

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Revista del Centro de Estudios Constitucionales



**Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro de Estudios Constitucionales**

Dirección: Québec 415 esquina Avda. Condell, Providencia, Santiago, Chile
Correo electrónico: cecoh@utalca.cl **Página web:** www.cecoh.cl

Estudios Constitucionales
Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca.

REPRESENTANTE LEGAL:

Dr. Álvaro Rojas Marín, Rector de la Universidad de Talca.

DIRECTOR:

Humberto Nogueira Alcalá. Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Talca.

SUBDIRECTOR:

Jorge Precht Pizarro. Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho Público, Universidad de Talca.

Consejo Editorial Nacional

Eduardo Aldunate L.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional.
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Raúl Bertelsen Repetto.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Vicerrector
Universidad de Los Andes.

José Luis Cea Egaña.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Director del Magíster de
Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Kamel Cazor Aliste.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho,
Universidad Austral de Valdivia.

Miguel Ángel Fernández

Magíster en Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional de la
Universidad de Los Andes, Pontificia Universidad Católica de Santiago y Universidad de Talca.

Emilio Pfeffer Urquiaga.

Profesor de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho Público de la
Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

Lautaro Ríos Álvarez

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la
Universidad de Valparaíso.

Jorge Tapia Valdés.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho
de la Universidad Arturo Prat, Iquique.

Francisco Zúñiga Urbina.

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Central de Chile.

Consejo Consultivo Internacional

Carlos Ayala Corao.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho de las Universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.

Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, Colombia. Ex Presidente de la Corte Constitucional.
Ex Defensor del Pueblo de Colombia.

Jorge Carpizzo.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Francisco Eguiguren Praeli.

Profesor de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho de la Universidad Católica de Lima, Perú.

Francisco Fernández Segado.

Doctor en Derecho, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Revista Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España.

Carmen María Gutiérrez de Colmenares.

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Rafael Landívar de Ciudad de Guatemala y ex Magistrada de la Corte Constitucional de Guatemala.

Luca Mezzetti.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de Bologna y Udine, Italia.

Pablo Pérez Trems.

Doctor en Derecho. Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III, Madrid, España. Director de la Revista Electrónica Foro Constitucional Iberoamericano, Universidad Carlos III, Madrid, España.

Néstor Pedro Sagüés.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Rosario, Argentina.

Secretaría

María Soledad Ramírez Ramírez

Diseño Gráfico

Marcela Albornoz Dachelet

Revisión de Textos

Víctor Concha Anabalón

Editado por

Librotecnia Editores

Correo electrónico cecoch@utalca.cl

LIMITACIONES Y DESAFÍOS DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

Julio César Fernández Toro *

RESUMEN

En el presente trabajo el autor desarrolla su visión diacrónica y sincrónica del sistema institucional y político venezolano a lo largo del siglo XX y un análisis de los cinco años de la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de diciembre de 1999.

PALABRAS CLAVE

Sistema político. Constitución de 1999. Tipo de gobierno. Presidencialismo.

INTRODUCCIÓN

A cinco años de la aprobación popular de un nuevo orden constitucional en Venezuela, la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional decidió realizar las presentes Jornadas: *“5 Años de Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Vene-*

* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Venezuela. Primer Vicepresidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Secretario general de CLAD. jcfernan@clad.org.ve. Recibido el 2 de mayo de 2005, aprobado el 15 de junio de 2005

zuela”, encuentro que resulta favorable para la reflexión y el intercambio de opiniones sobre la experiencia desarrollada en este muy corto período de vigencia constitucional.

Es una ocasión que nos permite meditar sobre las limitaciones y desafíos de la nueva institucionalidad constitucional de la democracia en Venezuela, y sobre todo analizar los posibles aciertos o errores cometidos en el diseño o en la corta experiencia de implantación de la nueva Constitución.

Sin embargo, antes de iniciar nuestro trabajo, creemos oportuno realizar algunas consideraciones para situar nuestras reflexiones, de manera que sea más comprensible para el lector.

Antes que nada, el Estado como un sistema de toma de decisiones societarias está conformado por dos niveles de funcionamiento, el *constitucional* en el que se establecen las reglas para que el colectivo tome las decisiones, y el *operacional* en el que el gobierno (órganos del Poder Público) decide de acuerdo con dichas reglas o medidas obligatorias para el colectivo (Juan Carlos Rey; 1992:17). Lo que supone que debe estudiarse no sólo el diseño constitucional –lo normativo– sino la práctica constitucional de los actores sociales –lo operativo–. Por ello, un estudio integral del orden constitucional requiere verificar si las reglas previstas formalmente en la Constitución jurídico-formal son las que operan en la sociedad (Constitución real), vale decir, si las elites políticas y sociales respetan las reglas pautadas por la Constitución escrita y si la práctica gobierno-oposición se rige por ellas, o si por el contrario operan bajo reglas distintas a las de la Constitución escrita o, simplemente, no se sigue regla alguna de convivencia social. Ello nos explicaría alguna de las tres posibles circunstancias siguientes:

- Si existe una institucionalidad que se ciñe al mandato de la Constitución jurídico formal y escrita.
- Si la institucionalidad ejercida sigue una Constitución real y no escrita.
- Si lo que opera es una situación de desinstitucionalización de lo público.

Por supuesto, muchas de las veces encontraremos en la realidad algo de cada una de las tres situaciones señaladas. Sin duda, cualquiera de ellas puede originarse en:

- Disfunciones creadas por el propio diseño de la Constitución jurídico formal.
- El comportamiento de los actores políticos y sociales.

En todo caso, la ingeniería constitucional y su funcionamiento real inciden sobre el mantenimiento y consolidación del sistema político, pudiendo mejorar o deteriorar las relaciones entre el Estado y la sociedad y, en consecuencia, la legitimación del Estado.

Sin embargo, la Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1999 apenas cuenta con cinco escasos años de edad como para apreciar realmente sus aciertos y desatinos, de manera que sobre el vigente orden constitucional sólo podremos arriesgarnos a pronosticar sus posibles desarrollos inmediatos.

Segundo, hemos creído necesario hacer una breve referencia en el primer aparte de este trabajo sobre la relación entre la variable institucional en el orden constitucional y el rendimiento político, entendido éste como gobernabilidad democrática y, por lo tanto,

la vinculación de los diseños constitucionales de la institucionalidad de lo público con relación a lo que ocurre en el proceso social.

Tercero, la institucionalización (a secas) de la vida pública venezolana bajo la noción de Estado de derecho es de reciente data, y más cercana aún si nos referimos a una institucionalización del Estado de derecho orientada bajo principios democráticos modernos. Como veremos, la democracia venezolana aún convive con valores autoritarios que se expresan regularmente en la práctica política. La institucionalización democrática de la vida social venezolana es aún una tarea inconclusa que puede explicar los desencuentros entre los diseños constitucionales de 1999 y la actual práctica política y social.

También creímos necesarias efectuar algunas consideraciones sobre los retos del Estado contemporáneo con relación a los diversos fenómenos presentes y al entorno internacional que demandan determinadas adecuaciones constitucionales en su diseño y aplicación.

Debido a estas razones es que el segundo apartado del presente trabajo trata de establecer dicho marco situacional antes de proceder, en propiedad, al análisis objeto del presente trabajo.

Por último, efectuaremos en la tercera sección del trabajo una revisión de las novedades incorporadas en la Constitución de 1999. Si bien las reformas e innovaciones que se aportan son muchas y de variadas naturaleza y materia, sin embargo, en nuestra opinión, las grandes reformas político institucionales que trazan, a manera de ideas fuerza, los ejes fundamentales de la nueva arquitectura constitucional para el Estado y el sistema político venezolanos, son cuatro, a saber: i) la democratización de lo público; ii) el nuevo paradigma del ejercicio de gobierno; iii) la redistribución territorial del poder; y iv) el control social sobre el sistema de justicia. Por razones de espacio y por considerarlo el eje de mayor impacto sobre el orden social venezolano y, en consecuencia, sobre el sistema político y la organización y funcionamiento del Estado, nos referiremos especialmente al eje que conforma la institucionalización constitucional de la democracia.

I. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA REQUIERE DE UNA INSTITUCIONALIDAD CONSTITUCIONAL CONVENIENTE Y EFECTIVA

Al hablar sobre gobernabilidad hay que precisar que debemos referirnos a la gobernabilidad en democracia, ya que hablar de la ingobernabilidad de las dictaduras como problema, además de parecer inexistente, no tiene ninguna importancia para nosotros. El problema que nos convoca, el que nos angustia, es la ingobernabilidad democrática, la dificultad de gobernar en un deseado ambiente de pluralidad social y de libertades políticas, orientados por los valores de equidad y justicia. La ingobernabilidad democrática indica una incapacidad de los gobiernos para dar respuestas oportunas y adecuadas a las demandas de la población en el contexto actual, debilitándolos, al tiempo que pone en peligro incluso la viabilidad del Estado Nación (COPRE. 1994). El término gobernabilidad se comenzó a utilizar en la región, a mediados de los 80, como el necesario control político institucional sobre el cambio social para dirigir el proceso transformador preservando y fortaleciendo, a la vez, el régimen democrático.

Igualmente, al hablar de la ingobernabilidad causada por los sistemas de gobierno de la región muchos autores hacen referencia a los posibles obstáculos que genera el presidencialismo, sistema adoptado por la totalidad de los países latinoamericanos. No se hace alusión a los sistemas de gobierno en general, sino que evalúa el sistema presidencial de gobierno como el responsable de la ingobernabilidad democrática en América Latina.

Es en este contexto que, desde hace algún tiempo, se discute en los predios académicos y políticos de América Latina la implicación del diseño constitucional del sistema político y del Estado sobre la inestabilidad de la democracia. Esto es, la incidencia de la variable institucional sobre la eficiencia de los gobiernos y la consecuente legitimidad de éstos por el mayor o menor apego de las poblaciones a las instituciones democráticas. En resumen, y siguiendo a Dieter Nohlen (1991), la diatriba se refiere en propiedad a la *relación entre instituciones políticas y rendimiento político*.

Por supuesto, la variable institucional debe ser tomada como dependiente, asociada a otras variables, sean éstas relaciones económicas y sociales o fenómenos políticos preinstitucionales, en contrario a lo propuesto por el viejo institucionalismo que la trataba como si fuera independiente.

La mayoría de los estudios sobre los problemas derivados del diseño institucional no son más que lecturas del texto constitucional. Ubican los problemas de disfuncionamiento político exclusivamente en la ingeniería constitucional. Por supuesto, si el problema es normativo la solución se encuentra en una reforma normativa.

Como una respuesta al viejo institucionalismo y a la concepción normativa, se ha señalado que el problema de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas se debe a una crisis de gobierno por sobrecarga de las demandas sociales o por una incapacidad del gobierno para atenderlas con eficacia. De manera que la ingobernabilidad es la pérdida del control del gobierno causada por una sobrecarga de demandas sociales a la que se puede sumar la incapacidad del sistema político de satisfacerlas. Se plantea como solución una acción política de los actores sociales y políticos razonada, planificada, cuyas opciones se comparezcan con un diagnóstico previo de la situación. Motivo por el cual las alternativas que se proponen son, primero, reducir las demandas, vale decir hacer que la sociedad no tenga tantas expectativas del Estado y que busque sus propias salidas. La segunda consiste en la desviación de las demandas hacia el mercado. El Estado no se compromete a la satisfacción de las demandas y espera que estas sean resueltas por las fuerzas del desarrollo económico. La tercera alternativa consiste en aumentar el nivel de desempeño del Estado, logrando que su actuación sea más eficiente en el logro de consensos y de alianzas con los actores políticos y sociales. Las tres posibilidades se refieren al sistema político como institucionalización formalizada constitucionalmente. En efecto, atienden a la incapacidad de los mecanismos de mediación política –los partidos– y de representación política –Parlamento y Ejecutivo– para negociar y concertar metas de satisfacción social, vinculado, además, a la ineficiencia de las fórmulas de redistribución de la riqueza que provoca la crisis fiscal y la imposibilidad del Estado para desempeñar su rol de protección social ofreciendo un mínimo de cobertura a la población.

Con esta visión sólo se permite la posibilidad de alguna que otra reforma normativa, en tanto que éstas permitan la institucionalización de medios de comunicación, nego-

ciación y concertación entre los actores políticos y sociales, así como las que signifiquen un cambio del rol del Estado a los efectos de que las demandas se desvíen hacia el mercado. Se reduce siempre el problema de la gobernabilidad al procesamiento de las demandas societarias, pero la ingobernabilidad atiende, como ya lo dijéramos, a distintas y complejas variables que se deben tratar conjuntamente, entre ellas el diseño y funcionamiento del sistema político y del Estado.

Pero la satisfacción de demandas no es fácil de lograr durante todo el tiempo, hay oportunidades, como la actual, en las que es imposible complacer ni siquiera en parte las demandas societarias, de hecho surge la obligación de ejecutar medidas de sacrificio impopulares, que reducen la satisfacción de las expectativas sociales. De allí la necesidad de vincular la gobernabilidad democrática –eficacia– a la utilización óptima de los recursos –eficiencia–, lo que se convierte en una tensión permanente con la que debemos convivir.

Esta perspectiva, también de carácter focal, visualiza el problema de la ingobernabilidad como la incapacidad de gestión operativa del gobierno, ya sea por defectos en las estructuras de soporte logístico y administrativo de la función Ejecutiva o de la Legislativa, así como por la posible ineficiencia en cuanto a la gerencia de ambas. Pero este enfoque gerencial-administrativo suele reducir el problema a la incapacidad técnica, sin darse cuenta que también supone una deficiente relación entre el liderazgo político y social –como representación política– y las bases sociales, lo que conduce a la imposibilidad de formular y ejecutar compromisos políticos. Desestimando la ingeniería constitucional, la cultura societaria y el proceso político como variables complementarias a la ineficiencia gubernamental.

De otra parte, hay que indicar que gobernabilidad y buen gobierno no es lo mismo, el primero alude a la gestión política del Estado mientras el segundo comprende a la gestión gerencial-administrativa del gobierno. De manera que un buen gobierno no implica necesariamente el aumento de la gobernabilidad y viceversa. Democratización y eficiencia constituyen una tensión que de no ser adecuadamente resuelta puede llevarnos a los extremos de la irracionalidad en la utilización de los recursos o al autoritarismo eficiente. Por ello podemos señalar que la gobernabilidad es la capacidad del gobierno de ser obedecido sin violar las reglas de la democracia y sin permitir que otro actor pueda amenazar la ruptura de ésta. Lo que probablemente no pueda ser logrado exclusivamente con un alto grado de eficiencia gubernamental –buen gobierno–. Pero ello no obsta de que ambos: gobernabilidad y buen gobierno, deban ser tratados conjuntamente. En todo caso, desde este enfoque se promueven soluciones que tienden a la modernización institucional, incluso el problema de la demanda societaria se resolvería aumentando la capacidad técnica –no política– del gobierno, despreciando los cambios que hay que fomentar en las diversas dimensiones: cultural, política y normativa constitucional.

Los anteriores acercamientos al problema de la relación entre la institucionalidad del gobierno y la gobernabilidad de la democracia no muestran la amplitud y profundidad del mismo, lo que conduce a equívocos sobre él y sobre sus soluciones. Pero la institucionalidad democrática también se enfrenta a una dimensión cultural que condiciona el comportamiento de los ciudadanos, de la elite política y de la propia burocracia del Estado –proceso político–. Ambas facetas se encuentran entrelazadas, y cada una de estas dimensiones del fenómeno se relacionan y retroalimentan.

Ahora bien, como relación de poder entre gobernantes y gobernados la gobernabilidad hace referencia a los mecanismos de intermediación y representación del sistema político, en los que el Estado es una instrumentación de éstos. Vale decir, que hay una estrecha relación entre la pertinencia de la institucionalidad democrática formalizada constitucionalmente y los mecanismos y modos concretos que se dan en la práctica para ejercer el gobierno. De manera que el diseño constitucional del Estado y del sistema político incide obstaculizando o impulsando determinados cursos del proceso social. Aunque como dijéramos antes, el óptimo funcionamiento del gobierno y su relación con la gobernabilidad democrática depende también del buen gobierno.

En definitiva, el diseño de la institucionalidad constitucional del Estado y del sistema político es, efectivamente, una variable dependiente que debe ser estudiada y cuya comprensión puede aportar soluciones en conjugación a otros aspectos que también influyen en la ingobernabilidad de la democracia en Venezuela. De allí la conveniencia de analizar periódicamente la adecuación del diseño constitucional de 1999 para la institucionalización de lo público a las necesidades cambiantes de gobernabilidad democrática y de desarrollo de la sociedad en Venezuela. Por ello resulta oportuna y conveniente la presente convocatoria de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional a efectuar un análisis académico del régimen constitucional venezolano que se inició el 15 de diciembre de 1999.

