

De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos

From party hegemony to a democracy without political parties

Ángel E. Álvarez

Resumen

La democracia venezolana, entre 1993 y 2003, ha vivido un agudo proceso de crisis y des-institucionalización de los partidos políticos. En la actualidad no se observan en el panorama indicios de que este proceso se haya detenido. Pareciera que, por lo pronto, la política venezolana seguirá siendo asunto de lealtades a liderazgos personales más que de identidades partidistas estables. Ni las fuerzas políticas que respaldan al Gobierno, así como tampoco las nuevas que han surgido en oposición, muestran señales de consolidación en tanto partidos políticos autónomos respecto del liderazgo personal de sus fundadores. Además, las viejas organizaciones políticas (como AD y Copei) dan claras señales de decaimiento y, eventualmente, de extinción. En este trabajo se estudia comparativamente el papel que se le asigna a los partidos en las constituciones de 1961 y 1999 con el propósito de mostrar los incentivos institucionales que cada cual contiene a los fines del desarrollo del sistema de partidos. Se muestra cómo el modelo de democracia presente en la Constitución de 1999, estimula un sistema de participación y representación en el que los partidos ocupan un papel casi nulo, como respuesta al modelo de democracia de partidos, diseñado por la Constitución de la República de Venezuela.

Palabras clave:

Democracia; Partidos políticos; Constitución; Institucionalización; Protagonismo.

Abstract

From 1993 to 2003, Venezuelan democracy has been subject to an acute crisis and deinstitutionalization process of political parties. At present, there are no indications that this process is reaching an end. In fact, it seems that Venezuelan politics are based on personal leaderships and not on stable party identities. Neither the political forces supporting the government nor those in the emerging opposition show signs of consolidation as autonomous political parties beyond their individual leaders. Furthermore, old political organizations (such as AD and Copei) are evidently showing signs of decay and possible extinction. This study makes a comparative analysis of the role of parties in the constitutions of 1961 and 1999 for the purpose of shedding light on the institutional incentives each contains to develop a party system. The current model of democracy present in the Constitution of 1999 stimulates a system of participation and representation in which parties play a nearly insignificant role, in response to the democratic model of parties included in the Constitution of the Republic of Venezuela.

Key words:

Democracy; Political parties; Constitution; Institutionalization; Protagonists.

INTRODUCCIÓN

Entre las muchas cosas que puso de manifiesto el llamado “Caracazo” del 27 de febrero de 1989, una que se puso de bulto fue la crisis de los partidos políticos, especialmente la de AD, antiguo partido reformista de centro izquierda autodenominado “el partido del pueblo”, cuya desconexión con los sectores más pobres del país fue desnudada por la represión a la que tuvo que recurrir el Gobierno para reducir la masiva erupción de protesta popular, provocada por el anuncio de las medidas de ajuste neoliberal por quien otrora fuera el mayor líder populista adeco: el presidente Carlos Andrés Pérez.

Luego de sofocada la protesta, las élites políticas intentaron algunas reformas legislativas con el fin de superar la crisis de respaldo popular, conservando y fortaleciendo la vigencia de la Constitución de 1961 y reforzando a los partidos y las instituciones de la democracia representativa. Tales reformas fueron impulsadas desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) que, siendo creada durante el Gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), en realidad produjo las ideas fundamentales del plan de reducción del Estado y descentralización política a partir de 1989 (Copre, 1998). Sin embargo, las muchas reformas pensadas, así como las pocas implantadas, no condujeron a la relegitimación de los partidos. En buena medida, la descentralización ha podido ser el origen de una nueva élite política que impulsara cambios aún más profundos en el sistema de partidos y la estructura interna de cada uno de ellos, pero no fue así.

El poco impacto de las reformas en la renovación de las élites se constata al ver lo que pasó en las elecciones que se realizaron luego de 1989. En las elecciones de 1993 compitieron por la Presidencia de la República tres aspirantes cuyo liderazgo nacional surgió (en el caso de Andrés Velásquez, de La Causa R) o se intentó consolidar (en los casos de Claudio Fermín, de AD, y Oswaldo Álvarez Paz, de Copei) a partir de gestiones al frente de gobernaciones o alcaldías. Sin embargo, ninguno de ellos logró impedir el triunfo de Rafael Caldera, uno de los padres fundadores de la democracia “puntofijista”, quien se impone con un discurso antineoliberal, antidescentralizador y, principalmente, personalista y antipartido, luego de separarse de Copei, organización que fundó y de la que fue líder indiscutido desde 1945. Lo mismo ocurrió en 1998, cuando Hugo Chávez, quien provenía de la Fuerzas Armadas y sostenía un discurso aún más radicalmente antineoliberal y más verosímilmente antipartido, derrotó a dos candidatos surgidos de la descentralización: de un lado, a Enrique Salas Römer, quien ha dicho de sí mismo que es “hijo de la descentralización”, fue gobernador del estado Carabobo y recibió, a última hora de la campaña, el respaldo de AD y Copei por medio de los gobernadores de estos dos partidos; del otro, a Irene Sáez, quien tenía una excelente imagen

por su gestión como alcaldesa de Chacao en Caracas y que corrió finalmente sin respaldo partidista, una vez que Copei la sustituyera por Salas Römer. Finalmente, en el año 2000 Chávez se enfrentó y derrotó a su ex compañero de rebelión militar, Francisco Arias Cárdenas, quien después de su participación en la rebelión del 4 de febrero de 1992 fue electo Gobernador del Zulia en dos oportunidades (1995 y 1998).

