

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DE LA RETÓRICA AL APRENDIZAJE

Humberto Njaim

Trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

PROPÓSITO DE LA DISERTACIÓN

Establecer las relaciones teóricas entre democracia representativa y democracia participativa y cómo la confusión al respecto ha conducido a un desarrollo institucional desafortunado. Desde al menos mediados de los años 80 del siglo XX los venezolanos hemos presenciando un aluvión de críticas a la democracia representativa y a la representación misma y la crisis política ha tenido a tan demoledor ataque como uno de sus focos de elaboración teórica y de respuesta práctica. Entre otros aspectos se reprochaba a la democracia representativa, y al sistema político enmarcado por la Constitución de 1961, el que los dirigentes se habían aislado de los dirigidos, los elegidos de los electores a los que no les rendían cuenta; que las decisiones que afectaban a toda la sociedad eran tomadas por círculos reducidos y cerrados de líderes ignorando los criterios de los afectados; que los partidos políticos sofocaban el desarrollo de la sociedad civil y así sucesivamente. Frente a la democracia representativa y sus males se erigía, unas veces como alternativa y otras como complemento, lo que se ha llamado democracia participativa. La cuestión de las relaciones entre una y otra no es un tema exquisitamente teórico como no lo es ningún tema político pero, según nuestra hipótesis, su manipulación ha conducido a una evolución institucional desafortunada de nuestra sociedad a lo largo de las últimas décadas. Contribuir a dilucidarla conceptualmente es el objetivo central de este ensayo. El asunto es de importancia primordial porque, más allá de la superficie y la anécdota políticas, son ante todo errores teóricos los que han contribuido a agravar la crisis y a llevarnos por caminos extraviados.

Demostrar que se trata de una relación problemática. En este campo rondó desde el principio la inquietud, entre los propugnadores de la distinción de ambas democracias por aplacar cualquier crítica que pretendiera considerarla como una contraposición insalvable a la manera de la que se reconocía que existe entre democracia directa e indirecta o representativa. Se trató de hacer ver que sólo se trataba de una corrección inevitable pero sin mayores complicaciones de los excesos de la democracia representativa. A partir de dicha tesis, predominante entre constitucionalistas y politólogos, parecía postularse una suerte de armonía en que se suman las ventajas de una y otra y se compensan mutuamente las desventajas, No puede decirse,

sin embargo, que esta opinión se haya enunciado de forma tan clara porque hablar de ventajas y desventajas que se compensan supone ya cierto grado de problematización que se echa de menos en la literatura de la época.¹

Desde sus inicios nunca nos satisfizo esta posición desproblematicadora de algo que intuíamos acarrearía graves perturbaciones en la evolución política del país. Una de las cuestiones que para nosotros, por lo tanto, surgía era si, para remediar los males descritos, sería necesario acudir a recursos fuera de los límites de la misma democracia representativa o, por el contrario, era posible, una reconciliación, por decirlo así, con la idea representativa que hiciera justicia a su situación a la altura de nuestro tiempo cuando no cabe ya, a nuestro modo de ver, despachar el asunto con las consabidas citas de Rousseau que, demasiadas veces, se toman como *dictum* definitivo e inapelable sobre un problema tan complejo.

¿Por qué tenía que conducir a un resultado desastroso? Por otra parte nos resultaba inquietante el eficaz papel que este conjunto de ideas desempeñaba en el objetivo de desbancar a la clases política dominantes y que en tales circunstancias no era posible una verdadera discusión sobre las implicaciones que ellas tenían. Intuíamos, también, que una vez consumada la tarea de demolición no podrían sostenerse por negar postulados fundamentales de la dirección de las sociedades políticas; que con ellas no sólo se desprestigiaba a quienes tomaban decisiones sino también al método mismo de tomar decisiones y que, a la larga ello resultaría insostenible. Entre otras razones porque al paisaje ya bastante sombrío de críticas e inconformidades se agregaba el paletazo revolucionario al cuadro: el viejo anhelo de la ruptura con el pasado y el comienzo desde cero de una nueva historia esta vez incontaminada y auguradora de una verdadera ascensión a las cumbres humanas;² el credo participacionista se prestaba convenientemente a la nueva arremetida. Conjuraba una amplia alianza, saturada de rencor contra los sectores desplazados o contenidos en sus ansias de poder por los partidos dominantes. Esos sectores no *participaron*, a ellos se les impidió vocear su protesta frente al rumbo desastroso del país y, en consecuencia, estaban libres de lastre para emprender los necesarios nuevos derroteros.

¹ De lo que se trataba era de moderar “el carácter excesivamente representativo de la Constitución de 1961” y atender a una demanda creciente de la sociedad civil “en pro de la participación popular y la consiguiente consagración de mecanismos de democracia participativa en el texto fundamental” mediante la amplia introducción de los referendos. Ricardo Combellas “Las salidas constitucionales a la crisis” en AAVV. *Opinión política y democracia en Venezuela*. Caracas. UCV. 1998, pp. 115-149, especialmente pp. 135-136. Combellas se refiere al trabajo de la Comisión Bicameral de Reforma de la Constitución, allí también se ve como, especialmente, la introducción del referendo revocatorio estuvo marcada por la coyuntura política.

² Ver Manuel García Pelayo. “El reino feliz de los tiempos finales”. En *Mitos y símbolos políticos*. Madrid. Taurus. 1964, pp. 9-68, especialmente pp. 39-42.

Posteriormente estas armas se volverían contra los estratos de mayor afluencia; la participación no sería ya una apacible conjunción de sectores disímiles sino el desplazamiento de los incluidos por los presuntamente excluidos; la armonía se convirtió en una guerra acicateada desde las alturas del poder así maquiavélicamente conquistado.

Estructura de la obra. En los momentos en que este ensayo se escribe en el panorama institucional sólo asoman ruinas. Buena parte de quienes con su esfuerzo intelectual contribuyeron a la desolación retroceden espantados ante los frutos deletéreos que obtuvieron sus esfuerzos así que esta disquisición ha sido elaborada bajo el terrible impacto de esperanzas frustradas y decepciones impotentes. De acuerdo a lo postulado como sus objetivos será necesario, por consiguiente, examinar, en primer lugar, lo proclamado sobre la democracia representativa y la participativa antes de que la contraposición se hubiera plasmado normativamente en la Constitución de 1999 y después que obtuvo su consagración constitucional. Paralelamente a la descripción de las concepciones no será posible evitar nuestras críticas a ellas; críticas que serán recapituladas y sistematizadas en un segundo capítulo el cual conducirá al final del ensayo donde trataremos de llegar a conclusiones sobre un tema en el cual, sin exagerar, está en juego el futuro político y constitucional de Venezuela y, probablemente, más allá, de otros sistemas que, tarde o temprano, padecerán iguales estertores que el venezolano. De acuerdo a lo esbozado será preciso demostrar cómo todo lo referente a la democracia participativa se convirtió en una farsa donde mediante la legislación, la jurisprudencia y la política se retorna al régimen representativo pero en forma aun más rígida y con agravamiento de todo los males que implacablemente se habían condenado en el sistema anterior. Finalmente, y es lo más importante, en medio de los escombros habrá que erguirse para ver si se divisa algún horizonte favorable a la reconstrucción y que esta sea perdurable y ya nunca se olvide lo aprendido.

I. LA PROMESA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA ANHELADA ARMONÍA

La idea de una necesaria y deseable confluencia de la representación con la participación se encuentra ya en autores que, a menudo, son ubicados conceptualmente como adalides de la representación. Por ejemplo, parece ignorarse que incluso el célebre escrito de Benjamín Constant sobre la libertad de los antiguos y de los modernos concluye apuntando a que el peligro de la libertad de los modernos es que se renuncie con mucha facilidad a tomar parte (¡precisamente, participar!) en el gobierno político. La indiferencia por lo público pondría en peligro la misma libertad política alcanzada. Y el interés por lo público se manifiesta para Constant en los tres aspectos ya ca-

nónicos de la participación: no sólo sufragar sino también influir hacia las cosas públicas y el derecho de vigilancia sobre la gestión pública.³ Pero que dos cosas deban confluír no significa que lo deseable sea fácil de realizar o que se pueda dar en partes iguales sin predominio de la una sobre la otra. Es la existencia de este problema lo que nos parece que ha quedado demostrado con la reciente evolución política venezolana y lo que nos proponemos abordar en esta sección.

Poder constituyente y participación

Ahora bien son muy diversos los aspectos a los que puede aludirse cuando se habla de representación y participación. Uno de ellos, que ha tenido especial relevancia en el caso venezolano, es, por un lado, la representación como conjunto de instituciones establecidas por un orden constitucional las cuáles sólo pueden ser modificadas a través de los postulados establecidos por ese orden y, por el otro, la participación como poder democrático del pueblo que no admite ser coartado en su irrupción por la institucionalidad consagrada. Se trata, pues, de la ardua distinción entre poder constituyente y poder constituido en la cual admitir el predominio del segundo sobre el primero equivaldría en cita empleada por el magistrado Humberto La Roche a

“que los elegidos dejan de ser los representantes de la nación soberana para convertirse en los representantes soberanos de la nación”. (Cfr. BERLIA, G. “De la Compétence Constituyente” en *Revue de Droit Public*, 1945 p.353, citado por Pedro DE VEGA en La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 231)⁴.

Así, pues, la forma como entre nosotros ha sido elaborada la doctrina de la democracia participativa está estrechamente relacionada con la del poder constituyente. Precisamente la convocatoria de una Asamblea Constituyente fue justificada por el predominio del principio participativo sobre el representativo. Como vemos este último no podía imponerle restricciones al primero puesto que el pueblo siempre conserva su soberanía y nadie la puede limitar. Al mismo tiempo tampoco podía ser limitado el derecho a la participación política en virtud de que la enumeración de los derechos humanos es progresiva y su expansión hacia nuevas áreas jurídicas no es limitable. Aparentemente, pues, el principio constituyente y el participativo se refuerzan mutuamente pero ¿era esto así efectivamente? En realidad si se analiza la opinión que comenzó a agitar la idea constituyente encontramos que su refuerzo con la idea participativa se produce mucho después y que tenía que ser así porque se enarbolaba la bandera de la Asamblea Constituyente como forma de realizar un proyecto político cuya

³ Citamos por la versión de “La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos” que figura en *Del espíritu de conquista*. Tecnos. Madrid 1988. Ver también *Liberalismo y Democracia*. Caracas. UCV. 1963.

⁴ Sentencia de la Sala Político - Administrativa de fecha 19 de enero de 1999, expediente N° 15395

necesidad se daba por sentada. Los propugnadores iniciales de una nueva Constitución presentaban, un concepto formado, más bien, por una serie de planteamientos que probablemente tuvieron más fuerza que el de la democracia participativa para crear el clima propicio a la Constituyente: impedir la entrega de las riquezas naturales, depurar al Poder Judicial, combatir la corrupción, reformar los partidos políticos y las Fuerzas Armadas, etc.⁵ Más bien el plantear la concepción participativa es producto de sectores de carácter oficioso aunque no oficial: la Comisión Bicameral de Reforma y el Consejo Consultivo. Los dramáticos acontecimientos que significaron dos intentos sucesivos de golpe de estado le van dando un momento cada vez mayor al cambio constitucional. El Consejo Consultivo⁶ creado a los pocos días del primero de esos intentos preconiza la participación como uno de los contenidos de la reforma al señalar el distanciamiento cada vez mayor entre el Estado y las Sociedad Civil pero dentro del contexto de encontrar vías para la solución de problemas inmediatos que no podían esperar solución hipotética cada cinco años y al delinear posibles contenidos de la reforma menciona como segundo punto el “establecer el procedimiento del referendo consultivo”. Posteriormente el *Frente Patriótico*, reacciona desfavorablemente contra las propuestas que venía elaborando la Comisión Bicameral de Reforma de la Constitución en la cual no advierte nada positivo y en su crítica ni siquiera menciona la introducción de los referendos.⁷ Más tarde, se constituye un *Frente Amplio Pro-Constituyente* encabezado por los líderes de las intentonas⁸ del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, Hugo Chávez Frías y Hernán Gruber Odremán, responden⁹ a diversas afirmaciones del entonces Presidente Rafael Caldera, una de las cuales sustentaba que “la experiencia de las Asambleas Constituyentes que ha habido en Venezuela no ha dado resultado esperado y sólo ha sido un espejismo”. Para responder esgrimen el ejemplo colombiano y entre las reformas que allí consideran exitosas no se menciona la creación de instituciones de democracia participativa. Tampoco figura la democracia participativa en el mapa mental de otros grupos de distinta orientación ideológica que se habían sumado al movimiento constituyente como vía para establecer una verdadera economía de mercado.¹⁰

Sólo después se vio la conveniencia de unir un aspecto con el otro para vencer el argumento jurídico consistente en que únicamente mediante

⁵ Ver “Tres Décadas de Frustraciones (II). Poder constituyente para salvar la república”. *El Nacional*. 30 de junio de 1990, p. D-3. El documento lo encabezan cinco ilustres intelectuales: Juan Liscano, Tobías Lasser, Manuel Alfredo Rodríguez, José León Tapia y Pedro Beroes. El grupo que lo publica se hacía llamar *Frente Patriótico*.

⁶ *Recomendaciones del Consejo Consultivo al Presidente de la República*. Caracas. Congreso de la República, mayo de 1992.

⁷ “El Frente Patriótico ante las Reformas Constitucionales”. *El Nacional*. 2 de junio de 1992, p. D-9.

⁸ Empleamos el término en su sentido de golpe de Estado fracasado.

⁹ *El Nacional*. 30 de abril de 1994, p. D-7.

¹⁰ “Venezuela requiere con urgencia una Asamblea Constituyente”. *El Nacional*. 23 de marzo de 1992, p. D-5.

una reforma de la Constitución de 1961 podía convocarse a una Asamblea Constituyente; pero esta conveniencia ocultaba una profunda contradicción. En efecto de aplicar consecuentemente el principio participativo se tendría que enfrentar el riesgo de que el mismo proyecto político estuviera sometido al azar de la voluntad popular a la cual nadie podía imponerle un proyecto por más convencidos de él que estuvieran sus promotores. Esta contradicción pudo sobrellevarse por algún tiempo pero finalmente hubo que resolverla en contra de la participación y a favor del proyecto lo cual se produjo, como veremos más adelante, mediante la doctrina de la supraconstitucionalidad. Ahora bien el sacrificio de lo participativo en aras de lo constituyente no fue sino una forma del sacrificio de lo participativo a favor de lo representativo y ya desde ese momento reveló la imposible armonía entre uno y otro.

La contradicción no se habría dado de no haberse producido una ambigüedad que en la citada sentencia del 19 de enero no se aclaraba suficientemente. Apenas en un críptico pasaje se afirmaba que

“aun cuando el resultado de la decisión popular adquiere vigencia inmediata, su eficacia sólo procedería cuando, mediante los mecanismos legales establecidos, se dé cumplimiento a la modificación jurídica aprobada. Todo ello siguiendo procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente, a través de los órganos del Poder Público competentes en cada caso. Dichos órganos estarán en la obligación de proceder en ese sentido.”

Es decir que el pueblo podría expresar su voluntad de convocar una Asamblea Constituyente pero ella debía ser reunida realizando las correspondientes reformas al ordenamiento constitucional. Ello comportaba una Asamblea canalizada por las instituciones constituidas, en ninguna forma una Asamblea plenipotenciaria. Por otro lado la Asamblea debía respetar los principios fundamentales de la democracia, los derechos humanos, los tratados internacionales y, en la aclaratoria jurisprudencial posterior, a los poderes públicos consagrados en la Constitución de 1961 “en consecuencia, como dirá otra sentencia, “es la Constitución vigente la que permite la preservación del Estado de Derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta” Su función fundamental era, pues, la de elaborar una nueva Constitución. En ella probablemente se plasmarían instituciones más avanzadas patrocinadas por quienes saludaban un movimiento de renovación constitucional que permitiría el claro establecimiento de la supremacía normativa de la Constitución, la consiguiente creación de la justicia constitucional, la consagración de los derechos de nueva generación, etc.¹¹ Para otro grupo de estudiosos más influyente que el primero y de

¹¹ Ver el estudio preliminar de Luis A. Ortiz-Álvarez y Jacqueline Lejarza A. al volumen de *Constituciones Latinoamericanas* publicado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en 1997.

orientación más política¹² se trataba de encontrar una solución civilizada y, por lo tanto pacífica, a una crisis política que marcaba otra etapa en el cíclico transcurrir de las crisis terminales que habían marcado diferentes etapas en la historia del país. Pero, de ningún modo, cualquiera de estas vertientes académicas propugnaba, una subversión de la base jurídica desde la cual habría de partir cualquier esfuerzo transformador.

En el decurso posterior de esta materia terminó imponiéndose el proyecto político de una Constituyente no meramente legiferante sino gobernante y abolidora de los otros poderes y que fue también autorizada por la célebre sentencia que consagró la supraconstitucionalidad y a la cual haremos posterior referencia. Lo que nos interesa es que aún así la Constituyente si no estaba ya sometida al orden constitucional de 1961, ni siquiera al posteriormente creado por ella, no por esto dejaba de proclamar su limitación por principios consagrados en la base comicial 8^a de su convocatoria, esto es “los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos”. Sin embargo, fuera de lo referido a los derechos humanos y los tratados internacionales la Constituyente produjo una serie de cambios que, evidentemente eran expresión de un proyecto político que distaba de ser consensuado. Uno de ellos fue la eliminación del Senado¹³ que entraba en flagrante contradicción con la consagración del federalismo, otro fue la posibilidad de reelección, no en sí misma sino por su combinación con el aumento de duración del periodo presidencial de 5 a 6 años; otro, finalmente, para no prolongar la lista, la profunda alteración de un elemento de tanto poder en la estructura del Estado como es la fuerza militar. Se suscita la pregunta, por lo tanto, sobre el destino de estos cambios frente al ulterior ejercicio democrático participativo ¿son inmunes o pueden también ser afectados como ese ejercicio afectó al orden anterior? Teóricamente, sí, pero es evidente que esta interpretación sólo puede conducir a la más completa inestabilidad. El curso posterior de los eventos se encargaría de demostrar cómo el nuevo orden impondría restricciones a tal interpretación y que la gente lo aceptaba sin mayores conmociones.

La otra pregunta muy relacionada con la anterior se refiere a si el poder constituyente, con todo y el predominio de lo participativo sobre lo

¹² Indudablemente A. R. Brewer Carías es el autor más representativo de esta corriente. Las ideas esbozadas se encuentran reiteradas en su vasta obra, ver, por ejemplo, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. 1999 especialmente la parte referida a “la crisis terminal del sistema político” pero ya habían sido enunciadas antes de la fecha de esa publicación.

¹³ Se consumó en la sesión del 13 de noviembre de 1999. Poco antes la constituyente Iris Varela había expresado que sólo la unicameralidad era revolucionaria.

representativo tenía un carácter excepcional de prolongadas intermitencias temporales en su ejercicio. Lo lógico era concluir esto último porque de lo contrario también se propiciaría la más completa inestabilidad constitucional, sin embargo, una vez consagrada la doctrina en ella no encontraba ninguna restricción teórica que lo impidiera. La misma pregunta se suscita respecto de la democracia participativa, agravada por el hecho de que si se establece tan numerosa y múltiple variedad de referendos se están creando las condiciones para un ejercicio referendario no esporádico sino frecuente. También en este aspecto el sistema político se encargó de establecer las limitaciones que no figuraban en el sistema constitucional.

Un segundo aspecto al que cabe aludir cuando se habla del contraste entre representación y participación podría considerarse una versión atenuada del anterior y consistiría en que el poder constituyente se ejerce a través de la intervención popular por la vía de los referendos pero sin que esta intervención resulte desarticuladora de los fundamentos mismos del orden constitucional como es el gran riesgo de la primera de las posiciones delineadas. Se trataría del establecimiento de una constitución flexible pero no en el sentido de que la reforma se realizaría a través de los procedimientos de la legislación ordinaria sino mediante la intervención popular. En realidad el calificativo de flexible no es el más apropiado pues el referendo siempre está envuelto de condiciones especiales más difíciles de cumplir que el procedimiento legislativo ordinario pero si lo es en el sentido de que aun cuando la voluntad popular toma o impide decisiones importantes no lo hace a costa de una conmoción revolucionaria del sistema político.

Referendo y participación

La institución del referendo se convirtió en el factor alrededor del cual cuajo más fuertemente la discusión sobre la democracia participativa y es necesario examinar cómo se produjo su irrupción en el conjunto de ideas que se supondría contribuirían a la superación de la crisis. La intentona del 4 de febrero de 1992 produjo una conmoción política en el país porque reveló que el apoyo popular al régimen creado a partir del 23 de enero de 1958 era ya demasiado frágil. Uno de los fundadores de ese sistema, Rafael Caldera apareció, en ocasión relevante¹⁴ desasociándose de él. Lo que nos interesa de ese acto es que el enorme influjo del líder no sólo se puso al servicio de un particular empeño electoral sino también de algo más importante a largo plazo como fue el diseño de un proyecto constitucional¹⁵ que supuestamente

¹⁴ En su discurso en la sesión conjunta del Congreso el 4 de febrero de 1992 convocada para considerar el Decreto de Suspensión de Garantías.

¹⁵ Comisión Bicameral para la revisión de la Constitución. *Proyecto de reforma general de la Constitución de 1961 con exposición de motivos*. Caracas. Congreso de la República, marzo de 1992.

sería la verdadera respuesta a la crisis. En tal proyecto cristalizan todas las ideas sobre la democracia participativa como alternativa salvadora frente a la democracia representativa. Destacaríamos especialmente tres: uno la introducción de una sola vez del catálogo completo de referendos disponibles en el derecho comparado, lo cual había sido facilitado por la novísima Constitución colombiana de 1991; el segundo el reforzamiento de la iniciativa legislativa popular y, finalmente, la concurrencia de la sociedad civil con el parlamento en la designación de altas magistraturas del Estado.

Inmediatamente los comentaristas pasaron a resaltar admirativamente y a enumerar los diferentes tipos de referendo introducidos en la reforma: consultivo, aprobatorio, abrogatorio y revocatorio con sus respectivas variedades referidas ya sea al ámbito territorial de su aplicación o al tipo de asuntos al que eran aplicables, desde las leyes hasta la Constitución pasando por los tratados y los decretos legislativos y cómo el concepto participativo no se agotaba en este aspecto sino que comprendía otros. Ahora bien en casi ninguna¹⁶ de esas admirativas enumeraciones se plantearon una serie de problemas que el sólo diseño suscitaba. Intentemos realizarlo ahora:

1. Era evidente que en la atmósfera de crisis política la tónica de la producción constitucional no era la de generar una serie de instituciones puramente programáticas sino de aplicación inmediata. Por lo tanto había que preguntarse si el ejercicio efectivo de tan gran número de oportunidades de referendo no iría a producir un efecto de cansancio y abstención en el electorado y a disminuir por lo tanto el valor marginal de los dispositivos referendarios. Es de tener en cuenta que si se propugna un modelo participativo este pierde buena parte de su justificación si causa más un debilitamiento que un fortalecimiento del interés popular por los asuntos públicos.
2. Si lo que se imaginaba era, por el contrario, que todo este arsenal de armas participativas quedara tan sólo como una saludable advertencia a los representantes y tuviera un efecto disuasivo, ello no era realista al suponer un consenso ya destruido. Si este no existía era previsible que tantas oportunidades de manifestar el descontento generaran una reacción contraria de manipular la institución referendaria. Los acontecimientos confirmarían ampliamente esta aprensión.
3. Por otra parte cómo pretender seguir hablando de democracia representativa y sólo de un ajuste necesario de ésta cuando las decisiones de los representantes podían ser cuestionadas o complementadas por tan numerosas y diversas vías.

¹⁶ El "casi" incluye autores como Angel Bernardo. Viso y trabajos de quien escribe, entre ellos "Participación y referéndum: política y derecho comparados en los casos de Venezuela, Colombia, España e Italia en R. Combellas (coordinador) *El nuevo Derecho Constitucional latinoamericano*. Caracas. Fundación Konrad Adenauer y Asociación venezolana de Derecho Constitucional. 1996.

4. Tampoco se analizó debidamente el efecto contrapuesto y las diferentes finalidades de los distintos tipos de referendos y si es posible conciliar tales finalidades entre sí. En primer lugar encontramos la gran división entre el referendo revocatorio y todos los demás. Estos últimos son relativos a asuntos, a cuestiones que se plantean al electorado, mientras que el anteriormente mencionado es una decisión negativa sobre la persona que ejerce un cargo. En este sentido sería útil aplicar el término “plebiscito” sólo para calificar al llamado referendo revocatorio. Y aunque puede que, generalmente, en los referendos propiamente dichos esté envuelto un cuestionamiento al titular o titulares del cargo, responsables de la decisión o asunto cuestionado, en el revocatorio el electorado se ve confrontado con una difícil decisión que es la de inhabilitar al agente de todo un proyecto político con el cual se está sustancialmente conforme y que no se quisiera poner en peligro tan sólo porque se esté en desacuerdo con alguna de las posiciones específicas que haya adoptado.
5. En el conjunto participativo y no ya en el referendario *stricto sensu* surgían también otras incompatibilidades pues una cosa son el referendo abrogatorio y el aprobatorio como veto que impide a los representantes cometer desaguisados contra la voluntad mayoritaria, tomar decisiones contradictorias o sorpresivas respecto de lo originariamente ofrecido al electorado e incluso producir sigilosos o abruptos cambios de la constitución¹⁷ y otra la injerencia de ese mismo electorado en el proceso legislativo, en la designación de magistraturas e, incluso, nada menos que en la convocatoria a una Asamblea Constituyente.
6. Todo este conjunto variado y hasta abigarrado de referendos tampoco tenía una finalidad clara que lo armonizara. ¿Qué era lo que se pretendía? ¿Evitar las conductas abusivas de los representantes o someterlos a un castigo contundente por ellas? Para lo segundo bastaba con el revocatorio; para lo primero la revocación aparece como un exceso cuyas consecuencias perjudiciales se sumaban a las que ya, de por sí, produce la gran diversidad de los otros referendos.
7. Un problema particularmente agudo se presentaba (y efectivamente se presentó) con el referendo consultivo. Este tiene un ámbito tan extenso que es arduo determinar su diferenciación respecto de los demás. En efecto, cualquier cosa puede ser un asunto de interés nacional, incluso lo que pudiera considerarse como específico de los otros referendos, al punto que si a través de ello no se pudiera lograr el objetivo siempre quedaba el consultivo en reserva. También esto ocurrió efectivamente.¹⁸

¹⁷ Ver Mads Qvortrup. “A.V. Dicey: the referendum as the people’s veto”. *History of Political Thought*. Vol. XX. No. 3. Autumn 1999, pp. 531-546.

¹⁸ Humberto Njaim. “La democracia participativa en -cuatro episodios “. *El Derecho constitucional y público en Venezuela. Homenaje a Gustavo Planchart Manrique*. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello, Tinoco, Travieso, Planchart & Núñez Abogados 2003. Tomo I, pp. 437-472.

El triunfo electoral de Caldera convirtió a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en un vehículo de las ideas participacionistas y contrarias a la partidocracia. El proyecto de reforma constitucional continuó siendo promovido hasta el punto que se ha sostenido que la Comisión prácticamente agotó sus funciones en tal designio pero, en realidad, la reforma de la ley electoral y otros aspectos tuvieron una importancia primordial y quizá mayor¹⁹ pese a que su mismo autor, en aras de la estabilidad política y de acuerdos penosamente logrados con el principal partido de oposición, Acción Democrática, contradictorios con la orientación de su discurso el 4 de febrero de 1992, lo fue poniendo en un segundo plano, limitándose ya sólo a su defensa intelectual. Mucho más eficaz contra las oligarquías partidistas resultó la reforma de la ley del sufragio. Esta se convirtió también en ley de la participación política en virtud de que se le agregó, como una de sus más notables innovaciones, un Título, el VI, para introducir y regular al llamado referendo consultivo. La legislación permitió al presidente elegido en diciembre de 1998 amenazar al Congreso para que convocara la consulta a una Asamblea Constituyente y también para convocarla él mismo cuando se dio cuenta que era un método más expedito y menos sometido a condicionamientos por sus opositores. Pero, sobre todo, dio una base más sólida a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que permitió el referendo consultivo para la Constituyente. La normativa establecía una serie de asuntos que no podían ser sometidas a consulta –1. presupuestarias, fiscales o tributarias; 2. concesión de amnistía o indultos; 3. suspensión o restricción de garantías constitucionales; supresión o disminución de los derechos humanos; 4. conflictos de poderes que deban ser decididos por los órganos judiciales; 5. revocatoria de mandatos populares, salvo lo dispuesto en otras leyes; y, 6. asuntos propios del funcionamiento de algunas entidades federales o de sus municipios– y la Corte concluyó de manera muy singular²⁰ que la enumeración era taxativa y que, por lo tanto, no quedaba prohibida la convocatoria a una Constituyente.

