

DEMOCRACIA Y PLURALISMO EN VENEZUELA: PARTICIPACIÓN E IGUALES LIBERTADES POLÍTICAS¹

DEMOCRACY AND PLURALISM IN VENEZUELA: PARTICIPATION AND EQUALS POLITICAL FREEDOM

Román Rodríguez Salón*; Sagrario Briceño**

*Profesor Titular de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela, Doctor en Ciencias Humanas, Catedrático de la Facultad de Derecho-ULA. romrosa@yahoo.com / **Profesora Titular de la Universidad de los Andes. Núcleo Universitario Rafael Rangel (ULA- NURR). Doctora en ciencias de la Educación. Investigadora CRIHES. Trujillo - Venezuela. E-mail: sagraprofeula@gmail.com

Resumen

Las instituciones democráticas recorren sendas oscuras. El reconocimiento de deficiencias en el uso de principios y controles del Estado constitucional hace necesaria, cada vez más, la integración de modelos institucionales de competencia pacífica e igualitaria por el poder político. La programación institucional pluralista, algunas veces marginada, representa parte de la reconstrucción requerida para hacer frente al surgimiento de factores ajenos a los principios constitucionales de la democracia representativa y constitucional, factores que son producto del incumplimiento de las promesas institucionales de la democracia en América Latina. De allí, la importancia del análisis de las reglas de juego y de la situación de los controles al poder político administrativo en el sistema institucional democrático venezolano: el cual se inicia, metodológicamente, con la descripción de algunas reglas constitutivas de juego democrático, construye una síntesis teórica sobre el pluralismo y, en fin, diseña una crítica pluralista a la actual situación política de la democracia en Venezuela.

Palabras clave: Pluralismo, reglas de juego, democracia, controles, Estado de Derecho.

Abstract

Democratic institutions through dark trails. Recognition of deficiencies in the use of principles and constitutional state controls necessary, increasingly, the integration of institutional models of peaceful and equal competition for political power. Pluralistic institutional programming, sometimes marginalized, represents part of the reconstruction required to cope with the emergence of factors external to the constitutional principles of democracy representative and constitutional factors that are the product of non-institutional promises of democracy in Latin America. Hence, the importance of the analysis of the rules of game and the situation of the controls to administrative power in the Venezuelan democratic institutional system: which is methodologically, begins with the description of some constitutive rules of the democratic game, builds a theoretical synthesis on pluralism and, finally, designed a pluralistic criticism of the current political situation of democracy in Venezuela

Key words: Pluralism, competency rules, democracy, controls, rule of law.

Recibido: 24/03/2012 - Aprobado: 05/03/2013

¹Este trabajo se desarrolla en el marco del Programa de Investigación: *Implicaciones Jurídicas del Derecho a la Igualdad en el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia en Venezuela*. Financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Tecnológico de la Universidad de los Andes, e inscrito bajo el Código: D-395-09-09-A

Introducción

La tortuosa marcha (teórica y práctica) del pluralismo político ha llegado a su final. Contrario a la evolución temprana del *gran expropiador* de la modernidad, el pluralismo de agencias y estructuras que debilitan al poder de las instituciones estatales al tomar parte de éste y utilizarlo a favor de intereses sociales específicos no tiene cabida ya en las democracias complejas contemporáneas, porque:

(...) el conjunto de automatismos re-equilibradores de las sociedades libres está en dificultades, en estado de deterioro en todas partes, aunque en distintas medidas. Por múltiples razones [...] la primera es que la mano invisible [...] sigue cada vez más a la mano invisible. La segunda razón es que todos los mecanismos político-administrativos de conversión de las demandas en decisiones sufren una sobrecarga [...] La tercera razón y la más importante es, en una palabra, la tecnología [...] el proceso tecnológico crea dependencias e interdependencias cada vez mayores y cada vez más interrelacionadas, dependencias e interrelaciones que a su vez aumentan tanto la fragilidad como la vulnerabilidad de todo el cuerpo social (Sartori, 1992, 270).

Se requiere de un nuevo sentido moderno, democrático y constitucional del pluralismo.

El oculto pero importante retorno del pluralismo anunciado entre otros por Sh. Wollin (1996) y Dahl (1997), parece responder bien a la *tragedia de las democracias de finales del siglo XX*: ávidas de soluciones para lograr los equilibrios suficientes entre grupos e agentes divergentes, las democracias intentan recuperar los principios de la teoría competitiva de la política. Urgidas de procesos de estructuración de *nuevos consensos sociales*, las clases políticas en la geografía de la política interna del mundo intentan recuperar la capacidad de mediación

y regulación de las instituciones políticas respecto a las divergencias estructurales, a fin de diluirlas dentro del sistema de administración estatal y, de ser posible, en el marco de una *política interna del mundo*.

La metáfora del *valle de lágrimas* recorre las nuevas sendas de la democracia (Quesada, 2008): autores como N. Bobbio (2003) analizan el problema que ha generado la formación de expectativas (promesas) sobre derechos políticos y bienestar de la era democrática y su consecuente incumplimiento histórico. Frente a esto, la organización de la vida política en base al *neopluralismo político* parece una solución viable. Epistemológicamente, la capacidad del individualismo posesivo (Macpherson, 1989) y de la *mano invisible del mercado* ha quedado desplazada por la incapacidad de estos para entender y comprender los límites colectivos de las instituciones. Esto se debe a que la teoría según la cual:

(...) el Estado se concibe como el aparato de la administración pública y la sociedad como el sistema de interrelación entre personas privadas y su trabajo social estructurado en términos de la economía de mercado [y, por tanto] la política [...] tendría ahí la función de amarrar los intereses sociales privados frente a un aparato estatal especializado en el empleo administrativo del poder político para alcanzar fines colectivos (Habermas, 1999, 231),

Queda corta de perspectivas frente a la miopía de administraciones estatales altamente discrecionales y frente a la contra-facticidad de una política racional y tecnocrática que integra las pluralidades corporativas y desplaza a las biografías particulares de los ciudadanos, achicando el tamaño de la esfera pública democrática.