II. UN SIGLO CORTO PARA UNA LARGA TAREA: LA BÚSQUEDA INSTITUCIONAL DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

A. El Estado gomecista y la Constitución de 1925

Producto de la última “revolución” del siglo XIX, acaudillada por el General Cipriano Castro en 1899 y denominada como *liberal restauradora*, el régimen político institucional de Venezuela con que se inicia el siglo XX fue centralizado y autoritario. Esta centralización política e institucional se gestó poco a poco, desde el momento en que Cipriano Castro tomó el poder. Dicho modelo se construyó, sobre todo, con los aportes de la dictadura de Juan Vicente Gómez, quien sucede a Castro en 1908, en lo que se denominó la *rehabilitación nacional*, y que se expresan en: i) La centralización política, que se dio por la concentración de competencias legislativas en el Poder Nacional bajo un régimen progresivamente autoritario. ii) La unificación de los ejércitos regionales en uno nacional bajo la jefatura directa del Presidente de la República. iii) La ampliación de las competencias del Poder Ejecutivo Nacional, con la extensión y fortalecimiento de la organización ministerial. iv) El establecimiento del principio de la unidad del tesoro, con base en una hacienda pública nacional consolidada y de financiamiento centralizado.

Con estas medidas Venezuela se constituyó en un Estado muy centralizado, a pesar de que la división política de su territorio y su estructura mantuvieran la forma federal. En efecto, Castro y Gómez llegan al poder con la bandera de restituir la autonomía de los estados federados, como se previó en la Constitución Federal de 1864. Sin embargo, de allí en adelante la acción de Castro y posteriormente de Gómez desdibujó absolutamen-

te el régimen federal. Así, la Constitución de 1901 amplió los poderes del Ejecutivo y del Legislativo nacionales, en perjuicio de los estados de la Unión.

Durante la era gomecista, la noción de Estado de derecho y su principio de legalidad resultaron una ilusión. El orden constitucional se modificaba cada vez que lo quería el dictador y, de hecho, lo hizo en siete oportunidades a lo largo de veintiocho años. La Constitución de 1925 es la que mejor formaliza el centralismo y autoritarismo, en ella se estableció la elección del Presidente de la República por el Congreso, controlado por Gómez. Gran parte de la institucionalidad gomecista nos acompañó a lo largo del siglo XX, incluso hasta nuestros días.

B. El despertar democrático y la Constitución de 1936

Con la muerte de Gómez se produce un renacimiento social, económico y político importante. Bajo la sucesión de Eleazar López Contreras, quien había sido el Ministro de Guerra del dictador, comienza un proceso de libertades públicas y se aprueba la Constitución de 1936 con el reconocimiento de derechos sociales a la población. Pero, a pesar de que el gobierno de López Contreras permitió cierta libertad pública, y de la ampliación restringida de los derechos políticos en la Constitución de 1936, sin embargo, ésta preveía un esquema de democracia representativa indirecta, de segundo grado y con discriminación al género femenino.

En el Estado se siguió el proceso de centralización hacia el Poder Nacional, fortalecido administrativamente gracias a los ingresos petroleros. Con la Constitución de 1936 se amplió el poder de confiscación de propiedades particulares por delitos contra el patrimonio público, de manera que el Estado comenzó a poseer bienes y empresas que pertenecieron a la familia de Gómez y a sus amigos, iniciándose una actividad importante de producción estatal que se extiende hasta nuestros días.

En 1941 es electo por el Congreso el General Isaías Medina Angarita, apoyado por López Contreras.

Si bien el período de 1936 a 1945 fue de transición y de apertura política, el liderazgo político social no comprendió las aspiraciones populares, ni avizó las consecuencias del proceso social que estaba en curso con el despertar democrático de los venezolanos, y mantuvo restricciones que impedían la evolución democrática necesaria. En nuestro criterio, el orden constitucional diseñado bajo un pensamiento conservador, heredero de la dictadura gomecista, y a pesar de la amplitud de Medina Angarita, resultó un dique de contención para las prácticas democráticas que se iniciaban aceleradamente. De esta forma, el sufragio universal, sin restricciones de género, y las elecciones directas del Presidente de la República, así como la inclusión de formas modernas de organización política, que hicieran eficiente el funcionamiento de la democracia, fueron aspiraciones desatendidas por el liderazgo político institucional, y contribuyeron al primer gran desencuentro entre la institucionalidad constitucional y el proceso social.

En 1945 se aprobó una reforma constitucional cuyo resultado fue un texto que no llegó a tener una vigencia que alcanzara los cinco meses, ya que una conspiración cívico

militar logró un golpe de Estado que defenestró a Isaías Medina Angarita y cortó el hilo constitucional, desbaratando la precaria institucionalidad democrática de lo público.

C. La rebelión del liderazgo político social emergente y la Constitución de 1947

El 18 de octubre de 1945 asume el poder una Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt del partido Acción Democrática, a lo que se llamó la *Revolución de Octubre*. Al comienzo, el nuevo gobierno ejerció el poder de facto, ya que actuó al margen de la Constitución de 1945. Este régimen de fuerza duró hasta el 17 de diciembre de 1946, fecha en la cual se instaló una Asamblea Nacional Constituyente.

En efecto, la Junta Revolucionaria de Gobierno aprobó un Estatuto para elegir a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente por el que se efectuaron elecciones populares por primera vez con carácter universal, esto es, las primeras elecciones en las cuales a las mujeres se les reconoció el derecho al voto y lo ejercieron efectivamente. Era la satisfacción de una de las grandes aspiraciones políticas de la sociedad venezolana.

Dicha Asamblea aprobó una nueva Constitución el cinco de julio de 1947. En ella se reconocían, comprendían y garantizaban contenidos materiales relacionados con el bienestar y la justicia social, además de los tradicionales derechos individuales y políticos. Igualmente, esta Constitución establecía el voto universal, directo y secreto de todo venezolano mayor de dieciocho años, inserto en un esquema de democracia representativa y de partidos. No contempló ningún mecanismo de participación directa o semi-directa de la población. Mantiene la forma federal pero con una alta centralización del poder político en el nivel nacional. Y, por último, la libertad económica y la propiedad privada se regularon mejor que en la Constitución de 1936, subordinándolas a las necesidades del desarrollo social y económico de la nación, lo que le otorgaba al Estado un fuerte poder de intervención en la economía, como corresponde a un Estado de bienestar, alejándose del modelo de Estado típicamente liberal.

Pese a las innovaciones sociales, económicas y políticas de la Constitución de 1947, el segundo experimento democrático del siglo XX en Venezuela se topa con otro gran desencuentro. Nos referimos a la praxis hegemónica del partido Acción Democrática, el cual copó todas las instancias de representación democrática y estranguló la posibilidad de que la oposición pudiera expresarse plenamente como sector político. Esto configuró un régimen político rígido, no competitivo, sectario y excluyente.

El mismo año de 1947 se efectuaron elecciones directas, universales y secretas a la Presidencia de la República, en las que triunfa el acciondemocratista Rómulo Gallegos, quien, sin embargo, no pudo cumplir su período, ya que fue derrocado por los mismos militares que habían sido los aliados de Acción Democrática en 1946. En efecto, el 24 de noviembre de 1948 un golpe militar inicia una nueva dictadura que duraría una década.

D. El retroceso autoritario y la perdida del Estado de derecho

La nueva Junta Militar de Gobierno, presidida por el General Carlos Delgado Chalbaud derogó la Constitución de 1947 y restableció la Constitución de 1936 y su reforma de 1945, aprobadas durante los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita. Sin embargo, Delgado Chalbaud fue asesinado el 13 de noviembre de 1950, a partir de lo cual la Junta Militar de Gobierno cambió su nombre por Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. El régimen autoritario realiza una elección popular el 30 de noviembre de 1952 que es ganada por el candidato Jóvito Villalba de la Unión Republicana Democrática (URD), y cuyo triunfo es desconocido por la dictadura. Como consecuencia del fraude electoral, el General Marcos Pérez Jiménez es declarado Presidente Provisional de la República y surge una espuria Asamblea Constituyente que aprueba la Constitución de 1953. Dicho texto constitucional se fundamenta en la Constitución de 1945, pero resulta más centralista y autoritario, ya que restringe muchos avances políticos, económicos y sociales que había previsto la Constitución de 1947.

Desde el 24 de noviembre de 1948 hasta el 23 de enero de 1958 perduró el régimen autoritario que nuevamente sumió al país en la oscuridad política. Fue un retroceso ante la tendencia democrática que se había iniciado en 1936, un reflujo del proceso social venezolano del siglo XX, nuevamente una contradicción entre la institucionalidad impuesta autoritariamente y las aspiraciones de desarrollo social, en paz y libertad, de la sociedad venezolana. Sumando esta década al período gomecista suman 46 años del siglo XX durante los cuales Venezuela transcurrió bajo regímenes dictatoriales.

E. La democracia representativa y elitesca y la Constitución de 1961

Con el 23 de enero de 1958 se produce un nuevo alzamiento militar con apoyo popular, que resultó ser el tercer golpe militar efectivo del siglo XX. Asume el poder una Junta Militar de Gobierno que en la misma fecha se transforma en una Junta de Gobierno a secas, con la inclusión de civiles. Esta Junta mantuvo la vigencia de la Constitución perejimenista de 1953 con algunas modificaciones que se produjeron por decreto. Se realizaron elecciones para la integración del Congreso de la República en diciembre de 1958, el cual se instaló en marzo de 1959. Dicho Congreso redactó una nueva Constitución, promulgada el 23 de enero de 1961,¹ y que es en cierta manera el resurgimiento de las orientaciones de la Constitución de 1947, pero esta vez con un consenso mayor de los factores políticos del país, que se logró mediante un acuerdo político denominado comúnmente como *puntofijista*, por haberse suscrito un documento en la casa “Punto Fijo”, de Rafael Caldera, entre AD, URD y COPEI.

Toda Constitución no es otra cosa que la formalización jurídica de las aspiraciones, sentimientos e ideas de una sociedad en un momento determinado, independiente-

¹ Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinaria, N° 662 del 23 de enero de 1961.

mente de si se expresan explícita o implícitamente por sus organizaciones sociales y políticas. La Constitución de 1961 no es una excepción, sustentándose en las ideas que se desprenden de los actores políticos que suscribieron el Pacto de Punto Fijo, por el cual se persiguió una supuesta doble intención, la de superar la cultura política autoritaria que impregna la historia de Venezuela desde su independencia en 1811 y la de cambiar el comportamiento sectario de los partidos políticos durante el experimento democrático comprendido entre 1945 y 1947. Con respecto al primer intento, dicho Pacto se sostiene en el hecho de que la mayoría de los años vividos por la República hasta 1958 ocurrieron en regímenes autoritarios –a pesar de la forma de gobierno que señalara la Constitución de turno– y sin muchas ni extensas experiencias democráticas, haciendo indiscutible que la sociedad y los actores políticos estaban acostumbrados a tales regímenes e impregnados de una cultura autoritaria. De la existencia de tal autoritarismo se culpa al federalismo que hizo fortalecer el caudillismo regional frente a un poder central débil, y que siempre sucumbiría ante los alzamientos provinciales de los caudillos, quienes terminaban por apoderarse del gobierno federal e instalando una férrea dictadura (Fernández Toro; 1993:117).

En cuanto a la segunda intención, el Pacto trata de evitar que se reproduzca el comportamiento sectario, excluyente y poco integrativo de los partidos políticos, que en cierta forma fue suicida, ya que impulsaba la disolución de la democracia que permitía su propia existencia. En definitiva, se pretendía acabar con la idea de que los partidos debían “tomar el poder”, y sustituirla por la idea de que el objetivo último de los modernos partidos democráticos es la “formación de gobierno”, el cual siempre será temporal y alternativo. De allí la intención de no crear un sistema político de partido hegemónico, sino de uno plural que permitiera la resolución concertada de los conflictos políticos y sociales.

La solución que se plasma en la Constitución de 1961 fue: i) el fortalecimiento del gobierno central por sobre la estructura federal que pasa a ser más nominativa que real; ii) el establecimiento de una democracia representativa dominada por la representación proporcional y de las minorías; iii) la imposición de un Estado de partidos en el que éstos son los exclusivos instrumentos de la democracia representativa. El resultado fue un *Estado rígidamente representativo y fuertemente centralizado* (Fernández Toro; 1993:365). En todo caso, el diseño de 1961 logró apuntalar el proceso democrático venezolano operacionalizado por el llamado Pacto Institucional, por medio del cual los partidos más fuertes (en un primer momento AD-COPEI-URD, luego AD-COPEI, y por último AD-COPEI-MAS) se distribuían cuotas del poder público y procesaban por consenso los asuntos públicos fundamentales. De allí que Juan Carlos Rey lo denominara *sistema populista de conciliación de élites* (1991).

El régimen constitucional de 1961 fue exitoso hasta la crisis política que se desencadenó a partir del año 1989, de naturaleza extraordinaria o constituyente por la pérdida de la legitimidad y el desborde de las instituciones político jurídicas previstas en la Constitución de 1961, por el debilitamiento del liderazgo político-institucional, por la disminución del respeto a la autoridad pública y por el quiebre del consenso social. Esta crisis requería de un proceso político constituyente que reorganizara el orden social y contribuyera al establecimiento de las condiciones necesarias para la gobernabilidad democrática.

F. El desbordamiento popular de 1989 a 1999

El 27 de febrero de 1989 parecía ser un día como cualquier otro, pero al final de la mañana resultó ser una de las jornadas más sorprendentes del siglo XX. En efecto, un aumento del pasaje del transporte en la zona metropolitana de Caracas sirvió de detonante para que la población se volcara a la calle a protestar con el saqueo generalizado. Este hecho se reprodujo rápidamente en las principales ciudades del país, dándole connotación nacional. Los saqueos continuaron sin que hubiera posibilidad alguna de que los cuerpos de policía los detuvieran. Era una repentina eferescencia social incontrolada, sin dirección, que dejó atónitos y sin respuesta al Gobierno, a los partidos políticos, a los sindicatos y a cualquier organización pública o privada, y desbordó totalmente al liderazgo político institucional. Sólo la tardía respuesta represiva del Gobierno de Carlos Andrés Pérez, con la salida de las Fuerzas Armadas Nacionales a la calle, logró controlar el desbordamiento popular. En este episodio, conocido como *el caracazo*, se puede ubicar el descubrimiento de una profunda crisis política, extraordinaria y definitivamente constituyente.

Frente a la clara frustración, insatisfacción e ira popular, la elite política dominante respondió con una tímida propuesta de cambio institucional, creando una Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución, presidida por Rafael Caldera. Esta Comisión, con el apoyo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), discutió las limitaciones del ordenamiento constitucional vigente y elaboró una serie de propuestas para una tímida enmienda constitucional.

Tres años después, cuando parecía que la insurrección del año 1989 era historia pasada, se produjeron dos levantamientos militares, los del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992. El primero inició una prolongada crisis política, a la que el liderazgo político institucional respondió desempolvando la propuesta de cambio constitucional. De repente las reuniones de la Comisión presidida por Caldera fueron concurridas y atrajo la atención de los medios de comunicación. Así, la propuesta de enmienda constitucional pasó inmediatamente a una de reforma general de la Constitución. A mediados de marzo de 1992 se presentó el Proyecto de Constitución a las Cámaras del Congreso de la República, iniciando su discusión la Cámara de Diputados, la cual aprobó la reforma en dos discusiones y la remitió al Senado. Pero una vez perdido el susto de la elite política dominante, pensando que todo había vuelto a su cauce normal, se suspendió la discusión del Proyecto. En noviembre se produce el segundo levantamiento militar. Esta situación de inestabilidad política se hace insostenible para la elite política dominante y provoca el sacrificio de Pérez, siendo removido de la Presidencia de la República.

Los intentos de reforma de la Constitución propiciados desde la COPRE y aun desde el propio Congreso, a través de la llamada Comisión Caldera, nunca se concretaron, en manifiesta y evidente incomprensión por parte del liderazgo político institucional del proceso social que se vivía.

La decisión de la Corte Suprema de Justicia para el enjuiciamiento de Carlos Andrés Pérez, y el Gobierno interino del Dr. Ramón J. Velásquez, que además de su propio prestigio intentó impulsar la descentralización del Estado con una extensa reglamenta-

ción de los procesos de transferencia de servicios a los Estados, permitieron una transición pacífica hasta que Rafael Caldera asume por segunda vez la Presidencia de la República. La votación obtenida por Rafael Caldera con una alianza de partidos de izquierda y un nuevo partido desprendido de COPEL, así como la correspondiente a Andrés Velásquez respaldada por el partido Causa Radical, expresó un importante debilitamiento de los partidos dominantes: AD y COPEL, sin embargo, estos siguieron controlando los poderes públicos municipales y estatales, así como el Congreso de la República.