La descentralización no funcionó como antídoto a la crisis final del sistema de partidos. En 1999, luego del triunfo del presidente Hugo Chávez, tras una campaña muy dura en contra de las élites tradicionales, comenzó un proceso intencionalmente dirigido a desmontar la democracia representativa y de partidos, plasmada en la Constitución de 1961, a fin de crear un nuevo orden político democrático definido como “social, de justicia, participativo y protagónico”, en el cual los partidos no juegan ningún papel trascendente e, incluso, desaparecen del texto constitucional.

De los años setenta a comienzos del nuevo siglo, Venezuela ha pasado de una democracia representativa con fuerte hegemonía partidista a un régimen que se dice de nuevo tipo, original e inédito. Los partidarios del Gobierno de Hugo Chávez sostienen que son protagonistas de una revolución justificada por la incapacidad de las élites para impulsar las reformas institucionales a tiempo. El proyecto “revolucionario bolivariano” se concreta, según ha declarado el propio presidente Chávez, en el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en referéndum popular el 15 de diciembre de 1999.

En este trabajo se estudiará comparativamente el papel que en ambos modelos de democracia le es asignado a los partidos. Dicho de otro modo, en realidad se va a mostrar cómo, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por medio de referéndum en el año 1999, se proyecta una democracia “protagónica”, en la que los partidos tienen un papel casi nulo, como respuesta al modelo, que se supone agotado, de democracia representativa y de partidos, diseñada por la Constitución de la República de Venezuela y dictada por el Congreso en 1961.

LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y EL AUGE DEL “PROTAGONISMO POPULAR”

Se ha dicho que la democracia venezolana, hasta 1999, era esencialmente partidocrática (Coppedge, 1993). La “despartidización” la política y la apertura de nuevos canales de participación directa de la sociedad fueron banderas de algunas

élites ilustradas y reformistas de izquierda y de derecha, mucho antes del auge del “chavismo” en 1998. Desde los setenta, la izquierda no comunista, en especial el Movimiento al Socialismo, reclamaba más y mejor democracia y proponía “democratizar la democracia”, para hacerla más participativa. En la década de los ochenta algunas organizaciones sociales muy pequeñas pero muy activas (como Queremos Elegir, Escuela de Vecinos y Fiscales Electorales), así como también ciertas élites económicas y académicas (en espacios como los propiciados por el Grupo Santa Lucía, el Grupo Roraima y el IESA) exigían la despartidización de la política y del sistema electoral, y la elección uninominal de los diputados. Curiosamente, algo similar fue usual escuchar y leer en las declaraciones de los propios líderes de AD y Copei. Tales cuestionamientos fueron recogidos, reflejados y ampliados por los medios de comunicación.

En los años noventa los reclamos de participación se incrementaron y fueron recogidos en propuestas técnicas de reformas políticas por expertos académicos y políticos. Carlos Ayala Corao (1993:108), por ejemplo, criticó el esquema representativo de la democracia venezolana y propuso extender al nivel estatal y nacional las instituciones participativas ya presentes en el régimen municipal, señaladamente, la iniciativa legislativa, el referéndum consultivo y el referéndum “sancionatorio” o aprobatorio de las enmiendas constitucionales. En un diagnóstico escrito poco después de las rebeliones militares por quien fuera en ese momento Presidente de la Copre (Blanco, 1993:64-65), se lee que la excesiva partidización de la sociedad y del Estado, la insuficiencia de los mecanismos de participación y la casi inexistencia de medios de control de los representantes, separaron a los partidos de la sociedad y crearon una clase política casi inmune al descontento popular. Para muchos, la democracia etiquetada de “puntofijista” adolecía de ser sólo formalmente representativa y de haber garantizado única y defectuosamente los derechos políticos necesarios para la elección de representantes. Así lo dijo reiteradamente el escritor y político liberal Arturo Uslar Pietri, mucho tiempo antes del auge del Polo Patriótico. A su vez, Ricardo Combellas (1994:23), quien fuera Presidente de la Copre, pero en su caso durante el segundo Gobierno del presidente Caldera (de 1994 a 1999) y quien más tarde fue también miembro electo de la Asamblea Nacional Constituyente, postulado por el presidente Chávez (en 1999), lo puso de esta manera:

El sistema constitucional venezolano es formalmente representativo. El reto no está solamente en la realización de la voluntad constitucional, es decir, en el logro de una democracia más representativa, sino en hacerla a su vez, efectivamente participativa. Es así porque las carencias de representatividad del sistema no están en la Constitución sino en los actores políticos, los partidos, a los que se les cuestiona precisamente el abuso de la función de representación, su mediatización en función de intereses partidocráticos, cuyas

notas más destacadas los constituyen la perversión del principio de independencia de las ramas del Poder Público, su configuración centralista y disciplinada en torno a una oligarquía dirigente y el control hegemónico de la sociedad civil y sus expresiones asociativas.

En las décadas de los ochenta y noventa algunas organizaciones sociales muy pequeñas pero muy activas (como Queremos Elegir, Escuela de Vecinos y Fiscales Electorales), ciertas élites económicas y académicas (en espacios como los propiciados por el Grupo Santa Lucía o el Grupo Roraima), algunos organismos gubernamentales (como la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Copre) e incluso los propios líderes de AD y Copei, cuestionaron sistemáticamente a los partidos, al sistema electoral, a los organismos electorales y al modelo de democracia representativa. Tales cuestionamientos fueron recogidos, reflejados y, a veces, ampliados por los medios de comunicación.

Para críticos más radicales, la de Venezuela no ha sido democracia alguna, sino un mero régimen de libertades civiles, pero no democracia en su sentido pleno (así lo dijo, por ejemplo, Arturo Uslar Pietri). De allí, entonces, que el nuevo orden político diga sostenerse en principios diametralmente opuestos a los preexistentes: la despartidización del Estado y de la sociedad, la lucha contra la corrupción partidocrática y el protagonismo del pueblo.

