

Un caballo de Troya en la profundización democrática de 1999

A trojan horse. In the democratic depth of 1999

Fernández Toro, Julio César

Primer Vicepresidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Público y Gobierno de la UCV. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

E-mail: fernandeztoro@cantv.net

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

Resumen

La ponencia explica como la profundización de la democracia venezolana que se impulsó desde los años 80's implicaba principalmente formalizar y lograr el ejercicio efectivo de las libertades de participación, expresión y asociación en su sentido más amplio y profundo. Que se pretendía algo más que el derecho al reiterado voto universal en elecciones pluripartidistas para la selección de autoridades estatales, conquistado y someramente regulado en la Constitución de 1961. Que aspiraba a la construcción de una sociedad más abierta, transparente, tolerante, inclusiva y solidaria, que permitiera el desarrollo con equidad y justicia. También explica que durante la década de los 90's se debatieron diferentes concepciones sobre cómo podía lograrse la profundización de la democracia, y que ese debate influyó sobre el Constituyente de 1999 y sobre el pensamiento de los actuales actores políticos. Así expone cómo el discurso de la "antipolítica" logró incidir sobre el vigente régimen constitucional del sistema político venezolano.

PALABRAS CLAVE: Democracia, participación, Venezuela, Constitución de 1999.

Abstract

This paper explains how the depth of Venezuelan democracy from the 80's onwards implied mainly formalizing and achieving the effective practice of participation, expression, and association liberties in their widest and deepest sense. What was intended was something more than the right to the

repeated universal vote in multiparty elections to select state authorities. Something accomplished and strictly regulated in the 1961 Constitution. It tried to construct a more open, transparent, tolerant, inclusive and loyal society that allowed development with equity and justice. It also explains that during the 90's different concepts were discussed about how could depth in politics be achieved. This debate influenced the 1999 Constituent Voting and also influenced the thought of the current political actors. This is how the paper shows how the "anti-politics" speech was able to affect the current constitutional regime in the Venezuelan political system.

KEY WORDS: Democracy, Participation, Venezuela, Constitution of 1999.

Auge y caída de la democracia "puntofijista" (1958-1999)

La naturaleza del sistema político diseñado en 1961 y el rol de los partidos políticos

La Constitución de 1961¹, que en cierta manera era el resurgimiento de las orientaciones de la Constitución del año 1947, se soportó en un acuerdo político denominado comúnmente como *puntofijista*, por haberse suscrito un documento en la casa "Punto Fijo", de Rafael Caldera, entre AD, URD y COPEI, bajo dos supuestos que explican el diseño y posterior operación del sistema político venezolano, a saber: i) Que el Pueblo venezolano no poseía una cultura democrática, ya que desde 1811 la vida republicana transcurrió casi exclusivamente bajo regímenes autoritarios, aun cuando éstos presentaran fachadas democráticas. Lo que suponía la incapacidad del Pueblo para en aquel momento ejercer por sí mismo la soberanía y definir el futuro del país. Idea que conllevó a una democracia del Pueblo, para el Pueblo, pero no por el Pueblo. Bajo dicha premisa, eran los partidos (la elite) los llamados a ejercer la soberanía en nombre del Pueblo. ii) Que las confrontaciones radicales entre sectores políticos como la que se había experimentado durante el llamado trienio adeco –entre los años de 1945 y 1947 en la que cada partido perseguía el poder con la eliminación de sus competidores- eran inconvenientes para la democracia. Por lo que se requería la aceptación de reglas comunes de coexistencia entre los partidos políticos, así como garantizar la alternabilidad en el gobierno. En consecuencia, el lideraz-

go político “puntofijista” concluyó que, para resolver la “inmadures” política del Pueblo y no cometer los errores anteriores, se requería de una democracia soportada exclusivamente en partidos modernos que actuaran bajo el marco de un acuerdo “nacional”². Era lo que Juan Carlos Rey llamó *sistema populista de conciliación de elites* (1991), denominación que muestra efectivamente la idea de una democracia limitada, caracterizada por un *gobierno representativo puro*, una *soberanía delegada* y una *participación indirecta* del Pueblo, que nosotros calificamos como *exclusivamente representativa y tutelada de partidos*. Una democracia *representativa limitada por elementos no democráticos*, como bien lo señaló Juan Carlos Rey (1992:17) “...junto a ciertos componentes democráticos se incluyen otros muchos no democráticos, o incluso antidemocráticos;...”. Uno de cuyos ejemplos se encuentra en el diferimiento por mucho tiempo de la elección directa de los gobernadores de Estado.

Para concretar la democracia representativa, la Constitución de 1961 restringió el tipo de sistemas electorales aplicables al establecer el *principio de representación proporcional de las minorías*, con la intención de hacer más integrador al sistema político por medio de la mayor incorporación posible de actores políticos en los órganos de representación popular. Esta disposición se asoció por mucho tiempo a un *sistema electoral excesivamente homogéneo y bloqueado* pues, además de limitar el uso de sistemas electorales, obligando la aplicación casi exclusiva del sistema electoral D’Hondt con asignaciones adicionales e instrumentado en la práctica con listas cerradas y bloqueadas en circuitos electorales plurinominales, también indujo a la aplicación homogénea del mismo sistema en los tres niveles político territoriales, como se hiciera hasta la aprobación de la Enmienda Constitucional N° 2³, con la que se inició la flexibilización electoral.