El Gobierno de Caldera se orientó a consolidar la estabilidad política, indultó a los militares alzados durante 1992, y desarrolló una gestión que intentaba regularizar la administración del Estado. Fue un gobierno conservador, demasiado cauteloso, se alineó a la vieja dirigencia política, no resolvió ninguna de las contradicciones entre el proceso social y la institucionalidad de lo público, en definitiva, difirió las aspiraciones de cambio de la sociedad.

El represado descontento popular se fue aglutinando detrás de la candidatura presidencial de Hugo Chávez Frías, líder del levantamiento militar del 4 de febrero de 1992, quien fue apoyado por su partido el Movimiento Quinta República y por la izquierda que anteriormente había respaldado a Rafael Caldera, constituyendo una alianza electoral denominada Polo Patriótico. Frente a ello, el viejo liderazgo dominante adelantó apresuradas reformas a la ley electoral para frenar el posible triunfo electoral de Chávez. Pero dichas reformas no impidieron el triunfo de Chávez en 1998 y sólo sirvieron para que el viejo liderazgo mantuviera el control del Congreso de la República.

La diferenciación radical de Hugo Chávez Frías del dominante liderazgo político institucional y su oferta de convocar a una Asamblea Constituyente que transformara el Estado lo llevaron a la presidencia. A pesar del triunfo presidencial la vieja elite política controlaba el Congreso de la República y amplios espacios de la institucionalidad estatal, dejando poco margen de maniobra a las fuerzas emergentes. Por ello, el mismo 2 de febrero de 1999, al asumir el cargo, el Presidente Chávez convocó a un referendo utilizando la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para que la población se pronunciara sobre la convocatoria de una Constituyente con el propósito expreso de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa.² El 25 de abril el electorado se pronunció favorablemente y el 25 de julio se eligió a los constituyentes. La Constituyente se instaló el 2 de agosto y seguidamente se declaró originaria y soberana, no sometida a los Poderes Constituidos.

G. El proceso constituyente de 1999

La extrema polarización política que se produjo en las elecciones de 1998 se mantuvo después de su realización, y frente a la imposibilidad de consensos políticos que hicieran posible la gobernabilidad democrática, las fuerzas emergentes recurrieron a la

² Decreto Presidencial N° 3, Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.634.

convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANC). El sistema electoral aplicado para la elección de los constituyentes fue de tipo mayoritario, con un fuerte carácter uninominal, de manera que la ANC se integró casi exclusivamente con los candidatos del Polo Patriótico. Este proceso constituyente barrió parcialmente al liderazgo político institucional tradicional y dominante durante la última parte del siglo XX, así como fue una solución a la contradicción entre el proceso social y la institucionalidad de lo público prevista en la Constitución de 1961, a la que en aquellos días constituyentes de fin de siglo apodaron *la moribunda* y que había sido la Constitución de más larga duración en la vida republicana de Venezuela, con treinta y ocho años de vigencia ininterrumpida.

El proceso constituyente de 1999 fue el más participativo en la historia de Venezuela. La ANC impulsó una consulta para que los distintos sectores sociales organizados y las personas presentaran propuestas para redactar la Constitución. También se permitió en sus comisiones permanentes la presencia y participación del público, y las sesiones de la plenaria fueron concurridas por espectadores y televisadas. Las distintas comisiones permanentes recibieron una cantidad inmensa de propuestas que fueron procesadas, debatidas y muchas de ellas incorporadas al nuevo texto constitucional. Además, la Constitución vigente fue aprobada por votación popular. Pero a pesar de la amplia consulta pública y de la intensa discusión nacional sobre los distintos temas constitucionales, sin embargo, la escasísima representación de la oposición en la ANC motivó su desafecto al proceso de reforma constitucional y, en definitiva, su aversión al texto constitucional aprobado, lo que tendría consecuencias posteriores.

Bajo la teoría de la soberanía popular originaria, cuyo poder constituyente es anterior y superior al Estado, la ANC disolvió el Congreso de la República asumiendo la función legislativa, intervino al Poder Judicial y controló a las autoridades estatales y municipales, de manera que las fuerzas emergentes se impusieron sobre la llamada elite puntofijista.

La ANC redactó y presentó al Pueblo de Venezuela un proyecto de Constitución que fue aprobado por referéndum constituyente democrático el 15 de diciembre de 1999,³ entrando en vigencia el 30 de diciembre del mismo año⁴ y reimpresa por error material, junto con su Exposición de Motivos, el 24 de marzo del año 2000.⁵

Como las anteriores constituciones, el Texto Fundamental de 1999 también es un producto social, que expresa un pensamiento político predominante, resultado de las relaciones de poder existentes en un momento histórico. La Constitución de 1999 expresa en su Título I las grandes orientaciones bajo las cuales la ANC diseñó la nueva institucionalidad del orden social venezolano. Así, el artículo 1° señala la irrenunciable y permanente condición de libertad e independencia de la República Bolivariana de Vene-

³ El resultado del referendo constituyente fue 3.301.475 votos a favor del sí, igual al 71,78 % de la votación. 1.298.105 votos a favor del no, igual al 28,22% de la votación.

⁴ Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860.

⁵ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinaria, N° 5.453.

zuela, como persona jurídica pública y sujeto de derecho en las relaciones internacionales, que sigue los valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional. A la par de esta definición político jurídica, el segundo párrafo de dicho artículo nos da una definición sociológica de Venezuela, como realidad histórico geográfica, al establecer que la Nación venezolana tiene los derechos irrenunciables de independencia, libertad, soberanía, inmunidad, integridad territorial y autodeterminación nacional. De manera complementaria, el artículo 2° de la Constitución perfila a la sociedad venezolana organizada en un *Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia*. Esta tipificación del Estado lo define como un instrumento social, con la misión de alcanzar el bienestar colectivo de los venezolanos, su desarrollo social y espiritual, la igualdad de oportunidades para que todos los habitantes del país puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar, en definitiva, su felicidad. Por ello la Constitución de 1999 establece como valores que orientan a su ordenamiento jurídico y actividad a los de la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia y la responsabilidad social, respetando, en todo caso, los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. En definitiva, prevé un tipo de Estado en particular, con una misión orientada por valores que no pueden ser soslayados. Adicionalmente, el artículo 3° constitucional establece que el Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona humana y la protección de su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del Pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados por la Constitución. Indicando que los medios fundamentales para alcanzar tales fines son la educación y el trabajo. En definitiva, el nuevo texto constitucional de 1999 define a Venezuela bajo una concepción integral que atiende a los distintos elementos constitutivos de su naturaleza: el sociológico, el histórico, el político y el geográfico. Esa conceptualización omnicompreensiva del horizonte social venezolano que se desea alcanzar es muy similar al modelo de Estado democrático y social de derecho seguido en los países posindustrializados.

H. La consolidación y desarrollo de la Constitución de 1999: un proceso inconcluso

La nueva correlación de fuerzas sociales que se impuso electoralmente en 1998 y 1999, favorable a la sustitución del *statu quo*, a pesar de su radicalidad procedió por la vía pacífica y democrática a la creación formal de un nuevo orden jurídico político. Las fuerzas emergentes ganaron la batalla en el ámbito constitucional, forzando y utilizando el orden constitucional de 1961, creando un régimen constitucional extraordinario y de transición que evitó la ruptura violenta de la institucionalidad.

Pero a pesar de la indiscutible vigencia formal de la Constitución de 1999, lograda mediante una inobjetable aprobación democrática por voto popular, y de la consolidación política de sus promotores en sucesivos procesos electorales posteriores a 1999, aun el novísimo orden constitucional no se encuentra consolidado ni desarrollado. En propiedad, la transición formal del orden constitucional de 1961 al de 1999 aún no ha operado significativamente, ya que el antiguo régimen constitucional aún se encuentra presente en la vida pública venezolana a través de innumerables leyes. Pero, además, el nuevo régimen tampoco ha sido aceptado en la práctica por toda la sociedad y ni por todos los liderazgos políticos y sociales del país.

La sustitución formal y real del régimen constitucional sólo se logrará, a nuestro entender, mediante tres procesos fundamentales: i) el de *creación de normas*, en especial mediante los desarrollos legislativos de la Asamblea Nacional; ii) el de *interpretación de normas y de control de la actividad pública*, mediante la función jurisdiccional (principalmente por las competencias constitucional y contencioso administrativa del Poder Judicial) y la función contralora (la administrativa y presupuestaria de la Contraloría General de la República, de prevención y tratamiento de la violación de derechos de la Defensoría del Pueblo y el ejercicio de la vindicta pública por la Fiscalía General de la República); y, iii) el *político-administrativo*, a través del ejercicio del Poder Ejecutivo, de la relación gobierno-oposición, y de los controles populares (electorales, consultivos y de participación democrática en general).

En cuanto al proceso de creación de normas, desde la aprobación de la Constitución de 1999 se planteó el problema de la transición entre los órdenes constitucionales de 1961 y de 1999, y la propia ANC durante su vigencia, entre el 3 de agosto de 1999 y el 15 de marzo de 2000, creó por decreto un *régimen de transición constituyente*, y con la aprobación del texto Constitucional de 1999 creó un *régimen de transición constitucional* que se encuentra previsto en sus Disposiciones Transitorias. De manera que la consolidación y desarrollo normativo de la Constitución vigente no sólo implica la sustitución del orden constitucional de 1961, sino también la sustitución de los mencionados regímenes transitorios, constituyente y constitucional. En todo caso, durante los años 2000, 2001 y 2002, se inició lenta pero sostenidamente dicho proceso normativo, inicialmente con las leyes aprobadas por la Comisión Legislativa Nacional, que ejerció transitoriamente la función legislativa nacional entre la disolución de la ANC y la instalación de la nueva Asamblea Nacional electa popularmente. Luego por las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional y por los decretos legislativos del Poder Ejecutivo Nacional en ejecución de una ley habilitante.

Entre los textos aprobados, y que en nuestra opinión son sustantivos para el desarrollo institucional del nuevo Estado (parte orgánica de la Constitución de 1999), se encuentran la Ley Orgánica de Administración Pública, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, la Ley del Estatuto de la Función Pública y la Ley Orgánica del Poder Electoral. Pero a la fecha de redacción del presente trabajo se encuentra relegada la legislación referida a la implementación del Consejo Federal de Gobierno, del Fondo Compensación Interterritorial, del Consejo de Estado, y del desarrollo del Poder Judicial y de los órganos del Poder Ciudadano, de manera que la reconstrucción del Estado que prevé el diseño constitucional de 1999 es, a estas alturas, limitada e inconclusa en varias de sus áreas orgánico funcionales.

En cuanto a la legislación referida a la consolidación y desarrollo de la nueva Carta de Derechos (parte sustantiva de la Constitución de 1999), se avanzó en la legislación sobre las telecomunicaciones, la tenencia y uso de la tierra, la seguridad social y, en general, sobre actividades productivas y de comercio. Pero se encuentra en mora todo lo relativo a lo que la Constitución de 1999 en su artículo 165 denomina las *leyes de bases*, que regulan derechos fundamentales y, a la vez, el ejercicio de potestades públicas que son concurrentes entre el Poder Nacional y los estados federados, tales como la educación y la salud. Y, sobre todo, tampoco se ha desarrollado la legislación necesaria para operacionalizar la llamada democracia participativa, con lo cual un pilar fundamental de la institucionalización constitucional de lo público se encuentra normativamente atrofiado.

En consecuencia, existe un retardo en el desarrollo normativo de la institucionalidad constitucional de lo público, que podemos aceptar como normal si tomamos en cuenta las experiencias comparadas pero que muestra que el nuevo orden constitucional vigente no se encuentra aún consolidado en el plano normativo.

En el ámbito del proceso de interpretación de normas y de control de la actividad pública, la debilidad institucional (por causas normativas y operacionales) de los órganos constitucionales encargados de tales funciones ha conllevado a que la nueva legalidad constitucional se esté desarrollando con extrema dificultad. Se ha avanzado más en cuanto a la interpretación normativa, en la búsqueda del llamado espíritu, propósito y razón del nuevo orden constitucional, que en la efectividad de los distintos mecanismos de control sobre la actividad pública que prevé el Texto Constitucional vigente.

En todo caso, los procesos de creación e interpretación de normas y de control de la actividad pública se encuentran dificultados en la actualidad por lo que ocurre en el proceso político-administrativo. Básicamente a lo que acontece con la relación gobierno-oposición, que resulta crucial para la consolidación y desarrollo de la Constitución de 1999. En efecto, si bien desde el proceso electoral de 1998 y hasta mediados de 2001 la vieja elite política y social fue derrotada electoralmente, desplazada de algunas instancias de autoridad del Estado y quedó operativamente inmovilizada y políticamente a la defensiva, sin embargo, con la reacción de sectores inicialmente proclives al denominado *proceso de cambio revolucionario*, se activaron nuevamente acciones de resistencia al cambio constitucional por diversas razones. En primer lugar, porque el quiebre del consenso político social que se expresó electoralmente en 1998 y el control impuesto por las fuerzas emergentes sobre el Estado mediante el proceso constituyente nunca dieron lugar a un nuevo consenso social. La divergencia y polarización radical de la sociedad venezolana se mantuvo e incrementó después del proceso constituyente. Por lo que un sector de la sociedad venezolana se sintió excluido del proceso de reforma y, en consecuencia, es contrario al nuevo orden constitucional. En segundo lugar, porque un sector que inicialmente apoyó y participó activamente en el *proceso de cambio revolucionario* estuvo en desacuerdo con la manera en que se adelantaron los procesos de desarrollo y consolidación del orden constitucional de 1999. En verdad, las diferencias se debieron más a las formas que al fondo de las medidas decididas por el liderazgo emergente. Al desencuentro contribuyó una acelerada desinstitucionalización de lo público en la práctica política, debido a: i) el debilitamiento de las principales formas de agregación de intereses y de mediación: los partidos políticos; y, ii) la inoperatividad o desuso de los espacios y medios institucionales previstos en la Constitución de 1999 para la deliberación y formulación plural y democrática de las políticas públicas (Asamblea Nacional y Consejo Federal de Gobierno, entre otros).

Un catalizador que coadyuvó a la reacción de los viejos y de los nuevos sectores opuestos al gobierno lo constituyó la manera como se ejecutó la ley habilitante, que otorgó al Ejecutivo Nacional la potestad de legislar por decreto. El Presidente en Consejo de Ministros aprobó en noviembre de 2001 una batería de decretos leyes que ocasionó una inmediata reacción de diversos sectores del país, desembocando el 10 de diciembre de 2001 en un paro cívico por 24 horas. Dicha reacción continuó y se expresó en una marcha de oposición en Caracas el 23 de enero de 2002 y la suscripción de un documento por los sindicatos patronal y obrero mayoritarios en aquel momento: FEDECAMARAS y la CTV, con la mediación de la alta jerarquía de la Iglesia Católica. A ello se sumó la reacción de la gerencia de Petróleos de Venezuela en respuesta a la sustitución

de la Junta Directiva de la empresa por decisión del Presidente Chávez anunciada en su programa de radio y televisión "Aló, Presidente". Esta escalada de protestas contra el gobierno culminó con la marcha realizada en Caracas el 11 de abril de 2002 que terminó siendo conducida hacia el Palacio de Miraflores y durante la cual se produjeron enfrentamientos violentos y la muerte de partidarios contrarios y a favor del gobierno. Ese día se desencadenó un golpe cívico militar que aprisionó al Presidente Chávez e instaló un gobierno de facto encabezado por el Presidente de FEDECAMARAS, el empresario Pedro Carmona, cuyo primer decreto ejecutivo disolvió de manera autoritaria la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia y a los demás poderes públicos nacionales, creando nuevos órganos estatales cuya integración se reservaba decidir el propio Carmona. Durante los días 11 y 12 de abril se emprendió una serie de persecuciones y aprisionamientos contra autoridades del gobierno del Presidente Chávez y los líderes políticos que lo apoyaban, así como se efectuaron medidas de represión a la población que culminó con más muertes.

La radicalidad y torpeza del gobierno dictatorial de Carmona provocó el rápido retiro del apoyo que muchos de los militares y políticos le habían dado, a la vez que los sectores populares de Caracas reaccionaron tomando las calles y concentrándose en los alrededores del Palacio de Miraflores y del Fuerte Tiuna exigiendo el regreso del Presidente Chávez. Por ello el 13 de abril de 2002 Hugo Chávez Frías retorna al ejercicio del cargo de Presidente constitucional de Venezuela.