Al final, las políticas del individualismo posesivo y del libre mercado con su áspero

intento darwiniano de promover la eficacia, crecimiento y empleo mediante la extinción del inepto, tienen también pocas posibilidades de lograr éxito. La estrategia de resucitar las fuerzas del mercado y alentar a cualquier precio los negocios, aparte de empeorar las condiciones ambientales, está basada en una premisa falsa. Supone que las firmas capitalistas privadas se apresurarán a ocupar la parte del mercado recién disponible, realizando inversiones y contratando a más empleados, restaurando así el crecimiento económico, el 'pleno empleo' y la estabilidad de precios (Keane, 1992).

Frente a estas políticas, calificables como neoconservadoras, las políticas de las mayorías históricamente des-orientadas por el flagelo de la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la asimetría social y política, en fin, des-orientadas por vivir en la periferia del sistema democrático, contratan la elección de un Estado que no negocia y, por ende, por reformas inmediatas que generalmente desestiman a la Constitución en busca de un impulso inmediato de *políticas públicas de reivindicación del pueblo*. Las *nuevas burocracias* integran un número mayor de ciudadanos como empleados sujetos a órdenes cada vez más discrecionales o como ciudadanos integrados a nuevas funciones *neocorporativas* del Estado paternalista que "resulta insensible a las secuelas restrictivas de la libertad que tiene la propia compensación practicada por el Estado social" (Habermas, 2000, 501). Analizar desde la perspectiva del pluralismo político las consecuencias de esta situación de las nuevas burocracias del Estado democrático contemporáneo desde el enfoque del pluralismo político se convierte así en un objetivo de la presente investigación.

En tal sentido, desde la perspectiva de los enfrentamientos entre *neoconservadores* y *neorrevolucionarios* que reivindican

los unos las políticas de libre mercado y otros las políticas de reivindicación de los desposeídos, los principios democráticos, el constitucionalismo y el pluralismo resultan accesorios, convirtiéndose en instrumentos marginales de una política pragmática vulgar. Contra tal confirmación fáctica, a la ciencia política y al Derecho le corresponde explicar e intentar recuperar el debate sobre el pluralismo en sociedades que se empiezan a organizar en base a los aportes de biografías particulares responsables y sobre la reconstrucción de esferas públicas cuyos nervios de organización y operatividades comunicativas no pueden encerrarse en políticas de encapsulamiento (Neuman, 1979) o en fórmulas de neocorporativismo economicista, y ello resulta una necesidad teórica y práctica de la democracia, pues por ir contra la inercia de las estructuras políticas históricas, las democracias deben ser formalmente estructuradas y normativamente creídas (Sartori, 1992), no desde perspectivas unívocas sino desde cosmovisiones plurales.

1.- La construcción del neopluralismo democrático

Una teoría política del pluralismo modificado o neopluralismo, distinta al corporativismo tradicional y al neocorporativismo de corte liberal, apuesta por diferenciarse de estos modelos de organización de la vida política en tres sentidos específicos: integra las divergencias al sistema institucional de la democracia y las media y suprime regulándolas a modo de infraestructuras particulares de diferenciación política; coloca especial énfasis en las reglas de constitución y ejercicio del poder político, asimilándolas como reglas constitutivas que organizan y operativizan la esfera pública democrática, a nivel nacional y local; retoma el núcleo problemático de la relación entre Estado y sociedad civil, en la forma de

constitución administrativa del Estado y de funcionamiento de responsabilidades compartidas entre los miembros de la sociedad, agencias y ciudadanos.

En primer lugar, ante la necesidad de proteger las iguales libertades de los ciudadanos, a modo de reducción progresiva de las diferencias de estatus y superación de las diferencias materiales que disminuyen la capacidad de representación de los ciudadanos, el pluralismo establece dos tipologías relacionales con la democracia: la organización de la esfera pública y la inclusión de principios de competencia política basados en reglas constitutivas del poder democrático. Sin embargo, a pesar del éxito posible, el pluralismo político no se encuentra exento de conflictos, contrario a ello:

(...) el advenimiento del pluralismo liberal, así como su permanencia, deben ser visualizados como una forma de intervención política en un terreno conflictivo, una intervención que implica la represión de otras alternativas [de organización de la vida política]. Esas otras alternativas podrían ser desplazadas y marginadas por la aparentemente irresistible marcha de la democracia liberal, pero nunca desaparecerán completamente y algunas pueden ser reactivadas [tal vez, lo serán en la medida en que la democracia liberal siga, como afirma N. Bobbio, incumpliendo sus propias promesas] (Mouffe, 1996, 189).

De tal forma que, al diseñar sus esquemas de diferenciación el pluralismo no queda exento de problemas y conflictividades:

(...) si, como Georg Simmel sugiriera en cierta ocasión, los intereses en la diferenciación son de hecho tan importantes que en la práctica producen diferencias donde no existe una base objetiva que las sustente, ¿por qué debería el reconocimiento de las diferencias ser un problema agudo?.. (Wollin, 1996, 151).

En la medida en que las diferencias que objetiva el pluralismo a modo de formalización de la vida política no encuentran sustento material, la vía formal de fundamentación queda despojada de toda su majestad y sobreviene el conflicto político y social; de ahí el margen de conflictividad inherente al pluralismo político.

En segundo lugar, las deficiencias de la libertad negativa que se establecen a razón de que “la democracia representativa, que es la única forma existente y practicable, es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía” (Bobbio, 2003, 33), deben ser compensadas con todas y cada una de las innovaciones de la *accountability* vertical, de la *accountability* horizontal y de la posibilidad de deliberación por acuerdo de responsabilidades compartidas (O’Donnell, 1996). Sin embargo, allende los programas constitucionales de democracia participativa, protagónica, deliberativa, horizontal, en América Latina y Venezuela, no se le solicita al ciudadano que participe de continuo en los asuntos públicos, ni que supere las barreras tecnológicas del proceso de construcción legislativa o de las funciones administrativas, sino que contribuya a mejorar la fiscalización de unas instituciones urgidas de soluciones a sus deficiencias, no técnicas, sino de información y de legitimidad.

Precisamente, es en estas innovaciones normativas en que las reglas de juego ocupan un lugar privilegiado en la discusión sobre los límites del Estado y la integración del pluralismo en el proceso político democrático. Ello se debe a que las reglas de juego en su doble constitución tipológica (reglas de constitución de reglas y reglas de organización de la competencia política) delimitan la estructura del proceso político en dos formas específicas: **En primer lugar**, *el proceso del proceso*, según el cual las normas que regulan la construcción de las normas de

juego político incluyen tanta pluralidad de divergencias como sea posible, a fin de que, **en segundo lugar**, *en la funcionalización del proceso político* sea posible establecer y conservar la estabilidad institucional frente a los complejos problemas de la democracia representativa para incluir a los contenidos de opinión y a la participación de los ciudadanos, quienes actúan según los pormenores de sus biografías y según el compromiso que asumen, tras comprobar el éxito de inclusividad, respecto a las normas de reconocimiento del Estado de Derecho.

En este marco, resulta importante destacar que los límites de la pluralidad representan también parte del proceso de diseño de las normas que regulan la construcción de normas de juego político democrático. Son normas preconstitucionales que se definen por las delimitaciones a los extremismos y por la disminución de las condiciones que pretenden imponer los radicalismos (y ello funciona tanto para el *proceso del proceso* como para su *funcionalización*). Es un proceso complejo que debe discutirse en los momentos de diseño constitucional, y generalmente pertenecen a los esquemas prefijados por los padres fundadores. Sin embargo, tal complejidad es administrable si existe un epígrafe importante en la discusión de los límites del pluralismo:

Una sociedad sin una multitud de organizaciones relativamente independientes del poder estatal central tiene un elevado potencial dictatorial y también revolucionario. Estas organizaciones cumplen muchas de las funciones necesarias para la democracia: son una fuente de poder equilibrador. Impiden que el Estado, o cualquier fuente de poder privada importante, domine todos los recursos políticos; son una fuente de nuevas opiniones, pueden ser los medios para comunicar ideas, especialmente ideas de oposición, a un gran sector de la

ciudadanía; sirven para instruir en las técnicas de la política; y ayudan a aumentar el interés y participación en la política (Lipset, 1992,128).

La sociedad democrática no podría sobrevivir sin las determinaciones expresadas a las limitaciones pluralistas de la acción del Estado, y ello conlleva a que las intervenciones para-legales de la administración queden inscritas bajo la denominación de radicalismos autoritarios. A esta denominación se suman los vectores de demanda positiva de la acción del Estado, los cuales están basados en un principio básico pero difícil de realizar sin la racionalidad técnica adecuada:

Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base a los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, es decir, el Estado que no sólo ejerce el poder sub lege, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los derechos inviolables del individuo. [en tal sentido, y siguiendo la tipología desarrollada anteriormente] las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas de juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego (Bobbio, 2003, 26).

2.- De la teoría a la facticidad. Dos problemas de la democracia venezolana a la luz del neopluralismo político

2.1.- Reglas democráticas de competencia y sustracción de la representatividad.

Desde la perspectiva del neopluralismo político, una de las complejidades de los sistemas democráticos contemporáneos es su doble codificación institucional: *por un lado*, deben establecerse poderes transparentes, públicos y regulados por el Derecho cuya constitución y ejercicio sean estructurados a través de reglas democráticas especificantes de la actuación de ciudadanos, representantes, agencias y administradores; *por otro lado*, en el Estado democrático de Derecho las formas de administración no deben obstruir la realización de los derechos políticos de los ciudadanos y las formas de actuación pública deben, para no ralentizarse frente a las exigencias normativas de los ciudadanos, crear alternativas viables a fin de que el proceso de selección-elección democrática no obstruya la realización de los derechos fundamentales. Así pues:

En el Estado democrático de derecho, el ejercicio del poder político está doblemente codificado: el tratamiento institucionalizado de los problemas planteados y la mediación regulada procedimentalmente de los correspondientes intereses deben poder entenderse al mismo tiempo como la realización de un sistema de derechos (Habermas, 1999, 189).

Por lo tanto, el tratamiento al problema de diseñar una nueva Constitución y la función de reconstruir el software institucional del Estado de Derecho deben comprenderse a sí mismos, con alta efectividad fáctica, como realización del sistema de derechos. Sin ello, los resultados del proceso de legislación constitucional podrían obtener grados suficientes de legitimidad y validez

por vigencia, pero no, en forma alguna, grados suficientes de validez en términos de sustancial garantía al sistema de derechos (efectividad).

