REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LAS FUERZAS ARMADAS DE COOPERACION

11

CARACAS
1985

EDICION ESPECIAL CON MOTIVO DE LA CELEBRACION DEL CUADRAGESIMO OCTAVO ANIVERSARIO DE LA CREACION DE LA GUARDIA NACIONAL DE VENEZUELA
1937 - 4 DE AGOSTO - 1985
CARACAS-VENEZUELA

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES
FUERZAS ARMADAS DE COOPERACION

Dirección:

General de Brigada (GN)
SIMON FIGUERA PEREZ

Consejo de Redacción:

General de Brigada (GN)
MIGUEL MARQUEZ FERNANDEZ

Coronel (GN)
JOSE VICENTE LECCIA MADRID

Teniente Coronel (GN)
OMAR JOSE BRAZON SOLANO

Dirección: **Centro de Estudios Superiores de las FF.AA.C.**
Final Autopista Francisco Fajardo.
Caricuao - Dtto. Federal.
Zona Postal: Caracas 102.

LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES: RESPONSABLES Y SALIDAS*

ALLAN R. BREWER-CARIAS
Director del Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela.

I. INTRODUCCION

La manifestación más global de la crisis, y hasta cierto punto, comprensiva de todas sus otras expresiones, es la crisis institucional o la crisis de las instituciones, es decir, la que afecta a las organizaciones fundamentales de nuestra sociedad.

Tenemos todos la rara sensación de que estas ya no sirven para los fines que motivaron su establecimiento; de que están dando muestras de agotamiento como para servir en el futuro como instrumentos efectivos de avance y progreso, y de que tienen que ser reformadas. Incluso, cualquier encuesta nos evidencia la apreciación generalizada de que las instituciones no funcionan. No funciona el Congreso, la Policía Técnica Judicial, el correo, los autobuses, el Seguro Social, la Universidad, los Concejos Municipales, los Tribunales, los Sindicatos, los partidos políticos, las Asambleas Legislativas, la carrera administrativa, en fin, todo el conjunto de organizaciones básicas de la Sociedad. Y en general, pensamos que ya no funcionarán adecuadamente en el futuro, a menos que un cambio o transformación se produzca en ellas.

En esta forma, tenemos la sensación de que el conjunto de instituciones que conforman el Estado Democrático y la sociedad contemporánea, y que se han desarrollado y moldeado en los últimos cinco lustros, ya llegaron a su punto máximo de agotamiento, a su nivel de incompetencia, y de que no sirven para las tareas y retos futuros. De allí la inevitable asociación entre crisis y reforma: la crisis de las instituciones plantea, inevitable e inconscientemente, la necesidad de un

* Ponencia presentada al Seminario "La Crisis: Responsables y Salidas", organizado por la "Cátedra Pío Tamayo", Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 14 de junio de 1985.

cambio, de una transformación, de una reforma de esas instituciones lo cual con frecuencia se engloba en la expresión "reforma del Estado".

Y esto nos conduce al círculo vicioso de la crisis institucional: la reforma de las instituciones sólo puede hacerse, en un sistema democrático, con el concurso de las propias instituciones, y sus componentes, pues de lo contrario, toda transformación impuesta desde fuera implicaría eliminación de la democracia y su sustitución por la autocracia.

Por tanto, en un sistema democrático sólo las propias instituciones del sistema pueden auto-reformarse. Sin embargo, lo grave ya de la crisis institucional, es que ha conducido a la incapacidad de las propias instituciones, incluso, de auto evaluarse y transformarse. De allí el sentimiento de frustración, también tan generalizado, sobre la crisis y su solución, y que resulta del contraste que se evidencia entre lo que plantea y formula el liderazgo político y lo que sucede en la realidad, y de que a pesar de lo que se dice, se decide, se decreta y se legisla, no pasa nada, y todo sigue igual. Lo lamentable de esta situación es que corre el riesgo de convertirse en una frustración sobre la misma capacidad de la democracia para generar sus propios correctivos.

Estamos, por tanto, en un punto de no retorno, que se prolonga sólo por la mitigación de la crisis económica y social producida por el ingreso petrolero. Entre tanto, las instituciones no sirven y no servirán en el futuro; sabemos que necesitamos reformarlas, pero también sentimos que las propias instituciones se muestran incapaces de hacerlo.

Crisis, reforma y frustración, son por tanto, los signos característicos del sistema institucional contemporáneo.

Pero ¿quiénes son los responsables de la crisis institucional y cuáles son las salidas?

II. LOS RESPONSABLES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL: LOS PARTIDOS POLITICOS

Los responsables de la crisis institucional, sin la menor duda y hay que repetirlo una y otra vez, son los partidos políticos, por no haber comprendido que el sistema institucional cuyos líderes fundamentales establecieron en 1958-1961, no era ni debía ser un sistema permanente e inmutable, sino que respondía a un Proyecto Político

concreto: el desarrollar e imponer un régimen democrático en el país latinoamericano que, en 1958, tenía, históricamente hablando, la menos tradición democrática: Venezuela. No entendieron ni aún han entendido que implantada y desarrollada la democracia, como en efecto ha ocurrido en los últimos 27 años, es necesario liberar las propias fuerzas sociales democráticas de un país, ahora, paradójicamente, con una de las más viejas democracias latinoamericanas, para lograr su propio desarrollo político. Por tanto, a los partidos políticos debemos la implantación de la democracia en nuestro país, y el desarrollo de la misma se lo debemos a ellos; pero no por ello dejan de ser, también, los responsables de la crisis institucional, que es una crisis del propio sistema político.

Esto nos lleva, por supuesto, a tratar de puntualizar con toda brevedad, los pilares fundamentales del sistema institucional establecido a fines de los años cincuenta, a raíz del denominado Pacto de Punto Fijo, producto de la Revolución Democrática de 1958, y los problemas que hoy presenta.

1. *La Revolución Democrática de* 1958 *y el Pacto de Punto Fijo*

La Revolución Democrática de 1958, condujo al establecimiento de unas reglas de juego del sistema de partidos, peculiares y distintas de las que antes habían existido.

En efecto, a partir de 1958, los partidos políticos que asumieron el control del sistema político, si bien eran los mismos partidos que habían actuado democráticamente en el trienio 1945-1948, en la nueva etapa asumieron una nueva actitud. La discordia interpartidista al extremo, que caracterizó el proceso político de los años cuarenta, se cambió por un sistema en el cual esa discordia se mantuvo al mínimo, concientes como estaban sus líderes de que aquella situación, sin duda, había provocado el derrocamiento del presidente Rómulo Gallegos (1948), por los mismos militares que tres años antes habían llevado a Rómulo Betancourt al poder. Por eso, el mismo Betancourt, al referirse al régimen iniciado en 1958 afirmó que "la discordia interpartidista se mantuvo al mínimo y así revelaron sus conductores que habían aprendido la dura lección que a todos los venezolanos nos dio el despotismo". (Véase R. Betancourt, *La Revolución democrática en Venezuela,* Tomo I, Caracas 1968, pág. 9.)

Pero por supuesto, no sólo aprendieron la dura lección del despotismo que se mantuvo durante 10 años, encarnado por la dictadura de Pérez Jiménez, sino que, realmente, quizás lo que más aprendieron fue que la discordia interpartidista al extremo, desarrollada en el trienio 45-48, no podía ser un sistema político sobre el cual podía establecerse una democracia estable y que podía funcionar, porque no estaba fundado en reglas de juego claras que permitieran la participación política. Por tanto, más que la experiencia de la dictadura, lo que motivó a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen, fue la experiencia del fracaso del sistema político establecido a mitades de la década de los cuarenta, que se basó, precisamente, en esa "discordia interpartidista" llevada al máximo, y que no permitió que se estabilizara la democracia. Lo que caracterizó el sistema de partidos de esa época, como lo ha afirmado Juan Carlos Rey "no eran relaciones entre competidores que se respetaban mutuamente, sino entre enemigos jurados que aspiraban a destruirse" (véase "El sistema de Partidos Venezolanos" en Juan Carlos Rey. *Problemas Socio-Políticos de América Latina,* Caracas 1980, p. 313). Por eso afirmó el mismo Rómulo Betancourt, que en 1958, "los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático" (op. cit., p. 7).