A pesar de un corto lapso de calma, la confrontación política prosiguió, esta vez aglutinándose toda la oposición en torno a la llamada Coordinadora Democrática, creada en julio de 2002. Y pese que se instaló una Mesa de Negociación facilitada por la OEA, la Coordinadora Democrática inició un paro cívico, fundamentalmente sustentado en la paralización de las actividades de PDVSA por parte de su alta gerencia (de hecho se lo ha denominado el "paro petrolero"), y con la esperanza que se produjera otro pronunciamiento militar contra el Presidente Chávez. Después de 63 días, el paro cívico indefinido se diluyó ante la imposibilidad de desalojar por la fuerza al Presidente Chávez de su cargo. Tras el fracaso del paro cívico se inició un proceso de diferenciación y deslinde entre la oposición mayoritariamente democrática (alrededor de la denominada Coordinadora Democrática) con un nuevo objetivo: el de resolver esta vez el conflicto político mediante la utilización de los mecanismos institucionales, pacíficos y democráticos previstos en la Constitución de 1999, y la oposición más radicalizada que deseaba provocar la salida del presidente Chávez por cualquier medio, incluyendo el empleo de la fuerza (reunida en el llamado Bloque Democrático).

Posteriormente, la oposición democrática y el Gobierno discutieron en la Mesa de Negociación facilitada por la OEA un acuerdo sobre la convocatoria del referendo revocatorio de mandato previsto en la Constitución de 1999 para el Presidente de la República y para otros cargos de representación política nacional, estatal y municipal.

Después de algún tiempo, y de diversas escaramuzas callejeras e institucionales, el referendo revocatorio de mandato para consultar democráticamente al pueblo sobre la continuidad o no del Presidente Chávez se realizó el 15 de agosto de 2004, resultando vencedor el NO por amplia mayoría de votos, con lo que el Presidente Chávez logró una relegitimación democrática y, lo más importante, se consolidó la aceptación social de la Constitución de 1999. Con dichos hechos se consiguió una solución institucional, pacífica y democrática que debería dar impulso a la profunda transformación del Estado y de

la sociedad que requiere Venezuela mediante la institucionalización de lo público bajo los principios constitucionales de 1999. Dicho proceso institucionalizador dependerá ahora de la voluntad de la nueva élite política y social que se ha reafirmado en el gobierno y en el liderazgo social.

I. Las particularidades del siglo XX venezolano y los retos del siglo XXI

La realidad del siglo XX venezolano es el desencuentro, casi permanente, entre el proceso social, que incrementa el protagonismo popular con su ascendente demanda reivindicativa, y las instituciones que deberían expresar, contener, encauzar y satisfacer dicha dinámica social. En este desencuentro crónico se encuentra, sin duda, una lucha mortal entre la insurgencia democrática y la resistencia autoritaria. Pero no es una dicotomía fácil de percibir, ya que no se trata de instituciones democráticas frente a instituciones autoritarias, más bien es la existencia de instituciones cuyo diseño conforma una yuxtaposición o dilución de ambas tendencias. Es frente a esta contaminación autoritaria, que han padecido los diseños constitucionales y la práctica política venezolana, que se ha estrellado continuamente el ímpetu popular. Lo que se ha constituido en reiteradas frustraciones, y en una especie de desesperanza, de un pueblo que ha madurado más rápido que la adaptación de las instituciones políticas que lo deberían expresar. Esta asintonía entre el sentir social y la naturaleza de las instituciones venezolanas no debe sorprendernos, es otra constante de los tiempos actuales, que proviene de la diferencia entre las velocidades con que suelen avanzar la población, de un lado, y el liderazgo político institucional, del otro. Lo cierto es que la población venezolana ha recorrido un largo camino, no es la misma de principios del siglo XX, ni siquiera es la misma de los inicios de la democracia denominada *puntofijista*. La cultura societaria, que podríamos llamar ciudadana, es otra. Mientras que la élite político institucional pareciera haber estado signada durante todo el siglo XX a no haber comprendido ni interpretado el sentir social, contra el cual reaccionaba apuntalando una institucionalidad de otra época. Ya en 1961 el liderazgo político subestimaba la madurez del pueblo y lo consideraba políticamente minusválido, así como tampoco comprendió posteriormente que había tomado conciencia sobre su propia fuerza y la posibilidad de ser protagonista de su propio destino. Este apremio de la sociedad por encontrar su propia institucionalidad de lo público, por encima de cualquier institucionalidad impuesta, es parte de los desafíos que en el siglo XXI se imponen frente a la posible futilidad del intelecto humano por aprehender y dominar la actual dinámica social.

El ingreso tardío de Venezuela al siglo XX es una expresión que describe cómo nuestra sociedad debió esperar el fin de la dictadura gomecista en 1935 para intentar alcanzar un estadio político social del que ya disfrutaban, por varias décadas, la mayoría de las naciones del hemisferio occidental. Aquel atraso histórico conllevó al constante desencuentro entre las aspiraciones democráticas y de justicia de la sociedad y su necesaria institucionalización como condición impostergable para su conquista. Pero la progresión del abismo entre el sentir social y las instituciones se magnificó en un siglo signado por el fenómeno de “aceleración de la historia”, tendencia mundial a la reducción constante del tiempo en que se producen los cambios societarios. Esto implicó, a su vez, la obligada disminución de los lapsos durante los cuales el liderazgo político institucional debía responder a los cambios del entorno nacional, regional y mundial, de las condicio-

nes institucionales –organizacionales–, así como a la mengua o aumento en la cantidad y rango de disposición real de los recursos requeridos para la actuación institucional. Esta coincidencia, la de un comienzo tardío con la menor disposición de tiempo útil, comprimió en exceso el siglo XX como escenario temporal para la adaptación de la institucionalidad venezolana a las exigencias del conglomerado social nacional y a los nuevos retos del proceso mundial de transformaciones, entre ellos el denominado comúnmente como globalización.

De otra parte, al comienzo del siglo XXI todavía nos encontramos como país frente a una prueba histórica que debemos superar sin disponer de muchas verdades conceptuales, ya que el cambio planetario y nacional que nos arropa, lo tenemos aún demasiado cerca como para comprenderlo en toda su naturaleza y dimensión. Mundialmente, nos ubicamos en medio de una disolución de modelos societarios y del surgimiento de otros que no se muestran claramente, y sin la guía de instrumentos conceptuales que nos permitan comprenderla, asumirla y conducirla plenamente. El desdibujamiento de los paradigmas capitalista y socialista, así como las dudas sobre una posible tercera vía como alternativa a la anterior dicotomía, imponen la necesidad de una nueva concepción que no aparece. La reordenación de las naciones en nuevos bloques de poder, aún de conformación heterogénea, pero que partiendo de la diversidad se aglomeran en intereses comunes que pueden ser la génesis de nuevas identidades colectivas, colocan a América Latina como región, y a Venezuela en particular, en una situación de debilidad, pudiendo quedar al margen de esas nuevas correlaciones del poder mundial o ser dominadas por sus intereses. América Latina ha sido un espacio de dominio casi exclusivo del primer centro de poder político militar que sostiene una posición distante con los países bajo su esfera de influencia. Dicha distancia es producto de la incompreensión sobre nuestras realidades. Es una relación tensa, en la cual no son pocas las reacciones que sacuden el dominio, las más de las veces por acciones poco inteligentes y contraproducentes del centro internacional dominante. Venezuela es parte de ese orden y sujeta a una circunstancia especial por su condición de país petrolero y suministrador energético cercano geográficamente a la primera potencia militar del mundo. En todo caso, Venezuela ha sido y seguirá siendo una pieza clave de la geopolítica regional y bajo la presión permanente de dicho centro internacional de poder.

III. LA DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LO PÚBLICO

El Preámbulo de la Constitución de 1999 nos dice que uno de los propósitos perseguidos con la refundación de la República es establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica. Esta orientación proviene de la necesidad de profundizar y ampliar la democracia, mejorando los mecanismos de representación y creando mecanismos complementarios de la llamada democracia participativa.⁶

⁶ Lo cual no supone sustituir o eliminar la democracia representativa, ya que resulta inútil y es una falacia la supuesta contradicción entre representación y participación. En todo caso, la Constitución de 1999 es un claro ejemplo de una sana articulación entre la democracia representativa (medios de participación indirecta) y la democracia participativa (medios de participación directa y semidirecta). Sobre el tema ver Fernández Toro, Julio Cesar: "Representación y Participación en la Reforma Constitucional. Una propuesta para mejorar la democracia", en *Politeia N°18*, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de la UCV. 1995.

El régimen constitucional anterior, de 1961, se sustentó en dos supuestos que explican su diseño como una democracia *representativa y tutelada de partidos*, a saber:

- i) Que el Pueblo venezolano no poseía una cultura democrática, ya que desde 1811 la vida republicana transcurrió casi exclusivamente bajo regímenes autoritarios, aun cuando éstos presentaran fachadas democráticas. Lo que implicaba la incapacidad real del Pueblo para en aquel momento ejercer directamente la soberanía y determinar el futuro del país. Razón que conllevó a una democracia *del Pueblo, para el Pueblo pero no por el Pueblo*. Bajo dicha premisa, eran los partidos los llamados a ejercer la soberanía en nombre del Pueblo.
- ii) Que para resolver la anterior necesidad y dotar de viabilidad al experimento democrático que nace en 1958, se requería una democracia fundamentalmente de partidos modernos, que además evitara la confrontación radical que ya se había experimentado durante el llamado trienio adeco –período entre los años de 1945 y 1947– y la aceptación de reglas comunes de coexistencia. Fue lo que Juan Carlos Rey denominó un *sistema populista de conciliación de elites* (1991), o una democracia limitada. Cuya expresión normativa la encontramos en el artículo 4° de la Constitución de 1961: “La soberanía reside en el Pueblo, quien lo ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del poder público”. De donde se desprende que la forma de gobierno democrática se ejercía por medio de la representación. El Texto Constitucional de 1961 no calificaba la democracia como participativa, no preveía mecanismos reales de participación directa o semidirecta y condicionaba al titular de la soberanía, al Pueblo, en la manera de ejercerla. En efecto, el Pueblo no podía ejercer libremente la soberanía sino que debía hacerlo por el mecanismo del sufragio, vale decir, sólo en procesos electorarios. Pero al decir “por los órganos del Poder Público” también limitaba el ejercicio de la soberanía únicamente a la elección de sus representantes, para que en su nombre éstos la ejercieran. Era pues, una democracia caracterizada por un *gobierno representativo puro*, una *soberanía delegada* y una *participación indirecta* del Pueblo.

El gobierno también aparecía adjetivado en el artículo 3° de la Constitución de 1961 como responsable, lo que suponía que los representantes son responsables por el ejercicio de su mandato sin señalarse ante quién –¿ante el Pueblo?–. Igualmente, se lo indicaba como alternativo, estableciendo que el mandato de los representantes tenía un período definido –no era permanente– y por ello los representantes serían renovados. La responsabilidad y alternabilidad del gobierno normalmente supone la existencia de controles sobre la representación, ya sea: i) Como un *control político previo* mediante la elección de los representantes que en opinión del Pueblo fuesen los más indicados para ejercer el gobierno. ii) Mediante *controles administrativos, judiciales o políticos durante o posteriores* al mandato, los cuales podrían ser: primero, *por vía indirecta*, por ejemplo, el control político administrativo que el Parlamento ejerce sobre el Ejecutivo o el control judicial sobre los actos del Parlamento y del Ejecutivo gracias a la separación de Poderes; y, segundo, *por vía directa*, cuando el Pueblo interrumpe el mandato o cuando una vez vencido el período del mandato castiga a los representantes que perdieron su confianza no reeligiéndolos. Sin embargo, en cuanto a esta segunda vía de controles directos, la Constitución de 1961 no contemplaba controles sociales durante el mandato y el control político posterior no le era aplicable a los presidentes de la República dado que no eran reelegibles; la revocatoria de mandato sólo se encontraba prevista legislativamente para los alcaldes. El régimen constitucional de 1961 preveía pocos y precarios mecanismos

de participación semidirecta que permitieran el control social sobre la gestión de los representantes, con lo cual éstos poseían mucha autonomía respecto a sus electores y representados.

Como bien lo señala Juan Carlos Rey (1992:17): "...junto a ciertos componentes democráticos se incluyen otros muchos no-democráticos, o incluso anti-democráticos...". Y ese es el caso de la ingeniería constitucional de 1961, que configuraba una democracia *representativa limitada por elementos no democráticos*, como lo fue retardar la elección directa de los gobernadores de los estados federados por parte de sus respectivas comunidades gracias a una regulación programática en su artículo 22.

En cuanto al sistema electoral, la Constitución de 1961 contenía una regulación de la que se desprendían varias consecuencias, la primera se refería al tipo de sistemas electorales aplicables al establecer el *principio de representación proporcional de las minorías*, esto es, no sólo preveía la representación proporcional, sino que establecía un derecho en favor de las minorías de estar representadas. Era una clara intención de hacer más integrativo el sistema político por medio de la mayor incorporación posible de actores políticos en los órganos de representación popular. El problema surgió cuando esta disposición se asoció por mucho tiempo a un *sistema electoral excesivamente homogéneo y bloqueado* pues, además de limitar el uso de sistemas electorales, obligando la aplicación casi exclusiva del sistema electoral D'Hondt con asignaciones adicionales e instrumentado en la práctica con listas cerradas y bloqueadas en circuitos electorales plurinominales, también indujo a la aplicación homogénea del mismo sistema en los tres niveles político territoriales: la República, los estados federados y los municipios, tal y como se hiciera hasta la aprobación de la Enmienda N° 2 a la Constitución de 1961.⁷ Con la que se buscaba flexibilizar el régimen electoral, permitiendo la apertura hacia la innovación de otros sistemas electorales distintos al D'Hondt, así como diversificar los sistemas a ser aplicados en cada nivel político territorial de acuerdo a las particularidades de los mismos.

Por otra parte, la Constitución de 1961 establecía un *Estado de partidos* mediante su artículo 114, al expresar que "Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional". Esta previsión indicaba muy especialmente que la función de los partidos políticos era organizar a los votantes para participar en la orientación de la política nacional, vale decir, su propósito era el de encuadrar a los electores y servir de medio para la participación política a través de la forma representativa (aglomeración de intereses, intermediación y representación). Eran, de hecho, los actores privilegiados de la representación y por ende de la democracia. La Constitución de 1961 concibió a los partidos políticos como los únicos instrumentos organizativos, mediadores y actores de la democracia, constituyéndose un verdadero Estado de partidos. Fue posteriormente, en la Ley Orgánica del Sufragio, que se previó otro instrumento orgánico para la participación política: los *grupos de electores*, de carácter temporal y con una misión limitada a la participación electoral.

⁷ Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.119, Extraordinaria, del 26 de marzo de 1983.

El carácter mero representativo de la democracia venezolana subsistió durante la vigencia del régimen constitucional de 1961, a pesar de la existencia de algunos mecanismos que podríamos denominar como *espejismos participativos*, ya que la democracia representativa no se atenuó ni siquiera con los pobres desarrollos legislativos que intentaron incorporar algunos mecanismos de participación semidirecta de la población en la vida de los distintos niveles político territoriales o en procesos funcionales como la planificación urbana o el ordenamiento del territorio.

A pesar de ello, la sociedad venezolana avanzó significativamente en cuanto a su cultura democrática y a su efectiva participación política y social. Se superaron los tiempos en que la participación se reducía a un voto –tarjeta grande– para elegir al Presidente de la República y un voto –tarjeta pequeña– para seleccionar un partido al cual le dábamos la confianza de colocar sus candidatos al Senado y Cámara de Diputados del Congreso de la República, asambleas legislativas de los estados y concejos municipales, los gobernadores no se elegían y la figura de los alcaldes no existía. El venezolano ha asimilado la cultura democrática, la ha internalizado, la defiende y exigió su ampliación y profundización.

Estas carencias del diseño constitucional de 1961 se mostraron con mayor fuerza a partir del 27 y 28 de febrero de 1989, momento a partir del cual se evidenció la rigidez y limitación de las instituciones políticas para canalizar las necesidades de expresión de la población y para lograr salidas a la crisis social. Por el contrario, la democracia limitada impidió resolver la crisis, aumentando la presión social y permitiendo el desbordamiento de la protesta por cauces extrainstitucionales como los ocurridos en 1992. Así, la democracia representativa y tutelada de partidos resultó ser, a la postre, una camisa de fuerza que impedía canalizar la participación social, resolver los conflictos sociales y lograr salidas institucionales –democráticas y pacíficas– a la crisis política.

Sistema Democrático de participación y control social

Frente a las deficiencias de la democracia representativa y tutelada de partidos, la democratización de lo público es el principal de los grandes ejes de cambio político institucional que la Constitución de 1999 aporta en el rediseño del orden social venezolano. La conformación de la Nación venezolana en un Estado Democrático, como lo prevé el artículo 2° de la Constitución de 1999, acorde con el Preámbulo Constitucional, tiene como fin supremo refundar la República para establecer una sociedad democrática. Esta nueva visión deja atrás la idea de que la sociedad y el Estado son fenómenos o realidades distintas y claramente diferenciables. Se asume que el Estado es la forma de organización del orden social, la entificación del cuerpo social, el instrumento para el logro de las aspiraciones de desarrollo económico, social y espiritual en paz. De manera que la democratización es de la sociedad en tanto realidad como de su institucionalidad: el Estado. Es lo que podríamos definir como el deseo de establecer constitucionalmente un *sistema democrático de participación y control social*.

