

## EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA FALLIDA REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Reforma del Estado y reforma constitucional.* II. *Las características del sistema político de Estado democrático centralizado de partidos, su crisis y las exigencias de reforma.* III. *Los resultados del proceso constituyente: la reforma constitucional de 1999 y la ausencia de reforma del Estado.* IV. *Conclusión.*

### I. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma del Estado puede considerarse como un proceso político de orden constitucional tendente a transformar la organización del poder. El Estado es la organización política de la sociedad, es decir, el conjunto de instituciones, órganos, procesos y mecanismos destinados a regular la distribución del poder, su separación y su control. Por ello, para que una reforma constitucional pueda considerarse como una reforma del Estado, como proceso, tiene que referirse e incidir sobre esos aspectos medulares de la ordenación del poder; de lo contrario, no puede hablarse de reforma del Estado sino de reformas institucionales o administrativas e, incluso, sólo de reformas constitucionales.

En consecuencia, una reforma del Estado tiene que incidir necesariamente, en primer lugar, sobre la forma de gobierno, es decir, sobre el régimen político y, en nuestro mundo occidental,

sobre la democracia, por ejemplo, para hacerla más representativa y más participativa, o para introducirle mecanismos de democracia directa. En definitiva, una reforma del Estado tiene que incidir en el tema de las relaciones de la sociedad y el Estado, el ejercicio de la soberanía por el pueblo y el régimen de los derechos y deberes de los ciudadanos.

En segundo lugar, una reforma del Estado tiene que referirse a la forma de Estado, es decir, al sistema de distribución territorial (vertical) del poder público. En la organización estatal, el poder puede estar centralizado o descentralizado, estableciéndose en este caso diversos niveles territoriales autónomos para su ejercicio. La forma de Estado tiene que ver, por tanto, con la estructuración de un Estado de manera unitaria o descentralizada políticamente, y en este último supuesto, con forma federal o regional, es decir, sobre la base de autonomías territoriales. Por ello, el federalismo y el municipalismo son temas de reforma del Estado que derivan de la forma del mismo.

En tercer lugar, una reforma del Estado incide sobre la organización (horizontal) del poder público y de su separación o concentración, sobre el sistema de gobierno y sobre el control del ejercicio del poder por el propio poder y por la sociedad y los ciudadanos. En tal sentido, la relación de balance y contrapeso entre los poderes del Estado, su control recíproco y particularmente el de orden judicial, son piezas fundamentales de una reforma del Estado. Igualmente el sistema de gobierno que resulte de la separación de poderes, particularmente en cuanto a la opción entre presidencialismo y parlamentarismo.

De lo anterior resulta, por tanto, que una reforma del Estado implica siempre, una reforma constitucional; pero no toda reforma constitucional conlleva una reforma del Estado. Con gran frecuencia y dependiendo de los mecanismos de revisión constitucional, en los Estados se realizan reformas constitucionales puntuales que no inciden en los aspectos medulares del poder y que, por tanto, no dan origen a una reforma del Estado.

En Venezuela, por ejemplo, con la nueva Constitución de 1999, a pesar de haber sido producto de una Asamblea Nacional Constituyente, convocada en un momento constituyente excepcional, derivado de la severa crisis del sistema político, sin embargo, puede decirse que con ella no se produjo reforma del Estado alguna, pues no se cambiaron las relaciones del poder. Hemos tenido un importante cambio político ocurrido en ese momento constituyente el cual condujo a un radical cambio en la titularidad de los órganos del poder, con nuevos partidos y un nuevo liderazgo; sin embargo, ni la reforma constitucional ni dicho cambio político significaron que hubiese habido una reforma del Estado; y ello, a pesar de todos los estudios y propuestas que en esta materia se habían elaborado y formulado durante más de dos décadas.

En efecto, y dejando aparte los estudios sobre reforma administrativa desarrollados durante los años setenta, a cargo de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, la cual presidí entre 1969 y 1972; cuando la crisis del sistema político del Estado centralizado de democracia representativa de partidos comenzó a aflorar, en 1984 se nombró una Comisión Presidencial para la reforma del Estado, de carácter plural, que produjo importantísimos análisis, estudios y propuestas que lograron consenso en la opinión pública. Estos estudios, sin embargo, no fueron implementados fundamentalmente por la falta de decisión del liderazgo partidista al no haber entendido su necesidad, derivada de la grave crisis del sistema político, que no comprendieron, y que exigía la democratización de la democracia, es decir, más y mayor representatividad (y no sólo de los partidos políticos) y más y mayor participación política (y no sólo a través de los partidos). En definitiva, no entendieron ni lograron interpretar cuáles habían sido los frutos y resultados de la obra democratizadora que los partidos políticos habían emprendido desde finales de los años cincuenta, y que habían hecho de Venezuela, país que quizá para ese momento (1958) tenía la menor tradición democrática en América Latina, en el país que

a partir de los años setenta mostraba una sólida institucionalidad democrática.

