado Monagas, y el alcalde del Municipio Juan José Mora (Puerto Cabello), del Estado Carabobo. De los cinco referéndums realizados, cuatro resultaron favorables a la revocatoria de los mandatos de los alcaldes; excepto el caso del alcalde del Municipio Cajigal, cuyo referéndum resultó favorable a su permanencia en el

cargo. Con lo cual, existiendo para esa fecha 269 municipios, resulta que se ejercieron el 1,8% de referéndums revocatorios teóricamente posibles, resultando revocado el mandato del 1,4% de los alcaldes. Ello lo que demuestra es que el solo hecho de prever normativamente los instrumentos de participación, no implica su ejercicio en la práctica política; lo cual debería disiparle el miedo a aquellos contrarios a la consagración normativa de estos instrumentos por las implicaciones de su ejercicio masivo.

En definitiva, pareciera que el mecanismo participativo municipal con posibilidades de ser más efectivo en la actualidad —por descansar en el pueblo la iniciativa de convocatoria y su resultado— es el «recurso de referéndum» antes descrito.

VI. LOS REFERENDA PREVISTOS EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

Aparte de los mecanismos de participación ciudadana previstos a nivel municipal, el primer intento (fallido por cierto) de crear mecanismos referendarios a nivel nacional fue con ocasión de los proyectos de reforma constitucional en 1992. En el proyecto preparado por la Comisión Bicameral Especial presentado en marzo de 1992, se proponía modificar el artículo 3 de la Constitución para añadir el principio «participativo» en la definición de la forma de gobierno de Venezuela; y modificar el artículo 4, a los efectos de consagrar el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo en la forma prevista en la Constitución —conjuntamente con la fórmula ya existente de ejercicio indirecto mediante el sufragio—. Como consecuencia de la consagración de estos principios, se proponía una novedosa y generosa variedad de tipos de referéndum:

1. *Consultivo*, referido a decisiones de especial trascendencia del Ejecutivo Nacional, por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, por acuerdo del Congreso por el voto de la mayoría de los miembros de una de las Cámaras o a solicitud de un número no menor del 5% de los electores inscritos en el Registro Electoral Permanente.

2. *Aprobatorio*, referido a las leyes sancionadas por el Congreso, por iniciativa de la mayoría de los miembros de una de las Cámaras.

3. *Abrogatorio* (total o parcial), referido a leyes nacionales y ciertos Decretos-Leyes, por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros o por solicitud del 5% de los electores inscritos en el registro electoral.

4. *Aprobatorio de tratados, convenios o acuerdos internacionales*, por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros,

por acuerdo del Congreso por el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara o por iniciativa del 5% de los electores inscritos en el registro electoral.

5. *Revocatorio de mandato*, referido al Presidente de la República, senadores y diputados al Congreso, gobernadores de Estado, diputados a las Asambleas Legislativas y de los alcaldes y concejales, por solicitud de no menos del 15% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente.

6. *Aprobatorio de la convocatoria a elecciones de Asamblea Constituyente*, a solicitud del 5% de los electores inscritos en el registro electoral nacional, y por aprobación de la mayoría absoluta de los votantes (requiriéndose que concurra la mitad más uno de los electores inscritos).

7. *Aprobatorio de la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente*. Este referéndum se consideraría válido si concurre por lo menos la mitad más uno de los electores inscritos en el registro electoral permanente; y la nueva Constitución quedaría sancionada cuando resulte aprobada por la mayoría absoluta de los votantes. Indudablemente que no entendemos la justificación de este último referéndum, para celebrarse la constituyente ya se habían realizado en este esquema dos referéndums (el de aprobación de la reforma constitucional y el de aprobación de la convocatoria a la constituyente), y una elección de sus representantes.

A pesar de la recomendación expresa de «establecer el procedimiento del referéndum como vía expedita para consultar al pueblo», formulada por el Consejo Consultivo al Presidente de la República el 11 de marzo de 1992, dicha diversidad de tipos de referéndum fue, sin embargo, reducida y desnaturalizada por el Congreso, cuando se inició la discusión del proyecto de reforma constitucional en la Cámara de Diputados. En efecto, se eliminó la consagración general del referéndum revocatorio, quedando únicamente previsto para los gobernadores de Estado; y por otro lado, se incluyeron requisitos tan exigentes y absurdos en la iniciativa popular de los referenda, con lo que se obstaculizó ésta hasta hacerla prácticamente contraria o inexistente. En este sentido, se incluyó la insólita exigencia de que la solicitud de referéndum fuera formulada por un número no menor del 5% de los electores «de cada entidad federal en, por lo menos, la mitad más una de ellas».

Dichas modificaciones de la Cámara de Diputados fueron ratificadas por la Comisión Especial de la Cámara del Senado, con lo cual quedó exteriorizada la convicción antirreforma de los representantes de los partidos políticos en el Congreso. A esas alturas era evidente el fracaso de la reforma constitucional que había sido propuesta en su momento, como una salida a la crisis política, pues llegó a calificarse como la «contrarreforma». Frente a esa situación, diversos miembros de la sociedad civil propusimos la realización de una única reforma constitu-

cional que regulara el mecanismo de la Asamblea Constituyente, y que hiciera posible su inmediata convocatoria mediante un referéndum. Sin embargo, esta propuesta tampoco fue aprobada por el poder constituido, con lo cual se trabaron las posibilidades reales de reforma pública, y con ello la inclusión de mecanismos participativos en nuestra democracia a nivel nacional.