La matriz de opinión dominante al momento de la irrupción política de los militares en 1992 era que la democracia venezolana sufría, en primer lugar, de un excesivo partidismo, es decir, una invasión de los partidos de todas las esferas de la vida social (se decía popularmente, por ejemplo, que intervenían hasta en la elección de las reinas de belleza); en segundo lugar, un nivel excesivo de impunidad y corrupción de los políticos y, en tercer lugar, un marco institucional (básicamente un Poder Legislativo, unos tribunales y un organismo electoral) controlado por los partidos para preservar el sistema político representativo y centralista, del cual derivaban beneficios sólo para ellos. En Njaim, Combellas y Álvarez (1998:47-49) se observó, con base en una encuesta nacional hecha en agosto de 1992, que al momento de la irrupción política de los militares en 1992 sólo un tercio de la población (34 por ciento) respaldaba activamente a los partidos, considerándolos necesarios para la democracia, oponiéndose a su desaparición y opinando que debían ser incluidos en los acuerdos para resolver la crisis política de ese año. Aunque el grupo contrario, los activamente antipartidistas, era sólo de 20 por ciento, la enorme mayoría de los venezolanos definitivamente no se sentía fuertemente identificada con los partidos. De hecho, 55 por ciento de los venezolanos consideraba en ese momento que la organización del pueblo sin partidos era la mejor forma de resolver los problemas del país.

Antes de 1998, los partidos políticos intentaron reaccionar a las críticas. La creación de la Copre en 1984, la descentralización y las múltiples reformas de la legislación electoral que intentaron introducir procedimientos de personalización del voto al nivel de los concejos municipales y el Congreso Nacional pueden verse como esfuerzos o respuestas de los partidos destinados a intentar enmendar las fallas del sistema y preservar su propia hegemonía.

La reacción del sistema a la crisis fue, por lo menos, ineficaz (Combellas, 1993:28-29). Muchas de las reformas necesarias, varias veces propuestas en el Congreso, se suspendieron indefinidamente o se frustraron. Nunca se produjo la reforma de la ley de partidos; los intentos de regulación del financiamiento de las campañas se pospusieron indefinidamente, pese a que por décadas los partidos y sus candidatos hicieron de la financiación un tema de campaña y de las denuncias de corrupción un instrumento de campaña sucia (Álvarez, 1996). Para colmo, los intentos de la reforma de la Constitución se malograron, en buena medida como consecuencia del poder de veto ejercido por los medios a fin de impedir la instauración del derecho a réplica y la prohibición del monopolio de los medios de comunicación. La incapacidad o la falta de disposición de las élites políticas para realizar los cambios que ellos mismos consideraron necesarios con anterioridad al triunfo electoral de Chávez, se puso de manifiesto de múltiples maneras.

El artículo 3 de la Constitución de 1961 definía al Gobierno de Venezuela como “democrático, representativo, responsable y alternativo”. Seguidamente, el artículo 4 reforzaba el carácter puramente representativo de la democracia al restringir el ejercicio directo de la soberanía popular sólo al sufragio y reservar cualquier otro modo de ejercicio de la soberanía a los órganos del Poder Público. Es decir, salvo al hacer uso el derecho al voto, toda la soberanía popular era ejercida de un modo indirecto, por intermediación del aparato del Estado.

La Constitución de 1961 confería personalidad jurídica pública a los partidos, incentivaba la formación de los partidos políticos y les reservaba espacios importantes de la actividad política. Los partidos eran la única forma de asociación política constitucionalmente reconocida para la participación por métodos democráticos en la política nacional. La Constitución consagraba el principio de igualdad de los partidos ante la ley y, como modo concreto de asegurar esta igualdad, aseguraba la incorporación de todos los partidos a los organismos electorales. En estos órganos no podía predominar ningún partido. Los partidos tenían el derecho de vigilar los procesos electorales en los que concurrieran y la Constitución estimulaba significativamente la proliferación de partidos al garantizar la representación proporcional de minorías en las cámaras del Congreso.

Las oportunidades para la participación política por vías no partidistas eran escasas. La Constitución ofrecía pocas vías para la participación política directa. Tales vías eran esencialmente: la iniciativa legislativa; el derecho político a la manifestación pacífica y sin armas; la libertad de expresión sin censura previa y el derecho a dirigir peticiones y obtener oportuna respuesta de cualquier entidad o funcionario público. Estos tres derechos configuraban un sistema de incentivos para el ejercicio de lo que Hirschman (1977) ha denominado la “voz”,¹ pero no mucho más que esto. Entre esas escasas vías de participación, la iniciativa legislativa hubiese podido evitar la obsolescencia del Estado venezolano diseñado en la Constitución de 1961, al incorporar a actores sociales no partidistas en la acción gubernamental y en el proceso de formación de las leyes. Los requisitos formales no eran demasiado exigentes, mucho menos en la medida en que creció la población urbana. La Constitución exigía un número no menor de veinte mil electores, identificados según los requerimientos de ley, como requisito para la introducción de un proyecto de ley al Congreso de la República (artículo 165). Pero en la práctica, la iniciativa legislativa no se ejerció nunca de manera importante. De un lado, los partidos no estimularon ni favorecieron este comportamiento, del otro, el escaso desarrollo de la sociedad civil venezolana hacía que la norma quedara en el vacío. Para los particulares, especialmente para los más poderosos o los más cercanos a los partidos, resultaba más eficiente el uso de una relación clientelar con un líder político de partido, antes que trabajar en la construcción de las organizaciones sociales necesarias para el ejercicio eficiente de iniciativas legislativas y para conducir las presiones necesarias para realizar sus objetivos como organización.