Por ello, la crisis política llegó a una etapa terminal en la década de los noventa, por lo que si se quería continuar con la democracia, la reforma del Estado era un programa de ineludible ejecución. Pero la misma no se asumió. En todo caso, para entender tanto esta crisis terminal, como la frustración causada por el proceso constituyente de 1999 y la fallida reforma del Estado, es útil puntualizar cuáles eran las características del sistema político venezolano a finales de los años noventa y de sus crisis.

## II. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO DE ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS, SU CRISIS Y LAS EXIGENCIAS DE REFORMA

El sistema político venezolano instaurado a partir de la revolución democrática (cívico-militar) de 1958, que provocó la huida del entonces presidente de la República, general Marcos Pérez Jiménez, quien había dominado militarmente el gobierno de la República durante casi una década (1948-1957); estuvo comandado por los partidos políticos que se habían consolidado en la década de los cuarenta, y cuyos líderes habían acordado implantar la democracia en Venezuela, entre otros instrumentos, mediante el denominado “Pacto de Punto Fijo” (1958).

El sistema político que se consolidó durante las décadas de los sesenta y setenta, al amparo de dicho pacto, puede entonces caracterizarse como el propio de un Estado democrático centralizado de partidos, derivado de los siguientes elementos relativos a la ordenación del poder.

## 1. *La democracia de partidos: la democracia representativa de partidos y la necesidad de que fuera más representativa y participativa*

En cuanto a la forma de gobierno, desde los años sesenta en Venezuela se había establecido un régimen democrático, representativo y pluralista, el cual, sin embargo, progresivamente fue monopolizado por los partidos políticos. A ellos se le debe la implantación de la democracia, pero sin duda, en ese proceso asumieron progresivamente el monopolio de la misma. La representatividad democrática terminó por ser un asunto exclusivo de los partidos políticos, pues el sistema electoral se concibió para que sólo los representantes de partidos, progresivamente desligados del pueblo y sus comunidades, fueran elegidos (sistema de representación electoral proporcional de método *d'Hondt*). Se trató, por tanto, de una democracia representativa de partidos, exclusivamente, en la cual la participación política también terminó por ser un monopolio de los partidos políticos. No había otra forma de participar políticamente en los asuntos públicos, que no fuera a través de tales partidos, los cuales, además, progresivamente fueron penetrando, intermediando y apoderándose de todas las asociaciones intermedias, desde los sindicatos y los gremios profesionales hasta asociaciones de vecinos.

Después de dos décadas de implantación y estabilización de la democracia, puede decirse que la democratización del país dio sus frutos, por lo cual comenzaron a plantearse nuevas y diversas exigencias de representatividad y de participación política, y no sólo de los partidos o a través de ellos.

Entre otros factores, se planteó la necesidad de cambiar el sistema electoral pero, sobre todo, se propugnó hacer a la democracia más participativa. Para ello, por ejemplo, se debió plantear la necesidad urgente de una reforma del régimen local, lo cual no siempre se comprendió, siendo que, en definitiva, es la única vía para la efectiva participación democrática.

¿Acaso nos hemos preguntado en América Latina, sobre qué es lo que le falta a nuestras democracias, cuando las comparamos con las de los países europeos o de Norteamérica? Con ellas tenemos en común sistemas electorales, sistemas de partidos políticos, bases del Estado de derecho, de control judicial del poder y garantías de los derechos humanos. Con mayor o menor efectividad esos son los rasgos comunes, pero la democracia en todos esos países no son iguales, pues hay democracias más democráticas y desarrolladas que las nuestras. En todo caso, la diferencia está, precisamente, en la participación política que los Estados más desarrollados democráticamente tienen y aseguran, y que nosotros no tenemos. Esta situación la tienen aquellos Estados y no la tenemos nosotros, pero con gran frecuencia sin saber por qué, y sin detenernos a determinar las razones.

La clave de la diferencia y de la mayor o menor participación política, en todo caso, está en los gobiernos locales. ¿Hemos realmente tomado conciencia del número de gobiernos locales que tenemos, comparativamente con otras sociedades más democráticas; y de la relación entre aquellos y la población? La clave de la democracia y de la participación, está precisamente en ello.

Por ejemplo, en México, con casi 2 millones de km<sup>2</sup> de superficie y casi 100 millones de habitantes, sólo existen 2,418 municipios. En cambio, en Francia, con la cuarta parte del territorio de México y algo más de la mitad de su población, tiene 36,559 municipios (comunidades). ¿Por qué allí habrá más democracia?

En Suiza, además, con sólo 41 mil km<sup>2</sup> de superficie y algo más de 2 millones de habitantes, sin embargo, tiene 3,000 municipios ¡más que en México! España, por su parte, tiene alrededor de 500 mil km<sup>2</sup> de superficie y sobre 40 millones de habitantes, y tiene 8,082 municipios; y en Italia, con sólo 300 mil km<sup>2</sup> y casi 60 millones de habitantes, tiene 8,140 municipios. ¿Por qué, insisto, será que esos países tienen una democracia más arraigada que la de nuestros países latinoamericanos?

