

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
CARACAS-VENEZUELA

**LA COPRE Y LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL
SUFRAGIO EN VENEZUELA: UNA HISTORIA DESDE LOS
DIARIOS DE DEBATES DEL CONGRESO NACIONAL**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al grado de
Magister en Historia de Venezuela

Autor: Richard Orlando López Álvarez

Tutor:

Luis Alberto Buttó

Caracas, diciembre 2016

Dedicatoria

A mis padres, Nelly y Orlando.

*Quienes cultivaron en mi el recto camino, ejemplo de padres afectuosos y de severidad
moral.*

A mi esposa Alejandra.

*Fiel compañera y amiga, mi compromiso de superación y madre de la dueña de una parte
de mi corazón.*

A mi hija María Fernanda López González.

*Mi otro compromiso de superación e hija de la dueña de la otra parte de mi corazón, el
amor infinito y eterno, la sonrisa ingenua que apacigua las angustias.*

A Dios.

*Causa incausada, principio y fin, la luz que en sus gracias ilumina cualquier camino,
rector de nuestra verdadera y única Iglesia Católica Apostólica y Romana.*

Agradecimientos

En este espacio de mi trabajo de grado, quiero de forma especial y sincera agradecer al doctor Luis Alberto Buttó, tutor y amigo quien fuera guía en el logro de la culminación de la Maestría en Historia de Venezuela. Sin su apoyo y conocimiento no hubiese logrado la meta establecida. A quienes, en un principio hicieron recomendaciones en materia de estilo, la profesora Nelly Silva y el magister John Narváez, ambos trascienden a la categoría de amigos valiosos. Al profesor Edward Castillo quien en conjunto dedicamos tardes enteras a la elaboración de nuestras investigaciones, una amistad que sirvió de motivación recíproca para alcanzar el fin propuesto.

A todos ellos, mis agradecimientos y afectos.

Aprobación del Tutor

En mi carácter de tutor de la tesis titulada **LA COPRE Y LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL SUFRAGIO EN VENEZUELA: UNA HISTORIA DESDE LOS DIARIOS DE DEBATES DEL CONGRESO NACIONAL**, presentado por el ciudadano Richard Orlando López Álvarez, CI-13069326, para optar al grado de Magister en Historia de Venezuela, considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación y presentación pública por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los 28 días del mes de septiembre de 2016.

Doctor Luis Alberto Buttó
C.I-5524632

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
Maestría en Historia de Venezuela

**LA COPRE Y LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL SUFRAGIO EN
VENEZUELA: UNA HISTORIA DESDE LOS DIARIOS DE DEBATES DEL
CONGRESO NACIONAL**

Autor: Richard Orlando López Álvarez

Tutor: Luis Alberto Buttó

Caracas, diciembre 2016

RESUMEN

Luego de la jefatura militar en Venezuela durante el periodo 1948-1958, se reinicia en el país el asentamiento y consolidación de la democracia de partidos, ésta da frutos en una sucesión de pactos con las élites representativas de la sociedad, la iglesia, las organizaciones partidistas, el sector castrense, empresarial y laboral. La consolidación del modelo va a traer consigo que las preocupaciones inherentes al peligro del retorno de los militares al poder se disipen y las atenciones vayan ahora dirigidas a cuestionar el sistema democrático instaurado. De allí surgen las necesarias reformas con la finalidad de hacer más viable el modelo democrático, unas desde el Estado mismo (CAP, CRIAP y COPRE). Los centros de investigación sociopolítica como el CENDES, intelectuales, entre otros. La preocupación central va a rondar en torno a hacer efectivo el ideal federalista descentralizado de un Estado de corte políticamente liberal, para ello había que fundar las bases de una legitimidad regional basada en el voto universal directo y secreto. En este sentido, la COPRE, será el organismo que promueva tal reforma que en definitiva es el elemento nodal del mencionado órgano asesor.

Palabras claves: democracia, COPRE, reforma.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
 CAPÍTULO I.	
LA CONCEPCIÓN REFORMISTA DE LA DEMOCRACIA VENEZOLANA 1961-1984. ¿Por qué la necesaria reforma?.....	18
 CAPÍTULO II.	
La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). De la reforma electoral a la reforma del Estado.....	57
 CAPÍTULO III.	
Centralismo vs federalismo y la Influencia de los partidos políticos.....	74
 CAPÍTULO IV.	
La propuesta de reforma parcial de la ley del sufragio en su primera y segunda discusión en la cámara de diputados del congreso de la república	105
 CONCLUSIONES GENERALES.....	 137
 BIBLIOGRAFÍA.....	 144

INTRODUCCIÓN

Luego del fracaso del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y el crecimiento hacia dentro -boom político-económico que inundó los programas de gobierno latinoamericanos en las tres décadas posteriores a los años cincuenta del siglo XX-, se planteó la necesidad de una revisión profunda del mismo en toda la región, y en Venezuela se hizo primordial establecer una serie de correctivos que contuvieron la crisis política y económica, ya instalada en la sociedad.

El Estado había desbordado las dimensiones previstas en el modelo inicial, lo cual se tradujo en una creciente incapacidad para su manejo por parte de los gobiernos y una erosión de la legitimidad de los partidos políticos. La creciente rigidez del gasto público, doblemente determinado por compromisos sociales y grandes programas de inversión, restaba posibilidad de llevar a cabo proyectos coherentes y satisfacer demandas cada vez más heterogéneas.¹

Así, a partir de 1959, el sistema democrático venezolano fue adoptando un modelo político económico que sentó las bases de una profunda crisis, traducida en claros síntomas de tensión social que pusieron en peligro el sistema de partidos venezolano, instaurado y consolidado luego de la administración de los militares desde 1948 a 1958. *“...Cuarenta años de vida democrática propiciaron una sostenida expansión de aspiraciones sociales que, en parte, los gobiernos procuraron satisfacer con los recursos de que dispusieron...”*² que dicho sea de paso fluctuaban entre excesivos y precarios, toda vez que el presupuesto fiscal se sostenía en un esquema dependiente de los ingresos por concepto petrolero y el valor de éste variaba con respecto a las coyunturas externas.

Entre tanto, *“El aumento extraordinario de las divisas petroleras incidió en forma particularmente favorable en el resultado de las transacciones*

¹ Luis Gómez Calcaño. “Estado y Clases Sociales en Venezuela”, en: Juan E. Vega (Comp.). *Teoría y política en América Latina*. México, Libros del CIDE, 1984, p.262.

² Domingo Felipe Maza Zavala. “La Década Crítica de la Economía Venezolana”. En: *Tierra Nuestra: 1498-2009*. Tomo II. Caracas, Fundación Venezuela Positiva, 2009, p.448.

externas del país...”³ y auspició un superávit económico y la ampliación de la liquidez monetaria. Sin embargo, el circulante se caracterizó por ser inorgánico, es decir, dinero improductivo. La oferta de productos ante la creciente demanda no se compaginaba con el nivel de desarrollo económico del país; por lo tanto, debía ser paliada por importaciones de rubros, tanto tradicionales como no tradicionales, generando una fuerte fuga de capitales y el estímulo y crecimiento de las economías foráneas. “...la euforia del consumismo solvente no tuvo réplica en la provisión local de bienes y servicios, porque no se había puesto freno a la incontinenencia de dinero circulante ni en tan breve tiempo podían ser eliminados los factores estructurales que limitaban la oferta interna...”⁴

La participación del Estado en la economía nacional se hizo a través de los ingentes recursos productos de la renta petrolera, que se volcó sobre la economía, produciendo una gran cantidad de liquidez que no se correspondió con los niveles de productividad del país. Así se fomentó la escasez, ocasionada por una baja oferta de productos ante una superior demanda de los bienes de producción que la sociedad venezolana no podía satisfacer. El primer gobierno de Carlos Andrés Pérez es el ejemplo palpable de una economía que colocó grandes cantidades de dinero en la calle, aun a sabiendas de que el aparato productivo no se correspondía con el circulante monetario. El Estado, a través del empleo promocionado por él mismo y programas sociales, subvenciones, entre otros, justificó la expansión monetaria: a mayor dinero, la demanda se acrecentó; por lo tanto la oferta nacional no pudo hacerle frente a aquélla, creando un índice inflacionario creciente.

El sistema político venezolano mostraba entonces una fuerte institucionalidad democrática, construida durante 20 años, respetándose la elección popular, universal, directa y secreta. Con el ascenso de Rafael

³ D.F. Maza Zavala y H. Malavé Mata. *Venezuela Dominación y Disidencia*. México, Editorial Nuestro Tiempo, Pensamiento Político Latinoamericano, 1980, p. 39.

⁴ *Ibídem*.

Caldera en el año 1969 a la presidencia, se patentó la alternabilidad en la primera magistratura que obviamente dio un mejor cariz al sistema de partidos establecido luego de la huida de Marcos Pérez Jiménez. Sin embargo, también se comenzó a evidenciar un deterioro en el funcionamiento de la maquinaria partidista que permeaba la sociedad. “...*Los dirigentes fundamentales y ‘...naturales’ de los partidos eran cuestionados o desafiados en el interior de sus propias organizaciones...*”⁵, generando descontento en las bases y secesiones partidistas. Se le adicionó el cuestionamiento al sistema electoral, para algunos, poco confiable.

Se venía desarrollando una creciente insatisfacción con ciertos aspectos de nuestro sistema electoral que provocaban distorsiones en los principios democráticos, limitaban la libertad del elector y mediatizaban sus relaciones con el elegido, de modo que disminuían la posibilidad de ejercer un control sobre éste y de hacer efectiva su responsabilidad frente a aquel.⁶

Por otro lado, los funcionarios enquistados en el Estado contribuyeron al desarrollo de una red de corrupción administrativa que propició la visión de un sistema sin bases morales. También “...*La opinión pública acusaba a los partidos políticos de ser los principales responsables...*”⁷ por no ejercer sus funciones de grupo de presión para que el gobernante cumpliera con sus promesas electorales.

En síntesis, en la década de los ochenta, los actores políticos del país se interesaron por reflexionar y tomar acciones en pro de solventar la crisis del Estado. En septiembre de 1984, se instaló la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Ésta, fue la expresión de una crisis estructural que puso de manifiesto la necesidad de reformular las bases de soporte de la dirección de un Estado que había comenzado a definir las tensiones sociales en la década de los setenta y que para el decenio siguiente necesitaba imperiosamente atenuarlas. De esta manera, los

⁵ Juan Carlos Rey. *Temas de Formación Sociopolítica. El sistema de partidos venezolano, 1830-1999*. Caracas, Fundación Centro Gumilla, Publicaciones UCAB, 2009, p.213.

⁶ *Ibídem*, p.214

⁷ *Ibídem*

actores políticos tradicionales, las organizaciones sindicales representadas por la CTV, la central empresarial FEDECAMARAS y actores independientes fueron partícipes de las demandas de reforma. *“...Como hemos visto, se vino generalizando desde principios de la década del ochenta la conciencia de la necesidad de introducir cambios en la conducción del proceso de desarrollo e incluso en sus objetivos...”*⁸

El cuestionamiento trascendió aspectos meramente prácticos, como el caso de los precios del petróleo y se situó en la necesidad de transformar el Estado, orientándolo hacia fines de conducción racional en aspectos políticos, económicos y sociales.

Las proposiciones de reforma que se desprenden de este diagnóstico se orientaron, a lograr un mayor control de los electores sobre los elegidos, a democratizar la estructura interna de los partidos políticos, a institucionalizar canales de participación para las organizaciones autónomas de la sociedad civil, a garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos previstos en la constitución, y en general a descentralizar el poder en todos sus niveles.⁹

Todos estos elementos, planteados en la COPRE, fueron llevados luego a debate en el Congreso de la República, lo que trajo consigo oposiciones y apoyos ante la eventual transformación de las estructuras tradicionales. Se planteó una suerte de conflicto entre los actores políticos representados en el Congreso por sus diputados y senadores.

Entonces, el ente legislativo se presentó como el ámbito en el cual se plantearon las razones de la crisis nacional y las visiones de país. Dos nociones bien marcadas que sería pertinente escudriñar en profundidad. Por un lado, la argumentación neoliberal, se basaría en que la participación del Estado estaría limitada a funciones muy específicas y la gerencia de los recursos, en manos de los particulares.

...el sentido fundamental (...) consistiría en una reducción de una excesiva intervención de éste (el Estado) en la sociedad, y especialmente en la vida económica. El obstáculo económico a vencer sería el “populismo”, que

⁸ Luis Gómez Calcaño y Margarita López Maya. *El Tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Caracas, CENDES, APUCV, Colección Agustín Silva Michelena, p.53

⁹ *Ibidem*, p.55.

antepone el deseo de una distribución igualitaria a la estrategia “racional” de invertir.¹⁰

En la otra acera, se ubica el enfoque populista, según el cual “...las limitaciones del desarrollo tuvieron su origen en el carácter elitescos del sistema político que tendía a favorecer a los grupos más organizados y de mayor poder económico en detrimento de las mayorías...”¹¹. En síntesis, la descentralización del poder en manos del Estado y la transferencia, no sólo a las regiones o estados del país, sino la posibilidad de privatizar gran parte de las empresas estatales y entregar la gerencia de éstas al sector privado, fue la bandera progresista de los reformistas. Por su parte, el argumento de la justicia social y el papel del Estado en procurarla, a partir del desarrollo y puesta en práctica de políticas sociales subsidiarias fue la bandera de los representantes de la bancada opuesta. Así, la posterior crisis política que afectó a Venezuela pareció ser la expresión de las concepciones de país que entonces pugnaban por establecerse y consolidarse.

El cuestionamiento sobre el funcionamiento del Estado, pasa inexorablemente por el tema de los partidos políticos, porque son quienes asumen a través de sus representantes la conducción del gobierno y, las características de la estructuración de la democracia venezolana los tiene como piedra angular. Así, la revisión de los demandantes de la reforma del Estado, tiene como eje transversal la necesidad de cuestionar y limitar la presencia de las organizaciones partidistas. La cual, solo es posible en la medida que el modelo de representación política sea cada vez más democrático.

En consecuencia, cabe preguntarse: ¿Cuáles fueron las razones que esgrimieron los partidos políticos socialdemócratas, socialcristianos,

¹⁰ *Ibídem*, p.54

¹⁰ *Ibídem*, p.55.

¹¹ *Ibídem*, p.54.

socialistas, comunistas, entre otros, en darle o no cabida a las reformas planteadas en la COPRE en los ámbitos referentes a la descentralización política, específicamente la electoral? También vale la pena preguntarse: ¿Cuáles fueron los argumentos de los representantes de los partidos políticos ante las reformas de la COPRE llevadas a proyecto de ley? ¿Qué papel juega la Reforma Parcial de la Ley del Sufragio en la constitución de un nuevo Estado o de un Estado Reformado?

Esta investigación está justificada en el entendido que la COPRE fue la expresión de la necesidad de hacer un viraje urgente ante la ineficacia del sistema político-económico imperante en Venezuela en la década de los ochenta. Su intención fue desistir de un macro-estado centralizado hasta proponer una serie de reformas con el fin de reconfigurar la estructura de poder en el país. Quizá allí pudiera afirmarse la idea de la necesaria reforma de la Ley del Sufragio. Esta investigación puede ser importante para ayudar a comprender las razones argüidas por los actores políticos en el seno del Congreso de la República ante las reformas sugeridas por la COPRE.

En este caso, no se trata de comprender como acto ocioso sino de precisar si fueron los actores políticos de los partidos representados en el ente legislativo elementos que coadyuvaron a acrecentar la crisis política, profundizando un modelo de Estado cuestionado por la COPRE. Otro valor de la propuesta es recoger información de los Diarios de Debates del Congreso de la República en el momento en que aspectos sugeridos por la COPRE fueron llevados a discusión para proyecto de ley. Es decir, se busca complementar así parte del rompecabezas de un acontecimiento histórico de suma importancia: la crisis del modelo de Estado desarrollado en Venezuela a partir de 1958. Además, este proceso histórico, que todavía hoy sigue sin cerrarse, pareciera que plantea la pugna de dos modelos antagónicos, donde aún permanece como estructura legal y funcional el sistema cuestionado por los promotores de la reforma, y que

se entiende como el responsable de la crisis general que afecta al país en los albores del siglo XXI. Quizá, acá la Reforma de la Ley del Sufragio juega un papel fundamental en tanto que procuraba desestructurar el andamiaje partidista y darle apertura a otras visiones de país en el juego político nacional.

Desde el punto de vista metodológico se plantea cierta problemática con respecto a la investigación, ya que por cuestiones temporales puede ser ubicada en la categoría de Historia Contemporánea, entendiéndose ésta como el abordaje científico (social), con un basamento instrumental muy particular: *“...La historia contemporánea no solo tiene una fundamentación criteriológica propia, sino también una metodología específica...”*¹² Se resalta esto con la intención de distinguirla de acercamientos a acontecimientos actuales muy propios de otras ciencias o de otros actores que tratan de explicar la actualidad, por ejemplo, la ciencia política o las ciencias de la comunicación. Por el contrario, si se carece de un método claro y preciso, y una fundamentación que permita el contraste de fuentes, entonces estaríamos en presencia de lo que Germán Carrera Damas definió como historia de lo contemporáneo. Esta última se acerca al abordaje ensayístico y de opinión, muy propia de los medios de comunicación.

Otros planteamientos señalan la necesidad de especificar o delimitar aún más el tema de la historia contemporánea, estableciéndose denominaciones como historia reciente o historia inmediata, que podrían ser categorías dentro de una etapa en particular de la historia. El caso de la actual investigación, aunque está enmarcada en la contemporaneidad, se acerca, por ser un proceso vinculado con la generación presente y porque su ciclo histórico aún no está definido, a la concepción de Historia Inmediata. *“...De hecho, resulta que los detractores del género o*

¹² Germán Carrera Damas. *Historia de la Historiografía Venezolana (Textos para su estudio)*. Tomo I. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, 1996, p.23

*simplemente quienes se rehúsan a utilizar el término no se dedican a estudios inconclusos por definición...*¹³, presentándose una problemática más dentro de este campo de la historia.

Así pues, el proyecto que se plantea desarrollar, asume un periodo histórico inconcluso porque aún hoy no se ha definido; por el contrario pareciera que se encuentra en el cenit en cuanto a confrontación política se refiere. Además, por extensión cronológica, sus actores, en todas sus escalas, ya sean personajes o instituciones, en su mayoría permanecen vigentes.

A partir de lo mencionado en el párrafo anterior, el proyecto se presenta abundante en fuentes testimoniales, hemerográficas y bibliográficas. Quizá los obstáculos serían las fuentes oficiales o particulares (militares, judiciales y privadas), donde la norma común es la espera de un lapso prudencial para que éstas puedan estar a la mano del público investigador. Períodos de más de 30 años. *“...En cuanto a las fuentes muy recientes (testimonios escritos u orales, entrevistas) y del material hemerográfico (o sea la prensa, de fácil acceso a internet) implican una crítica mucho más rigurosa, por ser el historiador coetáneo, de los hechos que estudia...”*¹⁴.

Sin embargo, la crítica anterior, dentro de los defensores de la Historia Actual se plantea no como un peligro en el campo de la misma, sino por el contrario es el común en los estudios relacionados a esta ciencia social.

el problema no se presenta solo a quienes investigan el hoy. Pero, además, toda historia es en cierto sentido presente, no solo por los alineamientos políticos que conlleva,..., sino, y esto es más importante desde el punto de vista epistemológico, por la modificación de ambas partes que se produce en la relación objeto de conocimiento, sujeto que conoce.¹⁵

¹³ Frédérique Langue. “Cuando la Calle Arde y el Aula Reflexiona. La historia inmediata de Venezuela, métodos y cuestionamientos”. En: Domingo Irwin y Frédérique Langue. (coordinadores). *Militares y Sociedad en Venezuela*. Caracas, UCAB, UPEL, 2003, p.229.

¹⁴ *Ibíd*em, p.235

¹⁵ Carlos Figueroa Ibarra y Nicolás Iñigo Barrera. “Reflexiones para una Definición de Historia Reciente”. En: Margarita López, Carlos Figueroa y Beatriz Rajland (Editores). *Temas y Procesos*

Hay dos caminos hasta ahora en la delimitación de la Historia Reciente. El primero es la temporalidad, lo cronológico, en tanto está cercano al presente o es presente, visto desde el tiempo. El segundo es lo coetáneo, aquello que se relaciona con el entorno, el investigador, los cognoscentes que abordan el objeto. Además, es un punto importante aclarar y, quizá allí está la oposición a la Historia Reciente, esa relación hegeliana sujeto cognoscente-sujeto conocido que propicia una influencia que puede marcar el rumbo del ejercicio hermenéutico. Sin embargo, la influencia del acontecimiento histórico no merma por muy alejada que esté del presente, ya que su presencia en la contemporaneidad es indudable, toda vez que la historia es una ciencia del presente y no del pasado.

El otro elemento fundamental que se utiliza en la delimitación del campo de la Historia Reciente, es que está cruzada por “procesos sociales traumáticos” (genocidios, terrorismo de Estado, guerras), que interpelan a las sociedades. Pero cabría entonces preguntarse por la correspondencia entre un nombre (Historia Reciente) que involucra el análisis de toda una época, de un período histórico, de una totalidad y cierta reducción de su objeto a un aspecto que en el caso de nuestras sociedades latinoamericanas son las experiencias traumáticas de “violencia política”, genocidios y terrorismo de Estado desarrollados sobre todo en las tres décadas finales del siglo XX.¹⁶

La historia en cuanto a su abordaje, no sólo explica los procesos que traumaron la sociedad o al investigador, toda vez que los hechos sociales se interrelacionan hasta abarcar una totalidad que sale del efecto que puede alterar la objetividad. Es importante este punto porque lleva a entender que no sólo se hace historia de lo reciente como respuesta de un individuo a los efectos que estos tuvieron en él como actor presencial y vivencial del acontecimiento.

Volviendo a las críticas que enfrenta la Historia Reciente con respecto a la delgada línea que separa la objetividad del investigador, la cual se ve

de la Historia Reciente de América Latina. Santiago de Chile, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, ARCIS, CLACSO, 2012, p.15.

¹⁶ *Ibídem*.

empañada por lo vivencial que es para él el tiempo estudiado y la postura de los defensores de este campo. Se plantea, como está mencionadas líneas arriba, que los intereses y subjetividades son factores que están presentes tanto en la historia tradicional como en la historia reciente.

se le pide al historiador algo que no es posible de hacer. Es esta postura epistemológica la que sustenta afirmaciones que rayan en lo absurdo, en el sentido de que tienen que pasar al menos 30 años para que un hecho histórico pueda ser investigado con la objetividad necesaria. Abundan los ejemplos de hechos históricos que rebasan con creces este requisito temporal y que siguen despertando pasiones. En México, la figura de Juárez y las reformas liberales siguen irritando a la derecha clerical y también siguen siendo usados como referencias históricas con usos políticos de gran actualidad.¹⁷

En el caso venezolano, los ejemplos abundan: aún la Independencia sigue siendo un factor de debate encarnizado que en algunos casos trasciende hasta posturas emotivas y maniqueas con respecto a los bandos enfrentados. Un acontecimiento histórico ocurrido en el tiempo hace más de dos siglos no escapa al argumento que cuestiona a la historia actual; en pocas palabras, la sensibilidad emotiva por los acontecimientos históricos no es dependiente de su proximidad temporal con los que la escriben. De esta manera, es perfectamente aceptable el abordaje de una problemática socio-política actual, no siendo obstáculo la coetaneidad del presente con relación al hecho historiado.