Precisamente, uno de los puntos clave de la realización del sistema de derechos es, sin duda, el tratamiento a las reglas democráticas de constitución y ejercicio del poder político, las cuales se inscriben en el cuadro de desarrollo de los derechos políticos de los ciudadanos estructurados en términos procedimentales de creación de igualdades a partir de un reconocimiento progresivo de las diferencias en el Estado democrático de Derecho.

En tal sentido, *por un lado*, los ciudadanos:

(...) no podrán gozar de iguales libertades subjetivas si ellos mismos en el ejercicio conjunto de su autonomía ciudadana no logran ver con claridad los intereses y los criterios justificados y si no llegan a ponerse de acuerdo sobre los aspectos relevantes bajo los cuales lo igual ha de tratarse de forma igual y lo desigual de forma desigual (Habermas, 1999, 194);

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, a fin de obtener validez y legitimidad democráticas:

(...) los aspectos bajo los cuales las diferencias entre las experiencias y situaciones vitales [...] para [lograr] un disfrute en igualdad de oportunidades de las libertades subjetivas de acción deben ser clarificados en la esfera pública de la política, esto es, en la confrontación pública sobre la interpretación adecuada de las necesidades (Habermas, 1999, 197).

En contraste con esto, la ampliación de la brecha entre validez y facticidad es demostrable a través de la presentación de ciertos elementos de constitución de la actual esfera pública venezolana: la supresión del carácter proporcional de elección de

los órganos colegiados de gobierno que de 50% uninominal y 50% proporcional de integración de minorías, pasó a ser de 60% uninominal y 40% proporcional en la Ley de Procesos Electorales del año 2000, la eliminación de los diputados adicionales y complementarios de las minorías que establecían un margen poco más ampliado de proporcionalidad, con la consecuencia de la sobre-representación causada por la conformación de los circuitos plurinominales, todos estos elementos representan la caída del sistema de proporcionalidad en las elecciones a los órganos colegiados del poder estatal, y con ello, la apertura de la brecha entre facticidad y validez.

Paradigmático de esa brecha entre facticidad y validez (lo que puede presentarse como un *primer caso paradigmático*) ha sido el problema de la proporcionalidad y la organización realizada a través de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de las elecciones parlamentarias de 2000 y 2005. Al respecto, vale la pena analizar una entrevista realizada al Director de la ONG ‘Ojo Electoral’, Carlos Genatios:

Esta LOPE [Ley Orgánica de Procesos Electorales] “no desarrolla como debe ser el derecho a la proporcionalidad y nominalidad establecida en la Carta Magna y aun esto trae una consecuencia mayor: la polarización. Si un primer candidato saca 45% de los votos y el segundo saca 42% el primero se lo lleva todo, lo que estimula la representación por mayoría. Eso obliga a que todos los partidos deban juntarse para poder alcanzar a las mayorías. Por un lado eso es bueno, pero por el otro es malo porque le niegas la representación a los pequeños partidos. Si en una elección un candidato obtuvo 46% de votos, el segundo consiguió 43% y el tercero logró 20%, le estás potenciando la victoria al primero, a cambio las minorías no tienen ninguna posibilidad de existir y se debilita la democracia. Todas estas alteraciones hacen que

iniciativas ciudadanas no tengan cabida en el ruedo electoral. Esto debilita a la democracia, estimula la abstención, a mi entender aumentan los Ni-Ni y esa duda, ese estímulo para participar termina en una pelea que no reconoce el descontento con la realidad nacional y con la estructura política del país (Genatios, 2010, s/p).

En definitiva, la proporcionalidad es causa principal de incomprensión y desafección de los ciudadanos comunes respecto al compromiso con las reglas de juego democrático: progresivamente “se ve a la gente aislada por ahí, entristecida porque la política se le fue, hay que gritar” (Genatios, 2010, s/p). Esto es sólo una muestra de cómo la no-integración de las divergencias en la discusión sobre los criterios justificados de cómo tratar a los iguales de forma igual y cómo respetar las diferencias políticas genera brechas importantes entre la facticidad del uso de las reglas de juego y la formalidad del contenido normativo de dichas reglas.

El *segundo caso paradigmático* es el de las, así llamadas, ‘*morochas*’ electorales: a pesar de las muchas impugnaciones y de las consecuencias materiales que para la garantía de los derechos políticos implicaron las *morochas*, el caso fue resuelto con el principio de que ‘lo no prohibido por la ley está permitido a los agentes sociales en las elecciones’, desplazándose una vez más a los principios democráticos y de pluralidad política inscritos en el artículo 2 de la Constitución de 1999, a favor de profundizar aún más la brecha entre facticidad y validez en el ámbito de las reglas de juego democrático.

Tras el apoyo de los organismos encargados del resguardo de los principios democráticos y de la efectividad de las reglas de competencia política:

(...) para las elecciones de representantes a los consejos legislativos de los estados,

de 31 de octubre de 2004, los partidos oficialistas MVR y UVE aplicaron el mecanismo de “Las Morochas” y obtuvieron, con apenas 36,8% de los votos, el 61% de los cargos. Para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, a realizarse el 4 diciembre de 2005, las organizaciones políticas oficialistas manifestaron, antes de iniciarse el proceso de postulaciones, la disposición que tenían de acudir nuevamente al mecanismo de “Las Morochas”, ante lo cual algunos factores de la oposición anunciaron que harían lo mismo (Rachadell, 2007, 263).