Ya desde 1989 las propuestas presentadas por la COPRE afirmaban que la reforma política del Estado suponía, además, la necesaria reforma de la sociedad en consideración a que ninguna reforma sería duradera si no incluía una modificación de la cultura societaria y si, en definitiva, esta reforma no se realizaba en beneficio de la gente y con

el apoyo de la gente. La reforma política propuesta preveía el mejoramiento de la forma democrática de gobierno que implicaba la reforma del esquema representativo y la creación de un complementario esquema participativo (Fernández Toro; 1993:371). El contenido fundamental de esta reforma era volver al ideal primario de que el Pueblo fuera el titular y ejecutor real de la soberanía sin riesgo de ser suplantado por intereses subalternos.

La sintonía entre las propuestas de la COPRE y el nuevo diseño constitucional de 1999 es evidente, ya que ambos persiguen comprometer la acción del Estado con la procura existencial que se tiene que suministrar a los ciudadanos frente a la menesterosidad social que padecen. Y esta misión del Estado debe protegerse de los intentos para desviarla hacia otras atenciones con mecanismos lo suficientemente eficaces para ello. No hay una mejor custodia sobre la acción pública y sus resultados que la permanente vigilancia por parte de sus beneficiarios, los propios ciudadanos. Esto es, la institucionalización al máximo del control social sobre la gestión del Estado, que supone la creación de formas participativas que complementen la representación. Juan Carlos Rey (1992:32) expresa al respecto: “Resulta así, que a menos que el Estado democrático esté acompañado de formas de gobierno también democráticas, que permitan al Pueblo controlar efectivamente a los gobernantes a través de las elecciones, desplazándoles del poder cuando su conducta sea insatisfactoria, el poder último que se atribuye al Pueblo no pasa de ser una ilusión. Esto explica el que la mera idea de Estado democrático, sin gobierno democrático, resulte insatisfactoria; y explica, también, que no pocas veces los enemigos de la democracia estén dispuestos a reconocer la soberanía nominal del Pueblo, siempre que ellos conserven el control del gobierno”.

La Constitución de 1999 persigue crear controles sociales efectivos sobre la gestión del Estado y en este esfuerzo las formas democráticas de gobierno: la representación y la participación, se complementan en el cumplimiento del objetivo. De allí que no se puede prescindir de la representación y cada día será más útil, pero debemos reforzarla con la participación directa y semidirecta de los ciudadanos para corregir las desviaciones culturales de orden autoritario que ha generado su aplicación extrema. Por último, la participación es un inmejorable mecanismo de educación política tanto para los representantes como para los representados, enseñando con claridad la diferencia de los roles, su respectiva importancia y la conveniencia de aunar esfuerzos para colaborar en un fin común: el perfeccionamiento de la democracia como medio para la conquista de las metas sociales y particulares.

Como lo señala la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, los ciudadanos y las organizaciones sociales tienen el deber y el derecho de concurrir a la instauración y preservación de las condiciones mínimas del bienestar social y de la igualdad de oportunidades. De esta manera, los ciudadanos tienen el derecho a participar, pero también la obligación de aportar su propio esfuerzo, individualmente o en colectivo, vigilando y controlando las actividades estatales. Como obligación, cada ciudadano debe participar personalmente y promover la participación de otros, concienciando a los demás ciudadanos de la necesaria cooperación recíproca. La promoción de la participación individual y comunitaria en el orden social y estatal implica censurar la pasividad, la indiferencia y la falta de solidaridad. Por ello, y en virtud del principio de solidaridad social, el artículo 132 establece el deber de los habitantes del país de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país. En

definitiva, este *sistema democrático de participación y control social* tiene como supuesto la participación efectiva de las personas y de los grupos sociales como única garantía para la realización y el ejercicio de sus derechos, así como para el cumplimiento de sus deberes, mientras que el Estado no es más que un instrumento de la sociedad para la satisfacción de dichos fines. A continuación detallaremos los grandes trazos institucionales del nuevo *sistema democrático de participación y control social* que prescribe la Constitución de 1999 en sustitución del sistema populista de conciliación de elites que se desarrolló al cobijo de la Constitución de 1961, así como las posibles limitaciones y obstáculos a la institucionalización real de sus postulados.

En todo caso, desde ahora debemos advertir que la institucionalización de este nuevo sistema democrático previsto en la Constitución de 1999 ya enfrenta la resistencia de algunos sectores políticos y sociales conservadores (unos afines al gobierno y otros a la oposición), a los que la participación y el control democráticos resultan ser incómodos, debido a que ponen en peligro sus privilegios particulares y dificultan la satisfacción de sus ambiciones de dominación.

A. Las mejoras de la representación

En la Constitución de 1999 podemos señalar cuatro lineamientos integrantes de una estrategia para modernizar el esquema representativo de la democracia venezolana, estos son: i) La reorientación del sistema electoral; ii) La ampliación de las formas de organización política y su democratización; iii) El control social sobre la gestión de los representantes políticos, y iv) el control social sobre la designación de altas autoridades del Estado.

1. *La reorientación del sistema electoral*

a. La representación proporcional y la personalización del sistema electoral

El artículo 63 de la Constitución de 1999 establece que “El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”. Con lo cual, y a diferencia de la Constitución de 1961, se elimina el carácter obligatorio o de función pública del voto y se determina que los sistemas electorales puros, sean mayoritarios –como el uninominal– o proporcionales –como el D’Hondt– no son aplicables, toda vez que el sistema electoral tiene que garantizar a la vez la representación proporcional de las fuerzas políticas y la personalización del sufragio. La razón para incluir la personalización es que el elector pueda, en cierta medida, elegir a sus representantes identificados individualmente por su nombre, y no votar por una lista anónima, cerrada y bloqueada, propuesta por alguna organización política.

En todo caso, habrá que estudiar después de la realización de varios procesos electorales nacionales, estatales y municipales la aplicación concreta de los sistemas electorales que se han diseñado legislativamente, para conocer hasta dónde esta consagración constitucional logrará realmente una relación más fluida entre los representantes y los representados, y un mayor control de estos últimos sobre los primeros, y si esa mejor relación representante-representado permite también mejorar las funciones de agrega-

ción de intereses y de intermediación que deben ejercer los partidos políticos entre su base social y el Estado en el proceso de formación de la política. Porque uno de los problemas que podría darse es que el representante privilegie a tal grado la relación con su electorado sobre la disciplina partidista que llegue a debilitar a los partidos en sus funciones de agregación de intereses y de intermediación política. O, peor aún, podría ocurrir que los representantes se liberen totalmente de la disciplina partidista sin que se llegue a dar sobre ellos el pretendido control de sus representados, irresponsabilizando más la función de representación, personalizando la política y subjetivizando los procesos de formación de la política. Con lo que, bajo una orientación filosófica liberal, se privilegia la participación individual y no colectiva en la política, curiosamente contraria al espíritu general de la Constitución de 1999 que promueve el principio de la corresponsabilidad social.

b. Eliminación de la representación proporcional de las minorías

La Constitución de 1999 en su artículo 63 prevé la representación proporcional de las fuerzas políticas pero, a diferencia de la de 1961, no de las que sean minoritarias. Lo cual requerirá de una interpretación constitucional que nos explique en la práctica cuáles son los alcances reales de esta regulación. Esperamos que siempre se imponga un criterio razonable que reconozca la necesidad de que los órganos de representación popular incluyan la representación de la mayor cantidad posible de fuerzas políticas, por supuesto preservando las condiciones que hagan posible el buen funcionamiento de dichos órganos para la formación de claras mayorías en la toma de decisiones, ya que un órgano de representación popular integrado por un archipiélago de fuerzas políticas podría presentar la dificultad de conformar mayorías claras y estables en los procesos de formulación de la política pública. Además, la Constitución de 1999 estableció que el número de integrantes de la Asamblea Nacional y de los consejos legislativos de los estados federados sea cerrado. En efecto, el artículo 186 establece de manera expresa tres fuentes para la determinación del número de diputados nacionales: tres por cada estado, tres indígenas y un número según la población de cada estado. Mientras que el artículo 162 prevé que los consejos legislativos estarán integrados entre siete y quince legisladores, entre los cuales habrá una representación de las comunidades indígenas que el artículo 125 prevé para aquellos estados federados con población indígena de conformidad con la ley. Ambas disposiciones impiden la adopción de mecanismos de representación de las minorías políticas menores como la de los senadores y diputados adicionales que existieron durante el régimen constitucional de 1961. La única representación de las minorías que acepta la Constitución de 1999 es la de las etnias indígenas.

A pesar de ello, en las elecciones del 2000 para la Asamblea Nacional se logró una integración parlamentaria amplia que representa muy bien al espectro político venezolano, sin que ello impidiera el establecimiento de una clara y estable mayoría política, ni la presencia proporcional de otros factores políticos minoritarios, permitiendo la ágil conformación de mayorías-minorías en las deliberaciones y votaciones del Parlamento. Habrá que esperar los resultados de las próximas elecciones parlamentarias (a finales del 2005) para ver el desempeño del sistema electoral adoptado legalmente y, con ello, evaluar la pertinencia de los parámetros electorales previstos en la Constitución de 1999.

c. Diferenciación de los ambientes políticos territoriales y de las funciones de la representación con la separación de las elecciones

Otro asunto de importancia que establece la Constitución de 1999 es que busca evitar el efecto “portaviones”, que se producía al confundir en un solo acto de votación las elecciones para la escogencia de representantes a los diversos niveles político territoriales –República, estados y municipios– y de las diversas funciones –Ejecutiva y Legislativa– del Estado venezolano. Esto se logró con la distinción entre los períodos de los poderes públicos nacionales –seis años para el Presidente de la República y cinco para la Asamblea Nacional–, y de los estatales y municipales –cuatro años.

Sin embargo encontramos dos tipos de problemas: i) La diferenciación del período de los mandatos presidencial y parlamentario producen una inconveniente asincronía en sus respectivas legitimidades que seguro causará conflictos de gobierno. En efecto, a diferencia de la Constitución de 1961 que fijaba un mandato igual de cinco años, el nuevo mandato del Presidente de la República es de seis años y el de la Asamblea Nacional de cinco, de manera, aunque sea poco probable, el último año (2006) del actual presidente que se eligió con esta nueva regulación (y por añadidura año electoral) podría tener una Asamblea Nacional recién legitimada con mayoría de la oposición. Al segundo presidente esto le puede ocurrir al cuarto año, dos antes de la nueva elección presidencial. Y al tercer presidente exactamente a la mitad de su período de mandato. Sin duda este diseño es un error y traerá no pocas dificultades para el ejercicio sano del gobierno y debilitará la gobernabilidad democrática. ii) El segundo inconveniente que encontramos se deriva del referendo revocatorio de mandato, debido a que si a mitad del período del Presidente de la República se solicita la revocatoria de su mandato, es más que probable que las fuerzas que lo apoyan respondan solicitando por igual la revocatoria de los mandatarios y representantes estatales y municipales que sean de oposición. Y si la Asamblea Nacional es controlada por la oposición es seguro que las fuerzas que apoyan al Presidente en ejercicio también soliciten la revocatoria del mandato de los diputados. De esta manera el referendo revocatorio conspira contra la separación de los ambientes político territoriales y de las distintas funciones de representación, ya que en la práctica se darían simultáneamente tantos referendos revocatorios como autoridades con función representativa haya (en el argot político venezolano un “mega-revocatorio”), y como es posible que se revoquen al mismo tiempo los mandatos del Presidente, de varios gobernadores y alcaldes, las nuevas elecciones de estas autoridades habría que realizarlas forzosamente al mismo tiempo (una “megaelección”), con lo que de hecho se producirá el indeseado efecto “portaviones”. De manera que este diseño puede causar un efecto pernicioso para la diferenciación de las esferas de gobierno, similar al que existió por muchos años bajo el régimen constitucional de 1961, y contrario al propósito que seguía el Constituyente que redactó la Constitución de 1999.

d. Garantías electorales: igualdad de oportunidades y control social sobre el proceso electoral

El problema de la democracia no puede limitarse a identificar en abstracto el sujeto último de la decisión política, sino que está vinculada de manera indisoluble a la existencia de determinados procedimientos para la toma de dicha decisión (Rey; 1992:20). Por lo que la democracia representativa y participativa debe asegurar para su bien las garantías electorales que convengan. Esas garantías tienen que tener un doble sentido, por

una parte proteger a los contendientes de posibles desigualdades en el proceso electoral y, por otra, proteger a los electores de cualquier intento por trastocar la voluntad popular. En ese sentido la Constitución de 1999 incluye disposiciones como la del artículo 63 que dice: “El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas”. Igualmente el artículo 67 establece que “Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley”. Ahora bien, surgen una serie de interrogantes: ¿hasta qué punto es prudente, y quizá viable, la postulación de candidatos por iniciativa de personas que no están organizadas en asociaciones con fines políticos?, ya que ello podría significar la concurrencia de demasiados candidatos que harían inviable el proceso electoral. Y si la legislación exige una serie de requisitos para la postulación que implican de hecho la organización de los ciudadanos que quieren postular por iniciativa propia, ¿no estamos ocultando la existencia de una organización? Y, en todo caso, ¿cuáles serían las otras formas organizativas, distintas a los partidos políticos que conocemos, para participar en lo político? Todo ello es un asunto que se tendrá que despejar por la vía de la legislación electoral y por las interpretaciones judiciales, ya que en nuestra opinión la actual legislación no lo resuelve razonablemente.

Por último, la Constitución de 1999 establece un control social sobre las elecciones al depositar en los ciudadanos la administración de las elecciones, lo cual se hace por dos vías: i) Con la integración independiente del Consejo Nacional Electoral (CNE) al establecer el artículo 296 que “El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano”. A lo que se agrega que los postulados por la sociedad civil serán de una propuesta presentada por el Comité de Postulaciones Electorales integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad –artículo 295–. Sobre esto habría que observar que las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades suelen ser los espacios académicos más politizados y colonizados por los partidos políticos. Y por otra parte, el actual proceso de selección de los miembros de la sociedad civil que deben integrar el CNE muestra que la independencia política entendida como la no-militancia o inscripción del aspirante en una organización con fin político es una ilusión, y que la selección final por la Asamblea Nacional implicará siempre una negociación política entre partidos. ii) Con el servicio electoral previsto como deber ciudadano en el artículo 134, por el cual la población tiene en sus manos la administración y vigilancia del acto de votaciones. Sin embargo, con los mismos argumentos anteriores, la participación directa de la población en las mesas de votación y otras instancias electorales hace al proceso electoral más transparente, pero de ninguna forma es un mecanismo que garantiza la independencia política de los administradores de las actividades electorales. En todas estas regulaciones constitucionales está presente un afán por impulsar lo que en el discurso político se ha llamado el “protagonismo del pueblo” a través de una “democracia participativa”, lo cual es muy loable pero difícil de acometer, ya que la participación ciudadana no se decreta y ella ocurre sólo cuando las necesidades sociales y políticas lo ameritan, y no todo mecanismo de democracia directa es eficaz y eficiente para cualquier proceso y bajo cualquier situación. Por ello no habrá que sorprenderse de que, si los mecanismos de participación democrática directa o semidirecta, previstos en la Consti-

tución de 1999, resultan inoperantes y no sirven para resolver las necesidades de la democracia, entonces se recurra veladamente a las tradicionales decisiones político partidistas o de elites político sociales.

2. La ampliación de las formas de organización política y su democratización

Una innovación de la Constitución de 1999 es la de no mencionar a los partidos políticos, ni privilegiarlos como formas organizativas para la participación en los procesos electorales y la determinación de la vida política nacional. En efecto, el artículo 67 prevé que “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección” y sigue el artículo utilizando la definición de *organizaciones con fines políticos*. Igualmente, el tercer párrafo de este artículo indica que tanto los ciudadanos y ciudadanas, por *iniciativa propia*, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho de concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas, con lo cual los ciudadanos no requieren organizarse para presentarse en las elecciones como candidatos. Nuevamente nos preguntamos: ¿cuáles son las otras asociaciones con fines políticos distintas a los partidos? Salvo que reeditemos los grupos de electores de la vieja legislación electoral, en la actualidad no es posible responder a dicha interrogante.

