

La Constitución venezolana de 1999: de la representación a la hiper-participación ciudadana

Luis Salamanca
*Profesor Facultad Ciencias Jurídicas
y Políticas U.C.V.*

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad venezolana viene discutiendo y reclamando desde hace, al menos, dos décadas, la necesidad de participación del ciudadano en la gestión pública y en la solución de los problemas colectivos. Al amparo de esa demanda diversos frentes de acción comunitaria y vecinal, así como variadas perspectivas políticas e intelectuales, han venido desarrollando un conjunto de prácticas y un discurso de la participación desde la sociedad civil, dirigidos a llenar los déficits de representación dejados por los partidos políticos y la falta de respuesta administrativa del Estado en la solución de ingentes problemas sociales.

Esa corriente de participación ciudadana ha venido impactando favorablemente el orden jurídico, logrando introducir, en el mismo, niveles crecientes de participación, buena parte de ella de tipo consultivo con figuras decisorias –de carácter vinculante- como el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde, o el referéndum consultivo de ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo a nivel municipal. El ciudadano venezolano tiene hoy, a su disposición, diversos instrumentos de participación en la vida pública, especialmente municipal, que a veces no utiliza y ni siquiera conoce.

En consecuencia, la Constitución de 1999 no se redacta en un vacío participativo, ni jurídico ni social, sino que viene a reforzar y desarrollar estas tendencias participativas que, con mayor o menor fuerza, se mueven en el seno de la sociedad venezolana desde los años setenta. Así, puede decirse con toda propiedad, que el principal antecedente jurídico de la nueva Constitución en materia de participación es la Ley orgánica de Régimen Municipal y el Reglamento Parcial de Participación Comunitaria.

De esta forma, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se abrió la posibilidad de dar un impulso significativo a la participación ciudadana. En efecto, con este trasfondo de creciente participación, la ANC, apoyada en el aporte de expertos en la materia, redactó un texto permeado, a todo lo largo, por el principio de la participación ciudadana en la gestión pública, como derecho y como deber ciudadanos. La misma quedó, no sólo elevada a rango constitucional, sino reconocida como un derecho humano¹ fundamental. Pero la Constitución va más allá de la mera participación, abriendo posibilidades para un cierto grado

¹ En efecto, el Capítulo IV relativo a los derechos políticos y al referendo popular, se inscribe en el Título III: De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes. Por otra parte, el artículo 23 reconoce que los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos tienen “jerarquía constitucional”, con lo cual se asumen, entre otros derechos, el de la participación directamente o por medio de representante en los asuntos públicos, “en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República”.

de democracia directa², pese al convencimiento de su principal líder, acerca de su imposibilidad, mostrado al dirigirse a la ANC:

“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 si tiene que ser protagónica, 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, propongo, legisladores, 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 proyecto³.”

Este importante cambio constitucional tuvo como fundamento, la necesidad de pasar de la democracia representativa y de partidos, establecida por la Constitución del 61, a una democracia participativa, centrada en el ciudadano como el actor principal del sistema político, reforzada con la idea de democracia protagónica, impulsada por el Presidente de la República, Hugo Chávez y desarrollada por los asambleístas. Con base en esta visión, los constituyentes del 99 crearon un sistema de intervención ciudadana amplio y profundo, que va desde la representación hasta la participación en la gestión pública -con diversas modalidades- abriendo importantes espacios para que el ciudadano se involucre en la toma de decisiones, pero planteando no pocos problemas de operatividad y funcionalidad institucional. La nueva Constitución crea, de esta manera, un sistema hiperparticipativo.

Así, cincuenta y seis (56) artículos están dedicados directa e indirectamente al asunto de la participación, contrastando, fuertemente, con la Constitución de 1961, en la cual, las formas de participación eran limitadas y la representación era el modo predominante de articulación entre la ciudadanía y el poder público.

Este trabajo tiene como objetivo describir estas nuevas formas de intervención ciudadana en los asuntos públicos y destacar algunos problemas de funcionalidad que ellas pueden generar en el desempeño de las instituciones. A fin de lograr este propósito, establecemos un piso conceptual básico acerca de las nociones de participación, democracia directa y representación en el entendido de que las mismas significan histórica y políticamente corrientes distintas, cuya aplicación exige arreglos institucionales diferentes, al menos en teoría. Es, por tanto, imprescindible tenerlas claras para entender las disposiciones constitucionales en la materia.

1. *Algunos conceptos mínimos: representación, participación y democracia directa*

La nueva Constitución venezolana⁴ consagra, con diversa intensidad, dos modalidades de intervención ciudadana en la gestión pública: la directa, por los ciudadanos mismos y, la indirecta, por medio de sus representantes. ¿Cuál es el equilibrio entre ambas modalidades? Definimos los mecanismos directos de participación como aquellos a los que el pueblo puede recurrir, por sí mismo, sin intermediarios, cumplidos los requisitos constitucionales y legales,

² En propiedad sería un ejercicio semidirecto, toda vez que no se eliminan los mecanismos representativos. No obstante, dada la conjunción de tantos mecanismos de democracia directa (referéndum, iniciativa, revocatoria y asamblea de ciudadanos, entre otros) es evidente que estamos introduciendo, en Venezuela, grados muy elevados de democracia directa.

³ Palabras del Ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República de Venezuela en: Gaceta Constituyente, Diario de Debates, (agosto-septiembre 1999) p. 13.

⁴ Publicada nuevamente debido a errores materiales del ente emisor, en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453, Extraordinario, de fecha 24 de marzo del año 2.000.

para expresar su opinión, proponer, aprobar o abrogar leyes, revocar mandatos, administrar empresas y decidir en materia de políticas públicas, en todos los niveles del Poder Público. Así de amplia y profunda queda consagrada la ingerencia del ciudadano en la Constitución venezolana. Entre los mecanismos directos de acción popular Venezuela no sólo incorpora el referendo y la iniciativa popular en materia legislativa, constitucional y constituyente –que son de los más directos medios de ejercicio democrático⁵- sino también la revocatoria del mandato y la asamblea de ciudadanos con poder de decisión vinculante. A ello hay que agregar la intervención ciudadana en lo social y lo económico, la autogestión y la co-gestión.

Por su parte, los mecanismos indirectos de participación son aquellos por los cuales el pueblo se expresa mediante sus representantes escogidos por elección popular. El sufragio no es en sí mismo un medio indirecto o directo de participación, por cuanto se puede usar en ambas modalidades. La participación indirecta queda limitada a la escogencia de representantes mediante el sufragio y a la consulta.

El alcance constitucional de algunos mecanismos de participación -la asamblea de ciudadanos- plantea la posibilidad de fuertes contenidos de autogobierno que llevarían a la democracia participativa a rozar las fronteras de la democracia directa. Estos rasgos que le dan al pueblo un poder constitucional significativo -muy importante para la toma de decisiones pluralista- podrían, no obstante, tener efectos paralizantes de diversas instancias del poder público –con sus consecuencias sobre la gobernabilidad- tal como planteamos más adelante, pero en todo caso, dependerá de cómo quede regulada la materia en la ley respectiva. A continuación establecemos algunas diferencias entre democracia representativa, participativa y directa, como formas de intervención del pueblo en el gobierno democrático.

A. *La noción de representación*

En la democracia representativa el pueblo gobierna a través de sus representantes elegidos periódicamente, en elecciones libres. Es una forma indirecta de gobierno. Los representantes actúan en nombre del pueblo y, al hacerlo, se entiende que lo está haciendo el mismo pueblo, por eso sus actos son legales y legítimos. Son dos las formas de actuación del representante frente a sus electores: en los primeros tiempos de la representación, el mandato imperativo y, en la actualidad, el mandato libre.

Inicialmente el representante cumplía las instrucciones concretas que le daba su representado, es decir, no estaba en libertad de actuar según su propia voluntad, operaba, así, mediante el mandato imperativo. Luego a partir del siglo XVIII, con la creación de la Cámara de los Comunes en Inglaterra, se dio paso al mandato libre, según el cual el representante no está sujeto a unas ordenes específicas y estrictas, sino que ejerce un mandato genérico que le permite actuar en nombre del elector sin sacrificar su conciencia.

Por otra parte, la representación surgió opuesta a la noción de democracia directa ateniense, ante la constatación de la imposibilidad física del autogobierno, es decir, ante la imposibilidad de que el conglomerado tomara decisiones por sí mismo en conjunto. En la medida que se generalizó el sufragio universal, la democracia se fundió con el principio de representación y, desde finales del siglo XIX, la democracia representativa de partidos ocupó la mayor parte del proceso político de las democracias occidentales.

⁵ En tal sentido, vale la pena recordar a Arend Lijphart, *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 215: “En sí mismo el referéndum es un paso modesto hacia la democracia directa, pero combinado con la iniciativa, se convierte en un paso gigantesco.”

“Sin embargo, ciertos rasgos de la democracia directa están experimentando en tiempos modernos un resurgir importante en las técnicas plebiscitarias que son aplicadas tanto en la toma de la decisión política fundamental, como en el control político. En la teoría constitucional esta variante ha inducido a hablar de un tipo semidirecto o semirepresentativo⁶.”

B. *La democracia directa*

La primera forma de democracia experimentada en el mundo fue la de Atenas. En ella una Asamblea Popular (ekklesia) formada por los ciudadanos, se reunía y tomaba decisiones fundamentales, directa y personalmente. A partir de esta experiencia, surgió el discurso de la democracia directa cuyo postulado central es que el pueblo por sí mismo, sin delegar, asume directamente las funciones de gobierno. Por tanto, democracia directa significa autogobierno.

“La democracia es una unidad entre el sujeto y el objeto del poder político. La pura democracia ahonda en esta unidad hasta transformarla en identidad; por consiguiente, dentro de ella no hay lugar para la representación⁷...”

Desde entonces, la idea de que el pueblo tome los asuntos públicos en sus propias manos, ha sido una consigna de fuerte contenido apelativo para pensadores y movimientos revolucionarios. Desde los trabajos de Rousseau hasta los de Marx, este planteamiento se concibió como un rechazo a la democracia liberal representativa, pese a que ésta fue abriendo espacios de participación sin alterar su carácter representativo⁸. Lo que significaba que, para los cultores de la democracia directa era, y es, insuficiente la participación ciudadana para el logro de una “verdadera” democracia.

No obstante, no todas las materias en Atenas eran de decisión popular; algunas quedaban asignadas a Magistrados escogidos por sorteo, los cuales se convertían en delegados. Esto pone en evidencia, que ni siquiera la democracia ateniense era totalmente directa y, más aún, al estar basada en ciudadanos libres, dejaba por fuera una buena parte de la población formada por esclavos y extranjeros

Entre los principios principales que la corriente de la democracia directa defiende, desde Rousseau, se encuentran:

a) la noción de la conversión del pueblo en gobierno, o la identidad entre ambos, no sólo en el sentido de que el pueblo toma decisiones vinculantes, sino de que pueblo y gobierno constituyen una sola cosa;

b) este principio se deriva de otro que indica que las decisiones que afectan al pueblo, deben ser tomadas por el pueblo mismo; por tanto, no debe haber oposición entre sociedad civil y sociedad política;

c) visto de esta forma, el pueblo no aparece como un conjunto de individuos disgregados luchando cada uno por sus intereses exclusivos, como sostiene el liberalismo, sino como un conjunto solidario y homogéneo;

d) por tanto, es posible conciliar la libertad individual, máxima liberal, con la igualdad de los hombres.

⁶ Véase Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, 3 reimpresión, p. 97.

⁷ Véase. Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1967, octava edición, p. 175.

⁸ Véase Bernard Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 11- y ss.; Fernando Vallespín, “El discurso de la democracia radical”, en: Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp.157 yss.; para la experiencia ateniense, Robert Cohen, *Atenas, una democracia*, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1985.

Para implementar estos principios, los seguidores de la democracia directa proponen un paquete de mecanismos entre los cuales se encuentran:

- a) el mandato imperativo, rasgo de las primeras modalidades de representación, que fue derogada en el siglo XVIII, pero incorporada por algunos defensores de la democracia directa, Marx entre otros, consistente en el conjunto de instrucciones que debe cumplir el delegado y al cual está sujeto sin discusión;
- b) la responsabilidad permanente de los funcionarios designados
- c) la revocabilidad del mandato de los mismos, como elemento de control sobre los que gobiernan, que aún siendo el mismo pueblo, no obstante, deben ser vigilados todo el tiempo;
- d) la iniciativa popular y
- e) las diferentes formas de referéndum⁹.

C. *Participación y democracia directa*

Definida así, la democracia directa no es lo mismo que participación. Va más allá de ésta. Existe participación aún en regímenes representativos. La misma puede ir desde lo más superficial a lo más complejo. Es, por lo general, de tipo consultivo. Puede permitir una influencia más intensa que la representación, pero sin llegar a la sustitución de los órganos representativos. Tomar parte, influir en las decisiones públicas, no es lo mismo que autogobernarse. La participación puede expresarse en grados, el autogobierno no. Es decir, se puede participar votando, opinando, formulando peticiones, en una palabra influyendo, pero ejercer el gobierno directamente no es participar, porque, en este caso, el participante es gobernante, aunque lo sea eventualmente.

En la medida que la Constitución del 99 permite al ciudadano tomar decisiones vinculantes, de obligatorio cumplimiento para la población, tal como se establece en el artículo 70, en esa medida, la profundidad de la participación nos coloca frente a un gobierno popular directo que puede superponerse al gobierno formal. Pudiera pensarse que el mismo es sólo para las materias específicas que trate la Asamblea de Ciudadanos. Pero si ésta decide constituirse en forma permanente, entonces la posibilidad de existencia de gobiernos paralelos es bastante alta¹⁰. De hecho, el artículo 184, como veremos más adelante, establece una serie de mecanismos que permiten los ciudadanos y comunidades, a nivel estatal y municipal, la posibilidad de gestión de servicios públicos, previa transferencia de los mismos, proponer inversiones, ejecución, control y evaluación de obras, la autogestión y la cogestión en empresas públicas, etc.

Algunos datos de la dinámica política posterior a la aprobación de la Constitución, especialmente la reforma de la Ley del FIDES -que pone en manos de la sociedad civil el 20% de los recursos asignados a los gobiernos regionales y municipales- lleva a pensar en la posibilidad de que la figura de la Asamblea de Ciudadanos, conduzca a una suerte de sistema selectivo de movilización de masas, por el cual, el gobierno central estimule las Asambleas de Ciudadanos frente a gobernadores y alcaldes de oposición y las neutralice ante gobiernos subnacionales dirigidos por sus partidarios.