Con la introducción del referendo consultivo en la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación política se abría una brecha participacionista, de insospechadas consecuencias, en el sistema representativo. Al mismo tiempo el proyecto de reforma de la Comisión Bicameral quedaba como una reserva de ideas que pese al rechazo que le depararon los sectores radicales propulsores de la Constituyente fue cobrando entre ellos un prestigio inconeso en

¹⁹ La afirmación es sostenida por Carlos Blanco en su tesis doctoral *La reforma del Estado y la COPRE. (De la Reforma del Estado a la Revolución de Hugo Chávez)*. Tesis defendida el 25-09-2003.

²⁰ Humberto Njaim. "Las implicaciones de la democracia participativa: un tema constitucional de nuestro tiempo". AA. VV. *Constitución y constitucionalismo hoy*. Caracas. Fundación Manuel García-Pelayo. 2000, pp. 719-742.

la medida en que el Congreso se cerraba ante la propuesta.²¹ Incluso se convertía en una fuente de inspiración la propuesta que hacía el presidente de la Comisión Bicameral, Rafael Caldera no aprobada por ésta y que singularmente figura como póstumo, bajo la forma de voto salvado, antes del texto de la reforma misma de una Alta Comisión de Justicia. En esa idea se encuentra en germen todo el sistema de postulaciones para altas magistraturas y el Poder Moral consagrados en la Constitución de 1999. Era previsible, por lo tanto, que los constituyentes futuros tuvieran que apelar a las concepciones contenidas en el Proyecto, al intentar precisar el concepto de democracia participativa, sobre todo la introducción de un vasto número de referendos como característica fundamental de ella. Ahora bien entre 1993 y 1999 hubo tiempo de sobra para pensar sobre los problemas de diseño y reingeniería constitucional que suscitaba el planteamiento. Sin embargo lo que predominó fue la respuesta tranquilizadora sobre la compatibilidad de la democracia representativa con lo que aparecía como meros ajustes participativos a dicha democracia.²²

Participación y reforma de la representación

Una de las razones de la confusión que se genera sobre las relaciones entre representación y participación es que, a menudo, a lo que se está aludiendo con “participación” es simplemente lo que llamaríamos la ampliación de la representación, el sacudimiento de las estrechas barreras con que los representantes, interesadamente, la rodean. Por supuesto es evidente que, en tal caso, no hay una contradicción sino el rescate de una más genuina representación.²³ Se trata de un ámbito de reflexión y diseño de políticas para propulsar y facilitar el interés y la intervención de las colectividades en los destinos que afectan a todos, es decir en lo público. Aquí el foco de atención se desplaza desde las grandes cues-

²¹ Para las vicisitudes del Proyecto en el Parlamento, ver R. Combellas, *ob. cit.* en nota N° 1 y Miriam Kornblith, *Venezuela en los 90. Las crisis de la democracia*. Caracas. UCV y Ediciones IESA. 1998.

²² Así dice Ricardo Combellas en 1994: “La participación no es un concepto necesariamente antitético al de representación sino complementario. El sistema se hace más **representativo** a través de la ejecución del principio constitucional [de la participación] y la incorporación de instrumentos de democracia participativa. El referéndum, **el instrumento por excelencia de ella**, se concibe entonces no necesariamente como un **instrumento de sustitución sino de control de las instancias representativas del sistema** (los destacados son míos).” *Una Constitución para el futuro. El Debate Constitucional en Venezuela*. Caracas. KAS, CIEDLA y Panapo, p. 23. Esta obra debió tener una considerable influencia pues sistematiza, amplía y divulga la labor de la Comisión Bicameral.

²³ Recientemente R. Combellas en un artículo significativamente titulado “Representación versus participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Análisis de un falso dilema” considera que no existe tal dilema porque la Constitución lo que hace es reaccionar, por un lado, contra el paradigma de la representación liberal y por el otro contra la representación partidocrática. Al respecto hay que decir que esto último es, si es que se diera, solamente equivaldría a la eliminación de vicios y desviaciones de la representación; y lo primero, que comprende la no escisión entre titularidad y ejercicio de la soberanía, mandato imperativo y revocabilidad del representante, genera problemas que son justamente los que no se pueden evadir simplemente por vía de definición. Luis Salamanca, Roberto Viciano Pastor (Coordinadores). *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Caracas. CEPS, Vadell, IEP, pp. 67-82.

tiones de la orientación política de una colectividad a los asuntos concretos y hasta diarios que interesan o deberían interesar a los ciudadanos. Existe una abundantísima literatura sobre la materia en la que puede comprobarse que nada en el concepto de representación negaba la rendición de cuentas y la consulta preparatoria a decisiones que luego, sin embargo, tendrían que ser tomadas por pocas personas. Ello se notaba claramente en la forma como fue recibida entre nosotros, por los años 80 del siglo XX, la idea anglosajona de la *accountability*. En su contexto originario la idea es compleja²⁴ pero en el venezolano indudablemente que envolvía una crítica a los manejos manipulatorios de la representación. Al mismo tiempo que se enfatizaba la supuesta intraducibilidad del término al español se lo acogía entusiastamente. Por aquí se insinuaba una vertiente de actuación que hubiera dado lugar a reformas menos descaminadas que las que luego se adoptaron, tales como ensayos y nuevas instituciones en el nivel municipal y en el regional, obligatoriedad de rendición de cuentas, de presentar programas al electorado, etc. Una de las consecuencias de este entusiasmo fue que comenzó a hablarse por todas partes de la necesidad de organizar la participación lo cual revelaba que se estaba haciendo referencia a modalidades más activas de control de los representantes por los representados pero no a un concepto sustancialmente diferenciado de la representación clásica.

Sin embargo había un punto oscuro en la crítica antirepresentacionista que nunca se aclaraba suficientemente. Esta ambigüedad estaba determinada por la lógica de la lucha política y consistía en que era prioritario desplazar a la clase política dominante y en tales circunstancias no podía reconocerse que sea cual fuere el campo que se concediese a la consulta y a la *accountability* y así, finalmente, terminamos no sólo por admitir sino necesitar que se nos dirija: por lo tanto no era suficiente desprestigiar a quienes tomaban decisiones sino, más allá, desprestigiar al método mismo de tomarlas, finalmente desembocamos en el peor de los mundos; no sólo a la toma de decisión monolíticamente caudillesca sino también, a que grupos desorientados de ciudadanos, en el paroxismo de la polarización, no tenían más remedio que acogerse a las orientaciones de dirigentes que no acababan de convencerles y que, probablemente, no estaban a la altura de ellos.²⁵ Pero el asunto no se quedaba en una mera deformación de la realidad dictada por intereses circunstanciales sino a la larga desembocaba, lo que era peor, en una deformación teórica consistente en el retorno a los postulados de una democracia directa que ni siquiera ha existido en la Atenas paradigmáticamente democrática. En este punto se nos permitirá una digresión un tanto larga pero requerida porque el tema de la democracia directa griega opera

²⁴ Richard Mulgan., '*Accountability*': *an ever expanding concept?* Blackwell publishers Ltd 2000. http://apseg.anu.edu.au/staff/pub_highlights/MulganR_02.pdf, consulta realizada el 14/02/2007.

²⁵ Ver *ob. cit.* en nota 18.

como una especie de ideal que avergüenza la actualidad democrática especialmente su forma representativa. ¿Qué podemos decir al respecto?

Excursio sobre la democracia directa ateniense

Hay una serie de afirmaciones establecidas sobre las condiciones que hicieron posible a la democracia directa ateniense.

La primera se refiere a la pequeña dimensión de la ciudad estado. La segunda a al hecho de ser una sociedad esclavista que permitía a los ciudadanos el ocio necesario para una intensa actividad pública. En todo caso, aun reconociendo tales condicionamientos numerosos críticos de la democracia representativa exaltan, a continuación, el modelo democrático ateniense como sí, en sí mismo, no hubiera tenido problemas más allá de tales condicionamientos, susceptibles de ser superados en las nuevas situaciones de desarrollo económico y tecnológico. De manera que sería un ideal al que habría que volver y las limitaciones al carácter directo de la democracia mirarse como provisionales porque lejos de ser avances han introducido deformaciones inaceptables al ideal democrático, a la democracia como realmente debería ser, pero, no obstante, han perdurado injustificadamente.

Es importante, por lo tanto, analizar estas afirmaciones con mayor detenimiento porque tienen una importancia decisiva para esclarecer los problemas de la democracia desde siempre y en la actualidad. Ante todo hay que decir que no desmerece de la hazaña política ateniense el que haya sido posibilitada por la esclavitud pues los atenienses bien hubieran podido tomar el curso hacia un orden despótico como el de casi todas las sociedades que los rodeaban y no haber inventado la democracia. En este sentido la célebre oración fúnebre de Pericles en el plano político, como la filosofía griega en el pensamiento, representan un legado que resiste a la crítica que se pueda hacer a sus bases materiales. Sin embargo, que los atenienses hayan descubierto la democracia no significa necesariamente que hayan acertado con un modelo de su ejercicio adecuado a todas las edades y que los desarrollos posteriores hayan de considerarse desviaciones vergonzantes. A este respecto es necesario ver como dicho modelo también presentaba aspectos que se reprochan a las democracias actuales por los partidarios de la democracia radical directa.

1. El mito de la participación total

A menudo parece pensarse que todos los atenienses políticamente hábiles participaban. Sin embargo, el órgano de máxima jerarquía formado por los 20 000 ciudadanos, tenía una asistencia media de sólo 5 000 personas. De todas maneras esta es una asamblea de enorme magnitud pero lo que queremos destacar es que pese a ello la democracia directa ateniense es susceptible a la crítica que se hace en la actualidad a los mecanismos de partici-

pación no sólo las asambleas sino también los referendos en el sentido de que su máxima potencialidad sólo se actualiza para cuestiones de grave monta que polarizan la opinión popular y no para los múltiples y agotadores asuntos de detalle que también deberían ser de interés para una ciudadanía infundida por una elevada conciencia pública.

2. El control de la agenda y otros mecanismos para hacer manejables las instituciones de la democracia directa:

Es conocido como cualquier asamblea más o menos nutrida, y máxime una de 5 000 integrantes, difícil de manejar y los diversos dispositivos y hasta manipulaciones que se emplean en la actualidad para que obtengan resultados y decisiones; por lo tanto no podemos menos que preguntarnos cómo hacían los atenienses para lograrlo. La pregunta se hace más interesante si imaginamos que semejante número deliberaba a la manera socrática. Aunque ello era imposible el grado de deliberación era notable, sin embargo tenía sus límites en mecanismos de control de la agenda muy bien estudiados en la actualidad.

Veamos a este respecto la descripción que nos hace Fustel de Coulanges de la Asamblea:

“La Asamblea **se convocaba por los pritanos o los estrategas**. Reuníase en un recinto consagrado por la religión; desde la mañana los sacerdotes daban vuelta al Pnix inmолando víctimas e invocando la protección de los dioses. El pueblo tomaba asiento en bancos de piedra. En una especie de estrado se colocaban los pritanos o los proedios que presidían la Asamblea. Cuando todos se habían sentado un sacerdote alzaba la voz: “Guardad silencio, decía, el silencio religioso; rogad a los dioses y a las diosas a fin de que todo ocurra bien en esta asamblea para el mayor beneficio de Atenas y felicidad de los ciudadanos”. El pueblo, o alguien en su nombre, respondía luego “Invocamos a los dioses protejan la ciudad. ¡Que prevalezca el dictamen del más sabio! ¡Sea maldito el que nos de malos consejos, el que pretendiese cambiar los decretos o las leyes o que revelase nuestros secretos al enemigo!”

A instancias del presidente, el heraldo preguntaba el asunto en que la asamblea debía de ocuparse. El que se ofrecía al pueblo tenía que haberse discutido previamente por el Senado. El pueblo carecía de lo que, en el estilo moderno, se llama iniciativa; el Senado le presentaba un proyecto de decreto; podía rechazarlo o admitirlo pero no podía deliberar sobre otra cosa.

Cuando el heraldo había leído el proyecto de decreto, comenzaba la discusión. El heraldo decía: “¿Quién quiere tomar la palabra?”. Los oradores subían a la tribuna por orden de edad. Podían hablar todos, sin distinción de fortuna ni de profesión, siempre que hubiesen acreditado que gozaban de los derechos políticos, que no eran deudores del Estado, que eran puras sus costumbres, que estaban unidos en legítimo matrimonio, que poseían tierras en el Ática, que habían cumplido todos los deberes con sus padres, que

habían concurrido a todas las expediciones militares que se les ordenaron y que no habían arrojado su escudo en ningún combate.

Adoptadas estas precauciones contra la elocuencia, el pueblo se entregaba en seguida a ellas sin reservas. Los atenienses, como dice Tucídides, no creían que la palabra dañase a la acción. Al contrario, sentían la necesidad de ilustrarse antes de obrar. La política ya no era materia de tradición y de fe, como en el régimen precedente. Era necesario reflexionar y pesar las razones. La discusión era necesaria, pues todo negocio era más o menos obscuro, y sólo la palabra podía poner la verdad a plena luz. El pueblo ateniense deseaba que cada asunto se le expusiese en todos sus aspectos y que se le mostrase claramente el pro y el contra. Estimaba grandemente a sus oradores; dicese que los retribuía con dinero por cada discurso pronunciado en la tribuna. Aun hacía más: los escuchaba, pues no conviene figurarse a una muchedumbre turbulenta y camorrista. La actitud del pueblo más bien era todo lo contrario: el poeta cómico lo representa escuchando con la boca abierta, inmóvil en sus bancos de piedra. Los historiadores y oradores nos describen con frecuencia esas reuniones populares: casi nunca vemos que se interrumpa a un orador; llámese Pericles o Cleón, Esquino o Demóstenes, el pueblo está atento; que se le adule o se le reprenda, escucha. Con laudable paciencia deja expresar las opiniones más contradictorias. Algunas veces eleva murmullos, nunca gritos ni silbidos. El orador, sea quienquiera, puede llegar siempre al término de su discurso.

En Esparta apenas se conoce la elocuencia. Es que los principios de gobierno no son los mismos. La aristocracia aun gobierna, y posee tradiciones fijas, que la dispensan de debatir largamente el pro y el contra de cada cuestión. El pueblo quiere informarse en Atenas, y sólo se decide tras un debate contradictorio; sólo obra cuando está convencido o cree estarlo. Para que resulte eficaz el sufragio universal se necesita la palabra; la elocuencia es el resorte del gobierno democrático. Así, los oradores reciben pronto el título de *demagogos*, es decir, conductores de la ciudad. En efecto, son ellos quienes la hacen obrar y determinan todas sus resoluciones.

Se había previsto el caso en que un orador ofreciese una proposición contraria a las leyes existentes. Atenas tenía magistrados especiales que llamaba guardianes de las leyes. En número de siete vigilaban la asamblea desde altos asientos, y parecían representar a la ley, que está por encima del pueblo mismo. Si observaban que se atacaba una ley, interrumpían al orador y ordenaban la inmediata disolución de la asamblea. El pueblo se separaba sin tener derecho a la emisión de los sufragios.

...

...La misión de determinar los cambios que conviniese aportar a la legislación pertenecía singularmente a los tesmotetes. Sus proposiciones las presentaba al Senado, que tenía el derecho de rechazarlas, pero no de convertirlas en leyes. En caso de admisión, el Senado convocaba a la asamblea y le comunicaba el proyecto de los tesmotetes. Pero el pueblo no podía resolver nada inmediatamente: difería la discusión para otro día, y entre tanto, designaba a cinco orado-

res con la misión especial de defender la antigua ley y advertir los inconvenientes de la innovación propuesta. El día designado reuníase de nuevo el pueblo y escuchaba, primeramente, a los oradores encargados de defender las antiguas leyes y luego, a los que sustentaban las nuevas. Oídos los discursos, el pueblo aun no decidía. Contentábase nombrando una comisión muy numerosa, pero compuesta exclusivamente de hombres que hubiesen ejercido las funciones de juez. Esta comisión comenzaba el examen del asunto; oía a nuevos oradores, discutía y deliberaba. Si rechazaba la ley propuesta su sentencia no tenía apelación. Si la aprobaba volvía a reunirse el pueblo, que debía en fin votar en esta tercera vez y cuyos sufragios convertían la proposición en ley.

A pesar de tanta prudencia solía ocurrir que una proposición funesta o injusta quedase aprobada. Pero la nueva ley ostentaba por siempre el nombre de su autor, que, andando el tiempo, podía ser perseguido en justicia y castigado. El pueblo, como verdadero soberano, se reputaba de impecable; pero cada orador era siempre responsable del consejo que había dado.”

En este notable texto observamos:

1. La estrecha relación entre política y religión que configuraba toda la conducta pública de los atenienses pero sobre este punto volveremos luego.
2. Aunque existía deliberación y se la valoraba altamente, se realizaba dentro de cauces muy delimitados y bajo un fuerte control social y legal; nada más lejos de nuestras tumultuarias asambleas actuales que, si no siempre tumultuarias, constantemente están bajo el riesgo del desorden. En particular:
 - a. No había poder de iniciativa, sino que se tenía que discutir sobre las cuestiones planteadas.
 - b. Un estricto orden de oradores bajo requisitos éticos (también volveremos sobre esto) y patrimoniales de manera que asomaban también rasgos censitarios.

3. Una clase política, a pesar de todo

A pesar de características que la alejan de las actuales pretensiones de democracia directa o participativa, la ateniense comparte con ellas algo que está en el trasfondo de todas las críticas a la democracia representativa y es la profunda desconfianza contra cualquier clase política. En Atenas tal desconfianza no se quedaba en palabras sino que buscaba sistemáticamente impedir su formación.

Esa finalidad se intentaba lograr

- i. Mediante la duración anual de las funciones públicas de donde resultaba, como señala Fustel, que apenas había hombre que no esperase ejercer

alguna de ellas. No solamente se trataba de la asamblea sino de multitud de magistraturas que se repetían en cada una de las 50 tribus, lo que hace decir al citado autor que casi no podía darse un paso en la ciudad y el campo sin encontrar algún magistrado.

- ii. El sorteo como método de designación: los magistrados-sacerdotes se escogían a la suerte. Los magistrados que sólo ejercían funciones de orden público, eran electos por el pueblo. Sin embargo, se adoptaba una precaución contra los caprichos del sufragio universal; cada nuevo electo sufría un examen ante el Senado, ante los magistrados que cesaban en su cargo o, en fin, ante el Areópago: no se le exigían pruebas de capacidad o de talento, pero se abría una información sobre la probidad del hombre y de su familia.
- iii. La frecuencia de las reuniones: la Asamblea se reunía 40 veces al año lo cual es una frecuencia altísima si se piensa que el año tiene 52 semanas. Equivale a que cada mes se realizaran 3 reuniones.
- iv. La colegialidad de los cargos: “las magistraturas eran colegiadas, generalmente en número de diez, a fin de que estuvieran representadas todas las tribus y, en el caso excepcional de una magistratura unipersonal, se seguía un orden de rotación entre las tribus”, nos dice García Pelayo.
A quien haya leído el libro de Robert Michels sobre los partidos políticos le parecerán todas estas fórmulas conocidas pues Michels las examina y las califica como recetas infructuosas para impedir la formación de oligarquías en los partidos políticos. Sin embargo es interesante ver como ellas se aplicaron masivamente en Grecia.
- v. Finalmente hay que mencionar el ostracismo “decidido por seis mil votos de la Asamblea, que alejaba por diez años a una persona de la vida política, obligándola a residir a una cierta distancia de Atenas, y que estaba destinado a limitar el influjo de ciertas personalidades sobre el *demoi*.” (García Pelayo).

No obstante había un grupo de magistraturas que ni eran anuales, ni dependían de la suerte eran aquellas que requerían conocimientos técnicos entre ellos militares. Se explica así que Pericles hubiera podido tener las riendas políticas de la ciudad-estado durante 15 años.

Obsérvese, además, el respeto por los oradores y la oratoria lo que también eran una forma de que se destacaran determinadas personalidades y que nos explica el gran auge de la sofística y los sofistas dedicados a la enseñanza de la retórica y la argumentación.

4. Una concepción diferente de lo público:

Fustel de Coulanges documenta detalladamente lo que Constant elaboró de manera más sintética sobre la libertad de los antiguos y la estrecha

conexión entre la religión y la política que hacía inconcebible la separación entre lo privado y lo público y permitía un sometimiento, que hoy llamaríamos totalitario, del individuo respecto del Estado Hemos visto también cómo el ejercicio de la deliberación estaba estrechamente relacionado con la práctica de una serie de virtudes que estaban bajo el control de la ciudad. Todo esto nos indica el peligro de una idealización ahistórica de la democracia ateniense y el pretender trasladar esta concepción a la actualidad en una sociedad que funciona bajo supuestos completamente distintos.²⁶

5. La resurrección de los ideales antiguos

Aunque todo lo anterior se encuentra, para quienes no somos especialistas en la materia, envuelto en la bruma histórica y filológica se trata de temas de actualidad frente a los cuales debemos arriesgarnos a dar nuestra interpretación y valoración. Máxime cuando han sido resucitados bajo la exaltación del ideal romano de la virtud republicana que, como nos explica Juan Carlos Rey Martínez inspiró al terror revolucionario, experiencia vivida por Constant y contra la cual reaccionaba,²⁷ a través de la influencia que se ha hecho sentir en el país de romanistas italianos. Destacan, entre ellos, Pierangelo Catalano, y su discípulo Giovanni Lobrano,²⁸ estudiosos del pensamiento de Bolívar a quien admiran por haber conformado su pensamiento político bajo el influjo del paradigma republicano de Roma del cual son admiradores. Así no pueden menos que admirar, la Constitución que dice también inspirarse en Bolívar y, por lo tanto, en Roma.

²⁶ La incitación a elaborar estas consideraciones las debemos a nuestros alumnos de los cursos sobre representación y participación política que dictamos en el doctorado en ciencias políticas de la Universidad Central y a los cuales fueron inicialmente destinadas. Su apoyo bibliográfico se encuentra principalmente en Fustel de Coulanges. *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*. Buenos Aires. Albatros. 1942, Capítulo XI: "Reglas del gobierno democrático: ejemplo de la democracia ateniense especialmente Libro IV, cap. XI; la obra es de 1864. Manuel García-Pelayo. "Tipología de las estructuras sociopolíticas". *Obras completas* Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. III, pp. 2604-2647. R. K. Sinclair. *Democracia y participación en Atenas*. Madrid. Alianza Editorial, 1999.

²⁷ Ver su Presentación a la edición de *Liberalismo y Democracia*, citada en la nota 3.

²⁸ Nos basamos fundamentalmente en Giovanni Lobrano. "Del Defensor del Pueblo al Tribuno de la Plebe: Regreso al futuro." *UGMA Jurídica. Revista de la Facultad de Derecho*. No. 2, 2003, pp. 11-38. Las obras fundamentales a las cuales no hemos tenido acceso al momento de elaborar este escrito son P.CATALANO, *Populus Romanus Quirites* Giapichelli, 1974; G. LOBRANO, *Diritto pubblico romano e costituzionalismi moderni*, Delfino. Sassari. 1990, *Modelo romano y constitucionalismo moderno (anotaciones en torno al debate juspublicístico contemporáneo, con especial referencia a la tesis de Juan Bautista Alberdi y Vittorio Emmanuele Orlando*. Traducción de José Fuquén Corredor. Bogotá Universidad Externado de Colombia. 1990, 111 pp. Ver también Ricardo Combellas. "La tradición republicana, la doctrina bolivariana y la Constitución de 1999." AA.VV. *Visión iberoamericana del tema constitucional*. Fundación García-Pelayo. Caracas. 2003, pp.645-698 Se encontrarán claves acerca del pensamiento de estos autores y su influjo en Latinoamérica a través de los romanistas en Eurípides Valdés.Lobán. "El constitucionalismo romano latino en la obra de José Martí", <http://www.dirittoestoria.it/archiviogiuridico/articoli/Jos%E9%20Mar%EC.pdf> consultado el 31/01/05.

Según Catalano el “Estado liberal burgués no puede aceptar la soberanía del pueblo “en sentido propio” (es decir como conjunto de ciudadanos reunidos en los comicios) ni el Tribunado, ni la Dictadura en sentido romano, ni la censura como poder moral”.²⁹ A su vez, según Lobrano, frente al constitucionalismo germano-sajón se erige un constitucionalismo latino-romano que ha sido menospreciado pero en el cual se encuentra la clave para superar la crisis en que se encuentra sumido el primero. Propugnan así la implantación de instituciones como el tribunado romano que sería una suerte de poder negativo mediante el cual el pueblo, mediante su veto, controla los abusos de los poderosos y se establece la única verdadera y posible división de poderes frente a la artificiosa de los tres clásicos. Simpatiza, por consiguiente, con las instituciones de democracia directa y con la de la Defensoría del Pueblo establecida en la Constitución; Defensoría a la que considera de naturaleza distinta al Ombudsman nórdico. Esta exaltación resulta curiosa pues por más que, formalmente, el Defensor del Pueblo surge, como los otros órganos del Poder Ciudadano de postulación por representantes de diversos sectores de la sociedad (Artículo 279), finalmente es nombrado por el Parlamento, órgano representativo por excelencia. Para no hablar de la realidad política y jurídica, más allá de lo formal, de la Defensoría.

Lo que nos interesa resaltar aquí es que la contraposición entre los dos tipos de constitucionalismo resulta ser otra versión, quizá altamente sugerente pero no suficientemente clara, de la contraposición democracia representativa-democracia participativa y aún más radical puesto que el constitucionalismo germano-sajón es rechazado de plano como una vía desafortunada y fracasada que tomó el constitucionalismo. Por otra parte el planteamiento genera diversas interrogantes. Es sabido que la Constitución Romana, tal como nos la describe Polibio³⁰ es una constitución mixta a la cual se alaba por combinar la monarquía, la aristocracia y la democracia. En la época actual sólo metafóricamente se puede hablar de constitución mixta. Por más arraigados en el poder que resulten los representantes es excesivo equipararlos con los aristócratas de la antigüedad o el Presidente de la República o un Primer Ministro con un monarca. Justamente la teoría de la división de poderes intenta darle una respuesta al problema del abuso del poder en un marco democrático donde ya no es posible hablar de gobierno mixto.³¹ También surgen interrogantes sobre si pretenden establecer en la actualidad

²⁹ “Principios constitucionales bolivarianos: origen y actualidad”. AA.VV. *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*. Volumen II. COPRE y CIEDLA. Caracas. 1996, pp. 540-562.

³⁰ *Historia*, Libro 6.

³¹ Ver la obra fundamental de M. J. C. Vile. *Constitutionalism and the separation of powers*. Indianapolis Liberty Fund, segunda edición, 1998.

un concepto renovado de libertad de los antiguos³². Además de esto resulta intrigante que estos autores, de orientación cristiana, citen constantemente en términos de alabanza las pretensiones de los líderes del terror revolucionario francés³³ y tachen despreciativamente de “moderados”, considerando que la moderación no es una virtud romana, a los pensadores liberales como Constant, Tocqueville y semejantes.