La finalidad de la investigación es recoger la posición oficial de los partidos políticos en torno a las reformas sugeridas por la COPRE, que fueron a proyecto de ley en el Congreso de la República. En este caso, los Diarios de Debates del recinto legislativo se presentan como un basamento rico en información para historiar el tema de la reforma y su repercusión en la vida política del país. Además, es una fuente poco abordada que pudiera dar aportes interesantes para comprender el pasado reciente. Por otro lado, la propia documentación producida por la COPRE en folletos y cuadernos son fuente primaria infaltable, así como

¹⁷ *Ibídem*, p.18.

también los testimonios de actores fundamentales recogidos en volúmenes y los aportes de la prensa escrita.

CAPÍTULO I

LA CONCEPCIÓN REFORMISTA DE LA DEMOCRACIA VENEZOLANA 1961-1984. ¿Por qué la necesaria reforma?

Luego de 1959, con la elección de Rómulo Betancourt como presidente constitucional (1959-1964), se reinició en Venezuela el tránsito hacia la consolidación democrática. El proyecto de país estuvo fundamentado en la constitución y ampliación de los mecanismos de representación popular. Inicialmente el Pacto de Punto Fijo fue la garantía de la diversidad política y, en la medida que el nuevo Estado hubiese logrado sortear los obstáculos impuestos de las pretensiones castrenses en el tutelaje político, las disidencias de los sectores radicales de izquierda, la emergencia económica y la fragilidad institucional, entonces, hubiese podido acelerar la construcción de una base democrática regulada por la participación popular en la elección de los representantes en todas las escalas de la administración territorial.

La imposibilidad de lo anteriormente mencionado, implicó que las críticas hacia el Estado democrático de derecho fundado con la Constitución de 1961, fuera objeto de revisión desde los ámbitos políticos, económicos, sociales, jurídicos, educativos, entre otros. El órgano, por excelencia, que monopolizó las demandas de reforma y que tuvo una amplia promoción política en la década de los 80 fue la COPRE. No obstante, anteriormente hubo intentos de reforma desde el Estado, como lo fue la Comisión de Administración Pública (CAP) y, la Comisión de Reforma de Administración Pública (CRIAP). Las características de estas últimas es que fueron limitadas en su radio de acción, mientras la COPRE fue un intento reformista amplio, generalizado a todos los sectores constituyentes del Estado.

Es importante resaltar que la reforma del Estado no fue tema de preocupación exclusiva de la sociedad venezolana, por el contrario, las ciencias políticas registran que América Latina se caracterizó por un periodo notable de transitoriedad motivado, inicialmente, por el cambio de estructuras políticas dictatoriales a formas de gobierno democráticos liberales que inevitablemente desembocaron en marcos regulatorios constitucionales adecuados a las exigencias del nuevo paradigma.

En el caso Venezuela, el fin de la década militar (1948-1958), y la apertura al sistema democrático de partidos será el ejemplo elocuente de lo afirmado líneas arriba. *“...múltiples países latinoamericanos comenzaron a presentar fenómenos que admitían en su conjunto, ser considerados como retornos a la democracia; en algunos casos, como primeras experiencias de convivencias bajo reglas democráticas”*¹⁸ Esta tesis sobre la variabilidad constitucional, centrada en la ruptura histórica que va a representar el cuestionamiento de los regímenes de fuerza y la apertura hacia un sistema de votación popular, no va a terminar con el tránsito hacia las últimas.

Así, la instauración de las democracias liberales y las consecuentes problemáticas que afloraron en su seno mantuvieron la dinámica de movilidad constitucional conocidas en la historiografía, por lo menos venezolana, como reformas de Estado.

América Latina, entonces, no ha abandonado el escenario constitucional, pero ya no presenta-por decirlo así y, desde luego, usando los términos con todo respeto hacia nuestros propios procesos y hacia nuestros propios esfuerzos- los mismos papeles, sigue en el escenario pero con textos nuevos, recitando parlamentos diferentes¹⁹

¹⁸Romero Pérez Antón. *Democracia y Reforma Constitucional*. En: Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. Caracas, Año XVIII, números 2/3, Abril-Septiembre 1995 (68-69), p. 341

¹⁹ *Ibíd*em, p. 342

En este sentido ya la preocupación no estuvo dada en simplificar las distinciones y bondades del sistema democrático con respecto al Estado de hecho, en cuestión. Ahora, el punto nodal, era viabilizar, hacer efectivo, eficiente, eficaz, el orden prometido por la democracia representativa liberal. El tema de la transitoriedad no apuntaba a entender sino el mecanismo superficial de cambio de un Estado a otro (de la dictadura a la democracia), cosa por demás poco significativo, porque realmente importa es el estadio mismo al cual se hubo llegado.

Ciertamente, se plantearon algunos puntos importantes para atender las reformas en América Latina. Inicialmente se afirmó la dinámica transitoria-reformista constitucional, caracterizando por regiones o países sus experiencias de reformas de forma superficial. En el caso Venezuela, se entendió una democracia con rango de autoridad, por el tiempo que tenía de ser instituida. Nació en los 40 con el trienio de Acción Democrática en el poder, en la figura de Rómulo Gallegos y, su consolidación a finales de los 50 e inicios de los 60 con la elección de Rómulo Betancourt, también del mismo partido. Pero llama la atención que a diferencia de las poliarquías y dictaduras de seguridad nacional que afectaron a naciones suramericanas en ese momento, en Venezuela los problemas inherentes a la reforma constitucional estaban relacionados al sistema democrático que allí imperaba.

Así, la discusión estuvo en reconocer la dinámica reformista latinoamericana que, además trascendió lo meramente constitucional y se centró en exponer ciertas preocupaciones por redimensionar el rol del ciudadano en las democracias regionales, haciendo énfasis por lo característicamente similar en países como Argentina y México. En otros casos, fue el presidencialismo como respuesta a sistemas que salen del trauma dictatorial. Así como el parlamentarismo también fue una propuesta que afloró en Costa Rica, Uruguay y Bolivia.

Ahora bien, en qué consistieron las demandas reformistas y cuál fue el punto nodal o subyacente del debate, obviamente nos referimos a las preocupaciones de la intelectualidad del momento. El cuestionamiento sobre el funcionamiento del Estado, pasó inexorablemente por el tema de los partidos políticos, porque fueron quienes asumieron a través de sus representantes la conducción del gobierno y, las características de la estructuración de la democracia venezolana los tuvieron como piedra angular. Así, la revisión de los demandantes de la reforma del Estado, plantearon como eje transversal la necesidad de cuestionar y limitar la presencia de las organizaciones partidistas. La cual, solo era posible en la medida que el modelo de representación política fuese cada vez más democrático.

Para el año 1958, la diatriba se centró en hurgar sobre la problemática de la inviabilidad del sistema político que caracterizó al Estado venezolano. El debate atacó diversos flancos, todos en procura de demostrar las causas y necesidades de reformas atinentes al Estado venezolano.

Particularmente se planteó, hipotéticamente, que la instauración de la democracia con el triunfo de Rómulo Betancourt en las elecciones de 1958, consolidaron perversiones traducidas en una mayor desigualdad social producto de la contradicción de dos clases sociales muy definidas, una representante de un estatus social político alto con una visión particular de mundo y, la otra (obreros), ubicada en los sectores populares tanto de las zonas urbanas marginadas y los campesinos habitantes de los centros rurales.

Llama la atención que el juicio previo de dos clases contentivas en la sociedad venezolana con claras diferenciaciones en su forma de representar el mundo se dan al lastre en la medida que la investigación se hace efectiva. Realmente hubo una homogeneización en cuanto a la precognición anterior.

...después de estudiar las características de los líderes obreros, se llegó a la conclusión de que –uno no puede menos que dudar de la eficiencia, si no de la voluntad, con que los líderes obreros pueden realizar esas funciones intermediarias, si sabemos que,... su modo de ver el mundo, al menos en un alto porcentaje es en verdad más semejante al de los grupos de alto status...²⁰

En este sentido, queda claro que no hubo una diferenciación marcada por un antagonismo de conciencia de clase, más si una distinción en cuanto al abordaje de las causas, factores y/o hasta papel de las masas en la construcción o destrucción del Estado.

Una corriente “...consideraba a la masa como un lastre, porque es ineducada, salvaje y primitiva...”²¹ y el papel de los “civilizados” era llevarlos de la mano al mundo de la civilización y la modernidad. Estaban incapacitados políticamente para conducir el Estado. La democracia, aunque le otorgaba un poder, y era el de elegir a su máximo gobernante, le negaba hacerse del mismo. Allí entramos en la segunda idea de las masas, si por un lado eran la representación de la barbarie, en la contraparte, ese pueblo era una especie de mártir “....víctima de la estructura social injusta”²² Para corregir el avatar se hizo impostergable una serie de medidas de reforma estructural dirigidas por el gobierno de turno, el cual es administrado por una clase dirigente privilegiada y distinta al sector social que ha sido martirizado por un sistema injusto.

En definitiva, el debate plantea que, el problema central de la crisis de la democracia radicó en su afán excluyente. Se hizo clara la segregación política dirigida a negar la participación real en los asuntos de la cosa pública a un sector de la sociedad bajo la concepción de su nulidad cívica, a una predisposición social a la anomía. En este sentido, se trabajó para y por la masa y, no con ellos. Obviamente este fue un problema de

²⁰ José A. Silva Michelena. *Crisis de la Democracia*. En: CENDES. Serie Temas para la discusión acerca de la reforma del Estado. Nº 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, 1988, p.1

²¹ *Ibidem*, p.2

²² *Ibidem*

concepción política, de modelo de gestión pública, que tuvo como basamento la diferenciación social entre un sector incapacitado para gerenciar y otro, apto para tales funciones.

La conclusión obligada de los análisis antes expuestos, era que la recién nacida democracia venezolana sufría de una crisis potencial, por cuanto las tendencias inmanentes en su modo de funcionamiento conducían a agudizar la brecha entre los pobres y los ricos y, exceptuando la elección de Presidente y miembros de cuerpos deliberantes, a bloquear la participación de las grandes mayorías en la definición de su propio destino²³

Otro aspecto en la discusión sobre la reforma, que tomó la escena en torno al Estado, fue el de desentrañar la problemática sociopolítica producto del legado de la democracia del sistema de partidos instaurada en Venezuela a partir del año 1959 y, lo concerniente a las reformas promovidas para apaciguar los índices de inconformidad social que se hicieron evidentes en la década de los 80.

...se divide en tres secciones: en la primera se presentan algunos rasgos generales del sistema político venezolano tal como funcionó desde 1958 hasta 1989 aproximadamente. En la segunda, la sección más extensa, se examina su crisis. Y en la tercera, a modo de balance, se exponen algunos retos de corto y mediano plazo que se le plantean a la democracia venezolana.²⁴

De lo antes expuesto, solo nos interesa los dos últimos puntos y necesariamente el tercero, por aquello de las propuestas de reformas. Así, surgió la interrogante de cuáles fueron los causales de la crisis del sistema o modelo político que definió a Venezuela hasta la década de los 80. Porque es durante este periodo que *“....el país comenzó a experimentar la crisis del modelo rentista; el deterioro de las expectativas de bienestar colectivo; y la pérdida de legitimidad y confianza en las principales organizaciones partidistas y de otro tipo que hicieron posible el*

²³ *Ibídem*, p.3

²⁴ Miriam Kornblith. Crisis y Transformación del Sistema Político Venezolano: nuevas y viejas reglas del juego. En: Álvarez, A. (1996) *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*, Caracas, IEP-UCV, p.1.

*orden democrático*²⁵ Ahora bien, se entendió la crisis producto del colapso de la democracia, pero lo que desajustó todo el aparato de toma de decisiones fue la forma como el liderazgo político afrontó la coyuntura. De esta manera, pudiéramos entender, que aun la crisis que se hizo evidente en la presidencia de Jaime Lusinchi, más que una consecuencia de las perversiones acumuladas en la décadas de los 60 y 70 del siglo XX, fueron parte de los factores causales y ubicó el periodo crítico en la manos de las administraciones de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, ambos en sus segundos mandatos claro está. Por cierto, ambos representantes de los partidos tradicionales que según la crítica eran en parte responsables de la crisis del sistema.

En cuanto al tema socioeconómico, estuvieron en consonancia con los planteamientos tradicionales acuñados por los intelectuales más prominentes del momento histórico que nos ocupa, como: Domingo Felipe Maza Zavala, Héctor Malavé Mata, José A. Silva Michelena, Gastón García Carvallo, entre otros. El elemento en común fue el de responsabilizar el rentismo petrolero como parte fundamental del caos y fracaso del sistema democrático.

Desde la instalación de la industria petrolera en el país, se verificó un proceso de pérdida de importancia relativa de la dimensión productiva del negocio petrolero, y el progresivo predominio de la dimensión rentística. Sin embargo, a lo largo de los años 80 tuvo lugar el colapso de la renta como fuente exclusiva de sostén del crecimiento económico.²⁶

Adicionándonos al cliché que originariamente tuvo como autor a Alberto Adriani y a su masificador Arturo Uslar Pietri, resumiríamos la cuestión así: el rentismo petrolero se olvidó de sembrar el petróleo. De allí que la dependencia presupuestaria de un bien tan coyuntural en la época que nos atañe haya hecho tantos estragos en los proyectos establecidos por

²⁵ *Ibidem*, p.2.

²⁶ *Ibidem*, p.6.

los gobiernos de turno y haya remarcado las perversiones a tal punto que se hizo imposible omitirlos.

El meollo, entonces, y siguiendo el patrón conclusivo de los análisis que tanto proliferaron para advertir el colapso, estuvo signado en la forma de cómo se distribuyó la renta petrolera. Inicialmente, del Estado como actor detentor del capital responsable para la modernización del país. Cosa que no ocurrió en la Venezuela decimonónica, por dos factores muy claros: primero, lo exiguo de las rentas y; segundo, el medio de producción o el bien productivo era de propiedad particular (la hacienda). Es a partir del petróleo como bien nacional que el Estado adquirió la máquina de hacer capital, la prodigiosa fuente de la que emanaron los dólares que le permitieron llevar a cabo un vasto proceso de modernización con todas sus perversiones posibles.

En este modelo el Estado adquirió una discrecionalidad, centralidad y visibilidad extremas. En ello confluyeron el manejo relativamente autónomo de ingentes recursos de origen externo, el predominio de la ideología del Estado de bienestar, y la debilidad económica del sector empresarial. Se desarrolló un Estado hiperactivo, cuya vocación intervencionista se plasmó después de 1958 en el veloz crecimiento de la administración descentralizada, compuesta por aproximadamente 400 entes de variada forma jurídica²⁷

El tema de la discrecionalidad del Estado en el manejo de los recursos es importante para entender el problema, porque en el caso venezolano el excesivo presidencialismo, la preeminencia y privilegios del poder ejecutivo le permitió administrar los recursos con muy poco contrapeso institucional. La debilidad empresarial dejó entrever que es el Estado quien realmente es motor económico, por sus recursos capitales, para dinamizar la sociedad. La conclusión a tales premisas es la intervención estatal en casi todos los ámbitos que hacen vida en la sociedad, sindicatos, ministerios, empresas, productivas, entre otros. *“...el Estado se vio obligado a cumplir con una variada gama de compromisos, que se*

²⁷ *Ibíd*em, p.7.

convirtieron en costosos lastres políticos, sociales y económicos para el desempeño de la función pública”²⁸ Se asumió como un Estado subsidiario, con bajos niveles de productividad, ocasionando un parasitarismo social, con altos costos para la nación. En definitiva, quienes administraron el Estado venezolano desarrollaron un sistema que garantizaba el beneficio a las élites empresariales y políticas y por otro lado mantenía a la mayoría de la población en una especie de inercia o de estancamiento social, donde las políticas subsidiarias garantizaban una válvula de escape que hacía soportable la crisis. Este era el argumento central. Por ello se hacía necesaria la idea de desarrollar mecanismos que sirvieran de apertura para el acceso a la administración pública a aquellos sectores, representantes u organizaciones políticas que estaban al margen o que simplemente no predicaban la misma ideología.

Ahora bien, con respecto al tema de la reforma llama la atención que en algunos casos, los críticos del modelo de Estado que imperaba aún en la década de los 90, se saltan un período tan importante para entender las acciones que luego van a tomar los sucesivos gobiernos de Pérez II y Caldera II respectivamente, para solventar la crisis nacional. Omite la COPRE como un factor fundamental de institucionalización de las peticiones de reforma que demandaban los actores sociales del momento. Quizá, por aquello de fijar el debate solo en las décadas de los 60 y 70, creyendo que el proemio a la reforma es exclusivo al período mencionado, cuando realmente la COPRE es parte también de una amplia propuesta reformista del Estado. Además, el “Gran Viraje” de Pérez tenía mucho de aquella Comisión.

A raíz de la crisis del modelo rentista, se pusieron en marcha procesos de reestructuración del sector público, como la privatización de empresas públicas, la reforma fiscal y tributaria, la liberación de las tasas de interés, la

²⁸ *Ibídem*, p.7.

unificación del mercado cambiario y la desregulación de la política comercial²⁹

Nada de esto niega las propuestas surgidas en la COPRE, organismo que fue enfático en la premura de iniciar procesos de racionalización del Estado. Constriñendo sus funciones de promotor de actividades económicas, desarticulando las ideas centralistas y concentradoras del poder y dándole una mayor cabida y responsabilidad en acciones de tipo productivo.

Así, el discurso presentando para la década de los 90, en el abordaje de la reforma del Estado, omite elementos fundamentales que pudieran darle soporte a la comprensión no solo de la crisis que se hizo evidente en la década de los 80, sino al abordaje de la misma. Porque pudiera entenderse que “El Gran Viraje” de CAP, es producto de un afán de tecnocratizar al país. Sin embargo, aunque pudiera haber algo de eso, también es cierto que tras tales políticas hay un basamento social que los impulsó a tomar tales decisiones.

Para la década de los 80, la discusión la monopoliza la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. En cuanto a los problemas centrales que fueron motivo para la constitución de ésta, está el tema de que la viabilidad del sistema político vigente no era más que la procura de un Estado eficaz y eficiente en cuanto a la administración de las instituciones y los recursos nacionales. El otro gran problema también, que fue parte de las preocupaciones de los que se encargaron de auscultar a la sociedad venezolana del momento, fue la excesiva concentración de poder en manos del ejecutivo, que además se expresaba en el poder de los partidos políticos tradicionales. La posibilidad de designar a los gobernantes regionales y de las carteras ministeriales les daba un amplio espectro de dominio político.

²⁹ *Ibídem*, p.9.

Lo novedoso de la COPRE, es que la necesaria transformación del aparato estatal estuvo concebida como una especie de evolución política, sostenida en el tiempo y atinente al contexto social del momento. *“Sin embargo, dicha evolución está lejos de ser un proceso espontáneo, pues debe vencer las resistencias de prácticas establecidas, la lentitud del aparato legislativo (...) y los diversos intereses asociados a la permanencia de determinadas estructuras y formas de acción estatal”*³⁰ Por otro lado, la necesidad de redimensionar los pactos de conformación de la estructura gubernamental. Lo referido al articulado jurídico que le daba viabilidad y sostén a las instituciones que habían funcionado como garantes de la consolidación y permanencia de la democracia representativa liberal. En definitiva, *“Consiste en la pretensión de incidir sobre los pactos constitutivos que forman la matriz organizadora de la institución estatal...”*³¹ Sin embargo, es importante hacer el llamado a que la COPRE no pretendió una reforma constitucional, por el contrario defendió la idea de que la constitución era lo perfectamente amplia para abarcar los cambios que requería el Estado venezolano.

Con respecto a los partidos políticos toma las posiciones oficiales de éstos a partir de los pronunciamientos de sus secretarios generales (AD, COPEI, MAS, MEP). Todos ellos recogidos en un volumen responsabilidad de la COPRE, titulado: “Consultas al Liderazgo Nacional...” En ella, se recogió los diversos tópicos en los cuales la COPRE dirigió sus deseos de reforma, y por lo tanto, se puede tener una noción clara de las posturas de las organizaciones partidistas antes de ser llevadas a proyecto de ley en el Congreso Nacional.

Sobre el papel de los partidos y los cambios posibles, se dieron dos posiciones antagónicas claras, no en detrimento de las que no presentaban matices tan contradictorios. Por un lado los partidos políticos

³⁰ *Ibidem*, p.77.

³¹ *Ibidem*, p.77.

asumieron un rol autocrítico definiéndose por una postura menos partidizadora de la sociedad que acarreaba en el seno de éstas “...*falta o pérdida de democracia en el seno de las organizaciones, desigualdad en las relaciones interpartidistas y bloqueo de la dinámica de la sociedad civil...*”³² Sin cuestionar el rol mediador básico entre la sociedad y el poder. En la banda opuesta FEDECAMARAS, un sector en particular, el grupo Roraima en específico, pugnaba por la promoción de una despartidización de la sociedad dándole cabida a grupo heterogéneos de la sociedad civil, abriendo el abanico de posibilidades a las diversas fuerzas grupales distintas a las organizaciones partidistas tradicionales.

Hubo otro punto importante y es el referido a la regularización de estas organizaciones en lo atinente al financiamiento, al acceso a los medios de comunicación y las formas electorales. Una cuestión tan sensible para éstas, por cuanto tocaba directamente sus intereses, fue motivo de omisión en la mayoría de los casos. Citamos in extenso por lo ilustrativo de la cita:

Para los partidos mayoritarios AD y COPEI, el proceso de reorganización interna o la “oxigenación” de sus partidos debía provenir fundamentalmente de ellos mismos. En tal sentido, el Secretario General de AD, Manuel Peñalver, señaló que la COPRE podría fungir de asesor. Eduardo Fernández, Secretario General de COPEI, tuvo dudas sobre la incumbencia de la COPRE para tratar este aspecto y propuso un consenso interpartidista que llevase adelante reformas en reglamentos y en la Ley de los Partidos Políticos. El MAS durante la exposición de su Secretario General ante la COPRE, omitió hablar sobre este punto aunque incluyó, además del control sobre el financiamiento de los partidos, la proposición de controles institucionales que permitiesen un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación. El MEP si se pronunció claramente por las regulaciones desde el Estado, que garanticen la renovación interna de las autoridades partidistas, la periodicidad de las consultas internas, el uso del referéndum, y pautas que pongan a salvo del abuso de reelecciones de autoridades³³

Nótese que la reacción de los partidos mayoritarios fue de repulsión ante cualquier intento de reformar las estructuras internas de los partidos,

³² *Ibidem*, p.99.

³³ *Ibidem*, p.101-102.

especie de cajas negras. Acción Democrática consideró que la COPRE debió tener un rol estrictamente de asesor. El partido social cristiano arguyó que los cambios debían darse dentro del seno de sus inter pares y que la Comisión no tenía mayor incumbencia en tal pretensión. El caso del MAS se entiende porque para la década de los 80 gozaba de un incremento de su popularidad y buscaba mayor presencia en los medios de difusión masiva. Aunque omitió lo referente a la democratización y financiamiento de los partidos, sí eleva su voz por una participación equitativa de éstos en los medios de comunicación. El MEP, con menos presencia de militancia, acompañaba la idea de una reestructuración y regulación, desde lo externo de los partidos políticos.