Con esta nueva regulación, la Constitución de 1999 pretende la redefinición (o limitación) de la misión de los partidos políticos. Busca un cambio sustancial en el comportamiento de estos instrumentos de la democracia, evitando la partidización excesiva de todos los espacios y procesos de la vida social. En propiedad, se persigue reconquistar su utilidad como mecanismos de aglomeración de intereses, intermediación y representación política, e instrumentos vitales para la formación de las políticas públicas. Si bien esta regulación intentaba eliminar los problemas de la *tutela de partidos* sobre la democracia, lo cierto es que la matriz de opinión pública reflejada en el discurso de todos los sectores políticos pareciera que impactó en exceso a la Constitución de 1999, hasta el punto de que el texto constitucional no los nombra y los oculta bajo la denominación general de asociaciones con fines políticos. Pero si el sistema de partidos desarrollado bajo la vigencia de la Constitución de 1961 fue inadecuado y frenó una mayor democratización social, por su parte la Constitución de 1999 reformuló el esquema representativo, mejorándolo sustancialmente y articulándolo con un sistema participativo, por lo que era innecesario arremeter contra los partidos políticos que seguirán siendo indispensables para el buen funcionamiento de la democracia representativa-participativa que prevé la Constitución de 1999. Nuevamente hay que señalar que el discurso antipartido es propio de los postulados neoliberales más radicales (de hecho, algunos aseguran que el discurso antipartido nace de uno de los acuerdos no escritos del llamado “Consenso de Washington”) y, por lo tanto, contrario a la orientación filosófica de la Constitución de 1999 y del discurso de las fuerzas políticas que promovieron las reformas constitucionales.

En todo caso, la Constitución de 1999 promueve la democratización interna de las organizaciones con fines políticos (de los partidos), garantizando la libre participación y control de sus miembros al determinar que “Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes”. En definitiva, crea condicio-

nes para la apertura de los partidos a la sociedad, cuyo éxito dependerá del desarrollo legislativo sobre los partidos políticos y, sobre todo, de la praxis política en ellos.

3. *El control social sobre la gestión de los representantes políticos*

a. Personalización de la responsabilidad de los representantes con la personalización del sufragio

Con la personalización del sufragio que establece la Constitución de 1999 en su artículo 63, se sigue la tendencia legislativa iniciada durante la vigencia de la Constitución de 1961 de evitar el anonimato de los representantes, de manera que el ciudadano puede optar entre distintos candidatos postulados por organizaciones con fines políticos o de candidatos por iniciativa propia, y así conocer con nombre y apellido quienes individualmente podrían ser los encargados de su ejecución. Esta tendencia se soporta en la idea de que la mutabilidad acelerada y compleja de las actuales situaciones políticas, económicas y políticas requiere que el elector piense más en las cualidades personales y en la confianza que inspira el candidato a elegir, que en la oferta electoral específica que éste haga. Evidentemente, se supone que ello busca impedir una gran autonomía de la representación frente al Pueblo, y persigue que este último pueda controlar la gestión de los representantes por medio de la recompensa y del castigo electoral –sin hablar de otros mecanismos de control no electorales–. Igualmente, con ello se pretende que la representación sea más transparente y cercana a la población, dotando a todo el sistema político de mayor credibilidad y legitimidad. La personalización es hoy más factible gracias a la cercanía entre representante-representado que permiten los actuales medios de comunicación y los desarrollos tecnológicos en el área de la telemática, los que incrementan el vínculo directo de los representantes con su base electoral sin depender de las formas de organización política tradicional.

A pesar de ello, y como señaláramos antes, se debe evitar el riesgo de que la personalización de la representación debilite a los partidos hasta el extremo de inutilizarlos en sus funciones de aglomeración de interés, de mediación y de representación política. Ya que los partidos seguirán siendo necesarios, sobre todo para hacer eficiente el proceso deliberativo y de negociación de la política pública. Sin ellos el proceso de formación de políticas públicas puede llegar a ser muy costoso. También hay que señalar que este tipo de mecanismos que tratan de personalizar la responsabilidad política con la buena intención de lograr controles sociales sobre los representantes, sin embargo pueden crear condiciones en donde la participación se individualice, perdiéndose el sentido colectivo de la acción política.

b. Condiciones éticas de los representantes

La Constitución de 1999 es más estricta en la exigencia de condiciones éticas de los representantes al establecer como prohibición para su elegibilidad a quienes hayan sido condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones o que afecten el patrimonio público, durante del tiempo que fije la ley de acuerdo con la gravedad del delito y a partir del cumplimiento de la condena –artículo 65.

En particular, el artículo 190 de la Constitución de 1999 establece que los diputados a la Asamblea Nacional no pueden ser propietarios, administradores o directores de

empresas que contraten con personas jurídicas estatales, ni gestionar causas particulares de interés lucrativo con las mismas. Igualmente, es obligación de los diputados abstenerse de conocer y votar sobre causas en las cuales tengan conflictos de interés. Todo lo cual requiere de una regulación legislativa para no convertir el Texto Constitucional en letra muerta.

Otra innovación es la contenida en el artículo 191 que impide a los diputados de la Asamblea Nacional aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, con la salvedad de las actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales y siempre que no supongan una dedicación exclusiva. De esta manera se acentúa la noción de separación de las funciones del Poder Público en autoridades distintas, y se evita lo que ocurría durante la vigencia de la Constitución de 1961 cuando los parlamentarios llegaban a ser ministros y con su reincorporación al Parlamento impedían cualquier control sobre su reciente gestión ministerial. Se garantiza la preservación de los procesos de control parlamentario sobre el Ejecutivo con la separación de las funciones y evitando, hasta cierto punto, una posible “compra” de diputados bajo la promesa de otorgarles algún cargo público en el Ejecutivo. Además, la nueva regulación de 1999 impide que el electorado sea burlado y el representante electo termine desempeñando una función distinta a la que se postuló.

En particular, el artículo 197 de la Constitución de 1999 establece que los diputados de la Asamblea Nacional están obligados a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del Pueblo, lo que requiere de un buen desarrollo legislativo para que no quede como un simple deseo del Constituyente.

Otra innovación en ese sentido, que persigue impedir la perpetuación de los políticos en el Parlamento es la restricción del tiempo de ejercicio de un diputado a un máximo de tres períodos parlamentarios. En efecto, el artículo 192 de la Constitución de 1999 establece que “...pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos consecutivos como máximo”. Así que si tienen un período de cinco años y pueden ser reelegidos en las dos elecciones siguientes, los diputados sólo podrán ejercer el cargo por un máximo de 15 años. Sin embargo, la regulación constitucional pareciera que no impide que un diputado que haya ejercido por 15 años, y hubiera dejado de hacerlo por cinco años, pueda volver a postularse para diputado y ejercer por 15 años más. En la práctica, pareciera que se estableció una suerte de período sabático obligatorio y sin paga para los diputados. Por supuesto, además de ser criticable que una persona no pueda ser parlamentaria por todo el tiempo que el electorado lo quiera, esta regulación resulta ser poco efectiva y algo contradictoria con el postulado que lo sustenta, dado que si un ciudadano puede ser parlamentario 15 años seguidos no hay argumento para que no lo sea por 20 y, como lo vimos, un parlamentario que ejerza como diputado por 15 años puede regresar luego y serlo nuevamente por 15 años más para un total de 30 años de ejercicio parlamentario.

c. La rendición de cuentas a los representados

Una importante disposición de la Constitución de 1999 es la que contiene su artículo 66, por medio de la cual se obliga a los representantes a rendir cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión. Como parámetro para la evaluación de su ges-

tión se obliga a los representantes a presentar un programa de gobierno en el proceso electoral.

El artículo 197 establece que los diputados de la Asamblea Nacional deberán mantener una vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados acerca de su gestión. Por igual, los obliga a dar cuenta anual de su gestión a los electores del circuito en el cual fueron elegidos. Nuevamente, para que no se consagre sólo como un buen deseo del Constituyente, es preciso que la legislación operacionalice esta disposición constitucional con mecanismos concretos y viables. En todo caso, hasta el presente son normas que no poseen medios de exigibilidad.

d. La revocatoria del mandato: el plebiscito

Uno de los mecanismos previstos en la Constitución de 1999 para lograr el control del Pueblo sobre los representantes es el mal llamado referendo revocatorio –más bien es un plebiscito–, y que hemos incluido en esta sección porque nos parece una innovación que incide profundamente sobre la representación antes que propiamente una forma de participación directa o semidirecta. Este control se encuentra previsto por el artículo 72 que expresa: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”.

La revocatoria de mandato tiene las siguientes particularidades: i) Será aplicable a toda autoridad pública electa popularmente, sin exclusiones. ii) Sólo se puede efectuar por una vez durante la segunda mitad del período que posee el representante. iii) La iniciativa es popular y la tendrá un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en la circunscripción electoral correspondiente al representante. iv) La revocatoria se producirá: si un número de electores igual o superior a los que sufragaron efectivamente por el representante aprueba la revocatoria, y si participa en dicho referendo no menos del veinticinco por ciento de los inscritos.

En principio, el referendo revocatorio de mandatos populares es un mecanismo de control social sobre la representación política interesante, pero que tiene que ser colocado en sus justas dimensiones. Por ejemplo, la utilización indiscriminada, poco prudente, de este mecanismo puede convertir el período de los Presidentes de la República en tres años y de los diputados de la Asamblea Nacional en dos años y medio. Con lo cual los períodos de los mandatos del Ejecutivo y Legislativo del Poder Nacional, establecidos formalmente en seis y cinco años, respectivamente, serían irreales.

Como ya ha ocurrido en Venezuela, un comportamiento inmaduro en la relación gobierno-oposición, debido a visiones cortoplacistas, prácticas de inmediatez, intolerancia personal, oportunismo político, o a simple impaciencia ante otros mecanismos institucionales que prevé la Constitución de 1999 para el tratamiento y solución de los conflictos o crisis de gobierno, puede conllevar a un abuso de la figura del referendo revocatorio de mandato. Su uso indiscriminado puede atentar contra la estabilidad que requiere la gestión pública y contra la gobernabilidad democrática. O por el contrario, el reiterado uso de este control puede producir cansancio en el electorado, desincentivando la participación electoral en este mecanismo de control popular, impidiendo que se

alcance el quórum que exige la Constitución para su validez y, en consecuencia, convirtiéndolo en un instrumento inútil. El “revocatismo”, en tanto una reiterativa e irresponsable utilización de este mecanismo de control social, puede ser muy pernicioso. Pero seguro, que contaremos con muchos actores interesados en sustituir a los mandatarios electos que les son contrarios mediante una salida fácil y rápida.

Como explicáramos antes, la utilización del referendo revocatorio sobre los mandatos de autoridades ejecutivas y legislativas, nacionales, estatales o municipales puede trastocar permanentemente la diferenciación del período de los mandatos, así como de la diferenciación de los ambientes político territoriales y funcionales, reproduciendo el llamado “efecto portaviones”, que tanto se le criticó al sistema electoral que predominó durante la primera parte del régimen constitucional de 1961.

Una consecuencia adicional que el artículo 198 impone a los diputados de la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, es la prohibición de optar a cargos de elección popular para el siguiente período. Lo cual no se estableció expresamente para el cargo de Presidente de la República, y cuya exclusión u olvido es un contrasentido con el propósito de este control social.

e. El voto de conciencia de los parlamentarios

La Constitución de 1999, mediante su artículo 201, instruye que los diputados de la Asamblea Nacional son representantes del Pueblo y de los estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. En garantía de lo cual establece en dicho artículo que su voto en la Asamblea Nacional es personal y, adicionalmente, señala en el artículo 199 que no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución y los reglamentos.

Estas disposiciones tienden a evitar el *mandato imperativo* de los partidos sobre los representantes, a quienes las direcciones partidistas les suelen exigir acatar disciplinadamente las decisiones, sin importar la opinión del electorado al que representan. Se protege así al representante de la posibilidad de que el partido lo sancione con medidas disciplinarias. Pero nuevamente, deberemos lograr en la praxis parlamentaria un equilibrio que permita evitar el autoritarismo partidista, la violación del derecho de conciencia de los representantes y su responsabilidad frente al electorado, sin vulnerar excesivamente cierta disciplina que requieren las fracciones parlamentarias para negociar y concertar acuerdos políticos que hagan más eficientes las funciones de los órganos parlamentarios. Bajo esta orientación, la Asamblea Nacional por medio de su reglamento interior y de debates prohibió constituir las tradicionales fracciones parlamentarias (conjunto de diputados pertenecientes a un partido o alianza de partidos), pero en cambio prevé la constitución de “grupos de opinión”. Sin que tengamos que explicar mucho la diferencia entre la nueva reglamentación parlamentaria y la anterior, la verdad es que simplemente se denomina de manera distinta a dos hechos organizativos similares para complacer una matriz de opinión y el discurso político que lo sigue. Siempre corremos el riesgo de que a la postre los representantes terminen siendo irresponsables, eludiendo a la vez el control de los partidos y de quienes lo eligieron.

En todo caso, la Constitución de 1999 y el vigente Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional permiten la participación individual de los parlamentarios en cada uno de los debates sobre asuntos de interés nacional y en la aprobación de las leyes, lo que hace que las sesiones parlamentarias duren horas por los incontables discursos de los diputados. Se promueve así la participación individual sobre la colectiva, debilitando el trabajo de los grupos de opinión o fracciones parlamentarias. Si a ello se suma la obligación de que las leyes se deliberen y aprueben en su “segunda discusión” artículo por artículo, el trabajo parlamentario en plenaria se convierte en una tarea muy ineficiente y tediosa. En los parlamentos europeos, por el contrario, la participación de los parlamentarios se produce a través de sus respectivas fracciones, colectivos organizados que cuentan para cada discusión con un vocero formal, reduciendo la cantidad de discursos, facilitando los acuerdos en el Parlamento y agilizando la toma de decisiones.

4. *El control social sobre la designación de las máximas autoridades del Estado*

El cuarto lineamiento se refiere a la participación social en la selección de altas autoridades del Estado, como lo son: i) Los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia –artículo 264–. ii) El Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República –artículo 279–. iii) Los integrantes del Consejo Nacional Electoral –artículos 295 y 296.

A diferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral no se integran con autoridades electas popularmente, por votación universal, directa y secreta. Esto ocurre porque las condiciones que tienen que reunir tales autoridades son de naturaleza distinta, más técnica y de representación social general e independiente, no vinculada a posiciones político partidistas. Precisamente para preservar esta naturaleza independiente y más técnico-profesional, es que se requiere transparencia y algún control social sobre la selección y designación de las máximas autoridades de dichos poderes, ya que, en caso contrario, se corre el riesgo de que en la Asamblea Nacional se politice excesivamente su designación por acuerdos entre partidos o entre sectores de diputados.

Bajo el régimen constitucional de 1961 estas designaciones se realizaban por el extinto Congreso de la República después de un acuerdo entre las cúpulas partidistas, sin injerencia alguna de la sociedad. Por el contrario, la Constitución de 1999 establece que la sociedad participa en la propuesta de candidatos por medio de comités de postulaciones: Comité de Postulaciones Judiciales, Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano y Comité de Postulaciones Electorales. Los procedimientos en los tres casos son similares con algunas diferencias, cuentan con: i) Una fase de postulación de candidatos por iniciativa propia o por postulación de organizaciones sociales. ii) Una fase de evaluación y selección de los candidatos con base en la opinión de la comunidad y en las credenciales de los aspirantes. iii) Selección final y designación por parte de la Asamblea Nacional. Los procedimientos se rigen por el principio según el cual *quien postula no elige y quien elige no postula*, permitiendo un sistema de control sobre la selección de las altas autoridades. Los procedimientos son transparentes en todas sus fases, permitiendo la participación y control sociales.

El problema principal de los anteriores procedimientos es que siempre es posible que los partidos controlen organizaciones de la sociedad que representen sus intereses, y por lo tanto eviten una real participación y control social sobre las designaciones de altas autoridades del Estado. Tampoco evitan totalmente que la selección definitiva por parte de la Asamblea Nacional se realice mediante de un acuerdo entre fracciones parlamentarias. Sólo limitan que los partidos mediante un acuerdo partidista burlen totalmente los requisitos de elegibilidad referidos a la capacidad técnico profesional y al carácter ético que deben poseer los electos. Pero, como en todo el mundo, la designación de las máximas autoridades de entre los preseleccionados siempre será, en última instancia, política.

B. La democracia participativa

En la actualidad, la representación es condición necesaria pero no suficiente de la democracia. La limitación de los regímenes democráticos a medios de participación exclusivamente indirectos se motiva en la necesidad de garantizar condiciones de gobernabilidad al iniciarse la democratización de sociedades autoritarias y no institucionlizadas; o es causada por razones ideológicas que consideran apropiada una democracia restringida, lo que contiene un sentido autoritario que desconoce el derecho de todo ser humano a participar en la determinación de lo público. También es preciso decir que la representación hace más eficiente el proceso de decisiones porque permite reducir el número de actores que intervienen en los conflictos y en los acuerdos sobre lo público. De allí que la tendencia a la participación directa de la población se haya dado en la democratización de democracias restringidas y por la ineficacia de la gestión del Estado con la exclusiva gestión de representantes (Cunill; 1991:11). Lo que puede solventarse rearticulando el Estado y la sociedad mediante la democratización de lo público, que supone la incorporación de formas participativas –directas y semidirectas– que lograrían a la vez el fortalecimiento de la sociedad civil y la socialización de la política (Cunill; 1991:38). Es lo que Marcos Kaplán (1985:54) ha definido como “un camino-estilo de desarrollo que implica y se identifica con una sociedad democrática de plena participación”.