Por otro lado, los partidos alcanzaron un enorme grado de poder, dado que el sistema constitucional para las designaciones de altos funcionarios públicos de alto nivel reforzaba el poder de los partidos. Las designaciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Fiscal General y del Contralor General de la República recaían en el Congreso y eran, generalmente, el producto de acuerdos de alto nivel entre los partidos políticos más grandes, pues bastaba con el voto de la mayoría absoluta del Congreso, en sesión conjunta de diputados y senadores, sin consulta ni oportunidades de participación popular y con muy poca influencia de los partidos minoritarios. Los magistrados de la Corte eran electos por nueve años, pero con renovaciones por terceras partes cada tres años. De esta forma, los partidos podían cambiar la correlación de fuerzas en la Corte, según la variación de sus alianzas en el Congreso. El Fiscal, cuyas principales funciones eran velar por la observancia de la Constitución y las leyes en los procesos judiciales y en los actos administrativos del Estado, actuar judicialmente para hacer efectiva la

¹ La voz es un intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio mediante la petición individual o colectiva o mediante acciones y protestas dirigidas a quienes sean responsables de la administración o a una autoridad superior (Hirschman, 1977:36).

responsabilidad de los funcionarios, e intentar acciones penales cuando no fuera necesaria la instancia de parte, era designado por cinco años en los primeros treinta días de cada período constitucional. Idéntica a ésta era la designación del Contralor General de la República, quien en tanto funcionario auxiliar del Congreso, se encargaba de la fiscalización de los bienes de la nación, de los ingresos y de los gastos del Estado. Los lapsos de estos dos funcionarios coincidían con los del Ejecutivo y el Legislativo y su designación era uno de los primeros actos, casi siempre de modo negociado, de cada nueva legislatura.

En suma, de acuerdo con el diseño constitucional de la democracia representativa, en Venezuela, entre 1961 y 1999 se privilegió el equilibrio y la negociación entre los partidos más importantes (AD, Copei y URD, primero; luego, eventualmente, el MAS) antes que la competencia pluralista entre grupos sociales y mucho más aún que la participación popular. Dicho de otro modo, se configuró así, al nivel constitucional, un modelo de Estado que incentivó prácticas que reforzaron un elitismo poco competitivo y poco plural, centrado en la conservación de la hegemonía de los partidos por sobre el resto de las instituciones y organizaciones sociales.

LOS MECANISMOS DEL “PROTAGONISMO” POPULAR

El llamado “protagonismo” del pueblo es un concepto novedoso y esencial en el nuevo orden político nacional. En este nuevo orden se subordina el carácter representativo del sistema a su condición “protagónica”. Desde la perspectiva de los defensores y artífices de la llamada Revolución Bolivariana, la representación a secas, más aún la simple participación, no basta para considerar a un régimen como democrático. La verdadera democracia consiste en el protagonismo del pueblo. Así lo deja claro el propio presidente Hugo Chávez, quien al presentar su propuesta de Constitución a la Asamblea Nacional Constituyente, en 1999, definió su idea de democracia de este modo:

En verdad, clamó porque rompamos el esquema clásico de la democracia liberal de los tres poderes. Eso no tiene por qué ser así para siempre... No basta con hablar de democracia participativa como si ese fuera el fin. No, la participación debe ser un instrumento para lograr un fin... *El objetivo tiene que ir más allá y por eso aquí hablamos de la democracia participativa y protagónica como un solo concepto. El protagonismo popular es un concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario, y se acerca a los mecanismos de una democracia que hoy no puede ser, lo entendemos, exacta y absolutamente directa, pero que sí tiene que ser protagónica...*²

² República de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente: *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, agosto-septiembre 1999:13. Destacado mío.

Los mecanismos del protagonismo popular pensados por Hugo Chávez son diversos. Van desde el plebiscito hasta la iniciativa legislativa. Todos ellos son considerados “vinculantes”. En el mismo discurso, el Presidente lo expresó del modo siguiente:

...tenemos que darle al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referenda, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes, todos esos instrumentos deben quedar, en mi criterio, legisladores, propongo, insertados en la nueva Carta Fundamental, para que sea vinculante la participación y para que no sea, sencillamente, un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, un rumbo, un proyecto.³

Según la Constitución de 1999, el “protagonismo” en lo político lo ejerce directamente el pueblo soberano cuando participa en la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.⁴

La Constitución menciona también los medios del protagonismo en lo económico, pero a los fines de este análisis se van a considerar exclusivamente las formas de participación política. Las innovaciones introducidas no pretenden un mero remozamiento de la democracia representativa, mediante la introducción de consultas y referendos que, de acuerdo con Sartori (1997:74-78), son del todo compatibles con el modelo representativo. Todo lo contrario, el poder constituyente expresamente persiguió la transformación revolucionaria de la democracia formal en una forma original de gobierno que ha otorgado al pueblo un papel “protagónico”. El presidente Chávez, el día que hizo entrega a la Constituyente de su proyecto de Constitución, precisó que su idea de participación era incompatible con la lógica de la democracia representativa y sostuvo que la participación no podía ser un fin, sino un instrumento que da al pueblo el “protagonismo” que, como “concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario” se acerca al

³ *Idem.*

⁴ Como es sabido, el Cabildo es una añeja institución de origen colonial y, al nivel municipal, desde 1989, ya existían los referendos consultivos, la iniciativa y la revocatoria del mandato del Alcalde. La Comisión del Bicameral para la Revisión de la Constitución, presidida por Rafael Caldera en 1992, planteó su extensión a todos los funcionarios electos en su frustrada propuesta de reforma constitucional. En esta coyuntura crítica del convulso año 1992, la propuesta de revocatoria del mandato fue visto por algunos con temor y por otros como una oportunidad para sacar del poder, por una vía distinta al golpe militar, al presidente Carlos Andrés Pérez. No es descabellado pensar que en alguna medida esto contribuyó a frustrar esa iniciativa de reforma política. En la propuesta de reforma constitucional de 1992 no se empleaba el término “revocatoria”, sino el eufemismo “evaluación del mandato”.

mecanismo de la democracia directa. Chávez reconoció que hoy en día la democracia no puede ser “exacta y absolutamente directa”, pero la democracia “protagónica” es lo que más se aproxima hoy a ella (Asamblea Nacional Constituyente, 1999:13).