Bajo los dos supuestos inicialmente señalados en esta sección del trabajo, la Constitución de 1961 estableció un *Estado de partidos* mediante su Artículo 114, al expresar que “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.*” (cursivas del autor) Esta previsión indicaba muy especialmente que la función de los partidos políticos era organizar a los votantes para participar en la orientación de la política nacional, vale decir, su propósito era el de

encuadrar a los electores y servir de medio para la participación política a través de la forma representativa. De hecho, los partidos resultaron ser los únicos instrumentos organizativos y actores privilegiados de la democracia, constituyéndose un verdadero Estado de partidos. Solo posteriormente, mediante la Ley Orgánica del Sufragio, se previó otro instrumento organizativo para la participación política, *los grupos de electores*, de carácter temporal y con una misión limitada a la participación electoral.

El carácter exclusivamente representativo de la democracia venezolana subsistió durante la vigencia del régimen constitucional de 1961, a pesar de la existencia de algunos mecanismos que podríamos denominar como *espejismos participativos*, ya que la democracia mero representativa no se atenuó ni siquiera con los pobres desarrollos legislativos que intentaron incorporar algunos mecanismos de participación semidirecta de la población en la vida de los distintos niveles político territoriales o en procesos funcionales como la planificación urbana o el ordenamiento del territorio.

La crisis del “puntofijismo”

El régimen constitucional de 1961 fue exitoso hasta la crisis política que se desencadenó a partir del año 1989 (FERNANDEZ TORO, 2005), de naturaleza extraordinaria o constituyente por la pérdida de la legitimidad y el desborde de las instituciones constitucionales, debido al debilitamiento del liderazgo políticoinstitucional, por la disminución del respeto a la autoridad pública y por el quiebre del consenso social.

El 27 de febrero de 1989 un aumento del pasaje del transporte en la zona metropolitana de Caracas sirvió de detonante de una repentina eferescencia social incontrolada, sin dirección, que desbordó totalmente a la elite hegemónica. Sólo la tardía respuesta represiva del Gobierno de Carlos Andrés Pérez, con la salida de las Fuerzas Armadas Nacionales a la calle, logró controlar el desbordamiento popular. En este episodio, conocido como el Caracazo⁴, se descubrió una profunda crisis política, extraordinaria y definitivamente constituyente.

A partir de ese momento, se evidenció la rigidez y limitación de las instituciones constitucionales para canalizar las necesidades de expresión de la población y para lograr salidas a la crisis social. La democracia limitada impidió resolver la crisis, aumentando la presión social y permitiendo el desbordamiento de la protesta por cauces extrainstitucionales como los pronunciamientos militares ocurridos posteriormente en 1992. Esta crisis requería de un proceso político constituyente que reorganizara el orden social y contribuyera al establecimiento de las condiciones necesarias para la gobernabilidad democrática.

El 2 de febrero de 1999, el Presidente Chávez convocó a un referendo utilizando la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para que la población se pronunciara sobre la convocatoria de una Constituyente con el propósito expreso de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una *democracia social y participativa*⁵. El 25 de abril el electorado se pronunció favorablemente y el 25 de julio se eligió a los constituyentes. La Constituyente se instaló el 2 de agosto y seguidamente se declaró originaria y soberana, no sometida a los Poderes Constituidos.

Las críticas a los partidos políticos como forma de organización social surgidas de la crisis del “puntofijismo”

A partir de las críticas surgidas a mediados de los 80's del siglo pasado contra la democracia “puntofijista”, que denomináramos *exclusivamente representativa y tutelada de partidos*, se comenzó a hablar de la necesidad de reformar el sistema político democrático (COPRE, 1991 y 1993). Parte de las propuestas de reforma tenían que ver con el rol de los partidos en el sistema político, en todo caso las reformas al sistema político los afectaban, ya que estos eran el pivote central del mismo. Muchos problemas del sistema político se achacaron, con mucha razón, al ideario, formas de organización y funcionamiento interno y comportamiento público de los partidos.

Mientras la élite política “puntofijista” persistía en utilizar los mismos mecanismos políticoinstitucionales de la representación cerrada para legitimarse, acceder al gobierno y dirigir el Estado, muchos sectores

de la sociedad venezolana desarrollaron una conciencia democrática y aprendieron otras formas de participar distintas al voto. El venezolano de finales del siglo XX había asimilado la cultura democrática, la internalizó, la defendía y exigía su ampliación y profundización mediante mecanismos de participación semidirecta y directa.

