

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA

Isidro MORALES PAÚL

SUMARIO: I. *El proceso de transformación y cambio en el orden político.* II. *La democracia interna de las organizaciones políticas.* III. *La democracia participativa como respuesta.* IV. *Resumen y conclusiones.*

### I. EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO EN EL ORDEN POLÍTICO

Es evidente que el mundo experimenta un proceso profundo de transformación y cambio que ha barrido el modelo marxista-leninista cuestionando severamente su viabilidad como instrumento de solución de los problemas sociopolíticos y, al mismo tiempo, planteando serios cuestionamientos a los propios regímenes democráticos.

Presenciamos el surgimiento de un nuevo orden internacional o al menos de la segunda etapa del orden con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

#### 1. *Origen e importancia de las organizaciones políticas*

Es una verdad acogida sin discusión, el que los partidos políticos son organizaciones que coexisten con cualquier sistema político. En efecto, aun en los sistemas autoritarios se ha utilizado el mecanismo del partido único como instrumento destinado al control del poder.

Su existencia se remonta, si bien en forma incipiente, a la antigua Grecia, y en forma más desarrollada, en la Italia de los siglos XII a XV, con los güelfos y gibelinos. Pero fue en Gran Bretaña donde se instauró por vez primera un sistema de partidos políticos (los Whigs y los Tories), en la forma que los concebimos actualmente.<sup>1</sup>

Se debe a Duverger la observación de que “el desarrollo de los partidos parece ligado al de democracia, es decir, a la extensión del sufragio

<sup>1</sup> Véase al respecto Ayala Mora, E., *Los sistemas electorales contemporáneos en el proceso electoral ecuatoriano*, Quito, Tribunal Supremo Electoral, 1989.

popular y de las prerrogativas parlamentarias”.<sup>2</sup> Al respecto, es conveniente recordar que el maestro francés intentó detectar normas de comportamiento estables en las relaciones entre los sistemas electorales y el régimen de los partidos; en otras palabras, verdaderas leyes que, según su autor, demostrarán que:

1. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo;
2. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros;
3. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas.<sup>3</sup>

La doctrina y la práctica han evidenciado numerosas excepciones a dichas formulaciones habiendo correspondido a Giovanni Sartori su reformulación. Se trata en realidad de tendencias u orientaciones que corresponden a determinados supuestos y no propiamente de “leyes” en el sentido ordinario del término. El propio Duverger, en cierto modo, rectifica sus apreciaciones iniciales en su publicación “La Ley de Duverger: cuarenta años después”.<sup>4</sup>

Puede afirmarse que, en términos generales, la incorporación de las masas populares al proceso político latinoamericano se produce entre 1930 y 1950. En Brasil, por ejemplo, surge el movimiento varguismo (Getulio Vargas), en la Argentina, el peronismo (1945).<sup>5</sup> En Venezuela es a partir de 1936 cuando se inicia la era posdictatorial, legalizándose las partidos políticos e iniciándose un proceso de democracia incipiente.

No puede olvidarse, en modo alguno, el protagonismo de las organizaciones políticas en la etapa denominada de consolidación de la democracia. Se atribuye a Hans Kelsen el destacar, por vez primera, la naturaleza y funciones de los partidos como “órganos para la formación de la voluntad estatal en la democracia”.<sup>6</sup> En efecto,

los partidos políticos de oposición a estos regímenes militares desempeñaron un papel fundamental de convergencias, pactos y acuerdos que llevaron a definir su situación frente a las fuerzas militares y del retorno a la democracia [...] Todos estos hechos políticos, afirma el

<sup>2</sup> Duverger, J. M., *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 15.

<sup>3</sup> Duverger, *op. cit.*, nota I, pp. 171-172.

<sup>4</sup> *Cuadernos Capel*, núm. 27, Costa Rica, 1988.

<sup>5</sup> Véase al respecto *Evolución de los partidos políticos en América Latina (1920-1992)*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1992.

<sup>6</sup> Ramos Jiménez, Alfredo, “Crítica democrática de los partidos políticos”, en *Part. electoral. Programa de gobierno, clases y política*, Colección Cuatricentenario, Venezuela, C.S.E., 1989, p. 90.

citado estudio, contribuyen en la década de los ochenta al fortalecimiento, en cada país, de los partidos y de los respectivos sistemas de partidos integrados al poder organizado del Estado.<sup>7</sup>

## 2. *Los partidos políticos: fuentes de poder*

Constituye una afirmación admitida pacíficamente que los partidos políticos "son fuentes de poder". En efecto, la realidad política nos revela cómo las organizaciones se han transformado en instrumentos de poder, en agregados de voluntades políticas cuya sumatoria constituye un resultado muy superior al simple agregado de sus componentes.