El “protagonismo” es, esencialmente, la participación política dirigida a los siguientes fines: a) someter a los gobernantes al mandato popular revocatorio, y b) propiciar el autogobierno del pueblo mediante la participación directa en el proceso de formación de las leyes; en los referendos consultivos, derogatorios y aprobatorios; en las consultas, la iniciativa constitucional y constituyente, y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

Teóricamente, la revocatoria es una institución que permite alcanzar dos resultados: 1) crear incentivos para que el gobernante se apegue a la voluntad popular y reaccione anticipadamente a la posibilidad de que su mandato sea revocado y 2) propiciar salidas a situaciones de crisis extremas de gobernabilidad o de legitimidad. Por ello, es todo un problema de ingeniería constitucional determinar el punto de equilibrio entre dos extremos: no puede convocarse y aprobarse una revocatoria tan fácilmente como para que se convierta en una herramienta de retaliación política por parte de la oposición, pero tampoco puede ser tan difícil su aplicación que le haga impracticable en verdaderas situaciones de crisis.

De acuerdo con el artículo 72 de la nueva Constitución, todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables una vez transcurrido la mitad del período para el cual fueron electos. La iniciativa revocatoria la tiene un número no menor al 20 por ciento de los electores inscritos en el padrón de la respectiva circunscripción electoral, no puede ser ejercida más de una vez en un mismo lapso y procede siempre que se den los siguientes dos supuestos: primero, que vote a favor de la revocatoria un número igual o mayor al que eligió al funcionario; segundo, que acuda a votar un número de electores igual o mayor al 25 por ciento de los inscritos en el Registro Electoral.

Este diseño hace más susceptible de revocatoria a los funcionarios electos por un número menor de electores. Mientras mayor sea el número de votos obtenidos en la elección que llevó al cargo a un determinado funcionario, más difícil será satisfacer luego el primer supuesto de la revocatoria. Esto protege al gobierno nacional contra la posibilidad de ser revocado fácilmente como una simple retaliación opositora. Por otro lado, el momento de la revocatoria aumenta la vulnerabilidad de los gobiernos electos por mayorías relativas no muy altas y que no puedan movilizar eficazmente a sus votantes, pues, a mitad del lapso de gobierno, la mayoría de los gobiernos, en condiciones normales, tienen las cifras más bajas de aceptación popular. El quórum de validez exigido no es alto, es de apenas un

cuarto de la población electora. Pero siendo la abstención históricamente más alta al nivel local y de los estados que al nivel nacional (Molina y Pérez, 1999:34-35), siempre será más fácil revocar a un gobernador o a un alcalde que al Presidente de la República. Este último sería susceptible de revocatoria sólo en situaciones de crisis muy intensas.

El pueblo no sólo puede revocar mandatos, sino que además, reunido en asamblea, puede teóricamente imponer su voluntad al gobierno local, regional y nacional. La figura de las “asambleas de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante” confiere al pueblo la potestad de imponer su mandato al gobernante. El espíritu de esta norma constitucional es asambleísta.⁵ El desarrollo legislativo de esta norma de la Constitución tendrá que enfrentar severos problemas políticos y técnicos, tales como el tamaño de la asamblea, su quórum, los procedimientos de convocatoria, el lugar y el momento de su reunión, las reglas de toma de decisiones y la forma de votar, entre otros muchos. Sin embargo, para conocer cómo finalmente van a funcionar estas asambleas populares habrá que esperar una ley.

Hay otro mecanismo que pretende incentivar la participación. La iniciativa legislativa puede ser ejercida por el 0,1 por ciento de los electores inscritos en el Registro Electoral, lo cual, considerando que el número actual de electores registrados es de cerca de once millones, reduce a poco más de la mitad la barrera de 20 mil electores que fijaba la Constitución de 1961, además que la hace relativa al crecimiento de la población electoral.

El pueblo posee también iniciativa de reforma constitucional ejercida por el 15 por ciento de los electores registrados. Sin embargo, es mucho más fácil que se inicie una reforma propuesta por el Ejecutivo, pues para ello basta con que el Presidente lo decrete en Consejo de Ministros. La Asamblea Nacional también puede iniciar la reforma con el voto de la mayoría de sus integrantes.

Por último, el poder constituyente es originario y su depositario es el pueblo, quien puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente, teóricamente cada vez que lo juzgue necesario, con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo orden jurídico y redactar una nueva Constitución. Para ello basta con la iniciativa

⁵ La democracia asambleísta ha sido criticada por muchos, especialmente a la luz de la experiencia de la Revolución Francesa. Entre sus críticos contemporáneos está Giovanni Sartori (1997:75), quien sostiene que lo de ella es la perversión elitista a la que puede conducir. Un puñado de activistas entrenados puede manipular las asambleas y, en última instancia, la prolongación de sus sesiones puede hacer que las decisiones recaigan sólo en manos de los más motivados, los que están mejor informados y los que disponen de más tiempo para dedicarse a estar presentes en la Asamblea.

del 15 por ciento de los electores registrados. Sin embargo, no sólo el pueblo tiene poder constituyente, aunque se diga que es él su depositario. También pueden convocar a una Constituyente los poderes constituidos, siendo mucho más fácil la convocatoria para el Presidente que para el resto de los poderes. Al Ejecutivo le basta con dictar un decreto en Consejo de Ministros, mientras la Asamblea Nacional requiere del acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros y los concejos municipales, en cabildo, necesitan el acuerdo de las dos terceras partes del total de ellos. En lo que se refiere a la reforma constitucional y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, el Ejecutivo tiene un mayor margen de acción que los demás poderes, incluso más que el propio poder soberano.