Ante la mirada neutral de la Sala Constitucional del TSJ y del CNE frente a esta situación, la conclusión más sencilla sería la de afirmar que se ha desestimado el principio de representación proporcional infravalorándolo en desmedro de las reglas sustanciales de la democracia participativa y protagónica, con consecuencias en la pluralidad real y efectiva.

Respecto a esto, las palabras de D. Nohlen ilustran bien el carácter reconstitutivo de las reglas de juego que requiere el sistema de competencia democrática en Venezuela:

En este país, las corrientes políticas distorsionan el funcionamiento del sistema personalizado por presentarse estratégicamente divididas, con diferentes partidos o filiales para participar separadamente en los escaños uninominales y en la distribución de los escaños plurinominales, sin que los primeros sean abstraídos [...] para efectos proporcionales. De este modo, el sistema supuestamente de representación proporcional personalizada se asemeja a un tipo de sistema segmentado (Nohlen en Rachadell, 2007, 265).

Junto a tales declaraciones de autoridad teórica y académica, se presentan las expresiones del Informe de la Unión Europea: “las listas duplicadas de partidos o morochas, aunque técnicamente permitidas por ley, están en contradicción con el

espíritu de proporcionalidad que establece la Constitución” (Informe UE, 2005, 5).

2.2.- La de-construcción de los controles pluralistas del Estado de Derecho venezolano

La discusión sobre los controles pluralistas al Estado venezolano podría establecerse a partir de la descripción de la relación entre Constitución normativa y facticidad del uso de la Constitución por una política pragmática en el marco de la flexibilidad estructural que ofrecen tanto los momentos de transición de un sistema político a otro como la propia ductilidad del derecho y de la Constitución. Dentro de tal marco, el punto álgido de la discusión es la propia incapacidad de la Constitución para aportar elementos jurídicos, de principio y de procedimentalidad suficientes a fin colocar a la facticidad en el marco de los derechos considerados en estricto sentido, esto es, que la actividad de la administración, el fin y uso de la legislación y la función de los Tribunales no sea otra que la realización del sistema de iguales derechos, al tiempo que todos estos organismos funcionen a partir de una legitimación basada única y exclusivamente en la promoción y garantía de una competencia pacífica por el poder político en el marco de la defensa irrestricta a las iguales libertades ciudadanas.

Así vista:

(...) la existencia de normas constitucionales [la interpretación de principios y de regulación de la acción del Estado] de eficacia aparente, disfuncionales o ineficaces remite, por cierto, a un problema más profundo, que posee un significado cardinal para la posibilidad de regulación jurídica de la política: la relación de la constitución normativa con la empírica (Grimm, 2006, 34).

Es precisamente cuando la Constitución se convierte en programa político que los principios éticos internos de las instituciones del Estado democrático constitucional empiezan a proveer garantías a criterios de vinculación política y de racionalidad administrativa cuya justificación democrática proviene de la inmediatez de los intereses y disposiciones de las mayorías dualizadas de turno, que procuran encuadrar sus opciones políticas dentro de las distintas alternativas permitidas por la Constitución.

La brecha entre Constitución normativa y Constitución empírica se cierra cuando, al trasluz del uso interpretativo del contenido de la Constitución normativa a beneficio del inventario político de la opción favorecida en los resultados de la competencia electoral, las instituciones se acogen al paraguas de su capacidad vinculante entendiendo e interpretando los fines históricos de la Constitución conforme a la preferencia de la opción antes indicada. Así, es la impresión pragmática de una política que pretende acelerar los cambios del sistema a través de un reformismo social acelerado la que, en la actual relación de mayorías y minorías, fija el software de los procedimientos institucionales en la democracia venezolana.

En la facticidad del sistema político venezolano, como ocurriría en cualquier otro bajo el mismo influjo de una mayoría parlamentaria holgada, no es sorpresa que el margen de discrecionalidad de la administración se oculte tras el andamiaje jurídico-regulativo-flexible de un Ordenamiento Jurídico que es resultado de las propuestas de legislación de una mayoría en la Asamblea Nacional. Cuando los principios de estructuración del sistema político se permiten, sin sanción ni refutación efectiva interna o externa, desestimar y excluir los principios de integración de minorías (pluralidad) en los términos antes indicados al

referirnos a la representación proporcional, se obtiene como consecuencia la sustitución de dichos principios de integración por políticas de encapsulamiento e integración estatal, de suerte que la amplia discrecionalidad apoya la legislación a puertas cerradas tanto como la intransparencia deviene en resultado del proceso legislativo, que de ser ejercido desatinadamente redundará en la disminución del poder de la mayoría y en el desgaste de energías por indebida (o no idónea) utilización de los recursos, normativos y financieros.

En el momento en que la pluralidad resulta trastocada por las fórmulas de organización de la vida política respecto a la representación proporcional, ya no “es deseable para la estabilidad de la democracia que la capacidad de la mayoría de los objetivos e intereses sea comprobada bajo la presión crítica de una fuerte oposición (=minoría)” (Becker, 1990, 75). La elevación al máximo del reproche y hasta exclusión a la oposición se convierte en parte del logro del consenso democrático, máxime cuando se trata, como el caso venezolano, de una oposición sólo formalmente constituida, esto es, sin programa real que permita a los ciudadanos, en términos de contraste plural y democrático, valorar sus procesos de selección-elección en términos de alternativas fácticas diferenciadas de la propuesta del grupo político en el poder: allí donde no hay sino oposición meramente formal al programa de la Constitución deficitariamente implementado, las garantías del sistema de los derechos es realizada parcialmente, al tiempo que la solución también deficitaria de racionalidad a los problemas colectivos se observa como producto del consenso de todos los ciudadanos, en desmedro a la posibilidad de reducción de dicho déficit en parte motivado por la ausencia de alternativas en el espacio público político y

en parte proveniente del manejo, desatinado, de la mayoría monolítica para inmolarse, al menos hasta ahora, como reflejo de la diversidad del país. En ambos supuestos, la sustancialidad material del pluralismo de la divergencia resulta ausente.

Al final, en un programa de colectivismo democrático terminan descargándose en el individuo todas las presiones de los déficits de racionalidad de la administración, bien porque quedan excluidas sus biografías de los procesos administrativos y legislativos, bien porque perteneciendo a la mayoría la propia deficiencia de racionalidad no cumple las expectativas del desarrollo de sus derechos individuales y societales a fin de que, a través del mismo, cada quien realice su programa de vida individual.

Ese déficit de racionalidad viene, a su vez, dado a modo de déficit de integración de una política pluralista en la esfera pública acompañada del profundo déficit de racionalidad en la acción de las fuerzas de oposición, que le lleva a intervenciones desatinadas en dicha esfera, pues:

La fuerte presión de la oposición [ha de velar] porque solamente se realicen aquellos objetivos de los gobiernos que tengan como consecuencia una alteración comparativamente 'evolutiva' –lo que quiere decir paulatina- del sistema social. En esto consiste el efecto racional de un balance de fuerzas aproximado entre la mayoría gubernamental y la minoría de la oposición. Los gobiernos y las mayorías que las sostienen, entonces, solamente pueden realizar las metas que son toleradas por la minoría y que provocan una velocidad de cambio social que no sobrecarga la capacidad de transformación del sistema social en conjunto (Becker, 1990, 75).

Cuando son desbordadas las limitaciones inscritas en la Constitución a la estructuración normativa e institucional del sistema de representación proporcional

de mayorías y minorías en la forma ya indicada anteriormente, en tanto que dichas limitaciones contienen modos de garantías expresas al respeto a todos los ciudadanos y a la igualdad frente a la ley, el sistema de los derechos queda conculcado en sus garantías materiales de igualdad en la pluralidad político electoral porque:

Los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad, que es precisamente una igualdad en *droits*, en cuando hacen visibles dos características estructurales que los diferencian de todos los demás derechos [...] su naturaleza de indisponibles e inalienables, que los sustrae al mercado y a la decisión política, limitando la esfera de lo decidible de uno y otra y vinculándola a su tutela y satisfacción (Ferrajoli, 1999, 23).

Las políticas de encapsulamiento, en las que entran también las políticas de redistribución dirigidas a una parte específica de la población generalmente mayoritaria, sea en detrimento de (o en preferencia a) otra parte minoritaria, tienen la capacidad de utilizar el poder de asignación autoritativa de valores de la administración para potenciar el reformismo social hasta sus máximos límites y, de este modo, la lucha por el reconocimiento de los derechos al bienestar bordea las fronteras del Estado de Derecho. En virtud de la discrecionalidad administrativa en la acción pública se corre, pues, el riesgo de vulnerar las exigencias y límites de la igualdad de los derechos, precisamente porque el contenido redistributivo de la política de reconocimiento admite ciertos requerimientos provenientes de una política pragmática carente en ciertos aspectos de racionalidad jurídica y democrática: la primera, por pivotar la redistribución en un modelo de igualdad matemática simple, que, en su diseño institucional, no recoge adecuadamente los esquemas de igualdad/diferenciación

deseables constitucionalmente; y la segunda, por no provenir su implementación de una deliberación democrática y participativa *ex ante*, que determine con racionalidad suficiente, y allende el mero voluntarismo redistributivo, la pertinencia de su implementación no proveniente exclusivamente de la mera relación de mayorías y minorías, de gobierno y oposición.

Así, respecto a las cuestiones pluralistas imbricadas en la representación proporcional y a las consecuencias que, en parte, genera en la deliberación de las políticas redistributivas, podría decirse lo mismo que, en el ámbito de un Estado pactista, ya se ha dicho en otro continente, cuyo:

(...) sistema de negociación premia a los intereses que ya son poderosos [...] y fomenta la estructura existente de privilegios. [...]. La práctica totalidad de las disposiciones de la Constitución garantizadoras del [pluralismo como] principio democrático [...] son soslayadas, dejadas sin efectividad (López-Pina, 2006, 18-19).

En este contexto, buscar protección contra los abusos del poder y a beneficio de lograr cierta equidad en el tratamiento entre mayorías y minorías se convierte en una lógica inaceptable para la administración. Se requeriría, allende la representación en estricto sentido y con prescindencia de la relación parlamentaria de mayorías y minorías, que los representantes políticos, de cara a un verdadero pluralismo democrático, sean efecto reflejo de la pluralidad y diversidad de la sociedad, al tiempo que lo propio resulte reflejado también en el conjunto de decisiones del parlamento y el ejecutivo.

Así como del Estado pactista, cuyos acuerdos con los actores privados se encuentran por encima de los órganos y procedimientos de decisión previstos

constitucionalmente, con consecuencias de alto precio cuyo costo se le endosa a la Constitución (porque dicho Estado no encuentra engranaje constitucional), se dice con razón que:

(...) pierde peso la decisión electoral, ya que la voluntad general que se expresa en las elecciones se estrella contra los intereses privados envueltos en la negociación, que de esa forma influyen doblemente, en general en las elecciones y, especialmente, en las decisiones políticas que afectan a los propios intereses (López-Pina, 2006, 19),

Así también de la conculcación del pluralismo vía alteración de los instrumentos normativos en vulneración de la representación proporcional puede decirse que se trastoca la decisión de los electores y, con ello, la democracia participativa y protagónica, toda vez que por la adjudicación de los resultados electorales no se refleja con exactitud el mandato que surge de la elecciones en términos de representación.

Lo anterior no guarda relación con la creación de instituciones encargadas de ciertos programas del Gobierno Nacional, en específico de las Misiones de Salud, Educación y Alimentación, ya que esto se explica de modo más razonable por la flexibilización del espacio público político (Laclau, 2006, 57), mediante apuestas de políticas inscritas en la lógica social de la equivalencia (demandas insatisfechas que, al no ser respondidas por el sistema institucional existente, cristalizan en símbolos comunes y procuran satisfacción paralelamente al sistema institucional) al lado de las ya existentes y fundamentadas en la lógica social de la diferencia o institucionalistas, en cuyo ámbito las demandas sociales son respondidas por el sistema y la administración tradicional, por lo que puede afirmarse que, el éxito de las Misiones, fácticamente representa un

avance –aunque sea coyuntural y temporal- en las políticas de garantía a los derechos fundamentales y es directamente proporcional a la relación entre democracia y Estado de Derecho si por esto se entiende, respecto de lo que aquí importa, la implementación de mecanismos sustanciales por cuyo través la igualdad en derechos reciba efectividad y materialización.

Lo anterior es válido aunque, como parte de las políticas de reformismo social, las Misiones sociales gubernamentales sean elementos administrativos (estructura, función y normación) ad hoc del Ordenamiento Jurídico que no se integran directamente a las capacidades regulativo-procedimentales de rancio abolengo, con lo cual dichos elementos administrativos e instrumentales, lejos de ser:

(...) el medio de organización de un poder político que está referido a los imperativos funcionales de un sistema económico diferenciado y atendido a su propia lógica, el cual acaba determinando la estructura del orden social, [y de representar] precisamente por esa razón, un medio profundamente equívoco de integración de la sociedad (Habermas, 2000, 103),

Constituyen mecanismos normativos para la integración social que han resultado sostenidos por el asentimiento de los ciudadanos.

Y esto es así porque la efectividad y materialización de la igualdad en derechos no puede soslayar dos consideraciones: si bien:

(...) los derechos a recibir prestaciones sociales tienen su explicación en que en las condiciones de la moderna sociedad industrial la libertad fáctica de un gran número de portadores de derechos fundamentales no tienen sustrato material en un ámbito de vida que ellos sean capaces de controlar, sino en un ámbito que esencialmente

depende de las actividades del Estado (Habermas, 2000, 485)

Precisamente por ello y porque “la materialización resulta de que la libertad jurídica, es decir, la permisión jurídica de hacer u omitir algo, carece de valor sin libertad fáctica, es decir, sin la posibilidad efectiva de elegir entre lo permitido” (Habermas, 2000, 485), el Estado debe garantizar aquella efectividad que encuentra sustento en el estado de derecho y de justicia al tiempo de privilegiar el contenido frente a las formas procedimentales inútiles e innecesarias, y mandar a los poderes públicos a promover la igualdad real y efectiva:

Este mandato incluye la igualdad en la aplicación del derecho, es decir la igualdad de los ciudadanos ante la ley, pero es también sinónimo de un principio de más alcance, a saber, del principio de la igualdad jurídico-material según el cual lo igual en todos los aspectos relevantes ha de ser tratado de forma igual y lo desigual de forma desigual (Habermas, 2000, 497).

Debe apuntarse, sin embargo, que la referida materialización de la igualdad no supone sólo redistribución:

La justicia [que le asiste a la democracia] debería referirse no solamente a la distribución, sino también a las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo y ejercicio de las capacidades individuales y de la comunicación y cooperación colectivas. Bajo esta concepción de la justicia, la injusticia se refiere primariamente a dos formas de constricciones inhabilitadoras, a saber, a la opresión y a la dominación. Aun cuando estas constricciones incluyen patrones de distribución, también es verdad que incluyen materias que no pueden fácilmente asimilarse a la lógica de la distribución como son: procedimientos de toma de decisiones, división del trabajo y cultura (Habermas, 2000, 503).

Al final, a efectos de integrar en la programación del Estado el sistema de representación proporcional las instituciones generan márgenes de discrecionalidad que fomenta en algunos aspectos la intransparencia del proceso legislativo, sólo pueden cumplir sus metas mediante una quiebra de los controles pluralistas del Estado constitucional que terminan en “una considerable ampliación del aparato de *surveillance* del Estado” (Habermas, 2000, 519).

Reflexiones finales

Si el Estado de Derecho y su relación con la democracia se concretiza en la efectividad de una administración que, al tiempo de realizar tareas de programación de la organización de recursos colectivos resuelve los problemas integrales, y esto se traduce en el desarrollo y la garantía al sistema de derechos, entonces, a la inversa, la relación entre democracia y Estado de Derecho se concretiza a través de la efectividad de una administración representativa y garante de la efectividad material de los derechos, con la consecuencia, para los ciudadanos, de mayores y mejores oportunidades de materializar sus capacidades de intervenir también efectivamente en las decisiones colectivas.

A razón de proteger los derechos de los ciudadanos a una política plural, las reglas de competencia son constitutivas, porque integran las actividades legítimas de constitución y ejercicio del poder dentro de una democracia y limitan aquellas acciones de agencias políticas que afectan la integralidad legal y legítima de la competencia que debe asegurar la igualdad de condiciones de los competidores y, en paralelo, producir alternativas viables para que los ciudadanos puedan seleccionar según su individual creencia, elección y decisión.