No obstante lo anterior, en noviembre de 1992 el Senado aprobó un Acuerdo mediante el cual requirió al ciudadano Presidente de la República, incluir una papeleta adicional en las elecciones estatales y municipales de diciembre de ese año, a fin de que los electores manifestaran su opinión sobre la terminación anticipada de su mandato (por renuncia). Este referéndum meramente consultivo fue también rechazado por el Presidente de la República, quien calificó de «anticonstitucional» consultar al pueblo en esos términos. Días después, el 27 de noviembre de 1992, tuvo lugar el segundo intento de golpe de Estado.

Algunos sectores de la sociedad y el propio Presidente reaccionó frente a esta intentona de golpe de Estado, convocando a la población a que votara en las elecciones de diciembre como una especie de referéndum a favor de la democracia. El resultado de dichas elecciones arrojó que más del 50% de los electores inscritos se abstuvo de votar, a lo que había que agregar un 10%, aproximadamente, de nuevos electores que no se habían inscrito en el registro electoral, y un 7% aproximadamente de votos nulos emitidos.

Es entonces, en este escenario, que se inicia el año 1993 como «año electoral» para elegir Presidente de la República, senadores y diputados nacionales. Creemos que el 93 y mucho menos el 94 será transitable, si no se enseria la agenda de la democracia venezolana, con la inclusión de las reformas políticas fundamentales, y, dentro de éstas, la participación ciudadana resulta fundamental.

VII. CONCLUSIONES

Frente a la crisis política de la democracia venezolana es necesario introducir mecanismos no sólo más representativos, sino verdaderos mecanismos de participación, que permitan al ciudadano ejercer directamente la soberanía popular. Ello no sólo mejorará los niveles de legitimidad y adhesión ciudadana al sistema democrático, al sentirse los ciudadanos parte activa e integrantes de ésta; sino que igualmente introducirá en la democracia elementos de racionalidad, control y efectividad. En definitiva, el ejercicio de la democracia participativa, le permitirá al ciudadano experimentar que la democracia sí puede ser un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Sin embargo, la sola regulación jurídica de los instrumentos de participación política no significan su puesta en práctica y su ejercicio efectivo por los ciudadanos. Es necesario crear el ambiente para su desarrollo efectivo, y particularmente educar al ciudadano para la parti-

cipación democrática y responsable. Se trata, en consecuencia, del gran proyecto político nacional: relanzar la democracia para que tenga al ciudadano como su actor fundamental; y, por parte del ciudadano, para que éste asuma su rol como tal, con plena conciencia y responsabilidad.

De esta forma, los mecanismos institucionales de manifestación de la opinión pública y de presión frente a los representantes políticos y funcionarios públicos que existen en la actualidad, pueden llegar a convertirse en verdaderos mecanismos de participación, a través de los cuales los ciudadanos tengan la capacidad para dirigir líneas de acción política y controlar las decisiones de los órganos que ejercen el Poder Público —a quienes continuará correspondiendo la responsabilidad fundamental de la mayoría de las decisiones.

Para ello es necesario evaluar las experiencias de democracia participativa y sus resultados a nivel local, para extender de inmediato los instrumentos participativos a nivel estatal y nacional. A nivel estatal, el fortalecimiento de los Estados con la libre elección de sus gobernadores, y con la descentralización y la transferencia de competencias sustanciales del Poder Nacional al Estatal, exige que las Asambleas Legislativas modifiquen sus respectivas Constituciones, a fin de incluir diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, a nivel nacional, y particularmente respecto a las leyes nacionales, sería imprescindible adoptar al menos una enmienda constitucional, para modificar el procedimiento de formación de éstas, para incluir mecanismos referendarios de consulta popular. La figura del recurso de referéndum debe hacerse igualmente aplicable a las decisiones de trascendencia nacional, particularmente a los Decretos con rango y valor de ley dictados por el Ejecutivo Nacional. Nos parece igualmente importante su extensión, para la aprobación de las propias enmiendas constitucionales, por constituir decisiones políticas fundamentales.

Sin embargo, somos del criterio, y así lo hemos sostenido, que la celebración de referéndums consultivos puede perfectamente llevarse a cabo sin necesidad de estar previstos normativamente, pues, después de todo, en una democracia no les puede estar prohibido a sus gobernantes consultar con el pueblo para orientar sus decisiones.

BIBLIOGRAFIA

- AYALA CORAO, Carlos Manuel: «La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal», en *Ley Orgánica de Régimen Municipal* (autores varios), Caracas, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, 1989.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986, y *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1952.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Teoría y práctica democrática para una sociedad participativa*, Santiago de Chile, 1986.

La democracia venezolana frente a la participación política

MAGLEBY, David B.: *Legislación directa*, México, 1992.

Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961, Comisión Bicameral Especial, Caracas, 1992.

Proyecto de Reforma General a la Constitución de 1961, Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados y versión aprobada por dicha Cámara y remitida a la Cámara del Senado (*mimeos*), Caracas, 1992.

Recomendaciones del Consejo Consultivo al Presidente de la República, Caracas, 1992.

Revista *Perfiles Liberales*, n.º 23, Fundación Friedrich Naumann, dedicada al tema «Estado y participación ciudadana», Bogotá, 1991.