Si lo examinamos desde el punto de vista de la toma de decisiones, es necesario distinguir entre los partidos contendientes en función del porcentaje de votantes que cada agrupación política controla efectivamente. Si se trata, por ejemplo, de un partido único, hegemónico, el mismo puede constituirse en la única fuente de poder. El caso extremo de esa modalidad lo expresa la situación en que el partido controla el Estado.

Gonzalo Fernández de la Mora ha señalado, al respecto, que "las decisiones ya no las toman los parlamentarios, sino los dirigentes de los partidos, que a veces operan en la sombra. Los partidos dejan de ser simples cauces electorales para convertirse en titulares del mando".<sup>8</sup>

La propia jurisprudencia de los tribunales venezolanos ha reconocido esa realidad, al expresar:

En la sociedad moderna el partido político tiende a convertirse, cada día más, en una fuente de poder, lo cual pareciera ser válido no solamente en los países de estructura democrática tradicional o representativa, sino también aquellos que se orientan de acuerdo con tesis o filosofías diferentes, en cuanto se refiere a la concepción misma del Estado (sentencia del 30 de enero de 1973, Sala Político-Administrativa, Corte Suprema de Justicia).

## 3. *Rango constitucional de las organizaciones políticas*

Los partidos políticos son instituciones o asociaciones políticas reconocidas, como otras muchas, por la Constitución, si bien de tal hecho

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>8</sup> *La partitocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, pp. 150-151.

no se deriva que sean organismos de poder político ni que sus actos puedan o deban ser dictados por autoridades administrativas.

La Corte Contencioso Administrativa (sentencia de 10 de octubre de 1990) al referirse al acto en virtud del cual la Dirección Política Nacional del Partido Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) revocó la decisión de la Comisión Electoral Nacional, consideró que se trata de “un acto general, sin ser normativo, en virtud de lo cual se ubica en el supuesto del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”.

La competencia de la Corte

no deriva de la calificación de sus actos o actuaciones como administrativas, sino por la afinidad entre los derechos políticos que puedan vulnerarse y la competencia de un órgano de la Jurisdicción contencioso administrativa, acogiendo así la tesis de la afinidad consagrada en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (sen. p. 22).

#### 4. Estado o sistema de partidos

Es necesario indagar la naturaleza y relaciones de los sistemas políticos que se fundamentan básicamente en los partidos y organizaciones similares, sin menoscabo de otras instituciones, de otras modalidades de asociación.

Se trata de atribuir a esas asociaciones de ciudadanos una participación decisiva en el proceso de formación y educación política. Ellos constituyen los vehículos principales de participación popular, verdaderos intermediarios entre el poder político y los ciudadanos. En este orden de ideas se convierten, como expresamos anteriormente, en verdaderas fuentes del poder político.

En algunos casos, los partidos políticos representan un papel de mayor relevancia en el aspecto político, llegando a convertirse en verdaderas superestructuras cuya expresión extrema radica en los casos en que el aparato del Estado está sometido al aparato del partido. No es el caso, sin embargo, de la mayoría de los modelos democráticos actualmente aplicados, en los cuales no predomina en sentido excluyente ninguna parcialidad política.

Ramos Jiménez<sup>9</sup> atribuye a los investigadores alemanes Richard Schmidt, Hernán Heller y Herberd Leibholz la concepción de la demo-

<sup>9</sup> Ramos Jiménez, A., *op. cit.*, p. 90.

cracia como la forma política que se expresa en *El Estado de partidos*, en el cual los partidos constituyen los medios de articulación de la voluntad política de los ciudadanos (Knot Lenk y Franz Neuman, 1980, pp. 28-33). Esta tendencia fue profundizada en Venezuela por Manuel García Pelayo, al referirse “a la organización y funciones del Estado democrático”.