En esta forma, la Revolución Democrática de 1958 tuvo su origen y fundamento en la acción concertada de los partidos fundamentales y sus líderes. De allí que Ramón J. Velásquez, al comentar la reunión que tuvieron los líderes políticos fundamentales en Nueva York, en la primera quincena de 1958, haya señalado que "pasaron revista a la situación política venezolana, analizaron los graves errores y los aciertos del pasado y terminaron por aceptar la tesis de que el porvenir sería suyo, en la medida en que entendieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuerdos entre los diversos sectores que integran un país" (véase, Ramón J. Velásquez, "Aspectos de la Evolución Política de Venezuela en el último medio siglo" en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia* 1926-1976. Caracas, 1979, p. 219).

En esta forma, el pacto político que enrumbó el proceso democrático a partir de 1958, buscaba eliminar la hegemonía de cualquiera de los partidos políticos y la exclusión de los otros en el proceso político, así como el establecimiento de un sistema de partidos competi-

tivos pero que se respetaban mutuamente, el cual debía estar comprometido, por sobre todo, al mantenimiento del régimen democrático; y la expresión formal de ese pacto político fue el denominado "Pacto de Punto Fijo" suscrito el 31 de octubre de 1958 entre los líderes de los tres partidos políticos democráticos fundamentales del país. La Constitución de 1961, puede decirse, es el producto directo de aquel pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político, y su texto se elaboró, precisamente, bajo la influencia de los principios de unidad, de concordia, de evitar las divergencias interpartidistas y de lograr acuerdos entre partidos que caracterizó al Pacto de Punto Fijo, y que condujo al establecimiento de un cuerpo de normas flexibles, no comprometido definitivamente con ninguna orientación y que sentara las bases de la República de acuerdo al espíritu unitario, dentro de un régimen democrático.

En esta forma, ese denominado "espíritu del 23 de enero" provocó diversos efectos en las regulaciones del texto constitucional sobre nuestro sistema político, que ha influido en forma decisiva en la conformación de las instituciones del país. No es mi intención, por supuesto, analizar todas esas regulaciones, sino referirme, al hablar de la crisis institucional, a los pilares fundamentales del sistema institucional establecido para lograr la realizción del Proyecto Político definido: implantar y mantener la democracia, y que hoy, paradójicamente, están conspirando, precisamente, contra nuestro propio desarrollo institucional futuro. Esos pilares fueron la partidocracia y el centralismo del Estado.

2. *La partidocracia o democracia de partidos*

El principal instrumento institucional concebido en los años 1958-1961 para lograr implantar y mantener el régimen democrático, fue la configuración de un sistema de partidos políticos que podemos calificar, sin duda, como un sistema de "Democracia de partidos" o partidocracia, y que es el resultado directo de las reglas de juego que se establecieron en el Pacto de Punto Fijo y que inspiraron, además, el texto constitucional.

En efecto, el sistema de partidos políticos venezolanos, tuvo su origen contemporáneo en la década de los cuarenta, período en el cual, como hemos dicho, no era un sistema de relación entre compe-

tidores políticos que se respetaban mutuamente, sino que era un sistema de relaciones entre partidos enemigos que aspiraban destruirse unos a otros. No había reglas de juego de cooperación, y la única regla, si se quiere, era la búsqueda de la hegemonía y la destrucción del enemigo. Por eso, se ha dicho que este sistema se configuraba como un conflicto entre partidos antagónicos e irreconciliables, que buscaban su mutua eliminación, pues no había aceptación mutua, ni tolerancia. Al contrario, había rechazo y discordia. Por eso, frente a la situación de los años cuarenta, el Pacto de Punto Fijo resulta un acuerdo entre los partidos políticos tendiente a asegurar un mínimo de entendimiento para que el sistema funcionara. Había el convencimiento, a partir de 1958, de que nada se ganaba con volver a establecer un régimen democrático, si no se aseguraba el mantenimiento y el funcionamiento del sistema democrático. Para ello, debía establecerse un sistema conforme al "espíritu del 23 de Enero", que asegurara el funcionamiento del sistema y evitara el enfrentamiento y la discordia entre los partidos. Por eso, frente al sistema anterior, de relación entre competidores irreconciliables, se estableció un sistema de cooperación que pudiera unir a los partidos frente al enemigo común, identificado en quienes antagonizaban el sistema democrático y la propia Constitución.

En esta forma, las reglas de juego que están en el Pacto de Punto Fijo, de mutuo respeto y tolerancia, son las que se reflejan en la Constitución cuando establece un sistema de partidos que, vinculado al sistema democrático, podemos calificar como lo hemos hecho, como de democracia de partidos. Este sistema se fundamenta en dos elementos previstos en la propia Constitución: por una parte, en que la representatividad democrática es una representatividad por los partidos políticos y a través de ellos; y segundo, en que los partidos políticos acumulan la mayor cuota de participación política.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, son los partidos los que básicamente aseguran la representación, entre otros aspectos, por la previsión del principio, luego desarrollado legalmente, de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio en las elecciones de los cuerpos representativos, pero en grandes circunscripciones electorales mediante listas cerradas y bloqueadas. Este sistema, puede decirse, es el instrumento por excelencia para asegurar el monopolio de la representatividad a través de los partidos, y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos.

Ello, sin duda, fue esencial para la implantación de la democracia en los lustros siguientes a 1958; sin embargo, hoy constituye uno de los signos más patentes de la crisis institucional. Desarrollada la democracia, todos queremos modificar y aumentar las bases de la representatividad política, de manera que además de los partidos, los ciudadanos, ahora habituados a la democracia, y con un desarrollo político que los propios partidos contribuyeron a configurar, puedan directamente e incluso, a través de otras sociedades intermedias, obtener representación en los órganos representativos.

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, nuestra democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también otorgó a éstos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política, al reconocerlos como los instrumentos por excelencia para participar en la vida política, y en la conducción de la vida nacional. Ello también era esencial en un país en el cual los partidos precedieron a la democracia: ellos debían asumir el monopolio de la participación, lo que condujo a la preeminencia de los partidos sobre las otras sociedades intermedias: sindicatos, gremios, colegios profesionales, asociaciones vecinales, las cuales, además, se desarrollaron bajo el control de los partidos.

Pero aquí también, desarrollada la democracia, todos queremos modificar y aumentar las bases de la participación política, de manera que además de los partidos políticos, las otras sociedades intermedias, liberadas de su influencia y control total, puedan participar también en la conducción de los intereses nacionales, con autonomía.

En todo caso, el objeto fundamental del Pacto de Punto Fijo, es decir, el mantenimiento del régimen democrático, a través de un sistema de partidos, o de democracia de partidos, reflejado en los dos aspectos señalados: representatividad a través de los partidos políticos, por el establecimiento del sistema electoral de representación proporcional, y participación política a través de los partidos políticos, por su establecimiento expreso en la propia Constitución; ha operado y se ha desarrollado en Venezuela en los últimos 27 años. Así, el control del sistema democrático ha quedado en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación democrática y de la participación política. La democracia se le debe, sin duda, a los partidos políticos, pero estos no sólo son responsables de lo bueno que ha ocurrido en el sistema institucional, sino también de lo malo. Por

ello, decimos que los partidos también son responsables de la crisis institucional.