PROTAGONISMO Y DESPARTIDIZACIÓN: DEL DICHO AL HECHO...

A grandes males, grandes remedios. Ese parece haber sido el lema de redactores de los capítulos políticos de la llamada Constitución “Bolivariana”. La democracia venezolana es cualquier cosa menos representativa. La Constitución dice que el gobierno de Venezuela es “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. El pueblo es el protagonista de las decisiones públicas mediante mecanismos de participación sin la intermediación de representantes.

Del régimen “partidocrático” de la Constitución de 1961 se ha pasado a un régimen formalmente sin partidos. En la Constitución de 1999 los partidos políticos han simplemente desaparecido. No sólo han perdido el reconocimiento de la naturaleza jurídica que le concedió el orden constitucional previo, sino que además ni siquiera son mencionados en el texto constitucional. En su lugar se usa la vaga expresión “asociaciones con fines políticos” y otras similares, carente de tradición en la práctica política venezolana y sin soporte teórico alguno en la ciencia política y en el derecho político, pero reveladora del deseo de suprimir a la hegemonía política de los partidos.

En las normas que regulan las postulaciones de los altos funcionarios públicos del Poder Judicial, Poder Ciudadano y del Poder Electoral⁶ se encuentran algunos mecanismos de la despartidización. En teoría, se pretende impedir que tales altos cargos públicos sean llenados mediante cuotas o mediante acuerdos entre los partidos, tal como se percibe que era hecho en el pasado, al amparo de las normas

⁶ Como es sabido, la Constitución de 1999 rompió con el esquema de Montesquieu de división tripartita del poder público, creando dos poderes más: el Poder Ciudadano (integrado por la Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República) y el Electoral (formado por el Consejo Nacional Electoral y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia).

constitucionales y legales que atribuían al Congreso la designación de sus titulares. El sistema de cuotas partidistas fue sustituido por uno más complejo que promete participación a la “sociedad civil”, crea los comités de postulaciones, así como la figura de la “postulación por iniciativa propia”, buscando, en suma, suprimir el sistema de negociaciones partidistas para la escogencia de los titulares de los más altos cargos públicos.

Los miembros del Tribunal Supremo son designados, según la nueva Constitución, por un único período de doce años. La longitud del lapso, que es mayor al de la Asamblea Nacional (cinco años) y el Presidente de la República (seis años), así como la imposibilidad de reelección, incentivan la autonomía de Tribunal. El mecanismo de escogencia de los magistrados se deja a la ley, pero en todo caso la Constitución exige la creación del Comité de Postulaciones Judiciales ante el cual se deben presentar las postulaciones que sólo pueden ser hechas de dos maneras: a) por iniciativa propia; b) por parte de organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité de Postulaciones debe oír “la opinión de la comunidad” antes de hacer una preselección que debe ser presentada ante el Poder Ciudadano; este poder, creado por la integración de la Fiscalía, a su vez hace una segunda preselección que debe ser presentada ante la Asamblea Nacional, la cual realiza la selección definitiva. Pero el modelo constitucional de designación de los magistrados y altos funcionarios no ha operado participativamente desde la puesta en vigencia de la Constitución. Desde 1999 ha imperado en Venezuela un régimen transitorio que ha impedido el cumplimiento del mandato de participación popular y de la sociedad civil en las designaciones de los titulares de los órganos de los poderes del Estado. Sólo hasta muy recientemente, en 2002, se dictó la Ley del Poder Electoral, que al parecer acabará con el régimen de transición en esta rama del poder público.⁷

En el año 1999, amparándose en la ya mencionada tesis de la transitoriedad, los miembros del Tribunal Supremo fueron designados por la Comisión Legislativa de la Asamblea Nacional Constituyente o “congresillo”, un órgano compuesto en su totalidad por militantes y simpatizantes del partido de gobierno, el MVR, quedando designados magistrados muy afines al Ejecutivo y que, en muchos casos, no reúnen siquiera las credenciales académicas y de experiencia formalmente exigidas por la Constitución. Algo similar ocurrió con los miembros del Poder Electoral. Luego de la suspensión de las llamadas “megaelecciones”, el “congresillo” realizó una breve consulta a las ONG más relevantes del país, a fin de hacer nombramientos que se acercaran al “espíritu” de la Constitución, aunque en nada se

⁷ De hecho, mientras se escribe este trabajo, se está produciendo la selección de los miembros del CNE, de acuerdo con el procedimiento diseñado en la Constitución.

apegaron al mecanismo de postulaciones previsto en el texto constitucional. Para designar los miembros del Poder Ciudadano, el Consejo Moral Republicano (órgano rector de este poder público) debía convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones, integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad y que debió abrir un proceso público de presentación de candidaturas a fin de que fuese presentada a la Asamblea Nacional una terna de aspirantes a cada uno de los tres cargos (Fiscal, Contralor y Defensor del Pueblo). La Asamblea, con el voto de las dos terceras partes de los diputados, debió decidir en treinta días, de lo contrario cada terna ha debido ser sometida a consulta popular por parte del Poder Electoral. Nada de esto ocurrió y, como la Constitución también establece que, en caso de que no sea convocado el Comité de Evaluación la Asamblea puede designar a los titulares de los cargos del Poder Ciudadano, en el plazo que determine la ley, la Asamblea procedió a tales efectos. A finales del año 2000, en medio de una intensa polémica política y jurídica, la mayoría gubernamental en la Asamblea Nacional procedió a dictar la Ley de Postulaciones, designar la Comisión y, finalmente, nombrar los miembros de este poder y ratificar los miembros del Tribunal Supremo de Justicia.