Sobre los mecanismos electorales, la preocupación se dirigió hacia la necesidad de atender la integración del municipio como una esfera territorial administrada y representada de manera democrática. Y, la necesaria reestructuración de la extensión espacial de la cual gozaría el municipio. En el concurso de los partidos político era claro *“...un consenso en torno a la necesidad de una reorganización territorial que rescatase la circunscripción del municipio sobre la actual, que se bien se le llama municipal, corresponde a circunscripciones distritales (unidades territoriales mayores)”*³⁴

La duración del periodo de ejercicio administrativo del municipio, las formas de elección y la viabilidad del procesos también fueron objeto de debate. En este sentido:

Hubo Coincidencia en cuanto a que las elecciones debían darse separadamente de las nacionales. En el momento de la consulta, esta separación era de seis meses, pero en sus declaraciones ante la COPRE, los actores consideraron este lapso insuficiente. Para COPEI y el MEP deberían también acortarse la duración de los concejales en los cargos,

³⁴ *Ibíd*em, p.104.

para el primero en tres años y para el MEP en dos años y medio. AD y el MAS, en ese momento, no cuestionaron el régimen vigente de cinco años.³⁵

La figura del alcalde, novedosa para el momento por cuanto no estaba presente en el organigrama de estructuración de la administración territorial, tuvo interesante participación en la discusión para elevarla a proyecto. *“COPEI, MAS y MEP, así como FACUR, se pronunciaron por la elección directa, universal y secreta de este cargo, mientras AD guardo silencio en esta materia”*³⁶ Para los tres partidos que fueron activos en esa discusión, fue muy importante promover la profundización democrática en la elección de los representantes de las entidades regionales debido a que le restaba poder político a la organización más popular en Venezuela, AD. Inicialmente era el partido de gobierno y, por lo tanto, la elección de los cargos estatales era a discreción del ejecutivo. La intención de esta propuesta fue medirse en elecciones populares y a incentivar y reconocer los liderazgos regionales. Acción Democrática, por su parte, hizo lo que políticamente tenía que hacer, guardar silencio.

En la secuencia por ir caracterizando el mapa de posiciones partidistas, el trabajo de los adscritos al CENDES, puntualizó la discusión de la reforma electoral en un ámbito más allá de la ley electoral.

Para COPEI, la democratización va unida a la descentralización, implica reformas o enmiendas constitucionales para establecer la elección directa y secreta de los gobernadores de estado así como la consagración de un sistema nominal mixto (la mitad de los integrantes por elecciones uninominales y la otra mitad por reparto proporcional de las listas presentadas por los partidos políticos o grupos de electores) para las elecciones en las Asambleas Legislativas de los estados³⁷

De igual forma, los socialcristianos propusieron la necesaria elección popular para los cargos de gobernadores de estado. AD, por las razones líneas arriba descritas, omitió discutir en la figura de su Secretario

³⁵ *Ibidem*, p.104-105.

³⁶ *Ibidem*, p.106.

³⁷ *Ibidem*, p.106-107.

General. Sin embargo, Gonzalo Barrios, en calidad de presidente del Partido consideraba mucho más prioritario una reforma educativa y de la administración pública. En definitiva se evidenciaba que el partido de gobierno reaccionaba cautelosamente ante unas posibles reformas que atentaban directamente contra el control del poder político que ejercía ésta.

El MAS y el MEP acompañaron a COPEI en la necesidad de ir a elección directa de gobernadores y extendieron, para este nivel, la proposición de elecciones nominales de listas abiertas para las Asambleas Legislativas. El MEP propuso también acortar la permanencia en funciones legislativas a plazos de dos años y medio.³⁸

Dos cosas estaban muy claras: la primera era que dentro de la pugna entre los partidos políticos, hubo un claro consenso en minimizar el poder de AD, las listas nominales buscaron mermar la maquinaria adeca; la segunda, el acortamiento del período de ejercicio legislativo tenía la clara intención de no instaurar una hegemonía partidistas, ya sea en solitario o en alianzas, durante intervalos largos de 5 años. Así, estuvo el panorama con respecto a este tema, antes de ir al Congreso a las discusiones finales, por allá en 1988.

En cuanto a las propuestas de los partidos sobre la reforma de administración pública y la de de justicia. Los puntos nodales se circunscribieron a la controversia *“...centralización-descentralización del Estado y como superar la excesiva partidización de la esfera pública. El tema también se relacionó directamente con el problema del clientelismo político y la corrupción generalizada del Estado”*³⁹ Las soluciones rondaron alrededor de la creación de una legislación que amparara la carrera de administración pública, buscaron fortalecer el criterio de desempeño profesional y no el de adscripción política.

³⁸ *Ibidem*, p.108.

³⁹ *Ibidem*, p.114.

Otro aspecto se refirió a la transferencia de competencias del poder central hacia los poderes regionales y locales. COPEI se pronunció por un “nuevo federalismo” que permitiese a instancias intermedias (regionales o locales) cumplir funciones administrativas, políticas y económicas como paso a una mayor eficacia, y garantía para una mayor despartidización⁴⁰

Éstas propuestas, emanadas de las organizaciones partidistas, fueron parte de un concierto consensuado de otros actores políticos. Cuando se vea el abordaje de la COPRE, en su generalidad, sobre estos tópicos, se caerá en cuenta que el diagnóstico y sus posibles tratamientos cuentan con un respaldo casi al unísono, salvo excepciones. Obviamente desde la comodidad del discurso, desde la utopía de los proyectos que significó la COPRE, y no en la hora determinante, allí donde el Congreso tiene la responsabilidad y potestad de darle vinculación a toda la trama de reformas planteadas.

En lo judicial fue imperante la independencia de la justicia, por ello era prioridad despartidizar la institución, darle estabilidad al juez y su acceso por concurso, amén de la pertinencia profesional. Resumiendo, así lo plantearon los autores de marras:

Manuel Peñalver (AD) habló de fortalecer este poder público para darle autonomía plena frente a los otros y a los partidos, pero no propuso mecanismos específicos. COPEI presentó, para ser evaluados por la COPRE, varios proyectos e ideas elaborados por el partido. Entre otros, el partido se pronunció por una reorganización de las circunscripciones judiciales, la informatización del poder judicial y la implantación del juicio oral. Dijo igualmente que una reforma institucional que obligara, para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, al voto parlamentario de las dos terceras partes, garantizara menor dependencia de los magistrados a los partidos, y el MEP entró en detalle sobre este tema, resaltando su preocupación porque las reformas elevasen la condición socioeconómica de los jueces, mejorasen las instalaciones judiciales y creasen una mayor racionalización de la competencia judicial.⁴¹

⁴⁰ *Ibidem*, p.115.

⁴¹ *Ibidem*, p.116-117.

Entre la amplia gama de propuestas, una atendió las condiciones del juez, los aspectos socioeconómicos, su estabilidad laboral e independencia frente a cualquier influencia externa, partidos políticos o fuerzas grupales. Llamó la atención que los mismos Secretarios Generales proyectaron un acto de contricción con respecto a la injerencia en materia judicial; la reforma estructural sugirió ambientes de trabajos adecuados, modernización del aparato de procesamiento judicial, entre otras.

De esta manera, el planteamiento se enmarcó dentro de la dinámica de las propuestas de la COPRE. Además, se ubicó en el contexto de la discusión en el Congreso en el periodo que va desde febrero a agosto de 1988. Las razones expuestas en esta investigación sobre este aspecto serán tratadas en el capítulo siguiente.

Otra de las interrogantes suscitadas, tuvo como móvil fundamental explorar los impactos de las sucesivas reformas en la sociedad venezolana, partiendo de que las características fundamentales de éstas respondieron a la necesidad de adecuarse a un modelo económico en particular y bajo un marco normativo democrático. Evidentemente entendible luego del fenecimiento de la década militar y el ascenso al control del aparato del Estado por parte de las organizaciones políticas, con los civiles a la cabeza.

Otros intentos de reformas, tiene sus antecedentes en la Comisión de Administración Pública (CAP) y la Comisión de Reforma Institucional de la Administración Pública (CRIAP), hasta llegar a la COPRE.

Luego de la larga dictadura militar 1948-1958, los nuevos actores políticos centraron sus necesidades en dos objetivos prioritarios. Inicialmente, promoción el proceso de sustitución de importaciones a través de la redistribución de la renta petrolera y allí jugará un papel fundamental la asesoría técnica de las Naciones Unidas y la conformación por parte del

nuevo gobierno de la Comisión de Administración Pública (CAP). Las *“...propuestas centraron la atención en la modernización del nivel operativo de la administración pública: procedimientos, administración del personal ejecutor, etc”*⁴² Todo ello deviene, en la creación de una ley de Carrera Administrativa, sin mayores pretensiones reformistas.

Ahora bien, la razón de ello parte del contexto histórico en el cual se urge la reforma de administración pública. Por un lado estuvo la amenaza de la vuelta de los militares pretorianos en el ejercicio del poder político y, por el otro la influencia de la revolución cubana. Ambos fenómenos hicieron necesario que el gobierno priorizara en materia de consolidar la democracia, que...

...diera prioridad a la promoción de la economía y a la defensa de la democracia, para la cual el funcionamiento eficaz de la administración pública no era importante. Por el contrario, mientras se producían cambios importantes en la administración pública que la alejaban cada vez más del uso de criterios de eficiencia, el gasto público constituía la principal fuente del Estado para cumplir sus funciones de acumulación y legitimación⁴³

La década de los sesenta se presentó en Venezuela un fenómeno que sentó las bases para lo que a partir de 1974 fue un modelo de distribución de la renta petrolera con base a ideas populistas. En el ámbito de la administración pública, las características fundamentales del sistema empleado era la poca...

...planificación, evaluación y formulación de políticas; dichos procesos, más que instrumentos de definición de políticas, son estrategias de legitimación, por la racionalidad que denotan: débil control del cumplimiento del modelo normativo y, contrariamente, una excesiva regulación; elevado crecimiento de las instituciones y del empleo, no solo por el papel del Estado en la economía, sino también por el uso de criterios de bonanza que orientaron la

⁴² Haydée Ochoa Henríquez. *La reforma de la Administración Pública en Venezuela. Gestión y Política Pública en Venezuela*. Volumen VI, Número I, Primer Semestre 1997, p.126.

⁴³ O Connor. En: Haydée Ochoa Henríquez. *La reforma de la Administración Pública en Venezuela. Gestión y Política Pública en Venezuela*, Volumen VI, Número I, Primer Semestre 1997, p.127.

creación de instituciones y cargos como una salida frecuente para los conflictos del poder⁴⁴

En definitiva el rol del Estado se sobredimensionó, asumió un modelo de gestión basado en el gasto público, con fuertes subsidios, se convirtió en el gran empleador, estimuló el incremento de dinero inorgánico, avanzó sus tentáculos en el campo de la economía asumiendo políticas de regulación propias de estados estatistas. Todo ello bajo el auspicio de los ingentes recursos de la renta petrolera, la bonanza de los hidrocarburos fue la base que les permitió a los gobiernos asumir tales proceder. Luego, en la década de los setenta se vio como a mayor bonanza, mayor perversión del modelo.

A comienzo de los setenta, en el marco de estas condiciones administrativas y de un ambiente de estabilidad política, el gobierno, también bajo la influencia de las Naciones Unidas, presentó desde la CAP un proyecto de reforma igualmente con pretensiones de globalidad⁴⁵ Entonces, las reformas fueron dirigidas a la macro organización de las estructuras del Estado y los sistemas funcionales bajo el paradigma de gerencia administrativa que para aquel momento estaba en boga, desplazando la idea de administración pública. La primera se refirió a la gestión eficaz y eficiente de los recursos de las instituciones. Se buscaba un Estado más racional y funcional. Con las nuevas propuestas la intención fue orientar a las organizaciones estatales y en general a un ordenamiento sin contradicciones que respondiera a un proyecto en específico. Sin ambigüedades.

Esta propuesta recorrió toda América Latina como modelo ideal; sin embargo, en la práctica su aplicación fue casi nula. Se trató de un modelo que intentaba, siguiendo las pautas explicativas del fracaso de la planificación, someter al aparato público a estrictos controles de cumplimiento de la política formal de cada sector por parte de los ministerios responsables. Esto contrastaba con el modelo vigente, en el cual la política

⁴⁴ Haydée Ochoa Henríquez. *La reforma de la Admi...*, p.127.

⁴⁵ *Ibíd.*, p.128.

formal plasmada en los planes, programas, proyectos, leyes, etc., no constituía la base real de orientación de la gestión⁴⁶

Llama la atención que posteriormente, cuando se establece la COPRE en 1984, una de las llamadas de atención fue al cumplimiento del ordenamiento jurídico, porque mucho de lo que estaba en tinta y papel era letra muerta. El problema era que el mismo Estado incumplió el marco legal y orientó sus políticas alejadas de los proyectos de gestión formales.

Para la década que va de 1970 a 1980, se formalizó una nueva etapa en la concepción reformista de la administración pública. Se suprimió la Comisión de Administración Pública (CAP) y se estableció la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), la cual quedó a cargo de Allan Brewer Carías en el gobierno de Caldera. La cuestión es que dicho organismo se potenció, luego, bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez, que además contó con una bonanza petrolera al aumentar los precios sobre los 165%. Ante tantos recursos rentísticos fue inevitable la redimensión del Estado. Nació “La Gran Venezuela”, proyecto de modernización de alta envergadura que tuvo como norte el desarrollo de las fuerzas productivas hacia afuera, el otorgamiento de créditos blandos al empresariado emergente, políticas de nacionalizaciones y aumento general de sueldos y salarios.

En este contexto, el gobierno presenta una nueva propuesta de reforma de la administración pública, que tuvo como punto de partida el desplazamiento de la CAP como responsable de la reforma, al crearse para dicha función la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP) (...) La propuesta centra su atención en un espacio de la administración pública: las empresas del Estado. El criterio de dirección que se propone para las empresas es la eficiencia y productividad...⁴⁷

En esencia, la nueva Comisión tuvo el mismo norte, un indicativo que las anteriores, llevadas a cabo por la CAP, no habían logrado sus fines. El objetivo del modelo democrático representativo era ser eficiente, eficaz y

⁴⁶ *Ibídem*, p.128.

⁴⁷ *Ibídem*, p.130.

productivo. En este sentido la productividad se planteaba como eje central de estas reformas toda vez que, en el papel, el nuevo modelo económico buscó un crecimiento hacia afuera, donde los mercados se presentaron vorazmente competitivos. Y aunque el Estado avanzó en las nacionalizaciones, bajo el neo paradigma, fue necesaria la participación y protección de la empresa privada.

Pero además, las empresas estatales tenían igualmente que ser eficiente, a la par del sector privado, por ello, el gobierno presidido por Carlos Andrés Pérez instaló un Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales. Su finalidad fue distanciarse de su vinculación del aparato político-burocrático y ejercer funciones con cierta autonomía y criterios de empresa de acumulación de capital.

Así pues, estamos en presencia de una propuesta que se distingue profundamente de las anteriores en tres aspectos: 1) el acento en la necesaria rentabilidad, reconociendo las limitaciones del Estado en este sentido, 2) se intenta separar las empresas del Estado de las instancias donde se define la política sectorial de las empresas, para ser agrupadas por el criterio de dirección que deben tener, y 3) se propone, por primera vez, efectuar cambios en los niveles de decisión, lo cual apunta a desplazar a los partidos como sujetos de decisión⁴⁸

Situándonos en el debate propuesto por la COPRE, la idea de contener a los partidos políticos, de colocarles un dique en cuanto a su participación en la esfera de las decisiones inherentes al Estado, fue una constante, tanto que estuvo presente en casi todos los aspectos tocados por la Comisión y por proponentes de la reforma de Estado desde los 60 hasta la instalación de la COPRE. Los partidos políticos, como organizaciones mediadoras se distorsionaron al punto que se popularizó el término partidocracia, incidencia de estas organizaciones en los ámbitos de decisión pública.

⁴⁸ *Ibídem*, p.128.

Si se corre el velo de tales reformas, se puede ver claramente que hubo una intención de racionalizar al Estado, constreñirlo en sus funciones y darle mayor participación a la empresa privada y a la nacional pero bajo un enfoque de productividad propio del sistema capitalista.

Tales propuestas no lograron calar en el seno del Congreso, a pesar de contar con poderes especiales el presidente Carlos Andrés Pérez, a pesar de tener una opinión pública favorable a impulsar la eficacia en las empresas del Estado y a pesar de las nacionalizaciones de la industria del hierro, petróleo y la producción de electricidad. Sin embargo, la negativa dejó avances significativos en materia de administración pública.

El modelo de dirección adoptado en este grupo de empresas, donde se encontraban grandes inversiones del Estado, difirió notablemente del modelo vigente y dominante que de algún modo se quería desplazar con el proyecto de la CRIAP. La mayoría de estas empresas conceden prioridad, en nombre de la tecnificación, al crecimiento económico, global e institucional, por encima de otro tipo de criterios, por lo que hemos denominado tecnocrático a este modelo⁴⁹

Según entendemos, el enfoque se dirigió a un modelo productivo alejado de la concepción clásica que adoptó en Venezuela una forma de producción donde la prioridad fue el beneficio social. Para estos reformistas el tema iba dirigido a emparentarse con el paradigma empresarial propio de la acumulación capital y, no en el concierto económico internacional en los países de modelo liberal. En ese sentido, son los técnicos quienes tienen la responsabilidad de las decisiones y no el político quien en el caso venezolano era representante y extensión de una organización partidista. Las reformas en Venezuela tuvieron este signo particular, dado la indiscutible influencia de los partidos en las estructuras institucionales del Estado. Frenarlo, limitarlo, encerrarlo y delimitarlo a sus funciones naturales, iba a ser una lucha imperiosa en

⁴⁹ *Ibídem*, p.131.

toda acometida reformista en Venezuela. Más adelante lo veremos con la COPRE igualmente.

Con respecto a la CRIAP, buscó incentivar la descentralización con la promoción del Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales.

En síntesis, se abre, para un grupo de empresas públicas, espacio a un modelo de administración pública alternativa vigente, en gran medida en correspondencia con la propuesta del sector emergente de la burguesía, que tiene como criterio de dirección la eficiencia⁵⁰

Hay que tener algo muy claro, y es que muchas de estas reformas, aunque abrieron caminos que tuvieron cabida en la opinión pública nacional, no lograron concretarse y a la par de un discurso que estructuraba un sector productivo y eficientemente tecnocrático, se gestó en la realidad la burocracia populista.

En el periodo que abarca desde 1980 hasta mediados de 1990, fue por tradición, de las grandes reformas administrativas de corte liberal, o neoliberal. Hace énfasis en el rol de la COPRE, como el organismo referencial para llevar a cabo las reformas que requirió el Estado. Desde la CAP, pasando por la CRIAP y llegando a la Comisión de marras, esta última tuvo una característica muy particular, porque su radio de acción fue extensivo a múltiples ámbitos, lo económico, lo judicial, lo educativo, lo político administrativo, lo político, lo social, en fin. Era una propuesta de reforma integral de Estado.

En este sentido, la instalación de la COPRE, fue motivada por la crisis fiscal que el modelo burocrático populista dejó como herencia. Además de la fuerte demanda de intelectuales, politólogos, opinadores, economistas, historiadores, sociólogos, entre otros. Para forzar al gobierno de turno, en este caso Jaime Lusinchi, a promover una consulta entre el capitoste

⁵⁰ *Ibídem*, p.132.

nacional para depurar el sistema democrático representativo liberal instalado luego de la caída de la dictadura militar.

Se destacan los siguientes proyectos de reforma: la descentralización político-territorial, profesionalización de la gerencia, reorganización del aparato central, simplificación administrativa, reestructuración de las instituciones descentralizadas y privatización de las empresas⁵¹ de todas ellas, bien detalladas en un esfuerzo de divulgación incuestionable de la COPRE en folletos, cuaderno, prensa... pocas verán luz.

Ya con el segundo mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se hará patente la descentralización:

... a cuyos efectos se aprobó en 1989 la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, por la cual se transfieren poderes a las gobernaciones de los estados. La aplicación de esta ley ha avanzado en algunas áreas, tales como puertos, aeropuertos y puentes, y parcialmente en salud, educación, deporte y cultura⁵²

En este sentido, se consideró que el modelo empleado por Carlos Andrés Pérez cumplió con los requisitos demandados por el neoliberalismo: descentralización, tecnocracia y mayor amplitud de la empresa privada. Amén de un Estado con menos compromisos en la administración de las empresas e industrias nacionales.

El carácter tecnocrático de la descentralización se expresa, por una parte, en el acento que se ha puesto en la eficiencia sobre la base de privatizar los servicios descentralizados, sin importar el efecto en los usuarios. En algunas áreas descentralizadas, tales como puertos y aeropuertos, la privatización se ha dado mediante la contratación de la administración con empresas privadas que ha conducido casi de inmediato al incremento de las tarifas de los servicios. En otras áreas, como la salud, proceso de privatización tiene lugar bajo el concepto de autogestión, pero no con el

⁵¹ *Ibidem*, p.133.

⁵² *Ibidem*, p.134.

contenido político que históricamente ha tenido dicho concepto, sino con un contenido económico⁵³

Sobre el tema de la autogestión y su argumento como política neoliberal, ésta tendió a beneficiar a quienes tuvieron capacidad de financiamiento y perjudicó a quienes se encontraron limitados económicamente. Aunque los beneficios de servicios mejoran, también excluyen y, dentro de un Estado con vocación social y de gasto social tradicional, era de entender la resistencia que acarrearía. Por el lado de la descentralización, se manejó la tesis de la fragmentación del poder estatal, debilitar el poder central fue una máxima del modelo de acumulación capitalista.

La crisis económica, política y fiscal, aunada a las presiones de los organismos multilaterales, incorporan a Venezuela a las tendencias neoliberales a fines de los ochenta, cuando el Estado decide promover la economía de mercado y paralelamente presenta un conjunto de proyectos para la democracia y la eficiencia, algunos más visibles que otros, para la reforma administrativa⁵⁴

Evidentemente, las reformas que se promovieron desde la COPRE, hay que entenderlas como un efecto causal, la grave crisis general del modelo de la democracia representativa liberal burguesa hizo aguas en la década de los ochenta, no dejando otra vía sino abrir la válvula para liberar la presión social que amenazaba con un conflicto social, ampliamente denunciado por los organismos encargados de la interpretación social venezolana. Además, de nuevo hay que entender que el fundamento subyacente era restar influencia del poder central, el cual, ahora debía entender que la designación de la administración de las regiones pasaba por el escrutinio y aprobación de la voluntad popular, donde ahora el monopolio no era una garantía desde la presidencia de la República.

Porque a fin de cuentas, todo acontecimiento histórico, es la expresión de ideas en un tiempo y lugar determinado. Es importante comprender las

⁵³ *Ibidem*, p.134.

⁵⁴ *Ibidem*, p.147.

razones que motivaron, durante el periodo de interés, a darle un manto de rigor científico que justificara la reformas en los campos administrativos, económico, políticos, entre otros. Esa fue la preocupación de los actores en escena, ya sea desde la óptica del materialismo, desde la socialdemocracia o el tímido liberalismo de la década de los 60, 70 y 80 del siglo XX.