Ahora bien, frente a la crisis del “puntofijismo” apareció una respuesta antipartido que después de una enorme simplificación (no siempre recomendable) a nuestro entender provino de tres fuentes distintas: i) Desde los predios cercanos a la propia elite “puntofijista” apareció un sector crítico y con propuestas de renovación política, que al no tener éxito interno (aceptación en los partidos mayoritarios) inició el camino de la autoexclusión partidaria con un discurso antipartido, sector al que podríamos denominar “renovador”. ii) Los viejos y nuevos sectores de izquierda y derecha, radicales y antisistema, marginados del poder público, que frente a la frustración vivida por las continuas derrotas avanzaron hacia una estrategia que incluía el discurso antipartido, sector al que podríamos definir como “radical”. iii) Las organizaciones sociales y otros factores independientes de los partidos políticos y que no se identificaban con la elite Púntofijista, ni con los renovadores, ni con los radicales, desde el principio con una posición antipartido y que se autodenominaban “la sociedad ‘civil’ ”. Los tres sectores coincidieron en el discurso antipartido a finales de los años 80’s del siglo pasado, con alta resonancia en los medios de comunicación, formándose una matriz de opinión antipartido y, además, antipolítica. En los tres sectores, convivían quienes creían genuinamente en la antipolítica y, de allí, su antipartidismo, y quienes sólo utilizaban el discurso antipartido como una manera más de actuar en política.

Entre los ambientes e instancias en que el discurso antipartido tuvo resonancia encontramos a los medios de comunicación social, el movimiento vecinal del sureste de Caracas y de otras grandes ciudades del país (movimiento urbano de clase media alta y alta), en movimientos estudiantiles y profesoriales de las universidades, en ciertas organizaciones profesionales (algunos colegios de abogados, médicos, ingenieros, etc.), y en algunas ONG’s.

Una instancia, durante las décadas de los 80’s y 90’s del siglo pasado, en la que se estudió y debatió el problema de la democracia y el rol de

los partidos lo fue la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado –COPRE-. A pesar de haber sido integrada con algunas personalidades que promovían el antipartidismo y de haber recibido propuestas de sectores antipartido, nunca aprobó una alternativa antipartido, más bien se decidieron propuestas que buscaban recuperar el valor social de la política y reconocían la importancia de partidos sanos, dentro de una reforma que mejorara los mecanismos de participación indirecta (la representación) y con el añadido de mecanismos de participación semidirecta e indirecta (la llamada democracia participativa en el discurso político). Hay quienes han denunciado que en América Latina el discurso antipartido fue promovido mediante un acuerdo no explícito del llamado “Consenso de Washington”⁶, debido a que los partidos políticos latinoamericanos con lo que resultaban un serio obstáculo al proceso de internacionalización de la producción y del comercio. Además, el antipartidismo era una consecuencia del pensamiento neoliberal que se sustentaba en una filosofía individualista para la solución de los problemas ciudadanos, en donde el mercado se prefería a la política. En todo caso, el discurso antipartido se impuso como matriz de opinión pública.

Somos de la opinión de que existieron varios discursos antipartido simultáneos, cuyas diferencias hacían referencia a los sectores políticos de los que provenían (renovador, radical de izquierda o derecha y “civil”). Los contenidos comunes de estos discursos antipartido pueden simplificarse en los valores/afirmaciones siguientes: 1) El sistema político es una “partidocracia” y el Estado es un Estado “de partidos”. En consecuencia, los resultados negativos de la democracia y del Estado son causados por el gran poder de intervención de los partidos políticos. Así, la política es una actividad propia y exclusiva de los partidos políticos, y de sus dirigentes y militantes. ii) Los dirigentes y militantes son, por lo general, personas sin ética, pragmáticas, oportunistas, egoístas, corruptas y flojas. A través de los partidos y de la política, los políticos se benefician directamente del sistema político y del Estado, obteniendo privilegios discriminatorios e injustos en perjuicio de los ciudadanos comunes. iii) Para que la democracia y el Estado puedan servir al bienestar general de la sociedad, se requieren reformas que suponen restricciones severas en cuanto al rol y poder de incidencia de

los partidos en el sistema político y en las instancias estatales. Ello sólo sería posible si se creaban mecanismos institucionales sustitutivos que garantizaran la participación directa de los ciudadanos, entendida ésta como la intervención individual o de organizaciones “sociales” en lo público. iv) En conclusión, la política como actividad social, los partidos políticos como formas de organización para intervenir en la política y la militancia política como dedicación personal a la actividad política, son valoradas negativamente al considerarse perjudiciales y poco dignas.

La democratización de lo público en la constitución de 1999 y la “desaparición” de los partidos políticos

Las características de la nueva democracia social y participativa

El Preámbulo de la Constitución de 1999 nos dice que uno de los propósitos perseguidos con la refundación de la República es establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica. Esta orientación responde a la necesidad de profundizar y ampliar la democracia, mejorando los mecanismos de representación y creando mecanismos complementarios de la llamada democracia participativa⁷.

En cuanto a la mejora de los mecanismos de representación política, podemos señalar cuatro lineamientos (FERNANDEZ TORO, 2004): i) La reorientación del sistema electoral; ii) La ampliación de las formas de organización política y su democratización; iii) El control social sobre la gestión de los representantes políticos; y, iv) el control social sobre la designación de altas autoridades del Estado.