Así, en una primera aproximación, el análisis conduce al estudio de las reglas de juego democrático en el país. Siendo que estas son constitutivas y de dos tipologías: originarias (reglas del proceso de formación de reglas) y funcionales (reglas de juego propiamente dichas), y dado el cambio de reglas que la Constitución de 1999 trajo consigo, el contraste entre teoría y práctica fue dirigido al estudio de la integración de las divergencias y de su mediación y regulación en el proceso de construcción de las reglas de competencia democrática por el poder político, arrojando dos resultados importantes:

i) La ausencia de un pluralismo ampliado en la constitución del órgano que diseñó el software de las reglas de competencia (parlamento) no permitió integrar en el proceso de legislación de las reglas de juego al pluralismo de las divergencias y, por ende, al quedar por iniciativa propia fuera de las deliberaciones algunas de las agencias políticas, estas no han adquirido el compromiso suficiente con las reglas democráticas y, por tanto, sus acciones pendulan entre un radicalismo-extremismo latente (y en el año 2002 manifiesto) y, como manifestación de este, una crítica a la ausencia de compromiso y convicción permanente respecto a las reglas de elección democrática, sin delimitar de modo adecuado y creíble el contenido y extensión de los déficits de pluralismos divergentes.

ii) Las reglas de proporcionalidad e integración de minorías tienen como objetivo evitar la sobre-representación de mayorías que, materializada esta condición, pueden volverse opresivas y conducir todos los procesos políticos hacia la integración a una ideología de tipo vinculante contraria al pluralismo político y sociológico que integra las sociedades contemporáneas. Sin embargo, cuando las reglas de proporcionalidad están

dispuestas para ser infuncionales frente a la victoria opresiva de las mayorías y para estructurarse según las disposiciones inmediatas de sus intereses y visión sesgada del sistema de los derechos, como ha ocurrido desde hace muy mucho tiempo en Venezuela con el caso de las morochas electorales, se generan las condiciones para la desconfianza y la hostilidad al esquema de las reglas de juego, presentes desde mucho antes del año 1998 y, sin embargo, en un análisis histórico de la cuestión en Venezuela, disminuidas exponencialmente aunque, en sí mismas, todavía muy lejos del ideal deseable en términos de representación proporcional.

Ante la sobre-representación de las mayorías, existe el riesgo latente de que la solución a los problemas no se corresponda con la realización pluralista del sistema de los derechos, cuestión que, aunque posible, no tiene relación de necesidad, con lo cual, todo dependerá del ejercicio de las competencias gubernamentales y de la dirección que tomen las políticas públicas, que muy a pesar de la referida sobre-representación tienen la oportunidad de ser el reflejo de la diversidad y de la divergencia existente en el país; desde luego, con la inclinación normal –y hasta inevitable por la práctica política convencional- hacia las direcciones preferidas en torno al universo de votantes que conforman la actual configuración de la mayoría en el poder.

Referencias bibliográficas:

- Becker W. *La Libertad que Queremos. La decisión para la democracia liberal*, 1990 México D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio N. *El Futuro de la Democracia*, 2003. México D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl R. *La Poliarquía. Participación y oposición*. 1997. Madrid, Tecnos.
- Ferrajoli L. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, 1999. Madrid, Trotta.
- Genatios C. “El CNE tiene que hacer su propia normativa”, 2010 Disponible: <http://www.notitarde.com/notitarde/plantillas/nota.aspx?idart=1126311&idcat=9856&tipo=2>. Visitado 12/08/2010.
- Grimm D. *Constitucionalismo y Derecho Fundamentales*, 2006. Madrid, Trotta.
- Habermas J. *La Inclusión del Otro. Ensayos de Teoría Política*, 1999. Barcelona, Paidós.
- Habermas F. *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 2000. Madrid, Trotta.
- Keane J. *Democracia y Sociedad Civil*. 1992. Madrid, Alianza.
- Laclau E. “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, N°. 205, 2006. pp. 56
- Lipset S. “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, En ALMOND, G. et.al. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, . 1992. pp.113-150.
- López-Pina A. *Estudio Preliminar a la Obra de Grimm, D. Constitucionalismo y Derecho Fundamentales*, 2006. Madrid, Trotta.
- Macpherson C. *La Teoría Política del Individualismo Posesivo*, 1985. Barcelona, Península.

Mouffe C. H. “La Política y los Límites del Liberalismo”, *La Política*. N°1, Madrid. 1996. pp.171-190.

Neuman S. *Introducción al Estudio Comparativo de los Partidos Políticos*, 1979. Córdoba, Universidad de Córdoba.

O'Donnell G. “Accountability horizontal”, *La Política*. N°4, Madrid. 1996. pp.161-188.

Quesada F. *Sendas de Democracia*, 2008. Madrid, Trotta.

Rachadell M. “Consagración, Auge y Declinación del Principio de Representación Proporcional en el Derecho Electoral Venezolano”, *Politeia*. N°39. UCV Caracas, 2007. pp.223-271.

Sartori G. *Elementos de Teoría Política*. 1992. Madrid, Alianza.

Unión Europea. “Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Informe Final Elecciones Parlamentarias Venezuela 2005”. Disponible: www.eucomvenezuela.org Visitado 12/08/2010.

Wollin S H. “Democracia, Diferencia y Reconocimiento”, *La Política*. N°1. Madrid, 1996. pp.151-170.