En el caso venezolano, uno dentro de los temas bandera surgidos en la COPRE, fue el referido a la descentralización y desconcentración del poder, no solo fue una preocupación en el seno de la Comisión, ni en la década de 1980-1990, sino una demanda circunscrita en el siglo anterior a la instalación del órgano asesor para las reformas ya harto mencionado.

Ahora bien, la descentralización y desconcentración, irremediablemente llevó el debate en torno al tema de la región, porque el punto nodal, dentro de un Estado con una arraigada tradición centralista heredada con Juan Vicente Gómez y plenamente justificada desde lo histórico, por aquello de la desfragmentación territorial acaecida durante la égida del caudillismo en el decimonono, fue cómo promover el fortalecimiento de las regiones sin perjuicio de debilitar el poder central o, mejor aún, cómo compaginar equilibradamente poder central con poder regional. De todo ello, se desprende un circuito de ideas en un momento histórico en que los politólogos, sociólogos, historiadores, economistas y opinadores de oficio, amén de la opinión pública, consideraron necesaria una reforma en aspectos puntuales del Estado.

La cuestión regional, entonces, fue materia de reflexión para argumentar la necesidad de una reforma cónsona con las exigencias de la sociedad. En este sentido, se plantearon dos preguntas fundamentales para concurrir al debate: 1- si la nueva concepción de desarrollo regional responde a las necesidades del sistema capitalista con la finalidad de profundizar la productividad inherente a los rubros de interés y; 2- si ésta

busca por el contrario ahondar en la promoción de una democracia más plena. Valdría la pena atreverse a preguntar sobre, si es que el fenómeno de cuestionar al Estado centralizado es producto de la realidad sociopolítica o es una reforma del capitoste político-económico.

El tema de la descentralización irrumpió en el escenario político en la década de 1960-1970, con el argumento de hacer más extensiva la democracia, es decir, de acercar las organizaciones decisoras en materia del bien común a los ciudadanos. También la idea de optimizar la administración pública fue llevando a los competentes en el tema a plantearse reformas que la hicieran más viable, eficaz y justa. Sin embargo, se consideró que más allá de lo anteriormente expuesto, en el caso de América Latina, la descentralización respondió a temas históricos y no necesariamente a planteamientos teóricos. La promoción de redimensionar la organización de la administración pública centralizada era perentoria, toda vez que fue un problema sociopolítico, evidentemente concreto, material, palpable.

“Concretamente, en las implicaciones políticas del rotundo fracaso de las estrategias de desarrollo polarizado en lo que refiere a sus efectos redistributivos...”⁵⁵ los famosos polos de atracción o de desarrollo, que en el caso venezolano está históricamente tipificado con la Ciudad Venezolana Guayana (CVG), los casos concretos de los centros de explotación petrolera que hasta la literatura ha hecho referencia a ello, basta mencionar la harta conocida novela del célebre escritor y político venezolano Miguel Otero Silva y su Oficina N° 1.

En definitiva, esta estrategia de desarrollo no devino en cambios significativos en beneficio de las regiones, por el contrario se acentuó la perversión en el sistema distributivo de la renta y se mantenía la hegemonía del poder central en la asignación de recursos a las regiones.

⁵⁵ *Ibíd*em, Pp. 167-168.

Estos resultados poco alentadores de la aplicación de las políticas de desarrollo polarizado a América Latina no van a pasar desapercibidos por poblaciones cada vez más conscientes del problema de las desigualdades de ingresos en sus distintas manifestaciones territoriales. Problema al cual contribuye en no poca medida la distribución geográficamente selectiva del gasto público por parte de agencias gubernamentales altamente centralizadas. En un contexto social tan marcado por la presencia del Estado...⁵⁶

Ahora bien, también la dinámica internacional de las economías transnacionalizadas y su forma de crecimiento desordenado llevó al replanteamiento de la distribución del poder público nacional y la necesidad de acondicionar a las regiones para este tipo de crecimiento imperante.

La penetración masiva y anárquica de las economías capitalistas subordinadas por parte de corporaciones gigantes, multisectoriales, dispuestas a acometer cualquier actividad económica que les asegure un margen extra de ganancias. En términos de localización, ello implica que de ahora en adelante otras áreas distintas a las congestionadas capitales nacionales pueden ser objeto de interés por parte del capital transnacional.⁵⁷

La cuestión es que la realidad de las regiones implicó que la desconcentración industrial, que se evidenció en el asentamiento de estas transnacionales en la periferia, o interior del país, confrontó con áreas deprimidas o con problemas de desarrollo institucional propio del sistema centralista que imperaba para aquel momento. Es quizá allí donde estuvieron las presiones socioeconómicas para promover un cambio en las estructuras políticas del organigrama de distribución del poder. En este sentido *“...queda por conocer la resistencia que las estructuras políticas existentes están ofreciendo a las fuerzas que pugnan por un cambio real o aparente, en las relaciones de poder que las conforman”*⁵⁸ En definitiva, el replanteamiento de las concepciones de la distribución del poder alejadas de un centro hegemónico indiscutible, tradicionalmente

⁵⁶ *Ibidem*, Pp.168.

⁵⁷ *Ibidem*, Pp.168

⁵⁸ *Ibidem*, Pp.169

aceptado en la política venezolana, es motivo de pugnas, resistencias y movilizaciones de los actores políticos afectados.

Otro punto importante que vale la pena destacar, es el referido a la descentralización como ideología. El problema que se presentó en el debate en torno a la democratización nos refiere a que se fundó una falsa premisa que a mayor descentralización, mayor democracia. Sin embargo, *“cabe citar experiencias en las cuales la descentralización, en ausencia de condiciones ampliamente democráticas, implicó el reforzamiento de las estructuras de poder local. Este hecho lejos de favorecer a las comunidades afectadas por tal medida, las subordinó aún más a instituciones altamente jerárquicas, parroquiales y muy resistentes al cambio”*⁵⁹

Otro aspecto, es el entendido a las reformas parciales, limitadas, que se han llevado a cabo y que se propusieron para la década de 1980. Reformas, administrativas, regionales y más aún, descentralización dentro de ámbitos locales pero que no tienen un espectro de acción nacional.

Un ejemplo (...) viene dado por el decreto sobre regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional promulgado en Venezuela durante la Administración Herrera (Gaceta Oficial N°, 9978, enero 1980). En este caso, no solo se limitó la participación a aquellos intereses y grupos claramente identificables; también se estipuló que las asambleas de participación funcionaran a nivel de las entidades federales.⁶⁰

Quizá el aporte más interesante, porque va íntimamente relacionado con las políticas que Carlos Andrés Pérez va a llevar a cabo desde su segunda presidencia, fue esa necesidad de entender la descentralización (y desconcentración) no solo con fragmentar las decisiones en lo atinente al aparato del Estado, sino ceder en las esfera de acción que tradicionalmente es exclusividad de lo estatal y llevarlo a manos de los

⁵⁹ *Ibidem*, P.172

⁶⁰ *Ibidem*, P.173

particulares. Eso que será tema tabú y de confrontación y que se ha dado en llamar, la privatización. Es posible deducir, que esta corriente, muy popular dentro de la tecnocracia venezolana y latinoamericana, por ponerle linderos conservadores, ha sido concebido producto de las demandas e insatisfacciones de la población en torno a un macro Estado, con múltiples funciones. La descentralización desde la privatización, transfiere las competencias a los particulares. Abonando el camino para la profundización de la democratización de la sociedad.

Entonces, se concibió la descentralización bajo tres formas específicas. La primera estuvo planteada en término limitados, referidos a la administración pública, a la gerencia de las instituciones del Estado, en lo político. La segunda se circunscribió a lo regional, los campos de descentralización buscaron fragmentar la autoridad dentro de la esfera local. La última, entendió la descentralización como la transferencia de poder, acción, competencia, administración y gerencia a particulares, para así profundizar la democratización de la sociedad.

En el balance de la discusión centralismo-descentralización, la conclusión es interesante. Desde la teoría sociológica, la transición de una sociedad con una estructura de poder (Estado), centralizada a una descentralizada, es la acumulación de anomalías que hace posible el rechazo social y el consabido cambio. Pero, ocurre exactamente, a la inversa de la ecuación, lo mismo. Por lo tanto, el debate que debió darse en América Latina fue a concebir un sistema que reconociera las bondades de cada forma de estructurar el Estado.

Con respecto a los intentos de reformas que se iniciaron en 1958, se caracterizaron por dos preocupaciones muy claras. La primera inherente a estructurar un plan económico social, en el cual CORDIPLAN fue el organismo encargado para tal acometida y; por el otro, lo atinente a la

administración pública, acá será la Comisión de Administración Pública (CAP), quien tendrá ese encargo.

El fracaso de ambos proyectos, por lo menos, hasta 1971 estuvo asociado a la falta de un objetivo ligado al interés nacional. *“...la falta de definición de un objetivo preciso a la reforma. Se inició el proceso de reforma, pero no se tenía claro el objetivo a mediano y largo plazo del país en ese momento, y no se tenían claros, por tanto, los objetivos del desarrollo”*⁶¹ En este sentido, durante los gobiernos precedentes al de Rafael Caldera el tema de la reforma administrativa se manejó aislado de los Planes Cuatrienales y Quinquenales que se establecieron desde la instauración de la democracia plena en Venezuela.

Otro obstáculo fue el referente a la poca o casi nula participación de los trabajadores, empleados y personal afectado por las reformas que se iniciaron durante este periodo de tiempo. *“Esta orientación, por esa resistencia natural al cambio muy típica de la burocracia, trajo como consecuencia que surgiera una pronunciada reacción frente a la Comisión de Administración Pública, lo que impidió que sus propuestas llegaran a materializarse”*⁶² Además, le dio exclusividad odiosa a la CAP para enfrentar los cambios, lesionando principios democráticos del nuevo sistema que estaba pugnando por consolidarse. Por ello, la presidencia en la CAP de Allan Brewer Carias, se había propuesto la necesaria participación de todos los entes en el proceso transformador.

La tercera causa del fracaso se refiere a la extensión de la reforma administrativa, para éste, estuvo la Comisión constreñida a algunos ministerios con algunas funciones bien delimitadas. *“Es decir, no se definió un programa de reforma que pudiera encuadrar todas las actividades de la Comisión y en general, la reforma administrativa, en los*

⁶¹ *Ibidem*, p.14.

⁶² *Ibidem*.

años sucesivos”⁶³ la idea fue enmarcarlo en los Planes de la Nación que representaron las grandes líneas de acción del Estado.

Luego de lo antes expuesto creemos necesaria la pregunta ¿Quién debió llevar a cabo el proceso de reforma del Estado y por qué, tomando en consideración experiencias históricas mundiales? Tal pregunta está condicionada por lo sustancioso de su enfoque ideológico, con clara tendencia a una fuerte participación del Estado en la cometida reformista planteada, desde lo económico y el político administrativo.

En el caso de Europa, el proceso de modernización, por sus características históricas, fue excesivamente lento. La entrada de la burguesía en la dinámica social le permitió asumir un rol transformador que por sus particularidades careció de una dirección única e incuestionable que hacía poco probable los cambios direccionados y tutelados por un hegemon, en este caso el Estado.

En efecto, los países altamente industrializados de la actualidad tuvieron un proceso de desarrollo a través de un larguísimo periodo en el cual el proceso de desarrollo y bienestar estuvo guiado por propietarios y por empresarios individuales, la acción del Estado era absolutamente nula, estaba totalmente restringida...⁶⁴

Para las sociedades latinoamericanas, los cambios debieron estar dirigidos por el ente estatal, ello era garantía de un ordenamiento planificado, y mucho más efectivo en sus alcances en el tiempo. Dinámico y eficaz.

Ahora bien, para que pueda ser a corto plazo un proceso de desarrollo es necesario es necesario evidentemente que ese proceso se promueva y dirija, no puede, por tanto, ser un proceso espontáneo, no puede ser un proceso natural llevados por las solas fuerzas del mercado, sino que, insisto, necesariamente tiene que ser un proceso provocado, un proceso dirigido, en definitiva, un proceso planificado; y es evidente que el Estado, la representación organizada de la sociedad, es el único ente con capacidad,

⁶³ *Ibidem*, p.15

⁶⁴ *Ibidem*, p.17.

con poder, con posibilidad para provocar, para dirigir, para planificar ese desarrollo acelerado⁶⁵

En definitiva, no se cuestionó el papel del Estado en su rol de tutor, garante, director y planificador de los cambios necesarios. Por el contrario, por razones históricas fue demandante su participación. Más adelante, cuando la COPRE inicie sus propuestas veremos una postura más equilibrada y donde necesariamente el Estado deba dejar de lado tanta omnipresencia.

Otros planteamientos surgidos en el debate, aluden, inicialmente, a las características del Estado a partir del desarrollo del sistema capitalista. El planteamiento central llama la atención sobre la distinción entre la organización y funcionamiento del modelo económico de acumulación de capital, donde con leyes, normas y reglas muy precisas hacen posible que el sistema en cuestión logre consolidarse y, efectivamente no es posible el desarrollo de las fuerzas productivas de tendencia liberal si se violentan u omiten tales patrones referenciales. Caso contrario ocurre cuando se aborda la organización sociopolítica, ferozmente contradictoria por aquello de los intereses de clases que ocasionan un antagonismo pugnas entre las fuerzas grupales contentivas intramuros al sistema capitalista. Devino tal situación, en una caótica organización social y política, muy inestable, que gradualmente mutó y hasta mimetizó, pero que en el fondo mantenía las líneas maestras del sistema económico.

Sirva el párrafo anterior como premisa, para argüir que el intento reformista del Estado debió estar asido a las exigencias sociopolíticas y no caracterizadas y en consonancia con las exigencias del modelo económico. De allí su severa crítica.

Si el impulso reformador concibe al Estado como un ente por encima e independiente de éste desarrollo, como una especie de *recipiente del bien*

⁶⁵ *Ibidem*, p.19-20.

común, cae en la trampa de la metafísica que la ideología burguesa, desde antes de Hegel incluso, ha tejido alrededor del Estado, y amenaza con quedarse en un vacío social y por ende sin efectos⁶⁶

La cita anterior no deja duda de su carácter netamente materialista, expuesto ampliamente por Karl Marx. Más aun, cuando se refiere a las distintas formas del Estado capitalista, donde a partir del modelo de democracia representativa se fomentaron las reformas sin promover rupturas en el sistema sociopolítico, toda vez que la naturaleza de ésta forma política estuvo legitimada por la voluntad popular. En pocas palabras, la democracia se traduce en un aparente consenso social, pero que en definitiva es la expresión de la imposición de los intereses de la clase dominante, que fue la que triunfó en la lid electoral.

El tema central del debate, en este caso, fueron las razones por las cuales se gestó un tipo de Estado a partir de Gómez y la forma de régimen que se fue consolidando. Claro está, contextualizándolo en la coyuntura coetánea de la cual surgió la necesidad de abordar el tema de la reforma, que a fin de cuentas era la discusión que reposaba sobre el tapete en el instante en que el presidente Carlos Andrés Pérez asume la presidencia de la República unos meses después, estamos hablando del año 1989. Contando, además con el antecedente realmente importante que vendría a ser la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado convocada por el compañero de partido Jaime Lusinchi un lustro antes, por allá en 1984.

De manera que, ese sentimiento reformista del Estado que se tradujo en un padecimiento casi viral de todos los actores sociales y las fuerzas grupales de aquel momento, tuvieron una clara vertiente liberal o por lo menos los ribetes que se trazaron en cuanto a la funcionalidad del Estado fueron de clara vocación capitalista. “...*un Estado más eficaz y eficiente*,

⁶⁶ Heinz Sonntag. Reflexiones Sociológicas Acerca de la Reforma del Estado: Un Ensayo. En: CENDES. *Serie Temas para la discusión acerca de la reforma del Estado*. N° 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, 1988, p.2

es decir, con más -poder para obrar- y con más –aptitud para lograr un efecto determinado...”⁶⁷ Inferimos que la idea de eficacia la entendió el capitosté político y social del momento desde la semántica liberal.

La cuestión es que la reforma estuvo dirigida a resolver el problema de la eficiencia entendiéndolo como cosa de la gerencia y no como un causal de la burocracia estatal y una anomalía intrínseca del sistema capitalista. El problema se reduce al sistema empleado, mientras el andamiaje sea capitalista, no iba a ser posible una reforma cónsona con las necesidades de la población, por aquello de que las líneas maestras que perfilan el Estado en cuestión van a responder a los intereses de la clase dominante. Allí, que es un tema ideológico, jugaron un papel importante los partidos políticos, de clara tendencia socialdemócrata o socialcristianismo, pero que en el caso del discurso de los críticos, tenían vocación capitalista, por sus vinculaciones con las élites empresariales.

Otro aspecto resaltante, luego de la huída de Marcos Evangelista Pérez Jiménez (1958), comenzó un proceso de reformas constantes en las estructuras administrativas del Estado, profundizando las exigencias de modernidad e industrialización que fueron a la par con la nueva dinámica petrolera en Venezuela.

Inmediatamente después de la caída de Pérez Jiménez se creó la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), encargada de coordinar las políticas y planificar las direcciones de la realización más amplia y consciente del desarrollo contenido en el pacto.⁶⁸

El “pacto” al cual se refirió el autor, fue al constituido entre los sectores de poder político (partidos) y el sector empresarial (nacional y trasnacional). Por demás interesante, toda vez que antes de la década militar y con toda la experiencia democrática que significó el “Trienio Adeco”, el programa modernizador no consideró necesario tomar en consideración el régimen

⁶⁷ *Ibidem*, p.3.

⁶⁸ *Ibidem*, p.5.

imperante, es decir, era indistinta la dictadura o la democracia, porque en ambos sistemas el proyecto de desarrollo capitalista fluía cómodamente.

No fue así posteriormente, por ello, la instauración de la democracia representativa en Venezuela y el consabido “Pacto” antes mencionado. CORDIPLAN, con Betancourt inicialmente y, con Leoni la Comisión de Administración Pública (CAP), fueron los entes regulares por donde los cuales se fomentó la reforma en la Venezuela de la democracia de los partidos políticos. A fin de cuentas, se plasma que en el país la COPRE no es una novedad, porque la historia contemporánea se ha hecho con base a unas constantes reformas. Con el añadido de que no respondieron, salvó las surgidas cuando Gómez y en los años de la transición postgomecista, a las necesidades sociopolíticas de la nación, sino a los intereses de la clase dominante, según el discurso crítico de la época.

Paralela a esta tendencia de modernización permanente de los aparatos del Estado, corrió otra. Consistía en que el estado fue haciéndose cada vez más productor. Es decir, no solamente intervenía en los procesos económicos a través de sus políticas, sino que además participaba crecientemente en ellos como actor directo, es decir, como propietario de empresas.⁶⁹

Con Gómez, las unidades productoras agrícolas pasaron a manos exclusivas del “Benemérito”, obviamente habría que aclarar bien si realmente fue estatización o usurpación de propiedades particulares para uso particular. Sin embargo, el de la Mulera inicia el proceso de controlar la economía más allá de la rectoría de la planificación de la misma. López y Medina, junto con la Junta Revolucionaria, mantuvieron las políticas de estatización con las empresas e industrias de servicios, fabriles, entre otras. Quizá el ejemplo más elocuente fue la nacionalización de la industria del hierro y petróleo en 1976. Ésta se caracterizó por una

⁶⁹ *Ibidem*, p. 6.

concepción de Estado con clara vocación de productor. Una economía estatizante, amén de ser el Estado venezolano el acaudalado capitalista.

En definitiva, la crítica evidente fue con respecto a un modelo de desarrollo cuestionado por su excesiva intromisión en las cuestiones inherentes a la administración de bienes de consumo, lesionando la idea originaria de lo que es una economía liberal capitalista. Ergo, una baja productividad y las otras conocidas perversiones que acarrea tal anomalía.

La otra lectura, fue lo referente al régimen instaurado, que para la década en que se convocó la COPRE, se puede definir como una democracia liberal de partidos. Sin embargo, tal denominación es posible luego de un asentamiento de tal modalidad a través de la historia, y que tuvo su génesis con Gómez. Porque fue éste quien inicia un nuevo tiempo histórico para el país. La pacificación que dio al traste con el caudillismo característico de la Venezuela decimonónica y su consecuente pacificación va a ser un elemento fundamental para unos iniciales 27 años de modernización nacional, con el petróleo como capital impulsor.

La etapa gomecista fue la representación de patrimonialismo, el acceso al poder y los bienes capitales estuvieron restringidos al sector pudiente de la sociedad. En este sentido, la burguesía se hizo del aparato de dominación que representó el Estado en la medida que los partidos políticos fueron fraguando popularidad, porque, según son éstos los vehículos para accesar al poder. Vale la pena citar in extenso:

De todos conocidos es el largo y accidentado camino que ha tomado en nuestro país el establecimiento definitivo de la democracia representativa como forma del Estado capitalista. Con relativa fuerza, el proyecto democrático irrumpió por primera vez en un sistema político "patrimonial" bajo la dictadura de Gómez, caracterizada por la exclusión no solamente de las clases dominadas sino también de los sectores medios emergentes y de gran parte de las clases económicamente poderosas. Fue básicamente un proyecto de los primeros; las segundas se mantuvieron por unos 25 años apegadas a autoritarismos de diversas índoles. En el período de transición

después de la muerte del “Benemérito”, estos sectores empezaron a organizarse en partidos políticos y lograron una cierta participación en algunos niveles del Estado, especialmente el municipal. De ahí en adelante, el proyecto democrático fue crecientemente “absorbido” por las organizaciones partidistas⁷⁰

De esta manera, se explica la consolidación de las organizaciones partidistas en Venezuela, porque se convirtieron en el referente de legitimidad democrática y, además, del vehículo o medio para acceder al poder. De allí que los gremios profesionales, las centrales sindicales y las representaciones empresariales fueron extensiones de los partidos políticos o, mejor aun de Acción Democrática.

Otro aspecto digno de reforma del modelo político del Estado venezolano que proliferó en la década de los 70, fue la idea de centralismo que va más allá del denunciado monopolio administrativo y de la concentración del poder en manos del ejecutivo. Se planteó el debate en torno a los partidos políticos, como núcleo por donde irremediablemente pasa el poder y se disemina. Obviamente, en clara contradicción con la idea universal que se tiene de la democracia.

En definitiva, el modo característico de la democracia venezolana, y lo que se conocerá en la historiografía como partidocracia, tiene su génesis durante la década militar donde se fraguó la alianza entre el sector democratizador-modernizador y el industrialista-modernizador, es decir, los partidos políticos como representantes de la sociedad y la burguesía detentora de los medios de producción. Por ello, la denunciada hegemonía luego de la huída de Marcos Pérez Jiménez.

En vista del proyecto sociopolítico contenido en el pacto no es sorprendente que, durante los cuatro primeros períodos constitucionales de la democracia representativa, el postulado de la reforma del Estado hacia la “democratización de la democracia” no aparezca (o solo discursivamente en

⁷⁰ *Ibíd*em, p. 8.

los programas de partidos de izquierda como el Movimiento al Socialismo)...⁷¹

Bajo tales planteamientos, se consideraba, que no era posible una reforma del Estado efectiva que alcanzara a beneficiar las necesidades de la sociedad, en tanto que los mecanismos de estabilidad de la democracia venezolana descansaran en un pacto de racionalidad política que entiende la viabilidad del sistema bajo la alianza de la burguesía con los sectores que administraron el poder político en Venezuela, a saber, los partidos políticos. Por tanto, el sistema capitalista o, mejor aún, el modelo capitalista fue parte nodal en el mantenimiento de la crisis del Estado.

