

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE DE VENEZUELA

Introducción

Se atribuye al presidente Lincoln la definición ideal de democracia como “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Es sin duda la palabra *democracia* uno de los más disímiles conceptos de la terminología política. Al efecto, los gobiernos se esmeran en señalar que el régimen político bajo su mando realiza la frase famosa del orador de Gettysburg, y el hombre de la calle está tan familiarizado con la *democracia* que muy rara vez se siente obligado a tomarse el trabajo de escudriñar su exacta significación. Un profesor americano señalaba que el éxito popular de dicha palabra obedecía al hecho de ser una de esas que la semántica califica de palabras sin referencia. O sea, que no hay nada palpable ni preciso en ella, algo en que todos hayamos de pensar al pronunciarla u oírla. Se trata de una especie de lo que Gladstone llamó *saco conceptual*.

Dicha imprecisión es uno de los mayores escollos con que tropieza el estudioso, tanto más cuanto que en esta materia la imagen que se presenta no debe corresponder en forma alguna a apreciaciones subjetivas sino que debe apuntar a objetos diversos, aunque interpenetrados. A pesar del ancho margen que a la imprecisión deja el término, cabe afirmar que es uno el concepto inglés de la democracia, otro el americano, otro el francés, otro el español, otro el latinoamericano, otro el soviético, etcétera.

Por ejemplo, en el esquema inglés resalta el concepto de libertad. Los ingleses quieren identificar su democracia con la libertad de discusión. En el siglo xviii mister De Lolme afirmaba como la más grande ventaja de las leyes británicas “la libertad” en que dejan al pueblo para examinar y censurar la conducta del gobierno y de todos los que ocupan cualquier cargo público.

América refracta el contenido del régimen inglés. En los Estados Unidos no se centra la democracia en la libertad, sino que se hace girar en derredor de la igualdad. De allí que Alexis de Tocqueville, el esclarecido comentarista de la democracia en América, la considere como “un estado de cosas en el que existe una igualdad general de derechos y cierta analogía en cuanto a condiciones, pensamientos, ideales y oportunidades”.

En Francia, el sistema político que funda el siglo xviii se afirma sobre el principio de la soberanía nacional, mientras que en Suiza el tipo de democracia tiene una cepa más auténtica, la cual se remonta hasta el medioevo cristiano.

Asimismo, cuando el concepto esencial de la democracia se despliega históricamente, va dejando en sus trayectorias una estela de ideologías, procedimientos, sistemas e instituciones, que pueden llegar a ocultar el árbol que crece a su sombra, dando lugar a cierta confusión conceptual e institucional, muchas veces peligrosa para orientar los designios de las naciones y la filosofía misma en que se asienta su régimen jurídico.

Nuestro trabajo se orienta a demostrar:

- 1o. Que la democracia representativa establecida en la Constitución de Venezuela, está muy distante de la llamada democracia clásica.
- 2o. Que dentro del cúmulo de ideologías e instituciones que la democracia pluralista abriga, la colaboración de poderes desempeña descollante papel.
- 3o. Que la aventura del régimen democrático en el porvenir ofrece una visión optimista en cuanto a su cabal realización.

Las concepciones bipolares de la democracia

Durante el siglo XVIII se enfrentan dos concepciones de la democracia: una inspirada por Montesquieu y otra por Rousseau. La primera es individualista y liberal. Considera al poder político como una necesidad que puede ser peligrosa para la sociedad civil, y al pueblo como una colección de individuos o de grupos particulares que tienen libertades e intereses; derechos propios que deben defender contra los excesos y los abusos del poder. El objeto de las instituciones consiste en darle garantías a los miembros de la sociedad civil contra el poder político, ávido de violar sus libertades individuales o de suprimir sus derechos. Las normas institucionales se destinan a limitar el poder, y el mejor régimen es aquel que asegura la forma de hacer esta limitación por una organización práctica de la función gubernamental.