Una afirmación del citado autor, de importancia particular y destacada, ha sido la aseveración de que

si la adhesión al pluralismo es un presupuesto de la competencia política de la democracia, los partidos conforman instancias del poder organizado del Estado cuyo objetivo no es otro que el de organizar e institucionalizar las oposiciones políticas, a fin de evitar las luchas y enfrentamientos violentos que los conflictos sociales provocan.<sup>10</sup>

##### 5. *Decadencia y cuestionamiento de los partidos políticos*

La actitud del electorado con relación a las organizaciones políticas ha venido fluctuando en intensidad y afecto. Nadie cuestiona la importancia histórica de las organizaciones partidistas como instrumentos esenciales de la estructura política, de la organización social, del sistema democrático de gobierno. No se trata, sin embargo, de los ataques ordinarios “provenientes de sectores sociales hostiles a la democracia”.<sup>11</sup>

No nos referimos, por supuesto, a los casos extremos, como ocurre en Arabia Saudita, donde “se ignora la institución partidista, ni a los casos de partido único típicos de la ex-Unión Soviética o de Argelia en que una sola organización se considera la encarnación exclusiva de la soberanía”.<sup>12</sup>

La cuestión está íntimamente vinculada a la concepción del electorado de que el sistema de partidos “no ha sido capaz de otorgar una respuesta adecuada a los problemas sociales básicos, lo cual ha generado un sentimiento común de frustración y descontento”.<sup>13</sup> Se considera, al propio tiempo, que “el clientelismo” ha imperado como forma política dominante conspirando contra la profesionalización, deteriorando la imagen y proyección de las organizaciones políticas.

<sup>10</sup> *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

<sup>11</sup> Véase al respecto, Meny, Ives, *Ideologies, partis politiques et groupes sociaux*, París, Fond. de Sciences Politiques, 1989.

<sup>12</sup> Ramos Jiménez, A., *op. cit.*, p. 91.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 302.

Al propio tiempo, es necesario tener en cuenta la pérdida de fuerza de la ideología en el comportamiento de los actores políticos y en especial de los partidos políticos. Se aprecia, asimismo, una clara tendencia a la pragmatización, todo lo cual ha deteriorado, con frecuencia, la capacidad de respuesta del sistema político.

Incluso el concepto de abstención ha sido vinculado a una pérdida de satisfacción derivada de la manera como los partidos interpretan las aspiraciones políticas y orientan las funciones gubernamentales. Y no nos referimos a los países en desarrollo con énfasis particular. En efecto, cerca del 40% de los italianos meridionales consideran que “la democracia no funciona en Italia, 64% es partidario de un partido único”, en tanto que un 52% considera que “los partidos políticos son todos lo mismo”. Eso explica, por ejemplo, que “el sur de Italia se caracteriza por una débil información, la ausencia de una verdadera participación, bajo nivel asociación política y sindical, desconfianza en las instituciones”.<sup>14</sup>

Lawson ha estudiado casos de fracaso de partidos políticos y el surgimiento inmediato de partidos de reemplazo; al efecto formula “dos hipótesis explicativas: 1) las organizaciones sustitutivas surgen porque los partidos sustituidos no fueron capaces de cumplir correctivamente sus funciones de conexión” entre electores y elegidos, 2) la supervivencia de las nuevas organizaciones dependerá de su capacidad de asegurar las necesarias conexiones en el sistema político.<sup>15</sup>

Guy Hermet en un brillante título “La peuple contra la démocratie”<sup>16</sup> profundiza sobre la naturaleza y características de las reacciones contra la democracia y sus instituciones, la nostalgia de autoridad, el antiparlamentarismo, etcétera.

No intentaremos en el presente trabajo, sin embargo, examinar en detalle las razones o motivos que explican o justifican tales reacciones o puntos de vista. Nuestro esfuerzo está destinado a indagar un aspecto específico, si bien esencial, de las relaciones internas entre los asociados: la democracia interna.

## II. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Nuestras reformas legislativas han admitido la necesidad de poner a tono las organizaciones políticas “con la aspiración general de una mayor

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>15</sup> Lawson, Kay, *When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations*, Princeton Uni. Press, 1988, p. 17.

<sup>16</sup> *L'espace du politique*, Paris, Fayard, 1989.

participación de los ciudadanos y de mayor transparencia en la captación y manejo de los recursos financieros”.<sup>17</sup>

El esfuerzo se orienta a dar mayor poder de decisión al militante, convertir a éste en el verdadero centro de las decisiones.

A tal efecto, se obliga legalmente a los partidos “a expresar la democracia interna, no solamente mediante una declaración de principios”, sino mediante disposiciones terminantes y claras. Creemos exagerada y hasta utópica la idea de transformar al militante en el dueño de las decisiones trascendentales, si bien no negamos la creciente importancia política de la masa partidista y de la necesidad de reconocerle una mayor participación en el proceso de toma de decisiones.