Mientras que sobre la inclusión de mecanismos de participación semi-directa o directa se estableció el principio de *corresponsabilidad* entre el ciudadano, la sociedad y Estado, que junto a los principios de *progresividad*, *indivisibilidad* e *interdependencia* de los derechos conforma una nueva concepción de la solidaridad social, otra manera de comprender la relación entre el Estado y la sociedad, en la que se reconoce que el Estado es otra forma de organización y expresión de la sociedad, aun cuando sea la forma política superior de la sociedad (la forma orgánica más omnicompreensiva de la sociedad). El Estado tiene así un carácter instrumental al servicio de la sociedad. Así, la corresponsabilidad es la

obligatoria colaboración entre los ciudadanos como individuos o agrupados en el Estado o en otras formas de organización social, para participar en la formación de lo público, como ámbito de formación de las políticas de interés general en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica. Esta concepción de lo público, de la instrumentalidad social del Estado en dicho ámbito y del principio de la corresponsabilidad transversalizan todo el texto constitucional y define la el nuevo régimen democrático. El Artículo 70 constitucional señala una tipología interesante sobre los medios de participación, al indicar que son medios de participación y protagonismo del Pueblo en ejercicio de su soberanía los siguientes: i) *En lo político*: la elección de cargos públicos –participación indirecta-; el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros -participación semidirecta-. ii) *En lo social y económico*: las instancias de atención ciudadana -participación semidirecta-, la autogestión -participación directa-, la cogestión -participación semidirecta-; las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad -participación múltiple: directa semidirecta e indirecta-. A pesar de la forma en que se redactó este artículo, debemos considerar a este catálogo de mecanismos de participación como de carácter meramente enunciativo, vale decir, como un listado que a manera de ejemplo no impide el establecimiento por vía legislativa o por normas administrativas de otros mecanismos de participación (como la participación ciudadana en la redacción de normas por los ministerios que prevé la vigente Ley Orgánica de Administración Pública).

Por último, la Constitución de 1999 ataca los rasgos de xenofobia y de discriminación étnica presentes en el marco constitucional de 1961, propendiendo hacia la igualación en la titularidad, goce y disfrute de los derechos políticos mediante: i) El aumento de los derechos políticos a favor de los venezolanos por naturalización. ii) La creación de condiciones para la efectiva participación política de los indígenas. iii) El incremento de derechos políticos a favor de los extranjeros residentes en el país.

El impacto de los discursos antipartido en la constitución de 1999

La ampliación de las formas de organización política o la “desaparición” de los partidos políticos

El articulado de la Constitución de 1999 no menciona expresamente a los partidos políticos, aunque si aparecen reseñados en su Exposición de Motivos, como veremos más adelante. Este término que define a las formas de organización más importantes para la participación política en las democracias contemporáneas fue excluido. Se pudiera justificar diciendo que era necesario no privilegiar a los partidos políticos como las exclusivas formas organizativas para la participación de los ciudadanos en la política, para lograr: i) ampliar las formas de organización de los ciudadanos para participar en la política; ii) permitir la participación de los ciudadanos en política sin estar obligados a organizarse en partidos políticos, ni en otras formas de organización.

En efecto, el Artículo 67 constitucional establece el “derecho de asociarse con fines políticos”, que significa el poder unirse con otros ciudadanos para constituir un colectivo con el propósito de participar juntos en la política o de organizarse políticamente. Dicha asociación debe ser mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, previendo además el control democrático de las bases con el derecho de los asociados de elegir a sus dirigentes y representantes dentro del colectivo político al que pertenecen.

Cuando el Artículo 67 constitucional prohíbe el financiamiento de las “asociaciones con fines políticos” con fondos provenientes del Estado y establece que la ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las “organizaciones con fines políticos”, es la primera vez que en el texto constitucional aparecen dos términos que definen los colectivos en los que se pueden asociarse los ciudadanos para participar en política. Términos sustituyen al de “partidos políticos” y hacen una referencia genérica a formas orgánicas sin definir cómo son. Luego en los Artículos 293 y 296 constitucionales, referidos respectivamente a las funciones del Poder Electoral y la integración del Consejo Nacional Electoral, encontramos nuevamente el uso del térmi-

no “organizaciones con fines políticos”.