⁷¹ *Ibidem*, p. 10.

Capítulo II

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). De la reforma electoral a la reforma del Estado.

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado se caracterizó por llevar a cabo la divulgación de sus proyectos de reforma, a través de cuaderno, folletos, discursos, foros, radio, prensa entre otros. Los aspectos desarrollados abarcaron el amplio espectro nacional, es decir, se promovió en las áreas de salud, educación, defensa, política, administración, economía, entre otros. El eje transversal pasaba por controlar la acción de las organizaciones partidistas en los distintos ámbitos del Estado venezolano. Fue una preocupación constante que tuvo su peso en el tema de la descentralización y desconcentración política. Por ello la Reforma Parcial de la Ley del Sufragio será de suma importancia para acceder a desmonopolizar la influencia partidista en una democracia que estaba signada por el estigma de la alternancia en el ejercicio del poder y en la partidización de la administración regional. Otra arista, fue la relativa al poder judicial, el cual dentro de un estado de derecho, tenía que estar ajeno a la influencia de las organizaciones políticas.

Así, uno de los aspectos centrales que se discutieron en la COPRE, con la finalidad de resolver los problemas inherentes al funcionamiento del Estado fue el relativo al Poder Judicial. Las formas como éste se había desarrollado en las décadas de los sesenta y setenta había generado perversiones tales que los conformantes de la COPRE consideraron meritorio someter a revisión y reforma. Se argumentó lo indispensable de un Estado de Derecho dentro de una sociedad democrática y

posteriormente precisaron las deficiencias del Poder Judicial en Venezuela.

Apegados a la teoría política clásica, los miembros de la COPRE expusieron la necesidad de que el sistema democrático descansara en un ordenamiento jurídico ajustado a lo convencional, es decir, que gozara de autonomía, que fuera eficaz, viable, que respondiera a la voluntad general circunscrita en el marco legal constitucional que se dio el pueblo. *“...provisto de suficientes recursos humanos y materiales, formados por jueces que reúnan elevadas condiciones de integridad moral y capacidad y por tribunales cuya organización y funcionamiento aseguren un rendimiento satisfactorio...”*⁷² La propuesta de reforma no solo tocó aspectos inherentes a lo administrativo jurídico sino que promovió la necesidad de redimensionar el recurso humano que debió asumir el rol de administrar la justicia en el país.

Ahora bien, cabría preguntarse las razones por las cuales se enfatizó en este aspecto, si ya el Estado estableció una Ley de Carrera Judicial. Pues bien, efectivamente existía, mas las condiciones de selección de los jueces no garantizaron que se cumpliera eficazmente. Por lo tanto, fue menester corregir la anomalía para *“....asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces...”*⁷³ Además, tuvo la intención de frenar la influencia de los partidos políticos en el sistema judicial, toda vez que una de las consecuencias de la concertación política que se alcanzó luego de la caída de Marcos Pérez Jiménez fue la partidización de la sociedad, y el ente regulador de los conflictos jurídicos institucionales e individuales no escapó a ello.

⁷² *Reformas inmediatas del Poder judicial*. Caracas, Cuadernos para la Discusión, COPRE, Nº 5, 1987, p. 47.

⁷³ *Fortalecimiento del Estado de Derecho*. Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), Volumen 5, 1990, p. 50.

La siguiente cita es elocuente en torno al tema, pues se refiere a los hacedores de la constitución de 1961 y a los mandatos establecidos como norma. Se expuso:

Consecuentemente con lo anterior, el constituyente manda al legislador establecer el procedimiento a partir del cual podrá ser removidos o suspendidos los jueces en el ejercicio de sus funciones, según la casuística predeterminada en la ley. Esto busca proteger a los jueces de cualquier capricho o retaliación a causa de sus decisiones⁷⁴

¿Quiénes podían remover a los jueces? ¿Quiénes por capricho o retaliación podían perjudicar una decisión ajustada a derecho? El ordenamiento jurídico venezolano fue muy claro en darle tal potestad al Congreso y, aunque los miembros de la COPRE hicieron una denuncia de las amenazas que invadieron el poder Judicial, también acotaron que la estructura legal garantizaba la independencia de los magistrados “...*La Corte Suprema es el más alto Tribunal de la República y contra sus decisiones no se oirá recurso alguno...*”⁷⁵ Entonces, el llamado de los comisionados fue también al acatamiento de la normativa vigente para aquel instante. Haciendo referencia a la constitución de 1961, señalaron que “...*Su propósito es proteger a los administrados contra la violencia del poder y, sobre todo, mantener una supervigilancia judicial sobre las actuaciones de la administración pública y los gobernantes...*”⁷⁶ hubo un énfasis en volver la vista sobre la carta fundamental del país y entender que aunque había necesidad de reformas administrativas en el Estado, también estuvo implícito el compromiso de las élites, los actores sociales, empresariales y sindicales en el cumplimiento de la norma establecida. Porque fue una sugerencia de reforma sobre la base de lo existente y no una constituyente que de plano podía negar el modelo de país planteado en la constitución del año 61.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 51.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 50.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 50.

...la obligatoriedad de las demás autoridades de la República a prestar a los jueces su colaboración para el mejor cumplimiento de sus funciones. En la práctica se ha observado que dicha disposición no es cumplida a cabalidad y que es dificultoso para el órgano jurisdiccional ejecutar a veces una decisión por falta de cooperación de alguna entidad administrativa o, simplemente, por un desacato manifiesto a la decisión judicial.⁷⁷

Evidentemente que no solo los grupos de poder político representados en los partidos sino el poder mismo fue un obstáculo al Poder Judicial. Desacatando sentencias, o simplemente no coadyuvando con su aparataje administrativo burocrático al cumplimiento de la ley.

Para los miembros de la COPRE,

El restablecimiento de la autoridad y majestad del juez es un elemento fundamental de la reforma judicial, sin el cual es imposible pensar el lograr respeto y confianza en los jueces. El proceso de transformación del Estado es propicio para introducir fórmulas prácticas que hagan una realidad esta disposición constitucional⁷⁸

Al referirse a fórmulas prácticas, la COPRE invitó a las instituciones a introducir mecanismos que garantizaran la cooperación y cumplimiento de lo dictado por la primera magistratura.

Bajo las condiciones anteriormente expuestas, la COPRE propuso las siguientes reformas al Máximo Tribunal bajo los siguientes lineamientos: *“...a) en cuanto al nombramiento de los magistrados; b) en cuanto a la estructura; c) en cuanto al funcionamiento y administración...”*⁷⁹

Efectivamente la reforma que hizo alusión al nombramiento de los magistrados, buscó alejar la influencia de los partidos políticos en la designación de los jueces. Para ello tenía que contar con una mayoría calificada y no simple, donde la fracción parlamentaria con mayores escaños se impusiera sobre las de menor representación. Por ello, *“...Exigir el voto calificado de las dos terceras partes de las cámaras en*

⁷⁷ *Ibidem*, p. 51.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 51.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 52.

*sesión conjunta. (...), asegurará la independencia y autonomía de los Magistrado respecto a los partidos políticos representados en el Congreso...*⁸⁰ Dicha condición también aplicó para los asesores.

Por otro lado, hicieron peso en la necesidad de definir un perfil de quien asumiera un rol tan importante en la custodia del Estado Derecho, exigieron “... como condición indispensable que el Magistrado y sus suplementes, sean especialistas reconocidos en la materia para la cual ocuparían el cargo en el Tribunal Supremo...”⁸¹ Además de años de servicio en la práctica jurídica, en la docencia aplicada a la ley, participación en el sistema judicial y haber ingresado por concurso en las actividades anteriormente mencionadas. En este caso se aseguraba evitar que cualquier practicante u oficiante del derecho, quizá como testaferro político pudiera postularse para el cargo, en función del partido en el cual militara y, si esto ocurría pues debería cumplir los requisitos establecidos en ley.

En cuanto a la estructura, la reforma fue dirigida en primer lugar a fomentar la descentralización jurídica, la cual los miembros de la COPRE juzgaron de poco eficiente por su tenor centralizado.

la actual organización de la Corte Suprema de Justicia es el resultado de una reforma judicial (...), según la cual se retoma la vieja tradición constitucional de un Tribunal Supremo Único, tal como lo establecía la constitución de 1947. Esto trajo como consecuencia la unificación de la jurisprudencia, reformada con la disposición de inapelabilidad de sus decisiones.⁸²

La dependencia de los tribunales estatales a la Corte Suprema supuso una idea contraria a la idea de descentralización que estaba contenida en la constitución de 1961, y aunque la COPRE va a dedicar una parte importante de sus deliberaciones al tema de la descentralización política,

⁸⁰ *Ibidem*, p. 52.

⁸¹ *Ibidem*, p. 52.

⁸² *Ibidem*, p. 51.

también este punto judicial tocó el tema por lo poco viable que demostró ser el sistema de justicia en Venezuela, creando malestar en la población porque se desarrolló una sensación de inseguridad jurídica y la lenidad para resolver los problemas de los ciudadanos por parte de Estado, estaba cuestionado el Estado de Derecho por parte de la sociedad.

El tribunal Supremo está sobrecargado de trabajo y no tiene los suficientes recursos de apoyo, razón por la cual su trabajo de juzgador está signado por la lentitud. (...) Ello ocasiona un severo perjuicio a la sociedad que requiere pronta solución de los conflictos y, por otro lado, afecta la seguridad jurídica, dado el prolongado tiempo que requiere la Corte para aliviar su exceso de atribuciones.⁸³

La constitución de 1961, estableció, como ya está mencionado líneas arriba, un Estado descentralizado; por ello dentro del aspecto judicial estuvo garantizada la Sala Federal *“...como una fórmula más ágil de conocer los asuntos que por su naturaleza debía conocer la Corte Plena...”*⁸⁴ Sin embargo, la Comisión concibió que hay aspectos que son necesarios reformar para hacer más efectivo este aspecto. De allí surge la Sala Federal Constitucional, la cual tendría jurisprudencia en lo relativo a la inconstitucionalidad de las leyes.

En definitiva, las propuestas de reformas en cuanto a la estructura del tribunal fueron las siguientes:

- i) Crear la Sala Federal Constitucional, presidida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia e integrada por los magistrados que tengan competencia en lo contencioso administrativo y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras salas (art. 216 de la Constitución).
- ii) Crear la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sustitución de la Sala Político-Administrativa (art. 216 de la Constitución).
- iii) Mantener la sala de Casación Penal y devolverle su condición natural en materia de drogas.
- iv) Mantener la Sala de Casación Civil y Mercantil.
- v) Crear la sala de Casación Laboral.
- vi) La Corte en Pleno estará constituida por la reunión de todas las salas en sesión conjunta.⁸⁵

⁸³ *Ibidem*, p. 51.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 51.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 52-53.

En lo atinente al funcionamiento y administración, los comisionados propusieron implantar el sistema de ingreso por concurso para los asesores; y a partir de los requisitos anteriormente expuestos, incrementar la cantidad de magistrados que puedan atender la demanda de justicia por parte de la población. Obviamente para ello debe incrementarse el presupuesto asignado. Esto supone la atención del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en cuanto a una distribución más significativa al tema de la justicia en el país. Hay otros aspectos que valdría la pena tocar como es el caso de la propuesta de interconexión de los juzgados federales del país con los centros de igual tenor de otras naciones. Con una clara tendencia a fortalecer el federalismo en estas instancias y la idea de la capacitación del recurso humano a partir del acceso a fuentes, archivos y material bibliográfico referente al tema judicial por medio de un Moderno Centro de Documentación e Información.

Así pues, en cuanto al funcionamiento y administración de la Corte se resolvió lo siguiente:

- i) Incrementar el presupuesto.
- ii) Aumentar el número de asesores de los Magistrados.
- iii) Implantar el sistema de concursos para ser asesor de la Corte Suprema de Justicia.
- iv) Implantar un sistema de informática para simplificar las diligencias rutinarias y, sobre todo, para compilar la jurisprudencia.
- v) Crear un Moderno Centro de Documentación e Información que permita el acceso y recuperación de información de archivos y bibliotecas, tanto de la jurisprudencia como de doctrina nacional e internacional.
- vi) Conectar dicho centro de Documentación e Información con otras Cortes de otros países y los juzgados superiores de cada entidad federal.⁸⁶

Una propuesta que abarcara no solo los aspectos administrativos sino humanos, dando énfasis en la formación especializada en el área inherente al derecho y la posibilidad de imbricarse con los centros

⁸⁶ *Ibíd*em, p. 53.

judiciales internacionales. Por otro lado, la modernización de los tribunales pasaba por hacerlos más eficientes “...adoptando, entre otras, las siguientes medidas: establecer un régimen de distribución de expedientes en todas las jurisdicciones, modernizar los sistemas de archivo, incorporar la informática en los tribunales y en la gerencia de la Judicatura y capacitar al personal auxiliar”⁸⁷ Entendiendo que el colapso del sistema dejó a muchos ciudadanos que enfrentaban procesos judiciales a la espera de sentencia, y en algunos casos privados de libertad y en otros en un incómodo régimen de presentación o de limitaciones de sus plenos derechos mientras el juez dictaba su veredicto. Además del terreno fértil para que se desarrollara la corrupción ante los obstáculos y la ineficiencia que presentaba el sistema.

Los Jueces. Condición y Disciplina

La idea de un sistema de justicia apegado al Estado de Derecho estaría más allá de lo contenido en la constitución, porque efectiva o materialmente las naciones tienen una carta magna jurídica y otra orgánica, es decir, una que se hace y otra que se dice. La condición que hace a un Estado jurídico moderno es la cercanía de la constitución orgánica a lo que plasma la letra. Los miembros de la COPRE resolvieron considerar las condiciones de los jueces dentro del aparato judicial y su relación con el Poder Público Nacional. En este sentido un magistrado debería gozar de autonomía y las leyes protegerlo de cualquier tipo de presión que pudiera menoscabar una decisión ajustada a derecho.

Constituye una afirmación elemental el decir que para dotar al país de una administración de justicia autónoma, imparcial y eficiente, es imprescindible que el juez, base fundamental del servicio, desarrolle su función dentro de condiciones jurídicas, sociales, científicas y materiales adecuadas.⁸⁸

⁸⁷ *Ibidem*, p. 54.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 55.

En este sentido, la denuncia implícita fue corregir la falta de una justicia imparcial y de un sistema judicial contaminado por la presión de los factores políticos ante la ausencia de un corpus legal que protegiera al juez pero que también le diera las posibilidades para rechazar cualquier propuesta al margen de la ley porque sus condiciones materiales le garantizaban cumplir con sus responsabilidades adquiridas. *“...Condición fundamental para la correcta aplicación de la ley mediante sentencias, es el adecuado dominio del derecho por parte de los jueces...”*⁸⁹. Por ello, la reforma fue integral: contuvo, por un lado, el freno de los partidos políticos de influir con su maquinaria en la designación de jueces al proponer la mayoría calificada, establecer un perfil exigente y la obligatoriedad de ingreso por concurso y la aplicación efectiva de la Ley de Carrera Judicial. *“...Para ello es conveniente la regulación de la estructura, organización y medios financieros de la escuela de la judicatura...”*⁹⁰ Además de ello, hacer cumplir lo antes mencionado, que a fin de cuentas fue una de las conclusiones a las cuales había llegado la Comisión, esa tendencia a la anomia que se percibió en cuanto al funcionamiento del Estado. La estabilidad de los jueces era fundamental, porque ello lo libraba de atender la satisfacción de quienes regulaban su cargo.

Las condiciones en las cuales la COPRE percibió el Poder Judicial ameritó atacar no solo los aspectos relativos al funcionamiento administrativo y el perfil idóneo de los miembros que componían la magistratura, sino que ante las eventuales dificultades para acceder al sistema y las condiciones de los jueces se fueron creando vicios, perversiones que derivaron en altos niveles de corrupción. Por lo tanto:

Un aspecto de vital importancia dentro del gobierno judicial es el de la aplicación rigurosa del régimen disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura, una vez detectadas posibles irregularidades. Es absolutamente

⁸⁹ *Ibidem*, p. 55.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 55.

indispensable resolver sobre los expedientes disciplinarios abiertos en relación a los jueces denunciados y la consecuente aplicación, cuando proceda, de las medidas disciplinarias que prevé la Ley.⁹¹

Había que sancionar los ilícitos cometidos por quienes administraban la justicia y hacerlos con eficiencia porque de ello iba a depender también la reforma propuesta y además devolvía la confianza sobre el sistema judicial que es fundamental para sostener al Estado de Derecho. Ahora bien, esos expedientes abiertos ¿por qué razón no fueron resueltos?, ¿lениdad, ineficiencia, corrupción? Cual sea la razón fue parte del problema denunciado por la Comisión. Porque aunado a lo anterior existían excesos que la COPRE tipificó de “terrorismo judicial”, donde las fuerzas policiales y los mismos magistrados cometieron abusos de autoridad. Así, llamaron a revisión:

...las normas legales sobre detención preventiva y la aplicación de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, corregir la llamada “justicia de fin de semana”, evitando la práctica de medidas a última hora y evitar el uso indiscriminado de la fuerza policial para ejecutar medidas en juicios de guarda y custodia.⁹²

Una crítica interesante motivado a que dice de un Estado donde la administración de un cargo, desde la visión de un ciudadano, le daba prerrogativas para disponer de la ley a criterio propio y no bajo un referente establecido por medio de un consenso reflejado en las estructuras jurídicas que regulan el país. Mutattis, mutandi, y quizá exageradamente lo más parecido al Estado de Naturaleza expuesto por Thomas Hobbes.

Atendiendo a situaciones recurrentes en las comunidades y apegados al modelo macro que promueve la descentralización y un Estado Federal, la COPRE resolvió entre sus propuestas la creación de instancias judiciales parroquiales a cargo de los jueces de paz. Estas instancias tendrían un área de influencias circunscritas a una parroquia y dependientes de una

⁹¹ *Ibidem*, p. 56.

⁹² *Ibidem*, p. 56.

judicatura municipal. Atendiendo conflictos “...que han traspasado los controles informales y administrativos pero que aún no han llegado a ser de gran entidad o de alteración del orden público...”⁹³ evidentemente esto iba a lograr descargar a los tribunales de trabajo y acercar la justicia a las comunidades y las comunidades a la justicia. También era una instancia donde los juristas iniciaban su carrera, cumpliendo etapas de formación indispensables para tener un mayor criterio sobre las causas, condiciones y realidad de los casos tratados.

Ahora bien, ¿cómo se estructuraría según lo previó la COPRE estos juzgados de paz? Pues bien, la Jurisdicción de paz estaría contenida en los juzgados de municipio y de parroquia, correspondiéndose a la estructura político administrativa de los municipios, así deberían existir tantos juzgados como municipios en todo el territorio nacional. El esfuerzo organizativo y económico se prevé de gran envergadura y es un elemento que el gobierno de turno debería tomar en consideración porque no solo es la voluntad política sino la posibilidad presupuestal para llevar a cabo tamaña empresa, sumándole además el recurso humano necesario y la necesidad de lograr el consenso de los actores políticos y en especial de los partidos, quienes habían logrado beneficiarse de un Estado centralizado.

La COPRE se instaló en diciembre de 1984, en medio de una crisis económica heredada principalmente por la gestión gubernamental de Carlos Andrés Pérez, aunque tiene su génesis en la concertación del año 58, como lo señalamos líneas arriba. Para el año que se instaló la Comisión, la jefatura del Estado recayó en Jaime Lusinchi, quien ante la eventual situación debió recurrir a una serie de empréstitos para llevar a cabo su programa de gobierno, pero le adicionamos la crisis del modelo democrático de partidos que obligó a sentarse en una mesa a los actores

⁹³ *Ibidem*, p. 56.

políticos del país y promover una reforma en vías de solventar una crisis que amenazaba con una explosión social.

La democracia venezolana que impulsó un proyecto de modernización logró definirse de forma estable hasta finales de la década de los años 60, motivado al pacto o concertación de las élites que garantizaron la estabilidad en un momento de crisis económica, “...ya que el sistema político vigente nació y se consolidó en medio de severas restricciones económicas...”⁹⁴ y de clara pugna entre los elementos innovadores y, los conservadores pertenecientes al ala militar y los sectores de la extrema izquierda que se inclinaron por un método de lucha violenta. En este sentido, la confrontación en el terreno político entre los sectores antes mencionados sirvió como un elemento motivacional para hacer frente a favor del sostenimiento del sistema democrático de partidos. De allí la concertación de las élites, que tuvo como referentes históricos el Pacto de Punto Fijo, El Avenimiento Obrero- Patronal y la regularización con la Iglesia en el Convenio de 1964.

La coyuntura crítica que se inicia con la caída de la dictadura creó las condiciones propicias para una salida mediante la construcción de un nuevo modelo hegemónico, capaz de crear estabilidad político-social y adelantar ese desarrollo económico modernizador en marcha desde las décadas anteriores. La conformación y consolidación del sistema político venezolano actualmente vigente se inicia como proceso desde el año 1958 y ha sido posible, por un conjunto de compromisos y acuerdos entre agentes sociales, que dilucidan así su grado de responsabilidad y participación en la esfera de la toma de decisiones.⁹⁵

En este sentido se plantearon entes mediadores entre las demandas de los ciudadanos y el Estado a partir de las élites políticas que concertaron con el poder. Posteriormente este va a ser un elemento coadyuvante a la crisis por cuanto se elitizó la política, alejando a las masas en las

⁹⁴ Luis Gómez Calcaño y Margarita López Maya. *El Tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Caracas, CENDES, APUCV, Colección Agustín Silva Michelena, 1990, p.41.

⁹⁵ Margarita López maya, Luis Gómez Calcaño y Thaís Maingón. *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo Y Hegemonía en Venezuela (1958-1985)*. Caracas, Fondo editorial Acta Científica Venezolana, 1989, p.62.

decisiones del Estado. Por otro lado, la formalización de las cumbres políticas en cuanto a la potestad para decidir sobre el mismo.

La decisión de consensuar las decisiones políticas tuvo como finalidad:

1. Crear un sistema político que, garantizando una participación satisfactoria para los distintos agentes sociales, legitimase la acción del Estado imprimiéndole la estabilidad necesaria para llevar adelante el modelo de desarrollo.
2. Crear ciertas premisas que permitieran regular las condiciones socioeconómicas entre capital y trabajo, en el marco de una situación de desajuste económico y crisis fiscal.
3. Crear mecanismos concretos para el acceso institucional de los intereses de agentes e instituciones sociales. Este asunto significaba pautar cuotas de participación y responsabilidad de los agentes sociales en el aparato del estado.⁹⁶

Fue entonces en la década de los setenta, a finales específicamente, que el sistema empezó a cuestionarse debido a su imposibilidad para dar respuestas a las demandas sociales. El desarrollo económico prometido no fue tal y los pactos constituidos que garantizaron la consolidación del sistema estaban enfrentados a un proceso de revisión.