El centro de la cuestión estuvo en el procedimiento para la integración del Comité de Postulaciones. Los diputados del Movimiento Primero Justicia (MPJ) presentaron un proyecto de ley en el que el Comité estaba formado por representantes de diferentes sectores de la sociedad,⁸ pero la ley aprobada (con el voto del MVR, el MAS, PRVZL y AD) aprobó una ley bastante menos participativa. En ella se asume el principio democrático representativo de que la Asamblea Nacional es el órgano de la representación popular, facultada constitucionalmente para realizar los nombramientos (aunque, como se vio, tal facultad es sólo excepcional: en el caso en el que no se constituya el Comité de Postulaciones).

La ley suplió la participación en el Comité por un sistema de “consultas a las comunidades” a través de “mesas de diálogo”; creó un Comité de Postulaciones integrado por quince diputados y seis representantes de la sociedad seleccionados por la propia asamblea y estableció la designación de los funcionarios por mayoría simple. Evidentemente, la lógica del control partidista, típica del llamado “puntofijismo”, se impuso en este caso sobre la promesa constitucional de participación.

⁸ Los sectores mencionados en este proyecto de ley eran: las universidades donde existan estudios de Derecho; los presidentes de las cámaras industriales y empresariales al nivel nacional; los presidentes de las centrales sindicales o confederaciones de sindicatos; los presidentes de las cámaras de medios de comunicación; el Consejo Nacional de Iglesias; los presidentes de las academias; los presidentes de las federaciones agrícolas; la Federación Campesina; los pueblos indígenas; los gobernadores; los alcaldes; los presidentes de colegios profesionales; el sector cultural; la Federación Venezolana de Maestros; las Federaciones de Centros de Estudiantes Universitarios y las ONG vinculadas a la actividad jurídica.

CONCLUSIÓN: ¿ADIÓS A LOS PARTIDOS?

La democracia venezolana, entre 1993 y 2003, ha vivido un agudo proceso de crisis y des-institucionalización de los partidos políticos (Molina y Pérez, 2000). No se observan en el panorama indicios de que este proceso se haya detenido. Pareciera que, por lo pronto, la política venezolana seguirá siendo asunto de lealtades a liderazgos personales, más que de identidades partidistas estables. Las fuerzas políticas que respaldan al gobierno (MVR, PPT y Podemos), y también las nuevas que han surgido en oposición (Proyecto Venezuela y Primero Justicia), no muestran señales de consolidación, en tanto partidos políticos autónomos respecto del liderazgo personal de sus fundadores. Las viejas organizaciones políticas (como AD y Copei) dan claras señales de decaimiento y, eventualmente, de extinción.

Dos factores han impedido la formación de un partido de gobierno fuerte: en primer lugar, la naturaleza del propio proyecto revolucionario, que irrumpe precisamente en contra de la concepción de partido que dominó la política venezolana por casi cuarenta años, y que trata de establecer una forma de organización política apoyada en el trípode pueblo-líder-Fuerza Armada; en segundo lugar, la naturaleza heterogénea de la coalición política con la que llega el presidente Chávez al poder.

El movimiento político liderado por Hugo Chávez es una reacción contra lo que sus seguidores consideran vicios partidistas del “puntofijismo” que, en consecuencia, aspira a colocar el interés de la república, tal como lo interpreta su máximo líder, por encima del interés de cualquier parcialidad política. Pese a esto, en el seno del MVR surgieron, en el año 2001 y hasta comienzos de 2002, algunos intentos por fortalecer los liderazgos partidistas al interior de la organización e independizar al partido del liderazgo carismático del Presidente. Tales intentos, conducidos por Luis Miquilena y algunos diputados que terminaron por salir del MVR para fundar un grupo de oposición (Solidaridad), no condujeron al fortalecimiento institucional del partido, sino a la depuración de las lealtades hacia Chávez y la revolución que él lidera. Por su parte, el PPT hasta ahora no da señales de haber crecido como organización; así lo demostraron, por ejemplo, los resultados de las elecciones sindicales del año 2000, en las que uno de sus más destacados líderes, Aristóbulo Iztúriz, no logró derrotar al sindicalismo tradicional de AD. El PPT sigue siendo un partido de cuadros técnicos y políticos, que aporta al gobierno una cierta capacidad de gestión comparativamente superior a la que podría aportar el MVR, a juzgar por la cantidad y la importancia de los cargos desempeñados por afiliados o simpatizantes de este partido (varios ministerios, Pdvsa y la Embajada en Estados Unidos).