Por eso precisamente, el proyecto de Ley de Partidos Políticos de 1990 contiene disposiciones claras y terminantes sobre la normativa interna de las organizaciones políticas. En efecto, se ordena incorporar en los estatutos, los siguientes principios básicos:

A) Los métodos democráticos: 1) Tanto en caunto a su funcionamiento, 2) y toma de decisiones internas, 3) como en su orientación y 4) acción política.

El proyecto, en consecuencia, supera la dicotomía de métodos democráticos-vinculantes para la acción externa y prácticas ajenas al carácter democrático en el orden interno. La norma comentada ordena la aplicación de métodos democráticos en todo el ámbito de actividad. No se puede ser demócrata en un sector y no demócrata en otro.

B) La apertura de afiliación sin discriminación de etnias, sexo, credo religioso o condición social.

C) La participación directa o representación de sus afiliados, en la elección del gobierno del Partido y en la fiscalización de su actuación, y

D) El derecho de todo militante a ser postulado o postularse para los cargos públicos de elección popular.

En el capítulo II, relativo a las normas regulatorias de “la democracia interna de los partidos políticos” se desarrollan los anteriores principios, concretando los derechos y obligaciones de dichas agrupaciones.

En efecto, se establece la obligación de los partidos, de practicar y desarrollar internamente los principios democráticos. En tal sentido, deberán incorporar en sus estatutos:

- a) Normas que garanticen la actividad plural intrapartidista.
- b) La igualdad de oportunidades.

<sup>17</sup> Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, del 30 de abril de 1965.

- c) El régimen de asambleas.
- d) La alternabilidad en el desempeño de cargos directivos, con los periodos de duración de autoridades nacionales, estatales y municipales.
- Para dar cumplimiento a esas obligaciones, los partidos políticos están obligados a adoptar los procedimientos adecuados para proporcionar las garantías políticas, informativas, estructurales y funcionales.
- a) A fin de que los miembros del partido puedan participar en la elaboración y desarrollo de la línea política.
- b) En la elección de los miembros encargados de aplicarla, en su control y evaluación.
- c) Así como para que las opiniones minoritarias tengan no sólo oportunidad de expresarse, sino ser tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

Debemos destacar la obligación de realizar la elección de las autoridades partidistas, así como de sus candidatos a la presidencia de la República, gobernadores y alcaldes y dos terceras partes de sus candidatos a cuerpos deliberantes de todos los niveles por votación secreta y directa de la militancia de base o por votación de segundo grado.

### 1. *La necesidad de organizaciones democráticas*

La organización de los partidos políticos debe responder a la necesidad de conciliar, por una parte, la conveniencia de mantener la unidad del partido y, por la otra, que prive la voluntad de las mayorías partidistas sobre todo interés individual o grupal, si bien es indudable que “no puede existir una libertad irrestricta para participar en un partido ni para permanecer en él”.<sup>18</sup> Por eso se afirma que “los partidos deben organizarse en tal forma que sus órganos ejecuten su voluntad y no el partido la voluntad de sus órganos, como ocurre con harta frecuencia”. Debe quedar claro —afirma Rubén Hernández<sup>19</sup>— que la primacía de la unidad del partido sobre la individualidad de sus miembros no significa el dominio de un equipo director, sino la supremacía de la mayoría de sus bases.

Se afirma que la democracia interna debe abarcar los siguientes aspectos:

<sup>18</sup> *Democratización interna de los partidos políticos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Capel, 1991, pp. 68-69.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 68-69.

1. selección de las autoridades partidistas;
2. selección de candidatos a diferentes responsabilidades públicas, y
3. elaboración de la plataforma política.

Uno de los problemas fundamentales radica en el estudio “de la contradicción que se da entre la necesidad de dirección y participación de las masas en la conducción del partido”.<sup>20</sup>

Ya Robert Michels planteó la famosa “ley de hierro y la oligarquía”, esto es, la tendencia de las organizaciones a desarrollar, a concentrar todo el poder en las cúpides partidistas.<sup>21</sup> Hoy en día en Venezuela se le denomina “cogollos” a los pequeños grupos directivos y “cogollocracia” a su estructura directiva. A esta tendencia se ha enfrentado la tendencia legislativa destinada a establecer normas capaces de garantizar la llamada democracia interna de los partidos y, en general, a ampliar los mecanismos de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, lo que se ha denominado “democracia participativa”.

