

CAPITULO 1

REPRESENTACION Y PARTICIPACION EN VENEZUELA

Antes de comenzar nuestro análisis particular del caso venezolano resulta conveniente examinar, aún cuando sea en forma breve, la clasificación de las formas de gobierno atendiendo a la manera en que los gobernados participan en las decisiones políticas, o, en un lenguaje más tradicional, según el modo de ejercicio de la soberanía.⁴ Es conocido que de acuerdo a este criterio el gobierno puede clasificarse básicamente en representativo o directo, con algunas modalidades intermedias (semi-directo, semi-representativo).⁵

Gobierno representativo es aquél en el cual la orientación política del Estado es fijada, al menos predominante-

4. G. Burdeau, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid-Editora Nacional - 1981, p. 153.

5. H.J. La Roche, *Derecho Constitucional General*, 18a. Edición, Maracaibo - S.E. - 1983, pp. 250-263.

De los varios tipos en que tradicionalmente se clasifica a los gobiernos de acuerdo al modo de ejercicio de la soberanía en este trabajo consideramos los dos tipos básicos, y nos concentraremos particularmente en el

mente, por funcionarios electos. Dentro de esta categoría podemos a su vez distinguir tres tipos de gobierno representativo: puro, atenuado y participativo.

En el gobierno representativo puro los funcionarios electos tienen a su cargo la fijación de las líneas de acción a seguir por los poderes públicos a todos los niveles: nacional, local y regional. La ciudadanía se limita a la elección de estos funcionarios y carece de mecanismos institucionales para dirigir la actuación de estos últimos. Inglaterra puede ser considerada como un caso típico de representación pura. Fue precisamente un famoso parlamentario inglés del siglo XVIII, Edmund Burke, quien formuló de manera precisa la doctrina del mandato representativo y defendió ardorosamente la autonomía de los parlamentarios con respecto a sus electores, sentando así las bases doctrinarias del régimen liberal-representativo moderno.⁶ La doctrina de la representación pura forma parte de uno de los más importantes principios constitucionales británicos, nos referimos a la “soberanía del parlamento”.⁷ En virtud de este último postulado no sería admisible someter el parlamento a decisiones tomadas a través de referéndum.

gobierno representativo, que constituye, hoy por hoy, el elemento común y predominante de las democracias contemporáneas. Más que de gobiernos directos, semi-directos o semi-representativos nos parece preferible hablar –tal como lo sugiere Maurice Duverger– (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ta. Edición; Barcelona, Editorial Ariel, 1970; p. 124), de elementos de gobierno directo, semi-directo o semi-representativo que se incorporan en los esquemas representativos para profundizar más o menos intensamente, según el caso, el grado de influencia de la ciudadanía en las decisiones políticas. Tomando como criterio la intensidad en que se incorporan y utilizan estos elementos se ensayarán una clasificación de las democracias representativas modernas. Los modelos semi-representativo y semi-directo, de la clasificación tradicional, corresponden aproximadamente, y de acuerdo a la intensidad con que se usen los mecanismos de decisión directa o de dirección sobre los representantes, a los aquí denominados gobiernos de representación participativa o gobierno directo atenuado.

6. A.H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London-George Allen & Unwin - 1964, pp. 28-30.
7. J. A. G. Griffith, T. C. Hartley, *Government and Law*, London - Weidenfeld and Nicolson - 1981, p. 8.

Por ello, en las raras ocasiones en que éstos tienen lugar se les dá, al menos formalmente, un carácter consultivo y, por consiguiente, sus resultados no son vinculantes.⁸

En la representación atenuada, también son los gobernantes electos quienes toman la mayoría de las decisiones políticas, pero se introducen elementos de participación directa aún cuando su utilización depende de la voluntad de los órganos del poder público. Como ejemplo de esta modalidad podemos mencionar a Francia. En este país la población puede ser llamada a participar directamente en la resolución de problemas políticos de importancia, pero dicha participación está supeditada a la voluntad del Presidente de la República, y no puede ser impulsada por los electores mismos. Dice el artículo 11 de la Constitución de la Quinta República Francesa:

*El presidente de la República puede, a proposición del Gobierno durante las sesiones del Parlamento o a proposición de ambas Cámaras, publicadas en la Gaceta Oficial, someter a referéndum cualquier proyecto de ley que concierne a la organización de las autoridades públicas, la aprobación de acuerdos de la Comunidad o se refiera a la autorización para ratificar un tratado que, no siendo contrario a la Constitución, afectaría el funcionamiento de las instituciones públicas existentes.*⁹