La democracia de partidos fue esencial para el desarrollo del sistema democrático y su mantenimiento a partir de 1958; sin embargo, el sistema ahora ha hecho crisis, por lo que está planteada su revisión, en el sentido de determinar si los partidos políticos deben seguir siendo el único mecanismo de representatividad y de participación o si al contrario, como creemos, la sociedad venezolana ha avanzado lo suficiente, en la vía democrática, como para buscar otros medios de representación y otros mecanismos de participación. En la búsqueda de ello es que está, sin duda, uno de los elementos de la reforma del Estado que debe llevarse a cabo en el futuro. Sin embargo, es claro, por el monopolio que los partidos tienen del sistema político y del poder, en definitiva, sólo ellos pueden ser los actores de dichas reformas, renunciando al monopolio y transfiriendo poder a otras sociedades intermedias.

3. *El Estado Centralizado*

Pero además de la partidocracia, otro de los pilares institucionales concebidos para lograr el mantenimiento del sistema democrático, como resultado de la decisión política unitaria contenida en el Pacto de Punto Fijo y en la Constitución, y además, como refuerzo de los propios partidos, fue el sistema de centralismo de Estado o de Estado centralizado motivado, entre otros aspectos, por el temor al federalismo.

Por supuesto, además de responder a las exigencias del Proyecto Político concreto de 1958-1961, este sistema institucional de Estado centralizado es el resultado de un largo proceso evolutivo de centralización en el cual, si se quiere, ganaron las fuerzas de integración frente a las de disgregación en la estructuración política de la sociedad venezolana. Ese proceso tiene su origen, por supuesto, en todos los problemas originados en el país por el caudillismo, el localismo y el regionalismo que durante el siglo pasado tuvieron tanta repercusión en la vida política venezolana. Lo cierto, en todo caso, es que todavía en nuestra política contemporánea, cuando se habla de federación, algunos evocan las guerras federales; y cuando se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades político-territoriales, a los Estados de la Fe-

deración, se piensa en la posibilidad del separatismo. Son reminicencias del siglo pasado, cuya vida política quedó traumatizada, en nombre del federalismo, por el caudillismo. De allí que la opción centralismo-federación, también aparece en la propia Constitución de 1961.

En todo caso, la estructura real del Estado, en 1958, era la centralista, por lo que para no caer en contradicciones estableciendo un real Estado Federal como un sistema democrático, teóricamente, lo exigía, había que regular una forma de Estado, que sin dejar de ser federal fuera centralista. Para lograr esta contradicción, se reconoció que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cuestión de tradición histórica. Por ello, algunos pensaron en eliminar la federación, y sustituirla por otra forma de descentralización. Sin embargo, era evidente que si había una forma federal tradicional, como forma ideal de descentralización, lo lógico era aprovechar esa forma y darle contenido y no pensar en eliminarla para estructurar una forma nueva de descentralización política. Por otra parte, también resultaba evidente que mantener la federación sólo por razones históricas, sin contenido descentralizador, tampoco tenía sentido.

Frente a ello, y en base a estas dudas y realidades, la opción del Constituyente de 1961 fue por el establecimiento de una contradicción institucional: una federación en un Estado Centralista. Se siguió, así, una tradición contradictoria: el mantener la forma federal y el espíritu federalista que ha acompañado a toda la historia republicana, por una parte; y por la otra, el reaccionar contra la federación, como forma de disgregación, y consolidar un Estado Centralizado, que comenzó a establecerse desde comienzos de siglo, como reacción frente a lo que fue el localismo, el caudillismo y los problemas que ello produjo con las guerras federales y todos los conflictos internos derivados de autonomía local, hasta principios de este siglo. Por ello se llega a esa solución de compromiso contradictoria que está en el texto fundamental: "Estado Federal en los términos consagrados en la Constitución", es decir, una Federación centralizada.

Pero aparte de que esta haya sido la culminación de un proceso histórico evolutivo sin duda, pensamos que la opción que los Constituyentes de 1961 hicieron por un Estado Federal Centralizado, con tendencia, como desideratum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigencia política del mantenimiento del sistema democrático, como base del Proyecto Político definido a raíz de la Revolución Democrática de 1958.

En efecto, así como se estableció un sistema de democracia de partidos como opción política para mantener el sistema democrático, así también se optó por una forma de Estado Centralizado, como la mejor garantía para mantener ese sistema democrático. Ciertamente que no hubiera sido fácil mantener este sistema en el momento naciente de la República democrática, si se hubiera dado mucha autonomía y libertad a las diversas comunidades político-territoriales de la República: los Estados y Municipios. Por tanto, la opción por el Estado Centralizado con forma federal, aparte de ser producto de una evolución histórica, fue el producto de una voluntad del liderazgo político como instrumento para mantener el sistema democrático, considerando que la mejor forma de lograr ese objetivo era a través de un sistema de democracia de partidos que operara en un aparato estatal centralizado, controlable desde el centro.

Este Estado centralizado, establecido como reacción contra el federalismo, se ha manifestado básicamente en dos aspectos: en el fortalecimiento del Poder Nacional y el consecuente debilitamiento de los poderes estatales; y en la transitoriedad del régimen municipal.

El primero de dichos aspectos derivados de la reacción contra el federalismo, es decir, el fortalecimiento del Poder Nacional y en el debilitamiento de los Poderes de los Estados, por supuesto, también fue el resultado de un proceso evolutivo, que se manifestó básicamente en el sistema de repartición de competencias entre los niveles territoriales nacionales y estadales como consecuencia del sistema de distribución vertical del Poder Público que se adoptó.

En efecto, si se analiza detenidamente la Constitución, se evidencia una ampliación de las competencias nacionales que, materialmente, provoca que el Poder Nacional tenga que ver todo lo que sucede en el país. Lo que queda en poder de los entes territoriales locales es, realmente, un residuo sin mayor importancia. Por supuesto, este fortalecimiento del Poder Nacional no fue producto del azar, sino que respondió a la búsqueda por consolidar un Estado Centralizado, como condición para implantar e imponer la democracia bajo un sistema de partidocracia. En esta regulación se siguió el mismo conciliatorio adoptado para el establecimiento de otras instituciones en el texto fundamental: permite su desarrollo en la dirección que quiera la conducción política. Así, se estableció un esquema federal con competencias residuales en los Estados, pero con una competencia nacional amplísima y ampliable cuando ello sea así por su índole o naturaleza, que

permite centralizar materialmente todo. El esquema centralista que resulta, sin embargo, puede mitigarse al establecerse la posibilidad expresa de que el Poder Nacional pueda descentralizar, lo cual no ha sucedido jamás. Al contrario, la práctica legislativa y política de las últimas dos décadas lo que muestra es una progresiva y constante centralización.

En todo caso, la Constitución reguló una forma de Estado Centralizado con membrete federal, precisa y contradictoriamente como reacción frente al federalismo, y que se caracterizó por el fortalecimiento del Poder Nacional al definirse las competencias nacionales; por el debilitamiento de los Poderes estadales por la inocuidad de los poderes residuales, y por la ausencia de recursos financieros de los Estados y su dependencia frente a los recursos fiscales que provienen del Poder Nacional. Por ello, junto con el proceso de nacionalización o centralización de competencias, y el consecuente vaciamiento de competencias de los Estados, paralelamente se desarrolló un proceso de minimización de competencias tributarias de los Estados, eliminándoseles, materialmente, todo Poder tributario, y compensándoles esta situación con el establecimiento de un sistema de retribución o de devolución nacional a los Estados de recursos financieros, que adquirió el nombre de Situado Constitucional que, sin embargo, materialmente se maneja desde el nivel central.

En todo caso, es evidente que este sistema centralizado que previó la Constitución como hemos dicho, tuvo una motivación política concreta, aparte de ser el resultado de un proceso evolutivo: consolidar el régimen democrático de partidos, minimizando el desarrollo de poderes políticos locales que en el naciente Estado pudieran conspirar contra el mantenimiento del sistema democrático. Posiblemente si se establece una forma de Estado descentralizada en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrífugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático.