Según la tesis de Rousseau, es en la participación del poder que debe buscarse una definición positiva de la libertad política. Un ciudadano (o grupo) es mucho más libre cuando interviene en lo que llama Rousseau *la volonté générale*, con referencia a las decisiones del poder, que cuando la resiste, a condición de que esta participación sea el fruto de una adhesión consentida y no impuesta por la fuerza o la propaganda. La participación no excluye el control sino que tiende a determinar esta actitud del hombre con respecto a la sociedad civil y al poder político.

Actualmente en el mundo, dos bloques se disputan el carácter de democráticos. Su línea divisoria está bien definida: por un lado, la democracia soviética y las democracias populares que proceden de Marx. Del otro, las democracias de los países occidentales, en las cuales se expresa el pensamiento político tradicional, y en razón de tal circunstancia, se les atribuye el calificativo de democracia clásica.

Sobre la *democracia soviética* o del Este, se encontrarán muy breves referencias en este estudio, aun cuando conviene señalar que su originalidad es tan evidente que nadie osa discutir seriamente el carácter novedoso de la fórmula político-so-

cial que le sirve de soporte. Respecto a su pretensión de considerarse *democracia*, la utilización del concepto supone algo objetivo y valdría la pena inquirir quién puede arrojar la primera piedra en eso de detener el uso de los términos y frenar su impulso irreflexivo.

En cuanto a la *democracia occidental* de tipo representativo, si queremos precisar los caracteres de los gobiernos que merecen, en Occidente, el calificativo de democráticos, debemos expresar las observaciones siguientes:

a) Cuando se trata de regímenes políticos de tipo representativo, se atenúa necesariamente el carácter de gobierno para el pueblo, que exige una democracia ideal. Es verdad que los representantes son designados por el pueblo, controlados por el pueblo, y si el caso se presenta, revocados, o en todo caso, no reelectos por él; pero, de hecho, son los representantes quienes actúan cuando se constituyen en gobierno, o bien obligan a los gobernantes a justificar su acción cuando ellos componen el Parlamento.

Al efecto, debe observarse que estas modalidades de democracia semidirecta consagradas por el texto venezolano, pueden señalarse como paliativos o procedimientos para completar la acción de los representantes, aun cuando conviene advertir que no encajan en la verdadera tradición de la democracia occidental.

b) En Venezuela el régimen político supone la elección y designación de los dirigentes, mediante mecanismos que conducen a la discusión. Es decir, las elecciones son debatidas, ya que varios candidatos solicitan los votos de los electores. En consecuencia, se oponen unos a otros dentro de la accidentada ruta de toda campaña electoral.

Este sistema de la controversia, aplicado a los gobernantes y a los representantes, es una de las bases de la democracia occidental. Ello involucra la pluralidad de partidos políticos y el reconocimiento a los ciudadanos, no sólo del derecho de participar en la vida pública por su adhesión o no a la acción gubernamental, sino también por la capacidad de selección entre varios candidatos, partidos y programas. Se admite también la existencia de tensiones reales y durables considerándose que estas tensiones pueden ser aliviadas por el uso de procedimientos pacíficos.

c) En Venezuela hay un régimen político en donde los gobernados critican y enjuician ideológicamente la obra de los gobernantes. En efecto, la sociedad organizada como un todo, es un sistema de poderes que obra a veces en forma independiente, o entrelazando su acción. La expresión *poder político* marca el ejercicio de un control social efectivo de los gobernantes sobre los gobernados. Dentro de la comunidad social, el Estado constituye la organización dominante, o, en ciertos casos históricos, el complejo de factores prominente para el ejercicio del poder político.

Abordando desde este punto de vista, el Estado venezolano es un sistema político, y sabemos que la parte esencial de todo sistema político está constituida por los mecanismos y los órganos estatales destinados a conquistar, ejercer y conservar el poder. Podemos considerar actualmente a la democracia constitucional de Venezuela como un sistema político que tiende a realizar el equilibrio dentro de

la multiplicidad de factores sociales concurrentes. En cambio, bajo el régimen autocrático, es un solo grupo o persona el que detenta el monopolio del control social y del poder político.

La colaboración de poderes

El equilibrio de poderes es una de las características más sobresalientes de la democracia venezolana.