⁹ Al agregar la asamblea de ciudadanos con poder de decisiones vinculantes, se amplía el menú de la democracia directa a nivel internacional.

¹⁰ De allí la importancia de la legislación que pueda hacerse en la materia, que en nuestra opinión debería tener como principio orientador la racionalización de dicha figura a objeto de no entorpecer, aún más, el ya precario funcionamiento estatal.

D. *Las limitaciones de la democracia directa*

La democracia ha sido y es un intento permanente e inconcluso por lograr el ideal de que el pueblo asuma la responsabilidad de la cosa pública. Sin embargo, los defensores de la participación directa del ciudadano, deben preguntarse por las condiciones de factibilidad de la misma, si la gente quiere y puede participar y si el Estado está en condiciones eficientes (tanto políticas como organizativas) de permitir dicha participación en forma genuina y no utilizarla como un instrumento de control y/o de movilización selectiva de la población. El mismo Rousseau, ardoroso defensor del autogobierno, estaba consciente de los impedimentos físicos e institucionales del autogobierno en Estados cada vez más grandes, con poblaciones numerosas y asuntos públicos cada vez más complejos desde el punto de vista técnico.

Por ello, es sano el llamado permanente a participar y a crear los mecanismos adecuados para que ella pueda darse, pero manejarlo en forma demagógica e ilusoria, es la peor manera de estimularla. En todo caso, lo que si parece impensable en las condiciones de las sociedades multitudinarias de hoy en día, es el establecimiento de la participación erradicando la representación. Ello conduciría a la parálisis del Estado y, por consiguiente, al caos. Más bien, pareciera que sin representación de algún tipo, la participación no tendría suficiente fundamento, toda vez que, muchos asuntos públicos requieren representación así como participación.

2. *La participación creciente de la sociedad venezolana y la nueva Constitución*

Pese al gran avance que en la materia implica la nueva Constitución, no podemos ocultar, como dijimos al comienzo de este artículo, el hecho de que la sociedad venezolana ha venido creando espacios de participación antes de 1999. Desde los años setenta, una corriente social creciente ha venido planteando la necesidad de desarrollar cada vez mayores niveles de participación, tanto al interior del Estado como en el seno de la misma sociedad. Gracias fundamentalmente, al empuje y la constancia de organizaciones de la sociedad civil, nuevos escenarios de participación se han generado en los asuntos públicos, ganándole espacio al partidismo y a la burocracia estatal¹¹.

A. *La democracia participativa en la Constitución del 99: ¿adiós a la representación?*

Partimos de la constatación de que la Constitución del 99 introduce una nueva teoría acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad, creando unas posibilidades de participación inexistentes en la Constitución de 1961. En efecto, la nueva Constitución venezolana es un intento por sustituir la democracia representativa por la democracia participativa y/o protagónica. Así se deriva del discurso precedente a la Asamblea Nacional Constituyente de los principales líderes del movimiento político hoy en el poder y, de la tónica de las discusiones en las Comisiones y en la plenaria¹².

La cuestión se planteó como una confrontación entre el modelo de democracia representativa regida, supuestamente sólo por partidos políticos, y la democracia participativa regida, supuestamente, sólo por el pueblo. Se cree, entonces, que la democracia participativa está reñida con las ideas de partido -cuya figura desaparece para reaparecer, en realidad, bajo otra denominación ("asociaciones con fines políticos")- y con la noción de representación, apareciendo ésta bastante disminuida en el texto constitucional, para dar paso al protagonismo

¹¹ Véase Luis Salamanca, "El sistema político venezolano: una lectura desde la sociedad civil" en: Andrés Serbin y otros, Venezuela: la democracia bajo presión, Caracas, Invesp Universidad de Miami y Nueva Sociedad, 1993.

¹² El autor tuvo la oportunidad de observar y participar, en calidad de asesor de la Comisión del Poder Legislativo, en algunas discusiones al respecto.

popular. El pueblo pasa a ser un decisor y co-decisor de las políticas del Estado en una medida bastante pronunciada, mientras que las asociaciones con fines políticos son limitadas a funciones puramente electorales.

En efecto, a partir de la crítica generalizada –cierta, en buena medida– de que el ejercicio democrático se había congelado en un electoralismo quinquenal, gracias al cual se enquistaban unos pseudo representantes del pueblo, que terminaban respondiendo a líneas partidistas, grupales o personales, haciendo ilusoria la función de representación democrática, se llegó a la conclusión de que la salida era sustituir el carácter representativo de la democracia por uno participativo, en el entendido que así se erradicaba la “nefasta” influencia partidista, en lugar de ir hacia un nuevo tipo de representación reforzada con una más intensa participación.

Sin embargo, el resultado terminó siendo una conciliación entre ambos principios, aunque disminuyendo considerablemente, la importancia de la representación. Así, en la definición del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela (art. 6) se mantienen el carácter democrático, responsable y alternativo consagrados en la Constitución de 1961, excluyéndose el componente representativo y, agregándose algunos nuevos.

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será para siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables¹³.”

No obstante, más adelante, en el artículo 62, primer párrafo, reaparece la representación como forma de participación ciudadana.

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas¹⁴.”

¿Se puede considerar la exclusión inicial y su aparición posterior como un mero asunto estilístico, un juego de palabras y de argumentación o expresa posiciones conceptuales de fondo, algunas no completamente clarificadas por los constituyentes mayoritarios? ¿Se debe deducir que el gobierno no es representativo, pese a que los ciudadanos pueden participar a través de representantes?

En efecto, los ciudadanos pueden participar directa (por ellos mismos) e indirectamente (por medio de sus representantes), en el ejercicio de la gestión pública tal como se deriva del artículo 62. Pero, el acento del nuevo sistema político estará puesto en la participación y no en la representación la cual estará subordinada a la primera.

El asunto no es puramente de forma. Expresa, por una parte, el rechazo a la representación y con él, a la partidocracia “puntofijista”; pero por otra parte, se puede interpretar como que, mediante la eliminación del carácter representativo del gobierno, se busca acentuar su condición participativa, más aún, protagónica- quedando la representación como un derecho “secundario”, que había que consagrar para evitar la espectacular paralización de las instituciones que se hubiera producido de no incorporarlo.

El espíritu del constituyente se evidencia en el hecho de que el gobierno no debe ser considerado como representativo, aunque esté formado por representantes de los ciudadanos, porque es la participación directa de éstos la que debe predominar según la misma Constitución. Lo que deberíamos ver en adelante, no es al pueblo solamente eligiendo sino, principalmente, al pueblo decidiendo por él mismo. Esto constituye un debilitamiento constitucional de la representación a favor de la participación, aunque sin llegar, finalmente, a su extirpación de la carta magna ni mucho menos de la dinámica política, como pudieron desearlo algunos.

¹³ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453, Extraordinario, 24-3-2000, p. 17.

¹⁴ G.O. N° 5.453, p. 20.

B. *La democracia participativa: ¿se eliminan los partidos políticos?*

Si la función primordial del pueblo es decidir y, secundariamente, elegir; si el gobierno deja de ser representativo, en los términos establecidos por esta Constitución, y se hace predominante participativo, e incluso directo, ¿significa esto que deben desaparecer los partidos políticos, una de las más importantes modalidades de representación desde la segunda mitad del siglo XIX en el mundo?