En el gobierno de representación participativa los órganos representativos siguen siendo el lugar donde se toman la mayor parte de las decisiones políticas, pero la población tiene la facultad de asumir por sí misma esta función a través de la iniciativa popular o el referéndum abro-

-
8. V. Bogdanor, *The People and the Party System.*, London, Cambridge University Press, 1981, p. 77.
 9. S. E. Finer, *Five Constitutions*, Middlesex-Penguin Books - 1979, p. 285. La traducción al español de la versión inglesa es del autor del presente trabajo.

gativo.¹⁰ En esta modalidad, el grado de participación varía según la intensidad con que sean usados estos mecanismos, los cuales abren las puertas para una efectiva labor de dirección y control por parte de los gobernantes sobre los gobernados. La diferencia entre la representación atenuada y la representación participativa es que en la segunda los electores están facultados para poner en funcionamiento por sí mismos el proceso de la participación directa, mientras que en la primera no. Cuando esta facultad no está presente la participación directa es un mecanismo de consulta voluntaria y no un instrumento efectivo de dirección y control a través del cual se ejerza la soberanía popular. Suiza e Italia, aunque más el primero de estos dos países, se acercan a las características aquí indicadas como correspondientes a este tercer tipo de representación. Los elementos de democracia semi-directa en Suiza son bastante conocidos y no resulta necesario detenernos en ellos,¹¹ en cuanto a Italia, es sólo a partir de 1974 que el referéndum abrogativo, previsto en la Constitución de 1948, es puesto en práctica. A partir de ese primer referéndum sobre el divorcio, este medio de participación ha venido aplicándose con relativa frecuencia hasta el punto de que, luego de Suiza, es la democracia europea que más lo utiliza a nivel nacional. El referéndum abrogativo italiano consiste en que un número determinado de electores puede solicitar que una ley dictada por el parlamento sea sometida a consideración del electorado con el fin de dejarla sin efecto si así lo aprueban la mayoría de los votantes. Dice el artículo 75 de la Constitución de la República Italiana:

-
10. La iniciativa popular a que hacemos referencia es aquella en la cual un número determinado de electores está facultado para proponer un proyecto de ley, el cual debe ser discutido por el órgano deliberante. Si éste no lo aprueba, la proposición debe ser sometida a referéndum. Es decir que la decisión final queda siempre en manos de la colectividad. El referéndum abrogativo será explicado más adelante (p. 8).
 11. D. Butler, A. Ranney, *Referendums*, Washington D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 39-66.

Se realizará un referéndum popular para decidir sobre la abrogación, total o parcial, de una ley o de un acto con fuerza de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales.

No se admite el referéndum con respecto a leyes financieras o tributarias, de amnistía o indulto, o de autorización para ratificar tratados internacionales.

Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos con derecho al voto en las elecciones de la Cámara de Diputados.

La propuesta sometida a referéndum es aprobada si han participado en la votación la mayoría de los electores, y si es apoyada por la mayoría de los votos válidos.

La Ley determina el procedimiento para la realización del referéndum.¹²

Entre los temas sobre los cuales han versado los referenda en Italia tenemos, además del ya mencionado del divorcio, el financiamiento a los partidos políticos, la condena a cadena perpetua y el aborto.

Gobierno directo sería aquél en el cual la orientación política del Estado es fijada predominantemente por el electorado mismo. Aquí también sería posible distinguir, teóricamente hablando, entre modelos puros y atenuados de democracia directa según se deje o no un espacio importante para la actuación complementaria de instituciones representativas. Esta forma de gobierno es hoy en día un modelo cuya aplicación futura a nivel nacional no aparece como un hecho inminente en ningún país. Sin embargo, a largo plazo, entrando en el terreno de la utopía política, una acentuación radical de los elementos de decisión popular dentro de esquemas de representación participativa podría transformar estos últimos en gobiernos de democracia directa atenuada.

12. Camera dei Deputati, *Costituzione della Repubblica-Regolamento della Camera*, Roma - Camera dei Deputati Segreteria Generale, 1981, p. 33. La traducción al español de la versión italiana es del autor de este trabajo.