Buscando alguna argumentación de la sustitución terminológica en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 encontramos, cuando se explican las regulaciones de los derechos políticos, lo siguiente: “En cuanto a las diferentes etapas de los procesos electorales se otorga a los ciudadanos amplias posibilidades de participación superando las restricciones del sistema partidocrático que nos rigió. En este sentido, tanto en la fase de la postulación de candidatos como en el ejercicio de la supervisión y vigilancia del proceso electoral se consagra constitucionalmente la participación por iniciativa propia, de partidos políticos o de otras asociaciones con fines políticos.” (subrayado nuestro) Luego sigue diciendo: “En este capítulo se produce la ruptura con el sistema partidocrático que ocupó un largo espacio en nuestra historia política reciente, al eliminarse la sumisión de la participación democrática a la organización en estructuras partidistas, como único vehículo a utilizar. Luego, cuando se expone sobre los contenidos referidos al Poder Electoral, encontramos: “En tal sentido, resultan trascendentes las formas en que el ciudadano puede participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública, pues ella no se limita a la intermediación de los partidos políticos, sino que puede hacerse en forma directa, en perfecta sujeción al concepto de soberanía que en forma expresa prevé el artículo 5 del novísimo texto constitucional.” (subrayado nuestro) “En general, se atribuye al Poder Electoral la facultad atinente a la constitución, renovación y cancelación de asociaciones con fines políticos, lo que viene relacionado con el origen o nacimiento de dichas organizaciones al mismo tiempo que con su funcionamiento y desarrollo, el cual se sujeta al estricto respeto de los mecanismos de consulta democrática y participativa consagrados en la Constitución, a los cuales deben igualmente sujetarse los estatutos que regulen la vida de estas instituciones.” (subrayado nuestro)

De la lectura de los Artículos 67, 293 y 296 constitucionales y de la Exposición de Motivos podemos llegar a las siguientes conclusiones: i) La Constitución de 1999 sustituyó el tradicional término “partidos políticos” por los de “organizaciones con fines políticos” y “asociaciones con fines políticos” debido, en nuestra opinión, al impacto de la matriz de opinión antipartido sobre los debates y decisiones de la Asamblea

Nacional Constituyente. Las palabras “partidos políticos” eran dos malas palabras. ii) Se reafirma la idea de que la eliminación del término “partidos políticos” está asociada a la crítica a la partidocracia o Estados de partidos. Y que esta exclusión persigue debilitar a los partidos políticos para garantizar que los ciudadanos puedan participar de manera directa en la gestión pública “sin la intermediación de los partidos políticos” (Exposición de Motivos). De allí que se prevé que los ciudadanos, por *iniciativa propia*, tienen derecho de concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas, con lo cual los ciudadanos no requieren organizarse para presentarse en las elecciones como candidatos. iii) Mientras el término “partidos políticos” hace referencia a un tipo tradicional de organizaciones creadas para participar en política, y de allí que sea un término conocido, ampliamente estudiado y que nos suministra una idea precisa de lo que quiere expresar, los términos sinónimos de “organizaciones con fines políticos” y de “asociaciones con fines políticos” no son conocidos con tanta amplitud y más bien pueden presentar confusiones. iv) “Organizaciones con fines políticos” y “asociaciones con fines políticos” son términos de carácter genérico, esto es, que incluyen a los partidos políticos y a otros tipos de agrupaciones o colectivos cuyo propósito es actuar en política. De otra manera, “organizaciones o asociaciones con fines políticos” son el género y “partidos políticos” una especie. v) El Constituyente no tenía una idea clara sobre si podrían surgir otros tipos de agrupaciones de ciudadanos para participar en política que fueran distintos a los partidos políticos. Si nos preguntamos ¿cuáles son las otras asociaciones con fines políticos distintas a los partidos?, salvo que reeditemos los grupos de electores de la vieja legislación electoral, a este punto no es posible dar una respuesta. vi) La Constitución vigente delegó en una ley nacional cualquier precisión sobre qué podría entenderse exactamente por “asociaciones u organizaciones con fines políticos”, lo que se extrae de la lectura de su Artículo 293 que le confiere al Poder Electoral la competencia de organizar la inscripción y registro de dichas asociaciones u organizaciones y de velar porque las mismas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley, así como decidir sobre las solicitudes para su constitución, renovación y cancelación y sobre la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones

provisionales, colores y símbolos. Lo que supone revisar la legislación en la materia para buscar algún desarrollo.

La democratización de las asociaciones u organizaciones con fines políticos, entre ellas los partidos políticos

Uno de los hechos que justificó un discurso antipartido lo fue la falta de democracia interna. En este trabajo hemos sostenido que uno de los discursos antipartido provenía de exmilitantes que fueron reiteradamente desatendidos y hasta excluidos por direcciones que dominaban los aparatos partidistas y que se perpetuaban evitando cualquier control democrático de las bases del partido. Frente a esas prácticas autoritarias, el artículo 67 constitucional prevé la democratización interna de las organizaciones con fines políticos, garantizando la libre participación de sus miembros para controlar efectivamente las decisiones de dichos colectivos políticos. En definitiva, crea condiciones para la apertura de los partidos a la sociedad, cuyo éxito dependerá del desarrollo legislativo sobre los partidos políticos y, más aún, de la praxis política en ellos. En este sentido, la Exposición de motivos argumenta: “... se consagra el derecho de asociación con fines políticos con amplitud, garantizando la aplicación de principios democráticos en la constitución, organización, funcionamiento e igualdad ante la ley, dado el interés público de las actividades que cumplen las organizaciones con fines políticos. De esta manera, se establece con rango constitucional limitaciones importantes a la conformación de cúpulas partidistas y a la estructuración vertical de organización política que lejos de fomentar y desarrollar la cultura y los valores propios de la democracia han obstaculizado su profundización.”

La “iniciativa propia” frente a la postulación electoral de las organizaciones con fines políticos

La postulación de candidatos a través de los partidos permitía una simplificación de las opciones en las elecciones, facilitándole al elector la escogencia entre candidatos y programas políticos. Además, durante la llamada democracia puntofijista se crearon por ley los denomina-

dos “grupos de electores”, que consistían en organizaciones temporales para participar en unas elecciones determinadas. Sin embargo, el Artículo 67 constitucional permite que cualquier ciudadano pueda postularse a un cargo sin ser parte de una organización política. Por lo que surge una serie de interrogantes: ¿hasta qué punto es prudente, y quizá viable, la postulación de candidatos por iniciativa de personas que no están organizadas en asociaciones con fines políticos?, ya que ello podría significar la excesiva concurrencia de candidatos haciendo prácticamente inviable los procesos electorales. De otra parte, si la legislación exigiera una serie de requisitos para la postulación por iniciativa propia que implican de hecho la organización de los ciudadanos que quieran postularse independientemente de las asociaciones con fines políticos, ¿no estamos ocultando la existencia de una organización que se dará en la práctica? De nuevo, ¿cuáles serían las otras formas organizativas, distintas a los partidos políticos que conocemos, para participar en lo político? ¿La reedición de los grupos de electores? Por último, si los requisitos para que se pueda realizar la postulación de un candidato por iniciativa propia fueran difíciles de cumplir, ¿no sería ello una burla? Todo ello tendrá que despejarse no solamente por vía de la legislación electoral que se ha desarrollado sino, además, por la praxis política y hasta por las interpretaciones de la jurisdicción electoral.

La disminución de la representación partidista mediante la reorientación del sistema electoral con la personalización

El Artículo 63 de la Constitución de 1999 establece que el sufragio es un derecho y que la ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”. Con lo cual, y a diferencia de la Constitución de 1961, se elimina el carácter obligatorio o de función pública del voto, y además se establece que los sistemas electorales puros, sean mayoritarios –como el uninominal- o proporcionales –como el D’Hondt- no pueden ser aplicados a los comicios venezolanos, toda vez que el sistema electoral tiene que garantizar a la vez la representación proporcional de las fuerzas políticas (organizaciones o asociaciones con fines políticos) y la personalización del sufragio. La razón para incluir la personalización es que el elector pueda, en cierta medida, elegir a

sus representantes identificados individualmente por su nombre, y no votar por una lista anónima, cerrada y bloqueada, propuesta por alguna organización política. Esta ha sido una de las aspiraciones de los sectores antipartido. La personalización del sufragio entra en tensión con la representación proporcional de los partidos en los órganos de representación popular. Habrá que estudiar durante un tiempo la aplicación de los sistemas electorales para conocer si esta consagración constitucional logra o no una relación fluida entre los representantes y los representados, y un mayor control de estos últimos sobre los primeros, y si permite también mejorar las típicas funciones de agregación de intereses y de intermediación que deben ejercer las asociaciones con fines políticos en el proceso de formación de la política (DUVERGER, 1972). Porque puede ocurrir que los representantes elegidos privilegien a tal grado la relación con sus respectivos electorados que desatiendan la disciplina partidista, lo que llegaría a debilitar a las agrupaciones con fines políticos en sus funciones. También podría ocurrir que los representantes se liberen totalmente de la disciplina partidista sin que se llegue a dar sobre ellos el pretendido control de sus representados, irresponsabilizando más la función de representación, personalizando la política y subjetivizando los procesos de formación de la política. Además, esos representantes electos de manera personal y sin disciplina partidista pueden hacer más complejos y lentos los procesos parlamentarios de relación, negociación y consenso entre sectores políticos, obstaculizando la aprobación de las leyes y creando situaciones de inestabilidad en el trabajo interno de los órganos parlamentarios y en sus relaciones con los otros poderes públicos debido a que las mayorías y minorías no serían permanentes y dependerían de los alineamientos coyunturales de estos “agentes libres” de la política. Vale decir, la personalización puede restarle racionalidad y simplificación al proceso parlamentario venezolano.

¿El control social sobre la gestión individual de los diputados o sobre la gestión de los partidos políticos en el Parlamento?

Hemos dicho que, la personalización del sufragio sigue la tendencia de evitar el anonimato de los representantes, soportada en la idea de que la mutabilidad acelerada y compleja de las actuales situaciones políticas,

económicas y sociales requiere que el elector piense más en las cualidades personales y en la confianza que inspira el candidato, que en la oferta electoral específica que éste haga. Se supone que ello permite el mejor control de la gestión de los representantes por medio de la recompensa y del castigo electoral. Para ello la gestión de los representantes tiene que ser transparente. Lo que se supone es posible gracias a los medios de comunicación y los desarrollos tecnológicos de la telemática, que incrementan el vínculo directo de los representantes con su base electoral sin depender de las formas de organización política tradicional. A pesar de ello, reiteramos, se debe evitar el riesgo de que la personalización de la representación debilite a los partidos hasta el extremo de inutilizarlos en sus funciones. Ya que los partidos seguirán siendo necesarios para hacer eficiente el proceso deliberativo y de negociación de la política. Sin ellos el proceso de formación de políticas públicas puede llegar a ser muy costoso.

El Artículo 66 obliga a los representantes a rendir cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión. Como parámetro para la evaluación sobre su gestión los representantes deben presentar un programa individual de gobierno en el proceso electoral. Mientras que el Artículo 197 establece que los diputados de la Asamblea Nacional deberán mantener una vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados acerca de su gestión. Igualmente, los obliga a dar cuenta anual de su gestión a los electores del circuito en el cual fueron elegidos. Nuevamente, para que no se consagre únicamente como un buen deseo, es preciso que la legislación operacionalice esta disposición con mecanismos viables. En todo caso es otra disposición que puede tender a que se impulse el control social sobre la gestión de los representantes en desmedro del control social sobre la actividad de las organizaciones con fines políticos en la Asamblea Nacional.

El Artículo 201, instruye que los diputados de la Asamblea Nacional son representantes del Pueblo y de los estados federados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones y sólo a su conciencia. En garantía de lo cual se establece que su voto en la Asamblea Nacional es personal y, adicionalmente, señala en el Artículo 199 que no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo

responderán ante los electores y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución y los reglamentos. Estas disposiciones tienden a evitar el *mandato imperativo* de los partidos sobre los representantes, a quienes las direcciones partidistas les suelen exigir acatar disciplinadamente las decisiones, sin importar la opinión del electorado al que representan. Con ello se evita la posibilidad de que el partido lo sancione con medidas disciplinarias.

Bajo esta orientación, el reglamento interior y de debates de la Asamblea Nacional sustituyó las tradicionales fracciones parlamentarias (conjunto de diputados pertenecientes a un partido o alianza de partidos), por los "grupos de opinión". Así se denomina de manera distinta a dos hechos organizativos similares para complacer el discurso "apolítico". Siempre corremos el riesgo de que a la postre los representantes terminen siendo irresponsables, eludiendo a la vez el control de las asociaciones con fines políticos a las que pertenezcan y de quienes lo eligieron. No hay que olvidar que las fracciones parlamentarias requieren un mínimo de disciplina para negociar y concertar acuerdos políticos estables.

Otra innovación en ese sentido, es la que persigue impedir la perpetuación de los políticos en la Asamblea Nacional restringiendo el tiempo de ejercicio de un diputado a un máximo de tres períodos parlamentarios. En efecto, el Artículo 192 de la Constitución de 1999 establece que pueden ser reelegidos por dos períodos consecutivos como máximo, vale decir que podrán ejercer el cargo por un máximo de 15 años. Es criticable que una persona no pueda ser parlamentaria por todo el tiempo que el electorado lo quiera, esta limitación atenta contra la profesionalización de la política e impide que las organizaciones con fines políticos puedan mantener a sus militantes en el parlamento mientras así lo quiera el electorado.

A manera de conclusión

Con la nueva regulación constitucional se pretende la redefinición (reducción o limitación) de la misión y poder de intervención de los partidos políticos. Busca un cambio sustancial en el comportamiento de estos instrumentos de la democracia, evitando la partidización excesiva de to-

dos los espacios y procesos de la vida social. En propiedad, se persigue reconquistar su utilidad como mecanismos de aglomeración de intereses, intermediación y representación política, e instrumentos vitales para la formación de las políticas públicas. Si bien esta regulación intentaba eliminar los problemas de la *tutela de partidos* sobre la democracia, lo cierto es que la matriz de opinión pública reflejada en el discurso político pareciera que impactó en exceso a la Constitución de 1999, hasta el punto de que el texto constitucional no los nombra y los oculta bajo la denominación general de asociaciones u organizaciones con fines políticos. Si el sistema de partidos desarrollado bajo la vigencia de la Constitución de 1961 fue inadecuado, sin embargo, era innecesario arremeter contra unas organizaciones que seguirán siendo indispensables para el buen funcionamiento de la democracia. Los discursos antipartido son entendibles frente a las prácticas de la elite política dominante durante la vigencia del sistema político puntofijista, pero el impacto sobre la redacción de la Constitución de 1999 han generado los problemas siguientes: i) Tienen a negar la importancia del rol de los partidos políticos en los sistemas políticos democráticos modernos. Sobre todo en cuanto a las funciones de aglutinamiento de intereses difusos en intereses generales, de intermediación entre el Estado y la sociedad y de representación política de los sectores sociales, funciones que garantizan el carácter democrático de la política. Su incumplimiento puede desinstitucionalizar la democracia y permitir maneras autoritarias de hacer política. ii) El debilitamiento o desaparición de los partidos crea un vacío que generalmente es ocupado por otras formas de organización de la sociedad que no tienen ese propósito de actuar en política ni pueden cumplirlo a cabalidad (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones de patronos, ONG's, etc.). Por las razones siguientes: a) Las organizaciones sustitutivas de los partidos tienen fines originales que deben seguir atendiendo, duplicando sus esfuerzos y con el riesgo de que se confundan propósitos que pueden llegar a ser contradictorios. b) Las estructuras funcional y orgánica de estas organizaciones sustitutivas han sido diseñadas y desarrolladas para atender otras necesidades y condiciones de trabajo. c) Los recursos humanos de estas organizaciones sustitutivas están preparados para cumplir tareas que son diferentes a las de los partidos. d) Los partidos tienen