El presidente Chávez llegó al poder en 1998 con el respaldo de un frente multipartidista que reunió una serie de partidos minoritarios de izquierda moderada o radical (algunos de los cuales representaron menos de un punto porcentual del total de votos emitidos), más un gran movimiento emotivo con una organización muy laxa: el Movimiento V República (MVR). Este partido logró coaligar civiles de la izquierda tradicional (como Luis Miquelena, José Vicente Rangel y Guillermo García Ponce) con jóvenes militares golpistas de izquierda moderada (Francisco Arias Cárdenas, Jesús Urdaneta, Joel Acosta Chirinos, José Reyes Reyes, Eliezer Otayza) con otros líderes más radicales de las rebeliones del año 1992 (como William Izarra o Freddy Bernal). Además, incorporó a civiles más de derecha (como Alfredo Peña) y militares menos jóvenes y más conservadores (como el general Francisco Visconti y el vicealmirante Hernán Grüber Odremán). Esta heterogénea coalición de partidos pequeños de larga tradición izquierdista con un movimiento político de ubicua identidad ideológica, de civiles y militares activos, de personas de derecha y de izquierda, se ha mantenido, no sin crisis internas, por algo más de cinco años, sobre la base de un liderazgo muy carismático y un discurso emotivo que ha identificado a la corrupción política, representada por AD y Copei, la Iglesia católica, las cúpulas sindicales y empresariales y los grandes medios de comunicación, como la causa de la degradación moral, institucional y económica de la nación.

Por otro lado, ni los partidos tradicionales (AD, Copei y el MAS) ni los nuevos grupos de oposición (como Proyecto Venezuela, Movimiento Primero Justicia o Alianza Bravo Pueblo) funcionan como partidos propiamente dichos, en franco contrapeso a las tendencias personalistas de la política contemporánea. Bien pudiera ser que, a la postre, los partidos venezolanos de oposición continúen al servicio de líderes carismáticos, como lo están en Argentina. También pudiera ser que terminen por ser barridos del espectro electoral como casi ha sucedido en Perú y Ecuador, debido a su incapacidad para contraponer la organización al liderazgo personal, explicable por el desprestigio que han acumulado por décadas.

Una oportunidad que tendrían los partidos de gobierno y de oposición, para iniciar un proceso de consolidación como organizaciones serían las elecciones de sus autoridades y candidatos. La Constitución establece que los “organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular, serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes” (artículo 67). Por ahora, esta norma está, de facto, en suspenso. No hay un partido político, tradicional o emergente, miembro o no del Polo Patriótico, que haya realizado elecciones internas para la escogencia de sus candidatos a la Presidencia, a la Asamblea Nacional, a las gobernaciones o a las alcaldías. Todos los aspirantes han sido postulados por ellos mismos o por las direcciones de los partidos que los respaldan como era usual, por cierto, en el pasado reciente, pero con la

diferencia de que antes de aprobada la nueva Constitución no había norma legal ni constitucional que obligara a hacerlo de otro modo. En todo caso, los partidos, tanto tradicionales como emergentes, incluidos los del Polo Patriótico, no son ni parecen que van a ser por ahora actores relevantes del proceso político venezolano.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, A.E. (1996). “La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos”, en Álvarez, A.E., ed., *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. REPÚBLICA DE VENEZUELA (1999a). *Gaceta Constituyente (Diario de Debates) N° 2*, sesión ordinaria, Caracas, 5/8/1999.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. REPÚBLICA DE VENEZUELA (1999b). “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999”. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 36.860, Año CXXVII, Mes III, Caracas, jueves 30 de diciembre.

AYALA CORAO, C. (1993a). “La democracia venezolana frente a la participación política”, en Combellas, R., ed., *Venezuela. Crisis política y reforma constitucional*, pp. 79-110. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

_____ (1993b). “Las transformaciones del Estado venezolano”, en Blanco, C., coord., *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

COMBELLAS, R. (1994). *Una Constitución para el futuro. El debate constitucional en Venezuela*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer-Ciedla-Panapo.

COPPEDGE, M. (1993). “Partidocracia y reforma en una perspectiva comparada” en Servin, A., A. Stambouli, J. McCoy y W. Smith, eds., *Venezuela: la democracia bajo presión*, pp. 139-160. Caracas: Instituto de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), North-South Center (Universidad de Miami), Editorial Nueva Sociedad.

CRISP, B. y D. Levine (1999). “Venezuela: características, crisis y posible futuro del sistema democrático”. *América Latina Hoy*. Revista de Ciencias Sociales, n° 21:5-24, abril.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1961). “Constitución”. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 662 Extraordinario, Caracas, 23 de enero.

COMBELLAS, R. (1993). “La reforma constitucional en Venezuela: retrospectiva de una experiencia frustrada”, en Combellas, R., ed., *Venezuela. Crisis política y reforma constitucional*, pp. 9-31. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

COPRE (1988). *La reforma del Estado. Proyecto de reforma integral del Estado*. Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. República de Venezuela.

GUNTHER, R.; P. Nikiforos Diamandourus y H-J. Phule (1996). “Las ‘ilusiones’ de O’Donnell: una réplica”. *La Política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, # 2. Barcelona, Paidós.

HIRSCHMAN, A.O (1977). *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de las empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo de Cultura Económica.

MOLINA, J.E y B.C. Pérez (1999). “La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998”. *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, n° 21:29-40, abril.

_____ (1994). “Venezuela: ¿Un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993”. *Cuestiones Políticas*, n° 13:63-89, Maracaibo, Ciepa-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, LUZ.

NJAIM, H. (1998). “La estructuración participativa de la democracia representativa”, en Combellas, R., coord., *Constituyente. Aportes al debate*, pp. 229-253. Caracas: Fundación Konrad-Adenauer, Copre.

NJAIM, H.; R. Combellas y A.E. Álvarez (1998). *Opinión pública y democracia en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

O’DONNELL, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

_____ (1996). “Illusions about Consolidation”. *Journal of Democracy*, 7:34-51.

PANEBIANCO, A. 1982. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

REY, J.C. (1972). “El sistema de partidos venezolano”. *Politeia*, n° 1, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, pp. 175-230.

SARTORI, G. (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria, S.A.

STAMBOULI, A. (1980). *Crisis política. Venezuela 1945-1958*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas.