

CAPITULO 3

PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA

En esta sección analizaremos dos de las vías usualmente consideradas como conducentes a intensificar la influencia del electorado en el sistema político: la reforma electoral y la introducción de mecanismos de participación directa. Ambos, pero específicamente el primero, son insistentemente asociados al tema de la reforma del Estado en Venezuela, así como en la mayoría de los países donde se ha puesto en discusión la autonomía de la élite política.

Es precisamente por este hecho de ser las alternativas más frecuentemente propuestas como vías para la profundización de la democracia que nos parece conveniente centrar en ellas esta parte del trabajo.

1. PARTICIPACION POLITICA Y REFORMA ELECTORAL

Venezuela utiliza para la elección de sus cuerpos deliberantes el sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Los partidos o grupos de elec-

tores son los encargados de postular las listas de candidatos. El elector al votar selecciona un partido, pero no puede alterar el orden de los candidatos presentados por éste y mucho menos introducir nuevos nombres. Esta modalidad de la representación proporcional acentúa el poder de las direcciones partidistas frente a la comunidad ya que esta última se limita a apoyar una opción política sin poder determinar realmente quiénes son los candidatos más idóneos para representarla. La selección de los candidatos y el orden de colocación en las listas queda totalmente en manos de los partidos. En consecuencia, las oportunidades de elección o reelección de los aspirantes dependen mucho más del respaldo con que cuentan dentro de la organización a que pertenecen que del juicio de los ciudadanos sobre su actuación.

Con el fin de lograr una vinculación más estrecha entre el elector y el representante, haciendo a este último más dependiente de la evaluación que sobre él hagan sus representados, se ha propuesto la reforma del sistema electoral. La discusión ha girado en torno a dos alternativas: la de establecer un sistema electoral mayoritario (voto uninominal),²³ y la de mantener el sistema de representación proporcional adoptando la modalidad del voto preferencial (voto nominal).²⁴ Dada la importancia del tema y el hecho de que gran parte del debate sobre la reforma del Estado en Venezuela se ha centrado en la reforma electoral, nos parece conveniente considerar separadamente cada una de estas alternativas.

A. *EL SISTEMA MAYORITARIO*

El sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales consiste en que los cargos en disputa se eli-

23. En Venezuela, el sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales se conoce usualmente como "voto uninominal".

24. El sistema electoral de representación proporcional personalizada o voto preferencial se conoce usualmente en Venezuela como "voto nominal".

gen en distritos electorales individuales. Es decir, cada distrito electoral elige solamente un representante. Los partidos o grupos de electores presentan cada uno un candidato en cada circunscripción. Los ciudadanos al votar indican uno de ellos, y resulta electo aquél que obtenga mayor número de votos. Si se van a elegir doscientos diputados, obtienen los puestos los candidatos ganadores en cada uno de los doscientos distritos electorales en que se dividiría el país. En Inglaterra y Estados Unidos basta la mayoría relativa. En Francia, el sistema mayoritario utilizado hasta las elecciones parlamentarias de 1982, y ahora sustituido por la representación proporcional, requería la mayoría absoluta de los votos, si en algún distrito nadie lograba dicha mayoría se iba a una segunda vuelta en la que participaban sólo los candidatos que hubieran obtenido al menos el 12.5% de los votos en la primera vuelta. Si sólo uno, o ninguno de los candidatos lograba este porcentaje la segunda vuelta se realizaba con los dos candidatos mejor colocados. En la segunda vuelta la mayoría relativa era suficiente para ganar.²⁵

Hoy el uso del sistema mayoritario se reduce a las democracias anglosajonas, ya que en Francia ha sido sustituido por la representación proporcional para las elecciones de la Asamblea Nacional mediante las leyes No. 85-690 y No. 85-691 del 10 de julio de 1985.²⁶

El problema fundamental que presenta el sistema mayoritario, para quienes sostienen que las asambleas legislativas deben reflejar en su integración las preferencias del electorado,²⁷ es que no garantiza en absoluto tal objetivo,

25. G. Burdeau, *Op. Cit.*, p. 608. Dalloz; *Code Electoral*, París, Jurisprudence Générale Dalloz, 1984, p. 118.

26. Dalloz, *Op. Cit.*, p. 107.

27. El principio de que los cuerpos colegiados electos deben reflejar la composición política de quienes los eligen tiene en Venezuela rango constitucional. Está establecido no solo para las elecciones directas, sino incluso para la integración de las Comisiones del Congreso. Es de notar que este principio no ha sido realmente puesto bajo discusión en el actual debate, y, mientras se mantenga, no hay lugar para el sistema mayoritario, como veremos.

sino que por el contrario da origen a una clara sobre-representación de los partidos mayoritarios y tiende a la eliminación política de las minorías de los centros de decisión política, o, al menos, a darles una representación muy inferior a la proporción de la población que los apoya.²⁸ Un ejemplo de este efecto del sistema electoral mayoritario es el caso del Partido Liberal en Gran Bretaña; en los comicios para el Parlamento Europeo celebrados en junio de 1984, el Reino Unido eligió ochenta y un (81) parlamentarios por el sistema mayoritario en circunscripciones uninominales, la coalición del Partido Liberal y el Partido Social Demócrata obtuvo el 19.5% de los votos, sin embargo, no logró ningún puesto.²⁹ Vale la pena contrastar este hecho con lo sucedido en un país de representación proporcional como Italia, donde en los mismos comicios se eligieron también ochenta y un cargos al Parlamento Europeo. El Partido Socialista Italiano logró el 11.2% de los votos, que le produjeron nueve parlamentarios, es decir el 11.1% de los puestos.³⁰ Este extraordinario desfase entre la composición política del electorado y la de los representantes electos que ilustra el caso del Partido Liberal de Gran Bretaña, es característico en el sistema de voto uninominal y prueba claramente como este sistema reduce artificialmente, y en algunos casos hace imposible, la participación institucional de importantes sectores de opinión, menoscabando así gravemente el pluralismo político necesario para el adecuado funcionamiento de la democracia. Significativos grupos sociales son dejados al margen del sistema político, sin voz en los cuerpos deliberantes. Así pues, el voto uninominal no aumenta sino que restringe la influencia política de la comunidad en general frente a la clase dominante y los partidos con ella asociados.

28. M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ta. Edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1970, p. 158.

29. P. Jowett, "Great Britain", *Electoral Studies*, 3, 1984, p. 284.

30. G. Mazzoleni, "Italy", *Electoral Studies*, 3, 1984, p. 296.

Mediante este efecto de exclusión de las minorías el voto uninominal conduce, tal como lo indicó Duverger, hacia el bipartidismo,³¹ al cual aparece insistentemente asociado en la casi totalidad de los países donde aún se practica, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.³² Por ello, al contrario de lo sostenido por algunos de sus partidarios venezolanos, el voto uninominal no disminuye el poder de las organizaciones políticas aumentando el del electorado, sino que lo concentra en dos partidos.

La razón por la cual en los Estados Unidos puede hablarse de una influencia del electorado en la selección de los representantes mayor que en países como el nuestro, no es a causa del voto uninominal sino de las primarias que permiten a los simpatizantes partidistas escoger los candidatos. La diferencia la hace la presencia de un elemento de democracia interna en los partidos que está ausente entre nosotros. En el resto de los países de voto uninominal, con partidos de disciplina rígida y sin primarias, los candidatos son designados por las organizaciones políticas, y, está demostrado, además, que en ellos los electores al votar dan prioridad al criterio político sobre el personal. Los candidatos sin partido o anti-partido generalmente son ampliamente derrotados. La tendencia es a votar por el partido cuya política se prefiere aún cuando otro candidato aparezca individualmente superior. Esto, por lo demás, es perfectamente racional; para un partidario del socialismo será siempre preferible depositar el voto por un copartidario de dotes ordinarias y no por un superdotado fascista. La decisión electoral es primero que todo un problema de escoger entre opciones asociadas a intereses distintos o contradictorios, y, sólo en segundo plano, un problema de capacidad personal de los candidatos. Si yo deseo ir al Sur, siempre será mejor un automóvil que vaya en esa dirección,

31. M. Duverger, *Op. cit.*, p. 171.

32. La excepción sería Francia donde gracias al sistema de dos vueltas se han formado dos bloques de partidos en vez del típico bipartidismo.

antes que un avión que se dirija al Oeste. En resumen, es un mito, desmentido por la realidad de los países con sistemas electorales mayoritarios, la creencia de que este sistema “personaliza” la política y reduce el poder de las maquinarias partidistas.

En un país como Venezuela, donde dos (2) partidos predominan a lo largo y ancho del país, obteniendo conjuntamente tres cuartas partes de los votos, un sistema electoral mayoritario reforzaría aún más el bipartidismo dejando al margen de toda representación institucional a la cuarta parte del electorado. En algunos casos, especialmente a nivel de los organismos municipales, la aplicación del voto uninominal puede acabar no sólo con las minorías, sino también con toda oposición. Sería frecuente la situación en la cual el concejo quede totalmente en manos de un partido, con lo cual no es difícil predecir que los abusos y la corrupción, libres del más mínimo control político, se facilitarían aún más. Este control monopartidista de las instituciones municipales sería altamente probable porque lo usual en Venezuela es que el partido que gana unas elecciones lo haga en forma homogénea en todas las áreas del distrito correspondiente, lo cual le garantizaría la victoria en todas las circunscripciones electorales uninominales y en consecuencia se adjudicaría todos los puestos. Se puede tomar como un indicador el hecho de que en las elecciones municipales de 1984, Acción Democrática ganó todos y cada uno de los Municipios del Distrito Maracaibo, y en caso de votación uninominal seguramente habría logrado todos los cargos.

Para ilustrar un poco más las probables consecuencias del voto uninominal en Venezuela podríamos hacer el ejercicio de aplicar este sistema electoral a los resultados de 1983, tomando como distritos electorales uninominales las parroquias del Distrito Federal, los Territorios Federales y los Distritos Políticos de los Estados.³³ Es un ejem-

33. Consejo Supremo Electoral, *Elecciones 1983*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1984; pp. 47-500.

plo ficticio, no ajustado a lo que sería la nueva división político-electoral del país en caso de aplicarse un sistema mayoritario, sin embargo, nos parece suficientemente bueno para sugerir lo que pasaría a nivel de la Cámara de Diputados si se produce este cambio de fórmula electoral. Supongamos, pues, que los Distritos de los Estados, las Párrroquias del Distrito Federal y los Territorios Federales son circunscripciones electorales uninominales para la elección de Diputados al Congreso. En ese caso, en las elecciones de 1983 Acción Democrática hubiera obtenido 217 Diputados, COPEI 7, y los demás ninguno. Acción Democrática con el 49.9% de los votos habría logrado el 96.8% de los puestos. COPEI con el 28.68% de los votos habría tenido que conformarse con el 3.2% de los Diputados, mientras que el resto de los partidos, con el 21.42% de los sufragios, quedarían sin representación. Debe apuntarse que el actual mecanismo de los Diputados Adicionales no sería en absoluto capaz de corregir esta distorsión, como es por lo demás obvio. Nuestro experimento sugiere que un sistema uninominal produciría instituciones casi monocolors, muy cercanas al monopartidismo. La razón de este fenómeno es que, a diferencia de países como Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña, en Venezuela las preferencias políticas de distribuyen uniformemente en todo el territorio como lo evidencia el resultado electoral por distritos, de modo que quien gane en el país como un todo, lo haría también en la casi totalidad de las circunscripciones electorales uninominales, asumiendo así, por cinco años, un poder poco menos que incontrolado. O, en todo caso, mucho menos sujeto a la vigilancia de la oposición que el de ahora.

En resumen, nuestras objeciones a la implantación de un sistema mayoritario en Venezuela son las siguientes: a) excluiría a las minorías de toda participación institucional; b) en nuestro país daría origen a organismos monocolors donde la oposición no estaría representada; c) es mucho más proclive que el sistema de representación proporcional a darle mayoría absoluta en los cuerpos

deliberantes a quienes no la tienen en el país.³⁴

B. EL VOTO PREFERENCIAL

En cuanto al voto nominal, más propiamente llamado de representación proporcional personalizada o voto preferencial, es un método que permite a los electores determinar con sus votos no sólo los puestos que corresponderán a cada partido, sino también las personas que ocuparán dichos cargos. En la boleta de votación, junto a los símbolos de cada organización política, se coloca la lista de sus respectivos candidatos. Cada persona selecciona un partido y luego marca cuáles de los candidatos propuestos por dicha organización prefiere.

Este sistema de representación proporcional personalizada es el más difundido en Europa Occidental, y presenta diversas variantes.³⁵ En el caso italiano, por ejemplo, dependiendo de si se van a elegir menos o más de quince puestos, al elector se le permite señalar, dentro de la lista del partido por el que vota, tres o cuatro candidatos de su preferencia. Los candidatos que reciban mayor número de preferencias resultan electos para ocupar los cargos que correspondan a su partido en la circunscripción a que pertenecen.³⁶ Un problema de esta modalidad italiana es que no permite al elector señalar un orden entre sus preferencias, de forma que el resultado final puede no corresponder

34. Más aún, el sistema mayoritario no es extraño al caso de que un partido que pierde las elecciones en número de votos, sin embargo obtiene mayoría en el Parlamento. Así sucedió en las elecciones de 1981 en Nueva Zelandia. El Partido Nacional con 38.8% de los votos, logró el 51.1% de los puestos en el Parlamento. Por su parte, el Partido Laborista que ganó las elecciones con 39% de los votos, finalizó en la oposición a causa del sistema mayoritario. T. Mackie, R. Rose; "General Elections in Western Nations during 1981", *European Journal of Political Research*, September 1982, 3, p. 338.

35. A. Mc Laren Castairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London, George Allen and Unwin, 1980, p. 32.

36. *Ibid.*

realmente a la intención de los votantes. Esto aparece resuelto en el caso noruego donde los electores indican un orden de prioridad entre los candidatos a los que dan sus preferencias. La adjudicación de los puestos del partido entre los postulados se hace de la siguiente manera: el candidato con más preferencias para el primer lugar ocupa el primero de los puestos del partido; entre los restantes candidatos, aquél con más preferencias para primero y segundo obtendrá el segundo cargo, y así sucesivamente hasta cubrir todos los cargos que proporcionalmente correspondieron al partido de acuerdo a su votación.³⁷ El escrutinio es laborioso, pero está lejos de ser imposible como lo demuestra la experiencia europea, donde, por cierto, no se usan máquinas electorales.

El voto nominal de introducirse en Venezuela ampliaría el marco de posibilidades que hoy tienen los votantes. Estos últimos asumirían, quitándole a los comités partidistas, la facultad de elegir a las personas que representarían al partido en los cuerpos deliberantes. Como resultado, podría esperarse que los candidatos electos se preocupen menos por complacer a las direcciones de los partidos y más por satisfacer a los electores. Por ésto, es indudablemente una reforma positiva.

Ahora, para que la introducción del voto nominal surta efectos beneficiosos debe hacerse dentro del marco de la representación proporcional, eliminando las distorsiones que hoy se producen en favor de los partidos mayoritarios,³⁸ o, al menos, sin aumentar dichas distorsiones ni menoscabar la proporcionalidad que hoy tenemos. Decimos ésto porque en el "Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal" presentado ante la Cámara de Diputados el 25 de enero de 1984 por la Fracción Parlamentaria del Partido Social Cristiano COPEI, se propone, en el artículo 22 del proyecto, el voto

37. *Ibid.*, p. 34.

38. J. E. Molina, "La Desproporcionalidad de nuestra Representación Proporcional", *Panorama*, 1 febrero 1984, pp. 5.

preferencial sin especificar su modalidad y para aplicarlo en distritos electorales de dos o al máximo tres cargos cada uno. Es conocido que la proporcionalidad de un sistema electoral está en relación directa con el tamaño de las circunscripciones electorales. Mientras menos cargos se eligen en cada circunscripción menor será la proporcionalidad y viceversa.³⁹ Reduciendo la magnitud de los distritos electorales a dos o tres cargos, como propone el proyecto comentado, se produciría un efecto parecido al del voto uninominal, es decir, se reduciría la presencia en los concejos a dos partidos, Acción Democrática y COPEI, eliminando a las minorías, y acabando en la práctica con toda representación proporcional.

Resumiendo lo dicho en relación al establecimiento en Venezuela de la representación proporcional personalizada podemos indicar que la misma constituiría un avance desde el punto de vista de la influencia política de los ciudadanos, por cuanto permite atemperar el peso de las burocracias partidistas sobre la representación parlamentaria. A pesar de ello, su efecto no sería muy grande porque, en definitiva, por sí sola no pondría fin al modelo de representación pura existente en el país. La reforma electoral en los términos arriba indicados aumentaría el poder de selección de los ciudadanos, pero no modificaría la autonomía de los representantes entre una elección y otra, ni tampoco otorgaría a los electores la facultad de tomar directamente medidas relativas a la política a seguir por el gobierno.

En realidad una reforma electoral no puede más que mejorar los mecanismos a través de los cuales se escogen los representantes, de modo que estos últimos reflejen más fielmente las preferencias políticas e individuales de los votantes. Para lograr que las decisiones del gobierno puedan ser controladas o dirigidas por el público se requiere algo más que una reforma electoral. Para lograr este objetivo

39. D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1975, pp. 114-125.

resulta necesario descartar el esquema representativo puro y moverse hacia la representación participativa.

2. LA REPRESENTACION PARTICIPATIVA

De las distintas vías para incrementar la influencia del electorado en las orientaciones políticas del Estado la que pareciera adaptarse mejor al esquema institucional existente en las democracias representativas contemporáneas es el referéndum. De los mecanismos conocidos para el control y dirección de los gobernantes por los gobernados es el más extendido a escala nacional y local entre las democracias modernas. El referéndum es utilizado con relativa frecuencia a nivel nacional no sólo en Suiza, donde forma parte de la vida política ordinaria, sino también en otros países como Italia, y existen experiencias recientes en otros Estados.⁴⁰ Lo mismo no podría decirse ni del mandato imperativo ni de la revocatoria. Además, como es conocido, si se quisiera hacer uso extensivo de estos últimos habría graves dificultades para su funcionamiento práctico. Por ejemplo, la revocatoria individual o *recall* no parece compatible con la representación proporcional.

El referéndum presenta la ventaja de que puede ser utilizado tanto para dirigir como para controlar la actividad de los representantes políticos. Para las tareas de control resulta idóneo el referéndum abrogativo, a la manera como se practica en Italia.⁴¹ Consiste en que un número determinado de electores puede solicitar se someta a votación popular una ley dictada por el Parlamento. De esta forma la colectividad tiene la oportunidad de dejar sin efecto las medidas tomadas por sus representantes en contra de la opinión mayoritaria de la población, con lo cual

40. Sobre el uso del referéndum en la Democracia Moderna puede consultarse: D. Butler, A. Ranney, "Referendums", *Op. cit.*

41. Camera dei Deputati, *II Referendum Abrogativo in Italia*, Roma, Camera dei Deputati, Segreteria Generale, 1981, p.p. 130-204.

aumentan las probabilidades de que el ordenamiento jurídico vigente cuente con el apoyo real, y no sólo formal del electorado, ya que este último posee la facultad de abrogar las normas con las que no esté de acuerdo.

El control mediante el referéndum abrogativo no tiene necesariamente que limitarse, como ha sido hasta ahora el caso en los países donde se ha aplicado, a la actividad parlamentaria sino que podría extenderse a los actos de efectos generales emanados del Poder Ejecutivo. Esto nos parece importante dado el creciente papel normativo de este último en las democracias modernas tanto por la vía de los decretos leyes, como mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria.

La función de dirección, es decir la de trazar los lineamientos para la acción del Estado puede canalizarse a través de la iniciativa popular vinculante, la cual permitiría utilizar el referéndum para dictar normas jurídicas en materias fundamentales. La iniciativa popular vinculante consistiría en que un número determinado de electores estaría facultado para proponer al Congreso la adopción de normas legales o constitucionales, según el caso, que de no ser sancionadas por el poder legislativo ordinario serían sometidas a referéndum. El procedimiento sería el siguiente: el número de electores fijado en la ley, debidamente identificados, presentan ante las Cámaras Legislativas un proyecto de Ley. Estas lo discuten sancionándolo, rechazándolo o proponiéndole modificaciones sustanciales. En los dos últimos casos el proyecto debe ser sometido al voto popular para que la comunidad decida si lo aprueba como fue presentado, lo rechaza, o lo aprueba con las modificaciones introducidas por el Congreso, si las hubiere. Este mecanismo permitiría a la comunidad imponerle a los gobernantes determinadas orientaciones políticas, fijarles prioridades para la acción gubernamental, y, en fin, contribuir directa y eficazmente a la dirección del país ejercien-

do realmente la soberanía que hasta ahora ha poseído sólo de nombre.⁴²

Combinando la iniciativa popular vinculante y el referéndum abrogativo la población podría adquirir poder de dirección y control sobre sus representantes. Podría darles orientaciones obligatorias y también dejar sin efecto medidas impopulares. Por otra parte, un régimen de representación participativa de este estilo puede comenzar con una intensidad baja e ir desarrollándose a medida que la situación política sea propicia para ello.

En lo que respecta a Venezuela, la representación participativa pudiera implantarse primero a nivel del gobierno municipal, para lo cual no sería necesaria una enmienda constitucional y posteriormente, una vez arraigada allí, llevarla a nivel nacional modificando el procedimiento para la formación de las leyes previsto por la norma fundamental.

42. M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., p.p. 177.