Para los constituyentes, la principal justificación de la democracia participativa y protagónica es, precisamente, la de superar el dominio de las llamadas “cúpulas partidistas” que habrían confiscado el poder de decisión del pueblo. Por ello la

“consagración amplia del derecho a la participación en los asuntos públicos de todos los ciudadanos y ciudadanas, (...) responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos¹⁵.”

En principio, la lógica del discurso indica que si se trata de poner en manos del pueblo la conducción de los asuntos públicos, no es preciso tener intermediarios, especialmente aquellos que son objeto de la más dura crítica por “usurpar” el protagonismo de la gente. Pero, al mismo tiempo, partidos políticos y “cúpulas partidistas”, no son lo mismo, al menos en una comprensión adecuada del tema. Por tanto, deberíamos preguntarnos que pretende eliminar la nueva Constitución: ¿los partidos o las cúpulas partidistas?

La respuesta no es concluyente, aunque el texto pareciera querer decir que los partidos quedan suprimidos lingüísticamente – en efecto, la expresión partido político no se le menciona explícitamente y aparece sólo una vez, en la Exposición de Motivos - siendo sustituidos por una expresión vaga y ambigua, de contornos imprecisos: “asociaciones con fines políticos”. En efecto, el artículo 67 establece, en su primer y tercer párrafos, que:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección”.

“Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas.”

La señalada noción tiene varios problemas graves para su interpretación. Por una parte, no está definida en ninguna parte del articulado; por otra parte, la Exposición de Motivos no ayuda a clarificar el texto constitucional porque, amén de no definirla, introduce la expresión partido político no utilizada en el mismo, sugiriendo, además, una diferencia con la noción de asociación con fines políticos¹⁶. En efecto:

“...tanto en la fase de la postulación de candidatos como en el ejercicio de la supervisión y vigilancia del proceso electoral se consagra constitucionalmente la participación por iniciativa propia, de partidos políticos o de otras asociaciones con fines políticos¹⁷.”

¿Cómo entender esta afirmación: como diferencia o como equivalencia? En términos prácticos, ¿esto significa que la expresión “asociaciones con fines políticos es sinónimo de partidos políticos? En una primera lectura, podría pensarse que el término “asociaciones con fines políticos” es el género de una variada gama de organizaciones políticas, una de cuyas especies es el partido político. Y al introducirla los constituyentes querían ampliar las posibi-

¹⁵ G.O cit. P. 3.

¹⁶ Somos del criterio de que la Exposición de Motivos no agrega valor constitucional al texto aprobado; más cuando no fuera aprobada junto con el texto. Pero aún cuando hubiera sido aprobada conjuntamente con el texto, sirve, a lo sumo, como elemento clarificador del mismo pero carece de efecto constitucional.

¹⁷ Exposición de Motivos, p. 3.

lidades de acción política de los ciudadanos más allá de los partidos, que era el instrumento fundamental en la Constitución del 61.

Sin embargo, el texto y la Exposición de Motivos dan pié, tanto a ésta como a una interpretación opuesta, según la cual, estaríamos en presencia, según la Exposición de Motivos, de tres modos de intervención política ciudadana: por iniciativa propia, mediante partidos políticos y por vía de otras asociaciones con fines políticos y, el texto constitucional acoge una de ellas: las asociaciones con fines políticos. ¿Cuál de las dos interpretaciones expresa la intención del constituyente?

Si nos guiamos por los conceptos esbozados en la Exposición de Motivos y suponiendo que debemos darle a ésta un valor doctrinario crucial –pese a que no fue aprobada junto al articulado en el Referéndum del 15 de diciembre de 1999- deberíamos concluir que la intención es trascender al partido político, más aún, quebrar el sistema de partidos. Pero sin negarlo totalmente. Como en los puntos anteriores, se observa una intención de liquidar la noción de partidos políticos que no termina de consolidarse.

Cualquiera que lea el siguiente párrafo creería que efectivamente la Constitución de 1999, pretende una ruptura radical con el partidismo:

“En este capítulo se produce la ruptura con el sistema partidocrático que ocupó un largo espacio en nuestra historia política reciente, al eliminarse la sumisión de la participación democrática a la organización en estructuras partidistas, como único vehículo a utilizar. Por el contrario, se consagra el derecho de asociación con fines políticos con amplitud, garantizando la aplicación de principios democráticos en la constitución, organización, funcionamiento e igualdad ante la ley, dado el interés público de las actividades que cumplen las organizaciones con fines políticos.”

Sin embargo, en el mismo párrafo se sostiene que para lograr ese propósito se trata, más bien, de establecer:

“con rango constitucional limitaciones importantes a la conformación de cúpulas partidistas y a la estructura vertical de organización política que lejos de fomentar y desarrollar la cultura y los valores propios de la democracia han obstaculizado su profundización.”

¿A qué nos atenemos? ¿Qué se busca: liquidar los partidos, impedir la formación de “cúpulas partidistas”? ¿O llamar de otro manera la misma cosa? Se observa, en fin, la falta de clarificación en el uso de estos vocablos, una reflexión inconclusa, una tentativa ideológica no del todo digerida, que le imprime al texto constitucional un carácter ambiguo, en donde pareciera, por momentos, que los partidos quedan suprimidos del articulado y, por momentos, pareciera que no. La práctica dirá realmente cuál de los dos momentos habrá de prevalecer. Si, como piensan algunos, esta ambigüedad es calculada y se acuñó el impreciso término a conciencia, es de esperar que esta ambigüedad no atente contra la libertad de asociación política de acuerdo con el pluralismo de la sociedad civil.

La ambigüedad y el desconcierto se incrementan cuando nos preguntamos por el significado de las asociaciones con fines políticos. ¿Qué son fines políticos? ¿Son lo mismo que fines partidistas? ¿Una asociación de la sociedad civil preocupada por el voto consciente está cumpliendo un fin político igual que otra que persigue el poder político? ¿Es el estado una asociación con fines políticos? ¿Qué es lo político? La falta de delimitación precisa del alcance de la asociación con fines políticos, genera la posibilidad de graves confusiones en la práctica, por cuanto la nueva nomenclatura podría tener un alcance ilimitado en el cual se podría incluir desde el mismo Estado (no es éste, acaso, una asociación con fines políticos) hasta el partido propiamente dicho, pasando por una amplia gama de organizaciones que, sin ser partidistas, tienen “fines políticos”.

Entendemos que la intención de los constituyentes fue quitarle a los partidos el enorme poder que tenían sobre la vida nacional y ampliar el espectro de la acción política, pero la vía utilizada no parece ser la más idónea por la ambigüedad citada, poniendo en evidencia la confusión entre política y partido, por cuanto hay organizaciones que inciden en la vida política y/o tienen fines políticos sin ser partidos. ¿Qué pasará de ahora en adelante: todas las asociaciones con fines políticos directos o indirectos serán consideradas políticas por igual? ¿Se dejará de usar la expresión partido político? ¿Se puede inscribir una organización como partido o sólo se permitirá el uso de la figura asociaciones con fines políticos? ¿Cuándo empezará a utilizarse la nueva denominación?

Quizás hubiera sido preferible establecer claramente que los ciudadanos pueden participar en la vida política por iniciativa propia, mediante partidos políticos y/o a través de otras asociaciones con fines políticos. Al final el resultado es una categoría política fundamental pero indefinida que a la postre le dará un amplio margen de discrecionalidad a quien le toque legislar y aplicar la norma.

Un cambio aún más importante es el rol que se le asigna a las asociaciones con fines políticos. A diferencia de los partidos en la Constitución del 61, a los cuales se les otorgaba la función de orientación de la vida política nacional -siguiendo las definiciones del constitucionalismo moderno- a la nueva figura sólo tendrá, simplemente, la función de postulación de candidatos y candidatas en los procesos electorales. El artículo 67 así lo establece:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. (...) Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas¹⁸.”

Pareciera, entonces, borrada, no sólo la palabra partido sino también la función pública que ellos cumplen en cualquier democracia hoy día. Habrá que esperar por la ley respectiva y por las presiones que la dinámica política imprima al derecho de asociación con fines políticos para ver hasta dónde llega esta -aparentemente- radical mutación constitucional.

Más convincente hubiera sido plantear la crítica a los viejos partidos, establecer su agotamiento como una modalidad histórica surgida después de la muerte de Juan Vicente Gómez y, estimular el surgimiento de nuevos modelos de partidos, mediante unos requisitos constitucionales, antes que proponerse su “liquidación” lingüística y sustantiva, para luego “resucitarlos” mediante la inefable figura de las “asociaciones con fines políticos”.

En fin, pareciera que los partidos seguirán existiendo con otro nombre, pero considerablemente disminuidos en su función constitucional: de orientadores de la política nacional pasan a ser postulantes de candidatos y vigilantes de los procesos electorales.

3. *¿Hasta dónde llega la democracia participativa? Los derechos de participación ciudadana*

La tentativa de crear una democracia participativa en los términos de la Constitución del 99 es, quizás, única en el mundo y, exige, estar conscientes de sus implicaciones institucionales. Hasta ahora ningún sistema democrático ha tenido que prescindir de su carácter representativo para hacerse más participativo. Y, por otra parte, ninguno ha llegado a constituir una democracia participativa total.

La nueva Carta Magna busca dar el salto desde la representación, es decir, desde la democracia indirecta hasta la democracia directa con diversas modalidades, pero sin erradicar la representación. No se conoce en la historia política de la humanidad, ni siquiera en Atenas,

¹⁸ G.O. cit. Art. 67, p. 21.

un régimen político total y exclusivamente participativo y en los que no haya sido necesario recurrir a diversas formas de representación. En los Estados Unidos, por ejemplo, existe una forma de democracia directa –la asamblea popular abierta- en algunos poblados de Nueva Inglaterra producto de una tradición histórica que se remonta a la fundación de esa nación¹⁹.

No obstante, hoy en día, en el contexto de sociedades multitudinarias y Estados complejos, la democracia participativa debe tener muy en cuenta los aspectos operativos e institucionales, las posibilidades reales de la gente para decidir, los costos de la participación, las condiciones institucionales para participar, entre otras. A continuación describimos el principio de participación general del ciudadano en los asuntos públicos.

A. *El derecho a la participación en todos los asuntos públicos*

El principio general que anima el texto constitucional en cuanto a la relación entre el Estado y la sociedad, es que todos los ciudadanos adquieren el derecho a participar en los “asuntos públicos” en dos modalidades: la directa (por sí mismos), y la indirecta (mediante representantes)²⁰. En términos sustantivos ello significa algo más que el derecho a votar; implica, en realidad, la intervención en todas las fases y en todos los niveles del proceso de la gestión estatal: en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas.

“De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundará en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad²¹.”

En su conjunto este alto grado de intervención configura el concepto de democracia protagónica. En efecto, de acuerdo con el Capítulo IV, titulado: De los derechos políticos y del referendo popular, en su artículo 62, segundo párrafo:

“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. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica²².”

El protagonismo no es, entonces, una simple forma de participación sino de intervención del pueblo ejerciendo, en forma directa, la soberanía en el acto central del Estado: la toma de decisiones en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas. El Estado está obligado a facilitar la intervención de la gente en su propio funcionamiento. Este es el aspecto crucial de la democracia participativa que, de implementarse, la convertiría, en gran medida, en un autogobierno popular. ¿Cómo se concreta este diseño constitucional? A continuación describimos las diversas modalidades de participación ciudadana señaladas en la Constitución de 1999.

B. *Del sufragio a la democracia directa y participativa*

El derecho al sufragio sufre una importante reubicación en la Constitución del 99. Se mantiene como una forma de participación política pero ya no es la única. La Constitución del 99, imbuida como está de un espíritu de autogobierno, desplaza al sufragio como el único mecanismo de ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, tal como estaba establecida en la

¹⁹ Zimmerman, Joseph F. *Democracia Participativa*, México D.F. Editorial Limusa, 1992, pp. 29-42.

²⁰ No sabemos a que se refiere la Exposición de Motivos cuando habla de formas de participación “semidirecta”, no indicadas en el articulado.

²¹ G.O. cit. P. 3.

²² G.O. cit. P. 20.

Constitución de 1961, según la cual, el pueblo ejercía la soberanía mediante el sufragio, transfiriéndola a los órganos del Poder Público. Ello constituye una evidencia de la preponderancia de la participación sobre la representación como medio de relación entre el Estado y la sociedad.

Una confirmación de la lógica que anima el texto constitucional, orientada a privilegiar la participación directa frente a la representación nos la da el artículo 5, al definir la soberanía:

“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.”

En efecto, en la del 99, la soberanía se considera intransferible por el pueblo a sus representantes y es ejercida en forma directa por él de la forma como hemos descrito arriba. Y cuando no es ejercida directamente, los órganos del Poder Público, están sometidos al control popular. En este contexto, el sufragio es una forma indirecta de ejercer la soberanía mediante los órganos del Poder Público y, como hemos dicho, una forma secundaria de intervención del ciudadano en la vida pública. Con base en este principio, la participación se convierte en el nervio fundamental de la creación y funcionamiento de todas las instituciones.

C. *Medios de participación y protagonismo político del ciudadano*

La Constitución del 61 y la legislación venezolana plantearon y desarrollaron una gama limitada de formas de participación ciudadanas. La característica central de las mismas puede resumirse en su orientación consultiva, aun cuando algunas de ellas contienen un carácter decisorio importante. La Constitución del 99 no sólo eleva la participación ciudadana a rango constitucional, en todos los asuntos públicos, sino que, además, al crear la figura de la asamblea de ciudadanos le imprime un fuerte tono directo a la gestión pública²³. Para el constituyente del 99, la población no debe ser sólo consultada sino que debe decidir por ella misma en materias de interés colectivo. El artículo 70 recoge toda la batería de posibilidades de participación y protagonismo del ciudadano en la vida pública:

“Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y lo económico: 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.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.”

La nueva Constitución venezolana crea así un nuevo sistema de participación ciudadana en la cosa pública cuya característica central es la mezcla de diferentes sistemas de participación, representación y democracia directa. Ese sistema está animado por el principio de la participación de todos los ciudadanos en todos los asuntos públicos y se divide en participación en el área política, en lo social y en lo económico complementando las mismas con otras

²³ El elemento decisorio se expresa en el carácter vinculante que tiene la participación. Si bien el orden jurídico previo a la Constitución de 1999, había reconocido formas de decisión popular vinculantes (referendas, iniciativa para la creación de municipios, etc.), sin embargo, el tono predominante de estas modalidades era su carácter consultivo, es decir, aquel que no obliga al Estado a acogerse a la opinión y la decisión popular.

formas asociativas que desarrollen la cooperación y la solidaridad. Se reconocen, en consecuencia, todas las formas imaginables de participación del ciudadano en la esfera pública amén de diversos grados de profundidad de las mismas: desde el voto, hasta la asamblea de ciudadanos y el referendo revocatorio, pasando por el tradicional cabildo abierto; en lo económico y social desde las cooperativas (ya reconocidas en el orden jurídico) hasta la autogestión, pasando por la cogestión y las empresas comunitarias.

Sin embargo, son pocas las precisiones de la Constitución acerca de las diversas formas de participación, salvo las relativas al referéndum, habrá por tanto, que esperar la legislación en la materia. Por ejemplo, nada se dice acerca de figura de la “consulta popular”, de las “instancias de atención ciudadana”, de la autogestión y la cogestión. Por tanto, nos limitaremos a revisar los referenda, la revocatoria del mandato y la asamblea de ciudadanos, sobre las cuales hay un poco más de información²⁴.

a. *El referendo popular: una definición*

Tal como se desarrolla la noción de referéndum en la Constitución de 1999, podríamos intentar una definición que exprese la intencionalidad del constituyente venezolano. Se trata de un mecanismo de participación y control popular del poder público y sus decisiones –en sus tres niveles-, sean leyes, actos de gobierno o actos administrativos, mediante la consulta de “materias de especial trascendencia nacional, parroquial, municipal y estatal”; a través de la aprobación de proyectos de reforma constitucional y de proyectos de leyes; por vía de la abrogación de las mismas y decretos con fuerza de ley y con la solicitud de revocatoria del mandato.

La idea del referendo alude al hecho de que el poder público no es de exclusivo manejo por parte de sus legítimos detentadores, los electos en libres comicios, sino que el mismo es compartido con los electores y es, además, un medio de control recíproco entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, en la medida que tienen la iniciativa para solicitar el referendo consultivo, aprobatorio y abrogatorio.

b. *Las modalidades de referendo*

Son cuatro las modalidades de referendo que establece la Constitución del 99: el consultivo, el revocatorio, el aprobatorio y el abrogatorio.

a) *Referendo consultivo*: está referido al asentimiento de la población sobre “materias de especial trascendencia nacional, parroquial, municipal y estatal”, que implican decisiones fundamentales. La Constitución no define la noción de materias de especial trascendencia. La iniciativa para convocar el referendo consultivo en materias de especial trascendencia nacional la tienen: el Presidente de la República en Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional por mayoría de sus integrantes y un número no menor del diez por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.

La iniciativa para convocar a referendos de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal la tienen: la Junta Parroquial; las dos terceras partes de los integrantes del Concejo Municipal y el Consejo Legislativo; el Alcalde y el Gobernador de Estado y un número no menor del diez por ciento de los inscritos en la circunscripción electoral correspondiente²⁵.

²⁴ Acerca del sufragio véase lo señalado en la página.

²⁵ V. Artículo 71.

A diferencia de las otras formas de referendo, el consultivo no tiene consecuencias jurídicas, aunque es de suponer que si las tiene desde el punto de vista político y las mismas pudieran, eventualmente, conducir a decisiones sobre la materia de que se trate; en cambio los otros tipos de referendo son decisorios, en tanto y en cuanto, conducen a aprobar o improbar, abrogar o conservar, determinados tipos de medidas, así como revocar mandatos.

b) *El referendo aprobatorio*: está referido a proyectos de ley que se encuentren en discusión por la Asamblea Nacional y a los tratados, convenios o acuerdos internacionales “que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales” (artículo 73, segundo párrafo). La iniciativa para someter a referendo los proyectos de ley corresponde a las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. El proyecto será sancionado como ley, si el referendo concluye en un sí aprobatorio “siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral”.

Entretanto, la iniciativa para someter a referendo los tratados, convenios o acuerdos internacionales, corresponde: al Presidente de la República en Consejo de Ministros; a las dos terceras partes de la Asamblea Nacional y/o al quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.

c) *El referendo abrogatorio*: está referido a la derogación total o parcial de leyes, con la excepción de las leyes de presupuesto, las impositivas, las de crédito público, las de amnistía, las que protejan o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales; asimismo pueden someterse a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República.

La iniciativa para solicitar la revocación parcial o total de leyes corresponde: al Presidente de la República en Consejo de Ministros y a un número no menor del diez por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.

La iniciativa para solicitar el referendo abrogatorio de los decretos con fuerza de ley corresponde a un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.

La validez del referendo abrogatorio depende de la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. No podrá realizarse más de un referendo abrogatorio para la misma materia en un período constitucional²⁶.

d) *El referendo revocatorio*: La Constitución del 99 introduce el principio del mandato revocatorio en el artículo 72, párrafo primero: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.” El instrumento para lograr la revocación es el referendo revocatorio del mandato.

Requisitos:

a) *El requisito de inicio*: el primer requisito del mismo es el haber transcurrido “la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria” (párrafo segundo).

b) *El requisito de iniciativa* para convocar al referendo revocatorio la tiene un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción electoral.

c) *El requisito o cláusula de revocación*: Se considerará revocado un mandato, cuando un número igual o mayor al de los electores que eligieron al funcionario, voten a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o mayor

²⁶ V. El artículo 74.

al veinticinco por ciento de los electores inscritos en la respectiva circunscripción. Por tanto, se procederá de inmediato a llenar la falta absoluta, conforme a la Constitución y las leyes. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados, se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. No podrá hacerse más de una solicitud de revocatoria de mandato de un funcionario, durante el período para el cual fue elegido.

Como puede observarse el referendo revocatorio está sometido a un triple filtro para poder tener lugar eficazmente. Al requisito de convocatoria – sólo puede convocarlo un número no menor del 20% de los electores de la circunscripción respectiva- se le agrega el quórum de asistencia a las urnas que no puede ser menor al 25% de los electores inscritos (suponemos que se refiere a los electores inscritos en la circunscripción por cuanto no lo dice el artículo); y a estos dos requisitos sumamente exigentes -aunque comprensibles para evitar el uso indiscriminado del referendo- se le agrega un tercero, lo que podríamos llamar la cláusula de revocación, según la cual, para que el mandato se considere revocado debe votar un número igual o mayor de los electores que eligieron al funcionario.

Este último requisito, en combinación con los anteriores, termina creando unas barreras de entrada jurídicas y políticas excesivamente altas, que pueden hacer nugatorio el derecho a la revocación. Se entiende que este tipo de derechos debe concebirse con la racionalidad suficiente como para que su uso por el electorado, no se convierta en un expediente político de aplicación irresponsable y, por tanto, es lógico que tenga unas exigencias jurídicas y políticas suficientes, pero de allí a someterlo a la cláusula de revocación, que implica obtener un número de votos igual o mayor al que obtuvo el funcionario a revocar, termina haciéndolo de difícil, por no decir imposible, utilización.

D. *La asamblea de ciudadanos y ciudadanas*

Es, quizás, la figura participativa más radical entre los medios de participación establecidos por la Constitución de 1999. De hecho, puede ser la vía para llegar, eventualmente, a una democracia directa, según se desarrolle esta figura legalmente. No están definidas en su composición y elección, pero sí en cuanto al carácter de sus decisiones: éstas serán vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento para los organismos oficiales. Habrá que esperar por la regulación legal de este mecanismo participativo que va más allá de la participación por cuanto dota al ciudadano de poder decisorio sobre los gobiernos y demás órganos del poder público. Es una promesa de participación de la población que dotaría a la acción de gobierno de insumos fundamentales para la toma de decisiones como la información de necesidades por parte de la ciudadanía, el control en la toma de decisiones, el involucramiento del hombre medio en los asuntos públicos, tanto en su formulación como implementación.

Sin embargo, el mecanismo posee también peligros importantes que hay que evaluar a la hora del diseño legal, que ya hemos comentado en artículo. Están envueltas aquí dos necesidades del gobierno democrático, no siempre fácilmente articulables: las necesidades de participación del ciudadano y las necesidades de funcionamiento eficaz de la administración. Darle carácter vinculante a estas asambleas puede ser un auxilio y complemento apropiado para las decisiones de los gobiernos, pero también puede generar una parálisis de los mismos debido a que, si se regula con una visión política estrecha, de movilización selectiva contra determinadas tendencias políticas, podría conducir al sabotaje de las instituciones. De ello se deduce que la ley que regule la materia debe tomar en cuenta estos posibles escenarios que tergiversarían el espíritu y propósito participativo de la asamblea de ciudadanos. ¿Qué ocurriría si una asamblea de ciudadanos define el uso del presupuesto de un municipio en oposición al Alcalde del mismo? ¿Se paraliza el municipio? ¿El Alcalde está obligado a ceder? En otras palabras, ¿cuáles serán los límites de la asamblea de ciudadanos?

Vale la pena traer a colación la experiencia de las Asambleas Populares Abiertas en los Estados Unidos. Estas no tienen rango constitucional y su objeto es la elaboración de leyes por parte de los ciudadanos y pudiera servir de referencia a la hora de del diseño legal de la Asamblea de Ciudadanos.

Es una institución antigua que data de comienzos del siglo xvii. Utilizada inicialmente como gobierno de ciertas poblaciones, pronto probó ser insuficiente para atender todas las funciones de gobierno.

“Una junta popular, una asamblea informal y extralegal de hombres libres gobernó las primeras poblaciones. La asistencia era obligatoria y se tomaban ahí todas las decisiones sobre los asuntos concernientes al bienestar público, incluyendo la construcción de una iglesia, el salario que debía pagarse a los ministros religiosos y la división de las tierras. El gobierno del poblado era totalmente informal y no se elegían funcionarios municipales²⁷.”

A comienzos del siglo XX comenzó a ser sustituida por una asamblea popular limitada o representativa. En la actualidad las asambleas populares representativas funcionan articuladas con los concejales, con base en una circular en la cual se anotan los asuntos que los concejales quieren debatir con los ciudadanos, los que éstos quieren discutir en asamblea y los temas que cualesquiera otros funcionarios quieren debatir.

“Todos los asuntos mundanos que afectan al pueblo, importantes o triviales, se pueden presentar al comité para que sean discutidos y se tome una decisión al respecto. Se plantea y se considera cada uno de los puntos de la circular; la consideración puede consistir solamente en una moción para votar y ‘pasar al punto siguiente’. Los debates tienden a ser prácticos más que filosóficos. Su calidad varía desde lo obtuso, lo trivial, lo contencioso y lo superfluo hasta lo didáctico y lo profundo, pero generalmente es buena.”²⁸

La asamblea popular limitada o representativa ha introducido importantes variaciones, por cuanto “busca combinar ciertas características de la asamblea popular abierta con un cuerpo representativo; los votantes delegan los poderes legislativos en un número relativamente grande de electores que los representan, si bien se reservan el derecho de asistir y de hablar en las asambleas populares y, a través del referéndum, pueden revertir la mayoría de las acciones de sus representantes electos²⁹.”

Los asuntos se deciden por votación a “viva voz” y en los “puntos con gran carga emocional, se recurre a las boletas secretas para proteger a los votantes de las recriminaciones a las que se verían expuestos si la votación fuese pública. Este tipo de votación requiere de unos 30 minutos o más para llenar las papeletas y de otros 15 para contarlas³⁰.”

Entre las críticas que se le hacen a las asambleas populares abiertas destacan las siguientes: Las asambleas tienden a estar controladas por intereses específicos que logran acaparar la atención del público asistente: empleados gubernamentales, grupos empresariales, bomberos y otros grupos de presión. Asimismo, se le cuestiona el bajo grado de representatividad de las asambleas, dada la baja asistencia de los pobladores, así como el poco debate que en ellas se verifica.

La experiencia estadounidense muestra algunos problemas que deben tenerse en cuenta a la hora de legislar sobre la asamblea de ciudadanos y, en general, sobre los mecanismos de democracia directa incorporados por la nueva Constitución. La asistencia de la población, el control de las mismas por parte del gobierno, de grupos políticos o de presión, la representatividad, el debate y la posibilidad de que todos participen, las materias sobre las cuales debe decidirse, el método de decisión, etc., son puntos fundamentales sobre los cuales deberá

²⁷ Joseph F. Zimmerman, *Democracia Participativa, el resurgimiento del populismo*, México, D.F., Editorial Limusa, 1992, p. 31.

²⁸ *Ibid.* P.32.

²⁹ *Ibid.* P. 41.

³⁰ *Idem.*

pasearse el nuevo parlamento a objeto de garantizar, tanto la participación como la gobernabilidad democráticas.

4. *Diversas vías de participación en la vida pública del ciudadano venezolano*

Además de establecer los mecanismos de participación, la Constitución de 1999 establece vías concretas de intervención del ciudadano en la gestión pública. La primera vía es la participación en la gestión pública, la segunda es en la formación, funcionamiento y vigencia de los órganos del Poder Público y la tercera vía es la defensa, reforma y creación de la Constitución. Pasemos revista a las mismas en forma rápida.

A. *Participación en la gestión pública*

a. *Participación en el gobierno del área metropolitana*: El artículo 18, relativo a la organización política del área metropolitana, establece que “la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno”;

b. *Participación en la provisión de seguridad ciudadana*: el artículo 55 relativo a la seguridad ciudadana señala en su segundo párrafo: “La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencia será regulada por una ley especial”;

c. *Participación en la provisión de salud*: el artículo 83 sostiene: “Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa”...;

d. *Participación en materia de seguridad social*: el artículo 86 impone al Estado “la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo”...;

e. *Participación en la educación ciudadana*: el artículo 102 indica que: “El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana, de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en la ley”.

f. *Participación en la gestión municipal a nivel local y municipal*: Se aplica el mismo principio participativo que a escala nacional, pero ampliando el alcance de la participación ciudadana a la evaluación de la ejecución de políticas públicas: “Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.” (Artículo 168, párrafo 2). Además de estas formas de participación municipal, el artículo 184 establece una amplia gama de mecanismos para que los Estados y los Municipios “descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”. Estos son:

- i) la transferencia de servicios, mediante convenios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos;
- ii) Participación de las comunidades y de los ciudadanos en “propuestas de inversión” ante Estados y Municipios, “así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción”;
- iii) Participación en el estímulo “de la economía social”: cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas;

- iv) Participación de trabajadores y comunidades “en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios”, los cuales pueden ser usados, también, en la administración y control de servicios públicos estatales y municipales;
- v) Por último, se establece la participación de las comunidades en la problemática penitenciaria.