¿Qué es el poder? En el léxico jurídico, el poder aparece con dos significaciones bien diferentes. En una primera acepción significa fuerza, es decir, dominación de un individuo o de un grupo sobre otro individuo o sobre otro grupo. El otro sentido que se le atribuye traduce la facultad que tiene el individuo para ejercer tal o cual actividad; es el poder que corresponde a una libertad o derecho subjetivo. Los derechos, las libertades, son poderes, facultades que se acuerdan a los individuos.

Desde el punto de vista político Duverger llama *poder* a un órgano gubernamental investido de una función determinada.

Conviene señalar, como lo hace Maritain, que si bien el poder puede ser objeto de distinciones, la autoridad es una. Este filósofo llama autoridad al derecho de dirigir y de mandar, de ser escuchado u obedecido por otro, y poder, a la fuerza de la cual se dispone y la ayuda mediante la cual se puede obligar a otro para escuchar y obedecer. El justo, privado de todo poder y condenado a la cicutá, no disminuye en nada su autoridad sino que la aumenta. El gángster o el tirano ejercen un poder desprovisto de toda autoridad.

Si descomponemos la organización gubernamental de la democracia constitucional en diversos elementos y definimos los lazos que unen a unos con otros, es indispensable examinar las diversas combinaciones que pueden formarse para diseñar la estructura conjunta del gobierno, después de considerarla en piezas separadas. Se llega así a diversos tipos de estructuras gubernamentales, ya que la evolución contemporánea ha modificado profundamente los esquemas tradicionales.

De aquí nace la clásica distinción reconocida por la Constitución de Venezuela, entre función legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. El problema que se plantea dentro de los mecanismos gubernamentales consiste en saber si deben confiarse estas funciones a órganos diferentes o reunir las en un solo gobernante. Y admitiendo la primera solución, si deben obrar de manera totalmente aislada, o conjuntamente. Al respecto, los autores señalan tres soluciones: la separación, la confusión y la colaboración de poderes. Las dos primeras son antagónicas, mientras que la última es de tipo intermedio y tiene un carácter más flexible que las otras.

La confusión o concentración de poderes escapa a toda consideración en este estudio. No creemos que encaje en la democracia constitucional. En cuanto a la separación de poderes, se ha considerado como un mito dentro de la democracia representativa. Eisenmann sostiene este punto de vista y agrega que dentro de la temática de Montesquieu no existe separación de poderes, sino combinación, fu-

sión, enlace de poderes. El punto esencial de esta demostración consiste en señalar que el Poder Judicial no es un verdadero poder: se trataría más bien de un poder invisible o nulo. Podemos discutir esta interpretación, pero se debe, al menos, reconocer que en las materias donde el juez no actúa sino como un código animado, Montesquieu ha puesto cuidado en dictar garantías no jurídicas sino políticas: basta observar que pone al juez a juzgar los delitos y los crímenes. Tomadas estas precauciones que tratan de transferir los efectos políticos que pueda traer lo judicial a órganos propiamente políticos, el resto queda como nulo. Nos encontramos entonces frente a dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo.

Esta distinción se interpreta dentro de la democracia, en sentido dinámico, es decir, en la perspectiva y control de la acción política.

El Ejecutivo se organiza por la acción, y su modo de expresión que le es propio, *la decisión ejecutiva*, está inmediatamente protegido por la acción. Pero, el Ejecutivo está obligado a justificarse periódica y públicamente ante el Parlamento que, aún dentro del régimen predominantemente presidencial de Venezuela, controla y vigila.

En cuanto al Poder Legislativo, puede también censurar al gobierno, no sólo por la deliberación que le es característica, sino también por la formulación de leyes aplicables al comportamiento social. En Venezuela, la Cámara de Diputados puede dar voto de censura a los ministros (artículo 153, numeral 2o.).