## 2. Esencia de la democracia interna

La cuestión fundamental radica en concretar el contenido y alcance de lo que se ha denominado la democracia interna de los partidos políticos. En primer lugar, la cuestión plantea una nueva materia de orden partidista, la regla de organización y estructura interna del partido, que debe reflejar, sin dar lugar a equívocos, la obligación de democracia interna que exige el artículo 114 de la Constitución venezolana y, por la otra, una cuestión no menos delicada, que radica en el alcance y medida en que el Estado ejerce o debe ejercer, el control de la legalidad, sea administrativo o jurisdiccional, sobre la exigencia normativa de democracia interna.

En efecto, algunos países han reaccionado contra la excesiva concentración de poder en las llamadas “cúpulas partidistas”.

Se exige, por ejemplo, transparencia en los procesos internos de elección de autoridades partidistas, que la selección de secretarios generales y otros funcionarios internos se realice mediante elecciones populares en las que voten todos los miembros del partido que previamente le

<sup>20</sup> Véase al respecto Ayala Mora, E., *supra* nota 1, pp. 20 y ss.

<sup>21</sup> *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorroutu Edit., 1972.

hayan dado su adhesión. “En Costa Rica, por ejemplo, el Partido Liberación Nacional tuvo la reciente experiencia de escoger, por medio de sufragio abierto, a la dirigencia superior de su movimiento femenino”.<sup>22</sup>

En Venezuela se ha ido avanzando en el proceso de democratizar las instituciones partidistas, si bien todavía persisten serios cuestionamientos, en especial de los niveles medios, en relación con la carencia de una genuina y transparente democracia interna en sus respectivas organizaciones.

Una de las manifestaciones de confrontación interna radica en la respetabilidad de las diferentes fracciones o tendencias dentro de una misma organización.

Aspecto no menos importante radica en las relaciones entre las autoridades partidistas centrales y las fracciones parlamentarias respectivas.

Con no poca frecuencia se han planteado serios enfrentamientos entre ambos niveles de decisión con relación al contenido y alcance del concepto de disciplina partidista y el ámbito de competencia de los diferentes mecanismos de decisión.

También los sistemas electorales tienen un grado de influencia sobre la democracia interna de los partidos. Como destacó Duverger, los factores fundamentales son: 1) centralización, 2) oligarquización, 3) relación dirigentes-parlamentarios y 4) cohesión.<sup>23</sup>

Es curioso destacar que los partidos políticos venezolanos nacieron con gran apego a las cuestiones ideológicas, “respondieron a grandes corrientes de pensamiento presentes en sus momentos genéticos y en buena parte gracias a sus ideas y valores”.

Sin embargo, se atribuye a la organización y el liderazgo el ser más importantes que la ideología, en el éxito de un partido político en una democracia pluralista. Al mismo tiempo, se ha señalado la tendencia a una pragmatización excesiva de los partidos políticos.

### 3. Control de los partidos políticos en Venezuela

El control de los partidos políticos y grupos electorales corresponde en Venezuela al Consejo Supremo Electoral, quien tiene competencia, conforme lo establecido por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, para:

<sup>22</sup> Hernández, Rubén, *op. cit.*

<sup>23</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Madrid, Ariel, p. 171.

a) decidir si quienes se presenten como personeros o representantes de los partidos tienen efectivamente ese carácter por haber sido designados de acuerdo con las normas estatutarias. El Consejo Supremo Electoral debe resolver si quienes se presentan ante él como autoridades legítimas de un partido tienen o no tal carácter, ateniéndose para ello a los elementos de juicio que reposen en sus archivos o que presenten los interesados, y a las normas estatutarias que rigen la organización y funcionamiento del mismo. En tales casos, el máximo organismo electoral actúa como un órgano administrativo llamado a aplicar a una situación de hechos las normas legales pertinentes (C.S.J. Sala Político-Administrativa, sent. 3-2-1970, caso Cruzada Cívica Nacionalista).

Pero, aparte de la competencia señalada, nuestro máximo organismo electoral ha carecido históricamente de atribuciones para conocer y ejercer el control de la legalidad de los actos internos de los partidos. En ese sentido se pronunció el Consejo Supremo Electoral con motivo del dictamen sobre la legitimidad del Comité Nacional de Acción Democrática en 1967.

No obstante, paulatinamente el máximo organismo electoral ha ido ejerciendo atribuciones que de alguna manera amplían y rectifican ese punto de vista. Ese fue el caso cuando se planteó al organismo la legalidad de una decisión del tribunal disciplinario del partido Cruzada Cívica Nacionalista (20-7-68), oportunidad en la cual se constató que la integración del citado Tribunal no se ajustaba a lo establecido por los estatutos de dicha organización política.