5. *La participación en la integración y funcionamiento de los órganos del Poder Público*

- a) Participación obligatoria en la vida política, civil y comunitaria: El artículo 132 impone a toda persona el deber de “participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país...”
- b) se establece (artículo 173) la potestad del municipio de crear parroquias según la ley, pero la iniciativa a tales efectos, se deja a los vecinos y comunidades, “con el objeto de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.” Corresponde al municipio, finalmente, la “promoción de la participación” (artículo 178).
- c) Participación en el Consejo Federal de Gobierno: tendrán presencia “representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley” (artículo 185)
- d) Participación en la Asamblea Nacional: Esta debe “Organizar y promover la participación ciudadana en asuntos de su competencia.” (artículo 187)
- e) La iniciativa legislativa: Los electores en número no menor del cero como uno por ciento de los inscritos en el Registro Civil y Electoral, tienen iniciativa legislativa. Los proyectos de ley presentados por los electores comenzarán a discutirse a más tardar, en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Caso contrario, “el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley” (artículos 204 y 205)
- f) La consulta a la sociedad civil en asuntos de interés de los Estados: El artículo 206 establece la consulta a los Estados por parte de la Asamblea Nacional, mediante el Consejo Legislativo, así como, la consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo Legislativo.
- g) La consulta a ciudadanos y sociedad organizada sobre proyectos de leyes: El artículo 211 establece la consulta a los ciudadanos y a la sociedad organizada, en orden a oír su opinión sobre la discusión y aprobación de los proyectos de leyes e impone el derecho de palabra en las mismas a “los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.”
- h) La participación en el sistema de justicia: El artículo 253 establece que: “La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas”... (párrafo 1). El sistema de justicia está constituido entre otros “por los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio” (párrafo tercero).
- i) La participación en la selección de los jueces: “La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas.” (artículo 255)
- j) Los jueces de paz serán elegidos por votación universal, directa y secreta.
- k) Participación en la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia: El artículo 264 establece dos vías para la participación ciudadana: 1) El Comité de Postulaciones Judiciales, ante quien podrán postularse los candidatos, por iniciativa o por organiza-

ciones vinculadas a la actividad jurídica, debe oír “la opinión de la comunidad” y, luego, 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” (párrafo primero); 2) “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” (párrafo segundo).

l) Participación en el Comité de Postulaciones Judiciales: El artículo 270 establece que el mismo “estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.” Su función es de asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos y candidatas a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia e “igualmente asesorará a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria”.

m) Participación en el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano: La participación se da por tres vías: en la integración del Comité, en el proceso público para escoger la o las ternas y en la consulta popular, en caso de que la Asamblea no logre el acuerdo sobre la terna. En primer lugar, el Comité estará integrado, según el artículo 279, “por representantes de diversos sectores de la sociedad”. En segundo lugar, El Comité “adelantará un proceso público de cuya resultado se obtendrá una terna para cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional.” En tercer lugar, si la Asamblea Nacional en un lapso no mayor de treinta días continuos, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, no logra el acuerdo sobre el titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración, “el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.”

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo sentencia que en “caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.”

Este segundo párrafo genera no pocas controversias. Ciertamente el constituyente parece haber pensado en una suerte de válvula de escape ante la eventualidad de que, por diversas razones, no pueda ser convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones, no se produzca una situación de ilegitimidad de los integrantes del Poder Ciudadano. No obstante, tal como quedó redactado el segundo párrafo, parece desvirtuar el espíritu participativo del primer párrafo, con un alcance que parece suprimir el espíritu y la letra del mismo. No obstante, aún reconociendo que la Asamblea Nacional tiene la potestad para la designación, ésta debería realizarse desarrollando lo establecido en el primer párrafo, es decir, posibilitando la decisión social de los titulares del Poder Ciudadano. Esto significa que debe Convocarse el Comité, integrado por sectores de la sociedad, no sectores del Poder Público y, aún cuando éstos pudieran participar en los Comités, los sectores de la sociedad deberían tener preeminencia, todo ello en acuerdo con el primer párrafo y con el ordinal 4 del artículo 187, según el cual, corresponde a la Asamblea: “organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.”

n) El Poder Electoral -según los artículos 294 y 295- se rige, entre otros principios, por el de participación ciudadana. El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrar el Consejo Nacional Electoral, “estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.” La integración del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo al artículo 296, contará con tres miembros postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano, designados por la Asamblea Nacional, con el voto de las dos terceras partes.

o) Participación en el manejo de la administración pública: la Administración Pública, de acuerdo con el artículo 141 “se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública...”

p) Participación de los pueblos indígenas: En un capítulo aparte, el constituyente reconoce la importancia de los pueblos indígenas y sus derechos. Así, se reconoce el derecho “a la participación política”, garantizando el Estado la representación indígena en la Asamblea Nacional, cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales que tengan población indígena (artículo 125); en materia de propiedad de la tierra, el artículo 119 establece que: “Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras”...; asimismo tienen derecho, según el artículo 123, “a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable.”

6. *La participación en la defensa, reforma y creación constitucional*

La Constitución del 99 incorpora la participación ciudadana, tanto en la defensa de la Constitución como en su enmienda y reforma. Asimismo, introduce la figura de la Asamblea Nacional Constituyente, otorgándole iniciativa, entre otros, a los ciudadanos.

a) El deber del ciudadano –artículo 333- de colaborar en el restablecimiento de la vigencia de la Constitución. La participación constitucional del ciudadano –investido o no de autoridad- comienza con su obligación “de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia” de la Constitución, en caso de que ella dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por medio distinto al previsto en ella.

b) La iniciativa ciudadana en materia de enmienda constitucional (artículo 341): podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral y las enmiendas se someterán a referendo aprobatorio, a los treinta días siguientes a su recepción formal.

c) La iniciativa ciudadana en materia de reforma constitucional (artículo 342): podrá partir del quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral y el proyecto de reforma constitucional será sometido a referendo a los treinta días siguientes a su sanción, según el artículo 344.

d) La iniciativa para la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. Según el artículo 347 “el pueblo venezolano es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.” El quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, tendrá, entre otros factores, la iniciativa de su convocatoria

e) La obligación de desconocer cualquier régimen autoritario y violador de los derechos humanos: El artículo 350 se yergue como un muro de contención de tentativas dictatoriales y represivas. “El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.”

II. CONCLUSIÓN

Más que un balance, lo que tenemos es una interrogante. La gran pregunta que podemos hacernos, una vez reseñada la maquinaria participativa creada por la Constitución del 99, es: ¿Cómo funcionarán tantos mecanismos de participación? ¿Conjunta o separadamente? ¿Conducirán los referendos a una democracia plebiscitaria, estableciendo una relación directa entre los gobernantes y el soberano? ¿Las asambleas de ciudadanos se convertirán en gobiernos paralelos? Todas estas interrogantes quedan para ser despejados en la legislación correspondiente sobre la materia. Por todo lo señalado, es dable pensar que una de las leyes más importantes a ser implementada por la Asamblea Nacional, es la relativa a la participación ciudadana en el sistema político-institucional.