“Casos como la política de liberación de precios llevada a cabo durante la gestión del Presidente Herrera Campíns, la Ley de aumento General de Sueldos y Salarios impulsada por la CTV, la intervención del Banco de Trabajadores de Venezuela (BTV), el otorgamiento de los dólares preferenciales al sector privado en la gestión del Presidente Lusinchi, son algunas muestras resaltantes de las dificultades que atraviesan los actores para mantener los <equilibrios inestables>...”⁹⁷

La insatisfacción había permeado las élites, el empresariado y los representantes de los trabajadores para mantener la legitimidad que cuestionó las demandas de sus bases debió exigir las prerrogativas necesarias para aminorar las tensiones sociales que se acumularon desde 1958 hasta finales de la década de los setenta. De allí la redimensión de los pactos del 58. Además de la aparición de nuevos actores sociales que se insertaron a la esfera de demanda al hegemon.

⁹⁶ *Ibidem*, p.64.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 63.

Otros de los aspectos que fueron de la mano con la reforma judicial fue el atinente a la seguridad y el orden público, para los funcionarios de la COPRE fue fundamental entender la dimensión práctica del funcionamiento policial, los mecanismos procesales y el estado de la sociedad ante el entramado referente a los antes mencionados. La atención sobre este punto era motivada por un cierto incremento de la delincuencia y la desmotivación de la sociedad en hacer cumplir el Estado de Derecho.

Los organismos de seguridad ciudadana, los cuerpos policiales, representaban la garantía del orden público, la paz social y la protección por los bienes personales. Para los proponentes de la reforma debería existir una relación directa entre sistema democrático y las funciones de tales cuerpos. En este sentido se hizo menester impulsar operativos preventivos con la participación de la comunidad:

El énfasis de los operativos debe enfocarse hacia las tareas preventivas de vigilancia de protección de personas y bienes, así como en un contacto permanente con la ciudadanía, tendente a prestar su colaboración a los fines de la solidaridad social en la prevención de la criminalidad y sus manifestaciones.⁹⁸

Vale la pena destacar que la propuesta iba en el orden de acercar a la ciudadanía en las tareas de administración del Estado, obviamente en circunscripciones municipales, parroquiales o locales. Porque el tema de la descentralización del sistema democrático venezolano pasaba por tener una ciudadanía activa o ciudadanía en el estricto sentido de la palabra. La corresponsabilidad en las tareas de administración y gerencia buscaron ser extensivas permeando todas las instancias de la sociedad. Por eso aquello de “la colaboración a los fines de la solidaridad social”⁹⁹ La cuestión es que esto pudo implicar la necesidad de organización en las comunidades por aquello de formalizar su papel activo y supervisor de los

⁹⁸ *Ob.cit...*, *Fortalecimiento del Estado...*, p. 123.

⁹⁹ *Ibídem*, p. 123.

entes del Estado, dando paso a fuerzas grupales que se fortalecieron al margen de los partidos políticos.

Otra de la problemática de los cuerpos policiales fue su falta de cohesión entre las distintas fuerzas y los conflictos que de ella emanaban a partir de la transgresión de competencias. En algunos casos las funciones fueron asignadas provisionalmente a partir de una coyuntura y, por lo tanto, careció de un basamento legal, así se rozó desde el poder con la ilegalidad o con acciones al margen de ella. *“Se observa, de igual modo, la superposición de tareas, la compra de equipos similares, mas no compatibles, la existencia de rivalidades entre funcionarios de distintos cuerpos, la ausencia de una autentica carrera policial, etc”*¹⁰⁰

Llamó la atención la observación hecha por la COPRE con respecto al incremento de la seguridad privada en Venezuela indicando que las funciones inherentes del Estado en materia de seguridad estaban cuestionadas por la población o se presumió que eran insatisfactorias. De igual forma, para el momento de la instalación de la Comisión, la problemática del incremento de la delincuencia fue notoria. Así, *“En los últimos años se ha dado un surgimiento de los cuerpos de vigilancia privados, cuyos integrantes alcanzan los 20.000 hombres. En el área de vehículos de seguridad hay cerca de 2000 unidades”*¹⁰¹

Para los comisionados la atención sobre el incremento de la seguridad privada no fue lo destacable realmente, aunque ello daba pistas sobre la idea que tuvo el ciudadano de la acción del Estado en materia de seguridad. Lo que representó una preocupación fue que se había perdido la confianza en la institucionalidad, que se cuestionó el Estado de Derecho, que se perdió la referencia a los organismos competentes cuando se pretendió hacer justicia y que en muchos casos no se buscó

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 123.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 123.

hacer justicia, incentivando peligrosamente con la apatía ciudadana. *“...prefiriendo dejar las cosas de ese tamaño o, simplemente, toma la justicia en sus propias manos, con lamentables consecuencias. Baste citar que estudios exploratorios de victimología señalan que el 80% de los casos de delitos contra la propiedad no son denunciados por las víctimas”*¹⁰². En este sentido la impunidad caracterizó al sistema judicial. Las razones tendieron entre un aparato excesivamente burocrático que se prestó como semillero para la corrupción y la falta de una legislación que amparara a la víctima o en el caso policial una estructura jurídica capaz de protegerlo en sus acciones antidelictivas. Al funcionario custodio de la seguridad *“... se les priva de libertad hasta la sentencia, en la cual se determina si actuó en cumplimiento del deber y, por lo tanto, procede el régimen de eximientes de responsabilidad penal establecido en el código penal”*¹⁰³ Cumplir con las funciones inherentes acarreó entonces con un problema, estar sometido al cuestionamiento de haber cumplido con la ley, se añade a ello la privativa de libertad que cesaba cuando el sistema, ya denunciado como ineficaz, demostraba estar ajustado a derecho en su proceder.

De igual forma, para los particulares, al asumir la defensa de sus bienes, consecuentemente se encontraban con un aparato judicial que le *“... tiene suspendida la libertad provisional y el sometimiento a juicio hasta tanto se dicte sentencia”*¹⁰⁴ El ordenamiento jurídico definido en el Código Penal Venezolano tenía el germen que dio como fruto una sociedad apática en sus condiciones de sujetos de derecho. La inhibición de los ciudadanos se convirtió en la práctica común.

Para las democracias, sistema sustentado en el derecho como expresión de soberanía proveniente de la legitimidad ciudadana, es fundamental

¹⁰² *Ibidem*, p. 124.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 124.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 124.

establecer un vínculo entre derecho y sujeto o viceversa. Si la máxima expresión de su voluntad general que hace posible al Estado es letra muerta entonces se cuestiona la democracia, se cuestiona al Estado de Derecho, es allí donde la visión weberiana se hace patente, por aquello de una incapacidad de hacerse autoridad. La postura de la COPRE denunció anomia y vacíos jurídicos o por lo menos, amén de una ley que fuese más justa, más extensiva y equitativa. Las víctimas estaban rodeadas por el derecho pero en función de cuestionar su posible rol de víctimas mientras el delincuente es presumiblemente culpable. Entonces, *“Ante la violencia de la delincuencia, el ciudadano permanece inerte ya que no tiene protección procesal cuando actúa en legítima defensa, hasta que la sentencia lo absuelva o condene según el caso”*¹⁰⁵

En definitiva el tema de la seguridad y el orden público tocó aspectos internos del Código Penal Venezolano y de las acciones de los cuerpos policiales. Destacándose la falta de una legislación de amparo a la víctima, traducéndose en una ciudadanía pasiva desconfiada de la institucionalidad. Una civitas alejada del ejercicio del derecho es tierra fértil para una generación sin identidad democrática más aun para un sistema de partidos como el venezolano. Por ello, la COPRE entendió la necesidad de promover una reforma en el ámbito judicial, dentro de los límites del sistema democrático. El peligro de una población que tendiera, como ocurrió posteriormente, a predicar la antipolítica era un suicidio para los actores políticos del momento, en cuestión.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 124.

CAPÍTULO III

CENTRALISMO VS FEDERALISMO Y LA INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El abordaje en torno a la descentralización en Venezuela, propuesta por la COPRE, se dirigió a redimensionar el papel del Estado y de los partidos políticos, es decir, de una u otra manera el elemento sustancioso del análisis de los connotados pros reformistas cuestionó el estatismo y el partidismo.

Se entiende que la democracia en Venezuela se sustentó inicialmente en los partidos políticos, propulsores del proceso de modernización política del país y del Estado como máxima estructura reguladora de la distribución de la renta petrolera con el fin de promover el desarrollo integral de la nación. En el caso de las organizaciones políticas *“La mayor parte de las decisiones estratégicas han sido y son tomadas en su seno. Incluso los gremios profesionales, los sindicatos y muchas otras formas de agrupación han estado estrechamente asociadas a la dirección partidista”*¹⁰⁶

Sin embargo, para la COPRE ese tutelaje creciente de los organismos estatales generó una serie de distorsiones en el ámbito de la sociedad venezolana. Y cuando nos referimos a organismo estatales lo entendemos como del ente central, es decir, toda aquella estructura burocrática dependiente de un solo centro de poder del cual emanan las decisiones vinculantes que obviamente tuvieron amparo legal. *“En contrapartida, los gobiernos estatales y locales tienen poca o nula autonomía financiera o política y, por consiguiente, no logran constituirse*

¹⁰⁶ Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. *La Descentralización una Oportunidad para la Democracia*. Caracas, COPRE, 1989, p.13.

*en voceros válidos de los intereses que les toca representar*¹⁰⁷ Dejando de lado y casi sin efecto, como un aparato rodeado por elementos accidentales a todas las instituciones representativas de los entes regionales. *“El resultado es una débil o nula participación de la sociedad en decisiones locales y en el control de sus representantes”*¹⁰⁸ En este último aspecto, la crítica se dirigió a la esencia real de la democracia donde la legitimidad de origen de la soberanía es de los ciudadanos quienes la ejercen en conjunto. Si los habitantes de las regiones dependieron de un poder centralizado que despachó políticas de diversas índoles a todo el país, no solamente les obstaculizó a los individuos la posibilidad de palpar el poder de decisión o por lo menos de acercarse a él, contradiciendo lo esencial de la democracia. Sino que las decisiones políticas que se tomaron estuvieron desvinculadas de las necesidades reales de los habitantes de las regiones.

Llamó la atención la dicotomía entre la desconcentración y la descentralización planteada por los reformistas. La primera se refirió a como el poder central debió tener presencia institucional en las regiones del país, es decir, descongestionarse e introducirse con sus organismos en las áreas que comprendían el interior de la nación, toda vez que no fue posible la transferencia de competencias debido a que fueron funciones específicas del poder central. Mientras que la descentralización capacitaba, por lo menos en el papel, le daba vinculación, por medio de las mencionadas competencias, a las regiones para la promoción de políticas en pro de la unidad administrativa particular o simplemente para la administración de dependencias judiciales, educativas, policiales, entre otros.

En este sentido, los planteamientos de la COPRE, fueron dirigidos a regular la participación del Estado, es cierto, pero a la administración

¹⁰⁷ *Ibidem*, p.14.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.14.

central en particular y, clamó por la imperiosidad de activar todo ese aparato federalista consagrado en la constitución de 1961 y la estructura existente para dicho fin. Toda vez que se formó una administración macilenta, que poco contribuyó a darle confort al ciudadano que acudía a ella. *“...tenemos que soportar una pesada maquinaria burocrática centralizada, que cada día encuentra mayores dificultades para procesar los problemas de distinto orden y alcance que se acumulan en los niveles superiores de la gerencia funcional”*¹⁰⁹ Obviamente se entendió que la perversión burocrática trajo consigo una serie de anomalías que contribuyeron a un conjunto de actos de corrupción, apatía ciudadana ante el sistema, fragilidad institucional, entre otras.

Otro aspecto importante fue como la concentración de poder de decisión en el gobierno central afectó el funcionamiento del sistema económico. Inicialmente porque el Estado tuvo una alta participación en la apropiación y manejo de sectores productivos de diversa índole y segundo porque éste no se disgregó en manos de entidades regionales. Que mutatis, mutandi, fomentó perversiones a la par de las que se manifestaron en el ámbito político. Además, la conflictividad en el seno del Estado mismo repercutió en la merma de producción de los sectores gerenciados por él.

En el plano económico vemos, por un lado, un Estado comprometido directamente a una multiplicidad de actividades que le restan aliento para acciones de mayor envergadura. Por otra parte, las graves limitaciones para coordinar las funciones de entes gubernamentales altamente centralizados, determina que se produzca un cúmulo de disposiciones reglamentarias, muchas de ellas de carácter contradictorio, que amenazan con entabrar la actuación del sector privado y del mismo sector público. En este mismo orden de ideas, el Estado central condensa la decisión sobre la mayor parte de los recursos de la Nación, sin consulta con los sectores sociales de las localidades¹¹⁰

La última parte de la cita es profundamente elocuente, en tanto que, dejó claramente al descubierto uno de los temas preocupantes por los

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.14.

¹¹⁰ *Ibidem*, p.14.

reformistas, que es el de una democracia más efectiva y de control ciudadano. En este sentido lo que hasta el momento de la instalación de la COPRE venía sucediendo fue una especie de menoscabo de la democracia, que aunque representativa, su fin establecido en la carta magna del año 1961 era profundizar los procesos de participación efectiva de los ciudadanos en la cosa pública, que en algún momento de la historia la monopolizaron los partidos políticos. De allí la descentralización y un Estado federalista.

Descentralizar implicaba no solo la transferencia de competencias de un órgano a otro, sino lo realmente esencial fue todo aquello que potenciaría al modelo democrático cuestionado. Eficiencia en las relaciones económicas que se traduciría en mayor productividad de acuerdo al sector en específico, mayor representatividad política, que pudiera potenciar los liderazgos regionales y garantizar la inclusión de partidos políticos minoritarios en la dirección política regional. De esta manera, todo ese nudo gordiano de cúmulos de leyes también buscaba destrabar las relaciones productivas en función de la desconcentración y descentralización en el ámbito económico. Descentralizar también iba a la par de ampliar la designación universal, directa y secreta a los gobernadores y alcaldes como ya se mencionó líneas arriba.

En el caso venezolano, la condensación de las decisiones en un ente centralizado trajo consigo un fenómeno de hacinamiento demográfico que abarrotó los centros urbanos de la región central y costera, con mayor o menor medida en las regiones litorales tanto al occidente como al oriente del país y los estados andinos, en detrimento de los servicios sociales.

Las limitaciones financieras, administrativas y técnicas que presentan los distintos entes gubernamentales para responder a las demandas que generan dichas aglomeraciones, se reflejan en buena medida en la

situación caótica y en los niveles de pobreza crítica de la capital y, en mayor medida aun, de las más importantes ciudades del país¹¹¹

Por consiguiente, *“la descentralización y desconcentración del poder político aparecen como condiciones del proceso de ordenación del territorio”*¹¹², es decir, esa anomalía de una alta densidad de población en los centros tradicionalmente urbanos pudo haberse corregido estimulando la participación política autónoma de las regiones del país y no bajo la tutela del poder central. Aunado al estímulo del poblamiento del interior del país, que tradicionalmente careció de demografía significativa, de allí anomalías históricas como la problemática fronteriza, entre otros.

Es importante tomar en consideración la información que recogió la COPRE de algunos actores de la escena política, social y económica del periodo en cuestión. Así, en lo referente al rol de Estado, los grupos económicos tuvieron mucho que decir con respecto a las necesarias reformas para llevar el bote a puerto. Inicialmente se evidenciaron dos sectores que entienden el papel del Estado desde dos visiones pragmáticas muy claras, una Keynesiana¹¹³ y la otra cepalina. Sin embargo, eso no implica la inexistencia de puntos de encuentro:

“En general, los grupos económicos privados están de acuerdo en ciertas consignas básicas. Tal vez la más repetida es una fuerte crítica al carácter populista de ciertos estilos de gerencia pública. De igual manera, insisten en que el Estado debe reducir sus actividades productivas y que debe privatizar ciertas empresas y servicios. En sus planteamientos, exigen

¹¹¹ *Ibidem*, p.14.

¹¹² *Ibidem*, p.14.

¹¹³ Toro Hardy. *La Utopía Kenesiana. Una visión general: 1936-1992*. Caracas, s/e, 1992. Cfr. “Advertía Keynes que correspondía al gobierno, como representación política de la sociedad, corregir los desequilibrios provenientes de las insuficiencias de la demanda agregada. Debía por tanto diseñar medidas tendientes a estimular un crecimiento de los diversos componentes del gasto agregado. Esto se podía lograr mediante la aplicación de políticas fiscales expansivas a través de un incremento en el nivel de los gastos gubernamentales. Bajo tales circunstancias, en la economía se produciría un conjunto de efectos que tenderían a actuar sobre el nivel de producción y del ingreso —conocidos como el “efecto multiplicador” que se traduciría en un mayor nivel de utilización de los recursos productivos” pp. 2.

eliminar lo que llaman trabas burocráticas a la actividad económica, en medio de una fuerte crítica a la corrupción administrativa”¹¹⁴

Esta postura fue para nada novedosa, por el contrario muy común que proviniera de la prédica empresarial, siempre en procura de dirigir sus críticas a un Estado interventor que, lejos de lograr beneficios no solo para los entes productivos sino para los consumidores, haya creado perversiones dentro del sistema socioeconómico. La idea central, entonces, fue un aparato de gobierno constreñido legalmente a funciones de protección y garante del cumplimiento de las estructuras jurídicas que regularan las relaciones de los individuos. Salvo, casos excepcionales donde el ente estatal a partir de sus cuantiosos recursos capitales protege, promueve y colabore en el desarrollo de las estructuras productivas del país. Ahora, ¿cómo sería esa participación? Pues he allí las disyuntivas entre cepalinos y keinesianos.

El primer antagonismo entre los grupos empresariales fue el referente al tema del mercado. Por otro lado, se creyó indispensable la eliminación de las barreras arancelarias, de manera selectiva pero progresiva, con la finalidad de estimular la economía de mercado. El bando contrario, promovió la necesidad de proteger la industria nacional a partir de aranceles de importación y una sucesiva sustitución de importaciones.

El tema de la dinamización económica a partir de los subsidios también estuvo en cuestión. Un grupo en particular, quizá los más liberales ortodoxos, consideraron la necesidad de desvincular al Estado de auxilios financieros y capitales para el desarrollo productivo, es decir, la eliminación de las políticas subsidiarias “... y de otras vías de transferencias del sector público al privado. Se pretende inducir al empresariado a maximizar la eficiencia y rentabilidad de su inversión”¹¹⁵, un empresariado competitivo y productivo y no amparado bajo la tutela

¹¹⁴ Ob. Cit..., Comisión Presidencial para la Reforma..., p.15.

¹¹⁵ *Ibidem*, p.16.

estatal y con clara tendencia a la importación. Características fundamentales de los grupos económicos que germinaron con la nueva distribución de la renta petrolera bajo el ascenso del partidismo.

Con respecto a la visión de la otra acera, el tema redundó en torno a constituir políticas de financiamiento estatal con la finalidad de proteger la industria nacional, ciertamente más racional, no de forma desmedida y en un campo bien delimitado. La idea fue mantener los niveles de consumo de la población “... y *mantener precios razonables a nivel del consumidor*”¹¹⁶, para evitar el deterioro del poder adquisitivo durante la reforma, toda vez que tal situación pudo afectar la inversión capital del empresariado, merma en los beneficios y evidentemente una reacción en cadena que desembocaría en una crisis.

El Estado debió racionalizarse, en eso estuvieron de acuerdo ambos grupos. Lo que no fue un punto en común, hasta dónde o cómo iba a funcionar esa racionalización. Si la nueva distribución de la renta petrolera, en las formas como se aplicó posterior a la huida de Marcos Evangelista Pérez Jiménez, tuvo altas responsabilidades en el inminente colapso del sistema. Entonces, era entendible redimensionar la participación del Estado en la dinamización de la economía. De allí problemas como la inflación que afectó a los sectores populares y a los empresarios, donde la inyección de circulante a la economía, en muchos casos dinero inorgánico produjo una demanda que superaba la productividad nacional y donde indirectamente se propició el desarrollo de una economía de importación para paliar las necesidades de la población. De esta manera, fue menester disminuir el gasto público. Sin embargo, hubo un sector que concibió que el problema no era éste per sé, sino hacia donde iban a ir dirigidos los recursos, en este sentido abogaron por inversiones “...*favorables a grandes obras de infraestructura, construcción*

¹¹⁶ *Ibidem*, p.16.

*y servicios que requieran la contratación de empresas privadas para su realización*¹¹⁷

En definitiva todo desembocó en cuestionar el papel del Estado en las áreas de índole económico. Obviamente desde una visión liberal se entendió que el empresariado buscó mayor libertad en sus relaciones económicas. Sin embargo, un rasgo distintivo venezolano es que históricamente estos grupos fueron beneficiados por la criticada tutela y más aún dentro de sus propuestas de reformas no se deslindaron de ella tajantemente. *“Por el contrario, a pesar de las críticas al intervencionismo que sostienen otros grupos económicos, en los hechos, lo auspician y desean, por los beneficios que obtienen del mismo, vía proteccionismo, subsidios y creación de demanda agregada*¹¹⁸ Estos actores de la escena, que son expuestos por la COPRE, también fueron susceptibles de ser reformados, la crítica no solo fue para los órganos oficiales, sino para aquello que hicieron vida en los entes decisores de la sociedad venezolana¹¹⁹.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.16.

¹¹⁸ *Ibidem*, p.16.

¹¹⁹ Es pertinente el testimonio de Beatrice Rangel, quien fuera titular del Ministerio de Secretaria durante la segunda presidencia de CAP. Cfr. *“Los hechos sucedieron en distintos tiempos, mientras fui viceministra y ministra de la Secretaría, (...), ocurre después de que se consigue el ingreso de Venezuela al GATT, el General Agreement on Tariff and Trade, que es el sistema multilateral de comercio. Miguel Rodríguez Mendoza era el comisionado por el Presidente para gestionar el ingreso; él había estado trabajando meses y meses con los sectores público y privado, negociando la mejor manera de abrir el mercado, buscando y encontrando las salvaguardas necesarias para proteger a la industria nacional, pero dentro de una política comercial moderna. (...) Cuando se acordaron las condiciones de política comercial que exigía la carta constitutiva del GATT, en Miraflores se hizo un acto en donde se invitó al sector privado. Habló el Presidente, habló Miguel, habló el presidente de Fedecámaras, el de Fedeindustria...*

Terminó el acto, hago algunas otras cosas cuando llego a mi oficina me dicen que me han estado llamando, y que me siguen llamando: el presidente de la federación de industrias tal, el presidente de la asociación cual, el presidente ejecutivo de la federación equis...

Bueno, empiezo yo a devolver las llamadas. Llamo al primero, y me dice:

-¿El comisionado Rodríguez Mendoza cuándo es que se va para Ginebra?

-Mañana... ¿por qué?

-Ah, es que yo necesito hablar hoy mismo con el presidente, aunque sean cinco minutos.

-Pero ¿en relación a qué?

Llamo el segundo, y es el mismo cuento; llamo al tercero, igual. Llamo al cuarto... ¡Todos! Pedían lo mismo: cinco minutos con el presidente Pérez porque querían que excluyeran a su

Para los comisionados, el debate intramuros a las organizaciones empresariales implicó un aspecto positivo, porque de una u otra manera se cuestionó el modelo que imperó hasta el momento. La relación Estado-empresariado, tuvo que sufrir una ruptura en cuanto a las formas de concebirse, de materializarse.