Sin embargo, implantada la democracia en Venezuela y transcurridos 27 años de democracia consolidada, el propio centralismo está dando muestras de ineficiencia, de ahogamiento del propio proceso de desarrollo en el interior del país, y de evidente crisis institucional, que provoca las cíclicas exigencias de descentralización política contemporáneas que se aprecian en diversas manifestaciones políticas.

Pero vinculado al tema de la descentralización política propuesta en 1958, debe señalarse que otro signo del esquema de Estado Centra-

lizado que previó la Constitución de 1961, sin duda, fue la transitoriedad del antiguo régimen municipal. Si hemos dicho que en el texto constitucional se evidencia una tendencia centralizadora y una reacción contra la descentralización y las autonomías locales, evidentemente que ello era contradictorio con el régimen municipal que se regulaba en el Capítulo IV del Título I del mismo Texto Constitucional (art. 25 al 34), donde se establecía un Municipio ideal, con amplia autonomía local, como ejemplo de descentralización política, al cual se le otorgaban amplios poderes, tanto en las materias propias de la vida local como en la gestión de los intereses peculiares de la entidad, con importantes poderes tributarios.

La aplicación inmediata de este régimen municipal, sin duda, hubiera sido completamente contradictorio con el esquema de Estado Centralizado que se buscaba establecer, por lo que el Constituyente dejó en suspenso dicho régimen, a través de la Disposición Transitoria Primera, con la cual continuó en aplicación un régimen municipal consolidado bajo la Constitución autocrática de 1953, hasta tanto no se desarrollasen legalmente las nuevas normas constitucionales. De nuevo, aquí se observa el sistema del constituyente de prever y no prever: instituyó un régimen municipal ideal pero impidió su aplicación, por una norma transitoria, lo que equivalió, ni más ni menos, a decir: he aquí el régimen municipal de una democracia nueva, pero por ahora seguirá vigente el esquema municipal de la dictadura.

En esta forma, la Constitución reguló un Municipio inexistente, pues tal como allí se prevé ni ha existido ni existe en la actualidad. Ciertamente que con 17 años de retraso se sancionó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, pero en la misma, aparte de desarrollarse principios de organización formal de los Municipios, no se estableció realmente, el Municipio democrático, como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, sino que mediante normas transitorias, en 1978 y 1984, en la propia ley se reafirmó la transitoriedad del antiguo régimen de Distritos Municipales. De nuevo nos encontramos aquí la contrariedad consensual de la Constitución, de prever una institución que la propia Constitución luego impide aplicar de inmediato, mediante un régimen transitorio.

En definitiva, por las sucesivas transitoriedades, aún no se ha establecido el Municipio previsto en la Constitución. Ese Municipio del que hablan los artículos 25 y siguientes del texto fundamental, no existe, y a lo sumo, lo que todavía seguimos teniendo es el Distrito

autónomo, siguiendo el esquema centralizante que se estableció en 1904.

Implantada la democracia, por tanto, otro de los signos evidentes de crisis institucional está en la situación del régimen municipal vigente, lejos de los principios constitucionales, en el cual no hay efectiva representatividad ni participación, pues estas las monopolizan los partidos, y configurado tan alejado del ciudadano y sus organizaciones que la hacen materialmente imposible.

4. *La Responsabilidad de la Crisis*

Ahora bien, el régimen político establecido en 1958-1961 y que conforma el conjunto de instituciones de la sociedad venezolana, está montado sobre los dos pilares fundamentales señalados: la partidocracia y el centralismo del Estado, que se consideraron esenciales como instrumentos para el logro del Proyecto Político que se generó en la Revolución Democrática de 1958: implantar y mantener la democracia en Venezuela. Para ello había que concentrar el poder en los partidos políticos y en el centro (nivel nacional) del país: los partidos asumieron el monopolio del poder político, a través de la asunción exclusiva de la representatividad, de la participación y del control del aparato Estatal, el cual se centralizó, concentrándose en el ámbito nacional y minimizándose los poderes locales.

Este sistema institucional, sin embargo, ni podría ser ni era concebido como permanente e inmutable; y si bien era esencial para desarrollar el Proyecto Político de implantar la democracia, debía evolucionar con ella. Sin embargo, los partidos políticos y el liderazgo nacional no entendieron la necesidad de los cambios, y al contrario de lo que debió ocurrir, concentraron y han continuado concentrando mayor poder en los partidos; y han continuado centralizando mayor poder en el nivel nacional. Esta concentración del poder en los partidos y en el centro, es la principal causa de la crisis institucional, siendo por tanto, los responsables de la crisis, los mismos partidos políticos que, sin duda, han perdido el rumbo, por el agotamiento del Proyecto Político de 1958 y la incapacidad de autoevaluar y transformar el sistema.

III. LAS SALIDAS A LA CRISIS INSTITUCIONAL: LA DESPARTIDIZACION Y LA DISTRIBUCION DEL PODER

La crisis institucional evidencia, por tanto, una crisis del poder. Ya el monopolio del poder ejercido por los partidos políticos y la injerencia de éstos en todas las instituciones de la sociedad con pretensiones de control, no sólo no se justifica, sino que está revirtiendo en frustración respecto de la propia democracia. La salida de la crisis, en este aspecto, está en el desarrollo de un proceso de despartidización y, por lo tanto, de apertura del mismo proceso democrático, para lo cual hay que cambiar las bases de la representatividad y promover la participación del ciudadano mediante el desarrollo de otras sociedades intermedias, libradas del control férreo de los partidos políticos. Los partidos políticos, por tanto, tienen que comprender en que ha llegado el momento de compartir el poder, tanto para acelerar el desarrollo político de la sociedad, como para deslastrarse de tanta intervención en asuntos minúsculos que les está impidiendo, realmente, asumir el poder y gobernar.

Pero paralelamente al proceso de despartidización, y como complemento de él, para salir de la crisis institucional está planteada también la descentralización del poder, mediante su transferencia de los niveles centrales y nacionales del Estado, a los niveles político-territoriales hoy olvidados y relegados, los Estados y los Municipios. Sólo distribuyendo verticalmente el poder del centro a la periferia territorial, es que podremos lograr el desarrollo político del país entero y concluir con el espejismo de que Venezuela es Caracas y su actuación política concluye en los niveles del Poder Nacional.

La crisis institucional, provocada por el acaparamiento del poder por los partidos y por la centralización del poder a nivel nacional, por tanto, solo tiene como salida la despartidización y la descentralización.

1. *La Despartidización*

En cuanto a la despartidización esta implica, en efecto, el que los partidos políticos aflojen parte del poder que tienen monopolizado en el funcionamiento del régimen democrático, que se manifiesta en el acaparamiento que ejercen de la representatividad y de la participa-

ción; y además, implica el cese del control absoluto que ejercen sobre los órganos del Estado.

La salida de la crisis por la despartidización implica, en consecuencia, necesariamente, la realización de reformas tanto en el funcionamiento del régimen democrático, como en el funcionamiento de los órganos del Poder Nacional y de la Administración Pública.

a) *La apertura de los partidos y del régimen democrático y la búsqueda de otras vías de representatividad y participación*

La primera de las salidas a la crisis está en el proceso de apertura de los partidos políticos y en la consecuente democratización de la democracia, para superar la crisis de representatividad y participación.

Desde el inicio del período democrático, hemos dicho, los partidos asumieron el monopolio de la representatividad y participación, y el país aceptó ese papel. Sin embargo, ese rol de los partidos políticos en haber intermediado y mediatizado en la representatividad, esta conduciendo a la búsqueda de nuevas vías de representatividad y participación. De allí el planteamiento de la elección uninominal a nivel local para lograr una mayor vinculación de los elegidos con los electores, y una escogencia directa de los representantes. Ya el ciudadano no se contenta con que los partidos sean sus únicos representantes, ni por supuesto, con que los partidos sean los únicos mecanismos de participación que debe haber en el sistema democrático.