La participación como ariete político

Vemos, pues, la irresistible e ineludible atracción que ejerce la democracia directa hasta el punto de convertirse en ideal frente al cual palidece la democracia representativa. Probablemente su realización requerirá en el futuro ajustes de ingeniería constitucional que apenas vislumbramos. Pero, por el momento, lo que encontramos es como por trascalos y nunca claramente se suscitaba en nuestro país la impresión de que eran las mismas colectividades de ciudadanos las que sin intermediación ninguna podían resolver sobre las más graves cuestiones políticas. Al mismo tiempo operaba otro factor que hacía aun más apremiante el desenlace caótico de la crisis. Era evidente que no quedaba más remedio que aceptar las reglas del funcionamiento de la política, pero también que las decisiones tomadas dejaban tras sí una estela de inconformidades y resentimientos violentamente explosivos que ya solo encontraban alivio en el cambio del gobernante de turno. Aquí se combinó, entonces, el desprestigio de la clase política con la rigidez exasperante del período fijo de gobierno característico del sistema presidencialista. Para flexibilizar esta rigidez nunca se pensó seriamente en adoptar un sistema parlamentario sino que, bajo el impacto de la aparente audacia de los constituyentes colombianos en 1991 se escogió la ruta de introducir en forma masiva la institución del referendo.³⁴ Pero, mientras en Colombia, una astuta dirigencia curtida en mil batallas, estaba preparada para domesticar lo que parecía una indómita bestia constitucional, en Venezuela el proyecto referendario se va a instalar en medio del desconcierto y la desmoralización de partidos políticos seriamente fracturados y erráticos. La propuesta también se prestaba, sin embargo, a la desarticulación del sistema anterior a la Constitución de 1999. Como ocurre frecuentemente en la política a sus enemigos no les interesaban los postulados constitucionales sino la derrota del odiado sistema. Posteriormente ellos se encargarían, y bien que lo hicieron, de poner las cosas en su punto; de aclarar que toda la teoría referendaria no

³² Con ocasión de una charla sobre que dictara, en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos en junio de 2003, sobre “La tradición Republicana y el Pensamiento Constitucional de Bolívar” pregunté al profesor Lobrano sobre la descripción de la “libertad de los antiguos” en Fustel de Coulanges se limito a decirme que era un planteamiento superado.

³³ Ver Pierangelo Catalano. “Derecho público romano y constitucionalismo bolivariano” en AA.VV. *Constitución y constitucionalismo hoy*. Caracas. Fundación García-Pelayo. 2000, pp. 687-719.

³⁴ R. Combellas, *ob. cit.* en nota No 5, pp. 25-26.

era mas que el ariete indispensable para destruir la Constitución de 1961 pero que una vez en la etapa de construir el nuevo orden de cosas se volvería a los viejos cauces de la vituperada democracia representativa, más rígidos y sofocantes aún que los que se acababan de desquiciar.

De esta manera nos encontramos en una situación donde la realidad anda por un lado y la teoría por el otro. La teoría dice que la democracia participativa y la representativa son susceptibles de una combinación equilibrada mediante la cual se superan los problemas del mandato imperativo pero, al mismo tiempo, los representantes no están sometidos al mandato imperativo.³⁵ La realidad por su parte anda por otros caminos como examinaremos posteriormente. El tránsito de lo uno a lo otro viene dado por ciertos principios fundamentales del orden político en los cuales se basan tanto la representación como la participación. Unos ciertos acuerdos fundamentales que son encarnados por una clase política o grupo de dirigentes y que permiten la organización y el funcionamiento político mismos y como, señalaba la teoría del órgano del Estado, no es que la nación sea representada por sus órganos sino que sólo puede querer por medio de ellos.³⁶ Cuando se rompen estos acuerdos fundamentales y los dirigentes dejan de ser vistos como órganos surgen las ideas de representación y participación bajo las modalidades descritas u otras imprevisibles. Aquí ya no hay reglas; se trata de una participación que no es susceptible de ser organizada o encauzada por los moldes existentes y terminará por romperlos; será el momento en que, aparentemente “bien sea la voluntad, bien sea en todo caso la personalidad del representado, reaparecerá y manifestará su superioridad sobre la del representante”.³⁷ El problema consistirá en que en el fondo lo que estará en juego no serán la representación o la participación sino nuevos órganos y actores políticos que dictaminarán quienes son los que han de ser representados o participarán y en qué forma.

Las teorías vernáculas

Es necesario ahora irnos adentrando hacia el examen del diseño planteado en la Constitución de 1999 pero no sin antes referirnos a una vertiente que no puede dejarse de lado al tratar de considerar las peculiaridades en nuestro sistema de los planteamientos participativos Debemos tener en cuenta, en efecto, que por la misma época en que se preparaba la Constitución de 1999 se enuncia otra variante participacionista que podríamos calificar como “democratismo” radical pues pretende extender a todas las organizaciones de la sociedad el mismo principio igualitario que rige en las elecciones políti-

³⁵ Carlos Ayala Corao. *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*. El Nacional. Caracas, 2004, pp. 54-55.

³⁶ R. Carré de Malberg. *Teoría general del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica. 1948, pp. 938 a 942.

³⁷ *Ibidem*, p. 939.

cas; por consiguiente, la eliminación de todo mecanismo adscriptivo o jerárquico, de la distinción entre distintos tipos de electores o grados de elección y la implantación universal de los principios de “un hombre, un voto” y de sólo considerar legítimas aquellas elecciones que sean de primer grado. Ella encuentra consagración parcial en el texto constitucional y vacilantemente hasta ahora en la jurisprudencia.³⁸ A comienzos del año 2001 da lugar a dramáticos acontecimientos en la principal universidad del país que culminaron en una toma de las instalaciones del Consejo Universitario. Al respecto hay que observar que la tesis democrático-radical hubiera sido inconsecuente si no hubiera intentado difundir sus postulados a toda la organización del Estado pues de ellos se derivaba el cuestionamiento a las burocracias y jerarquías públicas y, finalmente, el desplazamiento mismo del Estado por el autogobierno de la sociedad. Quienes tenían en su mano la sartén política nunca llegaron a formular abiertamente tal posibilidad pero tampoco desalentaron su cultivo en los grupos más extremistas aunque si hubo un planteamiento académico que claramente optaba, en clave anarquista, por la crítica sin concesiones a la democracia representativa. Lo realizó Pedro Guevara en su obra *Estado vs. Democracia*³⁹. Sin ambages afirma Guevara estar convencido, como en el pasado lo estuvieron los viejos anarquistas, de que la democracia no podrá desarrollarse en los sistemas políticos concretos, alcanzando niveles cada vez más cercanos al modelo ideal, mientras exista articulada al fenómeno del Estado, concebido como un conjunto de estructuras verticales, que pretenden para sí la obtención de la obediencia mediante la aplicación del uso monopólico de la violencia y de la lógica de la razón de Estado. En otras palabras, continua el autor, el Estado, tal cual se ha desplegado históricamente en lo que tiene de esencial, es un obstáculo en el camino del perfeccionamiento de la democracia. No es de desestimar el influjo de estas ideas de un profesor de estudios políticos en auditorios juveniles pero lo que en definitiva interesa destacar es que si ya en las ideas moderadas del participacionismo resultaba problemática la armonización entre representación y participación, en las versiones radicales carecía de sentido.

Constitución de 1999 y democracia protagónica

La interpretación ultrademocrática no sólo haya asidero en la jurisprudencia pre y postconstituyente o en la consagración constitucional de los referendos sino también en la cuidadosa expurgación, en el texto constitucional de los términos alusivos a la representación: el régimen de gobierno

³⁸ Hemos tratado ampliamente este punto analizando sentencias de la Sala Constitucional y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en “Sociedad civil y democracia participativa. Crítica a una concepción jurisprudencial y política.” AA.VV. *Visión iberoamericana del tema constitucional*. Fundación García-Pelayo. Caracas, 2003, pp. 645-698.

³⁹ Caracas. UCV. 1997.

no era así representativo sino electivo (Artículo 6). Es verdad que en el Artículo anterior no se pudo evadir la esencia del asunto representativo puesto que la soberanía popular a más de directamente se ejerce indirectamente mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público sin embargo no se dio el brazo a torce en cuanto a eludir el término si no la realidad de la representación.

La nueva Constitución ofrecía base a la interpretación radical por la forma como la democracia participativa era adicionalmente calificada según dicha Constitución: no sólo sería participativa sino también protagónica. Este empleo del término “protagónico” se rastrea en los documentos del Movimiento V República⁴⁰ La hemos encontrado en su declaración de principios de 1997 donde se habla de que impulsan entre los venezolanos una conducta protagónica, participativa y soberana y que ésta se manifiesta también en las relaciones entre los integrantes del Movimiento, en el cual practican plenamente una democracia centrada en la autenticidad de los valores individuales y ciudadanos, y en la práctica permanente de los mismos, que de acuerdo con ello todos los integrantes tendrían derecho a elegir y ser elegidos para cumplir roles de dirección en los diferentes niveles e instancias de la organización, y asimismo cumplir cabalmente los deberes derivados de la condición de miembros del Movimiento; y que la solidaridad en las relaciones de los miembros de la organización, así como el respeto recíproco entre ellos, sería un deber práctico y un hábito consciente.⁴¹ Como se ve el protagonismo aparece relacionado con la práctica de la democracia interna partidista y en la posibilidad con acceso de todos los militantes tanto a elegir los cargos directivos como a ser elegidos para ellos.

Más ambiciosa se ofrece la formulación en las *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República* elaboradas por Hugo Chávez y la Comisión Presidencial Constituyente “presentadas a la Soberanísima Asamblea Nacional Constituyente” el 5 de agosto de 1999. De allí tomará la nueva Constitución las fórmulas según la cual la participación activa del pueblo en la formación y ejecución de las decisiones públicas, sería el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice el completo desarrollo individual y colectivo y que es obligación del Estado facilitar por todos los medios a su alcance, la generación de las condiciones más favorables para su práctica constan-

⁴⁰ No la hallamos, por ejemplo, en el proyecto de Constitución elaborado por Patria para Todos, partido aliado desde el principio al proyecto del presidente Chávez.

⁴¹ Consultado el 07/03/2000 en www.4f.org. En su discurso consignación del proyecto dijo Chávez que “el protagonismo popular es un concepto eminentemente bolivariano; democrático y eminentemente revolucionario y se acerca a los mecanismos de una democracia que no puede ser; lo entendemos; exacta y absolutamente directa pero que tiene que ser protagónica...” (destacado nuestro; obsérvese la petición de principio). Luis Salamanca. “La democracia directa en la Constitución Venezolana de 1999” en AA.VV. *El sistema político en la Constitución venezolana de 1999*. Caracas. CEPS, Vadell, IEP, pp. 83-121.

te. Por su importancia, para la cuestión de los orígenes de la Constitución del 99, citaremos el texto completo:

“Título IV De la democracia participativa y protagónica

Capítulo I. Disposiciones fundamentales

Artículo. La República Bolivariana de Venezuela es democrática porque su esencia misma radica en la participación activa del pueblo en la formación y ejecución de las decisiones públicas, siendo dicha participación el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice el completo desarrollo individual y colectivo.

Artículo. El ejercicio protagónico de la democracia se constituye en expresión ética concreta de la participación popular y es obligación del Estado facilitar por todos los medios a su alcance, la generación de las condiciones más favorables para su práctica constante. Esta Constitución establecerá las excepciones correspondientes únicamente por razones de defensa, seguridad y preservación del orden público.

Artículo. La democracia participativa y protagónica de Venezuela abarca los ámbitos político, social y económico de la existencia cotidiana del ser humano.

Artículo. Son mecanismos de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía: El voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa constitucional, la iniciativa constituyente, la iniciativa legislativa, la asamblea de ciudadanos y la revocatoria del mandato.

Esta Constitución y las leyes establecerán las condiciones y modalidades de su funcionamiento.”⁴²

Lo protagónico aparece, pues, como si fuera una consecuencia evidente de lo participativo. En todo caso las connotaciones del vocablo son altamente sugerentes para nuestro tema. La Constitución, a diferencia de las *Ideas* no habla de democracia participativa y protagónica sino, en el Preámbulo, de sociedad participativa y protagónica pero, más adelante, en el artículo 62 repite casi literalmente que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo” y que es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar las condiciones más favorables para su práctica. Finalmente en el artículo 70 formula los que califica como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía.

Ahora bien, lo contrapuesto a “protagonista” es ser “espectador”. Cuando se trata de una obra teatral, una película o un espectáculo cualquiera existen los dos tipos de situaciones: la de quienes son protagonistas de la obra o espectáculo y la de quienes lo protagonizan. Pero en el caso de la concepción política

⁴² <http://www.analitica.com/>, consulta 24/08/1999.

expresada en la Constitución parece que el papel de espectador, el papel contemplativo, fuera de menor categoría y hasta indeseable; que lo ideal sería que todos fuéramos actores, si no en toda ocasión por lo menos en ciertos momentos estelares. Incluso sólo de esta forma obtendríamos nuestro “completo desarrollo, tanto individual como colectivo” Lo curioso es que si empezamos a sacarle filo al asunto, encontramos que tanto el papel de protagonistas como el de espectadores son incompletos en sí mismos porque detrás de ambos se encuentra el director de la obra y, más, atrás, el autor; constatamos, además, que en la opinión pública hay una curiosa ambivalencia respecto del protagonismo por una parte se lo exalta pero, por la otra se lo denigra cuando el protagonismo es de los dirigentes políticos; se habla así de un excesivo protagonismo cuando se achaca a los políticos, el estar tratando de “robar pantalla”, del “pescueceo” para aparecer fotografiados o de querer ser prominentes en los actos públicos de manera que todos vean que están allí y que desempeñan un papel estelar frente a sus reales o supuestos rivales. Esta crítica se hace por considerar que se trata de una competencia insustancial y que se descuida el trabajo verdaderamente importante de un contacto real con las colectividades de las cuales pretenden ser voceros. Así pues, el término protagonismo comporta una excesiva contaminación con el significado de estar siempre visible, siempre en el primer plano; un protagonismo de segundo plano es una contradicción en los términos; por consiguiente si con él se quiere aludir a algo más valioso que las apariencias sería mejor emplear otro. No queremos, sin embargo, pecar de exceso de agudeza y entrar disquisiciones un tanto artificiosas y dejaremos el tema hasta este punto, pero si resulta inevitable señalar que, efectivamente, espectadores y protagonistas de la escena política venezolana hemos terminado siendo manejados por directores y autores cuyo libreto era muy diferente al supuestamente plasmado en la Constitución.

No obstante, aunque la obra que hemos “protagonizado” los venezolanos no hubiera tenido un desenlace fatídico sino feliz es necesario examinar más a fondo esta idea de lo protagónico porque de no aclararla podría conducirnos a nuevos atolladeros. Su atractivo es irresistible porque concuerda con la concepción, que forma parte de nuestro acervo de cultura, según la cual es más digno de aprecio quien se interesa e involucra en lo público, es decir quien actúa como ciudadano, que quien se desinteresa del destino colectivo; pensamos, en consecuencia, que, efectivamente, esa persona logra un desarrollo humano más completo. Aun Stuart Mill, sólo procede, en uno de sus pasajes, a su característica exaltación del sistema representativo después de haber afirmado que

“el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en las más humildes de las funciones públicas, es útil; que, por tanto, debe procurarse que la participación en todo sea tan grande como lo permita

el grado cultural de la comunidad; y que, finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía.”⁴³

Por supuesto más radicalmente lo expresa John Dewey puesto que para él en un texto que recuerda al constitucional:

“La nota clave de la democracia como forma de vida puede ser expresada [...] como la necesidad de participación de cada ser humano maduro en la formación de los valores que regulan la vida en común de los hombres; que es necesaria desde el punto de vista tanto del bienestar social general **como del completo desarrollo de los seres humanos como individuos**” (destacado nuestro).⁴⁴

Sin embargo, el carácter compulsivo y absoluto como este ideal se desprende de las normas constitucionales resulta inaceptable y puede convertirse en una amenaza al valor igualmente respetable de la libertad, que siempre tendría que ser preservada, de rechazar que el camino del desarrollo humano pase necesariamente por la participación en la política. Tal rechazo puede provenir de otro tipo de ideales y no necesariamente de la negligencia o la desidia vitales. En el coro de alabanzas a la democracia participativa y su consagración normativo constitucional apenas asoma esta crítica. La formulamos en nuestro ensayo *El sistema político. Democracia y participación: principios rectores y consecuencias*⁴⁵ y no parece haber tenido repercusiones. Ya había sido formulada, sin embargo, en el notable escrito, coordinado por nosotros, que presentó la ONG, *Red de Veedores* a la Asamblea Constituyente⁴⁶, señalando el peligro de que esta concepción condujera a “una penalización o desvalorización de la vida privada como ámbito de proyectos de realización individual.”

El planteamiento de *Veedores* ofrece, además, otros aspectos aprovechables para el enfoque que aquí estamos pretendiendo realizar. Fue elaborado en plena efervescencia de las ideas constituyentes y participativas y, por lo tanto configura un punto de referencia para comparar lo que en ese momento, desde una perspectiva crítica, se esperaba que ocurriera con el proceso constituyente y lo que luego, efectivamente, ocurrió. Suscita, también, cuestiones que no fueron debidamente tenidas en cuenta y que continúan vigentes aunque adquirieron modalidades sumamente significativas de la orientación del sistema político establecido a partir de ellas.

⁴³ Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros. *La democracia en sus textos*. Madrid. Alianza 2001, p. 150.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 281.

⁴⁵ Humberto Njaim. “El sistema político. Democracia y participación. Principios rectores y consecuencias”. AA.VV. *La Constitución de 1999*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales., 2000, pp. 361-376.

⁴⁶ La parte que se refiere a la participación, y que es la que vamos a trabajar a continuación, fue elaborada por las Colette Capriles y Corina Yoris con la colaboración de Carolina Guerrero.

La concepción de la realización del destino humano sólo a través de la vida pública apunta, más allá de tal aspecto específico, a un enfoque de la sociedad y del poder como entidades que deberían ser simples y homogéneas y no complejas y heterogéneas. Es evidente que lo simple y homogéneo tiene un gran atractivo para quienes se impacientan con las dificultades que comporta la realización de cualquier proyecto político, con las múltiples mediaciones, transacciones y hasta componendas que desdibujan la intención originaria y llegan a ser irreconocibles para sus mismos iniciadores. Por eso, para una mentalidad política no cultivada, la concentración del poder aparecerá preferible a su división, el liderazgo único al múltiple, la unidad a la diversidad de propósitos y, por lo tanto, su maximización a su optimización.

Es indudable que el ejercicio directo por el pueblo de su soberanía es una forma de concentración del poder en la cual resulta difícil, si no imposible, concebir mecanismos para su control y limitación. Una vez asumido el poder por el soberano mismo ¿qué judicatura podrá juzgar sus actos?, ¿a qué leyes se someterá sino a las que él mismo dicta?, ¿qué será el gobierno sino un apéndice precario de él? Todas las diferenciaciones tanto funcionales como territoriales colapsan en la voluntad única del pueblo. De esta manera nos encontramos con la paradójica situación de que en la democracia representativa los execrados representantes están sometidos a la apelación cuestionadora a la soberanía popular, pero cuando esta misma es el principio rector contra ella ya no hay ningún recurso. Una y otra vez se ha comprobado la imposibilidad e indeseabilidad de tal esquema pero una y otra vez resurge de sus cenizas. No puede explicarlo el puro azar o el desvarío colectivo. Hay intereses y razones avasalladoras a los que conviene el cíclico recurrir del espejismo. Sencillamente se trata de que realizada la imposibilidad del gobierno de todos el péndulo oscila inexorablemente al dominio de uno sólo que pretende identificarse con el todo o con quien el todo se siente ilusamente identificado. Participación y autoritarismo aparecen como caras de una misma moneda política atractivamente reluciente y donde una cara sirve de pretexto y justificación a la otra. El autoritarismo, ya sea individual (de derechas) o colectivo-revolucionario (de izquierdas) o en diversas y abigarradas combinaciones, se cubre de respetabilidad democrática y la ineficiencia asamblearia encuentra a través del autoritarismo sublimado por la legitimación que le confiere la Asamblea popular, un recurso poderoso para salir de los constantes atolladeros en que se ve envuelta.

La participación en la Constitución de 1999

No se trata, por supuesto, de que en la Constitución esté consagrada de una manera burda la democracia directa y su complemento caudillesco pero si es un principio que insidiosamente la penetra a toda ella. El docu-

mento de *Veedores* tiene el mérito de rastrear su impacto en diferentes instituciones y solamente hay que actualizarlo con el texto constitucional que finalmente se aprobó. En este sentido otra de sus penetrantes observaciones se refiere a la poca claridad que, en definitiva, hay que constatar, en el concepto de participación. Se trata de un legado que viene del proyecto *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana...* y, más allá, de toda la discusión previa sobre la idea participacionista. A la mano de la normativa constitucional vigente tratemos, pues, de formular una tipología que intente ser lo más exhaustiva posible.

Las observaciones de *Veedores* apuntaban a que en el proyecto (se refieren a las *Ideas...*) entre los mecanismos de participación protagónica sólo el voto y el referendo están adecuadamente definidos y que, en síntesis, el “protagonista” de la democracia participativa seguía siendo un elector, “lo que no se diferencia en nada del ideal de democracia representativa”. Tal razonamiento nos ofrece un útil punto de partida para diferenciar, entonces, entre dichos mecanismos y otros que a nuestro modo de entender van más allá aunque, quizá, el concepto de participación que en ellos radica siga siendo oscuro o vago.

En el primer grupo⁴⁷ debemos comenzar por incluir todo lo referido a la ampliación del poder constituyente del pueblo lo que significa, a diferencia de la Constitución del 61, que el pueblo posee la iniciativa de promover una enmienda o reforma constitucionales pero, sobre todo, una Asamblea Constituyente y la necesidad de que las apruebe sea de quien fuere la iniciativa aunque se suscita la inquietante cuestión de por qué la aprobación referendaria no se menciona para la Asamblea Constituyente.

A continuación debemos mencionar, por supuesto los diferentes tipos de referendos cuya enumeración es hartamente conocida sin embargo nos interesa destacar por la enumeración siguiente que dentro de cada tipo existen modalidades que harían, de ser aplicados (y la intención era que lo fueran), la vida política un constante acontecimiento y hasta intoxicación referendarios. A este propósito, y antes de seguir adelante, debemos abordar un asunto sobre el cual existe una gran oscilación terminológica. Se trata de si la multitud de referendos e iniciativas populares para convocarlos que posibilita la nueva constitución establece una democracia directa o meramente semidirecta. También aquí se esconde la interrogante sobre las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa.

Es evidente que el empleo del término “democracia participativa” comporta la intención de establecer una convergencia entre ambas democra-

⁴⁷ Artículos 340 a 350.

cias la cual no sería posible si habláramos de “democracia directa”. En la medida en que se pretenda la convergencia o que haya sustento normativo para afirmarla no tiene sentido hablar de democracia directa. En la medida, sin embargo, que en el contexto normativo existan elementos de predominio de lo llamado participativo sobre lo llamado representativo debemos hablar con más propiedad de que nos encontramos ante tal figura.

En este sentido los referendos son en uno de sus aspectos la forma como puede hacerse operativa una gran asamblea del pueblo de una nación sólo que esta ha de pronunciarse simplemente entre un *si* y un *no*. Si la forma de convocar esta asamblea fuera simplemente por la vía de una sola forma referendaria como ocurre en muchos sistemas constitucionales nos encontraríamos más hacia el polo de la democracia representativa combinada con elementos participativos pero si las ocasiones de convocar la gran asamblea son más numerosas nos encontramos más hacia el polo no sólo de la democracia participativa sino de la democracia directa; y hay que decir más aún el posible despliegue de numerosos referendos significaría, al menos teóricamente, una limitación tal de las decisiones gubernamentales que bien se puede hablar de que son sustituidas por las referendarias aunque sea un tipo de gobierno negativo que impide pero es incapaz de disponer medidas que vayan más allá del impedir. Todo lo afirmado se puede comprobar si se reflexiona detenidamente sobre la enumeración siguiente de los referendos contenidos en la Constitución de 1999:

- El referendo revocatorio tiene un carácter central en el sistema puesto que entre los atributos que definen al gobierno de la República Bolivariana de Venezuela se encuentra que es “de mandatos revocables” y esta revocabilidad rige tanto para funcionarios nacionales como regionales y locales (Artículo 6).
- El referendo aprobatorio no sólo es de leyes sino también de aquellos tratados, convenios o acuerdos internacionales, antes de que fueren aprobados como leyes que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales (Artículo 73, aparte único) y, por otra parte (Artículo 205) si la discusión de los proyectos de ley presentados por los electores y electoras no se inicia en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley.
- El referendo abrogatorio no sólo es de leyes sino también de los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente o Presidenta de la República en virtud de una ley habilitante (Artículo 74, primer aparte). Además la disposición hereda, en forma contradictoria, al radicalismo participativo⁴⁸, la res-

⁴⁸ Ello fue observado por el grupo de profesores de la universidad española de Valencia que tanta influencia han tenido en la configuración constitucional y, más allá, como asesores en todo el proceso legislativo de la

tricción que figuraba en la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política respecto del referendo consultivo pues la abrogación no puede extenderse a las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

Ya hemos hecho algunas observaciones fundamentales sobre el disparate conjunto de fines de tan gran variedad de mecanismos que pueden tener un solo nombre pero son de muy diferente naturaleza. Pero aquí lo que nos interesa es que, como señalaron en su momento los *Veedores*, todos ellos desembocan en mecanismos electorales⁴⁹ es decir en una dinámica en la cual el electorado se ve confrontado con alternativas en cuya elaboración ha tenido muy poco que ver, de la misma forma que con las candidaturas en una elección *stricto sensu*. La asamblea referendaria ve su decisión envuelta en las mismas condiciones masificadoras de cualquier elección, en primer lugar la fuerte contaminación de factores plebiscitarios sobre todo en sociedades de escasa cultura cívica es decir que tras la apariencia de un asunto lo que se encuentre en juego sea, en realidad, el destino de la persona titular del poder y las perspectivas de ascenso o fracaso de la persona que sea su opositor. En consecuencia, para el salvamento del poderoso se pondrán en juego recursos de pan y circo y alienantes, en general, típicos de cualquier elección: el poderoso abusará de los recursos de los que dispone y el opositor tratará de desprestigiarlo; entretanto lo de menos será la cuestión objetiva supuestamente sometida a resolución del electorado. No se trata, sin embargo, de una cuestión dependiente del mayor o menor desarrollo político de una colectividad sino que aquí nos encontramos con uno de los problemas fundamentales de la democracia directa y es su pobreza de oportunidades deliberativas. Necesariamente tiene que producirse una división del trabajo consistente en que unos son los que deliberan para presentarle al pueblo las alternativas sobre las que ha de decidir y éste sólo hará lo último sin deliberar; todo ello resulta una gran restricción a lo que imaginamos que debería ser un ejercicio integral de la democracia como reunión de ambos aspectos: deliberación y decisión. En la *Eclesia* griega sin embargo, como hemos visto, aunque las alternativas no eran elaboradas por ella si eran ampliamente deliberadas.

Por otra parte es sumamente significativo que en la reflexión de *Veedores* se apunta a que en los dispositivos referendarios no se establecen mecanismos de protección a los representantes o funcionarios públicos involucrados, aspecto sobre el que habremos de elaborar *infra*.

V República. Centro de Estudios Políticos y Sociales. *Dictamen sobre el Proyecto de Constitución de la República de Venezuela*. 4 de noviembre de 1999.

⁴⁹ Cuando la discusión sobre el referendo revocatorio se cuestionó esta naturaleza electoral. Volveremos sobre el punto en el capítulo III.

No sería objetivo negar, sin embargo, que en la confección de la Constitución de 1999 se hizo un esfuerzo por avanzar más allá de lo puramente referendario con sus limitaciones. Es así como un cuadro de equilibrada composición en sus elementos debe presentar las otras instituciones que completan el panorama participativo, a saber:

- Las Asambleas de Ciudadanos.
- Las postulaciones de la sociedad civil a altas magistraturas y el papel de dicha sociedad civil en el diseño constitucional.
- La participación económica.
- La iniciativa legislativa.
- Lo que hemos llamado el “democratismo” radical (la democracia interna de los partidos políticos, el régimen de los gremios, el papel del CNE al respecto.).
- Las postulaciones electorales en nombre propio.
- La pretensión de la incorporación de sectores considerados excluidos.