“Esta compleja situación exige abordajes desde diferentes puntos de vista para restablecer un acuerdo social básico entre el Estado y los empresarios. Sin embargo, lo que revelan estos hechos es que el sector privado de la economía intenta ampliar el papel que se le ha asignado, dejando de lado una buena proporción del paternalismo público”¹²⁰

Si en el aspecto político las transferencias de competencias y la desconcentración administrativa tuvieron como norte despojar parte del poder al ente central, pues en el campo productivo la intención fue análoga. Un empresariado que tomara las riendas de la modernización de las estructuras de desarrollo económico:

“...implica la reducción del centralismo y de una de sus prácticas más comunes: la toma de decisiones en círculos políticos cerrados y el control administrativo central de numerosas actividades de promoción, financiamiento, gestión y tramitación ineficiente de permisos para proyectos económicos”¹²¹

La lenidad, dilación, corrupción y burocratismo que caracterizaron las relaciones entre estos dos sectores tuvo su causa en el centralismo y su posible solución en un Estado menos resuelto en intervenir en cuestiones económicas.

La descentralización económica implicó la transferencia de autoridad a las regiones para gobernar de acuerdo a las necesidades reales de los estados que representaron. Permitir el acercamiento a los pequeños y

sector del acuerdo que se iba a firmar dos días después en Ginebra (...) Conclusión política: la supuesta bandera del sector privado venezolano de la liberación de la economía era de boca para afuera, la usaban simplemente como postura pública, pero de verdad-verdad ellos lo que querían era seguir siendo subsidiados por el Estado” Mirtha Rivero. La Rebelión de los Náufragos. Caracas, Colección Hogueras, Editorial Alfa, 7ª reimpresión, 2012, pp. 301-302.

¹²⁰ Ob. Cit..., Comisión Presidencial para la Reforma..., p.17.

¹²¹ *Ibidem*, p.17.

medianos empresarios de producción ubicados en las zonas urbanas descentralizadas y las áreas rurales. Destrabando la tendencia a la monopolización de los beneficios rentísticos de los grandes productores que tenían acceso y atención del poder central. *“A su vez, los pequeños y medianos empresarios critican el intervencionismo estatal en la medida en que ha sido un fuerte vehículo de monopolización de la economía venezolana”*¹²² Los gobiernos federales, entonces, iban a revertir la inclinación a privilegiar los grandes truts económicos y por el contrario estimularan una política de incentivo de las entidades productivas regionales, amén de la inversión de capital para el acondicionamiento estructural que coadyuvara al progresivo asentamiento y desarrollo de los sectores productivos, industriales y empresariales.

Llama la atención, que este grupo empresarial regional, reclamó una atención especial por parte del Estado, según lo expuesto por la COPRE, habría que preguntarse en qué consistía esa prerrogativa clamada por éstos. *“...demandan un trato preferencial para los sectores medianos y pequeños del comercio, la industria y los servicios, más prioridad y planificación en las políticas públicas dirigidas hacia ellos”*¹²³ Se elucida que esas políticas de planificación estuvieron relacionadas a los diversos planes de desarrollo económico nacional y cómo se iba a insertar dicho empresariado en las políticas de desarrollo económico trazado por el gobierno de turno. Ahora, con respecto al tema del trato preferencial y la prioridad surgen interrogantes interesantes, debido a que pudiera inferirse que la intención de estos grupos fue entrar en el círculo de privilegios tan criticado por la COPRE y el empresariado mismo. En cuanto a la prioridad, pues, se percibió la intención de aspirar al amparo del Estado. Entonces, hasta qué punto en la posición de los grupos económicos fue sincera su crítica al funcionamiento perverso del modelo que había regido

¹²² *Ibidem*, p.17.

¹²³ *Ibidem*, p.17.

a Venezuela hasta el instante en que la presidencia convocó la instalación de un órgano de consulta para promover la reforma del Estado. De allí, las dudas que acontecieran a los comisionados al abordar la diatriba en cuanto a la participación de los entes gubernamentales centralizados en el plano económico.

La idea de cogestión en las empresas estatales también fue de la mano con el tema de la descentralización y desconcentración del poder. Históricamente se ha entendido en Venezuela la profundización de la democracia social a partir de la extensión del Estado en los ámbitos públicos. La idea de empresa pública fue de la mano con estatización que es lo que evidentemente ha imperado, una estatización centralizada por demás y donde la posibilidad de llegar a acuerdos que promuevan la democratización en el ámbito laboral fue negada.

La cogestión se ha ido convirtiendo paulatinamente en una conquista a ser lograda en el mediano plazo. En este sentido, el sector laboral está objetivamente interesado en el desarrollo de la descentralización y desconcentración, particularmente en la gestión compartida de las empresas públicas. El incremento de la responsabilidad ejercida descentralizadamente sobre los entes públicos podría estimular la participación de los obreros en actividades de gestión, en mayor medida que si estos entes permanecen bajo la tutela del gobierno central¹²⁴

La idea central fue introducir los mecanismos de la democracia participativa en las empresas que estaban bajo la égida de las entidades estatales, con la jefatura de los obreros como partícipes de los procesos de administración de las mismas, en actividades de gestión pública referentes al órgano en el cual laboraban. Dichas actividades, también fueron en consonancia con una empresa menos dependiente de los recursos transferidos por el órgano central y además promovió la competencia productiva y beneficios a los empleados. Como consecuencia, atacaba aspectos relativos a la lenidad institucional

¹²⁴ *Ibidem*, p.18.

pública, porque esa cogestión implicó un deber, necesario para la existencia de la empresa.

Otro aspecto a destacar fue que bajo ese marco de activación de las masas obreras en relación a su ámbito de trabajo. También se agregó la transferencias de competencias a las regiones, horizontalizando de alguna manera las decisiones en materia de planificación y producción económica.

De esta manera , según la COPRE, para la década de los 80 del siglo XX, había que tomar en consideración el surgimiento de formas de organización social de impronta local *“...movimientos sociales vecinales, cooperativistas, de consumidores y ambientalistas, entre otros, que reclaman una cuota real de decisión en los asuntos que conciernen a las comunidades...”*¹²⁵ Adicionándose a las voces que clamaron la puesta en práctica de la descentralización y desconcentración del poder, *“...y que se refieren a la elección de autoridades estatales (gobernadores), municipales (alcaldes), así a la escogencia de los concejales y diputados a las asambleas legislativas por métodos nominales”*¹²⁶ Estas organizaciones, aunque no tenían un nivel institucional como para fungir como grupo de presión, si lograron permear a la sociedad incentivando la cultura política, propuestas de gestión comunitaria y catalizadores del descontento del sistema.

En general estos movimientos tienen un carácter reformista, racionalizador del desarrollo urbano y promotor de procesos de democratización. Los elementos discursivos que privilegian son la democracia de base, la participación, la defensa del ambiente, la prestación de servicios públicos eficientemente, critican la urbanización privilegiada y la inseguridad ciudadana¹²⁷

¹²⁵ *Ibidem*, p.18.

¹²⁶ *Ibidem*, p.18.

¹²⁷ *Ibidem*, p.18.

En líneas generales estos grupos representaron no solo el descontento, que desde la base, desde su experiencia como ciudadano que soporta el sistema con sus deficiencias y que percibe la realidad no desde el poder sino desde la aplicación del mismo, sino la voz de los sectores populares que tuvieron mucho que decir sobre la necesidad de participar en las decisiones del aparato de gobierno. Que pretendieron formar parte en formas de organización distintas a los partidos políticos que sólo representaron un medio electoral y de clientelismo y que tuvo una relación activa con el ejercicio del poder nacional pero desvinculado de las bases.

Desde un punto de vista político, están más cercanos a actuar a través de grupos comunitarios. Su acción, está cada vez más explícitamente, está dirigida a aumentar el poder de decisión y la calidad de vida de las comunidades. Sobre el papel del Estado, son favorables a las políticas sociales, a gastos de inversión pública racionales y a favor de las comunidades. Esgrimen un discurso anti burocrático, pero creen que el Estado debe tener el tamaño necesario para desarrollar una actividad eficiente y democrática¹²⁸

Esta tendencia fortaleció, según la COPRE, las oportunidades de descentralización administrativa pues promovió las gestiones administrativas locales como los municipios y gobernaciones, *“su insistencia en apoyar el fortalecimiento de poderes estatales y municipales más identificados con localidades, es una contribución a la reforma del Estado en el campo de la descentralización”*¹²⁹

Otro aspecto importante, fue el uso racional de los recursos a partir de una visión gerencial más apegada a criterios económicos desvinculados del aparato de gobierno central y, con carácter eficiente, fue la bandera de un sector que pugnaba por cambios al interior de los organismos estatales. Lo apreciable fue una tendencia a manejarse con criterio no de organismo público sino como entidad privada, donde el fin no consistía en un beneficio social per sé, sino la eficiencia para lograr productividad.

¹²⁸ *Ibidem*, p.18.

¹²⁹ *Ibidem*, p.19.

*“La gerencia técnica crece sostenidamente al interior del Estado como consecuencia de estas necesidades. Su discurso está fuertemente marcado por la búsqueda de dar a la gestión pública un rumbo eficiente, rentable y productivo”*¹³⁰ la maximización de la productividad a través de la eficiencia, como se mencionó líneas arriba, fue la prioridad. De esta manera, se hizo menester la modernización de las técnicas de gerencia y obviamente el factor cultural como determinante del cambio cualitativo del sistema administrativo del Estado. Así, los condicionantes primordiales que se tuvieron en cuenta dentro de los entes estatales fueron: *“La meritocracia, el manejo de recursos tecnológico y científicos como instrumentos de gestión económica e institucional”*¹³¹ La propuesta estuvo en consonancia con la inversión de los valores particulares y de grupo, la implantación de un modelo que garantizara lo universal y general. En palabras de Raúl González Fabré, la modernización del Estado paso por entender que hay dos esferas de convivencia social, una es relativo a la vida privada o “relaciones interpersonales cortas”, y las “relaciones interpersonales largas” referente a la vida en sociedad. La primera pudiera estar relacionada a las tendencias y apetitos particulares de los individuos, la segunda al desenvolvimiento de éste en un ámbito donde las normas tienen una extensión generalizada. En definitiva, la idea es que esa esfera particular nada tenía que influir en el campo de desempeño social de “relaciones interpersonales largas”

El desempeño garantiza tomar en consideración las habilidades profesionales, sus aportes en el ámbito donde labora o hace vida profesional, protegiendo su individualidad y evitando que las adscripciones políticas, económicas, religiosas, entre otras sean el determinante valorativo.

¹³⁰ *Ibidem*, p.19.

¹³¹ *Ob. Cit...*, Comisión Presidencial para la Reforma..., p.20.

Del lado opuesto, estuvo la visión tradicional de la gerencia administrativa que condicionaba lo político sobre la base de los aspectos meramente eficientes y productivos. Cabe destacar, que para este sector lo fundamental fue el capital político que podía lograr a partir de su administración, interés vinculado a los partidos políticos. Así, los beneficios fueron de la mano a lograr una gestión social que se tradujese en un reconocimiento en el ejercicio de lo público que desembocara en potenciales electores. Otro aspecto pudo ser la garantía del sostenimiento del poder a raíz de una base de fidelidad. Por tal, la importancia de adscripciones políticas en este ámbito.

Lo distintivo en el sistema tradicional fue el gasto público traducido en subsidios, específicamente en lo social. Además de la estimulación de la burocracia estatal, promoción de un crecimiento progresivo al absorber responsabilidades como empleador, *“...y se ha interesado normalmente en el incremento del empleo público como forma de distribución de la renta petrolera y de mantenimiento de una amplia base social de apoyo al sistema democrático”*¹³² Obviamente que para la década de los 80, esa base social dejó de ser amplia y ya los estertores del sistema llegaban a los oídos de las cúpulas dirigentes. Sin embargo, según la COPRE, el esquema tradicional aun pugnaba por permanecer en los brazos de Cronos.

Otro aspecto central, que es notorio destacar, con la reforma administrativa del Estado, y por ende, una preocupación de los actores interesados en apaciguar los ánimos que desatarían una vuelta a la tradición personalista, fue que paradójicamente los procesos de descentralización y desconcentración del poder político pudieron despertar los ánimos caudillistas que caracterizaron a la Venezuela decimonónica. *“...advertencia sobre el resurgimiento probable del*

¹³² Ob. Cit..., Comisión Presidencial para la Reforma..., p.20.

*caudillismo en las nuevas gobernaciones y la posible acumulación del poder municipal por parte de aquellas*¹³³ En definitiva, esa consolidación e integración territorial que tuvo su epicentro bajo la égida de Juan Vicente Gómez pudo socavarse y, más aun, puso en riesgo el intento de institucionalización del país a partir del ascenso de los partidos políticos. Entonces, si hubo una línea clara de limitar a los partidos políticos a una esfera que los constriñera a acciones propias de su naturaleza, también se hizo patente la premura por cerrarle las puertas al personalismo. *“Quienes así argumentan, recuerdan el período de dificultades para lograr la integración nacional del siglo XIX, tan asociadas a los líderes regionales que se erigían como autoridad propia...”*¹³⁴ Toda vez que en aras de un Estado de derecho ineficaz la vía del hombre fuerte se hizo atractiva.

Sin embargo, la misma Comisión aclaró, que:

Los peligros que se señalan sobre el resurgimiento del caudillismo y la idea de que los gobernadores anularían los poderes de los municipios, están basados en un análisis del siglo XIX que en nada puede explicar la realidad de nuestro país a doce años del siglo XXI.¹³⁵

La inferencia de la COPRE fue, que más allá del conflicto de intereses propios de cada fuerza grupal que compuso los actores en escena, también hubo de reconocer un aspecto íntimamente relacionado con la posibilidad de perder los logros ganados por la democracia al viabilizar una reforma que indirectamente y, sin intención, pudo propiciar la vuelta a estadios ya superados.

La desconfianza al sistema federal también radicó en la creencia de la imposibilidad de la población y sus gobernantes a manejarse bajo ámbitos de autonomía sistematizados dentro de un orden nacional. Se pensó en la posibilidad de que tal cuestión podía generar alteraciones del orden

¹³³ *Ibidem*, p.21.

¹³⁴ *Ibidem*, p.21.

¹³⁵ *Ibidem*, p.22.

constitucional e institucional, como transgresión de competencias o caos administrativo.

...ha habido dudas sobre los peligros que encierra la descentralización respecto a la gobernabilidad del país. Se ha discutido el tema de la incoherencia que podría resultar de la coexistencia de diferentes niveles de gobierno (central, estatal y municipal), en condiciones de ser electos representantes de partidos y grupos de electores eventualmente rivales.¹³⁶

Aunado a lo anterior, el tema de la madurez política de la sociedad venezolana para acometer la tarea de descentralizar la administración nacional fue muy común y la idea de que la corrupción podía trasladarse a las formas de acción regional formó parte de la desconfianza hacia la propuesta.

La idea que manejaron los actores en escena, para la COPRE, se acercaron más a un prejuicio que a una realidad concreta de la sociedad venezolana, según ésta:

El desarrollo de la sociedad civil en los últimos cuarenta años ha producido un empresariado maduro tanto en la capital como en la provincia, importantes capas gerenciales y profesionales, organizaciones obreras que reclaman ser oídas en la gestión pública y privada, cuantiosas agrupaciones ciudadanas como los vecinos y cooperativistas. Ya no podemos pensar en Venezuela como el país rural que fue hasta hace unas décadas.¹³⁷

No ampliar la participación ciudadana era negar las necesidades reales de la población que en su tránsito por el sistema democrático se impregnó de los tintes de la ciudadanía. Además, era negar la posibilidad de desnuclear la participación activa de los ciudadanos a través de organizaciones distintas a los partidos políticos.

...es importante destacar que no hay razones para reducir el ámbito de una nueva participación a los límites de los concejos municipales, desechando la posibilidad de que la población participe también en decisiones que, por

¹³⁶ *Ibidem*, p.22.

¹³⁷ *Ibidem*, p.22.

razones territoriales y de complejidad y magnitud de los servicios públicos, deben ser competencia de los estados.¹³⁸

Es decir, no hubo razones de peso para que se constriñera la participación ciudadana a la elección de alcaldes y concejales y negar la votación universal directa y secreta para los gobernadores. Salvo que el tema vaya directamente relacionado con la pérdida de injerencia de los partidos de gobierno en el control político regional. Que pareció, a fin de cuentas, la razón por la cual se hizo tan polémica la propuesta de marras. Porque se entendió que, *“La elección de gobernadores y alcaldes investidos de poderes reales y capacidad presupuestaria, abriría a las comunidades un amplio campo de intervención y control del funcionamiento del Estado”*¹³⁹

A fin de cuentas, se ha mencionado reiteradamente que la reforma del Estado pasaba por reconocer la necesaria racionalización de los partidos políticos en la administración pública y todo lo que ella compete. Obviamente que el punto relacionado con la propuesta de elección directa de gobernadores limitó la extensión donde ejercían el poder las organizaciones partidistas. Sin embargo, la urgencia entorno a esto estuvo justificada. Para el año de 1984

...Venezuela estaba atravesando, desde hacía varios años, un periodo de crisis severa y al aparato político del país no le había sido fácil hacer frente al nuevo estado de cosas. Los partidos habían sido víctimas del desconcierto generalizado, por lo que era necesaria –la modernización de las instituciones partidistas- (...) no se trataba de mantener y exacerbar la partidización excesiva sino más bien atenuarla y ubicar a los partidos en su exacto lugar de contribución al desarrollo moderno de Venezuela”¹⁴⁰

En este orden de ideas, se *“Consideraba, igualmente, que el Estado podía y debía contribuir a crear las mejores condiciones para que los*

¹³⁸ *Ibidem*, p.22.

¹³⁹ *Ibidem*, p.22.

¹⁴⁰ Juan Carlos Rey. *Temas de Formación Sociopolítica. El sistema de partidos venezolano, 1830-1999*. Caracas, Centro Gumilla, 2009, pp. 203-204.

*partidos cumplieran cabalmente sus funciones*¹⁴¹ Tal cuestión implicó una organización partidista mediadora de las demandas de la sociedad ante el poder constituido, un aparato con la suficiente autoridad respaldada por la legitimidad de las bases para ser garante del cumplimiento de las ofertas electorales de los candidatos hechos gobernantes.

Ahora con respecto al tema de centralización, los comisionados se detuvieron en los elementos causales que definieron un Estado centralista, ubicándose en la Venezuela decimonónica donde los rasgos distintivos fueron la dispersión territorial y la jefatura de éstos a manos de especies de reyezuelos conocidos por la historiografía como caudillos, quienes fungieron como agentes de control social ante la inexistencia de recursos para viabilizar las instituciones establecidas en el marco regulatorio jurídico del país.

*“El clásico dilema del siglo XIX entre federalismo y centralismo descansa en una realidad dictada por el fraccionamiento y falta de integración de la economía y por la demarcación de los territorios entre los caudillos regionales, independientemente de sus ideologías*¹⁴² El contexto político, económico y social del país, lato sensus, que va desde 1830 a 1910, va a ser la política bajo intereses personalistas y, por lo tanto, la ausencia de un proyecto nacional. Todo ello, obviamente por la debilidad del Estado. Eso explica la inexistencia de un proyecto económico nacional, debido a que quien detentaba la renta eran los particulares en la figura de los grandes terratenientes (por cierto una renta exigua comparada con los ingresos que posteriormente proveerá el petróleo)¹⁴³. Dicho capital, fue el

¹⁴¹ Ob. Cit..., Luis Gómez Calcaño y Margarita López Maya. *El Tejido de Penélope...*, pp.122-123.

¹⁴² Ob. Cit..., Comisión Presidencial para la Reforma..., p.24.

¹⁴³ *Ibidem*, p.26-27. Véase: “a pesar de que la participación del Estado en las ganancias del negocio del petróleo fue muy limitada durante ese período, el crecimiento desbocado de las concesiones y de la producción (5.000 barriles diarios en 1921, 321.000 b/d en 1931), permitió incrementar el caudal del tesoro público a una velocidad sin precedentes hasta entonces. El ingreso fiscal fue cercano a 95 millones de bolívares, de los cuales 8.65 millones (9.1%) provino del petróleo. En 1929, el fisco recaudó alrededor de 243 millones de bolívares, llegando ese año a

sostén para garantizar el mantenimiento de sus propiedades y todos los gastos que implicó el poder. Las áreas de influencia de los caudillos representaron las divisiones políticas administrativas de facto del país.

Esa idea caótica y objetiva del federalismo venezolano fue la base para justificar el centralismo, que en el plano histórico representó la modernización del país y la real consolidación territorial, por cierto bajo la administración de Juan Vicente Gómez y con una base rentística diferente de la agrícola. *“La dictadura de Juan Vicente Gómez, paradójicamente, produjo un punto de inflexión, asociado al creciente ingreso petrolero, que fortaleció la capacidad financiera del Estado y viabilizó el centralismo”*¹⁴⁴ Sin embargo, hay que reconocer aspectos iniciales de modernización nacional *“...impulsados con Guzmán Blanco, cuando se lograron adelantar algunos cambios y condensar tendencias que se perfilarían como el intento de mayor alcance, entre los tantos que aspiraron a lograr la formulación de un proyecto nacional”*¹⁴⁵ Es importante destacar que la modernización Guzmancista implicó centralización y que posteriormente se afianzó ese proceso hasta la consolidación con Gómez.

En 1900, se contaban siete departamentos pertenecientes al gabinete ejecutivo: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Instrucción pública, Fomento y Obras Públicas. La mayoría de las decisiones del gobierno eran tomadas por el Presidente de la República, no solo por el estilo autoritario que caracterizó al comienzo del siglo, sino porque, en buena medida, (...), el gobierno tenía poco que gobernar y mucho que resolver¹⁴⁶

De esta manera se conformó un Estado que asumió responsabilidades desde el poder central como respuesta a desprenderse de la tradicional cuota de autoridad delegada a los caudillos regionales. Estas acciones fueron de la mano con un ejercicio de talante autoritario, porque de una u

119.67 millones (49.3%) el aporte petrolero. En el año de 1935, se deben al petróleo 104.85 millones de bolívars (53.5%) del total de 196.05 millones que recaudó el fisco”

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.26.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p.26.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p.28.

otra manera fue una reacción de fuerza ante la tradición caudillista que se negó a morir. Por eso, aquello del poder weberiano, ejercido por estos agentes de control social en la Venezuela decimonónica hay que entenderlo como que los caudillos eran el Estado y su enajenación del poder fue un atentado contra el orden social.

Por tal, la violencia de los sectores conservadores ante el eventual desplazamiento del poder por parte de una nueva casta, ahora proveniente de los andes, se contrarrestó con centralismo y autoritarismo.

Conforme avanzó el poder centralizador gomecista las funciones que el Estado iba ganando se expresaron en diversos desarrollos de las instituciones y en la creación de otras nuevas. Dos de los más precoces intentos de ampliación de la capacidad del gobierno, fueron la adquisición del Banco de Maracaibo en 1916 y la creación de la Compañía Venezolana de Navegación en 1917. Igualmente, en 1928, el Estado funda el Banco de Fomento Agrícola y Pecuario y en 1930 crea la Compañía de Teléfonos¹⁴⁷

Fue evidente la extensión del poder central en ámbitos que anteriormente estuvieron bajo la tutela y discreción de las autonomías regionales. Los ministerios, atados al poder central, fueron la mayor evidencia de las pretensiones centralistas.