En todo caso, esta búsqueda de mayor representatividad y mayor participación, consecuencia de la despartidización, implica sin dudas, transformaciones en algunas de las instituciones tradicionales. Aumentar la representatividad inevitablemente implica modificar el sistema electoral, el cual además, está montado en el esquema de los años cuarenta. Desde esa época, tenemos las mismas circunscripciones electorales, el mismo sistema de votación por listas bloqueadas y cerradas en grandes circunscripciones electorales, y el mismo sistema de escrutinio por representación proporcional puro. Ese esquema fue estructurado en el año 1946, y reestructurado en 1958, quizás en ese momento, era el adecuado. Sin embargo en las últimas elecciones de 1983 y 1984, mostró signos de no satisfacer adecuadamente la representatividad.

Por tanto, inevitablemente, si se quiere variar y aumentar la representatividad, hay que acometer la reforma del sistema electoral y hay que garantizar las circunscripciones electorales. El país es otro dis-

tinto respecto del de los años cuarenta, incluso, por fuerza de la propia democracia y del propio desarrollo económico, por lo que tenemos que reformular el sistema de las circunscripciones electorales. Si se quiere la despartidización, tenemos que reducir el ámbito territorial de esas circunscripciones, y así aproximar más los elegidos a las comunidades. No se puede lograr realmente una mayor representatividad, si no se reduce el ámbito de esas circunscripciones electorales que hoy están vinculadas a los Estados. Ese esquema territorial en alguna forma hay que reducirlo para que pueda haber una mayor comunicación entre el representante y el elector.

Hay también, por supuesto, que variar el sistema de escrutinio, y superar el sistema puro de representación proporcional, montado conforme al llamado sistema d'Hondt que se adoptó a partir de los años cuarenta, y que conduce, cuando se combina con amplísimas circunscripciones electorales y listas cerradas y bloqueadas, a que los únicos que pueden resultar representados sean los partidos. En lugar de dicho sistema, en cambio, hay que plantearse la configuración de un sistema de elección nominal dentro de un esquema de escrutinio plurinominal en pequeñas circunscripciones, o mejor un sistema de escrutinio de carácter uninominal, particularmente a nivel local. Hasta 1983, para esto último, había una objeción de orden constitucional, pues se argumentaba que la Constitución impedía la elección uninominal a nivel municipal. Aparte de que ello no era correcto, lo cierto es que el problema ya está resuelto por la Enmienda Constitucional N° 2, que autoriza a acudir a un sistema de escrutinio distinto en el nivel local, al que existe para el nivel nacional, que es el de representación proporcional.

Pero, por supuesto, la sola elección uninominal a nivel local, no resuelve el problema de la representatividad, si continuamos aplicándola al ámbito territorial del Distrito Autónomo contemporáneo. No sólo la administración local continuaría ineficiente, sino que se agravaría. Por ello, al plantearse la reforma electoral a nivel local, no nos podemos quedar en el solo elemento de la elección uninominal de concejales. Es necesario reformar radicalmente la estructura local y superar el esquema de administración y de gobierno colegiado del ámbito municipal.

Es decir, no se puede seguir admitiendo, como sistema de administración y gobierno local, el que ello se haga sólo a través de Concejos Municipales, como órganos colegiados. Es necesario establecer una

diferenciación de funciones y lograr que a nivel local exista una autoridad ejecutiva electa, un Alcalde, y un Concejo Municipal, como órgano deliberante y de control. Solo entonces, ese Concejo Municipal separado del Alcalde y con funciones solo legislativas y de control, puede estar integrado por un sistema de elección uninominal.

Pero dentro del funcionamiento del sistema democrático, aparte de la reforma del sistema electoral, el otro aspecto de la crisis del régimen democrático provocado por la excesiva partidización, que también requiere reformas, es el provocado por la crisis de la participación política. Así como hay una crisis de representatividad, porque cada vez nos sentimos menos representados por el monopolio de la misma asumido por los partidos, asimismo, también hay una crisis de participación política por su acaparamiento por los partidos. Por ello, para satisfacer las exigencias de participación, también tenemos que pensar en las necesarias reformas de las instituciones.

De nuevo aquí es necesario mencionar, como elemento central para hacer más participativo nuestro sistema democrático, que tenemos que reformar las instituciones regionales y locales. No podrá realmente establecer una democracia participativa, pensando sólo en las instituciones políticas nacionales. Para que pueda haber democracia participativa, tenemos que hacerla participativa en el único lugar donde ello pueda hacerse políticamente en los Estados y en el nivel local, en los Municipios, mediante un definido proceso de descentralización política. Para ello, tenemos, que inventar el Municipio con imaginación, partiendo del supuesto de que no existe como tal en Venezuela, ni ha existido, desde principios de siglo. Tenemos además, que reforzar los vínculos políticos vecinales y lograr que las asociaciones de vecinos, como movimientos sociales urbanos espontáneos, no sean sólo lo que hasta ahora han sido, grupos de presión, sino que podemos convertirlas en instrumentos de gestión local, pues solo a ese nivel, podemos acercar el poder ciudadano.

En definitiva, para que pueda haber participación política, tiene que haber descentralización política, pues aquélla resulta imposible en un Estado centralizado, pero además, los partidos políticos tienen que aflojar parte del poder monopolizado, y abrir paso al desarrollo político de sociedades intermedias con autonomía frente al control partidista. Debe superarse, así, la tutela otrora necesaria y hasta indispensable, de sindicatos, corporaciones profesionales, universidades, y gremios de funcionarios y liberarse a estas instituciones del control

partidista centralizado. Asimismo, la estructura de centralismo democrático de los propios partidos, que está conduciendo a que en el nivel central-nacional, incluso, se tomen decisiones tales como quienes deben ser electos presidentes de Concejos Municipales y aún de comisiones de ciertos Concejos, debe superarse, mediante la reforma interna de los partidos, y permitirse el desarrollo político regional y local de los propios partidos, transfiriéndose el poder de decisión hacia las directivas regionales y locales en el interior del país.

b) *Las reformas de los Poderes Nacionales del Estado y el aflojamiento del control partidista de las instituciones*

Pero la despartidización no sólo está planteada mediante la búsqueda de otras y adicionales vías de representatividad y participación política, no monopolizada por los partidos, y la liberación del control por los partidos de todas las sociedades intermedias y la descentralización del propio poder partidista, sino que también debe conducir al abandono del férreo control partidista sobre los órganos del Estado, en particular del Poder Nacional, que están sumidos también en la crisis institucional. Los partidos políticos, en efecto, controlan completamente al Congreso, donde sólo ellos tienen representación; al Poder Judicial, mediante el sometimiento a sus designios y a los de sus representantes del Concejo de la Judicatura que ha nombrado a los Jueces a dado; y a la Administración Pública, donde la carrera administrativa es una entelequia que no se aplica. La salida de la crisis institucional, inevitablemente tiene que conducir a la despartidización de estas instituciones, mediante una serie de reformas que, es claro, sólo los partidos políticos pueden acometer en nuestro sistema democrático, y que tienen que incidir en el funcionamiento del Congreso, del Poder Judicial y de la Administración.

Puede decirse que hay consenso político y en la opinión pública en la apreciación de que el Congreso, que tiene funciones legislativas y de control, no siempre legisla y cuando lo hace, lo realiza relativamente mal y que además, no siempre controla y cuando lleva a cabo sus funciones de control, también lo hace relativamente mal. El Congreso requiere de una profunda reforma y esto se ha venido planteando. A tal efecto, la Enmienda Constitucional Nº 2 de marzo de 1983 estableció una base para ello que es la creación de la Comisión Legis-

lativa que podría permitir, se espera agilizar el proceso de formación de las leyes y el desarrollo de las tareas legislativas por parte de las Cámaras Legislativas.