En todo caso, queremos recordar que mientras la Constitución de 1961 no tomó en cuenta formas participativas, sin embargo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 consagra en su artículo 21.1 “el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente... o por medio de representantes libremente escogidos”. Igualmente aparece reconocido este derecho en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 25–; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –artículo 20–; y, en la Convención Americana de Derechos Humanos –artículo 23–. En este sentido, la Constitución de 1999 registra directamente muchas de estas disposiciones internacionales pero, además, de conformidad con sus artículos 19, 22 y 23, estas disposiciones internacionales son parte del llamado *bloque de la constitucionalidad* venezolana, esto es, que son normas de rango constitucional aplicables en Venezuela.

De otra parte, la Constitución de 1999 establece el principio de *corresponsabilidad* entre sociedad y Estado, entre ciudadano y Estado, que unido a los de *progresividad*,

indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos conforma una nueva concepción de la solidaridad social, otra manera de comprender la relación entre el Estado y la sociedad –entendida ésta como el colectivo humano y cada uno de los individuos que lo integran–. En esta nueva visión constitucional no se plantea la separación entre Estado y sociedad como fenómenos absolutamente diferenciables, más bien se reconoce que el Estado es otra forma de organización y expresión de la sociedad, aun cuando el Estado sea la forma política superior de la sociedad (la forma orgánica más omnicomprendiva de la sociedad). En todo caso, se sostiene que el Estado tiene un carácter instrumental al servicio de la sociedad. Así, la corresponsabilidad es la obligatoria colaboración entre los habitantes del país, entre individuos, y entre éstos y sus familias como primera forma que los agrupa, y entre los individuos y sus familias y otras formas de organización social –asociaciones de vecinos, de obreros, de profesionales y demás organizaciones públicas no estatales–, y entre todos los anteriores y el Estado como forma de organización del orden social que los integra y expresa. En definitiva, se trata de que lo público, como ámbito de formación de las políticas de interés general, es un espacio de participación en el cual el individuo puede intervenir individualmente o agrupado bajo diversas formulas sociales o propiamente políticas, entre las cuales el Estado es una más de ellas, no pudiendo el Estado arrogarse la exclusividad de la intervención en lo público. Bajo tal comprensión de lo público, se entiende la corresponsabilidad como la contribución solidaria de las personas y organizaciones sociales y políticas en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica. Esta concepción de lo público, de la instrumentalidad social del Estado en dicho ámbito y del principio de la corresponsabilidad que rige a la participación individual y colectiva, estatal o no, transversaliza todo el Texto Constitucional y define el nuevo régimen democrático creado por la Constitución de 1999.

El artículo 70 de la Constitución de 1999 nos señala una tipología interesante sobre los medios de participación, al indicar que son medios de participación y protagonismo del Pueblo en ejercicio de su soberanía los siguientes: i) *En lo político*: la elección de cargos públicos –participación indirecta–; el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros –participación semidirecta–. ii) *En lo social y económico*: las instancias de atención ciudadana –participación semidirecta–, la autogestión –participación directa–, la cogestión –participación semidirecta–; las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad –participación múltiple: directa, semidirecta e indirecta–. A pesar de la forma en que se redactó este artículo, debemos considerar a este catálogo de mecanismos de participación como de carácter meramente enunciativo, vale decir, como un listado que a manera de ejemplo no impide el establecimiento por vía legislativa o por normas administrativas de otros mecanismos de participación (como la participación ciudadana en la redacción de normas por los ministerios que prevé la vigente Ley Orgánica de Administración Pública). Una interpretación contraria y restrictiva tendría como consecuencia que los mecanismos de participación ciudadana creados por vía legislativa o administrativa anteriores a la Constitución de 1999 habrían sido derogados tácitamente y, adicionalmente, sería imposible formalmente crear nuevos mecanismos distintos a los mencionados en el referido artículo 70. Lo que representaría un verdadero contrasentido con la orientación constitucional de profundizar la democracia mejorando la representación y articulándola con la participación directa y semidirecta del Pueblo.

Con la exclusión de la elección de cargos públicos y del referendo revocatorio de mandatos populares (que vimos en la mejora de la representación) a continuación veremos qué disposiciones contiene la Constitución de 1999 sobre un esquema de democracia participativa que complementa a la representación.

1. *Establecimiento de un régimen referendario*

Quizá el aporte más importante de la Constitución de 1999 (sobre todo por su viabilidad y ejecutabilidad inmediatas) sea el establecimiento de un régimen referendario constituido por los siguientes referendos:

i) *Referendo consultivo*, sobre decisiones de especial trascendencia nacional, estatal, municipal o parroquial, por el cual se le puede consultar al Pueblo si está o no de acuerdo con alguna medida ejecutiva especial –artículo 71–. Esta es una consulta sobre una decisión de política pública de contenido material a ser ejecutada principalmente por el Poder Ejecutivo nacional, estatal o municipal (y parroquial dentro de este último nivel político territorial). Implica una acción ejecutiva, acto de gobierno o acto administrativo. Teniendo una especificidad determinada, no podría referirse a una regulación normativa, ni puede suplantar a otro tipo de referendo como el revocatorio de mandato (como lo intentó recientemente parte de la oposición). Consultar no es aprobar, es solicitar una opinión, por lo que somos de la idea de que tiene formalmente carácter no vinculante, aun cuando en la práctica implicará una vinculación de orden político difícil de eludir.

ii) *Referendo legislativo aprobatorio*, por el que la población podría pronunciarse sobre si está o no de acuerdo con la aprobación de un texto legislativo propuesto por la Asamblea Nacional –primer párrafo del artículo 73–. Su carácter es vinculante y la ley quedaría formalmente aprobada (sancionada popularmente) en el caso de que el Sí sea mayoritario en la votación. No es aplicable a los decretos con fuerza de ley que emanen del Poder Ejecutivo en ejercicio de las potestades que le delegue por ley habilitante la Asamblea Nacional, ni sería aplicable a normas sublegales o de rango administrativo, pero ello no impide que por vía legislativa o reglamentaria se creen referendos aprobatorios de normas administrativas.

iii) *Referendo aprobatorio de compromisos internacionales*, por el que la población podría pronunciarse sobre si quiere o no la ratificación de un tratado internacional que compromete a la soberanía nacional o transferir competencias de la República a órganos supranacionales –segundo párrafo del artículo 73–. Igual que en el referendo anterior, su carácter es vinculante y el instrumento internacional quedaría formalmente aprobado en el caso de que el Sí sea mayoritario en la votación.

iv) *Referendo legislativo abrogatorio –o abrogativo–*, por el que la población podría pronunciarse si le parece o no eliminar una ley o un decreto con fuerza de ley nacional vigente, total o parcialmente –artículo 74–. Su carácter es vinculante y la ley o el decreto con fuerza de ley, o parte de ellos, quedaría formalmente eliminado en el caso de que el Sí sea mayoritario en la votación.

Recordemos que excluimos al plebiscito –mal llamado referendo revocatorio– por considerarlo más un mecanismo de mejora de la representación que de la participación directa o semidirecta.

El sistema refrendario popular es una participación semidirecta del Pueblo que se articula con el trabajo de las máximas autoridades del Estado que ejercen funciones de representación política. Este es un buen ejemplo de cómo las llamadas democracias representativa y participativa se integran en un mismo sistema político de democracia plena.

2. *La iniciativa popular legislativa, constitucional y constituyente*

Otra innovación interesante es la de otorgarle carácter vinculante a la iniciativa popular legislativa que se encuentra en el numeral 7 del artículo 204 de la Constitución de 1999. En efecto, el artículo 205 ordena que la discusión de los proyectos de ley presentados por los ciudadanos a la Asamblea Nacional se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Pero si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá inexorablemente a referendo legislativo aprobatorio. Dicha previsión impedirá que las iniciativas populares de proyectos de ley resulten “engavetadas”, lo que era una verdadera burla para los electores proponentes durante el régimen de la Constitución de 1961.

Igualmente se consideran dentro de esta categoría la iniciativa popular constitucional prevista en los artículos 341 y 342, y la iniciativa popular constituyente contemplada en el artículo 348.

Nuevamente, vemos cómo la participación y la representación no son nociones contradictorias y, más bien, se requiere que ambas estén articuladas para lograr que la democracia sea plena.

3. *Apertura de la cogestión y autogestión democrática*

Podemos entender como una apertura a la cogestión y autogestión democrática, la adopción de los siguientes medios previstos por el artículo 70 de la Constitución de 1999:

i) *En lo político*, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, que aparecen como ejemplos de participación de los ciudadanos en lo político. El cabildo abierto es un medio de participación conocido, que se originó en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada durante la vigencia de la Constitución de 1961, con éxito muy limitado. En cuanto a las asambleas de ciudadanos y al carácter vinculante de sus decisiones, debemos alertar sobre los riesgos que esto supone. Primero, resultan ya conocidas las perversiones que se pueden dar bajo lo que se ha denominado el “asambleísmo”, en tanto que mecanismo de participación colectiva en la deliberación, decisión y ejecución política. En efecto, desde una perspectiva populista se puede considerar que es más democrática la participación ciudadana en asambleas. Pero éstas sólo son efectivas en pequeños colectivos y para determinados asuntos, nunca suelen ser muy eficientes y menos eficaces en la formación de la política pública de comunidades de mayor dimensión. Las asambleas son de dudosa representatividad de la población que se supone reunir porque nunca suele congregarse a la mayoría. Durante su realización varía mucho su integración con la incorporación y salida de personas participantes, de manera que en un momento éstas deciden una cosa y una hora después pueden estar

decidiendo lo contrario, sin que ninguna de las dos decisiones sea lo que realmente quiere hacer la comunidad a la que se supone reúne, ya que sólo congrega minorías circunstanciales. Las asambleas son fácilmente manipuladas por quien movilice más personas a su favor o por quien tenga mejores habilidades oratorias o escénicas. Por la dudosa legitimidad de su integración y la falta de transparencia de su proceder, constituye un riesgo inmenso que las asambleas de ciudadanos ejerzan potestades públicas. Para hacerlas viables, como mínimo, habría que determinar por vía legislativa qué son las asambleas de ciudadanos, en cuáles colectivos o comunidades tendrán vigencia, sobre qué asuntos públicos y con cuáles condiciones, requisitos y procedimientos se pueden realizar. En nuestra opinión, un exacerbado afán participacionista fue el que incluyó esta figura indeterminada en el Texto Constitucional de 1999, pero sin crear las condiciones institucionales necesarias para su efectividad.

ii) *En lo social y económico* encontramos las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

En especial, la Constitución de 1999 prevé en su artículo 184, como *formas de gestión y autogestión democrática*, aquellos mecanismos que desarrolle la ley, abiertos y flexibles, para transferir servicios públicos de los estados federados y municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados (descentralización a entes públicos no estatales), con el propósito de promover:

i) La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

ii) La participación de las comunidades y de ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

iii) La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

iv) La participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

v) La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquéllas tengan participación.

vi) La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

vii) La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Estos mecanismos de cogestión y autogestión son potenciados por el sentido democratizador de la Constitución de 1999, lo que puede apreciarse con la lectura de su Título III, De los Derechos Humanos y Garantías y Deberes. En dicho Título se establece de manera sostenida la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad, las familias y los individuos. Se da importancia a la noción de lo público como ámbito de interés colectivo y de participación general de la población, sea que en este ámbito el Estado intervenga en algunas áreas de manera exclusiva o compartida, o sea excluido de su actuación en otras. En todo caso, el nuevo paradigma de actuación del Estado en corresponsabilidad con la sociedad, las comunidades, las familias y los individuos, rompe con las tradicionales concepciones de la gestión pública, sobre todo con la llamada actividad administrativa, la cual ya no será ejercida exclusivamente por los órganos del Estado, pudiendo también ejecutarla entes públicos no estatales.

También podemos comprender dentro de los mecanismos de cogestión los referidos a la participación de los ciudadanos en el sistema de justicia, bajo un esquema de participación social en la formación de la legalidad y de la justicia. A saber: i) El *derecho de petición*. Vinculado a los anteriores mecanismos de participación para la formación de la legalidad (referendos aprobatorios y abrogatorio de normas, e iniciativas populares legislativa, constitucional y constituyente), es el derecho de las personas de proponer cambios normativos ante cualquier autoridad o funcionario público sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y de obtener oportuna y adecuada respuesta –artículo 51–. ii) La *colegislación*. Además de los señalados instrumentos de participación directa o semidirecta de los ciudadanos en la formación de la legalidad, se tiene la posibilidad de que la población organizada alrededor de determinados intereses pueda expresar su opinión sobre cualquier norma que le concierna, o incidir directamente en la formulación de la ley que hacen los cuerpos legislativos –artículo 206–. Nos referimos a la integración orgánica entre legisladores y líderes sociales, con el fin de desarrollar consensos en el proceso de formación de la ley. Al igual que en la formación de la legalidad, la Constitución de 1999 promueve el control social sobre la gestión judicial por medio de la participación democrática de los ciudadanos, introduciendo un nuevo esquema de carácter participativo aplicable al gobierno y a la gestión judiciales. Convencidos de que la administración de justicia debe ser un servicio público en beneficio de toda la sociedad, resulta comprensible que ésta participe en su creación, organización y mantenimiento, por cuanto, al estar interesados todos los ciudadanos en su existencia, velarán por su eficiencia y eficacia. Así, la Constitución incluye algunos mecanismos de participación en el sistema de justicia:

i) *En la designación y disciplina de los funcionarios judiciales*. Uno de los elementos que puede aportar una mayor credibilidad y legitimación al sistema judicial, es la manera por la que se determina quiénes ocuparán los cargos de magistrados, jueces, fiscales y auxiliares de justicia. De allí que la Constitución de 1999 prevé en sus artículos 264 y 270 la conformación de un Comité de Postulaciones Judiciales y el derecho de los ciudadanos de opinar ante este Comité o ante la Asamblea Nacional sobre los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, se establece en su artículo 255 la participación ciudadana en la selección y designación de los jueces ordinarios y en su artículo 258 la elección de los jueces de paz por votación universal, directa y secreta.

ii) *En la formación de la justicia.* La Constitución de 1999 prevé la participación directa de la sociedad, ya sea de sus sectores organizados o de los individuos que la integran –artículo 258–. Así, los ciudadanos o sectores sociales podrían participar mediante la justicia de paz en las comunidades, el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos. Son fórmulas de entendimiento, alternativas al tratamiento propiamente jurisdiccional entre ciudadanos o sectores sociales, aun cuando pueden surgir de instancias judiciales.

4. *Descentralización política para la participación*

Si bien uno de los ejes de reforma político institucional de la Constitución de 1999 es la redistribución territorial del poder, sin embargo, queremos identificarlo en su sentido propiamente político como una condición necesaria para incrementar las instancias y procesos de participación popular. Hay que señalar que la Constitución de 1999 formaliza el proceso de descentralización que se venía desarrollando desde 1989. La nueva distribución territorial del poder –ver artículos 156 a 185, ambos inclusive– tiene como objetivos democratizadores: i) Dotar de mayor autonomía política, económica y administrativa a los estados y a los municipios para lograr una mayor participación ciudadana en su libre determinación. ii) Acercar el poder al ciudadano de manera que éste tenga acceso a los centros de poder y a las autoridades que definen las decisiones que afectan su calidad de vida. iii) Permitir el control social sobre la gestión del Estado, de manera que éste sea más eficiente por la vigilancia de sus beneficiarios. Y, en este sentido, la descentralización político administrativa es un amplio proceso de democratización del poder del Estado y de la sociedad que persigue y requiere la participación generalizada de la población. Por ello el artículo 158 de la Constitución de 1999 establece que la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Sin embargo, hay que prevenir que la regulación del “Estado federal descentralizado” en la Constitución de 1999 es, cuanto menos, contradictoria. Inicialmente todos los principios y declaraciones sobre la distribución política territorial del Estado apuntan a profundizar la descentralización en lo político y en lo administrativo, pero luego aparecen varias regulaciones que crean controles nacionales sobre los estados y los municipios que resultan una involución con respecto al régimen constitucional anterior.

C. Reducción de la discriminación política

Por último, la Constitución de 1999 ataca los rasgos de xenofobia y de discriminación étnica presentes en el marco constitucional de 1961, reduciendo las discriminaciones políticas entre los habitantes de la Nación de manera significativa. Esta igualación en la titularidad, goce y disfrute de los derechos políticos comprende: i) El aumento de los derechos políticos a favor de los venezolanos por naturalización. ii) La creación de condiciones para la efectiva participación política de los indígenas. iii) El incremento de derechos políticos a favor de los extranjeros residentes en el país.