que competir y someterse a periódicos procesos electorales con los que pueden lograr posicionarse en determinados cargos de autoridad del Estado (poderes ejecutivos y legislativos nacionales, estatales y locales), de esta forma son legitimados popularmente, y de allí se posibilita el que cumplan con sus funciones. Mientras que muchas organizaciones sustitutas de los partidos, por ejemplo las ONG's, son organizaciones que no se someten a procesos electorales que los legitimen socialmente.

iii) El vacío producido por el debilitamiento o desaparición de los partidos también suele ser llenado por liderazgos políticos personales, esto es, por dirigentes políticos que actúan al margen de los partidos y sin emplear organizaciones colectivas para la participación en la política. Esta manera individual de hacer política presenta el problema de que subjetiviza la política. En efecto, la actividad política a través de los partidos la racionaliza y objetiviza. Las posiciones de los partidos son decantadas en debates internos y se ejecutan mediante un trabajo colectivo, con lo que las opiniones y propuestas políticas se despersonalizan y se presentan como institucionales. Mientras que la política desarrollada exclusivamente por individualidades siempre tiende a darle un cariz muy personal a las ideas políticas, confundiendo la confrontación y debate sobre las ideas con la oposición y discusión sobre las personas.

iv) La anterior situación de subjetivización de la política también ocurre cuando los partidos son sustituidos por otros tipos de organizaciones cuyo trabajo no es propiamente colectivo. Muchas organizaciones sustitutas de los partidos, por ejemplo las ONG's, suelen pertenecer a "dueños" o "propietarios" que deciden sin el control de un colectivo.

v) La actividad política a través de organizaciones de variado tipo, en sustitución de los partidos, o por liderazgos políticos individuales que no hacen vida de un colectivo organizado, incrementa el número de actores que intervienen en el sistema político, volviendo más complejos, lentos y difíciles los procesos de negociación, acuerdo y solución de conflictos que son típicos de la democracias contemporáneas.

Notas

- 1 Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinaria, N° 662 del 23 de enero de 1961.
- 2 El diseño de 1961 se logró apuntalar operativamente por el llamado “Pacto Institucional”, por medio del que los partidos más fuertes (en un primer momento AD-COPEI-URD, luego AD-COPEI, y por último AD-COPEI-MAS) se distribuían cuotas del poder público y procesaban por consenso los asuntos públicos fundamentales.
- 3 Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.119, Extraordinaria, del 26 de marzo de 1983.
- 4 A pesar de ser conocido como el “Caracazo”, este fenómeno social fue un levantamiento popular espontáneo, explosivo y expansivo que ocurrió casi simultáneamente en las capitales y grandes ciudades de todos los estados federados de Venezuela.
- 5 Decreto Presidencial N° 3, Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.634.
- 6 Acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de USA sobre las medidas que deberían adoptar todos los países en materia de reformas estructurales.
- 7 Lo cual no supone sustituir o eliminar la democracia representativa, ya que resulta inútil y es una falacia la supuesta contradicción entre representación y participación. En todo caso, la Constitución de 1999 es un claro ejemplo de una sana articulación entre la democracia representativa (medios de participación indirecta) y la democracia participativa (medios de participación directa y semidirecta). Sobre el tema ver Fernández Toro, Julio Cesar: Representación y Participación en la Reforma Constitucional. Una propuesta para mejorar la democracia, en Politeia N°18, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de la UCV. 1995.

Bibliografía

- COPRE. 1993. *Reformas para el Cambio Político*. Varios autores. Caracas.
- _____. 1991. *Venezuela, Democracia y Futuro. Los Partidos Políticos en la Década de los 90*. Varios autores. Caracas.

- DUVERGER, Maurice. 1970. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona.
- FERNANDEZ TORO, Julio Cesar. 2005. "Limitaciones y Desafíos de la Nueva Institucionalidad Constitucional de La Democracia", *Jornadas: 5 Años de Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Mimeo.
- _____. 2004. "La democratización de lo Público". En *Revista de Derecho Constitucional*, Número 9, Enero Diciembre de 2004. Editorial Sherwood.
- _____. 1995. Representación y participación en la reforma constitucional. Una propuesta para mejorar la democracia", en *Politeia* N°18, Instituto de Estudios Políticos de la UCV. Caracas.
- REY, Juan Carlos. 1992. "Apogeo y decadencia de la democracia representativa", en *América Latina. Alternativas para la Democracia*. Monte Ávila Editores. Caracas.
- _____. 1991. "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación", en *Revista de estudios Políticos* N° 74.