Pero sin duda, es necesario que haya una reforma en la composición de los cuerpos asesores del Congreso, a los efectos legislativos y de control. Hasta ahora, en realidad tenemos el raro caso de un Congreso que pretende legislar y controlar a la Administración, sin contar con los cuerpos asesores permanentes de los mayores niveles de excedencia.

No se puede legislar sólo con el trabajo de alguno que otro diputado o senador que dedique algo de su tiempo a redactar artículos de una ley. Lo mismo sucede con las actividades de control. Nos quejamos los ciudadanos de que ninguna investigación parlamentaria concluye en nada, y no nos percatamos de que en general, no puede ser de otra forma, pues son investigaciones mal hechas, porque no hay cuerpos asesores permanentes con niveles de excelencia, que permiten realmente a las Comisiones del Congreso, desarrollar su labor. Lo que hay en el Congreso en general, como asesores, son amigos de los partidos o activistas de los mismos, que son extraños excepciones, conforman un cuerpo burocrático con niveles excelsos de incompetencia.

Por tanto en el Congreso, debe estructurarse un cuerpo permanente de funcionarios, seleccionados por concurso, que integren un cuerpo de carrera, y que tengan a su cargo la labor de asesorar a los parlamentarios en las labores legislativas y de control. Para ellos, los partidos políticos tienen que renunciar a financiar a sus dirigentes medios a través de los cargos de asesorías en el Congreso, o a colocar sus amigos desempleados.

La reforma del Estado motivado por la despartidización también tiene que ser un proceso que debe incidir en el Poder Judicial. Sobre esto, como hemos dicho, puede decirse que también existe una conciencia política fundamental en torno a la necesidad de darle un vuelco total al Poder Judicial.

Hemos estructurado en nuestro país un régimen democrático y estamos orgullosos de nuestra democracia, pero nos hemos olvidado que el pilar fundamental de todo sistema democrático es la Justicia, y mientras la Justicia no tenga credibilidad, tendremos una falla en los cimientos del sistema mismo. Y tan es así que no tiene credibilidad la Justicia en nuestro país, que recientemente hemos llegado a la situación absurda, conspirativa casi, de que frente a una decisión de la

Corte Suprema de Justicia que en cualquier país del mundo desarrollado políticamente se respetaría, ha sido el propio Congreso el que ha desconocido la decisión, y en dos semanas ha reformado una Ley (Ley del Trabajo, 1983) para conspirar contra una decisión de la Corte Suprema. Es decir, ni siquiera el Congreso respeta la Justicia.

Por tanto, uno de los elementos centrales que tiene que formar parte de un programa de reforma del Estado y perfeccionamiento de la democracia, es la reforma del Poder Judicial y el sistema administrativo que lo conforma.

Por ejemplo, ha sido altamente cuestionado el Consejo de la Judicatura por la politización que ha provocado, en los últimos años del Poder Judicial y por no haber desarrollado un adecuado sistema de selección de los jueces para protegerlos con la carrera judicial. Al contrario, hemos desarrollado una carrera judicial, pero para darle en muchos casos, estabilidad a la ineficiencia. Los concursos están previstos en la Ley de Carrera Judicial, pero no se están cumpliendo y, recientemente el cuestionamiento a ese proceder se ha formulado por la propia Corte Suprema de Justicia.

En esta forma, la independencia y autonomía de los jueces, que un organismo como el Consejo de la Judicatura podría garantizar de acuerdo al esquema de la Constitución, está distorsionada, pues, dicho ente, lejos de asegurar esa independencia y la autonomía de los jueces, lo que ha hecho es politizar el Poder Judicial, conduciendo a una progresiva pérdida de credibilidad en la Justicia, hasta por parte de los propios sectores políticos.

Por ejemplo, tan ello es así, que cuando se reformuló la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), frente a la partidización y consecuencial politización del Poder Judicial, la Comisión Bicameral optó por proponer que el nombramiento de los jueces de Salvaguarda debía quitársele al Consejo de la Judicatura, porque ese organismo no garantizaba dichos nombramientos fuera de las líneas del partido, y el Congreso, deliberadamente, le asignó el nombramiento de tales jueces a la Corte Suprema de Justicia, porque estimó que el Supremo Tribunal salvaguardaba más la designación de dichos jueces ante la politización. Hay por tanto, conciencia general en torno a la politización, partidización de la Justicia debido a que el sistema del Consejo de la Judicatura, tal como funciona, ha sido ineficiente y ello tiene que transformarse.

Por supuesto, otras transformaciones son necesarias en el funcionamiento de la Justicia; lograr que la misma sea rápida, efectiva y democrática, mediante una reforma de los procedimientos, cuya normativa todavía es la de principios de siglo y asegurar a todos el acceso a la justicia y el derecho a la defensa, mediante adecuados mecanismos de asistencia jurídica.

Por último, es evidente que en el campo de la administración pública, las exigencias de la despartidización conllevan a una reforma en la función pública. Definitivamente, la eficiencia del Estado depende de la eficiencia y revalorización del personal que cumple funciones públicas, y en este campo hay un reto fundamental en el futuro. Tenemos que crear una burocracia en Venezuela y lo decimos en términos precisos pues, en verdad, en Venezuela no tenemos ni hemos tenido una auténtica burocracia. Tenemos un personal al servicio del Estado, que desafortunadamente cambia en su composición básica cada cinco años, con los cambios de gobierno, conspirando contra todo elemental principio de eficacia; y ello conduce a que no tengamos una burocracia como instrumento permanente de gestión, de niveles de excelencia, que pueda conducir efectivamente la acción del Estado. Por supuesto, para crear esa burocracia, tenemos que pensar en políticas que hemos sólo desarrollado muy relativamente; la formación, la selección, la estabilidad y la remuneración de ese personal, y los partidos políticos, por sobre todo, deben renunciar al control de la burocracia y a seguir aplicando el sistema del botín.

Por otra parte, después de 15 años de vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, tenemos que convenir en que la relativa estabilidad lograda, aquí también, como en los jueces de la ineficiencia, es el peor atentado a la sociedad. Por eso, la propia Ley de Carrera Administrativa tenemos que representarla para la Venezuela futura, pues sólo cuando formemos gerentes públicos fuera del control férreo de los partidos y cuando responsabilicemos a esos gerentes públicos de la gestión de los servicios del Estado, podremos realmente contar con una una administración eficiente. Para ello, insistimos, las políticas de formación y capacitación son claves. No podemos volver a caer en las absurdas decisiones de hace años cuando la "gran política" en Administración Pública (1975) fue la eliminación de la estabilidad (Decreto Nº 211), la extinción de la Escuela Nacional de Administración Pública y de todos los programas de capacitación en la Adminis-

tración Pública y hasta la eliminación de la Comisión de Administración Pública que era, en definitiva, la única institución del Estado que tenía posibilidad de imaginar y de investigar en el campo de la Administración Pública.

2. *La Descentralización*

Pero además de la despartidización como salida a la crisis institucional, también está planteada como parte de esa salida la necesidad de descentralizar el poder y transferirlo a las entidades político-territoriales que componen al Estado. La forma de este, por tanto, debe ser revisada, y debe establecerse en sustitución del Estado centralizado de la actualidad un nuevo Federalismo que permita reforzar los niveles estadales, y un nuevo Municipalismo, que permita superar el esquema transitorio de régimen municipal autocrático que aún tenemos al margen de la Constitución.

