



Toda salida institucional a la grave crisis de gobernabilidad del país pasa por mecanismos de consulta ciudadana: esta máxima es el eje de múltiples propuestas y recomendaciones, planteadas tanto por sectores oficialistas como de la oposición o por facilitadores internacionales. Pero de la máxima o regla general a la concreción política y social hay un largo trecho en el que afloran profundas divergencias. De allí la necesidad, utilidad e incluso urgencia, de revisar algunas condiciones e implicaciones de posibles agendas de consulta ciudadana.

La Constitución establece tres formas básicas de consulta ciudadana: las elecciones para los poderes ejecutivo y legislativo en los diferentes niveles de gobierno, los referendos (consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio) y la participación ciudadana en la designación de los integrantes de los poderes judicial, ciudadano y electoral. Las consultas ciudadanas que han sido propuestas por los más diversos sectores se inscriben en todas estas formas e incluyen desde la anticipación de las elecciones presidenciales, referendos dirigidos a consultar a los ciudadanos si el presi-

dente debe continuar en el poder o no, a revocar su mandato o a enmendar la constitución para recortarlo, hasta la designación de nuevas autoridades de los tres poderes cuyos integrantes actuales carecen de legitimidad de origen. Para revisar las implicaciones de tales propuestas es preciso examinar las dos modalidades fundamentales del principio democrático consagradas en la Constitución, a saber: la democracia directa y la indirecta.

Democracia plebiscitaria y democracia representativa

Según el preámbulo de la Constitución – que refleja, también, el discurso oficial en materia de teoría democrática – la democracia venezolana es participativa y protagónica, modo considerado superior al indirecto o representativo, pues el Art. 5 establece un orden jerárquico del ejercicio de la soberanía popular al nombrar el modo directo primero y por encima del indirecto. De esta circunstancia se deduce que el constituyente consideró que la democracia representativa era deficitaria frente a la

Consultas ciudadanas para

salir de la crisis

Friedrich Welsch

"verdadera" democracia de carácter plebiscitario, pero que se vio obligado a incluirla dada la dificultad práctica que ésta afronta en un Estado moderno que requiere decisiones frecuentes, rápidas y complejas.

Sin embargo, tal supuesta superioridad de la democracia directa no es sólo cuestionable desde la perspectiva práctica, sino también desde la teórica.¹

- Primero, porque no se puede establecer, en forma general, que el individuo está mejor si es gobernado por mayorías variables de sus conciudadanos en lugar de representantes electos.

- Segundo, porque tales mayorías circunstanciales no pueden ser responsabilizadas institucionalmente de sus actos.

- Tercero, porque el plebiscito o referendo no es la manifestación de una voluntad ciudadana o popular pre-existente, sino el resultado de un proceso de formación de voluntad cuyos elementos constitutivos tienen carácter representativo, dado que las opciones de tales consultas no son determinadas y formuladas por el pueblo, sino necesariamente por grupos que representan intereses más particulares que generales.

Conviene también, en este contexto, recordar la sentencia weberiana acerca de la democracia plebiscitaria, "el tipo más importante de la democracia de jefes (Führerdemokratie)", en el sentido de que "es, según su sentido genuino, una especie de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados...".²

En la praxis constitucional, este dilema se resuelve invirtiendo la jerarquización de las modalidades de la democracia: el régimen político es una democracia representativa que concede amplio espacio a la modalidad directa. Visto así, la participación y consulta ciudadana se convierten en vías institucionales aceptadas, prácticas y ágiles para superar crisis de gobernabilidad provocadas por la erosión de legitimidad de los poderes constituidos.