Desde este punto de vista, dentro de las técnicas constitucionales del presente, en donde la oposición, por la representación proporcional ocupa escaños en los cuerpos legislativos, se entablaría como un debate entre gobierno y oposición, en el cual la mayoría que sostiene a aquél se guarda muy bien de criticar su acción. En cambio, la oposición encuadra y se institucionaliza en la tribuna parlamentaria, de tal suerte que sin la institución del Parlamento no podría cristalizar. Y si tomamos en cuenta la práctica, podemos decir que la democracia occidental vale y se aquilata en la medida en que le acuerda un lugar de respeto a la oposición legítima y constitucional. En otras palabras, la democracia occidental, tal como la ha definido André Hauriou, puede considerarse como un diálogo equilibrado entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Mediante el régimen de colaboración se organiza un diálogo entre los poderes políticos, particularmente entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. No hay necesidad de insistir sobre este aspecto muy conocido en las instituciones políticas de occidente, pero podemos afirmar de manera muy general, que el derecho constitucional venezolano compendia y sintetiza la civilización del diálogo.

Las huellas de la orientación hacia el diálogo no son difíciles de encontrar en el constitucionalismo occidental.

En Venezuela, los mecanismos de la representación tienden a instituir un coloquio entre el elegido y sus lectores. En ese país, con régimen representativo, los elegidos visitan periódicamente a sus respectivas circunscripciones para tomar contacto con los electores, escuchar sus quejas y anotarlas en su *cahier de doléances*, evaluar los resultados de su acción política y la acción de la tesis contrapuesta. Es de lamentar que en Venezuela no exista el sistema de escrutinio uninominal,

muy superior al sistema de lista, ya que el primero establece estrechos entre el elegido y sus electores. Del mismo modo, en la perspectiva del diálogo, este sistema tiene innegables ventajas para el desarrollo del régimen representativo.

La pluralidad de partidos políticos tiende igualmente a instituir un diálogo entre los diversos intermediarios que hay entre el poder y los ciudadanos. Estas discusiones son favorables al desenvolvimiento de la libertad política. En los países donde rige el monopartidismo, la vida política se desarrolla, no bajo el signo del diálogo, sino bajo el signo de monólogo.

Equilibrio de poderes significa también gobierno moderado. La verdadera moderación dentro de una democracia no es ni la estricta separación de poderes, ni el cuidado y el respeto de la legalidad. Sería inútil afirmar que el despotismo es el régimen por el cual uno solo gobierna, sin reglas ni leyes o que el déspota aparece ante todo como príncipe o ministro que excede la ley y comete un abuso de poder. No es eso en el fondo lo que se cuestiona, pues todos sabemos de regímenes donde el despotismo medra a la sombra de las mismas leyes, sembrando las peores tiranías. La moderación no es el simple respeto de la legalidad. Es también colaboración de poderes. La famosa separación de poderes, en fin de cuentas, no será sino la división moderada del poder.

La lógica impecable de la democracia representativa une la soberanía del pueblo a la prepotencia del órgano legislativo. Toda la organización constitucional de la democracia clásica reposa sobre las técnicas de formación de la voluntad nacional, no por el pueblo sino por los órganos que hablan en su nombre.

El sabio aparato de frenos y de contrapesos que ideó Montesquieu y que llevó a tal alto grado de perfección la técnica constitucional norteamericana, la sutil etiqueta que preside el desarrollo de las reuniones parlamentarias, el sitio que se le asigna a la oposición minoritaria, el sistema bicameral, las enmiendas, las diversas modalidades del voto, todo esto tiende a franquear los umbrales de una voluntad que será efectiva al cumplirse los ritos y requerimientos correspondientes.

Existe una conciliación irreversible entre el Estado liberal y la democracia clásica de estirpe representativa.

Esta libertad sobre la marcha, de la cual goza el personal político, está dentro del espíritu de la democracia clásica, o como dice Condorcet "la sola obligación social consiste en obedecer a la razón colectiva del mayor número". Se habla a la razón, no a la voluntad. Es natural que la autonomía de los medios gubernamentales no haya podido subsistir sino dentro del clima de ficciones del régimen representativo al cual se refiere Kelsen, y que despoja al pueblo de toda posibilidad jurídica de hacer entender su voluntad. Para medir su impotencia, basta recordar la debilidad de las disciplinas sindicales sobre el plan político; la influencia de personalidades privando sobre los objetivos ideológicos, la pobreza en el apoyo popular a los partidos, etcétera.

Como anota Burdeau, esta manera de concebir la política dentro de la democracia liberal burguesa, conduce a hacer de ella una actividad de especialistas. Es decir, dentro de la ciencia política, la concepción clásica de la democracia se expresa, en cuanto a los fines del poder, en una doble dirección:

- a) La política es una actividad especializada;
- b) El papel del pueblo es de control, no de reivindicación.

La democracia clásica es una forma política que aspira a asegurar la coexistencia de dos aspectos esenciales de la libertad: la libertad-autonomía y la libertad-participación.

La *libertad-autonomía* se caracteriza por la independencia física y espiritual con respecto a las presiones exteriores, es como una manifestación cuya fuente reside en la naturaleza misma del hombre y se asocia a la idea de la dignidad humana.

En cuanto a la *libertad-participación* (libertad política), consiste en la prerrogativa que permite al individuo abarcar una materia más amplia. Es decir, se persigue el acceso a la democracia política por la técnica de la controversia que depura y tamiza la decisión estatal.

La subordinación de la libertad política a las exigencias de la autonomía individual constituye el fundamento esencial de la democracia clásica, por cuanto ella asegura la conciliación entre los derechos del hombre y la soberanía del pueblo.

Democracia pluralista y democracia clásica

Algunos autores pretenden establecer una identificación entre la democracia occidental contemporánea (democracia pluralista) y el sistema al cual la historia confiere el nombre de democracia "clásica". Es fácil de comprender, y como tal se respeta, el generoso sentimiento que inspira esta idea. Se discierne perfectamente la intención de asignar a las técnicas actuales de ejercicio del poder la tarea de proseguir la obra de regímenes cronológicamente anteriores, de servir a los mismos valores y de mantener a los ciudadanos como usufructuarios de un orden político que ha permitido la consagración de sus derechos cívicos, al mismo tiempo que el desarrollo de su autonomía personal. Sin embargo, todos estos aspectos no constituyen la esencia que define a un régimen. Un régimen no se consubstancia con una profesión de fe sobre su fisonomía general, sino también con su estructura y contenido, con su organización constitucional y, sobre todo, con su ideología. La filosofía política de carácter extrínseco que tienda a legitimarlo no será sino la expresión de una preferencia. Para que ella valga es imprescindible su liberación de toda tendencia estereotipada que sujete la acción gubernamental, y se conecte con el concepto de soberanía, con la determinación de su titular, con la distinción de los poderes públicos, y hasta con los procedimientos, aparentemente más formales, que se siguen en sus deliberaciones. La filosofía, las ideas y creencias que se tienen sobre una cosa constituyen como su fuerza motriz, mientras que las instituciones y las técnicas o procedimientos forman el aparato mediante el cual la ideología produce la acción política. Acierta Loewenstein, al afirmar que el ejercicio del poder político tiene como esencia una filosofía que no fundamenta una mera yuxtaposición de medios y fines sino una interdependencia o interpenetración, para utilizar las instituciones y las técnicas adaptadas a tales principios.

Denomina Burdeau democracia pluralista al tipo actual de democracia occi-

dental que aspira a liberar a la voluntad popular de una sociedad mediatizada, en la cual se amalgaman y a veces se enfrentan intereses y valores contrapuestos dentro de un orden que se considera deseable. Es pluralista porque considera normal la extrema variedad del medio social y político, y como lo más digno de respeto, la autonomía individual. Es pluralista porque dentro de la heterogeneidad y abigarramiento de la comunidad social tiende a fortalecer la integridad de la persona humana buscando, no la libertad, sino la liberación que lo sacuda de toda opresión. Porque no es suficiente el crear las condiciones exteriores de la libertad. Es necesario que el ser humano sea verdaderamente una persona libre. Desde este punto de vista la democracia pluralista supone un esfuerzo por elevar el nivel espiritual del hombre.

No basta tampoco con establecer la libertad en el dominio político, o sea en el terreno de la organización del Estado. Es necesario también extenderla a lo económico, a lo social y a las relaciones internacionales.

El pluralismo dentro de la democracia venezolana admite el pluripartidismo, considerado como sistema destinado a movilizar y a hacer cristalizar la opinión pública por la acción política. El texto constitucional recoge en su artículo 114 "el derecho de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional".

La ideología democrática se canaliza en la democracia pluralista a través de las instituciones y de las técnicas que favorecen la división del poder, así como de la publicidad más amplia que estimule la participación popular en la vida política. En otros términos, la ideología le da al sistema político una expresión institucional. Las ideologías encarnan en las técnicas dentro de la democracia pluralista. Por ejemplo, el sentido igualitario toma una forma institucional en la técnica del referéndum o de la representación propiamente dicha, la cual tiende a postular el sufragio universal. Al efecto, el artículo 111 dice que "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido 18 años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política".

La democracia pluralista ha sabido modelar sus procedimientos constitucionales sobre objetivos filosóficos que se distancian considerablemente de la teleología que inspiró la acción de la democracia clásica. Esta última es liberal y el ejercicio del poder se manifiesta en función del liberalismo. Nuestro régimen, con reservas y reticencias a veces, se proclama liberal, pero la organización y la práctica política no hacen posible el liberalismo sino bajo la forma de accidente. Aparece así una grieta entre las posibilidades del régimen y la atmósfera en la cual se busca mantener el desarrollo de la vida política. Por un lado, los gobernantes son conducidos a salvar los principios contra la voluntad del pueblo, que constitucionalmente es el único soberano y, por el otro, la voluntad del pueblo, derogando los principios, se ve obligado a ir contra el régimen.

¿Crisis de la democracia?

Se habla de una crisis de la democracia y abundante literatura se ha producido sobre el tema. Parece que las distintas maneras de concebir el régimen democrá-

tico y los vicios que su práctica descubre, pretenden hundirlo en un piélagos de confusiones tendientes a desajustar el ejercicio del poder.

El planteamiento fundamental podemos referirlo a lo que será la democracia en el futuro.

Si desplazamos un poco el problema o, más exactamente, si pasamos del continente al contenido y si nos interrogamos sobre el porvenir del régimen democrático en esta aventura de la democracia representativa, la respuesta es más compleja, pero finalmente puede ser optimista.

¿Por qué? El transcurrir histórico ha permitido a los pueblos de Occidente superar ciertas fallas de la democracia y llegar a fórmulas más conformes con las transformaciones sociales.

En efecto, la democracia representativa de tipo liberal y decimonónico ha venido titubeando en un maremágnum de problemas que han reclamado virulentamente su atención y ha buscado fórmulas gubernamentales tendientes a liquidar los anacronismos del régimen que le precedió. El derecho constitucional clásico, elaborado en Occidente, se presenta como un conjunto de reglas animadas de una incontestable coherencia lógica, la cual experimenta en la actualidad, y después de algunas docenas de años, distorsiones políticas, sociales, económicas y culturales muy distintas a aquellas que rodearon su génesis.

Se preguntan los autores si se trata de verdaderas innovaciones, de concesiones a modernas corrientes; o de retrocesos momentáneos; o bien, si estamos enfrentados a instituciones políticas enteramente nuevas, que se alejan progresivamente del derecho constitucional clásico.

Vivimos una democracia de transición. Una democracia pluralista que ha desplazado el principio de la separación de poderes para dar lugar a la colaboración, tal cual como se expresa en el artículo 118 de la Constitución venezolana: "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaboran entre sí en la realización de los fines del Estado. En la historia las transiciones son largas, y ello es una suerte para nuestra democracia actual. Por eso hay que tomar conciencia de ella y asignarle la posición axiológica que merece."

El empuje democrático es inexorable. No nos corresponde indicar ahora el sentido de esa evolución y la amplitud de la misma, tal cual como se desarrolla a nuestros ojos. Sin embargo, todo parece anunciar que lo esencial de la democracia será preservado y mejorado.

Si existiera un pueblo de dioses, decía Rousseau, se gobernaría democráticamente. Dentro de la ortodoxia del gobierno puede que la democracia represente un ideal, pero mientras exista en los hombres la convicción de atar su destino a ese ideal, mientras vibre en lo profundo de nuestro ser la confianza en lo humano, en tanto que espiritual, como raíz y esencia de todos los quehaceres sociales, ella no perecerá.

Humberto J. LA ROCHE