Examinemos cada uno de ellos.

Las Asambleas de Ciudadanos

Una novedad que en materia de participación aporta la Constitución de 1999, en comparación con el proyecto Caldera es enumerar en el Artículo 70 a la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante como uno de los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político. La mención siempre nos ha parecido críptica por lo singularmente escueta y porque no especifica cuál es su alcance que parece ser el más amplio posible puesto que tales Asambleas podrían tener lugar en cualquier ámbito local, nacional, dentro de organizaciones públicas o privadas, grandes o pequeñas. De esta manera se podría concebir una asamblea de ciudadanos en una pequeña localidad, la gran asamblea de ciudadanos de todo el país, ideal de la democracia directa, o una asamblea de los ciudadanos empleados de una empresa, o una asamblea de ciudadanos en un organismo público, por ejemplo en un ministerio, o en una universidad, etc.

La interpretación acostumbrada es, sin embargo, que se trata de instancias de carácter local pero ocurre que también se menciona entre dichos medios al cabildo abierto, institución de carácter municipal. En las *Ideas...* las asambleas ya estaban enumeradas pero no se mencionaba el carácter vinculante de sus decisiones. Nuestra hipótesis es que la introducción de esta figura estuvo guiada por la ideología según la cual la celebración de una Asamblea Constituyente no era sino la realización en la cúspide política de un evento que debía tener lugar

también en todos los niveles sociales. Es así como los nuevos dueños del poder hablaban de y propiciaban la celebración de constituyentes en los sindicatos, en las universidades, lo cual dio lugar al mencionado intento fallido de conmocionar las estructuras de la universidad pública más importante del país. En todas partes debían celebrarse constituyentes y hasta se llegó a hablar de una constituyente en la Iglesia.⁵⁰ Pues bien las Asambleas de ciudadanos serían el instrumento para que el movimiento constituyente penetrara toda la sociedad y no se quedara en la superestructura política. Se trataba de que se reconfiguraran todos los componentes sociales, se refundaran tal como se pretendía que se refundara la República. Por ello sus decisiones tenían que ser vinculantes; no bastaba con que se tratara de ruidosas asambleas de inconformes como a las que estaba acostumbrada la izquierda pero que luego se diluían cuando pasaba la conmoción y la institución criticada retomaba su implacable y conocida rutina. Aunque los diversos movimientos constituyentes que surgieron no adoptaron el nombre de asambleas de ciudadanos las animaba la idea expresada en la norma constitucional. Todos estaban orientados a la erección de instituciones paralelas a las existentes creando una dualidad revolucionaria como la que en el ámbito constitucional sirvió para inhabilitar al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia terminando por eliminarlas a ambas. La Asamblea Constituyente había sido la Asamblea de ciudadanos o ciudadanas nacional, faltaban las Asambleas cuyas decisiones impulsaran el rumbo constituyente a los demás niveles del Estado y la sociedad.

En este campo volvemos a encontrar otra de las dificultades fundamentales que nos impiden aceptar tranquilamente la compatibilidad entre democracia participativa y representativa tanto en el diseño constitucional de 1999 como en el proceso político que lo acompaña. En efecto, la idea asamblearia suscita necesariamente una concepción de potencial y permanente surgimiento de instancias participativas frente a las representativas siempre sospechosas de inautenticidad y distorsión de la voluntad de los representados. Esta concepción resultaría así una constante fuente de perturbación pues aún cuando las asambleas terminaran imponiéndose, ellas también estarían sometidas a las mismas desviaciones frente a las cuales se erigirían otras asambleas y así sucesivamente en un *regressus ad infinitum* político.

Las asambleas ciertamente deliberan pero esta deliberación se hace dentro de condiciones tales que la calidad de dicha deliberación es más que dudosa. Su ambiente, aun el menos tumultuario está dominado por quienes apelan más a las emociones que a las razones, los que hablan más bonito, más duro o son más audaces. Al final terminan predominando los que tienen ideas más claras y se han colusionado previamente para imponerlas, pero ello se logra a costa de una disminución de la concurrencia y la retirada de

⁵⁰ Pedro Trigo SJ. *Una Constituyente para nuestra Iglesia*. Caracas. UCAB. 2000.

los que no están de acuerdo y luego configuran la llamada mayoría silenciosa. Resulta sorprendente que conociéndose tan bien todas estas lacras, que incluso hicieron, que en una época se hablará del “asambleísmo”, en sentido peyorativo, se haya resucitado el concepto. Una explicación del fenómeno es que lo suscite la intención de hacer pasar la manipulación como participación. Otra más sutil, es la fuerza del resentimiento de los intelectuales contra la mediocridad de los políticos profesionales. Frente a ella se imagina la existencia de un acervo de ideas brillantes que estos impiden que se manifiesten y que el florecimiento de las asambleas permitiría rescatar. Al final resulta que las ideas brillantes son escasas o inexistentes frente a la multitud real de las que son pintorescas, disparatadas e igualmente mediocres o frente al silencio y la perplejidad de la masa que busca orientaciones que no encuentra dentro de sí misma. La exaltación de las Asambleas y organismos de base demuestra, así, ser, paradójicamente un sueño o ilusión democrática de élites descaminadas.

Ahora bien surge la pregunta sobre el sentido de estas singulares creaciones una vez instalado el nuevo orden constitucional. Aun delimitando sus funciones al nivel local se vuelve a plantear el problema de la dualidad y de la fuerza de las decisiones de las Asambleas en relación a las de los Concejos. En cualquier caso aparecen como medios muy eficaces de agitación, como instrumento de una revolución permanente, de una “revolución dentro de la revolución” muy convenientes para un gobernante y un gobierno agitadores. Pero así como se propicia el conflicto permanente con aquello que todavía no se domina o no se domina completamente, se propicia, al mismo tiempo, la oposición y la resistencia. No es sorprendente, por lo tanto, que en la extrema pugnacidad generada por el nuevo ordenamiento político se haya visto en la norma constitucional una muy buena fundamentación para la resistencia y la oposición. De esta manera la sociedad se dividía en dos bandos: las asambleas de ciudadanos desde la impotencia opositora y las asambleas de ciudadanos desde la prepotencia del poder. Un verdadero caos, pero justificado por la ideología de la participación y animado por buena conciencia en ambas partes. La “institución” habría de convertirse, así, en un factor disruptivo no sólo por el lado oficialista sino también opositor. En él se multiplican dichas Asambleas que son exaltadas como una forma mediante la cual sectores anteriormente indiferentes a lo público se interesan y activan respecto del destino nacional. Todavía falta ver si después de haber sido quebrada la cerviz opositora con el resultado adverso del referendo revocatorio del 15 de agosto y las elecciones regionales del 30 de octubre de 2004 este impulso se conservará más allá del poderoso factor movilizador de la polarización y la perspectiva, que se veía inmediatamente factible, de liberarse de un gobernante odiado. En todo caso mientras la efervescencia se mantuvo surgieron las más pintorescas interpretaciones sobre sus potestades como puede verse en los documentos doctrinales y formativos que orientaron al movimiento de las Asambleas opositor.

La sociedad civil

Pero frente al panorama inarticulado de las Asambleas aparentemente se erige, sin embargo, una entidad que vendría a ser la alternativa a la masificación asamblearia; se trata de la sociedad civil a secas o, en otras versiones, de la sociedad civil organizada. La Constitución exalta su beligerancia en una sorprendente multiplicidad de formas. En primer lugar nos encontramos con su papel en la propuesta o postulación de altas magistraturas del Estado.

De esta forma, en el Artículo 264, se crea un Comité de Postulaciones Judiciales ante el cual podrán postularse candidatos o candidatas, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica, a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia El Comité, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual efectuará una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual hará la selección definitiva. Además los ciudadanos y ciudadanas podrán ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados o postuladas ante el Comité de Postulaciones Judiciales, o ante la Asamblea Nacional. Aquí no se habla de “sociedad civil” sino que en la misma norma se salta erráticamente de una denominación a otra. Así tenemos, en primer lugar, “las organizaciones vinculadas a la actividad jurídica” sector si se quiere de la “sociedad civil” ciertamente organizada; luego se dice que se oirá la “opinión de la comunidad”; por otra parte “los ciudadanos y ciudadanas” podrán objetar y esta expresión nos figuramos que es “la opinión de la comunidad”.

A continuación el Artículo 270 expresa que el Comité de Postulaciones Judiciales estará integrado por representantes de los “diferentes sectores de la sociedad”, con lo que parece ampliarse que no se trata tan sólo de “las organizaciones vinculadas a la actividad jurídica”.

A su vez el Consejo Moral Republicano (Artículo 279) convoca a un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; (destacado nuestro) que adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional.

Por último en el caso del Consejo Nacional Electoral debe existir, también, (Artículo 295) un Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrarlo que estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. Es en el Artículo 296 donde, por fin, aparece la expresión *sociedad civil* pues allí se pauta que el Consejo estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; y que tres de ellos o ellas serán

postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano. De esta manera las Facultades universitarias referidas aparecen como un ente diferente a la sociedad civil.

La sociedad civil es una construcción conceptual que está en el orden de los tiempos y se ha aceptado pacíficamente que las diferentes normas se refieren a ella lo cual tiene un fundamento en la referencia expresa que se hace en el Artículo 296 pero ya había aparecido en el Artículo 206 donde se dice que los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos y que la ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo en dichas materias.

Por otra parte, en la estructura de Consejos locales, y estatales de Planificación que culminan con el Consejo Federal de Gobierno se menciona (Artículo 166) a la representación de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas en el de los Estados donde las hubiere. El mismo se integrará de acuerdo con lo que determine la ley, entre otros de los representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada en el Local (Artículo 182), y en el Federal de representantes de la sociedad organizada (Artículo 185, todos los destacados son nuestros). A su vez en el Artículo 211 hallamos que. la Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos y que en la discusión de las leyes tendrán derecho de palabra diversos personeros e instancias oficiales pero, además, los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea Nacional.

Pero lo que lleva a considerar que tiene fundamento no limitarse a interpretaciones *ad hoc* de cada artículo sino elaborar una concepción general bajo la común denominación de “sociedad civil” es el Artículo 326, pues allí se expresa que nada menos que. la seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil (igualmente destacado nuestro) para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional y que el principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Esta relevancia de la sociedad civil para consultas, postulaciones y aun corresponsabilidades ya se había comenzado a practicar en la llamada IV República. En el Artículo 55 de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política se establecía un sistema parecido para que la sociedad tuviera acceso al nombramiento de los integrantes del Consejo Nacional Electoral sólo que allí no se habla de sociedad civil sino de postulaciones por cualquier persona natural o jurídica. Igual apertura había manifestado el parlamento bajo la presión de la opinión pública para tener en cuenta postulaciones fuera de su seno al designar al Contralor General de la República, al Fiscal e incluso a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Sobre todo en este último caso, en mayo de 1992, a pesar de que terminaron imponiéndose los dos principales partidos, posibilitó una composición de ese Tribunal sin la cual no hubieran podido sentarse las bases interpretativas que permitieron el proceso constituyente.⁵¹ A su vez ya hemos indicado como en esta materia también fue precursora la Comisión Bicameral pues en el proyecto de una Alta Comisión de Justicia, discutido en su seno y mantenido hasta el final como voto salvado por su Presidente, se disponía que debía estar compuesta por 24 miembros, además del Fiscal General, “escogidos con participación de las instituciones jurídicas docentes, profesionales y académicas, y de otros sectores de la sociedad civil”, lo cual revela un concepto más formal de la sociedad civil que el que se plasma en la Constitución.

Se trató de una interesante forma de enfrentar la inclemente crítica al método “cogollero” de designación para los cargos del Estado, a través del partidocrático Congreso de la época, que llevaban a cabo los entonces voces de la sociedad civil. En aquella coyuntura el Parlamento y los partidos se las arreglaban para salirse en definitiva con la suya y no tenían el problema de determinar qué era lo que había que entender por sociedad civil. La forma como se desarrolló, en definitiva, este asunto en el actual sistema ha conducido a una manipulación más grave porque ha dañado una idea que prometía ser fructífera para la reconstrucción del sistema político. En efecto, el auge de la concepción de la sociedad civil proviene de países asolados por el estatismo totalitario⁵², destructor de las redes y tejidos sociales a los cuales era necesario reivindicar como nuevo fundamento del sistema político. Se trataba de entes que habían resistido no sólo a un Estado a secas sino a un Estado totalitario y no que habían sido manipuladas por este. Ahora bien resulta paradójico que la consagración de la sociedad civil en un sistema constitucional conduzca al resultado contrapuesto de facilitar más bien la instrumentalización de lo social al servicio del Estado. Sin embargo, el dis-

⁵¹ Rogelio Pérez Perdomo. “Informe sobre Venezuela”. En Jorge Correa Sutil (editor). *Situación y políticas judiciales en América Latina*. Santiago. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, sf, probablemente 1994, pp. 574-575.

⁵² Michael Walzer. “La idea de la sociedad civil. Una vía de reconstrucción social”. En Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *ob. cit.* pp. 375-396.1

positivo pese a sus problemas tiene una gran ventaja y es que al hacerse más público el proceso de designaciones las eventuales manipulaciones resultan también más evidentes y descaradas con lo que se convierte en un bumerang contra quienes así lo utilizan.

Volviendo a la enumeración constitucional, nos parece extraer de ella las conclusiones de que la sociedad civil sí es un personaje en el marco normativo; que esta es una sociedad civil organizada aunque esta organización hay que entenderla en sentido sustantivo como un mínimo de estructura y perdurabilidad y no necesariamente que esté revestida de formalidades jurídicas, precisamente lo que parece una vacilación terminológica en realidad es susceptible de interpretación como indicadora de una perspectiva flexible destinada a dar injerencia en el proceso público a otras entidades más espontáneas y, ciertamente, aunque no sin cierta incoherencia, a los ciudadanos individuales.

En estrecha relación con la esperanza en la construcción de una sociedad más humana y las relaciones que con ello guarda el concepto de sociedad civil se encuentra la extensión que el Artículo 70 hace de los medios de participación hacia lo social y económico diciéndonos que son las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

El problema ofrece varias aristas. Una de ellas consiste en que si, de acuerdo al Artículo 62, el derecho de participar es el de hacerlo libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas nos encontramos con que hay que ampliar el concepto de participación puesto que incluye facetas económicas y sociales que, de por sí, no tienen que ver con la formación, ejecución y control de la gestión pública y, por consiguiente, serán aquellas formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad a las que se les dará injerencia en los asuntos públicos pero como, además, sabemos, por el mismo artículo, que la “participación del pueblo en es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo” entonces los otros tipos asociativos económicos y sociales no merecerían tal injerencia puesto que atentan contra el desarrollo individual y colectivo. Se crea así una discriminación peligrosa si el Estado asume de la misma forma como lo hace respecto de la sociedad civil en lo político el papel de declarar cuáles son las asociaciones guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. Por ello en esta Constitución la concepción de democracia participativa muestra un sesgo hacia preferencias socialistas e intervencionistas en el campo económico pese a la declaración del

Artículo 112 según la cual todas “las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social; y la que, en virtud del Artículo 299 pauta que el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad” y establece que el “Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional” pero, precisamente será con aquellas iniciativas privadas que se consideren propicias al “desarrollo armónico de la economía nacional” y no con otras.

En el artículo 70 figura, entre los medios de participación política la iniciativa legislativa además de las constitucional y constituyente que ya hemos tratado. La Constitución de 1961 la confería a un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la Ley mientras que la del 99 a un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral. El porcentaje es bastante bajo, por lo que, en la práctica se disminuye el número requerido por la Constitución anterior; por ejemplo sobre un electorado de 15 millones apenas serían 15 mil electores los necesarios. Es de prever que si las fuerzas parlamentarias no están interesadas en que la iniciativa prospere procederán a discutirla puesto que la amenaza del referendo aprobatorio tan sólo se aplica si no se inicia la discusión mas no si a la iniciativa se le dan largas o no es aprobada máxime si se tiene en cuenta que la iniciativa para referendo aprobatorio sólo corresponde (Artículo 73) a por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. En todo caso, desde el punto de vista de lo que nos interesa nos encontramos con una oportunidad de movilización de grupos activos de la sociedad que puede dar bastante que hacer a la Asamblea Legislativa aunque sistemáticamente decida no impulsar las iniciativas populares que se le presenten.

Contrasta la exuberancia terminológica de esta Constitución para referirse a las formaciones sociales con la pudibundez en evitar cuidadosamente el término “partidos políticos”, similar al que la afecta en cuanto al vocablo “representativo” de manera que si el texto del 61 se ha calificado de “partidocrático” a este no podemos menos que llamarlo “partidofóbico”. El circunloquio para designar a los partidos no deja de generar equívocos: ¿quiere decirse “las organizaciones con fines exclusiva o predominantemente políticos” o las “organizaciones que tienen, además de otros, fines también los políticos” y si fuere esto último como establecer la graduación que permitiría determinar tales fines

como lo suficientemente relevantes para decidir que están comprendidas dentro del supuesto de hecho de la norma?

Pero, más importante que todo lo anterior es que en este diseño radica pese a todas las apariencias una profunda e insostenible contradicción. En efecto, puede pretenderse corregir las distorsiones que los partidos realizan en esa participación, mas no resulta coherente hacer como si no existieran. A pesar de todas las críticas a que sean merecedores, debe reconocerse que los partidos constituyen una notable inversión social, una de cuyas funciones es facilitar y servir de vehículo a la participación política. Además si no fueran tan importantes ¿para qué perseguir que en su seno se implante la democracia interna (Artículo 67)? y, en efecto son constitucionalmente tan relevantes que la norma fundamental obliga a que sea el Poder Electoral el que organice sus elecciones así como las de sindicatos y gremios profesionales (Artículo 293-6). Son, por consiguiente, organizaciones de interés público aunque sujetas, paradójicamente, a desconfianza pública. Esta se expresa en la disposición extravagante desde el punto de vista del derecho comparado,⁵³ según la cual (Artículo 67, encabezado *in fine*) no “se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado”, sin embargo ellas están forzadas a permitir que el Poder Electoral les organice sus elecciones internas pero “cubrirán los costos de sus procesos electorarios.” (Artículo 293-6).

Inciendo todavía más en el asunto tendríamos que interrogarnos igualmente: ¿puesto que no se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado se permitirá, en cambio, el de las asociaciones sin fines políticos? Dado lo irrealista de la disposición prohibitiva es evidente la incoercible tentación para la fuerza política que en su momento controle el Estado de propiciar semejante interpretación y, en consecuencia, disimular sus aparatos partidistas como asociaciones puramente cívicas y políticamente neutras a fin de eludir la prohibición. Independientemente, sin embargo, de la conveniencia de tal lectura la aceptación de la misma distinción sería otra arista de rechinante contradicción entre democracia representativa y participativa si entonces se entiende la primera como aquella que propicia a los partidos políticos y a la segunda como aquella que fomenta, más bien, a las organizaciones aséptica y meramente cívicas.

Sobre la base del texto constitucional hay otra acepción, que debemos analizar, de la democracia participativa. Es la que nos sugiere el Artículo 293-6 en combinación con los otros principios participativos que hemos examinado.

⁵³ En el libro, recientemente aparecido, editado por Steve Griner y Daniel Zovatto *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. IIDH y OEA. San José, se comprobará que el único país que, por lo menos constitucionalmente, prohíbe el financiamiento público es Venezuela (Cuba no fue incluida en el estudio). En todos los demás rige el llamado financiamiento mixto, es decir público y privado.

En efecto, el Artículo no se limita a disponer que el Poder Electoral tiene, entre otras, la función descrita de organizar “las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos” sino que, también podrá organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Podríamos pensar, en consecuencia, que la democracia participativa implicaría que todas las organizaciones sociales funcionaran de manera democrática y en aquellas que no ocurriera tal funcionamiento los miembros inconformes quedarían legitimados para reclamar que se implantaran métodos democráticos en su seno y que, además, sus elecciones pasaran a ser efectuadas por el organismo electoral. En la realidad así ha ocurrido.⁵⁴ Por el contrario consideraríamos democracia representativa aquella que se limita a establecer la democracia en el ámbito político pero en el social deja libertad a una amplia variedad de formas, democráticas o no.

Ahora bien, tomando posición en este asunto hay que decir, por una parte, que, indudablemente debe haber una cierta coherencia entre la forma general de organización política y la que rige en las asociaciones políticamente más relevantes; pero, por otra parte, el principio no puede extremarse a todo lo social porque produciría un empobrecimiento nada participativo de las formas sociales; aparte de que podría conducir a consecuencias tan disparatadas en lo social como sería igualmente tan disparatado pretender que todas las estructuras del Estado funcionen democráticamente.

Después de haber hablado en los párrafos anteriores sobre organizaciones y asociaciones tenemos que dar un salto que podrá parecer brusco pero a él nos obliga la constitucionalización de las llamadas postulaciones en nombre propio de los ciudadanos y ciudadanas como candidatos o candidatas para concurrir a los procesos electorales (Artículo 67, aparte último). Se trata, claramente, de otra disposición con una punta eminentemente antipartidista pero claramente, inocua frente a la implacable movilización de las maquinarias partidistas y el voto que juega a ganar y a sumarse a las opciones con perspectiva de triunfo. Podría conservarse como un medio para promover personajes pintorescos y dar mayor colorido a las campañas electorales de no ser porque aumenta sus costos para el ente que organiza las elecciones. Más allá de ello, sin embargo, resulta contradictoria con un corpus constitucional que fomenta las acciones colectivas y lo que va más allá de lo individual.

A continuación debemos referirnos al esfuerzo constitucional por incorporar a ciertos sectores normalmente considerados excluidos o desaventajados a la vida política nacional. En primer lugar hay que mencionar el tan criticado lenguaje de esta carta magna que emplea los sustantivos y otras palabras en los dos géneros y no solamente en el masculino que generalmente tenía la función

⁵⁴ *Ob. cit.* en nota No. 37.

de representar a ambos. Se trata de una reivindicación feminista que a pesar de lo inelegante que hace el estilo de la Constitución tiene un alto poder simbólico; tanto que puede hacer pensar que el problema si no ha quedado resuelto al menos está en vías de solución.

Más significativas resultan las medidas de discriminación positiva dispuestas a favor de los indígenas y que ocupan todo un Capítulo de la Constitución. Ante todo se consagra paladinamente que (Artículo 125) los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política y el Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley. En el artículo 186 se concreta esta garantía puesto que “los pueblos indígenas elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres” a lo que se agrega el cuidado mostrado en las *Disposiciones Transitorias* para precisarla mientras se dicta la ley respectiva.

Por otra parte, con la participación de los pueblos indígenas corresponderá al Ejecutivo Nacional demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles; e igualmente está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado. Del mismo modo se manifiesta una simpatía por las prácticas económicas de estas poblaciones puesto que están basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio, que, hemos visto antes, es la actitud de los constituyentes en cuanto a la economía en general. La Constitución en otras normas abunda en cuanto a la protección de los pueblos indígenas pero no las detallaremos porque sólo nos interesan aquí las predominantemente políticas, destacaremos únicamente que en los Consejos de Planificación Pública de los Estados deben estar representados los indígenas donde los hubiere (Artículo 166) y es forzoso concluir que también en los locales aunque, curiosamente, no se los menciona expresamente (Artículo 182).

Este celo indigenista no deja de ser extraño en una sociedad que, a diferencia de las otras andinas, no tiene una numerosa población autóctona y tanta o más reivindicación de su *status* de excluidos pueden reclamar otros grupos.⁵⁵ Desde el punto de vista político pueden darse dos explicaciones a

⁵⁵ Según últimas informaciones del Instituto Nacional de Estadísticas la población venezolana es de poco más de 23 millones de habitantes de los cuales unos 300 mil son indígenas, es decir algo más de un décimo por ciento (<http://www.ine.gov.ve/cifras/>), en Colombia la proporción sería todavía menor mientras en Ecuador ascendería al 52% sobre una población de 11 millones aproximadamente (<http://ecuador.metropoliglobal.com/poblacion.htm>). En Bolivia es más del 50% sobre un poco más de 8 millones (<http://www.ine.gov.bo/BEYOND/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=697>). En Perú sobre 28 millones de habitantes parece un poco menor que en Bolivia (<http://www.inei.gob.pe>). Todas estas cifras están envueltas en una gran incertidumbre sobre todo en Venezuela y Colombia por las dificultades de acceso a pueblos itinerantes, el mestizaje y por, lo tanto, problemas de defi-

este fenómeno. Una que ya la República se declara en el Preámbulo de la Constitución como una sociedad multiétnica y pluricultural y que se trataba de reivindicar a un grupo sistemáticamente ignorado por las sucesivas constituciones; en todo caso no deja de llamar la atención la proporción de esta intención reivindicatoria en la normativa constitucional. La otra en la intención de convertir a Venezuela en co-líder al menos de una causa de alcance continental. A nosotros, sin embargo, lo que aquí nos interesa es que en este asunto se plasma otra concepción de la participación que consiste en dar cabida y permitir la expresión de diferentes culturas en el campo de las relaciones políticas, de “empoderarlas”.⁵⁶ Igual pudiera haberse suscitado el asunto, y con mayor justificación cuantitativa respecto de la comunidad negra, pero siempre está planteado el problema de las consecuencias que este participacionismo multiculturalista tendría sobre la estructura del Estado y la sociedad. Dentro de las escasas discusiones constitucionales que hubo este asunto provocó, sin embargo, una larga polémica. Traza de ella es el artículo conclusivo del capítulo sobre los derechos de los pueblos indígenas que reza: “el término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional” (Artículo 126, aparte único).

Pero toda esta enumeración resultaría incompleta si no se tiene en cuenta algo que en parte corresponde a la finalidad de incorporar a excluidos pero que va mucho más allá puesto que significa una de las características esenciales del régimen político al cual esta Constitución sirve de fundamento. Nos referimos al papel que los militares desempeñan. Pertenece al imaginario de la V República la idea de que en el sistema anterior los militares habían sido injustamente marginados del papel que les correspondía y sujetos a una serie de manipulaciones para debilitarlos. Por lo tanto uno de los propósitos más claros del *caucus* militar en la Constituyente fue revertir esta situación; en primer lugar reconociéndole expresamente a los militares su participación activa en el desarrollo nacional (Artículo 328); otorgarles el derecho al sufragio (Artículo 330) y aunque la norma aclara que ello no implica “que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político”, sin embargo se suprimió el mandato del Artículo 132 de la Constitución de 1961 que caracteriza a las entonces llamadas Fuerzas Armadas Nacionales como institución apolítica, obediente y no deliberante, lo cual en la realidad política originó diversos problemas; concebir a la organización militar como unidad integrada por “componentes” y no por diferentes “Fuerzas”, de allí

nición, en cuanto a qué se entiende por “indígenas”; en cuanto a esto último las cifras del Instituto de Estadísticas de Bolivia son más técnicas al referirse a la población que se autoidentifica como indígena (todas las consultas se realizaron el 2 de febrero de 2005). Es seguro, sin embargo, que la cuestión indígena es en Venezuela y Colombia tenga menores implicaciones políticas desestabilizadoras que en los otros tres países andinos.

⁵⁶ Traducción literal de la palabra inglesa *empowerment* muy usada en las ciencias sociales en la actualidad. Jurídicamente ya se emplea en la XVII enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

el nombre de “Fuerza Armada”, en lugar de “Fuerzas Armadas”; y, finalmente, suprimir la facultad del Congreso, la cual causaba gran resentimiento, de aprobar los ascensos de los oficiales a coronel o coronela o capitán o capitana de navío y asignársela al Presidente o Presidenta de la República (Artículo 236-6).