Gobernar no es centralizar, por lo que incluso bajo el ángulo del Poder Nacional, la revisión de la forma del Estado, debe acompañarse de un proceso de descentralización y desconcentración del Poder Nacional de manera que, por ejemplo, los asuntos nacionales que conciernen a las regiones, se decidan a nivel regional. No hemos logrado todavía desconcentrar regionalmente al Poder central, ni llevar a los niveles políticos estadales, asunto que sean de ese nivel y que puedan desarrollarse a ese nivel, descentralizando el Poder Nacional. Por tanto, en materia de reforma administrativa, además de las múltiples reformas que requiere la administración Pública Nacional, debe procederse a descentralizarla territorialmente y desconcentrarla regionalmente, hacia los Estados, en las tareas que puedan cumplirse a ese nivel, reforzando las estructuras de las Gobernaciones de Estado.

Por ejemplo, son muy pocos los países del mundo en los cuales la educación, no sea un servicio estadal y municipal. Sin embargo, en Venezuela pretendemos gerenciar la educación desde el nivel central y eso ya está llegando a niveles de ineficiencia completa. Sin embargo, algunos esfuerzos se han hecho para desconcentrar y descentralizar, y entre ellos destacarse que en la Ley para la Ordenación del Territorio de 1983, por ejemplo, por primera vez se le atribuyen a los Gobernadores funciones directas en materia de control de la aplicación de

una ley, en sus jurisdicciones, lo cual, sin embargo, no se ha implementado, aun cuando por ignorancia de esta normativa.

En todo caso, para que se pueda desarrollar la democracia participativa de la que tanto hablamos en nuestro país, tenemos que descentralizar el Estado y el poder; y tenemos que crear, en definitiva, un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

Por tanto, otro aspecto fundamental de la reforma del Estado para la salida de la crisis constitucional, además de las señaladas reformas políticas en el funcionamiento de régimen democrático para hacerlo más participativo, y más representativo, es el de la necesaria búsqueda de un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

a) *Las reformas en la forma del Estado: el nuevo Federalismo*

En efecto, uno de los grandes programas de reforma del Estado venezolano para lograr que, con las transformaciones necesarias en nuestro sistema federal, logremos un nuevo federalismo. Venezuela, como hemos dicho y sucede en casi todos los Estados Federales de América Latina, tiene una estructura contradictoria: formalmente, somos una Federación, establecida en la Constitución, por lo que teóricamente deberíamos tener un esquema descentralizado de poder. Sin embargo, realmente lo que existe es un Estado centralizado, con apoyo en una Administración Pública centralizada, y en un sistema de partidos centralizados y centralizante. Desde el punto de vista de la forma del Estado, como hemos dicho, tenemos una contradicción política, pues nuestra Federación es centralista.

En todo caso, este centralismo político-administrativo del Estado venezolano, ha conducido, por una parte, a la ineficiencia administrativa del aparato global del Estado, y por la otra parte, a la extinción o degradación de la xida política en el interior, deteniendo el desarrollo político del país por dentro. Por eso pensamos que para hacerlo políticamente desarrollado, además de los logros en el campo del desarrollo económico y social, tenemos que descentralizar el poder, transfiriéndolo de los niveles centrales a los Estados y a los nuevos Municipios. En esa forma tenemos que convertir a estas entidades, en verdaderas entidades políticas, como las denomina la Constitución; "entidades federales", a los Estados, y "entidades políticas primarias y autónomas" a los nuevos Municipios que hay que inventar.

En esta forma, el esfuerzo que debe hacerse hacia el futuro, en el campo de la forma de Estado, tiene que significar el idear e inventar, con imaginación, un nuevo federalismo que pueda hacer más eficiente al Estado y que pueda contribuir a disminuir el paternalismo del Estado nacional. Y descentralizar, en definitiva, es confiar más en la capacidad política de las regiones, de las provincias y de las comunidades para gobernarse a sí mismas; es distribuir verticalmente el poder; es crear, efectivamente, un gobierno regional, un gobierno estadal y un gobierno municipal o local; es transferir competencias y recursos a los Estados y Municipios; en fin, descentralizar es estimular el autogobierno local. Solo, por ejemplo, cuando establezcamos niveles de gobierno política y administrativamente poderosos en los Estados, mediante una transferencia político-territoriales,, es que las Asambleas Legislativas comenzarán a tener sentido y a justificarse, y que podrá plantearse la necesaria elección de los gobernadores del Estado.

Pero además, descentralizar es hacer participar, y ello sólo puede lograrse, efectivamente, en un régimen democrático. No hay ni puede haber descentralización ni, por supuesto, participación en los regímenes autoritarios. La democracia es el sistema donde puede haberla.

Dentro de este esquema de búsqueda de un nuevo federalismo, además, tenemos que revisar desde el punto de vista político, las bases del proceso de desarrollo regional que hemos tenido en el país. Pensamos que llegó el momento, hacia el futuro, de darle al desarrollo regional la base política que no ha tenido. El desarrollo regional, en general, ha sido un asunto conducido por el Poder Nacional; así, ha sido Cordiplán el que ha creado Oficinas de Planificación en las regiones y ha sido el Poder Nacional el que ha creado Corporaciones de Desarrollo Regional en ellas. Sin embargo no debemos olvidar que las Corporaciones de Desarrollo Regional son Institutos Autónomos Nacionales, que dependen del poder central. No son instrumentos de los Estados, ni del poder político local incipiente sino que son instrumentos nacionales. Por tanto, en nuestro criterio el reto en materia de regionalización está en transformar el esquema de desarrollo regional y lograr que en lugar de ser un mero asunto nacional, comienza a ser un problema realmente regional, que es conducido por las instancias políticas de las regiones. Así, cuando tengamos un proceso de desarrollo regional conducido por los Estados de la Federación (sea las regiones con un Estado como el Zulia, o con varios Estados como el resto del país), es decir, cuando comience a ser la regionalización

una preocupación de esas nuevas instancias políticas estadales, es que podremos realmente pensar que tendrá futuro político. En cambio, mientras la regionalización sea un asunto nacional y, por tanto, centralista, no tendrá futuro el desarrollo regional.

Por supuesto, para reformular el proceso, hay que buscar una conciliación entre el nuevo federalismo que hay que establecer y las escalas regionales, asignándole la responsabilidad del desarrollo regional a las instituciones políticas y administrativas estadales.

b) *Las reformas políticas en los Municipios: el nuevo Municipalismo*

La descentralización del Estado, además, implica la realización de una profunda reforma a nivel local, a los efectos de lograr un Nuevo Municipalismo. De esta manera, la reforma política de la forma del Estado para salir de la crisis constitucional, y que plantea la necesidad de la descentralización a nivel estadal y regional, también tiene que ir hacia una profunda reforma del Régimen Municipal.

En este campo, tenemos que crear, realmente, el gobierno local en nuestro país. Para ello debemos sustituir el Distrito Autónomo que hoy tenemos, excesiva y deliberadamente alejado del ciudadano como para que no haya participación, no haya democracia local, y al contrario, acercar la autoridad local a las comunidades y vecindades para que pueda realmente, la estructura local, servir de instrumento de participación política y además, para que pueda servir de efectivo medio de gobierno y de administración de los intereses locales. El Distrito Autónomo hoy no es ni lo uno ni lo otro; ni es un eficiente nivel para gerenciar los intereses locales, ni es un nivel suficientemente bajo territorialmente hablando, como para permitir la participación política. Por ello, el reto planteado frente al poder local es, además de crearlo, convertido en esas dos cosas: es un instrumento de participación a través del cual podamos realmente hablar de una democracia participativa, que sólo es posible mediante la descentralización y además, hacerlo un eficiente medio de administración y de gobierno de los interesados locales.

Para eso tenemos que estructurar un nuevo Municipio para lo cual no basta con la elección uninominal, ni con la separación de las elecciones, sino que se requiere una profunda reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual, en su momento (1978-1984)

no pasó de ser una reforma para que nada cambiara y para que todo permaneciera igual, consolidando el esquema de principios de siglo del Municipio autocrático.