Tomando en cuenta esta tipología, y, particularmente, las diversas variantes del gobierno representativo, pasamos ahora a examinar el caso venezolano.

En Venezuela la propia Constitución Nacional se encarga de definir el sistema de gobierno cuando señala en su artículo tercero:

El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.

Esta opción por el sistema representativo es ratificada por el artículo cuarto del mismo texto, el cual expresamente indica que la soberanía se ejerce, no directamente, sino a través de gobernantes electos. Dice la mencionada disposición:

La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del poder público.

La Constitución venezolana no prohíbe expresamente el mandato imperativo como sí lo hacen, por ejemplo, las constituciones de España, Francia, Alemania e Italia.¹³

Sin embargo la ausencia de esta prohibición no obsta para que sea evidente que nuestros constituyentes adoptaron el modelo representativo liberal, es decir de autonomía para los representantes frente al electorado. Esto resulta de las dos normas anteriormente transcritas; en ellas se señala como modo de ejercer la soberanía la elección de los gobernantes, a los cuales no se les impone obligación alguna de someterse a directrices o programas de proveniencia popular. Es decir que la participación popular se limita, en cuanto a toma de decisiones se refiere, a la designación del Presidente de la República, los congresantes, diputados a las

13. En algunas constituciones modernas el mandato imperativo es expresamente prohibido, tal es el caso de España (Art. 67 de la Constitución), Francia (Art. 27 de la Constitución), Alemania Federal (Art. 38 de la Constitución), e Italia (Artículo 67 de la Constitución).

Asambleas Legislativas y concejales. Concluida la elección, la facultad de escoger las orientaciones políticas a seguir en el manejo del Estado escapa totalmente a la población, y es ejercida exclusivamente por los políticos.

En la práctica, en Venezuela el modelo representativo ha funcionado sin atenuantes reales a todos los niveles de los poderes públicos. En la Constitución y las leyes están previstas algunas instituciones para la participación directa de los ciudadanos, pero las mismas no han tenido ninguna incidencia real en la vida política del país. A continuación consideraremos estas instituciones tanto a nivel nacional, estatal y municipal.

En el ámbito nacional la Constitución contempla un caso de referéndum y también la iniciativa popular legislativa. El primero debe convocarse cuando se adelante una reforma general de la Constitución, tal como lo indica el artículo 246 de la Constitución Nacional:

Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento:

1o.— La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;

2o.— La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquélla. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;

3o.— Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes;

4o.- El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.

Nuestro texto fundamental no indica en qué consiste una reforma general y se limita a disponer un procedimiento para ésta y otro para la enmienda, sin definir ninguna de las dos. Tal definición, de acuerdo a la doctrina comúnmente acogida, podría formularse diciendo que la reforma general consiste en modificar aspectos fundamentales de nuestro régimen político, y la enmienda en introducir cambios no esenciales.¹⁴ En cuanto al procedimiento, existen varias diferencias, de ellas nos interesa destacar que en el caso de la reforma general la decisión final queda a cargo del electorado mediante referéndum, mientras que en el procedimiento de enmienda no hay consulta popular, sino ratificación por las Asambleas Legislativas. En resumen, sólo en caso de una revisión fundamental de nuestra Constitución está prevista la posibilidad de convocar un referéndum. Hasta ahora las dos revisiones constitucionales realizadas se han efectuado a través del procedimiento de enmienda, y parece haber consenso en nuestras élites políticas para interpretar lo más restrictivamente posible el concepto de “reforma fundamental”, a fin de poder utilizar el camino de la enmienda incluso para modificaciones de gran importancia, evitando recurrir al referéndum, al menos en el mediano plazo. En este sentido es pertinente citar al Dr. Rafael Caldera, fundador y máximo líder de la democracia cristiana venezolana, quien en un artículo sobre este tema escribió:

14. H. J. La Roche, *Op. Cit.*, p. 80. A.R. Brewer Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas - Universidad Católica Andrés Bello - 1982, pp. 167-170.

*Creo que a través del mecanismo de la enmienda pueden irse resolviendo muchas cuestiones importantes, por grande que sea su repercusión, y dejar para dentro de un tiempo más o menos largo la reforma general, cuando existan suficientes elementos en la realidad social y en la experiencia política que aconsejen la adopción de una nueva Constitución.*¹⁵

Así pues, con base en lo dicho anteriormente, resulta válido sostener que la previsión constitucional del referéndum no ha contribuido a darle a la población una participación política eficaz, y en nada altera la situación de gobierno exclusivamente representativo que ha caracterizado, y caracteriza a nuestro país.