Sin embargo, lo importante no es el número de municipios o gobiernos locales que tenga un país, sino la relación entre go-

biernos locales y ciudadanos, de manera de determinar cuán cerca está el poder del ciudadano, de sus organizaciones y de sus comunidades. Y allí, precisamente, está el *quid* de la participación política, de manera que la democracia constituye un asunto cotidiano, en definitiva, es una forma de vida, la que precisamente descubrió en América Alexis de Tocqueville y que plasmó en su libro *La democracia en América* donde destaca cómo el poder, en el naciente Estado norteamericano, estaba extremadamente “desparramado” en el territorio de las ex colonias británicas.

Es esa relación la que muestra la diferencia patética entre nuestras democracias de América Latina, carentes de participación ciudadana, y las de los países europeos o norteamericanos con democracias más consolidadas. Por ejemplo, así como en México la proporción (que deriva de la relación entre municipio y población) es de 40,116 habitantes por municipio; en contraste, en Francia es de 1,614 habitantes por municipio, en Suiza es de 2,333 habitantes por municipio; en España es de 4,825 habitantes por municipio; en Alemania es de 5,086 habitantes por municipio, y en Italia es de 7,156 habitantes por municipio. En Estados Unidos y en Canadá, a pesar de la disparidad de población (260 millones de habitantes y 30 millones de habitantes, respectivamente) ubicada en territorios casi iguales de más de 9 millones de km<sup>2</sup>, con un número muy disímil de municipios (70,500 en Estados Unidos y 4,507 en Canadá), la proporción habitante por municipio oscila entre 3,872 habitantes por municipio en Estados Unidos y 6,878 habitantes por municipio en Canadá.

México, en cambio, como dijimos, tiene un promedio de 40,116 habitantes por municipio, pero incluso podrían consolarse, pues la autoridad local no está tan lejos del ciudadano, como sucede en otros países latinoamericanos: 72,727 habitantes por municipio en Venezuela; en Haití, 60,150 habitantes por municipio; y en República Dominicana, 88,889 habitantes por municipio.

¿Se entiende entonces, en el caso de Venezuela, el nivel de la crisis de representatividad y participación de la democracia? El municipio en Venezuela estaba y continúa estando tan lejos del

ciudadano, que materialmente no sirve para nada: ni para ser la unidad política primaria dentro de la organización nacional y centro de la participación política, ni para ser un efectivo instrumento de gestión de los intereses locales. Tan lejos está el ciudadano, además, que por ello se torna incontrolable, no le interesa a nadie (salvo a los partidos) y se convierte en un mecanismo de corrupción impune.

La crisis de la democracia representativa de partidos planteaba entonces, en Venezuela, la necesidad de su sustitución, sin dejar de ser representativa, por una democracia participativa en la cual el ciudadano encontrara instrumentos cotidianos para participar en los asuntos locales.

## *2. La forma del Estado: el centralismo de Estado y la necesidad de la descentralización de la Federación*

En cuanto a la forma del Estado, debe señalarse que Venezuela siempre ha tenido la forma federal. En la primera de las Constituciones de los países de América Latina, que fue la “Constitución de la Confederación de los Estados de Venezuela”, del 21 de diciembre de 1811, se estableció la forma federal que siempre nos ha acompañado en nuestro constitucionalismo. En el inicio, en 1811, como había ocurrido en los Estados Unidos de América, era la única fórmula constitucional recién inventada de unir políticamente lo que no había estado realmente unido.

Esto sucedió con las siete provincias disgregadas y aisladas que conformaban la capitanía general de Venezuela desde 1777, y cuyos representantes electos votaron la Constitución de 1811. Con posterioridad, toda la historia política venezolana ha estado signada por el movimiento pendular centralización-descentralización: al inicio de la República, las orientaciones centralistas de Simón Bolívar (1819-1821) terminaron por ceder (1830) dando paso a la forma federal que se consolidó definitivamente con los Estados Unidos de Venezuela en 1864. La Federación del siglo XIX, por su parte, también cedió a partir de 1901, produciéndose



durante todo el siglo XX un proceso de centralización política, primero autocrática, hasta 1935, y luego democrática hasta el presente.

A finales del siglo XX, la forma del Estado en Venezuela era y sigue siendo, la de una federación centralizada, que concentra el poder en el nivel nacional (federal) con un vaciamiento sustancial de competencias y poder de los Estados federados. El centralismo del Estado, por otra parte, ha ido de la mano del centralismo democrático como forma de organización interna de los partidos, dominados por “cúpulas” centrales y centralizantes.

La democracia y su perfeccionamiento, una vez que durante todo el siglo XX se había logrado la consolidación del Estado nacional y la superación de su disgregación caudillista del siglo XIX, exigía en Venezuela un gran esfuerzo de descentralización política hacia los niveles intermedios del poder, los Estados; para hacerlos autoridades realmente autónomas. Se exigía una descentralización efectiva de la Federación, para hacer de la Federación centralizada tradicional, una Federación descentralizada.

Sin duda, la descentralización política puede considerarse como la vía para la democracia y, por supuesto, no puede confundirse descentralización con federalismo. La Federación puede ser un instrumento de descentralización, pero no es el único instrumento. Existen cada vez con más frecuencia estados unitarios descentralizados o estados regionales, más descentralizados que muchas antiguas federaciones latinoamericanas.

Por otra parte, la Federación como forma de Estado, no siempre ha sido garantía de democracia, y allí está el caso de la antigua URSS. No puede confundirse, por tanto, Federación con descentralización política.

En todo caso, lo que sí era y es una pieza esencial de la reforma del Estado para la consolidación de la democracia en Venezuela, era y es la necesaria descentralización política de la Federación. La democracia, en definitiva, es consecuencia y, a la vez, motivo de la descentralización política como instrumento de articulación de poderes intermedios en el territorio, que permitan la actuación nacional más cerca de las comunidades y regiones. No ha habido ni existen

autocracias descentralizadas; la descentralización del poder sólo es posible en democracias; por lo que la descentralización política es un asunto de las democracias. Es una consecuencia de la democratización y un producto de la democracia; y, a la vez, una condición para su sobrevivencia y perfeccionamiento.

Por lo demás, la creación y fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno es un fenómeno universal del mundo democrático, incluso para asegurar la posibilidad de la municipalización y participación política. Todos los Estados democráticos del mundo actual, o son federaciones (Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Estados Unidos, Canadá) o son Estados descentralizados políticamente, con entidades regionales autónomas (comunidades autónomas en España o regiones políticas en Francia o Italia, por ejemplo). Incluso, en el Reino Unido, la reforma del Estado que allí está en proceso, se encuentra montada en la idea de la *devolution* hacia los antiguos reinos, lo que ha implicado la elección de parlamentos en Gales, lo que nunca antes había ocurrido, y Escocia, lo que no había ocurrido en los últimos 300 años.

La misma consecuencia de la democratización se había planteado en Venezuela: la Federación centralizada debía ser sustituida por una Federación descentralizada. La afloración de la crisis en el sistema político a partir de 1989, en tal sentido, incluso obligó a acelerar las reformas partiendo de las vías que permitía la Constitución de 1961, habiéndose pasado, en 1989, aceleradamente, a la elección directa de los gobernadores de Estados (lo que no había ocurrido en los últimos 100 años), y a la elección directa de los alcaldes municipales, superándose el sistema de gobiernos municipales colegiados. Esos “remedios” democráticos contribuyeron a oxigenar el sistema y, sin duda, en la década de los noventa permitir la sobrevivencia de la democracia. Se avanzó en materia de descentralización política hasta 1993, cuando ejercí como ministro de Estado para la descentralización, pero luego se abandonaron las reformas, y entró el sistema político en la crisis terminal de finales de los años noventa, que provocó la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

### *3. La separación de poderes, el sistema de gobierno y el control del poder*

En cuanto al tercer aspecto que permite identificar una reforma del Estado, éste se refiere al sistema de separación (horizontal) de poderes, al sistema de gobierno y a los instrumentos de control y contrapeso entre los poderes del Estado.

En cuanto a la separación de poderes como forma de distribución horizontal del poder público, además de los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es evidente que en el constitucionalismo americano de las últimas décadas han aparecido una serie de órganos con autonomía constitucional, no sujetos a los clásicos tres poderes del Estado. Estos órganos han requerido consolidación constitucional como poderes del Estado, tal y como ha sucedido con las contralorías generales, con los defensores del pueblo o de los derechos humanos, con el Ministerio Público y con los órganos de conducción electoral. El equilibrio, balance y contrapeso entre todos esos poderes del Estado ha sido una de las exigencias de reforma en Venezuela desde finales de la década de los noventa.

En cuanto al sistema de gobierno, es decir, a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, la tradición del constitucionalismo venezolano, como el de toda América Latina, ha sido el del presidencialismo, es decir, un sistema de gobierno conforme al cual el jefe de gobierno que generalmente es el jefe de Estado (presidente), es electo por vía directa y no depende del Parlamento. Esto distingue el sistema presidencial de los sistemas de gobierno parlamentarios, en los cuales el Parlamento es el único cuerpo electo, y el gobierno es una emanación del Parlamento.

En el caso de Venezuela, el presidencialismo, particularmente el que se había desarrollado durante las últimas cuatro décadas, había sido un presidencialismo moderado, conforme al cual se consolidó un sistema presidencial con sujeción parlamentaria y, por tanto, con varios injertos de parlamentarismo. La crisis del sistema de gobierno, en realidad, no estaba en el presidencialis-

mo, sino en el excesivo parlamentarismo, particularmente por el control férreo que existía por parte de los partidos políticos. En particular, en cuanto a la designación de los titulares de los poderes públicos no electos (Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura, contralor general de la República, fiscal general de la República, Consejo Supremo Electoral) por el Congreso, se habían formulado graves críticas por el excesivo partidismo de dichas designaciones, sin participación alguna posible de otras organizaciones intermedias.

Las exigencias de reforma, en todo caso, apuntaban a asegurar mayor balance e independencia entre los poderes, y a la despartidización de su conformación. En materia de control de la constitucionalidad y de garantías judiciales de los derechos constitucionales, la reforma apuntaba a la consolidación de la jurisdicción constitucional y al perfeccionamiento de la acción de amparo.

### III. LOS RESULTADOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999 Y LA AUSENCIA DE REFORMA DEL ESTADO

La crisis del sistema político de Estado democrático centralizado de partidos que en las dos primeras décadas de la democracia (1960-1970) había contribuido a consolidar el régimen democrático, pero que en las últimas dos décadas (1980-1990) había sido un instrumento conspirativo contra la propia democracia, por tanto, exigía su transformación en un sistema político de Estado democrático descentralizado y participativo.

La incompreensión del liderazgo partidista en haber entendido la crisis y en haber asumido el cambio político, condujo inevitablemente al proceso constituyente de 1999, derivado del triunfo electoral del presidente Hugo Chávez Frías, en diciembre de 1998, quien, además, había enarbolado la bandera del cambio político y de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Ese proceso debía haber asumido el proceso de reforma

del Estado en los aspectos señalados de sistema de gobierno democrático, forma de Estado descentralizado y separación de poderes con pesos, contrapesos y controles recíprocos.

Sin embargo, concluido el proceso constituyente de 1999 con la publicación de la nueva Constitución (30 de diciembre de 1999) elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente que había sido electa el 25 de julio de 1999, como consecuencia de un referendo consultivo que le dio origen (25 de abril de 1999) puede constatarse que en Venezuela, si bien se produjo una importante reforma constitucional, no se produjo reforma del Estado alguna. Nada de lo que había que cambiar en el sistema político fue cambiado; no hubo, por tanto, una reforma del Estado, y más bien el resultado constitucional del proceso constituyente, fue la acentuación de los aspectos más negativos del sistema.

Sin duda, en 1999 se produjo un cambio político sin precedentes en la historia política del país desde los años cuarenta, en el sentido de que aparecieron nuevos partidos políticos, habiendo sido materialmente barridos los partidos tradicionales, los cuales asumieron el poder con carácter casi monopólico. Un nuevo liderazgo político se entronizó en todos los niveles del poder, habiendo quedado desplazado el liderazgo partidista y no partidista anterior. Además, se produjeron importantes cambios y reformas constitucionales como, por ejemplo, la separación pentapartita del poder público, la eliminación del Senado como parte del Poder Legislativo nacional, la consagración de la reelección presidencial, la creación de la figura del vicepresidente de la República, la creación del defensor del pueblo, y la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, ninguna de esas reformas produjeron una reforma del Estado, es decir, del sistema político de Estado democrático centralizado representativo de partidos. A pesar del verbalismo constitucional, el Estado continúa siendo montado sobre una democracia meramente representativa de partidos (sólo que ahora son nuevos partidos); el Estado sigue siendo centralizado a pesar de que se le denomine “descentralizado”; y el presidencialismo se ha exacer-

bado, agregándose a los poderes del Estado, el poder militar, sin sujeción a la autoridad civil, como nunca antes había ocurrido en nuestro constitucionalismo. En definitiva, hay un nuevo y acentuado centralismo y partidismo, con un acentuado presidencialismo y un nuevo militarismo constitucionalizado.

Las reformas constitucionales, que no pueden considerarse como reformas del Estado, que se introdujeron en la Constitución de 1999 para dejar todo igual o peor desde el punto de vista democratizador, en todo caso, pueden agruparse en relación con los mismos tres aspectos respecto de los cuales se requería y continúa requiriéndose una reforma del Estado para perfeccionar la democracia.

### *1. La pervivencia de la democracia representativa de partidos*

La partidocracia o democracia monopolizada en forma exclusiva por los partidos políticos, sistema en el cual los partidos políticos monopolizan la representatividad, controlan la participación política y todas las manifestaciones del poder, ha continuado en Venezuela, a pesar del proceso constituyente de 1999 o quizá, como consecuencia de la forma hegemónica como aquél desarrolló.

En efecto, la Asamblea Nacional Constituyente, electa en julio de 1999, se constituyó con 141 miembros de los cuales 135 fueron electos de las listas de candidatos apoyados abiertamente por el presidente de la República, que había sido electo meses antes, en diciembre de 1998, y de su partido, el Movimiento V República. La Asamblea, por tanto, fue un instrumento de imposición y exclusión y lejos estuvo de ser un instrumento constitucional para establecer un pacto político de la sociedad venezolana que se plasmara en una nueva Constitución. Al contrario, la Constitución de 1999 puede considerarse como un texto impuesto por la mayoría partidista y partidaria del presidente de la República en la Asamblea Nacional Constituyente, que estuvo sometida a sus designios.

Como consecuencia del proceso constituyente, es cierto, los partidos políticos tradicionales casi desaparecieron, habiéndose trastocado el sistema multipartidista tradicional por un sistema de partido hegemónico cuyo presidente es el propio presidente de la República y cuyo coordinador o director nacional ha sido el ministro de Relaciones Interiores y de Justicia. La Constitución dispone que los funcionarios públicos no pueden estar al servicio de parcialidad alguna, sino al servicio del Estado (artículo 145), pero ello parece que no ha importado a los nuevos controladores del poder. Además, el sistema electoral no fue cambiado en la nueva Constitución, conservándose el sistema de representación proporcional personificado, que es un instrumento de dominio partidista.

La nueva Constitución, sin embargo, formalmente estableció un conjunto de regulaciones que evidenciaron lo que puede denominarse una reacción contra los partidos políticos, pero las cuales en la práctica han constituido letra muerta. Entre éstas se destacan las siguientes: primero, la eliminación del léxico constitucional de la misma expresión “partidos políticos” y su sustitución por el de organizaciones con fines políticos (artículo 67); segundo, la imposición constitucional a los diputados de representar al pueblo en su conjunto y del voto a conciencia, sin estar sujetos a mandatos ni instrucciones, ni a ataduras partidistas (artículo 201) lo cual no se cumple; tercero, la pretendida eliminación de las fracciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, existiendo en su lugar “bloques de opinión”, los cuales controlan los votos en la misma forma; cuarto, la obligación de los representantes de rendir cuenta pública de su gestión (artículo 197) y de acompañar su candidatura con un programa (artículo 66), lo cual no se ha cumplido; quinto, la obligación de los partidos políticos de escoger sus directivos y candidatos mediante procesos de votación internos (artículo 67), lo cual no se ha cumplido; sexto, la atribución al Consejo Nacional Electoral de la organización de las elecciones internas de los partidos políticos (artículo 293,6), lo cual constituye una intolerable ingerencia estatal en la

sociedad política; y séptimo, la prohibición constitucional del financiamiento público a los partidos políticos (artículo 67) lo cual lamentablemente dará pie, no sólo al financiamiento privado ilegítimo (narcotráfico, comisiones de partidos), sino al financiamiento público irregular y corrupto, difícil de identificar en un sistema donde no existe control del ejercicio del poder, precisamente por su control hegemónico partidista.

Pero, a pesar de todas estas normas “reactivas” contra los partidos políticos, éstos siguen siendo el eje del proceso político, aún cuando ahora se trate de nuevos partidos, entre ellos el del presidente de la República. Se trata de su instrumento electoral y político, a través del cual, incluso, respaldó políticamente al candidato gubernamental a la presidencia de la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

La democracia venezolana, por tanto, sigue siendo esencialmente representativa de los partidos políticos, los cuales la controlan totalmente. Nada ha cambiado en el sistema, salvo que ahora hay nuevos partidos, con nuevos nombres y nuevos líderes, y un presidente de la República que impunemente actúa como presidente de un partido político.

Además, el sistema se ha configurado con nuevas e intolerables ingerencias en la sociedad civil, al atribuirse por ejemplo al Consejo Nacional Electoral la potestad de organizar todas las elecciones sindicales y de gremios profesionales (artículo 293,6).

Pero, por otra parte, es cierto, la Constitución de 1999 es quizás el texto constitucional que más emplea la palabra participación, regula el derecho constitucional a la participación política (artículo 62) y califica al sistema de gobierno como democracia participativa, incluso sienta las bases para un municipalismo que concrete la participación (artículo 184). Sin embargo, nada de ello ha ocurrido y es seguro que con un régimen tendente a la centralización y concentración del poder, no habrá efectiva descentralización política a la cual, incluso, la Constitución califica como una política nacional (artículo 158).



Pero debe destacarse que en un aspecto, la Constitución de 1999 materializó directamente el espíritu de participación que la verbaliza, estableció directamente un mecanismo de participación “de los diversos sectores de la sociedad civil” en la designación de los titulares de los poderes públicos que no son elegidos por vía de sufragio universal, es decir, de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial), del contralor general de la República, del fiscal general de la República y del defensor del pueblo (poder ciudadano) y de los miembros del Consejo Nacional Electoral (poder electoral). En estos casos, y como una reacción contra los partidos políticos que tradicionalmente escogían y se repartían esas posiciones mediante el control de los votos de diputados en el antiguo Congreso Nacional; la Constitución de 1999 le quitó expresamente a la Asamblea Nacional el voto discrecional para tales designaciones, y estableció un complejo sistema conforme al cual las postulaciones para esos cargos sólo la pueden hacer sendos Comités de Postulaciones integrados “por representantes de los diversos sectores de la sociedad” (artículos 264, 279 y 295). En esta forma, la Asamblea Nacional no puede recibir directamente postulaciones para esos cargos y no puede designar a nadie que no haya sido postulado por los Comités de Postulaciones.

Por supuesto, este sistema de participación política previsto en la Constitución, puede considerarse como un atentado contra la hegemonía partidista en la Asamblea Nacional, por lo que ésta, simplemente, dictó en 2000, una ley especial mediante la cual no sólo no desarrolló la Constitución, sino que más bien la violó, atribuyéndose, a sí misma, como Asamblea Nacional mediante una comisión parlamentaria, las designaciones. Ello, lamentablemente fue amparado por una supuesta e indefinida transitoriedad constitucional, convalidada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar, incluso, de la acción de nulidad y amparo que ejerció contra dicha Ley, la entonces defensora del pueblo.

Aparte de lo anterior, sin embargo, no puede dejar de mencionarse que la Constitución de 1999 incorporó al constitucionalismo todos los mecanismos imaginables de democracia directa, mediante toda suerte de referendos (artículos 71-74). Pero en relación con la forma de gobierno democrático, el aspecto de las reformas constitucionales de 1999 que podía considerarse como parte de la reforma del Estado, era el de la atribución a los representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, la potestad exclusiva de postular a los candidatos para ocupar las altas posiciones en los órganos del poder público no electos popularmente. Sin embargo, como hemos señalado, se trató de una reforma fallida, por burlada, por la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

## *2. La pervivencia de la Federación centralizada con el nombre de Federación descentralizada*

La gran reforma política del Estado que debió haber signado los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, era la concerniente al reforzamiento del federalismo mediante la descentralización política de la Federación. Se trataba de avanzar en las reformas que se habían iniciado en 1989, con la elección directa de los gobernadores de Estado y con el inicio de transferencias de competencias nacionales a los Estados. Era necesario prever una más precisa distribución de competencias exclusivas entre el nivel nacional, el de los Estados y el de los municipios, así como la identificación, también más precisa, de las competencias concurrentes entre las diversas entidades político-territoriales.

Por lo demás, el aspecto más importante en el cual debía avanzarse para hacer realidad la descentralización política de la Federación, era la previsión expresa de competencias tributarias propias para los estados.

En esta materia, sin embargo, nada se avanzó respecto de lo que ya había ocurrido con las reformas iniciadas en 1989. Más bien hubo notables retrocesos: primero, se eliminó el Senado y

el bicameralismo en el Parlamento nacional, eliminándose en consecuencia toda posibilidad de igualdad entre los Estados (artículo 159), pues la única instancia en la cual podrían ser iguales es cuando tienen un mismo voto, con igual valor, en una cámara federal; segundo, la competencia tradicionalmente residual de los estados de la Federación fue trastocada, estableciéndose además, una competencia residual del poder nacional en materia tributaria no atribuida expresamente a los estados y municipios (artículo 156,12); tercero, ninguna competencia tributaria fue atribuida expresamente a los estados, por lo que incluso la competencia tradicional en materia de impuestos al consumo que tenían como competencia originaria, fue eliminada totalmente (artículo 156,12); cuarto, los estados sólo podrán tener competencias tributarias en las materias que le sean asignadas expresamente por ley nacional (artículo 167,5); quinto, las competencias que se identifican como exclusivas de los estados de orden sustantivo, sólo pueden ejercerse de conformidad con la legislación nacional que se dicte (artículo 164); sexto, la autonomía de los estados fue duramente lesionada, al prescribirse que la regulación de las materias de competencia concurrente sólo pueden dictarla los Consejos Legislativos, cuando en el nivel nacional se dicten leyes de base y conforme con ellas (artículo 165); y séptimo, la autonomía estatal fue seriamente limitada al atribuirse a la ley nacional (artículo 162) la regulación del régimen y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los estados que son parte de sus poderes públicos, y respecto de los cuales debía corresponder a los estados regularlos en su propia Constitución (artículo 164,1).

La Federación, en Venezuela, por tanto, sólo es “descentralizada” en el calificativo inserto en el artículo 4o. de la Constitución; pues en la práctica, está tanto o más centralizada que en la Constitución de 1961. En esta materia, la reforma del Estado, si la hubo, fue regresiva, acentuándose el centralismo.

### *3. La concentración del poder público, el presidencialismo exacerbado y el militarismo*

El tercer aspecto que se puede configurar como un campo para una reforma del Estado, es el que concierne a la separación orgánica de poderes, para el establecimiento de sus autonomías, balances, contrapesos y controles.

En esta materia, en la Constitución de 1999 se introdujo una reforma constitucional de importancia, consistente en la sustitución de la clásica división tripartita del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) por una división pentapartita, al agregarse al poder ciudadano y al poder electoral como parte de la separación orgánica de poderes.

Sin embargo, es de la esencia de todo sistema de separación orgánica de poderes, la consagración efectiva de la autonomía e independencia entre los poderes, lo que implica, fundamentalmente, que la permanencia de los titulares de los poderes públicos no puede estar sujeta a decisiones de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Pero salvo estos supuestos de enjuiciamiento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del poder público, sólo pueden cesar cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los poderes públicos no electos, tendrían derecho a permanecer en sus cargos durante todo el periodo de tiempo de su mandato. Ésta era la tradición del constitucionalismo venezolano.

Ahora, sin embargo, en la Constitución de 1999, esta autonomía entre los poderes del Estado ha quedado trastocada, distorsionándose la propia esencia de la separación de poderes, al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remover tanto a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 265), como a los titulares de los órganos del poder ciudadano, es decir, al contralor general de la República, al fiscal general de la República y al defensor del pueblo (artículo 279) y a los miembros

del Consejo Nacional Electoral (artículo 296). Es decir, los titulares de los órganos del poder electoral, del Poder Judicial y del poder ciudadano han quedado a la merced de la Asamblea Nacional, la cual, como órgano político, puede disponer la remoción de aquellos. Esto es la negación de la separación de poderes, y más bien es un signo de concentración del poder en una asamblea que, además, está controlada por el partido de gobierno y por tanto, directamente por el presidente de la República, quien es el presidente en ejercicio de dicho partido. Esto es la negación a la separación de poderes y, más bien, es el signo más evidente de su concentración en una sola magistratura, con grave riesgo para la libertad.