Problemas prácticos de la consulta ciudadana

El principal problema práctico de la consulta ciudadana como forma de superación de crisis de gobernabilidad es la falta de regulación más detallada de los principios participativos consagrados en la Constitución. Desde su instalación hace ya más de dos años, la Asamblea Nacional ha sido poco efectiva en la elaboración de leyes regulatorias del poder electoral y los procesos electorales y referendarios. Ante la ausencia de tales regulaciones adaptadas a las innovaciones participativas de la constitución, se tiene que recurrir a leyes que se ajustan a la constitución derogada, causando disputas interpretativas estériles y erosionando aún más la menguada confianza del ciudadano en las instituciones públicas.³ Además del problema regulatorio general, existen también

otras implicaciones prácticas de las diferentes formas de consulta ciudadana que revisaremos a continuación.

Implicaciones de los procesos electorales

Aparte de la urgencia de la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE), cuya falta afecta todas las modalidades de participación (el anteproyecto respectivo fue incorporado a la agenda legislativa), es necesario destacar la imperiosa necesidad de contar con una estructura legal y administrativa coherente y perfeccionada para los procesos electorales. Esta incluye la Ley de Procesos Electorales y Referendarios, el Reglamento General Electoral y el Reglamento de Referendos. El anteproyecto de la LOPE reserva la elaboración de tales textos al Consejo Nacional Electoral que, a su vez, tendrá que ser previamente legitimado. La Ley de Registro Civil y Electoral forma también parte de esa estructura, al igual que la regulación de la propuesta fusión de los dos registros.

Es importante, además, que toda regulación legal y sublegal de los procesos electorales sea producto de negociación, con amplia base, a fin de mejorar las perspectivas de su acatamiento. Finalmente es deseable que las fuerzas políticas acuerden un código de conducta respecto de los procesos electorales.

Como es fácil deducir, la renovación completa del marco legal en materia electoral requerirá tiempo. Esto no implica necesariamente que no se pueda realizar algún proceso electoral o referendario antes de haber culminado el marco legal y sublegal, pues un código de conducta específico ajustado al momento podría sustituir transitoriamente esa falta.

En este contexto vale la pena recordar que no existen reglas ideales del juego electoral. No hay fórmulas que, como tales, son mejores o más democráticas que otras, ya que su aceptación depende más de tradiciones y aspectos de la cultura política específica que de elementos generales. Los esquemas de votación, escrutinio y transformación de votos en escaños son, como dijo Nohlen, fórmulas de poder⁴.

El principal problema práctico de la consulta ciudadana como forma de superación de crisis de gobernabilidad es la falta de regulación más detallada de los principios participativos consagrados en la Constitución.

Como es fácil deducir, la renovación completa del marco legal en materia electoral requerirá tiempo. Esto no implica necesariamente que no se pueda realizar algún proceso electoral o referendario antes de haber culminado el marco legal y sublegal, pues un código de conducta específico ajustado al momento podría sustituir transitoriamente esa falta.

Implicaciones de los referendos

Instrumento por excelencia de consulta ciudadana, el referendo ha sido incorporado en una amplia gama de constituciones del mundo entero. En Europa, por ejemplo, han sido comunes y frecuentes los referendos sobre la participación nacional en alianzas de carácter político y económico. De allí que exista un cúmulo de experiencias que permite extraer ciertas lecciones.

El referendo es una modalidad de la teoría de elección social⁵. Ya Condorcet demostró que la probabilidad de que un gran número de decisores arribe a una decisión ajustada a sus verdaderos intereses es mayor que la media aritmética de las probabilidades individuales de acierto en este sentido. En otras palabras, en aquellos casos en que se pueda hablar con sentido de decisiones acertadas –que en materia política pueden ser difíciles de operacionalizar– la consulta ciudadana es un instrumento que asegura la calidad de la decisión.

Sin embargo, el teorema de Condorcet sólo funciona en situaciones binarias, es decir, cuando las opciones no son más que dos. En situaciones no binarias, se puede presentar la paradoja de Condorcet, a saber: una situación de tres alternativas apoyadas por proporciones similares de personas resultaría en que cualquier decisión plural sería contraria a los intereses de la mayoría.