La iniciativa popular a nivel nacional está prevista en el artículo 165 de la Constitución Nacional, según el cual:

Artículo 165.— La iniciativa de las leyes corresponde:

1o. A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras;

2o. Al Ejecutivo Nacional;

3o. A los Senadores o Diputados en número no menor de tres;

4o. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales;

5o. A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley.

Como vemos, la Constitución Nacional permite a veinte mil electores presentar proyectos de leyes ante el Congreso Nacional. Sin embargo, una vez presentado el proyecto los promotores pierden todo control sobre el mismo, y no pueden exigir la realización de un referéndum si el

15. R. Caldera, "Enmiendas y Reformas a la Constitución", en *Libro Homenaje a Manuel García Pelayo*, T. I., Caracas - Universidad Central de Venezuela - 1980, p. 123.

proyecto es rechazado o modificado sustancialmente por las Cámaras Legislativas. De modo que tampoco en este caso estamos en presencia de un instrumento que otorgue capacidad de decisión al electorado.

Pasando al ámbito del poder público estatal, puede indicarse que la autonomía de los Estados que forman la Federación Venezolana es mínima. En realidad, a pesar de que la Constitución califica al país de federal,¹⁶ Venezuela es un Estado centralista con algunos pequeños matices federales.¹⁷ Entre estos últimos se encuentra la supervivencia de parlamentos estatales (Asambleas Legislativas) pero con una competencia muy reducida, bastante inferior a la de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas Españolas o las Regiones Italianas.¹⁸ En todo caso, los órganos del poder público estatal en Venezuela responden al modelo representativo puro sin que estén previstos mecanismos para la decisión directa de asuntos por el electorado, o para que éste dirija imperativamente a los gobernantes.

En cuanto al gobierno municipal, la Ley Orgánica del Régimen Municipal, dictada en 1978 y reformada en 1984,¹⁹ contempla algunos procedimientos para la participación popular en los asuntos públicos: los cabildos abiertos y la iniciativa popular en sus modalidades propositiva y abrogativa.

-
16. La Constitución Nacional en su artículo 2 dice textualmente:
"La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución".
 17. T. Chiossone, "Constitución Centralista con Ribetes Federales", en: Varios Autores, *Estudios sobre la Constitución*, T. I., Caracas - Universidad Central de Venezuela - 1979, pp. 207-234.
 18. A pesar de que las comunidades regionales de estos países tienen una autonomía muy superior a la de los Estados Venezolanos, ni Italia ni España se autocalifican de federales. Son Estados Descentralizados donde la norma fundamental de las comunidades regionales es un estatuto dictado por el poder central y no una constitución como es característico en las Federaciones.
 19. Las modificaciones introducidas en 1984 se refieren a aspectos menores, y no afectan en absoluto los mecanismos de participación.

Los cabildos abiertos están previstos en el artículo 147 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, que dispone:

Artículo 147.— Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiéndose, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc., de la comunidad.

De este artículo se puede inferir, y así lo ha confirmado la práctica, que los cabildos abiertos son sesiones del Concejo en las cuales los ciudadanos pueden asistir e intervenir, pero con un carácter meramente consultivo. El público asistente tiene voz pero no voto, las decisiones quedan siempre en manos de los representantes. Cuando se han puesto en marcha, los cabildos abiertos han venido a constituir, simplemente, una oportunidad más para los concejales de justificar su actuación ante el electorado y, en algunos casos, en instrumentos que permiten al representante escuchar directamente la opinión popular sobre su gestión y los problemas del sector respectivo. Son, en el mejor de los casos, mecanismos de presión, y, en el peor, actos de propaganda política, pero de ninguna manera instrumentos de auto gobierno.

En cuanto a la iniciativa popular, la Ley Orgánica del Régimen Municipal autoriza a la colectividad a presentar proyectos de ordenanzas o a solicitar la derogatoria de éstas. En el primer caso se trata de lo que hemos llamado iniciativa popular propositiva, y, en el segundo, de la iniciativa popular abrogativa.