Esta extensión de la participación al sector que dentro del Estado posee el dominio de las armas nos suscita graves reflexiones sobre el destino de la civilidad venezolana. Desde este punto de vista no puede menos que afirmarse que la Constitución y sus autores consumaron una grave perturbación del orden republicano puesto que las normas referidas van mucho más allá de otorgar el derecho del sufragio a los militares. Su orientación, en definitiva, es confusa puesto que junto a una especie de fusión de lo civil con lo militar, propicio a la movilización de los hombres de armas para todo tipo de causas políticas, mantienen por otra parte la concepción de unas Fuerzas Armadas profesionales. Uno y otro aspecto son inconciliables y los acontecimientos se encargarían de demostrarlo. Pero aparte de este aspecto ideal o normativo se suscita la cuestión sociológica de que en un contexto de fuerzas desiguales la participación contribuye más bien a reforzar la desigualdad que a disminuirla.⁵⁷ La desproporción de funcionarios militares en la administración civil en comparación con otros sectores muestra palmariamente que lo afirmado no es una especulación.⁵⁸

Finalmente hay que considerar otro fenómeno que aparece en todas las enumeraciones clásicas sobre la participación, forma que no necesariamente concluye en el resultado que desean quienes lo utilizan: nos referimos a las manifestaciones. La Constitución las menciona expresamente (Artículo 68) y dice que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley. Además prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas y que la ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público. Esta disposición proviene del Artículo 115 de la Constitución de 1961 pero la referencia a los medios represivos contiene una puntilla crítica contra lo que se consideraba el comportamiento abusivo de los cuerpos policiales en el sistema anterior. Lo importante de anotar es que se inscribía dentro de una atmósfera política de exuberancia manifestativa que dio lugar a inéditas experiencias como las famosas “marchas”. Sin embargo, el examen de la norma demuestra que no constituye ninguna garantía pues basta con definir las manifestaciones como

⁵⁷ Mauk Mulder. “Power equalization through participation”. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 16. 1971, pp. 31-38; se trata de una investigación realizada en medios obreros industriales en Holanda pero cuyos hallazgos son susceptibles de generalización.

⁵⁸ Ver en este sentido los reportajes del diario *El Nacional*, por ejemplo el día 1 de febrero de 2005, p. A-5.

no pacíficas para que entren a funcionar los medios acostumbrados de represión. Esto fue lo que ocurrió pero corresponde a otra historia.

La democracia participativa comporta, pues, diversas aspiraciones y promesas de satisfacerlas cuyo contenido conceptual hemos tratado de aprehender y que era preciso abordar lo más exhaustivamente posible pues sólo así se podía hacer justicia a un tema que tiene tantos aspectos y ramificaciones en la Constitución. Recapitulemos las principales entre de las que hemos señalado anteriormente:

1. Al fin el pueblo está en situación de ejercer su poder constituyente en una forma no ocasional sino que puede eclosionar en cualquier momento.
2. Hay múltiples y variados referendos e iniciativas para suscitarlos lo cual no sólo sirve para movilizar el poder constituyente sino para mantener bajo estrecho control a los representantes.
3. Además de los partidos, tienen beligerancia e injerencia política a una serie de organizaciones y asociaciones que tienen más carácter social que político. Ello se expresa en el fomento a las Asambleas de Ciudadanos, los denominados Consejos y diferentes tipos de postulaciones para los que tales organizaciones y asociaciones están facultados; y en la intención expresa de compensar las desigualdades a que algunos de estos grupos han estado sometidos. Todo esto parece apuntar al desarrollo de una nueva civilidad que se concibe como instrumento fundamental del desarrollo humano pero también conforma un medio adicional de controlar a los representantes.
4. La democracia participativa es también la participación de militares en el desarrollo nacional.
5. La democracia participativa no excluye, sin embargo, la intervención política de los individuos en su condición de ciudadanos puesto que esto es también una forma de permitir que la espontaneidad social modere los abusos de la democracia representativa y de sus organizaciones típicas.
6. La democracia participativa tiene una vocación expansiva de sus principios y procedimientos hacia todos los sectores y manifestaciones de la sociedad ya sea porque las organizaciones sociales a las que pertenecen deben ser también participativas, ya sea porque los ciudadanos pueden postularse a altas magistraturas a través de dichas organizaciones, congregarse para iniciativas legislativas, postularse por iniciativa propia en las elecciones, manifestar sin la amenaza de represión, etc.
7. La democracia participativa comporta un sesgo en política económica hacia las formas de economía solidaria.

Frente a estas promesas se erigen amenazas nada deleznales:

1. La pretensión de establecer una homogeneidad política y social que al revelarse irrealizable espontáneamente se pretenda forzarla por dictado

del poder con implicaciones preocupantes para un orden liberal, entendido como aquel que asegura un mínimo de protección frente a lo público en el sentido de la libertad de los modernos.

2. En consecuencia que, so capa de participación, surja un nuevo tipo de autoritarismo.
3. La combinación de instituciones políticas que aparentemente convergen en una misma finalidad participativa pero que resultan contradictorias entre sí.
4. Un concepto poco claro sobre las instancias sociales cuya acción política se pretende incentivar y, por consiguiente, el peligro de manipulación a través de dirigir los incentivos públicos a aquellas que favorezca al poder establecido.
5. El peligro del militarismo al crear una zona gris de injerencia de los militares en aspectos que van más allá de lo estrictamente profesional.
6. El sesgo hacia las formas de economía solidaria que crea una minusvaloración de la economía liberal y termina haciéndose incompatible con ella.
7. Una posición, adversa a los partidos políticos que a la larga es insostenible porque son un medio por excelencia de participación.

El objeto fundamental de esta sección ha sido escudriñar el planteamiento democrático participativo en sus aspectos teóricos; no nos ha interesado tanto cómo se ha desenvuelto la democracia participativa, aunque algunas referencias resultaron inevitables, sino como está planteada conceptualmente. Lo que hemos dicho pensamos que se sostiene en cualquier sistema que pretendiera realizar la participación en la misma forma como se concibe en el venezolano y partiendo del supuesto de que tal teoría sea aplicada en forma consecuente. Al mismo tiempo no podemos menos que evaluar las dificultades de tal aplicación y será necesario examinar como ello ha ocurrido.

II. LA DERIVA A LA REPRESENTACIÓN

En esta sección sostendré la tesis de que, pese a la proclamación teórica y a la consagración constitucional del proyecto participativo anteriormente descrito, en la realidad lo que se ha establecido y funcionado es un régimen representativo con las mismas y aun peores connotaciones peyorativas que aquellas alcanzadas, entre nosotros, por el concepto de representación. Las pruebas de esa tesis son tan numerosas y nos las proporciona tan a diario el funcionamiento del sistema político que pretender abarcarlas llevaría demasiado lejos. Nos limitaremos a concentrarnos en dos de aquellas que a dentro del objeto de esta disertación consideramos las de mayor relevancia teórica:

el establecimiento de la doctrina de la llamada supraconstitucionalidad y la aplicación del referendo revocatorio. Otras dos quedan como programa para trabajos ulteriores: la forma como se ha realizado el sistema de intervención de la sociedad civil en las postulaciones a altos cargos que se suponía darían oportunidades inéditas de beligerancia a las organizaciones sociales se desarrolló por un cauce diferente al que esta definición teórica; comporta, y, en segundo lugar, el manejo de la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional contradictorio no ya con los principios de la democracia participativa sino con los de la misma democracia representativa.

Conectando con la parte final de la sección anterior podemos concluir que si en la democracia participativa:

- La fuerza o poder constituyente del pueblo se encuentra permanentemente disponible no le es lícito a una asamblea representativa arrogarse facultades que no le corresponden.
- Una de sus caracterizaciones fundamentales es la posibilidad amplia y variada de recurrir al pueblo a través de los referendos, entonces ninguno de ellos es meramente transmisor de una opinión del soberano. Por consiguiente no es lógicamente consecuente utilizar el término “consultivo” para calificar a alguno de ellos, o si se lo emplea es necesario buscarle una interpretación que salve la coherencia lógica.
- De producirse la situación crítica que caracteriza a un referendo revocatorio este debiera realizarse en condiciones equitativas para quienes lo promueven; de no darse tales condiciones sino una ventaja para los representantes cuestionados entonces es de dudar el alegado carácter participativo del sistema.
- Si se busca suscitar nuevas formas de organización ciudadana y darles beligerancia decisoria en las cuestiones públicas, entonces la participación no puede ser otorgada, dictaminada, o manejada por el Estado.

De no darse las consecuencias que se derivan de los principios escogidos nos encontraríamos con una situación en que se dan precisamente todos los rasgos manipulatorios criticados a la democracia representativa pero agravados además por una contradicción insoluble con tales principios. Sostener a pesar de todo el principio participativo no tiene de inmediato un efecto devastador porque oscurece el asunto, hace que sea menos develable y, en consecuencia, más difícil de combatir debido a que, en términos de Benjamín Barber, se trataría de una representación “oscurecida” mas no inexistente.⁵⁹ Se trata de uno de los rasgos de lo que este autor llama “democracia unitaria” en contraposición a la “fuerte” o verdaderamente participativa.

⁵⁹ “Un marco conceptual: política de la participación”. En Del Águila, Vallespín, *ob. cit.* p. 289.

La supraconstitucionalidad y la definición del sistema como democracia representativa

El primer aspecto enunciado en cuanto a la participación sufre un golpe mortal con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 14/10/99 (expediente 1110) que establece la doctrina de la supraconstitucionalidad.⁶⁰ En esta sentencia se pronuncia una frase que va en contra de lo que hasta entonces, de acuerdo a la jurisprudencia La Roche, parecía que iba a ser la concepción del poder constituyente. Se dice, en efecto, que “el poder constituyente no puede ejercerlo por sí mismo el pueblo, por lo que la elaboración de la Constitución recae en un cuerpo integrado por sus representantes, que se denomina Asamblea Constituyente y cuyos títulos de legitimidad derivan de la relación directa que existe entre ella y el pueblo”.⁶¹ Como se expresa contundentemente en el voto salvado del magistrado La Roche las formulaciones de la sentencia le atribuían poderes a la Asamblea Constituyente que sólo corresponden al poder constituyente. Podría haber citado nuevamente a Berlia pues los elegidos dejaban de ser los representantes de la nación soberana para convertirse en representantes soberanos de la nación (ver *supral*) Los votos salvados en esta sentencia, en realidad, ya eran tardíos y, en algunos casos contradictorios pues ya el 23 de agosto la Corte había reconocido implícitamente la supraconstitucionalidad, al convalidar el Decreto de Emergencia Judicial dictado por la Asamblea Constituyente pocos días antes. Como expresa la magistrada disidente Cecilia Sosa Gómez, el Decreto atentaba contra la doctrina según la cual es en las facultades del pueblo soberano, donde reside el único y verdadero poder originario. En definitiva de lo que se trataba era del conflicto de dos principios representativos; el de la decaída Constitución del 61 y el que esgrimía la nueva y pujante vanguardia política, no era realmente el conflicto entre la vieja democracia representativa y la pregonada democracia participativa.

Es claro, por lo tanto, que la práctica del sistema refuta el primero de los aspectos que de su teoría aquí hemos señalado. Esto es: la fuerza o poder constituyente del pueblo no se encuentra permanentemente disponible y le es lícito a una asamblea representativa arrogarse facultades del pueblo soberano puesto que en términos de la sentencia sobre supraconstitucionalidad la Asamblea tiene una relación directa privilegiada con el pueblo.

La doctrina La Roche era susceptible, en cambio, de una interpretación radical que condujera prácticamente a la democracia directa. Si el pueblo puede ejercer en todo momento su potestad constituyente sin cortapisas

⁶⁰ Tribunal Supremo de Justicia. *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*. Caracas, 2002, pp. 37-69.

⁶¹ *Idem*, p. 47.

representativas nada puede concebirse más allá. Ante ella la propuesta de reforma constitucional pletórica de referendos que fue acogida en la Constitución del 99 que en el fondo era superflua. A la luz del radicalismo participativo no es necesario distinguir entre tantos tipos de referendos ni mucho menos hablar de referendo consultivo porque al pueblo no se lo consulta sino que se lo acata y el referendo revocatorio por más que pareciera el único medio específico de terminar el mandato de un elegido no podía convertirse en obstáculo para que antes se pudiera plantear como cuestión de trascendencia la revocación del respectivo magistrado. La Sala Constitucional se encargaría de dar pábulo a tal interpretación al darle carácter vinculante al referendo sindical (ver *infra*) pero luego, significativamente permite emplear el referendo consultivo sobre una pregunta de naturaleza revocatoria pero esta vez no vinculante. Toda la historia ulterior jurídica y política de la V República es la historia de esta manipulación.

Si a medida que se desenvolvían los acontecimientos políticos y jurídicos se revelaba claramente la intención de imponer un proyecto hegemónico podía pensarse, no obstante, que se inauguraba en el país una inédita época de democracia directa pero puesta al servicio de ese proyecto. Partiendo de tal supuesto la Constitución a pesar de que facilitaba el designio también lo dificultaba entre otras razones por la amplia consagración de los derechos humanos y, en consecuencia, las restricciones impuestas a los estados de excepción. Parecían así cerradas las vías clásicas de imposición de un autoritarismo. Sin embargo podía pensarse que se recurriera a las vías de la nueva democracia participativa. Por ejemplo proceder a llamar a otra Constituyente, mientras todavía estuviera vivo el entusiasmo por el nuevo presidente, para remover semejantes obstáculos. El camino seguido fue, sin embargo, más complicado y tortuoso aunque más eficaz. Confirma que ningún gobierno se va a estar creando problemas desatando a cada momento el indómito corcel constituyente. Este ya había cumplido su tarea de desbaratar el anterior estado de cosas y había que darle reposo el organismo judicial superior reconfigurado por los acontecimientos le dio a la jurisprudencia La Roche un giro contrapuesto al pretendido por su autor. Posteriormente el llamado Congreso⁶² y la Asamblea Nacional con abrumadora mayoría oficialista se encargarían de la forma más “representativa” que se pudiera imaginar, de ir dándole la sustentación jurídica al régimen. Es evidente, entonces, que no se trastorna un cuadro de circunstancias tan favorables creando nuevas conmociones constituyentes; el arsenal de las armas participacionistas debía quedar a buen resguardo.

⁶² Comisión Legislativa Nacional organismo legislativo de transición creado por la Asamblea Constituyente hasta tanto se celebrarán las elecciones generales que “relegitimarían” todos los Poderes Públicos.

Sin embargo el no utilizar la medicina más fulminante no significaba que no se emplearan otras menos radicales pero adecuadas a la situación. Una consecuencia lógicamente ineludible del principio según el cual la fuerza soberana del poder constituyente radica sólo en el pueblo es que cuando este se moviliza en los referendos no es posible distinguir, como quedó dicho *supra*, entre intervenciones populares vinculantes y no vinculantes, todas, en algún sentido tienen fuerza constituyente. Este asunto estaba claro entre los forjadores del proyecto Caldera y así pareció al principio de la llamada V República; en la atmósfera de euforia constituyente de sus primeros tiempos se trató de dismantelar el poder sindical consagrado mediante la convocatoria de un referendo consultivo que preguntaba al soberano sobre la renovación de la dirigencia obrera. Ante el cuestionamiento que le fue planteado a la Sala Constitucional esta expuso, dentro del espíritu de la sentencia del 19 de enero de 1999, y citando a Duverger que era necesario evitar el acaparamiento del poder político por los representantes⁶³ logrando estos que la aplicación del ordenamiento jurídico vigente impidiera la manifestación de la voluntad popular por efecto de dicha aplicación.

En el 2003, sin embargo, la situación política se había modificado sustancialmente. A la euforia constituyente, tras los acontecimientos del 11 de abril de 2002, había seguido un estado de grave división política en el país. Era la oposición ahora la que tomaba la delantera en la promoción de los nuevos instrumentos de la democracia participativa⁶⁴ mediante el suscitar un referendo consultivo sobre la solicitud al Presidente para que renunciara. La situación que se creaba era sumamente ardua tanto para la oposición como para el tribunal. Para la primera porque para evitar la crítica de que quería hacer pasar por revocatorio a un referendo consultivo tenía que pretender que lo que buscaba era solicitar la “mera” opinión del pueblo. Para el segundo porque no podía desconocer los principios de la democracia participativa y el sentido de su pronunciamiento en el 2000 para no hablar de la ya por nosotros tantas veces citada sentencia cuyo ponente fue el fallecido Humberto La Roche. En este sentido pudo arriesgar la contradicción en la que incurrió puesto que afirmó que los referendos consultivos no son vinculantes pero, sin embargo, fue más allá puesto que declaró que, el derecho a la participación en los asuntos públicos se ejercita, fundamentalmente, a través de los mecanismos de la llamada “democracia representativa” y excepcionalmente por medio de las formas de intervención directa de los ciudadanos”. De esta manera se consagra el predominio de la representación sobre la participación y la Sala adopta una posición distinta a la cuidadosa elusión de la expresión

⁶³ Humberto Njaim., *ob. cit.* en Nota 18.

⁶⁴ *Ibidem.*

“democracia representativa en el texto constitucional.⁶⁵ Quedó así refutado que en la democracia participativa no haya referendos puramente consultivos.

El referendo revocatorio

Las intenciones hegemónicas del proyecto bolivariano se hacían, sin embargo, cada día más evidentes. El problemático estilo de un gobernante que en lugar de apaciguar riñe permanentemente y, además, multiplica la riña a través de frondosas y constantes alocuciones, fue exasperando innecesariamente a diversos sectores sociales y políticos. Todo lo que luego se produjo así fuera errado, especialmente el golpe del 11 de abril de 2002 y el paro de finales del mismo año, a nuestro entender, hubieran podido ser evitados pero quien acosa permanentemente crea las condiciones para que los acosados respondan con actos de desesperación.

La misma amplia coalición que había llevado a Chávez al poder fue desmoronándose hasta el punto en que la cómoda mayoría en la Asamblea Nacional se convirtió en precaria. El gobierno revolucionario quizá provocó todas estas situaciones y el 11 de abril fue en realidad un autogolpe que permitió purgar a la oficialidad disidente y asegurar un férreo control sobre la policía política y el paro mencionado sólo sirvió para poner, por fin, en manos del Presidente mismo el anhelado control sobre la empresa petrolera y sus inmensos recursos, pero todo ello se logró al costo de convertir a Venezuela en un dolor de cabeza para la estabilidad continental y llevó a negociaciones que pusieron al gobierno ante la necesidad de hacer efectiva una institución tan típica de la democracia directa como el referendo revocatorio.

Sin embargo así como con el referendo consultivo se iba a producir la adaptación de la democracia participativa a las condiciones de la nueva representación lo mismo iba a ocurrir con el referendo revocatorio; pero, si en el primer caso todavía esa adaptación lucía verosímil, en cuanto al revocatorio iba a resultar más forzada porque afectaba a la definición constitucional del gobierno como, nada menos, que de mandatos revocable. Si esta era una característica esencial del sistema era menos eludible por las manipulaciones políticas o las interpretaciones jurisprudenciales. Efectivamente el gobierno se vio inevitablemente abocado al revocatorio pero lo hizo sólo cuando pudo, demorándolo al máximo posible, crear las condiciones más propicias para enfrentarlo. Aquí es necesario hacer un paréntesis para referirse a las conductas de todo un grupo de altos funcionarios en el Consejo Nacional Electoral y en el Tribunal Supremo de Justicia que facilitaron las maniobras y contribuyeron a darle fundamento jurídico y administrativo. Se-

⁶⁵ Sentencia del 22 de enero de 2003 sobre el amparo solicitado por los ciudadanos Desiré Santos Amaral, Ramón Darío Vivas Velasco y José Salamat Khan. En el mismo sentido la sentencia de misma fecha, caso Harry Gutiérrez Benavides y Johbing Richard Álvarez Andrade.

ría superficial explicar esa conducta sólo como producto del resentimiento y la conveniencia. Algo más debió intervenir para que alteraran tan profundamente las reglas de juego de la tradición democrática venezolana y de la misma Constitución que debían defender. Estaban imbuidos del espíritu de que defendían un nuevo orden de cosas, “el proceso”, “la revolución”, y consideraron que si eran simples aplicadores de normas sólo contribuirían a los designios de un movimiento faccioso que amenazaba ese orden, cuando apenas había comenzado a instalarse, y no a una simple oposición. A partir de ese postulado no cabe duda que cumplieron cabalmente su misión. Los que no la compartimos debemos examinar fríamente los pasos que dieron porque de ese análisis derivan algunas lecciones que son aprovechables para la reconstrucción del orden político en el país.

En primer lugar alteraron completamente el sentido del referendo revocatorio. Lo primero es decir, los derechos de los electores pasó a igual plano que otras consideraciones. No había que asegurar esos derechos sin garantizar también los del funcionario cuya revocatoria se pretendiese permitiéndole defenderse del intento revocatorio. A esta defensa se agregaron otras “sobrevenidas”, se añadió requisito tras requisito; la recolección previa de firmas fue invalidada y una vez recolectadas en las condiciones que se establecieron por el CNE se procedió a invalidar buena parte de las ya recogidas. Pero, además, la Sala Constitucional dio otro paso. Esta vez no se trataba sólo de asegurar los derechos del funcionario sino también los del Consejo Nacional Electoral. El llamado Poder Electoral de ser un instrumento del electorado pasó a convertirse en un dictador sobre el electorado que le establecía las condiciones en que era admisible el ejercicio de los derechos que le correspondían plenamente. Para lograrlo la Sala Constitucional no vaciló en desarticular la distribución de competencias entre ella y la Sala Electoral y se convirtió en el máximo decisor sobre cuestiones electorales a las que se les daba valor constitucional. Creó la insólita doctrina del conflicto de Poderes alegable por aquel que se sintiera afectado por las decisiones de las otras salas, desnaturalizando el sentido de sus decisiones, convirtiéndose ella en la instancia que resolvía tales conflictos. Para ello fue necesario también atribuirle a los actos del CNE, carácter de ejecución inmediata de la Constitución.

De capital importancia para la comprobación de los rasgos de la democracia participativa es examinar la forma cómo se manejó el referendo revocatorio. Dado que en la definición constitucional nos encontramos nada menos que ante una República de mandatos revocables su empleo resulta una piedra de toque para captar la naturaleza del sistema, más allá de las formas jurídicas. El tema ameritaría, de por sí, un estudio separado pero a nuestros objetivos basta con destacar algunos aspectos decisivos. Para ello

nos remontaremos nuevamente al Documento de Veedores. Este expresaba, de acuerdo, con su preferencia teórica por la democracia representativa, que al establecer instituciones participativas como el referendo revocatorio era necesario no descuidar los derechos del funcionario a ser revocado. Desde un punto de vista participacionista radical se podría haber alegado contra tal posición que el funcionario tuvo derecho a defenderse mediante una buena gestión que le hubiera evitado verse abocado al trance revocatorio y que la prueba de que dilapidó su oportunidad se encontraba en que a pesar de todas las dificultades de convocar un referendo tan aparatoso en sus requisitos y consecuencias tales requisitos se hubieran superado exitosamente. También se hubiera podido alegar que los derechos del revocable deben ceder frente a los derechos del soberano. De haberse aplicado esta concepción es evidente que otra hubiera sido la forma de organización del referendo revocatorio que finalmente tuvo lugar el 15 de Agosto de 2004, otros hubieran sido los incidentes que se hubieran presentado y otro, quizá, el desenlace. Esta posición puede ser criticada por su irrealismo extremo pero lo interesante es que todas las críticas confluyen a reafirmar principios de democracia representativa como moderadores de aquellos de la democracia participativa y lo fascinante fue que para la regulación del referendo revocatorio se adoptó, sin saberlo por supuesto, el argumento de Veedores

Efectivamente en las *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular* se establece en el Artículo 3 que ellas tenían como propósito (ordinal 4) además de garantizar el respeto a la voluntad del elector también los derechos del funcionario público electo popularmente a quien se le pretende revocar su mandato. A su vez, en el artículo 37, el Consejo Nacional Electoral garantiza a las organizaciones con fines políticos, grupos de electores y agrupaciones de ciudadanos legalmente constituidos y registrados por el máximo órgano electoral, y demás solicitantes del referendo revocatorio de mandato, **así como el funcionario objeto del referendo revocatorio** (destacado nuestro) de su mandato, la igualdad al acceso a los medios de comunicación social y la distribución equitativa de los espacios de información, debate, publicidad y propaganda. En los hechos tal garantía no sólo consistió en dictar regulaciones sino también en financiar la propaganda en los medios de ambos bandos. Así se anunció en nota de prensa emitida el 30/6/2004⁶⁶ y se consagró en el Artículo 9.de las *Normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popu-*

⁶⁶ “Este viernes 2 de julio comenzará la campaña electoral para el revocatorio presidencial convocado por el CNE para el próximo mes de agosto, y la misma será financiada por este organismo para ambos sectores en contienda, según decidió el Directorio en su sesión de este martes.”

lar⁶⁷ del 1 de Julio de 2004, consagradorio del derecho de los actores del revocatorio a difundir publicidad y propaganda electoral en los espacios de la televisión nacional o regional, públicos o privados, hasta un máximo de tres (3) minutos diarios por canal, no acumulables; y en el numeral 3 que los espacios de publicidad y propaganda serían contratados directamente por el Consejo Nacional Electoral, mediante tarifa especial y que los pagos derivados de la contratación de espacios correrían a cargo del Consejo Nacional Electoral o serían cancelados mediante liberación de créditos fiscales que las televisoras adeudaran a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, para lo cual se suscribiría el correspondiente convenio interadministrativo. Después de todo, además, el CNE estaba siendo fiel al numeral 15 del documento aprobado por la *Mesa de Negociación y Acuerdos* (ver *infra*) el cual postulaba: “asumimos que en la Constitución y en las Leyes de la República se prevén los requisitos y mecanismos idóneos y necesarios para que proceda, **por parte de la Autoridad Pública competente, la financiación oportuna de los referendos revocatorios** (destacado nuestro) y cualquier otro mecanismo de consulta popular, que deban efectuarse una vez autorizada su procedencia por el órgano público competente.” Mayor prueba no puede darse de que nadie, ni instancias nacionales ni internacionales, tomaba en serio la prohibición constitucional.

Este poco comentado evento es notable porque con él se violó la estricta norma constitucional de prohibición de financiamiento público demostrándose su irrealismo pero, además, se reforzó la asimetría que ya de por sí existente entre funcionario y ciudadanía puesto que este además de la ventaja que la condición de funcionario comporta recibía también financiamiento público. Todo muy correcto para la democracia representativa pero nada para la participativa.

Hasta el punto anterior podríamos convenir, sin embargo, en la validez del argumento que apunta a que garantizar los derechos del funcionario a revocar es una de las posibles vías de lograr cierta compatibilidad entre participación y representación pero lo que finalmente se hizo fue más allá de un representacionismo moderador ya que, además, dos órganos de carácter eminentemente representativo la Sala Constitucional y el Poder Electoral actuaron de consuno para establecer que en el procedimiento revocatorio no sólo se trataba de proteger los derechos del funcionario sino también los derechos del Consejo Nacional Electoral, de manera que a la primera mediación de los derechos populares por los derechos del funcionario se agrego su mediación por dicho organismo al consagrarse, contra la Sala Electoral, que esta había provocado un conflicto de poderes y atentado contra los del Poder Electoral.

⁶⁷ Resolución N° 040701-1069.

Poliarquía y referendo revocatorio

Respecto del papel del Tribunal Supremo de Justicia en todo este asunto de tan decisivo peso para comprender el funcionamiento real de la democracia participativa en nuestro sistema existe una aguda bibliografía crítica⁶⁸ que no podemos menos que tomar en cuenta pero ese como otros aspectos lo ubicaremos dentro del marco de la teoría de la democracia tal como ha sido desarrollada por diversos autores contemporáneos entre ellos Robert Dahl, marco que, por supuesto, tiene fundamental relevancia para el tema de la democracia participativa.⁶⁹ En este sentido la cuarta entre las ocho condiciones de lo que este politólogo llama poliarquía, es decir la democracia real y efectiva, reza que:

“Cualquier miembro que perciba un conjunto de alternativas y considere al menos una de ellas preferible a las demás, puede añadir su alternativa preferida, o sus alternativas, entre las seleccionadas para la votación.”⁷⁰

Desde este punto de vista las iniciativas referendarias populares constituyen una ampliación notable del poder de plantear alternativas al electorado aunque no para individuos sino para los grupos que logran alcanzar los porcentajes de convocatoria requeridos en cada caso. Ahora bien los incidentes del referendo revocatorio venezolano nos obligan a complementar el aserto de Dahl, y creemos que dentro del espíritu de sus ideas, señalando que esta ampliación de alternativas es un proceso complejo en el cual es necesario distinguir diferentes etapas que clasificaríamos de la manera siguiente:

1. La etapa anterior al referendo que comprende:
 - A. La formación de un cierto acuerdo respecto de la aplicación del referendo.
 - B. Las labores necesarias para lograr el cumplimiento de los requisitos para que la alternativa referendaria pueda ser reconocida, lo que en este caso significa obtener el número de firmas necesarias.
 - C. La constitución de un arbitro electoral sin inclinación excesiva por ninguna de las partes.
 - D. El reconocimiento de la validez del cumplimiento de los requisitos por el órgano oficial correspondiente.