Como consecuencia de la citada verificación se consideró ilegal, por infracción de los estatutos partidistas, la decisión del tribunal disciplinario de la citada organización.

#### 4. *Control de la democracia interna. El caso MEP y la democracia interna de los partidos*

Al respecto, es necesario destacar la sentencia de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, con motivo de la acción autónoma de amparo intentada por candidatos a la secretaría y subsecretaría general del partido político Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) contra el comando político nacional de la citada agrupación. El fundamento de la acción fue el considerar que el mismo había violado los derechos políticos consagrados en el artículo 114 de la Constitución relativa al derecho de asociarse en partidos políticos para participar "por métodos

democráticos en la orientación de la política nacional". Los actores consideraron que

tales métodos democráticos fueron violados al ser invadida la esfera de actuación de uno de sus órganos fundamentales, como es la Comisión Electoral, toda vez que la Dirección Política Nacional decidió revocar la decisión adoptada por la Comisión (electoral) de paralizar el proceso electoral interno, con motivo de haber detectado una serie de irregularidades, al ordenar la depuración de los listados viciados y realizar la fijación de una nueva fecha para los comicios.

Ya la sentencia de 17 de octubre de 1988 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema había decidido que sólo pueden ser objeto de amparo los derechos y garantías constitucionales, e indicó los inherentes a la persona humana como los artículos 111, 112, 113 y 114, si bien señaló que los artículos 113 y 114 tienen como destinatario al legislador ordinario y no a los actores políticos. El magistrado René de Sola salvó su voto, considerando violado el artículo 114 de la Constitución, en lo relativo a la carencia de verdadera democracia interna en la organización.

El actor basó su solicitud de amparo alegando la violación en forma expresa y directa, del artículo 114 de la Constitución, que establece:

Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y actividades de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley.

Como puede apreciarse, el legislador venezolano no se limitó a establecer el supuesto de hecho relativo al derecho individual y colectivo de asociación para participar en la actividad política, derecho cuyo origen se remonta a la primera Constitución que promulgó la entonces incipiente República, en 1811, sino que le agregó un condicionamiento no sólo dirigido a la acción externa de las organizaciones sino a su proceso interno, a las relaciones entre los asociados. Por eso, la norma contempló la participación "por métodos democráticos en la orientación de la política nacional", y ordenó al legislador ordinario reglamentar la constitución y actividades de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley".

Es conveniente destacar que, del análisis realizado por la citada sentencia de la Corte Contenciosa Administrativa, se desprende que, según el artículo 114 de la Constitución, el derecho de asociarse en partidos políticos puede ser protegido a través del amparo constitucional, por cuanto el mismo implica: 1) la facultad de incorporarse a la militancia política; 2) la facultad de que sea aceptada tal incorporación si se llenan los requisitos que al efecto se señalen, ser venezolano y ser apto para el voto; 3) el derecho de que se garantice la aplicación de métodos democráticos en la organización y actuación de los partidos, y 4) el derecho a que se controle, a través de los medios administrativos y jurisdiccionales, el respeto a las garantías precedentemente enunciadas.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte entró a analizar los hechos denunciados y consideró que se violó el quórum reglamentario, exigido para la consideración de “cuestiones de alta política nacional o partidista”.

Tal circunstancia fue considerada como capaz de afectar

la democracia interna del partido, por las siguientes razones: *a)* porque se está ignorando la voluntad del órgano competente en la materia electoral; *b)* porque se está forzando la asunción de decisiones con base en una representación numérica que no llena el quórum reglamentario; *c)* porque se está sustituyendo la voluntad del órgano de control electoral por la del órgano de decisión política.

Posteriormente la Corte Suprema de Justicia revocó el fallo anterior, por considerar que el artículo 114 de la Constitución está dirigido al legislador, y en consecuencia no se trata de una norma que pueda ser violada en forma directa.

### III. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO RESPUESTA

Una de las vías de solución a los problemas planteados ha sido la conveniencia de profundizar la orientación participativa de los regímenes democráticos.

La democracia participativa ha surgido como una necesidad, tendiente a permitir una actuación más activa y sobresaliente de la voluntad popular en el proceso de toma de decisiones. Se trata, en efecto, de ampliar los mecanismos a través de los cuales la voluntad popular sea el factor decisivo en cuestiones fundamentales del acontecer político.