Pero en otro aspecto de la separación de poderes, entre el Legislativo y el Ejecutivo que concierne al sistema de gobierno, tampoco se introdujeron reformas esenciales, salvo las que han provocado la exacerbación del presidencialismo, abandonándose así el sistema tradicional del presidencialismo moderado o con sujeción parlamentaria que era la tradición de nuestro constitucionalismo reciente. Esta exacerbación del presidencialismo, en efecto, resulta de los siguientes elementos: primero, la elección presidencial por mayoría relativa (artículo 228), abandonándose la propuesta de la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para buscar una mayor legitimidad; segundo, la extensión del periodo presidencial de 5 a 6 años (artículo 230); tercero, la previsión por primera vez en muchas décadas, de la reelección presidencial inmediata (artículo 230); cuarto, la atribución al presidente de la República de la potestad de legislar, cuando sea habilitado mediante ley, sin que haya límites en cuanto a las materias que pueden ser objeto de la delegación legislativa (artículos 203 y 236,8); y quinto, la posibilidad que tiene el presidente de la República para disolver las cámaras legislativas en el caso de que se produzcan tres votos de censura contra el vicepresidente de la República (artículo 236,21).

Por último, debe señalarse, en relación con la separación de poderes, que en la Constitución de 1999 lamentablemente se tras-

tocó la tradicional concepción constitucional de la sujeción del poder militar al poder civil, estableciéndose, al contrario, un régimen específico sobre la “seguridad de la nación” y de la Fuerza Armada (artículos 322 y ss.), cuyo único vínculo con el poder civil, materialmente, es la coincidencia de la figura del presidente de la República con el de comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional (artículo 236,5), atribuyéndose al presidente de la República además de la potestad de ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, la de promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío (artículos 5o., 6o. y 236), correspondiendo a la propia Fuerza Armada Nacional las otras promociones.

La Constitución de 1999, por tanto, está imbuida de un militarismo nunca conocido en el constitucionalismo venezolano anterior, el cual se concretiza, entre otros, en las siguientes regulaciones que apuntan a la eliminación de la tradicional subordinación de la autoridad militar a la civil: primero, la eliminación de la prohibición que establecían las Constituciones anteriores del ejercicio simultáneo de autoridad civil y autoridad militar; segundo, la eliminación del control por parte del Parlamento de los ascensos militares; tercero, el abandono de la previsión constitucional del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar; cuarto, la eliminación de la obligación constitucional de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía la Constitución de 1961; quinto, la atribución a los militares del derecho al sufragio activo (artículo 330); sexto, el establecimiento del privilegio del antejuicio de mérito ante el Tribunal Supremo de Justicia para el enjuiciamiento de altos oficiales (artículo 266,3); séptimo, la atribución a la Fuerza Armada del control sobre todas las armas, incluso las civiles (artículo 324); octavo, la atribución a la Fuerza Armada Nacional de competencias generales la materia de policía administrativa (artículo 329); y por último, la introducción a la Constitución de principios relativos a la doctrina de la seguridad nacional, globalizante y omnicom-

prensiva, abandonada en el constitucionalismo latinoamericano de las últimas décadas (artículos 322 y ss.).

Lamentablemente, las reformas constitucionales antes referidas relativas a aspectos de concentración del poder y debilitamiento de la autonomía e independencia entre los poderes públicos; al presidencialismo exacerbado, y al militarismo; han configurado un marco constitucional, lamentablemente abierto al autoritarismo “democrático” o de presidencialismo plebiscitario, que puede llegar a impedir toda idea de democracia basada en la participación política, y pretender centrar las relaciones de poder en una supuesta relación directa entre un líder y el pueblo, sin siquiera la intermediación de partidos, y sólo con un “partido militar” que, con el apoyo de la fuerza, apuntale un sistema político populista. Todas esas reformas constitucionales, por supuesto, en nada han contribuido a la democratización del Estado y del país.

#### IV. CONCLUSIÓN

Del panorama anterior resulta, por tanto, que la reforma del Estado para la democratización efectiva del mismo, todavía es una tarea pendiente en Venezuela. En 1999, luego de un proceso constituyente, se adoptó una nueva Constitución, sin duda, con un conjunto importante de reformas constitucionales; sin embargo, las mismas no llegan a configurarse como un proceso de reforma del Estado que exigía la democracia venezolana, para sustituir el Estado democrático centralizado de partidos por un Estado, igualmente democrático, pero descentralizado y participativo.

El proceso constituyente de Venezuela, en 1999, por tanto, no condujo a una mayor democratización del país y, al contrario fue utilizado para constitucionalizar el autoritarismo, el cual, en definitiva, puede ser un instrumento profundamente antidemocrático.

De ello, puede decirse que el régimen constitucional de 1999, no es un régimen constitucional definitivo y consolidado; pues ni siquiera logró ser el producto de un consenso político. Al con-

trario, fue el resultado de la imposición de un grupo político sobre el resto de la población. Su duración, por tanto, es previsible que sea corta, tanto como dure en el control del poder por el grupo que lo asaltó en 1999.

La Constitución de 1999, por tanto, puede considerarse como una Constitución de transición, dictada en medio de la crisis de un sistema político, pero que no ha producido su solución. En el futuro, por tanto, continúa pendiente la realización de la reforma del Estado para su democratización, la cual no logró realizarse por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999.