1. Reducción de la discriminación política contra los venezolanos por naturalización

El régimen constitucional de 1961 establecía una discriminación oprobiosa entre los venezolanos por nacimiento y los venezolanos por naturalización que refleja la existencia de un pensamiento xenófobo inexplicable en un país cuya nacionalidad se ha integrado con culturas de otras naciones y cuya población esta compuesta por un alto número de inmigrantes o hijos de inmigrantes. La Constitución de 1999 reduce esa discriminación en los siguientes términos.

En general, la Constitución de 1999 acoge la tesis de que la ciudadanía, como cualidad de la persona para ser titular de derechos y deberes políticos, se deriva de la nacionalidad venezolana –artículo 39–. Por ello el artículo 42 establece que quien pierda o renuncie a la nacionalidad venezolana pierde la ciudadanía. Sin embargo, la propia Constitución establece limitaciones al ejercicio de los derechos políticos por los venezolanos, a saber: i) Minoridad de edad. ii) Interdicción civil. iii) Inhabilitación política. iv) Condición de naturalizado o con otra nacionalidad.

La edad es una limitación de toda persona que se subsana con el tiempo al alcanzar la madurez –dieciocho años para ser elector de conformidad con el artículo 64–, que por ser general y temporal se reconoce como natural y no discriminatoria. La interdicción civil es una condición dada por condiciones físicas o psicológicas de la persona que impiden su discernimiento, y la inhabilitación política es una sanción consecuencia de una conducta de la persona que violó el interés general, las cuales deben ser declaradas formalmente por el Estado, mediante sentencia judicial firme en los casos que determine la ley –artículo 42–. Estas tres condiciones que impiden el ejercicio de los derechos y deberes políticos tienen fundamento en condiciones de la persona que son inconvenientes para el interés colectivo, la minoridad y la interdicción civil por limitar el ejercicio consciente de los derechos políticos y la inhabilitación política por la inconveniente actitud ética de la persona para intervenir en la vida política.

Sin embargo, el artículo 40 de la Constitución de 1999 establece otra limitación a la titularidad, goce y disfrute de los derechos políticos, al establecer que estos derechos son privativos de los venezolanos, salvo las excepciones establecidas en la propia Constitución. Estas excepciones se encuentran previstas expresamente en el artículo 41 al señalar que los venezolanos por naturalización o los venezolanos por nacimiento con otra nacionalidad no podrán ejercer los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente Ejecutivo, Presidente y Vicepresidentes de la Asamblea Nacional, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la República, Contralor General de la República, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo, ministros de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; gobernadores y alcaldes de los estados y de los municipios fronterizos y los contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. Además, los venezolanos por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años para ejercer los cargos de diputados a la Asamblea Nacional, ministros; gobernadores y alcaldes de estados y municipios no fronterizos.

Esta discriminación entre nacionales por nacimiento y nacionales por naturalización o con otra nacionalidad es menor que la contenida en la Constitución de 1961, aun cuando sigue siendo una injusta discriminación de naturaleza xenófoba.

2. *Discriminación política positiva a favor de los indígenas*

Un segundo aspecto que representaba una discriminación étnica escondida en el régimen constitucional de 1961 era la inexistencia de condiciones jurídico institucionales para la integración y participación políticas de los indígenas, de manera individual y colectiva. Mientras que la Constitución de 1999 en su artículo 119 reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y su organización social y política, así como reconoce en su artículo 125 el derecho de los pueblos indígenas a la participación política. En consecuencia, en el mismo artículo 125 se establece una *discriminación positiva* –dado que la igualdad únicamente es posible entre quienes se encuentran en las mismas condiciones, y a quienes se encuentran en situación desventajosa se le crean condiciones más favorables para que alcance la igualdad en el disfrute y goce de los derechos– previendo una representación indígena especial en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de los estados federados y municipales con población indígena.

En el caso particular de la Asamblea Nacional, el artículo 186 de la Constitución de 1999 establece que la misma estará integrada por tres diputados indígenas elegidos con sus respectivos suplentes de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

3. *Reducción de la discriminación política contra los extranjeros residentes en Venezuela*

Otro avance democratizador que nos brinda la Constitución de 1999 es el contenido en su artículo 64, por el cual el derecho al sufragio –*potestad electoral activa*– para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hace extensivo a los extranjeros. Para ello los extranjeros deben cumplir con los siguientes requisitos: i) Que hayan cumplido dieciocho años de edad. ii) Que sean residentes en el país con más de diez años. iii) Que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL RUMBO DEMOCRÁTICO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LO PÚBLICO

Si bien es algo presuntuoso inferir tendencias positivas y riesgos en la consolidación constitucional de la institucionalidad pública cuando estamos inmersos en un proceso inconcluso como el actual, con relación al cual nos encontramos demasiado cerca como para apreciarlo bien y extraer conclusiones desde una postura objetiva e imparcial, sin embargo, gracias a la historia reciente podemos establecer algunas fortalezas del proceso social venezolano como dinamizador de la innovación del diseño institucional de lo público y de su consolidación en el orden constitucional y en el nivel operacional.

La primera tendencia que podríamos extraer es que el actual proceso social y su presión sobre la reforma y consolidación institucional se orientan, inmodificablemente, por la senda democrática. No sólo es una verdad irrefutable que los mejores y más importantes cambios político institucionales se han dado en democracia, sino que, además, es en pos del paradigma democrático que se mueve la sociedad venezolana. Por ello la reciente reforma constitucional se manifiesta con el diseño constitucional de un

Estado y de un sistema político que se aprecian como instrumentos facilitadores del proceso social, consolidadores de los derechos adquiridos por los venezolanos y promotores del progreso. La democracia y la justicia sociales son aspiraciones populares y los propósitos del cambio institucional.

La tendencia antes mencionada se da gracias a una segunda tendencia: la progresiva irrupción protagónica de la sociedad en su conjunto. En efecto, el descubrimiento de amplios sectores sociales venezolanos de su identidad, fuerza y capacidad de movilización y presión ha generado un mayor progreso en los cambios. Ya no estamos frente a un pueblo que para pronunciarse requiera del empuje de elites, por el contrario, podemos apreciar que, cada vez con mayor frecuencia la sociedad reacciona y se expresa a pesar de que no haya sido promovido por el liderazgo político institucional. Es el colectivo social el que se moviliza pese a que el liderazgo del momento tenga posiciones más conservadoras, y es su protagonismo el que promueve de su seno un nuevo liderazgo emergente. La formulación del régimen constitucional y su consolidación operacional ya no serán más tareas reservadas a las elites políticas y contarán cada vez más con la participación activa de los diversos sectores societarios.

A su vez, una tercera tendencia que soporta a la anterior está conformada por una gran transformación cultural de nuestro Pueblo sobre la concepción de lo público. La ciudadanía, como sujeto colectivo conciente del ejercicio responsable de los derechos políticos, se está consolidando apresuradamente, así podemos ver cómo la sociedad de 2005 es distinta a la de 1958 y muy distinta a la de 1936. Esta diferenciación se debe a una maduración y consolidación de la cultura ciudadana democrática. El venezolano de hoy es increíblemente más desinhibido para participar en la vida pública y, además, sabe lo que quiere de ello.

La innovación en las formas de organización social, con la aparición de mejores esquemas de asociación para la participación política general, como de nuevos mecanismos para la intervención en los asuntos de orden local, regional o nacional, general o sectorial, es también una tendencia positiva de estos tiempos. El monopolio de los partidos políticos, como únicos medios para la participación política, ha llegado a su término, aun cuando siguen siendo importantísimos e indispensables para hacer eficientes los mecanismos de participación indirecta y semidirecta de la democracia.

La disolución de los núcleos autoritarios más resistentes en la sociedad venezolana, de manera muy lenta al principio, pero acelerada en la actualidad, es uno de los hechos más importantes que se aprecian. La centralización del poder político institucional, el federalismo hueco, la representación sumisa a la partidocracia, la justicia elitesca y sin legitimidad social, el caudillismo ensimismado y prepotente, entre otros hechos obstaculizadores del proceso social democrático, están cayendo o comenzarán a caer en el corto plazo.

La dinámica del proceso social de cambios, impulsada por la aspiración de reivindicaciones sociales, tiende a enfatizar la democratización de lo público. Esta es una disrupción del sistema político a la que hay que garantizarle un rango suficiente de gobernabilidad democrática para concentrar el esfuerzo del colectivo nacional en el alcance del bienestar y la justicia sociales.

Ahora bien, los procesos sociales no son lineales, sus objetivos y metas pueden desviarse, o retroceder temporalmente hacia otros anteriores, acelerar o disminuir la velocidad de su alcance, e incluso cambiar totalmente de objetivos y metas. Con este aserto debemos advertir sobre los riesgos que corre el actual proceso de transformación institucional. Debido al estado del desarrollo de las disciplinas del conocimiento y su incidencia sobre los asuntos públicos, todo intento de desarrollo y consolidación constitucional en la actualidad puede expresar, de una parte, la tentación de imponerle una racionalidad tecnocrática al proceso social, lo que se expresaría en concepciones jurídicas y en diseños de organización y funcionamiento del Estado distanciados del sentimiento popular. O, de otra, el protagonismo popular puede hacer que se desarrolle una racionalidad populista por la que se trate de satisfacer los deseos populares sin contar con las limitaciones que nos impone la realidad, los recursos disponibles para ello o la inconveniencia futura de determinadas soluciones. Mientras que, por el contrario, lo que se requiere es un equilibrio entre la racionalidad técnica y la política. La tensión entre la demanda social y la posibilidad real de satisfacerla será permanente. La gobernabilidad es, en ocasiones, un precario equilibrio entre las posibilidades de la oferta institucional y esa creciente demanda social. Por supuesto, una visión tecnocrática puede esconder detrás de sí una postura política elitista, distanciada del sentimiento social. Y una postura populista puede ocultar la irresponsabilidad de no garantizar el buen gobierno, a pesar de las evidentes consecuencias políticas inmediatas o futuras.

Igualmente, el cambio institucional puede ser birlado, esto es, con medidas gatopardianas adelantadas por elites habilidosas que, aparentando transformaciones que no existen, mantienen inmodificable la situación anterior.

Otro asunto es la oportunidad de la implementación de las reformas. En efecto, las medidas de reforma tienen un tiempo útil después del cual se corre el riesgo de que se hagan ineficaces. En otras palabras, la reforma o consolidación tardía de las instituciones puede no surtir los efectos deseados o ser definitivamente inviable.

También puede suceder que las reformas se contaminen del agente propulsor. Nos referimos a reformas que pueden ser correctas pero que al ser propuestas por agentes desprestigiados, sin capacidad de convencimiento, o que presentan una resistencia social tal que no poseen la legitimación suficiente para llevar a cabo la reforma.

La consolidación constitucional de la institucionalidad de lo público debe contar con un amplio apoyo social o, por lo menos, con la aceptación de los factores clave del poder social. En caso contrario, estaremos frente de una reforma inviable. Ello no significa que desde el principio deban existir condiciones para el cambio, pero sí la posibilidad real que estas condiciones se conformen. En algunos casos un nuevo orden constitucional puede llegar a imponerse por la pasividad del cuerpo social o por una resistencia insuficiente. Pero, en tales circunstancias, ese régimen constitucional puede ser inestable, tener un éxito efímero y revertirse rápidamente.

Uno de los problemas que se puede presentar en un país como el nuestro, de economía inestable, es la relación no armónica entre política y economía. Algunas veces las crisis económicas son un aliciente del cambio político pero, en otras, es la debilidad de la economía lo que hace difícil o inviable dicho cambio.

En definitiva, la orientación democrática, la viabilidad y la consolidación de la nueva institucionalidad de lo público prevista por la Constitución de 1999, solo pueden ser garantizadas con la activa, directa y amplia participación de la sociedad venezolana.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (1991): "Democracia, responsabilidad gubernamental y reelección del Presidente de la República", en *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. COPRE, Caracas.
- (1991): "El Control público de las finanzas de los partidos políticos", en *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. COPRE, Caracas.
- (1992): "El falso dilema entre la democracia representativa y democracia participativa". Mimeo. Caracas.
- Álvarez Díaz, Ángel Eduardo; Fernández Torro, Julio César, y Quintín, Antonio (1999): *Los Desafíos de la Institución Presidencial en Venezuela*. CLAD-Instituto de Estudios Políticos de la UCV. Caracas.
- Bobbio, Norberto (1992): *El futuro de la democracia*. EFE. Bogotá.
- Cerrada Cristia, José (1990): "Representatividad, participación y descentralización", en *Memoria Política N° 1*, Centro de Estudios Políticos de la Universidad de Carabobo. Valencia.
- COPRE (1994): *Reforma de las Instituciones de Gobierno. Una Propuesta de modernización del Poder Ejecutivo*. Varios autores. Caracas.
- (1993): *Reformas para el cambio político*. Varios autores. Caracas.
- (1991): *Venezuela, democracia y futuro. Los partidos políticos en la década de los 90*. Varios autores. Caracas.
- (1991): *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. Varios autores. Caracas.
- (1989): *Proyecto de reforma integral del Estado*. Colección la reforma del Estado, Volumen 1. Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (1997): *Repensar lo Público a Través de la Sociedad*. CLAD. Nueva Sociedad.
- (1991): *Participación ciudadana*. CLAD. Caracas.
- Dror, Y. (1989). *Enfrentando el futuro*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1970): *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona.
- Fernández Toro, Julio César (1999): *Los Desafíos del Estado y del Derecho para Alcanzar el Siglo XX*. Visiones del siglo XX venezolano. Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela. CELARG. Caracas.

- (1999): “Participación judicial y gobernabilidad democrática. De la justicia formal a la justicia popular”, en *Memoria Política N° 6*, Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad de Carabobo. Valencia.
- (1996): “La Gobernabilidad democrática y el Sistema de Gobierno Presidencial en Venezuela”, en *Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos*. Konrad Adenauer Stiftung. COPRE-CIEDLA. Caracas.
- (1996): “Una Justicia de Paz para la Democracia. De la Jurisdicción a la Justicia Popular”, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Justicia de Paz*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- (1995): “Representación y participación en la reforma constitucional. Una propuesta para mejorar la democracia”, en *Politeia N° 18*, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de la UCV. Caracas.
- (1994): “La seguridad jurídica en Venezuela”, en *El desarrollo humano en Venezuela*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Monte Avila Editores, Caracas.
- (1993): “Las reformas políticas a la Constitución de 1961”, en *Reformas para el cambio político*. COPRE. Caracas.
- (1993): “Una nueva legalidad para la democracia”, en *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. COPRE-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- (1993) “Alcances y perspectivas de la descentralización político-administrativa en Venezuela”, en *Descentralización y Federalismo, Revista Contribuciones*, N° 4. Konrad-Adenauer-Stiftung. CIEDLA, Buenos Aires.
- García-Pelayo, Manuel (1987): *Derecho constitucional comparado*. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- Iglesias, Enrique V. (1993): “Derecho, justicia y desarrollo en América Latina en la década de los noventa”, en *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Kaplán, Marcos (1985): *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*. Cuadernos de CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.
- La Roche, Humberto J. (1987): *Derecho Constitucional Parte General*. Vadell Hermanos Editores. Valencia.
- Linz J., Juan (1988): “Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?”, en Consejo para la Consolidación de la Democracia.
- (1990): “The perils of presidentialism” en *Journal of Democracy*. Vol. I, N° 1.
- Matus, Carlos (1990). *El líder sin Estado Mayor*. ILDIS, Caracas.

- Molina, Josk Enrique (1986): *Democracia representativa y participación política en Venezuela*. Cuadernos de CAPEL N° 10. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.
- (1987): “Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano”, en *Cuestiones políticas, N° 3*, Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia. Maracaibo.
- Njaim, Humberto (1994): “La reforma constitucional”, en *Venezuela. Crisis política y reforma constitucional*. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Nohlen, Dieter (1991): “Sistemas de gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas”, en *Presidencialismo versus Parlamentarismo (América Latina)*. Dieter Nohlen y Mario Fernandez (editores). Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- North, Douglas (1995): *El Marco Institucional para el Desarrollo Económico. Gran charla magistral*. Instituto Apoyo/Banco InterAndino. Lima, junio.
- Parsons, T. citado por TREVES, R. (1978): *Introducción a la sociología del derecho*. Ediciones Taurus. Madrid, pág. 89.
- Rey, Juan Carlos (1992): “Apogeo y decadencia de la democracia representativa”, en *América Latina. Alternativas para la democracia*. Monte Ávila Editores. Caracas.
- (1991): “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”, en *Revista de Estudios Políticos* N° 74.
- Tomassini, L. (1992). “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIV N°s 1-2. Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1993): “Dimensión política de un Poder Judicial democrático”, en *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*, N° 37, junio, Lima.
- Zimmerman, Joseph F. (1992): *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. Limusa-Noriega Editores. México.