⁶⁸ Ver los estudios de Allan Brewer Carías, José Peña Solís, Rafael J. Chavero Gazdik, Roman J. Duque Corredor y Ricardo Antela G. en *La guerra de las Salas del TSJ frente al Referéndum Revocatorio*. Caracas. Editorial Aequitas. 2004. Hildegard Rondón de Sansó. *Cuatro temas álgidos de la Constitución Venezolana de 1999*. Caracas. Editorial Ex Libris. 2004. También Allan R. Brewer-Carías. *La Sala Constitucional vs. El derecho ciudadano a la revocación de mandatos populares*. Caracas. 15-07-2004. Texto digitalizado.

⁶⁹ Dictar, junto con Manuel Rachadell, un curso sobre *Teoría y Praxis del referendo revocatorio* durante el primer período académico de 2004, finales de marzo a comienzos de junio, nos permitió hacer un intenso seguimiento del iter revocatorio y acumular valiosos materiales de estudio y referencia.

⁷⁰ “La poliarquía” en Del Aguila y Vallespín, *ob. cit.*, pp. 395-412.

2. La etapa de realización del referendo.
3. La etapa posterior a la realización del referendo que abarca:
 - A. El escrutinio.
 - B. La información de los resultados.
 - C. El reconocimiento de los resultados.
 - D. Otros aspectos.

Es evidente que la evaluación como democrático o no de este itinerario no puede tomar en cuenta sólo uno de sus tramos: Pudiera ser, en efecto, que una de las etapas haya de considerarse tal pero no otras y esto afectaría la calificación que habría que darle al conjunto. Por otra parte en el caso venezolano nos encontramos con la dificultad de ser algo único en el mundo la posibilidad de realización de un referendo revocatorio, por iniciativa popular, contra la máxima autoridad ejecutiva nacional. Por esta razón no es significativa una pura descripción de instituciones similares en el derecho comparado,⁷¹ por ejemplo el referendo revocatorio en los Estados Unidos o en Austria e Islandia. Ya el hecho de que en los Estados Unidos el revocatorio sólo exista a nivel de los estados de la Unión crea una diferencia sustancial, sin embargo, permite un grado de comparación mayor que el revocatorio de naturaleza completamente diferente en los dos otros países en los cuales se suscita exclusivamente por iniciativa del parlamento. Es más este carácter tan cualitativamente diferente del revocatorio venezolano podría llevarnos a pensar que deberíamos ver con cierta benevolencia las obstaculizaciones que hayan podido tener lugar para impedirlo o dificultarlo puesto que no se originarían tan sólo en un afán de conservar el poder a toda costa sino también de una reacción de sensatez contra una institución que necesita de un grado demasiado elevado de consenso para poder funcionar; de tal manera que, no existiendo tal consenso, son de esperar todas las deformaciones y desnaturalizaciones posibles del mecanismo formalmente consagrado. Es posible que estas actitudes hayan estado presentes en los facilitadores y mediadores internacionales de la crisis para quienes resultaba incomprensible la institución del revocatorio y todavía más que se la quisiera usar.

Esta visión sobre la inaplicabilidad del dispositivo revocatorio, aunque no descartable desde la óptica politológica es inaceptable desde la óptica prescriptiva que exige el respeto a las normas una vez establecida una institución por más inconveniente que pueda considerarse. Al examinar el referendo revocatorio en los acontecimientos de las diferentes etapas reseñadas es notable que en cada una de ellas sea necesario realizar objeciones fundamentales respecto de su carácter verdaderamente democrático hasta el punto de que se puede afirmar sin apasionamiento que se trató de una carrera eri-

⁷¹ Carlos Ayala Corao, *ob. cit.* en nota No. 14, pp. 43-50.

zada de obstáculos en que resulta casi milagroso que el revocatorio se haya efectivamente realizado.

Examinemos, entonces, cada una de las etapas anteriormente señaladas desde tales perspectivas.

1. La etapa anterior al referendo revocatorio.

A. El acuerdo, con facilitación internacional, de la aplicación del referendo revocatorio

Uno de los indicadores más impresionantes de la agudeza de la crisis política venezolana es que las partes enfrentadas debieron sentarse a ponerse de acuerdo bajo el patrocinio de instancias internacionales, vgr., la OEA y el Centro Carter. Tras largas negociaciones, finalmente el 23 de mayo de 2003 se firma un documento en cuyo punto 12 las partes, coinciden en que la solución a la crisis “se logra con la aplicación del Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (Gobernadores, Alcaldes, Legisladores Regionales y Diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales.”⁷²

Esta declaración se tomó como una base firme para el referendo revocatorio que debería realizarse poco después del cumplimiento de la mitad del período presidencial; el cual, según sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero de 2003, tendría lugar, el 19 de agosto de 2004, aunque en el acuerdo final tal como se lee en la cita anterior del punto 12 no se expresa con tanta precisión la fecha sino que se habla blandamente de que a la mitad del período se arribaba “en el transcurso de este año”. Sin embargo al cabo se iba a revelar que establecer que el número exigido de electores efectivamente se había conformado así como que el surgimiento de un nuevo organismo electoral y la aprobación de este resultaría un esfuerzo más cuesta arriba de lo que muchos imaginaron porque en el fondo no había un consenso leal por parte del oficialismo.

⁷² *Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman.* Empleamos versión digitalizada.

B. La constitución de un árbitro electoral sin inclinación excesiva por ninguna de las partes

En el citado escrito de Dahl realiza este autor consideraciones referentes a la excesiva concentración de la literatura sobre las condiciones de la democracia en los dispositivos constitucionales y legales en desmedro de los políticos y sociales. En realidad una y otra cosa son inseparables y una de esas condiciones normativas es la existencia de árbitros electorales que ofrezcan garantía de tratamiento imparcial a las partes con todo lo difícil que parezca lograr ese objetivo. De esta manera buena parte del contenido de las negociaciones entre gobierno y oposición estuvo dirigido a alcanzarlo. El cumplimiento de lo establecido al respecto en la Ley del Poder Electoral se demostró arduo y finalmente en un acto, que fue saludado con esperanza por los sectores de oposición, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia consideró que se estaba ante el riesgo de una omisión legislativa y procedió a llenar el vacío. Por parte del oficialismo se oyeron voces de protesta porque esta función fuera asumida por el tribunal pero, en verdad, la decisión tomada no pudo serle más favorable. Ya al analizar los nombramientos se pudo percibir como la Sala operó con completa discrecionalidad y, por lo demás, así lo proclamó respecto de la lista que se encontraba bajo la consideración del Parlamento; entre otros aspectos prescindió completamente de los candidatos presentados por las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas. En todo caso se suscitaba la impresión de que se trataba de una directiva compuesta por 5 miembros en la cual el Presidente actuaría como una especie de fiel de la balanza. No fue así a lo largo de todas sus decisiones una monótona mayoría de 3 a 2, de las cual formaba parte el Presidente, terminaba por imponer su criterio en las cuestiones donde asomaba algún viso de inconformidad y en cuestiones donde al menos se podría haber mantenido una cierta apariencia de distanciamiento respecto del poder como la prolongación desmedida de la fecha de realización del revocatorio, la recolección de firmas en el extranjero, la cual fue prohibida, o las intervenciones del Presidente en transmisiones conjuntas de radio y televisión donde abusó sin control de medios públicos. Merece destacar esta actuación porque está relacionada con el tema de la prohibición constitucional del financiamiento político con recursos públicos a la que nos hemos referido anteriormente. Ejemplo de ella eran las “cadenas”⁷³ donde repetidas veces violó el artículo 8 de las *Normas sobre Publicidad y Propaganda de los Procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular* que prohibía en las 24 horas anteriores al vencimiento de cada etapa, y durante el lapso de verificación de los requisitos la emisión de cualquier información sobre los resultados de recolección de firmas distinta a pronunciamientos oficiales emitidos por el Consejo Nacional Electoral, así como cualquier actividad de publicidad y propaganda. En estas “cade-

⁷³ Ricardo Antela G. *¿Quién le pone el cascabel a la cadena?* Texto digitalizado.

nas” se cansó de denunciar la existencia de firmas inválidas y de amenazar al CNE si no procedía en consecuencia. Después de todo no hacía, sin embargo, más que valerse al derecho de defenderse como funcionario que le había sido consagrado en el Reglamento del CNE (ver *supra*).

En todo caso lo que nos interesa en este análisis no es una relación exhaustiva de las múltiples peripecias judiciales del revocatorio que podrán consultarse en la literatura que hemos citado sino destacar la dinámica representacionista en virtud de la cual un organismo judicial no electo popularmente se sustituye al órgano electo y el insólito espectáculo de jueces realizando entrevistas con actores políticos y tomando finalmente una decisión de carácter eminentemente político y de pesada gravitación sobre el alcance y el sentido del proceso referendario en ciernes. Luego ese mismo tribunal se encargaría de otorgarle poderes nunca vistos a quienes habían designado de esa manera aún a riesgo de neutralizar y hacerle perder toda importancia a la Sala Electoral el otro componente del Tribunal Supremo de Justicia que se suponía tener un papel decisivo en los conflictos que se presentaran sobre la forma como el Consejo Nacional Electoral manejaba la preparación del referendo.

C. Las labores necesarias para lograr el cumplimiento de los requisitos para que la alternativa referendaria pueda ser reconocida, lo que en este caso significa obtener el número de firmas necesarias.

Ingenuamente, quizá se podía pensar que la recolección de firmas para un referendo es un proceso en el que sin llegar a la informalidad debería facilitarse la expresión de la voluntad ciudadana. Después de todo un referendo, y máxime si es revocatorio, es un acto que va en contra del poder de los representantes el cual, precisamente, se busca controlar mediante las instituciones participativas. Las cautelas en principio deberían ser, entonces, más bien contra las manipulaciones del poder que contra las eventuales triquiñuelas de quienes operan desde abajo en su condición de simples ciudadanos. En Venezuela, sin embargo, se produjo una insólita inversión de los términos. Con motivo del primer intento ciudadano de recolección de firmas⁷⁴ el poder se mostró sorprendido de la movilización ciudadana y se presentó a sí mismo como víctima de lo que, con indudable imaginación, y desmesura verbal llamó el “megafraude”.

Esta primera recolección fue invalidada, el 12 de septiembre de 2003⁷⁵. El organismo electoral se basó en que el acopio de firmas se había realizado antes del cumplimiento de la mitad del período del Presidente, que la petición no había sido dirigida a dicho organismo y que la participación de la organización

⁷⁴ Fueron recogidas el 2 de Febrero de 2003 y sometidas al CNE el 20 de agosto.

⁷⁵ Resolución No. 030912-461. Caracas, 12 de septiembre de 2003.

Súmate constituía una irregularidad pues no estaba autorizada para funciones de recolección y procesamiento de las firmas recolectadas. Estos dos últimos argumentos resultan por lo menos desconcertantes desde el punto de vista de lo que hemos llamado la teoría ingenua de la participación. El primero era un signo más del desplazamiento de la voluntad de los electores por el organismo que se supone debe estar a su servicio, lo cual, por lo demás ha sido favorecido por el equívoco creado por la Constitución al designar a dicho organismo como Poder Electoral. El segundo fue el comienzo de la persecución contra una entidad surgida desde la misma sociedad civil con el objetivo de facilitar los procesos de participación, conducta absolutamente contradictoria con los principios de una democracia participativa. A partir de ese momento era previsible lo que la mayoría en la nueva directiva electoral continuaría haciendo. No podía desconocer el vigor de la voluntad ciudadana pero se esforzó en ponerle cuántas trabas pudiera idear como si se partiera del supuesto de la mala fe de quienes querían pedir el revocatorio y de que estos estarían dispuestos a cualquier tipo de artimaña para lograrlo. Requisito sobre requisito se fue acumulando. No sólo había de realizarse el referendo revocatorio presidencial sino también los de diputados y gobernadores.⁷⁶ Era evidente la intención de difuminar el impacto del revocatorio presidencial. Los días de recolección de firmas debían ser limitados a unos pocos; las planillas para recolectarlas no podían ser reproducidas y suministradas por los interesados sino elaboradas en un papel especial o papel moneda y provistas día por día por el organismo electoral y en cantidades muchas veces insuficiente. Las reglas se aplicaban, además con manifiesta parcialidad. Lo que se toleró al oficialismo en su oportunidad se prohibía luego a la oposición: así se generaron escándalos gratuitos porque había apoyos de voluntarios con los datos del registro electoral para asesorar a los firmantes o porque estos tuvieran una tarjeta de ayuda memoria sobre la forma en que debían llenar los datos.

D. El reconocimiento de la validez del cumplimiento de los requisitos por el órgano oficial correspondiente

Pero una vez que los promotores del revocatorio atravesaron semejantes horcas caudinas debieron afrontar además una inspección de la validez de las firmas basada en criterios arbitrarios y desiguales en comparación con los aplicados a los adversarios. No valió que las firmas hubieran sido recopiladas en presencia de funcionarios electorales sino que eran susceptibles de objeción y debían ser “reparadas”.⁷⁷ Uno de estos criterios se hizo célebre: el de las llama-

⁷⁶ Los partidos agrupados bajo el techo opositor de la Coordinadora Democrática lo hicieron el 29 de Septiembre lo cual fue seguido por el Movimiento V República (MVR) con solicitudes contra diputados y gobernadores de la oposición.

⁷⁷ Se leerá con provecho los escritos de Nelson J. Socorro C.: *Observaciones y Comentarios sobre el conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen el proceso de recolección de firmas y la actividad del CNE en el ejercicio de sus competencias de administrar dicho proceso*. Caracas, 21 de Enero de 2004. y *La jurisprudencia del TSJ con relación al proceso referendario y la creación de un nuevo dere-*

das “firmas planas”, es decir que la persona no sólo había de haber estampado su firma de puño y letra sino también los demás datos exigidos en el renglón respectivo. Lo engorroso del procedimiento puede verse por las diferentes etapas que lo componían. Una vez recolectadas, entregadas y almacenadas las firmas se realizaba su verificación contra el acta de entrega, el acta de cierre, y la base de datos de las Planillas. En paralelo se transcribían las firmas y se las cruzaba con el Registro Electoral Permanente, finalmente las planillas debían pasar por el examen de un llamado Comité Técnico Superior hasta que finalmente el CNE se dignara a declarar si se habían cumplido los requisitos constitucionales, lo cual en el caso del referendo revocatorio presidencial no ocurrió sino hasta el 3 de junio de 2004 siendo que las firmas se habían recolectado entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 2003: ¡201 días de demora!

Cada una de las etapas reseñadas se efectuó con manifiesta *unfairness*. El oficialismo entregó sus firmas por etapas, la oposición lo tuvo que hacer en un solo acto y siempre bajo amenaza de tumultos callejeros en su contra. El almacenamiento fue descuidado y sin garantías de seguridad, la verificación pasó por dos etapas, una de ellas más severa cuando se percibió que los criterios inicialmente aplicados no producían la proporción deseada de rechazos.⁷⁸ Incidentes de todo tipo se produjeron por asuntos tales como la entrega de la base de datos de las planillas, la adquisición de lámparas infrarrojas para inspeccionar las planillas, la composición de los comités de verificación y del comité técnico superior, etc, pero la mayor iniquidad consistió en la revelación impune por un diputado oficialista de los datos de los firmantes y las represalias y presiones gubernamentales contra muchos de ellos.

A todas estas violaciones de normas es necesario añadir la creación de condiciones de ventaja masivamente utilizadas con el fin de alterar la correlación electoral. Nada mejor para demostrarlo que recurrir al testimonio de la connotada doctrinaria marxista Martha Harnecker, hoy entusiasta difusora del “proceso revolucionario venezolano”. Dice esta:

“Pero, con el fracaso del golpe económico y el comienzo de la recuperación de la economía (incluida la recuperación de la producción petrolera), el gobierno empieza a alterar la correlación de fuerzas interna. En abril del 2003 Chávez anuncia que ha retomado la ofensiva. Desde ese momento comienza a lanzar varias campañas a favor de los sectores sociales más abandonados (llamadas misiones): consultorios de salud en los barrios populares, campaña de alfabetización, de educación media y superior; apertura de la

cho Texto de las conferencias dictadas por el autor en el Curso “Teoría y Práctica del Referendo Revocatorio” en el Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UCV y por ante los Miembros de la Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas, el 1 de junio de 2004. Empleamos versiones digitalizadas.

⁷⁸ Podemos documentar esto mediante exposición autorizada que se realizó en el curso citado en la nota No. 58.

Universidad Bolivariana a aquellos estudiantes que nunca habían podido inscribirse; venta de productos alimenticios a precios mucho más bajos que los comercios habituales, todos programas calurosamente acogidos por la población y que ganan nuevos adeptos al proceso.”⁷⁹

El problema estuvo en que no se trató simplemente de un aséptico realizar políticas públicas necesarias para la colectividad, aunque su orientación fuera discutible, sino también de una acción electoralista coordinada, con uso abusivo de los recursos públicos y en violación de todas las reglas explícitas e implícitas de una competencia equitativa por la voluntad de los sufragantes. Harnecker no menciona entre las misiones la concesión masiva de ciudadanía a miles de indocumentados extranjeros, entre ellos, como se demostró después, de guerrilleros y subversivos colombianos ni las amenazas contra los funcionarios públicos ni el uso desvergonzado de las instalaciones públicas para la propaganda a favor del “no”.

El último punto que mencionaremos en esta ya larga enumeración es la pregunta que finalmente se sometió al electorado. En un trabajo que publicamos en 1998⁸⁰ examinábamos diversos aspectos concretos de los referendos entre ellos la formulación de la pregunta y mostrábamos con ejemplos típicos de otros países las manipulaciones a las que podía ser objeto. La versión definitiva de la interrogante referendaria fue la siguiente:

¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?

A continuación la opción por el No aparecía de primera, de izquierda a derecha y luego la del Sí.

Al respecto observó acertadamente Alexis Márquez Rodríguez⁸¹:

“Lo primero es que se trata de una pregunta que induce al *NO*, al poner énfasis en que la elección del presidente que se trata de revocar fue *popular, democrática y legítima*, cuestión que todo el mundo sabe y que no está en juego en el revocatorio, y va más allá de lo señalado taxativamente en la Constitución. El mensaje subliminal en la pregunta es evidente: “Fíjese muy bien”, se le dice al elector, “usted” puede revocar al presidente, es su derecho, pero no olvide que él fue electo popular, legítima y democráticamente.

⁷⁹ Asunto: Venezuela: Estrategia Revolucionaria. Venezuela pos referendo: los nuevos desafíos. http://www.circulosbolivarianos.org/inicio_anexos/marta_2004_2_04.html. Consultado, enero 2005.

⁸⁰ “El referendo en la dialéctica entre representación y participación”. *Participación ciudadana*. Caracas. COPRE y OEA, pp. 91-135.

⁸¹ “Gadejo”. *Venezuela Analítica*. 17 de junio de 2004. Se trata de una publicación que sólo aparece en la red cibemética.

y a continuación:

“podemos emplear la frase “dejar sin efecto” en lugar de *revocar* en algunos casos, pero no siempre. Como ya dije, se puede “dejar sin efecto” el mandato de un presidente electo antes de tomar posesión, es decir, antes de que el efecto se haya producido, pero no después de que se haya cumplido. Una vez posesionado del cargo sólo se puede emplear el verbo *revocar*, y no la frase sinónima.”

Hay que agregar que la ubicación de las alternativas tampoco resultaba inocua pues se lee en nuestro sistema de escritura lo que está a la izquierda antes que lo que figura a la derecha.

2. La etapa de realización del referendo

Cuando finalmente tuvo que ocurrir el evento para una eventual revocación del Presidente, se efectuó bajo condiciones gravosas decididas anteriormente. El número de mesas establecidas para los diferentes Centros Electorales se mostró insuficiente: Los electores tenían, además, que atravesar, previamente a manifestar su voluntad, por un control de sus huellas dactilares mediante unas máquinas para captarlas que, a menudo no funcionaron adecuadamente. No puede menos que interpretarse que este nuevo dispositivo manifestaba la firme intención de los rectores electorales mayoritarios de dificultar, aun más, el “fraude” por parte de la oposición. En todo caso se produjo un desorden y medidas *ad hoc* confusas por parte del CNE. A consecuencia de todo esto, y a pesar de que la votación se realizaba mediante otras máquinas de votación, las colas de gentes se prolongaron hasta altas horas de la noche. Los partidarios de una y otra opción sobrellevaron en forma que habría que calificar de casi heroica. Evidentemente había un gran anhelo de participación pero los estudiosos del fenómeno tendríamos que preguntarnos ¿a qué costo y con qué repercusiones? Se trataba de la movilización de un país profundamente dividido y era previsible, como efectivamente ocurrió, que cualquier resultado agudizaría la crisis en lugar de aplacarla. Las expectativas de la *Mesa de Negociaciones y Acuerdos* resultaron vanas.

3. La etapa posterior a la realización del referendo

A. El escrutinio

Los propulsores del revocatorio habían insistido en la necesidad de realizar controles manuales o auditorías a los resultados arrojados por las máquinas de votación. Lo que se aceptó fue hacerlas en condiciones muy restringidas que también dieron lugar a dudas así como se generaron dudas respecto de las máquinas mismas al alegarse que estas no sólo transmitían resultados sino que también recibían instrucciones.

B. La información de los resultados

Los venezolanos se enteraron de la conclusión del resultado desfavorable al “si” revocatorio a la 4 de la madrugada por una declaración del Presidente del CNE que inmediatamente fue seguida por la celebración presidencial. En ella anunciaba un triunfo del no con el 58% sobre 94% por ciento de votos escrutados.

Los rumores que precedieron a la declaración y la forma como se produjo sólo contribuyeron a incrementar la desconfianza y a arrojar nuevas sospechas por parte de una oposición confundida y desmoralizada. Para el organismo electoral, en cambio, representaba la reivindicación del uso de máquinas electorales sin las cuales no hubiera podido comunicarse tan rápidamente los resultados, ni salirle al paso a las maniobras opositoras.

C. El reconocimiento de los resultados

Con todas estas circunstancias que rodearon el comienzo, la preparación y el final del revocatorio no es de extrañar que los derrotados sintieran que no lo habían sido realmente. Se produjeron estudios de impresionante contenido cuantitativo y cualitativo para demostrar la existencia de un fraude y se desató una discusión altamente técnica que permanece sin decidir.⁸² El trabajo de Hausmann y Rigobón podría compararse a una instantánea del acto referendario. Su razonamiento, parte de la hipótesis de que no hubo fraude y sostiene haber provisto pruebas que refutan dicha hipótesis. No es, pues, una demostración directa y el lego se pierde en los vericuetos de la argumentación estadística. El del equipo coordinado por Tulio Álvarez es más una secuencia cinematográfica y más relevante, por lo tanto, desde el punto de vista que hemos empleado referido a las condiciones de una auténtica competencia democrática. Desde tal punto de vista, aun cuando no se hubiera dado el fraude en el momento de la votación, el desenlace queda manchado por todas las manipulaciones previas para lograrlo. En todo caso resulta singular que un acto que fue tan costoso⁸³, entre otras razones, debido al em-

⁸² Las dos piezas fundamentales por el lado opositor son un estudio de los académicos de la Universidad de Harvard y del Instituto de Tecnología de Massachussets respectivamente, Ricardo Hausmann y Roberto Rigobón titulado *En busca del cisne negro: Análisis de la evidencia estadística sobre fraude electoral en Venezuela*. Septiembre 3, 2004. y *Expediente fraude a la democracia caso Venezuela (Investigación sobre el fraude cualitativo ejecutado en el proceso electoral relacionado con la revocatoria del mandato de Hugo Chávez Frías)* Caracas, 15 de octubre de 2004 Informe coordinado por Tulio Álvarez. Caracas, 15 de octubre de 2004. Contra Hausmann y Rigobon consultar Mark Weisbrot, David Rosnick, y Todd Tucker. *Black Swans, Conspiracy Theories, and the Quixotic Search for Fraud: A Look at Hausmann and Rigobón's Analysis of Venezuela's Referendum Vote*. Center for Economic and Policy Research. 20 de septiembre de 2004. Todos estos materiales se consiguen en la red cibernética.

⁸³ Las cifras son impresionantes. En máquinas de votación, incluyendo los gastos para utilización y servicio 63, 5 millones de \$; en máquinas captas huellas 53, 9 millones de \$; por transmisión satelital de los resultados 13.2 millones de \$. http://www.eluniversal.com/2004/08/14/en_revo_art_14A483395.shtml, consulta el 07/02/05.

pleo de recursos de tecnología electoral supuestamente avanzada haya quedado sometido a serias dudas y cuestionamientos pero, además, que se haya revelado, más allá de la circunstancia venezolana que se trata de un problema discutido en otras latitudes políticas de mayor estabilidad democrática y, por lo tanto que en las próximas décadas, será un tema crítico de la teoría y la práctica democráticas.

D. Otros aspectos

En todo caso no hay que olvidar que aun siendo desfavorable para el Presidente el desenlace del revocatorio no estaba garantizado que ello fuera el acto final del drama político. Por lo menos jurídicamente quedaba otra valla que, en esta carrera de obstáculos, había que saltar. Y es que el Tribunal Supremo de Justicia, en una aplicación más del principio de la protección de los derechos del funcionario a revocar, (mediante una decisión largamente postergada y precedida por oscuras circunstancias donde aparentemente se había arribado a la conclusión contraria⁸⁴) había dictaminado que un Presidente revocado podría, sin embargo, presentarse nuevamente a elecciones. En el caso concreto a las que tendrían lugar en 2006.

En todo este complejo proceso de conversión de unos principios que supuestamente apuntaban en una dirección hacia otros contrapuestos algo que sorprende y asombra es la buena conciencia con que actuaron los responsables de que ocurriera. Y esto sólo se explica porque estaban animados, insistimos, de una convicción ideológica de que lo que estaba en juego era demasiado importante para someterlo a los accidentes de una voluntad popular voluble y que de ocurrir era necesario operar de manera que apareciera esa voluntad como favorable al proyecto que promovían. Los revolucionarios no se declaran representacionistas pero quieren la más feroz y absoluta representación. Ellos siempre tienen la razón y la mayoría y si no tienen esta última se trata de una pura apariencia derivada de que los hechos han sido deformados o mal interpretados. Frente a esta lectura de los sucesos del referendo revocatorio la crítica jurídica alega que tal interpretación no tiene base constitucional que la nueva ley fundamental no derivó de un proceso revolucionario y que el vocablo “revolución” no figura en ninguna parte de ella; ¿dónde se fundamenta, pues, tanta buena conciencia⁸⁵? Sin embargo, este argumento ya estaba debilitado por la consagración de la supraconstitucionalidad frente a ella nada pudo uno de los alegatos fundamentales de los votos salvados, aquel según el cual el proceso constituyente no se había originado

⁸⁴ Carlos Ayala Corao, *ob. cit.*, nota No.,34, pp. 111-113 y Allan Brewer Carías, texto digital citado en nota No. 57.

⁸⁵ Empleamos esta expresión en el sentido de la tranquilidad que produce la acción porque se cree es la verdaderamente debió realizarse.

por un golpe de estado o un movimiento revolucionario. La supraconstitucionalidad apelaba, más allá de la Constitución, a las bases de la Constituyente y estas hablaban de la refundación de la república y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico. Una refundación no puede detenerse en plena labor de echar las bases de la nueva república: allí radica el principio revolucionario y la buena conciencia.