El teorema y la paradoja de Condorcet demuestran la importancia de controlar la agenda de los referendos, es decir, la formulación de las opciones presentadas a la ciudadanía. No sólo es relevante el número de éstas, sino también su redacción y secuencia, según demuestra Noelle-Neumann⁶. En sondeos en los que la mitad de los entrevistados contestó la primera versión de la pregunta y la otra la segunda, siempre con contenido idéntico, se presentaron diferencias significativas. Se demostró que hay una preferencia para respuestas afirmativas, al igual que una clara preferencia para los argumentos localizados en la segunda posición. En consecuencia, la manipulación de la agenda referendaria puede contribuir a su éxito, por ejemplo, colocando una opción afirmativa en segunda posición.

Implicaciones de la participación en la selección de los integrantes de poderes

“Este país tiene las instituciones y la apariencia de una democracia, pero carece de sus normas y esencia”, dijo un observador de las elecciones peruanas del año 2000, manipuladas por Fujimori⁷. A los ojos de numerosos observadores, la situación de Venezuela no se aleja mucho de esta apreciación, dada la ilegitimidad de origen de los poderes judicial, ciudadano y electoral.

Entre los indicadores relevantes para medir y comparar la gobernabilidad hay dos que están indisolublemente vinculados con la credibilidad de los tres poderes antes mencionados, a saber, “voz y rendición de cuentas” y “firmeza del estado de derecho”⁸. La renovación de estos poderes, con mayor urgencia del electoral, es por ende una condición básica del restablecimiento de la gobernabilidad por la vía de procesos electorales transparentes. Para ello se impone recuperar la cultura de negociación y pactos entre todas las fuerzas políticas importantes, así como una clara definición de las organizaciones representativas de la sociedad distintas de los partidos políticos, a fin de deslindar las ONG auténticas de aquellas que son, más bien, “cuangos” u organizaciones cuasinogubernamentales. En la recuperación de esa cultura de negociación cobran especial importancia la ayuda y el monitoreo internacionales.

Fuentes de información adicionales:

Los lectores interesados en ampliar o profundizar estos aspectos relativos a la consulta ciudadana encontrarán información y datos interesantes, en buena parte con traducción al castellano, en los sitios siguientes:

- International Foundation for Election Systems en www.ifes.org: sistemática electoral, efectos políticos de sistemas electorales.
- International Institute of Democracy and Electoral Assistance en www.idea.org: estudios comparados que abarcan muchos países, indicadores de gobernabilidad.
- Las dos instituciones anteriores co-

operan en el proyecto “Administración y costo de elecciones/ACE” en: www.aceproject.org, que ofrece un amplísimo manual de sistemas electorales, su diseño e implicaciones.

Friedrich Welsch

Profesor Titular de la USB

Bibliografía

Hättich, Manfred y Ernst Benda (1995). *Demokratie*, en: *Staatslexikon*, Freiburg (Herder).

IDEA/Institute for Democracy and Electoral Assistance (2001). *State of Democracy: Trends from the Pilot Countries*. v. www.idea.org.

Kaufman, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción, en: *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2000, pp. 10-13.

Kornblith, Miriam (2001). *Confianza y transparencia de las elecciones en Venezuela. examen de los comicios del 30 de junio de 2000*, en: Carrasquero/Maingón/Welsch (eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, Caracas (CDB Publicaciones).

Nohlen, Dieter (1984). *Elections and Electoral Systems*, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Nurmi, Harro (1994). *Referenda in Representative Democracies*, ponencia presentada en el XVI Congreso Mundial de IPSA, Berlín.

Weber, Max (1922/1944). *Economía y Sociedad*, México (FCE).

NOTAS

¹ V. Hättich/Benda: 1187.

² Weber 1922/1944:II/215.

³ V. Kornblith 2001

⁴ Nohlen 1984:29

⁵ V. Nurmi 1994

⁶ Noelle-Neumann/Petersen 1998:193ss.

⁷ IDEA 2001:28

⁸ V. Kaufman/Kraay/Zoido-Lobaton 2000:11.