Es necesario, sin embargo, no caer en el extremo contrario, contemplando tal cantidad de casos en que sería necesario someter a la consulta popular, que lejos de ser factores de participación, armonía y paz pública, contribuirán a crear inestabilidad política permanente y, consecuentemente, graves perjuicios a la economía.

La participación de los ciudadanos en la actividad política es sinónimo de protagonismo. El ser humano, esto es, el llamado hombre-persona, es el protagonista de la participación. Pero esa participación, si bien tradicionalmente se ha entendido como participación política, ha superado ese ámbito restrictivo para abarcar una gama más diversificada y profunda de la actividad sociopolítica.

Se trata, en todo caso, de un derecho humano que es necesario analizar y precisar, a fin de configurarlo en medida similar a los derechos civiles y sociales.

En efecto, ya no basta hacer referencia en términos genéricos, a participación política ni es suficiente hacer referencia a la capacidad a elegir y ser elegidos. Es necesario revisar el ámbito y dimensión política del mandato que los electores confieren a los elegidos. En una primera etapa el elegido ejercía una representación de tipo genérico, sin vinculación directa ni dependencia del electorado. Hoy en día se ha abierto paso la tendencia a la elección nominal, la selección de los candidatos por nombre y apellido y no por listas elaboradas por las agrupaciones políticas acentuando, al mismo tiempo, el vínculo entre los electores y sus representantes.

### 1. *Las organizaciones no partidistas*

La orientación legislativa venezolana reconoce la importancia de los partidos como “los más importantes vehículos de participación electoral” o los considera excluyentes, si bien coincidimos en que parece “difícil demostrar que los movimientos sociales o los más-media han desplazado en el terreno electoral a la acción organizativa de los partidos”.

Persiste, sin embargo, la afirmación de que “al ser la oferta partidaria dirigida a amplios e incluso contrarios sectores de la sociedad, se reducen los atractivos hacia la afiliación política, que no encuentra ventajas inmediatas a este tipo de participación política activa”.<sup>24</sup>

Nuestras leyes contemplan asociaciones temporales, sin personalidad jurídica, integradas —de ordinario— por ciudadanos sin militancia parti-

<sup>24</sup> Capel, pp. 72-74.

disto, de carácter eminentemente transitorio y destinados exclusivamente a encauzar la voluntad política de una agrupación de individuos llamados grupos de electores.

No entraremos en el análisis del llamado fin de las ideologías<sup>25</sup> ni del fin de la historia que plantea Fukuyama.<sup>26</sup>

## 2. La democracia participativa en Venezuela

En Venezuela se ha avanzado en la aplicación de la democracia participativa. El proceso de cambio se inició con la elección directa de gobernadores de estado, superando la vieja mecánica de selección por el jefe de Estado, así como de alcaldes municipales.<sup>27</sup> Ese avance se acompañó con la figura del referéndum revocatorio o confirmatorio en caso de rechazo de las memorias y cuentas que deben presentar dichos funcionarios a las asambleas legislativas o a los concejos municipales de los estados (Ley Orgánica del Régimen Municipal). La consulta popular permite a la colectividad pronunciarse sobre la ratificación o revocatoria del mandato conferido a los citados funcionarios, lo cual permite una mayor participación de la colectividad en el proceso de toma de decisiones. Consideración particular exige el referéndum relativo a consulta sobre ordenanzas y otros asuntos de interés colectivo (artículo 175). La citada norma ordena al concejo o cabildo convocar a referéndum a los electores de las parroquias, municipios o distritos “a los fines de la consulta de las ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo, con excepción de la Ordenanza de Presupuesto y de las tributarias”.

El citado procedimiento forma parte de una serie de mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales.

Estos mecanismos de participación pueden clasificarse en tres grupos:

- a) los de participación política;
- b) los de participación en asuntos vecinales, y
- c) los de participación en defensa de los bienes.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Bel (1960) y Lipset (1960).

<sup>26</sup> Fukuyama, Francis, “End of History: so Misunderstood by so many”, *International Herald Tribune*, 15-12-89.

<sup>27</sup> La Constitución en su artículo 22 delega en el legislador ordinario la facultad de establecer la elección directa de los gobernadores de estado, facultad ésa que fue establecida en la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (*Gaceta Oficial* 4086 extraordinaria del 14-4-1989).

<sup>28</sup> Brewer, C., A. *et al.*, *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989. Estudios*, Caracas, Edit. Juríd. Venezolana, 1990, p. 143.