Pero si esto es así, no es la voluntad del pueblo real o presunta lo que importa sino una voluntad que rebasa la subjetividad popular y le impone un proyecto. Esta voluntad popular sólo existe y es tenible en cuenta en la medida en que se conforma al proyecto, es decir la constituye. Ahora bien en la formulación clásica de la teoría de la soberanía nacional tal como la describe rigurosamente Carré de Malberg,⁸⁶ no existe propiamente representación sino la creación de órganos del Estado de los cuales el pueblo se dota para poder tener siquiera voluntad. De esta manera nos encontramos con que, contrariamente a lo que menudo se sostiene, es la teoría de la soberanía nacional y no la de la soberanía popular la que mejor se acomoda a un proyecto revolucionario; sólo que en la construcción ideológica de los revolucionarios franceses la nación aparece como un concepto que abarca a todos los sectores sociales. La crítica afirmará que lo que, en realidad se ocultaba tras esta construcción era la soberanía burguesa pero la concepción revolucionaria no reivindica la totalidad nacional sino el interés de la clase contrapuesta un interés tan transsubjetivo como podía ser el de burguesía sólo que proclamado abiertamente y sin los melindres de las clases propietarias e ilustradas.

La teoría de la soberanía popular de los radicales franceses, igual que la esgrimida en el proceso constituyente venezolano no era sino una herramienta de demolición, de vigencia provisional que si hubiera desplazado completamente al sector burgués se habría visto con iguales problemas al pretender realizar sus designios y como toda vanguardia terminaría estableciendo algún tipo de reivindicación de principios representativos. En efecto, la soberanía popular es cambiante en sus preferencias y así como en un principio pudo haber apoyado el proyecto de demolición del orden anterior, en otro momento subsecuente cambiar de orientación. Cuando Carré de Malberg después de su documentada y larga exposición de la teoría del órgano de Estado finalmente constata que esta ha sido desplazada por la teoría de la soberanía popular lo que nos quiere decir es que, de diversas formas, la voluntad popular del momento electoral termina imponiéndose no sólo a través del referendo sino ya antes mediante los mecanismos del sistema parlamen-

⁸⁶ C. R. Carré de Malberg. *Teoría General del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica. 1948. Capítulo II: Gobierno representativo.

tarista de apelación al pueblo para resolver las crisis de gobierno y configurar nuevas mayorías.

A la buena conciencia de una parte que podía alegar que, después de todo, se había ejercitado el mecanismo participativo del referendo revocatorio y que, por lo tanto, ahora los vencidos, a quienes ya se les había concedido demasiado, debían aceptar las consecuencias de haber querido remover, así como así, a un Presidente se contraponía el desconcierto moral de la otra, que había puesto todas sus expectativas en el resultado que le fuera favorable de aplicar una institución como el revocatorio de conveniencia dudosa desde un punto de vista abstracto pero consagrada en la Constitución. Al frustrarse tales expectativas cualquier dirección política que hubiera aceptado concesión tras concesión para lograr el objetivo revocatorio tenía que quedar mortalmente quebrantada y sentir sus seguidores que sus marchas infatigables y multitudinarias sólo los habían conducido en tropel al abismo. La democracia participativa en su versión vernácula se demostraba como un juego duro apto sólo para otros estilos de hacer política.

III. EL APRENDIZAJE POR LA EXPERIENCIA

Hagamos ahora un balance y evaluación de ciertos aspectos que hemos intentado examinar en este complejo tema y tratemos de esbozar al menos algunas ideas alternativas.

Participacionismo radical

Hemos visto que el orden constitucional representativo creaba una barrera contra la soberanía popular, al impedir la convocatoria de una Asamblea Constituyente sin necesidad de reformar la Constitución. La sentencia La Roche allanó este obstáculo pero retrotraía las cosas al típico problema de la dirección. El pueblo es ciertamente supraconstitucional en cuanto poder constituyente originario pero ¿cómo ejercerá esa supraconstitucionalidad?

La mencionada sentencia era susceptible, como ya vimos, de una interpretación radical que la acercaba a la consagración de la democracia directa. En realidad nada podía impedir, de acuerdo a sus premisas, que el poder constituyente del pueblo se manifestara un y otra vez y no sólo de manera esporádica y excepcional. Quizá en la mentalidad del magistrado sólo estaba la idea de los referendos constituyentes. Pero, al mismo tiempo que se producía tan importante declaración jurídica ya se encontraba vivo en la opinión constitucional y política el proyecto Caldera con su profusión de referendos. Por otra parte lo ocurrido con el referendo revocatorio, propiamente dicho, demostraría que la introducción de instituciones ultrademocráticas en un medio y unos gobernantes que carecen de tal mentalidad sólo sirve para des-

atar las más feroces resistencias a la aplicación de semejantes instituciones. Por lo tanto era forzoso llegar a la conclusión de que ellas sólo sirvieron para desmontar el orden anterior pero que una vez logrado el designio se volvería al más feroz sistema representativo. El papel conductor había que asignársele de manera inequívoca a quienes habían logrado exitosamente identificarse con esa soberanía y esta no podía aceptar quedar limitada por la Constitución de 1961. De modo que era necesario un justificativo para lograrlo y nuevamente fue el judicial con la célebre sentencia sobre la supraconstitucionalidad la cual con todo lo escandalosa que pueda parecer resolvía el problema de que la realización del nuevo proyecto político no podía ser conferida a la masa desorganizada y no susceptible de ser consultada permanentemente. Lejos, pues, de implantar la democracia directa se instauró la supraconstitucionalidad de una asamblea representativa, como la Constituyente de 1999.

La conclusión radical no es, sin embargo, un mero extravío práctico sino un resultado inevitable del principio teórico de la soberanía popular porque, al fin y al cabo, ¿qué soberanía es aquella que no se puede ejercer directamente! Los teóricos naturalmente introdujeron cautelas contra las consecuencias disparatadas del principio. Rousseau, aclara en *El Contrato Social* que el pueblo debe realizar la función más importante que es legislar pero no inmiscuirse en la aplicación cotidiana de la normas que ha dictado y, en otro pasaje de su obra, afirma que la democracia sería un sistema adecuado si los hombres fueran dioses queriendo referirse precisamente a la ejecución por parte del pueblo mismo de su legislación.⁸⁷ De esta manera aunque la teoría se salva de sus formas más extremas de irrealismo lo hace al precio de reducir también irrealistamente la dirección a una mera ejecución. Es así como se consagra el término desafortunado y desorientador de “Ejecutivo” para designar aquel ámbito donde precisamente la ejecución no es sino la parte menos importante, es decir el ámbito de la conducción y, por lo tanto, de la política. La única forma de superar esta contradicción es comprender que simplemente el principio de soberanía popular significa en nuestra época, un recurso necesario para darle coherencia lógica al sistema constitucional como en la época del absolutismo pudo ser valerse de la concepción según la cual el monarca ejercía una soberanía que le venía de Dios. Se trata de justificar que, en alguna forma, el pueblo se está expresando a través de sus conductores, como Dios a través del monarca. La conclusión que de aquí extraemos, no nos lleva, sin embargo, al cinismo respecto del principio. Nuestro punto de partida es reflexionar sobre él desde la dirección, no negarlo. Y, desde este punto de vista, ciertamente tienen que producirse transformaciones fundamentales en la calidad de la dirección. Por ejemplo el principio de la soberanía popular no se expresa en una asamblea única y uniformadora sino en múltiple

⁸⁷ “Si hubiera una nación de dioses, éstos se gobernarían democráticamente; pero un gobierno tan perfecto no es adecuado para los hombres.” (Contrato social, lib. III, cap. 4).

asambleas de base, incluso consagradas jurídicamente. Estas asambleas deben ser tomadas en serio y no eludir sus reclamos y escrutinios por más que ello a veces parezca más complicar los problemas que resolverlos. La evasión sistemática de esta confrontación lo que hace es, ciertamente, desprestigiar a los dirigentes y fomenta la inquina destructiva contra sus círculos no sólo reducidos sino también cerrados.

Además esta práctica fomenta la idea de que las instituciones más democráticas son las más superfluas es también cada vez más difícil de aplicar respecto de una ciudadanía cada vez más educada y cívicamente desarrollada que se siente vejada por la forma como los dirigentes prescinden de ella justamente en los momentos más críticos. Por otra parte la posibilidad de dirección que ofrece un poder fundamentado en la voluntad popular no puede desperdiciarse y los dirigidos tienen que tener la sensación de que los dirigentes tienen un proyecto y saben lo que quieren. Es importante mantener la paz y el acuerdo social pero la timidez en el ejercicio del poder también produce la frustración popular. Se trata de un difícil equilibrio cuya ruptura en uno u otro sentido conduce a las respectivas aberraciones. Quizá lograr tal equilibrio entre ambos imperativos es la tarea más difícil que quepa imaginar para la política democrática y sus políticos. Lo que hemos vivido, en cambio, ha sido una oscilación entre ambos extremos.

La difamada conducción

El fenómeno de la dirección o conducción a menudo es visto desde una perspectiva a nuestro modo de ver errada. He aquí, se piensa, que alguien audazmente pretende interpretar el sentir de una colectividad y empieza a tomar una voz cantante y a hablar en nombre de todo un grupo; ¿mas quien autoriza a este osado?, ¿por qué él y no otro o quizá uno mismo? Si los prejuicios igualitarios están muy arraigados posiblemente se produzca un profundo resentimiento en el crítico; nunca será capaz de dar el primer paso pero siempre mantendrá un oculto y estéril encono contra los que son capaces de hacerlo. Esta actitud suele racionalizarse sosteniendo que los atrevidos superponen al colectivo sus particulares posiciones, impidiendo que se manifiesten las que en él radican o deformándolas. Este análisis de fenómenos elementales de conducción es básico para entender otros que aparecen revestidos de mayor complejidad.

Las elaboraciones sobre la democracia participativa también adolecen de similar equívoco fundamental. Se preconiza que es necesario dar la oportunidad para que el grupo manifieste sus criterios obstaculizados por la activa espontaneidad de unos pocos que confiscan la voluntad de la mayoría. Hemos observado constantemente como dirigentes bien intencionados, pero atormentados por las críticas que pertinazmente reciben, propician reuniones

y encuentros exclusivamente dedicados a que la gente por fin manifieste sus opiniones y criterios. Poco resulta de semejantes oportunidades y, después de un tiempo, se vuelve al ritmo habitual en un público que no sólo oye y acepta a unos cuantos sino que se siente aliviado de que existan.

En el cuadro dibujado sería necesario introducir otras tonalidades. Sobre todo consideramos necesario aclarar que no todos los imbuidos del espíritu de iniciativa para conducir resultan exitosos. Indudablemente hay un sentimiento del grupo que se identificará más con unos actores que con otros. Pero lo que nos interesa destacar es que ese sentimiento tiene múltiples interpretaciones posibles y que es construido por el dirigente y no meramente descubierto por los dirigidos. Una sociedad, sin embargo, no puede quedar liberada tan sólo a la dinámica de los liderazgos espontáneos. La teoría de la participación es correcta, no en cuanto niega la necesidad de dirigentes sino en cuanto a que, en una forma confusa y desorientadora, apunta a la existencia de diversas estructuras de dirección. Hay quienes no son los primeros en destacarse pero no por ello carecen de cualidades e ideas para conducir. El desarrollo social y político se manifiesta precisamente cuando el surgimiento de líderes es cada vez menos difícil y cada vez más variado de acuerdo a las exigencias de situaciones crecientemente complejas y diferenciadas. El problema radica en la oprimente gravitación que desde la cumbre directiva no promueve e, incluso, impide ese surgimiento.

Participación y revolución

El participacionismo está relacionado contradictoriamente con el principio revolucionario. Por una parte, la participación suscita la idea de la existencia de sectores disímiles y hasta contradictorios en sus intereses e intenciones. Heterogeneidad que también radica en que mientras unos están imbuidos de un sentido de lo público, otros se muestran absolutamente desinteresados de ello. A estas diversas heterogeneidades hay que hacerlas confluír, participar, en un proyecto común o imbuir en los indiferentes un interés por las causas colectivas.

El principio revolucionario, en cambio, postula una contraposición insalvable entre los intereses pues hay unos que son legítimos y otros que no lo son en absoluto. Desde este punto de vista resulta innecesario propugnar la participación puesto que el orden que se crea es el que permite que se tornen actores los que anteriormente estaban injustamente excluidos de toda participación. Por otra parte, sin embargo, la concepción participacionista es susceptible de convertirse en un instrumento revolucionario. El vuelco se da aceptando una especie de moral republicana que sea común a toda la sociedad e impuesta si fuere necesario. Cuando no queda más remedio que aceptar la heterogeneidad de intereses se lo hace de una manera no muy clara en su alcance y que en el postcomunismo intenta aprovechar los escarmientos

que ha sufrido la ideología, debido al fracaso del “socialismo real”, y que obliga a tolerar algún tipo de propiedad privada y libertad de empresa.

Lo que si no puede tolerarse es la indiferencia ante lo público: pero el estar preocupado por lo público no se entiende como el juego de diferentes concepciones sobre este sino en el sentido de la movilización necesaria y debida de todos hacia la consecución del ideal revolucionario, cualquiera sea el significado que se le asigne. Se trata de que no se puede tolerar la indiferencia, el que no está con el orden y no participa en él es un enemigo y ¿cómo no participar si sólo así se alcanza la cumbre de la plenitud humana? La Constitución de 1999 lo expresó claramente al declarar que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su desarrollo tanto individual como colectivo.” La formulación parece dejar margen a comportamientos individuales y extravagantes pero no a una disidencia de mayor alcance que cuestione la idea misma de que a través de la participación se logró el desarrollo humano o que postule vías distintas de alcanzarlo. Ahora bien si sólo mediante la participación alcanzamos nuestro desarrollo ¿por qué no se nos habría de obligar a procurárnoslo?

El riesgo plebiscitario

La experiencia histórica demuestra que tan ambiciosos objetivos sólo se logran mediante un compromiso que rebasa lo ordinariamente humano. De la austera virtud republicana se pasa insensiblemente a la movilización plebiscitaria que extrema los requisitos de liderazgo: no se trata ya de un grupo dirigente que comparte tareas conjuntas sino de alguien que él sólo rige, a todo un colectivo, para su perdición o salvación, probablemente más para lo primero que para lo segundo. Más allá de él no hay cabida para otra cosa, entre otras, para lo que verdaderamente contribuye al desarrollo de las sociedades que es la posibilidad de que cada quien pueda desempeñar su labor, mediocre o brillante, dentro de un marco de organizaciones que no estén sometidas al torbellino de la exaltación espasmódicamente recurrente de los mesías políticos. El efecto es paralizador para la maquinaria administrativa ya que los dirigentes inferiores no pueden sino estar pendientes de la última palabra o deseo del iluminado. Las masas hipnotizadas cometen cualquier locura porque confían ciegamente en su ídolo; no se trata de una mera participación sino mucho más, de una comunión. Ahora bien las ideas de participación acrítica y hasta tontamente propagadas preparan el terreno para toda suerte de fenómenos de este jaez, fenómenos de comunicación directa entre un caudillo y la multitud de sus seguidores.

El gobierno es una cuestión de personas concretas que dirigen el Estado. Es muy improbable en sociedades de escaso desarrollo que un evento

referendario deje de tener, en este sentido, un carácter plebiscitario. Si se trata de actos sometidos a aprobación no serán estos en sí mismos, los librados a cuestionamiento sino el decisor mismo. Los propugnadores de la democracia referendaria como método de controlar a los representantes no contribuyeron a diferenciar ambos aspectos; siempre se habló de controlar a malos representantes –gobernantes– más que a malas decisiones. Por su parte los gobernantes tenderán a considerar, aún en los referendos distintos al revocatorio que lo que está en juego es su permanencia misma en el poder y dedicaran excesivos esfuerzos y recursos para evitar el riesgo mortal de una desaprobación y lograr más bien ser reivindicados clamorosamente. Esta dinámica entre la destitución o paralización del gobierno por una parte o, por la otra, su consolidación mediante la renovada aprobación del electorado tenderá a reforzar los rasgos personalistas y caudillescos de la política.

Sin embargo, más allá de los fenómenos sociológicos y psicológicos hay problemas en la misma institución del referendo que facilitan su contaminación plebiscitaria. El control de las decisiones sólo podría tener un fundamento sólido si el gobernante fuera un mero ejecutor de una delegación que se le ha efectuado pero como no es un mandatario sino un representante, forzosamente lo que estará en juego es su labor general del gobierno, su calidad de gobernante más que este o aquel aspecto específico.

Representación y participación reconsideradas

Además de los conceptos teóricos y jurídicos de la representación y la participación nos interesa su elaboración práctica por los políticos, la forma como efectivamente los usan en su lucha por el poder. En este sentido representar significa que se habla en nombre de un grupo, con autoridad para hacerlo, porque ha habido un nombramiento especial con tal finalidad. Detrás del representante hay una organización formal que así como designa, destituye o remueve a los nombrados. En cambio en cuanto a la sociedad civil que es de donde con más intensidad provienen las demandas de participación, los políticos siempre preguntan a quién representan sus voceros; señalan que, más allá de un activo opinar respecto de los asuntos públicos y de sus críticas a menudo irritantes, no cuentan con un respaldo estructurado como el que disponen los dirigentes de los partidos. A su vez la consigna de la participación y la invocación a la sociedad civil también son utilizadas por los políticos en forma que les sea beneficiosa como arma contra sus adversarios porque no son suficientemente participativos ni le dan a la sociedad civil la beligerancia que se merece. En el fondo lo que interesa es desprestigiar a los dirigentes rivales y de esta manera paralizar de la forma más efectiva y fulminante al grupo contendor. Ciertamente que el empleo de la consigna participativa se ha demostrado altamente efectivo en la lucha política venezolana.

Observemos, además, que en esta elaboración no desempeña ningún papel la crítica rousseauiana a la representación. Por el contrario, el representar es una actividad valiosa en sí misma. Observemos también que este uso resulta contradictorio con toda la campaña crítica contra la Constitución de 1961. Este paso a lo que podemos llamar el retorno a la visión positiva de la representación constituye una clave fundamental de todo el presente proceso político venezolano.

En el fondo, como puede verse, el concepto de participación cae víctima del acontecer político como una pieza de juego manipulada al antojo de los contendores. Sin embargo, es necesario rescatarlo de tales manipulaciones. Este rescate sólo es posible, a nuestro modo de ver, si se tiene en cuenta que la representación y la participación son dos dimensiones netamente distinguibles de intervención en la política. La participación no necesita justificarse con un respaldo representativo. Quien participa manifiesta un espíritu de iniciativa que, de acuerdo a los principios de la crítica a la representación, habría que aplaudir más bien que desalentar; buscar las razones que lo inspiran antes que correr el riesgo de invalidar la justeza de dichas razones oponiendo una especie de inadmisibilidad previa por no tener carácter representativo. El participante se hace, ciertamente, protagonista, lo cual es diferente de representante. No significa que por detrás no tenga un grupo que lo respalda pero, probablemente, será un grupo en formación, menos perfilado que los partidos políticos y, por supuesto, que las organizaciones conocidas y establecidas. Ejerce una vocería en la que lo importante no es que exprese el criterio de un grupo específico sino una visión no suficientemente atendida o, incluso, menospreciada en el juego e interrelación de las instituciones reconocidas.

Naturalmente todo esto es una cuestión de diversas y sucesivas gradaciones que van desde los fenómenos que más típicamente corresponden al concepto hasta aquellos que se encuentran en una zona gris que tiende más hacia la idea contrapuesta de la representación. Sabemos en la experiencia de nuestro país que existen organizaciones muy estructuradas y de larga trayectoria cuyos líderes se acercan más al modelo de líderes representativos pero también conocemos de ciudadanos activos en sus comunidades a los que no se les puede negar un papel importante en la cosa pública. Sin embargo, de aplicar estrictamente los criterios representativos ni siquiera habría que tomarse la molestia de tenerlos en cuenta.

En el cuadro siguiente intentamos extraer y mostrar con mayor precisión los rasgos de estas dos dimensiones de la representación y la participación.

CUADRO 1
DIMENSIONES DE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

REPRESENTACIÓN	PARTICIPACIÓN
El carácter de miembro (la <i>membresía</i>) es regular y estable	El carácter de miembro (la <i>membresía</i>) es irregular e inestable
Líderes nombrados	Líderes se autonombran
Expresan criterios grupales generalmente aceptados	Expresan criterios que no han sido suficientemente tenidos en cuenta pero que merecerían serlo
Acción permanente	Acción esporádica
Se representa: dirigentes y militantes de partidos, organizaciones, etc	Se participa: profetas, intelectuales
Mediocridad pero solidez	Brillantez pero también aventurerismo
Búsqueda del poder	Búsqueda de otros fines que se considera debe realizar el poder
Política profesional: dedicación exclusiva	Política diletante: dedicación parcial y hasta esporádica
Opiniones generales definidas: vaguedad en opiniones específicas	Opiniones específicas definidas: vaguedad en opiniones generales
Deciden	Se hacen oír: proponen, critican

Buena parte de lo que hacen los intelectuales y los profetas es participación en este sentido. No cabe duda que, sean oídos o no, su papel es fundamental para la sociedad. Más cuando se habla de participación se va más allá del desempeño individual de intelectuales y profetas. Se pretende, más bien, dar beligerancia política a ciertas agrupaciones y organizaciones cuyo fin no es primordialmente político pero de cuya atención no puede escapar lo político. Estas agrupaciones son designadas con el nombre de “sociedad civil” el cual es vago y confuso en cuanto a su referente empírico.

Quizá una enumeración de tales agrupaciones, así no sea completa, permita aclarar lo que estamos planteando; organizaciones de defensa de los derechos humanos; iglesias; instituciones académicas; grupos críticos de la política y fuera de los partidos; propulsores de causas a las que estos se oponen o no les confieren la atención que, según estos grupos, debería otorgárseles; organizaciones para formación cívica, atención y servicio comunitarios, etc. Estos grupos tienen en común una finalidad altruista de beneficio colectivo, suele así decirse

que son de carácter no lucrativo. Se habla también de un tercer sector junto con el público y el privado o de un sector público no estatal.

Ahora bien la lista se hace confusa cuando empiezan a agregarse otros elementos. Aparece así la cuestión de si los partidos políticos son o no sociedad civil, luego empiezan a incluirse los que antes se llamaban grupos de presión: federaciones empresariales, sindicatos, etc. En este ámbito el denominador común de lo no lucrativo tiende a desaparecer, aunque no se ve porque a sindicatos y organizaciones empresariales se les deba negar una función de interés colectivo. Curiosamente en la lista no suelen aparecer los medios de comunicación; casi nadie, y hasta ni ellos mismos, ha pretendido colocarlos entre los componentes de la sociedad civil a pesar de que, probablemente, son las organizaciones que más influencia tienen en lo político y lo público. En todo caso todavía encontramos un rasgo común pero demasiado genérico que sería lo no estatal. Este rasgo, sin embargo, es suficientemente fuerte como para descartar a los partidos políticos como integrantes de la sociedad civil. Independientemente de la discusión jurídica acerca de si los partidos son entes de derecho público, tienen una vocación de conducción del Estado que impide darles carácter no estatal. Y esto no sólo, por supuesto, a los que ejercen el gobierno sino también a los de oposición, tenga o no posibilidades de llegar algún día a ser gobierno. En cambio, ninguna de las otras organizaciones mencionadas tiene la finalidad de controlar el Estado y cuando parece que los hacen es solamente a través de intermediarios a su servicio. Por supuesto a los partidos les conviene mantener un status ambiguo entre la sociedad civil y Estado ya que pretenden disfrutar de lo mejor de ambos mundos.

Independientemente de cual sea el concepto de sociedad civil empleado y, por lo tanto, de las diversas enumeraciones de organizaciones y grupos que haya que incluir o excluir en el concepto, la pregunta que surge es de cuál es papel o cometido político que deba asignársele. En nuestra discusión vernácula se ha partido de la concepción según la cual una democracia participativa, a diferencia de la representativa, es aquella donde la política no está monopolizada por los partidos. ¿Pero es esto así? Cualquiera que sea la concepción adoptada de sociedad civil es evidente que todas estas organizaciones tienen fines sectoriales muy definidos. Parece, pues, que debería dárseles acceso a la influencia política en aquellos ámbitos donde pueden aportar criterios calificados y actuaciones competentes. Ponerlas a participar u opinar en cuestiones más generales como se hace en la Constitución de 1999 respecto a la postulación para diversos altos cargos lleva a una curiosa situación en la que estas agrupaciones se dedican a o tienen que enterarse de situaciones que les son desconocidas para buscar candidatos apropiados o a ser objeto ellas mismas de influencia de las más diversas y aun curiosas candidaturas que se ven obligadas a buscar el aval de alguna organización más o menos prestigiosa, o incluso inventada, porque no lo

pueden hacer por sí mismos. Por cierto que las precisiones que hace el TSJ sobre la sociedad civil⁸⁸ son irrelevantes a esta materia. Que la sociedad civil tenga que estar formada por organizaciones sin fines de lucro o cofinanciadas internacionalmente en nada afecta a los problemas que estamos señalando. Y más bien que no deban ser financiadas internacionalmente se convierte en un obstáculo a la capacitación que necesitan para desempeñar sus importantes funciones.

Sin embargo, ello no es lo más grave sino que debido a la naturaleza difusa y vaga de lo que sea la sociedad civil y puesto que está dotada de tan importantes facultades esta aclaratoria no es posible conceptualmente y será muy grande la tentación de dilucidarla fuera de la teoría, es decir por medios políticos. Habrá así una sociedad civil del poder y otra del contrapoder; habrá la sociedad civil del gobierno y la sociedad civil de la oposición es decir el mismo juego político de siempre pero más tortuoso y opaco.

Las consideraciones anteriores nos van revelando que si queremos obtener una distinción clara entre participación y representación tendremos que reconocer que la primera se ubica en un conjunto de realidades y eventos no susceptibles de formalización; que si se pretende estatuir y formalizar a la participación esta se desnaturaliza por vías como lo que se llama “organizar la participación” y, por lo tanto, sólo dar beligerancia a la llamada sociedad civil organizada. Reiteramos, por eso, que, a nuestro modo de ver, sistemas como el establecido en la Constitución de injerencia de la llamada sociedad civil en los procesos de postulación para altas magistraturas, la institución constitucional más directamente relacionada con la crítica preconstitucional a la partidocracia, sólo logran forzar a la manipulación tanto de estas postulaciones como de la sociedad civil misma. Teóricamente obliga a un proceso más abierto de selección pero la misma forma distorsionada como se ha aplicado revela sus dificultades y cómo después de todo terminan imponiéndose las manipulaciones representativistas que se querían extirpar. Lo único que se puede rescatar de toda la crítica a los manejos de los cogollos u oligarquías partidistas es la necesidad de que estos no pretendan convertir a las organizaciones civiles en filiales especializadas. Una de las ventajas del turbulento transcurrir político desde 1998 es que con la movilización que la sociedad ha tenido en todos sus niveles parece que ello no será posible en el futuro. Ahora bien, existiendo una vigorosa red de organizaciones sociales ellas deben ganarse el derecho a ser relevantes en sus áreas específicas y eventualmente a ser tan vigorosas que, sin necesidad de un sistema de postulaciones formalizado, sus candidatos tengan que ser tenidos en cuenta por las instancias propiamente políticas.

⁸⁸ Hemos criticado ampliamente este punto de vista en “Sociedad civil y democracia participativa. Crítica a una concepción jurisprudencial y política”. AA.VV. *Visión iberoamericana del tema constitucional*. Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas. 2003, pp. 645-698.

La complementariedad de la representación y la participación sólo debe entenderse en el sentido apuntado de que ninguna de ellas conduzca a la minusvaloración o aniquilación de la otra tendremos la oportunidad de crear algo nuevo en la política que verdaderamente podríamos llamar una sociedad participativa. Sólo así se podrá evitar la confusión de representantes tratando de ser participacionistas o de estos últimos pretendiendo asumir funciones para las que nos son aptos.