La iniciativa popular propositiva está prevista en el

artículo 151 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal:

Artículo 151.— Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Consejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

La iniciativa popular abrogativa se contempla en los artículos 152 al 155 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, según los cuales:

Artículo 152.— Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante sanción a toda o parte de ella.

Artículo 153.— La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de esta Ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea me-

nor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por ciento (20%) de los mismos.

Artículo 154.— Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 155.— La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciare dentro del plazo establecido en el artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la ordenanza objetada, si este fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

De las normas citadas resulta evidente que en ambos casos de iniciativa popular, propositiva o abrogativa, la palabra final la dicen siempre los concejales, por consiguiente, el esquema representativo no queda alterado en forma alguna. Se trata de mecanismos institucionalizados de manifestación de la opinión pública y de presión frente a los representantes políticos, pero sin llegar a otorgar a la colectividad la capacidad de decidir líneas de acción política vinculantes para los órganos del poder local. Debe señalarse además que ni los cabildos abiertos, ni la iniciativa popular han tenido una aplicación extensa. Por el contrario, su uso por parte de la población ha sido muy limitado, quizás precisamente por no conducir a decisiones que obliguen a las autoridades.

El carácter exclusivamente representativo del gobierno venezolano se ve reforzado por el hecho de que entre nosotros los elementos de este modelo, particularmente en lo que respecta a la autonomía de los representantes frente a los representados, se han hecho extensivos a las agrupaciones y movimientos sociales en que se organiza la población, tales como: partidos políticos, sindicatos, gremios profesionales, etcétera.

El caso de los partidos políticos es significativo porque la ley que los regula prevee la posibilidad de una participación directa de los afiliados en las decisiones que fijan la orientación a seguir por la organización. En efecto, el artículo cinco de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones dice:

Artículo 5.— Los partidos políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social; y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación. (Subrayado del autor.)

Esta posibilidad de participación directa de los afiliados no ha sido utilizada, excepto en lo que se refiere a la elección de los cargos directivos y de los candidatos del partido. Es decir que la intervención directa sólo ha tenido lugar dentro del marco de la representación pura, y aún así sólo esporádicamente, ya que la elección de las cúpulas partidistas y de los candidatos es en la mayoría de los casos un proceso indirecto.

Debemos destacar que, en Venezuela, la autonomía prácticamente absoluta de la burocracia partidista frente a sus afiliados, y frente al electorado en general, es un factor clave para configurar la poca influencia de los ciudadanos sobre sus gobernantes. Decimos ésto porque los partidos venezolanos se caracterizan por ejercer un control bastan-

te estricto sobre los parlamentarios. Estos últimos rara vez votan contra las orientaciones emanadas del partido al que pertenecen, lo cual plantea una situación que pudiéramos llamar de mandato imperativo de partido.²⁰ En estas condiciones, la manera como se presenta la participación de los afiliados en el seno de las organizaciones políticas es decisiva en cuanto al grado de participación política existente en la sociedad en general. El hecho de que el poder de decisión que detentan en Venezuela los afiliados de los partidos políticos frente a sus dirigentes sea realmente nulo, intensifica los rasgos representativos y no participativos de la forma de gobierno. Esto es así porque en una situación de mandato imperativo de partido, donde los representantes votan en cada asunto de acuerdo a las orientaciones de su organización y no a las del electorado o a las de su propia convicción, la mayor o menor influencia de los ciudadanos depende de la democracia interna de los partidos. En una situación como ésta el principal sujeto potencial de la participación política es el militante partidista. Si la mayoría de los ciudadanos estuvieran inscritos en organizaciones políticas, y estas últimas tuvieran un alto grado de democracia participativa interna, entonces pudiera decirse que a través de los partidos los ciudadanos alcanzan una incidencia real y eficaz en la dirección del gobierno. Pero, cuando alguna de estas condiciones no se da, el mandato imperativo de partido acentúa los aspectos elitescos del modelo exclusivamente representativo, al concentrar el poder en las cúpulas partidistas.

Resumiendo lo expuesto en este capítulo, podemos señalar que, dada la manifiesta ausencia en nuestra práctica política de decisiones populares sobre las orientaciones a seguir por el Estado, es perfectamente justificada nuestra afirmación de que Venezuela tiene un tipo de gobierno puramente representativo.

20. J. Kammler, "El Estado Social", en W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona - Editorial Anagrama, 1971; p. 112.