Similar objetivo se intentó con la elección directa de los alcaldes y el sometimiento a la consulta popular en caso de rechazo de la memoria y cuenta de esos funcionarios.

### 3. *La disciplina partidista*

El análisis de los diferentes supuestos nos pone de manifiesto la necesidad de establecer el contenido y extensión del concepto de disciplina partidista.

Por supuesto que, en primer lugar, es necesario determinar el alcance del concepto de representación política entendido como aquel que permite establecer “quiénes y bajo qué condiciones tienen derecho a gobernar y de qué manera desempeñarán su función gubernamental”.<sup>29</sup>

Partimos de la idea básica de que todo poder proviene del pueblo o de su equivalencia, de la nación o colectividad unificada. De allí que los poderes se ejercen en virtud de una delegación.

En algunos países, como los Estados Unidos y, hasta cierto punto, Colombia, predomina el vínculo político entre el congresista y sus representados directos, en tanto que en otros, como Venezuela, se exige una mayor respetabilidad de la llamada “línea partidista” que garantiza una mayor unidad del partido y homogeneidad en sus orientaciones políticas.

En Francia, la ordenanza real del 24 de enero de 1789 estableció que los poderes de los diputados debían ser generales, sin subordinación de los representantes a los *cahiers* (mandatos). Por eso, “en la sesión de los Estados Generales del 23 de junio de 1789 el Rey declaró nulas las limitaciones, prohibiendo todo mandato imperativo”.<sup>30</sup>

### 4. *La reforma electoral venezolana*

En Venezuela, se ha señalado que para las elecciones parlamentarias la circunscripción es estatal, pero el efecto en favor del fortalecimiento de este nivel se ha visto neutralizado por el hecho de que los estatutos de los principales partidos reservan para los organismos nacionales la posibilidad de alterar en forma sustancial las listas de candidatos.<sup>31</sup>

En cambio, se estima que la reforma que incorporó los circuitos electorales para la Cámara de Diputados y las asambleas legislativas contri-

<sup>29</sup> *Diccionario electoral*, Costa Rica, Capel, 1989, pp. 596 y ss.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 600.

<sup>31</sup> Molina Vega, José E., *El sistema electoral venezolano*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991, pp. 100 y ss.

buirá a tomar más en cuenta la opinión de los grupos regionales, en la medida en que exista voluntad política al respecto.

En igual sentido, los sistemas de listas cerradas y bloqueadas que imperaron en nuestro país hasta 1988, contribuyeron “a la acentuada oligarquización de los principales partidos políticos, reconocida ampliamente bajo la denominación de cogollismo”.<sup>32</sup>

Y asimismo, “han favorecido el predominio casi absoluto de las direcciones partidistas sobre sus fracciones parlamentarias, contribuyendo a la rígida disciplina, que ha sido característica de los partidos venezolanos”.

#### IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Los partidos políticos han sido importantes instrumentos de consolidación de los sistemas políticos democráticos y en especial como mecanismos de enlace entre gobernantes y gobernados.

2. Su importancia creciente en el sistema de partidos los ha constituido en verdaderas fuentes de poder, logrando con frecuencia un rango constitucional al reconocer que si bien no son órganos del poder público, ejercen una función pública de trascendental importancia.

3. Sin embargo, se aprecia una merma en el papel protagónico de los partidos políticos en los regímenes políticos democráticos, caracterizada por una ausencia de principios ideológicos para dar paso al pragmatismo y al clientelismo político, como aspectos sobresalientes de la actividad partidista.

4. Elemento esencial en el proceso de análisis de esa tendencia, radica en la democracia interna de los partidos políticos, esto es, en la determinación de la medida en la cual las organizaciones políticas son o no capaces de aplicar reglas de juego democráticos en las relaciones entre los asociados.

5. No menos importante es el esclarecimiento de la extensión y límite del control por el Estado de las organizaciones políticas, y específicamente del control administrativo y jurisdiccional de la democracia interna de los partidos.

6. Al propio tiempo, la ampliación y diversificación de los mecanismos de participación de los ciudadanos en el proceso de toma de deci-

<sup>32</sup> Torres Arístides, “Venezuela”, en *Simposio Sistemas Electorales Comparados*, Caracas, C.S.E., 1984, p. 63.

siones a nivel nacional, regional y local define la democracia participativa que surge como una respuesta válida al reto que se plantea a los sistemas democráticos de gobierno.

Por definición, una democracia sin participación es una contradicción conceptual.