Si el protagonismo es la esencia de la participación para estar en las marquesinas no se necesita una organización por detrás sino ser dinámico, ansioso de figuración, por supuesto tener cualidades que soporten semejante pretensión: una capacidad de opinar en forma más o menos razonable y convincente, facilidad de palabra y cero timidez. Estas cualidades no son desdeñables en su aporte a la escena política pero tienen sus limitaciones y deben ser asumidas con responsabilidad. Así como el representacionista no debe negar las virtudes de la participación, el participacionista no debe negar las virtudes de la representación. El hombre de partido o incluso de aparato podrá no ser brillante pero está en capacidad de traducir sus pocas o mediocres ideas y palabras en hechos más efectivos que quien sólo cuenta con la exuberancia de sus opiniones. Es, sin embargo, muy grande la tentación de hablar por sí mismo y ser vocero de una idea que de lo contrario no sería tomada en cuenta a hablar en nombre de un colectivo que se supone sintoniza con la idea. La divergencia desata la irritación de los políticos pero es vital para la sociedad que exista y no sea reprimida.

La participación, en otro de sus sentidos, significa que la gente se interesa y moviliza por la política. No deja de tener algo grandioso el espectáculo de masas entusiasmadas por un líder o por la devoción a una causa; el paroxismo de emoción que alcanzan y su disposición a los mayores sacrificios. Se trata, sin embargo, de un espejismo más de esa gran productora de espejismos que es la política. Es un entusiasmo que proviene de la exacerbación de impulsos irracionales y está destinado a concluir en el desastre. A menudo se expresaba admiración por el renovado interés por la política que se manifestaba en nuestro país. Se exaltaba el fervor de las manifestaciones y marchas y lo increíblemente concurridas que eran. No permitimos dudar, sin embargo, que sea positiva una situación que divide a la sociedad en bandos opuestos irreconciliables y que cada bando vea como una amenaza mortal el triunfo del otro y esté decidido a impedirlo a toda costa. Este interés por lo público es puramente superficial. Está determinado por el instinto de supervivencia o por excitaciones demagógicas. Sólo es auténtico aquel interés por lo público que se ejerce y perdura en circunstancias cotidianas: ¡nada más difícil y, sin embargo, más necesario! Un pueblo participativo no es el que oscila cíclicamente entre la apatía y el delirio sino aquel que mantiene un

interés constante y sin excesos por lo público. Allí se encuentra el nivel en el que hay que buscar la verdadera participación. La trascendencia de las tan celebradas Asambleas de Ciudadanos sólo podrá apreciarse si de ellas resulta una decisión perdurable de la ciudadanía a continuar preocupándose por los asuntos públicos y no darles la espalda cómodamente.

Ahora bien, es necesario no engañarse respecto de las dificultades de la participación. El análisis de la política desde la perspectiva de los economistas agrega a la perspectiva usualmente retórica sobre la participación una nota de sobriedad al señalar que la participación pertenece al conjunto de las actividades de beneficio colectivo y que, por lo tanto, tropieza para su realización con un problema común a todas ellas. Redefinido en términos de participación podríamos formularlo así: si la actividad participativa conduce al beneficio general aun cuando se haya contribuido o no a ella ¿por qué he de animarme a ser yo el que la efectúa y no esperar más bien que otro la haga, si de todas maneras disfrutaré del resultado? Más aún, a pesar de que me decidiera a efectuarla requeriría para tener éxito del concurso de muchos individuos, de lo contrario el aporte aislado de uno será insignificante. De esta manera, ¿por qué participar? ¡Que lo hagan otros! Si no contribuyo saldré beneficiado y si contribuyo de todas maneras mi aporte es insignificante y no hará mayor diferencia.

Esta no es una ingeniosa especulación sino una experiencia que viven diariamente todos aquellos que se han propuesto en alguna forma realizar una actividad de beneficio general pero también, por el otro lado, quienes son convocados a colaborar con el esfuerzo. Buena parte de ellos frecuentemente se permiten, una laxitud y discontinuidad de su colaboración, que no se tolerarían respecto de sus empeños privados que son de sobra conocidas por los dirigentes y que a menudo una de las causas de su desaliento.

La obra de Mancur Olson⁸⁹, pionera en estas consideraciones, es de sobra conocida pero en nuestro medio tenemos la impresión de que no se ha respondido suficientemente al reto que plantea. Su aporte significa uno más de los giros copernicanos a que la ciencia ha obligado respecto de mitos y creencias erradas; esta vez en cuanto a la versión idealizada e ingenua de la participación. En este caso el mito es considerar que en la sociedad hay dos grupos netamente diferenciados uno de los cuales hay que evaluar más positivamente que el otro: por un lado los “representantes” y, por el otro, los “participantes”. En la profusión de lo que se escribe sobre el tema pareciera a veces que se supone indiscutidamente que las virtudes políticas se encuentran en los participantes y todos los vicios políticos en los representantes. Por supuesto que el asunto es más complejo y la complejidad la comprendemos mejor profundizando aún más en el plan-

⁸⁹ *The logic of collective action. Public Goods and the Theory of Groups.* Harvard University Press. 1973.

teamiento olsoniano y preguntándonos cómo si la producción de bienes públicos es tan difícil existen, sin embargo, organizaciones y movimientos que pretenden contribuir filantrópicamente a tan meritorio cometido. Es decir, cuál es el incentivo para que se formen ya que no es suficiente el que comparten con la colectividad. La respuesta se halla en los incentivos diferenciales: dirigentes y dirigidos comparten algún provecho que les es exclusivo, que no se transmite al público. Este incentivo no tiene porque ser ilícito o moralmente indecoroso. Hay que guardarse de semejante interpretación que ha contribuido a crear enormes confusiones en esta materia. Se trata simplemente, de lo que queda dicho, de un aliante que ya no es público sino privado. Muchos de estos grupos realizan sus actividades en medio de tal precariedad de condiciones y tantas dificultades que realmente es muy poco lo que pueden lograr de incentivos diferenciales.

Ahora bien en este punto es cuando se llega a conclusiones sorprendentes para el sentido común. Una de ellas es que la producción de bienes públicos estará siempre por debajo del óptimo posible precisamente porque estos grupos dedicados a su consecución no alcanzan el tamaño que sería necesario para lograrlo puesto que si lo alcanzaran la cantidad de incentivos diferenciales que le tocaría a cada miembro sería insignificante. Ello también explicaría algunas de las pugnas que se producen en su seno y que sorprenden al observador el cual se pregunta por qué es tan difícil poner de acuerdo a gente que coincide en la defensa de laudables fines. La respuesta, sin embargo, está clara. Una acción conjunta de su parte o fundirse en una estructura única obligaría a compartir los incentivos diferenciales del prestigio que se obtiene siendo los adalides sin competencia de una meritoria causa. Sencillamente, están compitiendo por los escasos incentivos diferenciales disponibles como, por ejemplo, ser considerado el grupo que por antonomasia encarnaría la causa de los derechos humanos, la cruzada ambientalista o la bandera... ¡de la participación! Por otra parte si el grupo se vuelve muy grande tendrá que procurarse mayor cantidad de incentivos diferenciales a través de vías *sanctas* y *non sanctas*, entre ellas la corrupción y tendrá que enfrentar el vulgar destino de las organizaciones representativas por todos necesitadas y por todos condenadas. En consecuencia lejos de criticar a los esfuerzos participativos preguntando a quién representan, quién las ha designado, cómo hablan con tanta buena conciencia y se pretenden voceros de causas que superan esmirriada o inexistente magnitud de sus seguidores deberíamos felicitarnos de que exista en un espacio donde cumplen una función para la que son insustituibles.

Evaluación del referendo revocatorio

La República Bolivariana de Venezuela se define como de mandatos revocables. Se trata, por lo tanto de un rasgo cuyo carácter esencial se revela aún

más claramente al tener en cuenta que, en cambio, se elimina la mención sobre lo representativo, sustituida, al parecer, por “alternativo” término que, sin embargo no cubre el significado del concepto de representación. Semejante declaración destaca al referendo revocatorio por sobre todos los otros referendos e implica un compromiso con su práctica efectiva que no se encuentra en ninguna Constitución del mundo. La forma de su aplicación se convierte, así en una piedra de toque principal para medir hasta qué punto la Constitución de 1999 está a la altura de sus postulados o no pasa ser uno más de los ordenamientos formalistas tan típicos de nuestra América Latina.

Ahora bien después de inquirir sobre la aplicación concreta del referendo revocatorio, una vez establecido, es necesario investigar, en términos generales y abstractos, sobre el mérito teórico de la revocabilidad del referendo revocatorio. Planteamos la pregunta de si, puestos a escoger un sistema gobierno ideal, implantaríamos tal referendo como una de las fórmulas organizativas de sistema ideal. Consideremos, pues, qué razones nos inducirían a aceptar el referendo revocatorio. En primer lugar está en boga prestigiar a todo lo que preconice la participación, la injerencia directa de los ciudadanos sobre los asuntos de gobierno y ¿qué podría contar con más acogida que un instrumento que destituye gobernantes? No obstante, también se comprueba, en el caso particular de este referendo que es de los que más reservas y discusiones suscita. Salvo en circunstancias muy graves y excepcionales se retrocede ante la idea pensando que cualquier gobierno que fuere, por más que no se sea su partidario, debería tener oportunidad de completar su período y que, de lo contrario, se generarían problemas mayores que los que se trata de evitar. En Venezuela, sin embargo, los propulsores del referendo revocatorio lo han presentado como una forma de superar la rigidez del período fijo presidencial más participacionista, precisamente, que la revocatoria de un jefe de gobierno por una asamblea representativa como ocurre en el parlamentarismo, pero las crisis del presidencialismo no se decretan: pueden ocurrir en la mitad del período presidencial o no ocurrir en absoluto entonces, sino mucho más temprano o mucho más tarde.

El argumento sobre la inestabilidad generada por el referendo revocatorio se refuerza si, como ya examinamos, tenemos en cuenta la especial configuración que adquiere, primero en el Proyecto Caldera, y luego en la Constitución de 1999, es decir la situación consistente en que forma parte de todo un conjunto de referendos. Si el referendo ha de mantener su peculiaridad frente a los actos electorales debe ser despojado de todo elemento plebiscitario por lo menos de aquellos que directamente atañen a la persona del magistrado como ocurre en el referendo revocatorio. A través de los referendos debe impedirse o propiciarse decisiones, no atacar gobernantes. Después de todo bloqueando resoluciones impopulares se logra un efecto casi tan

contundente, sin tantos riesgos, como revocar un mandatario. Pero si se pretende a toda la serie de referendos agregar además el revocatorio no puede menos que producirse una sensación de exceso y de estar en presencia de un diseño político que no ha sido suficientemente madurado. Por otra parte, a menos que exista una tradición altamente desarrollada de cultura política el gobernante a ser revocado intentará impedirlo por todo los medios posibles e imposibles y esta circunstancia no es comparable a lo que ocurre en un sistema parlamentario puesto que una revocatoria directamente popular tiene un carácter estigmatizador y de extirpación de una carrera política que, en principio, no tiene el voto de censura de un parlamento, aunque le ha tocado a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictaminar contra tal intuición de sentido común.

Obsérvese que en esta argumentación no hemos entrado en la peculiar situación venezolana pero en ella lo previsible se ha agravado puesto que no se trataba simplemente de la revocatoria de un mandatario sino de un régimen, de una revolución y en este caso las resistencias se multiplicaran como hemos podido constatarlo pero habríamos debido hacerlo sin sorpresa.

El legado de 1999

La constitución de 1999 deja tras sí una herencia pesada Por los dilemas que sus sucesores tendrán que enfrentar. Uno de ellos es qué hacer con instituciones que aparecen como progresistas pero a las que se les puede aplicar con toda propiedad, el *dictum* bolivariano de que sólo contribuyen a la construcción de repúblicas aéreas: en primer lugar la acumulación de referendos y en segundo lugar qué hacer específicamente, con el referendo revocatorio. Dos escenarios se pueden plantear en cuanto a ambas cosas. El primero es considerar que se trata, en verdad, de instituciones progresistas que una vez establecidas es imposible revertir y esperar que en condiciones políticas más apacibles y menos conflictivas la gente no va a tener mucha disposición a utilizar la multitud de recursos referendarios que se le ofrecen. Pero si se determina que la plétora de referendos es disfuncional no debería temerse plantear y realizar las reformas necesarias. De acuerdo a todo lo que hemos analizado arribamos a las siguientes conclusiones:

1. Puesto que no hay diferencias sustanciales entre poder constituyente originario y derivado y la confusión a este respecto sólo contribuye a sembrar las semillas de una permanente inestabilidad constitucional, las reformas constitucionales aunque puedan ser convocadas o propuestas por el pueblo deben tener definidos su alcances que nunca pueden ser interrumpir la tradición republicana inventando de paso artificiales soluciones de continuidad en ella. Como se ha dicho hay una sólo república que fundaron nuestros ancestros y que hemos de legar a nuestros sucesores.

2. El referendo revocatorio puede continuar con una serie de restricciones que hemos aprendido de la república actual las cuales hemos criticado por haber sido inconsecuentes con los principios constitucionales y dictadas a posteriori de los hechos no porque en sí mismas no se justifiquen.

El poder no se abandona espontáneamente; toda la lucha civilizatoria occidental ha sido para limitarlo y obligar al poderoso a que lo ceda cuando se define que deba hacerlo. La revolución rompe este logro. El poder siempre encontrará una justificación respetable para permanecer y campar sin restricciones. En el referendo revocatorio venezolano sólo se fue a él una vez que estuvo blindado hacia todos los frentes. Hemos enumerado entre ellas el erigir cuanta barrera fuera posible para impedir su convocatoria; luego logrando un dictamen favorable de la Sala Constitucional según el cual un presidente revocado puede presentarse a la ulterior elección que se hace necesaria; después demorando la celebración y preparándose a ir al revocatorio con la mayor ventaja posible; finalmente llegando a un desenlace que arrojó dudas por todas partes. Para todo hubo razones y argumentos; la revolución siempre tiene razones y argumentos, el poder siempre los tiene para no dejarse domeñar.

Ahora bien lo que nos interesa destacar es cómo todas estas razones atentaban contra los supuestos de la democracia participativa. El escandaloso dictamen de la Sala Constitucional se basaba en que no se puede admitir restricción de los derechos políticos no consagrada en la Constitución pero ¿es que aquí estaba en juego el derecho del Presidente a presentarse a elección o la soberanía del pueblo? El razonamiento relativo a los derechos humanos y, específicamente, a los derechos políticos lo hemos visto ya cuando asomó respecto al derecho de defenderse de los funcionarios sometidos a revocación; pero en cuanto a la posibilidad para el revocado de resucitar, por decirlo así, después de la revocación, adquirió un carácter extremadamente contradictorio con la democracia participativa y extremo en cuanto a la extensión de razonamiento sobre derechos humanos a una situación política donde no es pertinente.

La defensa contra el revocatorio distorsionó la concepción de la democracia participativa hasta el punto de que se estuvo dispuesto a restringir el alcance del texto constitucional mediante un reglamento. Fue el primero de una sucesión de actos mediante los cuales los derechos de la ciudadanía pasaron a tener un puesto secundario frente a los derechos de los funcionarios revocables y las disposiciones del Consejo Nacional Electoral carácter de ejecución inmediata de la Constitución es decir equiparable a los actos del órgano legislativo.

Conciliación de soberanías

Las teorías de la soberanía nacional y de la soberanía del pueblo o de las teorías objetivas y subjetivas de la soberanía parecen irreductiblemente

contradictorias. No sería la primera vez, sin embargo, que en un campo del conocimiento tendríamos que acostumbrarnos a trabajar con la dualidad de principios contrapuestos puesto que la aplicación unilateral de cualquiera de ellos podría llevarnos a consecuencias indeseables. El problema consiste en cómo consagrar normativamente tal dualidad y con ello volvemos al punto de partida inicial sobre la contraposición o convergencia entre democracia representativa y participativa y de cómo lograr que confluyan con el menor grado de fricción posible ya que no es posible evitarlas completamente. En las normas constitucionales actuales el problema se elude consagrandolo la soberanía popular y considerando las formas representativas y participativas como formas de ejercicio de dicha soberanía. Es una forma operativa de enfrentar las dificultades pero no las soluciona completamente; sin embargo para que fuera más satisfactoria podríamos de acuerdo a los planteamientos esgrimidos en este trabajo considerar lo siguiente:

- El reconocimiento del principio representativo junto con el participativo debe hacerse explícitamente y no de forma equívoca o vergonzante como ocurre en la Constitución de 1999.
- Si se toma en serio el principio participativo habría que comprender que la consagración de los referendos y otros mecanismos de participación implica su aplicación consecuente y sin subterfugios representacionistas. Probablemente esto requiere evaluar realísticamente los callejones sin salida que se crean con la acumulación de referendos y con la consagración del referendo revocatorio a nivel nacional y las cuales llevan a todo tipo de subterfugios para evadirlas puesto que atentan contra la viabilidad del sistema político.
- La aplicación consecuente y limpia o *fair* de la democracia participativa supone aceptar que cualquier proyecto político esté sometido al riesgo de quedar truncado si ello ocurre estará operando el principio de la soberanía popular. Por el contrario si, pese a las variaciones coyunturales de opinión, se logra seguir adelante limpiamente con el proyecto estará operando el principio de la soberanía que trasciende a los accidentes de opinión. El arte político actual consiste precisamente en el manejo sabio de esta dialéctica.

IV. PROLONGACIÓN Y CONCLUSIÓN

El objeto de este trabajo ha sido intentar dilucidar las relaciones, a nuestro entender, nada fáciles entre democracia representativa y democracia participativa. A quienes, por el contrario, no haya convencido nuestra argumentación los invitamos a convenir, al menos, algo no suficientemente tenido en cuenta en los cambios constitucionales y legales y que expresaba el maestro García-Pelayo en su versión de la teoría de los sistemas, oída en sus clases. Esto es que el trasplante de un componente de un sistema a otro causaba cambios en el sistema

que lo recibía y en el componente mismo. Tómese, por consiguiente, el esfuerzo plasmado en esta disertación como dirigido a explorar las repercusiones de la introducción de elementos participativos en un sistema representativo o de elementos representativos en un sistema participativo. Por lo menos se nos concederá que se trata de un tema complejo que no se puede despachar con afirmaciones apodícticas. Por supuesto la política y los políticos nunca esperan ni pueden esperar que los teóricos terminen de elaborar un problema para introducir las reformas que la opinión pública espera o parece esperar. En este sentido la teoría no trabaja para el presente irremediamente preso en su dinámica sino para un futuro que se espera mejor.

En el nivel de la política inmediata el problema, sin embargo, fue percibido claramente y una de las opciones consistió precisamente en eliminarlo mediante el predominio casi absoluto de lo participativo sobre lo representativo. Esta intención llevó a la supresión del “sello de la representatividad” en lo que luego sería el Artículo 62 de la Constitución donde es la participación, más no la representación, el medio necesario para lograr el desarrollo individual y colectivo. Otra cosa es que como, decía el mismo Constituyente, “la representatividad puede ir en otras cosas”,⁹⁰ pero de allí se originan, precisamente, arduos asuntos a dilucidar.

Uno de los aspectos que hemos planteado es preguntarnos si detrás de la crítica a la representación no se esconde un malentendido. Nuevamente es aquí García-Pelayo quien nos da una pista. En su *Derecho Constitucional Comparado*, que entre otras cosas también es notable por su tratamiento del tema de la democracia directa, nos refiere que “Rousseau está constantemente en actitud polémica frente a Hobbes”⁹¹. Es decir frente a un concepto de representación que niega la *accountability*, la responsabilidad del representante frente a los representados, su escrutabilidad por estos y otras características que, a menudo, se atribuyen sólo a la participación.

Encontramos, sin embargo, que en el caso venezolano no se trata simplemente de flexibilizar y abrir la representación al influjo de los representados sino a una más radical restricción de la actuación de estos a través de la doctrina del poder constituyente con posibilidad constante de ser ejercido o a través de la instauración de una asamblea popular virtual mediante las múltiples oportunidades de ser convocada a través de los dispositivos referendarios.

⁹⁰ Luis Salamanca, *ob. cit.* en Nota No.41, pp. 96-97.

⁹¹ *Obras completas*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1991, p. 371, ver también Harvey C. Mansfield, Jr. “Hobbes and the Science of Indirect Government”. *American Political Science Review*. Vol. LXV. 1971, pp. 97-109.

En este asunto, sin embargo, es necesario tener en cuenta no sólo los conceptos teóricos sino también las leyes de la lucha por el poder y, por lo tanto, la forma cómo se combinan ambos factores. Desde esta perspectiva creemos haber mostrado que el proyecto participativo se combinó con el de un radical desplazamiento de la clase política y que a la larga esto último tendría que prevalecer sobre lo otro. La participación sería tolerada en la medida en que no obstaculizara la intención hegemónica y si lo hacía tendría, entonces, que ser arrollada. La doctrina de la supraconstitucionalidad estableció el vehículo intelectual mediante el cual se podía producir el tránsito.

Esta perspectiva política no elimina, sin embargo, tomar en serio el diseño participativo y referendario y examinarlo como tal. Fue lo que hicimos a continuación formulando una serie de observaciones al Proyecto de la Comisión Bicameral. A pesar de lo que hemos señalado sobre la dificultad de tomar distancia respecto del presente vertiginoso algunas de ellas debieron ser formuladas en el momento; y esta reflexión nos sugiere la necesidad de elevar el grado de reflexión política y constitucional en nuestro país de manera que esté más sincronizada con el ritmo de los acontecimientos sabiendo distinguir entre aquello que es volandero y sin trascendencia y aquello otro que tendrá graves y duraderas repercusiones.

Posteriormente consideramos que no podíamos menos que tratar de obtener alguna claridad respecto de los paradigmas clásicos de democracia directa y encontramos que no se trata únicamente de una nostalgia vaga por un pasado idealizado sino que también se presenta como una elaboración que pretende el rescate de una tradición perdida del derecho público y para la cual la Constitución de 1999 debe ser exaltada como una forma de recuperar y desarrollar tal tradición. Por lo tanto no se trató de un desvío erudito respecto del tema principal sino de un asunto sobre el que era necesario tomar posición. En este mismo orden de ideas hemos examinado también otros planteamientos hacia una democracia directa y no meramente participativa, ya sea en el Estado mismo ya sea apuntando hacia su realización en las organizaciones sociales.⁹²

Toda una serie de evocaciones de múltiples y hasta contrapuestas ideas se combinan en los términos “protagonismo” y “democracia protagónica” tanto en formulaciones constitucionales como en el discurso político por ello fue necesario indagarlas y criticarlas especialmente en cuanto a ideal de realización humana. Ello nos permitió transitar hacia lo que ya no es mera-

⁹² Posteriormente a haber concluido el grueso de este escrito hemos examinado el artículo de Marcos Criado de Diego: “La absorción del Estado por lo colectivo: El proyecto constitucional de la sociedad civil en Venezuela” el cual sostiene que “en el programa constitucional, en el nivel utópico si se quiere...se encuentra la desaparición del Estado y su conversión en sociedad civil.” En Roberto Viciano Pastor y Luis Salamanca, *ob. cit.* en nota No. 23.

mente propuesta participativa sino expresión normada constitucional de la participación y allí hemos tratado de examinar en la forma más exhaustiva que nos fue posible las diversas modalidades como se plasma la democracia participativa. Más allá de los referendos hemos analizado las implicaciones de las Asambleas de Ciudadanos, de la Sociedad Civil, de la participación en lo económico, de la concepción sobre los partidos políticos, de la realización de un orden multicultural, del papel de los militares, etc. Al final de esta indagación intentamos establecer un balance de la interrelación de todos estos aspectos institucionales.

En la sección segunda del trabajo postulamos la tesis de que todo este esquema resulta insostenible. Enumeramos varias facetas de lo realmente ocurrido cuyo examen lo demuestra y escogimos entre ellos el tema de la supraconstitucionalidad en donde abundamos sobre la función de la doctrina de la supraconstitucionalidad y nos explayamos en aquellas peripecias políticas y normativas del referendo revocatorio pertinentes a nuestra tesis, todo lo cual nos llevó a examinar el papel de la ideología revolucionaria como factor explicativo de la deriva desde la participación proclamada al predominio real de lo representativo. Para ello partimos de una concepción de la democracia que no sólo la caracteriza por la celebración de actos electorales sino también por la calidad de los actos que los preceden y siguen. Sólo de esta manera es posible concluir si efectivamente se cumplen las condiciones que nos permiten hablar de una democracia real y no meramente pretendida y hemos intentado hacerlo sin desconocer las dificultades reales que en cualquier circunstancia tropezaría un referendo revocatorio atreviéndonos a sacar algunas conclusiones contra corriente sobre el concepto de soberanía nacional que realmente opera en la teoría revolucionaria.

.Finalmente en la última parte de esta disquisición reiteramos nuestros reparos a partir de otras perspectivas pero también intentamos avanzar más allá de la crítica y delinear un enfoque constructivo y realista sobre la democracia participativa. Sin embargo no nos queda más remedio que sostener el carácter indomeñable y no manipulable de la verdadera participación y del fenómeno de la sociedad civil a la cual siempre deben estar abiertas las instituciones pero frente a la cual siempre encontrarán motivos de fricción. Al respecto formulamos, también a contracorriente, ideas un tanto desconcertantes pero solidamente fundamentadas en planteamientos teóricos para cerrar con un nuevo examen del referendo revocatorio y la posibilidad de conciliar las dos nociones en pugna sobre la soberanía.

Para completar esta recapitulación consideramos necesario presentar el siguiente cuadro donde intentamos responder de una forma directa e inequívoca, a las interrogantes que inspiraron esta indagación y que fueron planteadas al principio del escrito, si arriesgamos sacrificar matices es por-

que ya tratamos de hacerles justicia en las disquisiciones precedentes. El cuadro consta de tres columnas. En la primera sólo figura el aspecto de la representación sin mayores calificativos ni descripciones; en la segunda indicamos algunos de los aspectos de las concepciones sobre la participación y, finalmente, en la tercera determinamos si tales aspectos permiten o no hablar de compatibilidad entre representación y participación.

CUADRO 2

REPRESENTACIÓN	PARTICIPACIÓN	COMPATIBILIDAD
	1. Poder constituyente permanentemente latente	Incompatible
	2. Poder constituyente limitado e intermitente por largos períodos	Compatible
	3. Muchos referendos vinculantes, entre ellos el revocatorio que existen en todos los niveles incluido el nacional y la mayoría de estos referendos puede ser promovida por iniciativa popular	Incompatible
	4. Soberanía popular (subjética)	Compatible
	5. Soberanía transubjetiva clasista	Incompatible
	6. Supraconstitucionalidad	Compatibilidad espuria
	7. El representante a revocar es equiparado en derechos con los electores	Compatibilidad espuria
	8. El organismo electoral es equiparado en derechos con los electores	Compatibilidad espuria
	9. Sociedad civil y participación espontáneas	Compatibilidad con condiciones
	10. Sociedad civil y participación manipuladas	Compatibilidad espuria
	11. Partidofobia	Incompatibilidad
	12. Sólo tiene prestigio la economía solidaria	Incompatibilidad
	13. Posibilidad de diferentes tipos de economía sin que se difame a una de ellas	Compatibilidad
	14. Forma democrática de todas las asociaciones	Incompatibilidad
	15. Pluralidad de formas asociativas	Compatibilidad
	16. Régimen plebiscitario	Incompatibilidad

A partir del Cuadro podemos hacer algunas deducciones. La más importante es que un sistema donde rijan los rasgos 1, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14 y 16 podrá ser muy interesante como objeto de estudio pero es inviable como diseño normativo; incluso es dudoso que pueda calificarse siquiera como democracia participativa. Constituye un tipo político que habría que designar como democracia representativa espuria, realizado a través de las compatibilidades también espurias señaladas en 6, 7, 8 y 10, en tanto en cuanto manipula la participación desembocando en un resultado peor que el de la criticada democracia representativa. Por otra parte los rasgos 2, 4, 9, 13 y 15 apuntan a un orden menos llamativo y estentóreo posiblemente, pero más sincero y estable. Ellos abren campo a la consagración de instituciones participativas no manipuladas y realistas, sin necesariamente propiciar las tan denigradas formas partidocráticas.