Ahora bien, frente a ello, la reforma de régimen local, para lograr un Nuevo Municipalismo y superar la crisis municipal tiene que partir de al menos, cinco medidas que es necesario adoptar en el futuro, el establecimiento de una nueva base para la existencia de los Municipios; la previsión de una dispersidad de regímenes organizativos de los Municipios en sustitución del uniformismo actual; la separación de funciones ejecutivas y legislativas locales, superándose la colegialidad ineficiente de la actualidad y creándose la figura del Alcalde; el establecimiento de un nuevo sistema electoral municipal, para sustituir la sola representatividad de los partidos; y el desarrollo de un sistema escalonado de entidades y gobiernos locales, que permita la participación.

IV. CONCLUSION

Como hemos señalado, los líderes políticos nacionales y los principales partidos políticos del país, en 1958, formularon el proyecto político contenido en el Pacto de Punto Fijo, tendiente a establecer y mantener el sistema democrático, y a través de la democracia política, propugnar una democracia económica y social. Los postulados básicos de esos objetivos están plasmados en la Constitución de 1961, texto de contenido lo suficientemente flexible, como para haber permitido a los gobiernos que hemos tenido en los últimos 24 años, desarrollar sus postulados programáticos e ideológicos.

Ese proyecto político de 1958, se agotó, pues la democracia política se estableció en el país, con bases firmes, y los esfuerzos gubernamentales, mal que bien, han buscado desarrollar la democracia económica y social, aún no lograda completamente.

El sistema político basado en la partidocracia y en el centralismo de Estado, que contribuyó a desarrollar dicho Proyecto Político, está en crisis, por lo que es el momento de formular un nuevo Proyecto Político, que continúe con los esfuerzos planteados en 1958 y plasmados en el texto constitucional de 1961, pero con unos nuevos condicionantes includibles.

Ese nuevo Proyecto Político tiene que consistir en el perfeccionamiento del sistema democrático, mediante la reforma institucional o

del Estado, y cuyos programas, en una forma u otra, tienen que implicar la despartidización de las instituciones y la descentralización del Estado, como hemos señalado, la crisis de las instituciones del Estado Democrático centralizado derivan de la concentración del Poder a nivel Central y en los partidos políticos. En consecuencia, reformar esas instituciones y salir de la crisis significa en primer lugar, redistribuir el poder del centro a los niveles periféricos regionales o locales, mediante un proceso de descentralización territorial; y significa, además, en segundo lugar, la distribución del poder por parte de los partidos políticos, que lo han monopolizado concentradamente, para abrir otros canales y vías de participación política y de representatividad.

Así, es imposible por ejemplo, reformular el federalismo, hacer eficientes las Asambleas Legislativas, crear un auténtico régimen municipal sin que se descentralice el Poder del centro a los Estados y entidades locales y a la vez, es imposible, por ejemplo, hacer el régimen democrático más representativo y participativo, perfeccionar el funcionamiento del Congreso, reformar la Justicia y la Administración Pública, sin que los partidos aflojen, las riendas de conducción absoluta de las instituciones políticas y convengan en despartidizarlas. Por ejemplo, sólo existirá un Poder Judicial autónomo, independiente y con cierta dosis de credibilidad, cuando los partidos políticos renuncian a controlar a los jueces y a la judicatura. Tan simple como eso; ¡y a la vez tan difícil!

Por lo tanto, la salida de la crisis institucional mediante una reforma del Estado significa pérdida de áreas de poder por parte de los niveles centrales del Estado en beneficio de las regiones provincias comunidades y vecindades a los efectos de lograr su desarrollo político propio; y además, significa pérdida de áreas de poder por parte de los partidos políticos en beneficio de las propias instituciones, para que puedan desarrollar sus potencialidades con la participación ciudadana. De allí que superar la crisis, es decir, desmontar el centralismo, democratizar la democracia, y hacer eficiente el Estado y sus instituciones en nuestro sistema democrático, sólo puede ser obra de los responsables de la crisis, los partidos políticos, y no un proyecto político a realizarse en contra de ellos.

He allí la gran dificultad de la actual coyuntura y de nuestra generación: embarcar, efectivamente, a los partidos políticos en esta expedición, y convencerlos de que el problema es de sobrevivencia de la propia democracia.

INDICE

Vicealmirante Andrés Brito Martínez: *Salutación del Ministro de la Defensa a las FAC con motivo del traspaso de Villa Zoila al Patrimonio Histórico de la Fuerza* 9

Gral. de Div. (GN) Alfredo Sandoval Hernández: *Discurso pronunciado por el Comandante General de las FAC en el acto con motivo del traspaso al Patrimonio Histórico de la Fuerza de las instalaciones de Villa Zoila* 13

Ing. Juan Pedro del Moral: *Discurso pronunciado por el Ministro de Comunicaciones en el acto con motivo del traspaso al Patrimonio Histórico de las FAC de las instalaciones de Villa Zoila* 19

Profesor, Honorio Aranguren Figueroa: *Villa Zoila, Forja y Umbral de la Formación Criminalística en Venezuela* 23

TEMAS GENERALES

Dr. Raúl Sosa Rodríguez: *Las causas de la crisis del endeudamiento en América Latina* 37

Dr. David Morales Bello: *Narcotráfico y Corrupción* 47

Dr. Allan Brewer-Carías: *La crisis de las instituciones. Responsables y salidas* 57

Dr. Oscar A. Echevarría: *Período de recuperación económica en Venezuela* 85

Dr. Asdrúbal Aguiar Aranguren: *El sentido antidemocrático de los privilegios del parlamento* 111

Dr. Jesús Barreto Rodríguez: *La cosa juzgada como causal de Sobreseimiento* 125

Gral. de Bgda. (GN) Pedro Dávila Fernández: *Enfoque de la eficiencia por Sistemas* 145

Gral. de Bgda. (GN) Francisco de Jesús Loreto Mejías: *Situación ambiental para la primera mitad del siglo XXI* 167

Dr. José Cañizales Márquez: *Hacia una revisión del concepto de lo venezolano* 173

Lic. Amalio Belmonte Guzmán: *Las Fuerzas Armadas y el Poder Político* 183

TEMAS INSTITUCIONALES

Gral. de Bgda. (EJ) Luis Ferrero Tamayo: *La defensa operacional del territorio en Francia* 197

Gral. de Bgda. (GN) Julio Corredor Ruiz: *Estudio analítico de la estrategia de Bolívar en la revolución de Venezuela* 207

Gral. de Div. (EJ) Jacobo Yépez Daza: *Reflexiones sobre la acción conjunta* 219

Tcnel. (GN) Hidalgo Valero Briceño: *Las FAC en la movilización nacional. Declarado el Estado de Emergencia* 233

Contralmirante José Villafaña Salazar: *Problemática que representa el sistema de energía eléctrica de Venezuela en relación a la seguridad y defensa nacional* 243

Gral. de Bgda. (EJ) Gustavo Carnevalli Rangel: *Aspectos pertinentes a la seguridad y defensa nacional* 261

Gral. de Bgda. (GN) Florentino Galavís Jara: *Evaluación y ajustes al plan de estudios Simón Rodríguez de Formación de Oficiales de las FAC* 271

Gral. de Bgda. (GN) Hugo Limardo Montes de Oca: *El Triángulo Geoinsular de Venezuela* 289

Tcnel. (GN) José Jiménez Méndez: *El Conflicto Irán - Irak* 301

Gral. de Bgda. (GN) Luis E. Prieto Silva: *Un nuevo sistema de Evaluación para Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera de las FF.AA.* 309

Ministerio de la Defensa: *Reglamento de Calificación de Servicios y Evaluación para Ascensos de Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera de las Fuerzas Armadas* 313