Otros entes de importancia, que revelan la extensión creciente que van adquiriendo las competencias del gobierno central, son el Instituto Nacional de Higiene (1938), el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (1940) y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (1943). En el terreno financiero, se crea el Banco Industrial de Venezuela en 1937 y, el muy trascendente Banco Central de Venezuela en 1939. En este punto hay que recordar que, durante mucho tiempo, los bancos regionales tenían incluso el derecho de realizar emisiones monetarias. A modo de ejemplo, en la década de los 20, los bancos zulianos emitieron casi tanto papel moneda como los de Caracas¹⁴⁸

La concentración del poder permitió potenciar la zona central (Caracas y los Valles de Aragua), ampliando a su vez la gestión del ejecutivo en su rol como promotor de planes de ejecución nacional. Además de la

¹⁴⁷ *Ibidem*, p.28.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p.28.

administración de las empresas aéreas, hidroeléctricas, aluminio, fomento e hidrocarburos.

En pocos años se produjo un impresionante traslado de población desde el campo a la ciudad. En las postrimerías del gomecismo, hace cincuenta años, la población urbana representaba tan solo el 20% del total, para llegar a más del 80% en nuestros días. Mientras en 1950 las ciudades de más de 100 mil habitantes contenían solo 17% de la población, en 1970 se radicaban en ellas 41% de la misma.¹⁴⁹

A la par de la concentración del poder, aumentó la densidad de la población en las zonas urbanas, se desarrollaron e incrementaron las actividades económicas de servicios, estableciéndose una clara distinción entre las áreas rurales y las urbanizadas, no solo en cuanto a características económicas sino a la atención de los gobiernos con respecto a cada una de ellas. Teniendo prioridad las ciudades sobre las zonas del interior del país con baja concentración poblacional producto, en muchos casos, de las migraciones hacia los centros de explotación petrolera o ciudades capitales de la región centro costera.

De los anteriormente expuesto, entendieron los adscritos a la Comisión Presidencial instalada por Jaime Lusinchi, que el tránsito hacia la modernidad requería la negación del basamento centralista como garantía de estabilidad política y, por ende, la consolidación o viabilidad de los proyectos nacionales. En pocas palabras, si la centralización del poder cimentó a Gómez en la jefatura del Estado; la descentralización era la garantía, en un espacio-tiempo distinto y bajo un sistema con claros ribetes democráticos y una generación impregnada de ello, la garantía de abrir las compuertas a las nuevas demandas de participación que clamaba la sociedad en la década de los 80 del siglo XX.

Descentralizar implicaba ampliar el control de la agenda¹⁵⁰ a las entidades regionales, significando esto, que la autoridad en materia de

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p.29.

¹⁵⁰ Robert Dahl. Democracia. *Una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus, 1999.

administración de la “cosa pública”¹⁵¹ adquiriría mayor viabilidad en la inmediatez de las soluciones que podían presentar a los ciudadanos quienes habían estado a merced del excesivo burocratismo dependiente de las entidades centralizadas. Además, corregía desigualdades atinentes a la excesiva atención que prestaban los gobiernos a las zonas con mayor demanda poblacional, desarrollo económico, entre otros.

Los desequilibrios que han ido acumulándose pueden expresarse en algunas cifras representativas. La región capital y central concentra 69% de los establecimientos industriales y 73% del empleo fabril. Igualmente, para 1984, en Caracas se localizaba más de la tercera parte de las universidades del país, con el doble de oportunidades de especialización, en promedio, que en el Zulia y Mérida. El ingreso medio por hogar en los Andes y de la región nor-oriental es aproximadamente la mitad del que corresponde a la capital actualmente¹⁵²

En síntesis, la ciudad de Caracas, los estados Miranda, Aragua y Carabobo se establecieron como morada de las unidades industriales del país, obviamente esto implicó un atractivo laboral que fue promoviendo asentamientos residenciales aledaños, y la consabida demanda, por parte de la población, de instituciones educativas, hospitales, entre otras, y por otro lado, la necesidad de capacitar mano de obra que fuera absorbida por las nuevas áreas productivas. También cabe destacar la desigualdad de la distribución de la renta petrolera y el desequilibrio en los ingresos familiares al ser comparado entre los habitantes de las entidades urbanas con respecto a los habitantes de las entidades rurales. *“Al hacer alusión a estas desigualdades, están en juego tanto la justicia social como la creación de las condiciones de mayores posibilidades de desarrollo económico y político”*¹⁵³ La intención, como muy bien lo dejó claro la COPRE, fue que a partir de la reforma, volver a los fines del texto constitucional y rescatar los aspectos relativos a la desconcentración y descentralización administrativa que eran letra muerta y; por el otro incluir mecanismo de aceleraran la eficiencia institucional, cuestionada para la

¹⁵¹ Cursivas del autor

¹⁵² *Ob. Cit...*, Comisión Presidencial para la Reforma..., p.30.

¹⁵³ *Ibidem*, p.30.

década de los 80 del siglo XX porque había afianzado desigualdades que contradecían los fines del Estado democrático que nació luego de la huída de Marcos Evangelista Pérez Jiménez.

Sin embargo, también desde el punto de vista del desarrollo económico del mismo, estas diferencias interregionales son inconvenientes. Venezuela no posee un mercado de consumo muy extenso. Si se produjera un desarrollo más parejo en las diversas zonas del país, este mercado se ampliaría sustancialmente y podría incidir, a largo plazo, en el mejoramiento de las condiciones generales de la economía¹⁵⁴

Lo planteado incidió en la desestructuración, no solo del poder político directo por parte de las entidades centralistas, sino en una mayor participación de las regiones en la promoción de una base productiva que equilibró las posibilidades de la población existente. La idea de un mercado de consumo comprimido, implicó un mercado ofertante igualmente reducido, que dio como producto, contrastes poblacionales significativos y, la obligatoriedad de migrar a centros con mayor atractivo laboral, educativo, de servicios, entre otros. *“Las reformas descentralizadoras se asocian estrechamente a la necesidad de liberar nuevas fuerzas productivas a través de un incremento del poder regional, estatal y local, que permita reorientar el tipo de desarrollo que hemos conocido hasta hoy”*¹⁵⁵

El contexto sociopolítico exigió abrir los canales a una democracia protagónica, expresión de una demanda social que se evidenció en las denuncias de la población en torno al agotamiento de la democracia representativa con fuertes arraigos de absolutismo del poder ejecutivo en representación de los intereses partidistas, según la percepción de la sociedad. De igual manera, fue la oportunidad, según la COPRE, de fomentar el *Ser Ciudadano*, aspecto que no es posible dejar de lado porque uno de los puntos importantes que dejó entrever, la Comisión Presidencia, es que en muchos aspectos la constitución se quedó en el

¹⁵⁴ *Ibidem*, p.30.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p.30.

papel, es decir, no se institucionalizó. Obviamente que allí el punto neurálgico fue la falta de educación ciudadana, del ethos ciudadano, del compromiso de hacer la norma de acuerdo al rol que se cumpla en la sociedad.

En definitiva, el supuesto que subyace en las proposiciones descentralizadoras es la convicción de que las mismas abrirán un espacio de educación a la población, mediante el cual, a partir de sucesivos efectos de demostración, las diversas organizaciones sociales locales y los ciudadanos en general, encontraran imposible ejercer influencia en los niveles estatales y municipales de gobierno¹⁵⁶

La Copre dirigió la descentralización en cuatro aspectos centrales: 1) modificar el modelo de representación política; 2) ampliar las formas de participación social; 3) limitar la injerencia de los partidos en las designación de los representantes regionales y; 4) proteger a los partidos políticos como responsables de la administración de sus candidatos a la gestión regional.

Al modificarse el modelo de representación política regional, se sentaron las bases de la designación por el voto universal directo y secreto, extensivo a toda la población con plenos derechos políticos, para elegir a sus representantes. Tal propuesta, estuvo en contraposición a la designación de tales representantes por parte del tren ejecutivo, la cual fue la forma que imperó hasta el instante en que se dio el ejecútese en el Congreso de la República de Venezuela a finales de la década de los 80, del siglo pasado.

Con respecto a las formas de participación social, al extenderse el derecho al voto para autoridades regionales, el ciudadano adquiere la posibilidad de saltarse al partido y, decidir directamente. Además, la inclusión del voto nominal para concejales y diputados permitiría darle rostro al ejercicio del poder que para el momento en cuestión presentaba listas cerradas. Se establecería así, la responsabilidad personal y no

¹⁵⁶ *Ibidem*, p.30.

necesariamente del partido. Así, el voto castigo no iba a ser una pesada carga para la organización partidista sino para el candidato que no había cumplido con la oferta electoral. *“La dedicación de los representantes a los problemas que enfrentan sus respectivas comunidades podrá ser más valorada que su pertenencia partidista”*¹⁵⁷

El voto directo y las listas nominales presentaban una dicotomía interesante, porque estaba claro que le quitaba poder al partido de gobierno, pero se hacía más justo para los que hacían oposición. Sin embargo, para el partido gobernante, también era positivo el establecimiento de las listas nominales porque le restaba responsabilidad política en la gestión de las administraciones regionales. *“consecuentemente, el fenómeno del voto-castigo podrá verse con más frecuencia dirigido de una forma más discriminada”*¹⁵⁸

La COPRE dio un importante aporte desde la visión moderna de la democracia, contraponiéndose a la idea de federalismo decimonónico y proponiendo un federalismo de avanzada, moderno, que facilitara la apertura democrática a las escalas locales y regionales. De esta manera, *“Lo que se opone a la excesiva centralización del Estado venezolano no es el concepto federal del siglo pasado, sino el concepto de democracia moderna”*¹⁵⁹

Así, para la Comisión..., el peligro de desintegración nacional pasaba por no comprender que la madurez política de la sociedad requería mayor participación de las formas de organización colectiva y en las decisiones inmediatas. *“...si el Estado no genera espacios de participación y decisión de la colectividad, la misma maduración ciudadana irá buscando formas alternativas de acción que puedan -estas sí- producir tendencias*

¹⁵⁷ *Ibidem*, p.31.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p.31.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.31.

*desintegradoras apareciendo como contrarias a la voluntad explícita o implícita del Estado*¹⁶⁰ Por tal, la inminencia de la instalación de la COPRE por parte del gobierno de Jaime Lusinchi, fue una válvula de escape que apaciguó los ánimos durante por lo menos la década de los ochenta.

El sentido general de la descentralización territorial fue rescatar la real autonomía que garantizó la constitución de 1961, porque fuera del texto constitucional, la realidad implicó un desconocimiento del poder regional en la consecución del ejercicio de la administración de sus recursos, los servicios básicos, hospitales, escuelas, electricidad, agua, telefonía, estuvo a discreción del poder central, no hubo posibilidad de autogestionarse, más aún, fue el situado constitucional dependiente del ejecutivo quien distribuyó la renta en las regiones del país. Y como se mencionó líneas arriba, estuvo negada la posibilidad de elección de sus representantes. En definitiva su función se redujo a simples tramitadores burocráticos, delegados partidistas o depositarios de cuotas de poder necesarios para calmar las ambiciones partidistas.

Se mantiene un aparato público que en sus ceremonias imita a un Estado de estructura federal. De un lado, un mandatario regional cuya lealtad personal se dirige al Presidente de la República, del cual emana su nombramiento y remoción. Del otro, una Asamblea Legislativa, cuyos integrantes actúan en función del interés del órgano del que depende realmente su elección; el partido correspondiente¹⁶¹

De esta manera funcionó la maquinaria del poder en Venezuela, una clara disposición a la adscripción partidista y donde la voluntad general estuvo supeditada a intereses particularistas. Para la crítica, no fue una democracia, para nada, que tuviera la necesidad de ganarse la voluntad popular, porque en el caso de las representaciones regionales el presidente gozaba de la discreción de designación y remoción al mejor

¹⁶⁰ *Ibidem*, p.31.

¹⁶¹ *Ibidem*, p.32-33.

estilo de los estados personalistas contrarios a la formalidad republicana democrática.

Por su parte, las comunidades regionales, que no participan en estos procesos sino indirectamente, a través de las elecciones mediante el voto por un partido nacional, sienten que los órganos de un gobierno estatal no tienen mayor posibilidad en satisfacer sus demandas, aparte de que no administran servicios que sean de interés para la colectividad. A ello se agrega que los órganos nacionales que funcionan en la entidad –o en una más o menos próxima a la región- no tienen poder de decisión, por lo que en definitiva las gestiones y trámites deben hacerse en la Capital de la República¹⁶²

De una u otra manera el sistema que operó había logrado la consolidación de una dependencia hacia el poder central, la gestión administrativa en las regiones fue una extensión más formal que real, donde ciertamente era el presidente de la república quien asumía a su entera discreción el manejo de la cosa pública en todas las instancias. De allí una población poco vinculada, desde las posibilidades del aparato de toma de decisiones, con las realidades y problemáticas inmediatas en su comunidad. Ahora bien, eso de poco vinculadas no implicó desmotivadas hacia el hacer político, sino por el contrario, la denuncia o demanda social fue que se hizo imperativo abrir los cauces para extender la democracia a otros campos, hasta el momento en cuestión, negado.

En estas condiciones, se produce una ineficacia en la actuación administrativa de los estados, por la existencia de un conjunto de funcionarios que dependen de una cadena de mando central, alejados de las preocupaciones reales de los ciudadanos, con baja capacidad de respuestas ante las demandas de la colectividad regional y sometidos a un control lejano y difuso, lo que amplía las posibilidades de corrupción y, en cualquier caso, de actuación ineficiente¹⁶³

La macrocefalia estatal, que fue una consecuencia del incremento de la renta a partir de los ingresos petroleros, se convirtió en un punto nodal para entender el fracaso en el proyecto del Estado-Nación que se instauró con la democracia liberal en el año 1959 en adelante. La presencia del

¹⁶² *Ibidem*, p.33.

¹⁶³ *Ibidem*, p.33.

Estado Paternalista o Promotor, aunado a la férrea concentración del poder en un órgano en particular, que tuvo como intención inicial saltarse los obstáculos burocráticos y, además controlar los apetitos de intereses particulares en las regiones que pudieran contradecir la idea de un proyecto nacional, devino en una suerte de mastodonte administrativo, inmensamente grande e ineficiente por su incapacidad para dar respuestas eficaces y con la premura que requería el ciudadano. *“Debemos siempre recordar que la tentación del poder reside en su concentración”*¹⁶⁴ Cuando la administración pública se monopolizó, entonces se produjo la hipertrofia burocrática que condujo al establecimiento de la corrupción, hasta permear todos los campos institucionales poniendo en peligro la legitimidad del sistema que sirvió de referente a la sociedad. Este referente moral se diluyó a través del tiempo y, ya la generación de la década de los ochenta presentaba claros ribetes de anomía y de malestar ante la misma.

El fortalecimiento y redimensionamiento de la idea de legitimidad fue un objetivo prioritario para la COPRE, porque el tema de la descentralización buscó entronizar el debate en la pertinencia de la comunidad para vincularse en el control de sus representantes. Por ello, el dedo en la llaga con la instauración del voto popular y, además, desprender las lianas que sujetaron la autoridad del ejecutivo en instancias tan cercanas al pueblo como los concejos municipales, porque *“...las cuestiones propiamente locales no son objeto de debate en las juntas electorales municipales. Estas se someten a las circunstancias de orden nacional...”*¹⁶⁵ Se desprendió, entonces, que tales decisiones nacieron descontextualizadas, no respondiendo a los intereses inmediatos de la comunidad.

¹⁶⁴ Aura Morillo. *La Corrupción: ¿problema social y/o político?* Revista Venezolana de Ciencia Política. Nº 36. Julio-Diciembre, 2009, p.148.

¹⁶⁵ *Ob. Cit...*, Comisión Presidencial para la Reforma..., p.33.

De esta manera, bajo formas de organización fortalecida, la COPRE planteó la supervisión del ejercicio del gobierno mucho más allá de la concepción clásica de los poderes como entidades de contrapeso y con funciones bien delimitadas. Fue el poder popular, matizando democracia representativa con democracia participativa, el argumento esencial para entender la reforma política administrativa. La vigilancia y contraloría del ejercicio del gobierno fue atinente efectivamente al ciudadano en lo que estableció la Comisión.

*“Es preciso, entonces, redefinir las competencias que deben ser ejercidas por el nivel nacional y descentralizar o desconcentrar las restantes hacia el ámbito estatal o local”*¹⁶⁶ Esa nueva forma de administración del poder, implicó una transformación social, política y económica porque aumentó la participación de las comunidades regionales y locales en la planificación de las entidades. Más no debería entenderse como *“...aumentar la injerencia del aparato estatal en niveles descentralizados, sino de aumentar su eficiencia a través de la participación de la población, en una mayor medida, en los asuntos que le interesan”*¹⁶⁷ Es decir, no fue ampliar los tentáculos estatales y afianzar un paternalismo o estatismo más cercano a la población. Por el contrario, fue transferir poder político al acercar a las comunidades a las autoridades que asumen el control de la cosa pública y hacer más eficiente la administración, racionalizarla en cuanto a su capacidad y eficiencia.

A partir de lo antes mencionado, la descentralización fue vista como un aspecto de amplio espectro donde lo económico, político y social iban de la mano, de forma armónica y conjunta. No era posible entender el proceso de reforma solo como una mera desconcentración y descentralización del poder, por el poder mismo, sino bajo una óptica que introdujera un cambio en hacer política. Es decir, el factor cultural del

¹⁶⁶ *Ibidem*, p.33.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p.34.

gobernante debería cambiar en aras de lograr la reforma propuesta. Por ello, indispensable era la administración eficaz por parte del elegido y la participación del elector en la supervisión de su representante. Un individuo activo que asumiera su rol protagónico en la consecución del proyecto de país contenido en la carta magna y los planes de desarrollo nacional regional y local.

La COPRE desglosó las propuestas de la siguiente manera: Aspectos Políticos (Elección directa de los gobernadores, elección directa de los alcaldes, elección nominal de los diputados estatales y de los concejales, fortalecimiento de los bloques parlamentarios e impulso de las organizaciones participativas de las comunidades); Aspectos administrativos (transferencia progresiva de competencia, sistema de coordinación estatal, descentralización de la Contraloría General de la República, y desconcentración de la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Presupuesto, reorientación de las actividades de las actividades regionales de desarrollo) y; aspectos económicos y financieros (Distribución más equitativa del situado constitucional y derogación de la Ley de Coordinación de Inversiones, fortalecimiento de las instituciones financieras en las entidades federales, desarrollo del sistema de planificación estatal, aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales y compatibilización del ordenamiento territorial y desarrollo económico) En síntesis, fueron éstos los ámbitos contentivos que abarcaron el amplio espectro de la Comisión para la Reforma del Estado.

Capítulo IV

La Propuesta de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio en su Primera Discusión en la Cámara de Diputados del Congreso de la República

En la amplia propuesta de reforma que presentó la COPRE, hay un capítulo especial dedicado al tema de la Ley del Sufragio. Fundamental porque ella implicó la extensión del voto popular, directo y secreto a la designación de gobernadores de estado y de alcaldes. Novísima propuesta, dado que para el primero era exclusividad del Presidente de la República y, en el caso de la segunda era inexistente esta figura en el ejercicio administrativo de los municipios en el país.

La COPRE, que se estableció en diciembre de 1984, en el inicio del gobierno de Jaime Lusinchi, por las consabidas presiones de la sociedad organizada que demandaron cambios inherentes a la estructura de funcionamiento del Estado, promoviendo la eficiencia, la eficacia, la desburocratización y despartidización de éste, entre otras anomalías. Va a encontrar en el año de 1988, el camino para entrar en la discusión de las leyes que en el transitar de ese lustro se fueron construyendo a partir del aporte de los actores sociales interesados.

Aunque el esfuerzo reformista fue amplio, no se puede decir lo mismo de las reformas propuestas por la COPRE, en el Congreso de la República. A partir de Marzo de 1988, entraron en discusión en las Comisiones correspondientes, presididas todas por el partido con mayoría parlamentaria, Acción Democrática, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley de Elección Directa y Remoción de Gobernadores, la Ley de partidos Políticos y la Ley del Sufragio. Todas ellas tuvieron una

relación directa, fungieron como un sistema jurídico, en el cual era menester reformar todas para reformar una.

Obviamente, los intereses en juego implicaron debates conducentes, en unos casos a mantener el estatus de partido con supremacía electoral y, en otros, el necesario cambio estructural que le permitiera mermar el poder de los partidos influyentes que le daba la estructura jurídica del momento. Así, en el seno del Congreso, AD llevó la voz cantante en las propuestas que se fueron imponiendo, haciendo valer su mayoría parlamentaria. Las fracciones restantes, apoyando o no, sentaron posturas de revisión de algunos aspectos de la Ley que estaba sometida a aprobación en primera y segunda discusión, según el artículo 22 de la Constitución de 1961, previa aprobación por la Comisión Permanente de Política Interior, presidida por David Morales Bello representante del partido AD.

El día 18 de mayo de 1988, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en la persona de su presidente, hizo entrega del proyecto de Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado a los presidentes del Congreso José Rodríguez Iturbe (Cámara de diputados) y Leandro Mora (Cámara del senado). El compromiso, en puertas de una elección presidencial el 4 de diciembre próximo, fue darle agilidad a la mencionada ley. Para ello se hizo perentoria la discusión de la Ley del Sufragio, como marco regulatorio referencial del cual se argumentaría la nueva ley sobre elección de gobernadores. La discusión tuvo cabida, dado el ordenamiento jurídico constitucional en el senado y la cámara diputacional, según el artículo 22 de la Constitución Nacional de la República de Venezuela, y posteriormente en sesión conjunta bicameral.

Una semana después, el 25 de mayo de 1988, el secretario de la cámara de diputados anunció que “...*en relación al Proyecto de <Ley de Reforma*

Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio>, remitido el día 13 de mayo de 1988, que luego de haber sido sometido a la votación de esta Comisión, mereció su voto favorable”¹⁶⁸ La Comisión Permanente de Política Interior que fue presidida, ante la ausencia de David Morales Bello que atendía funciones en su partido político referentes a la campaña Política, por Jesús Eduardo Troconis, dieron el visto bueno al proyecto de Ley.

Según el diputado Troconis, ante la presentación en el hemiciclo, el análisis del referido proyecto contó con los aportes de la COPRE y la FACUR¹⁶⁹, organismo este último que agrupó a las comunidades urbanas y estuvo presidido por Elías Santana, además de otros organismos con pertinencia en el ámbito electoral.

En definitiva, la propuesta, según el diputado de marras, tuvo que ser atendida en seis (6) puntos fundamentales, Por lo importante y la síntesis como fue presentado hemos considerado pertinente exponerlos in extenso, tal cual como estuvo reflejado en la presentación hecha por Troconis. Además, que permitió posteriormente entender la dinámica del debate que se suscitó en torno a éstos puntos álgidos de la reforma.

1º) Se consagra el sistema conocido, en doctrina, como de listas abiertas con representación proporcional, conjugándose la representatividad política colectiva con la representatividad política individualizada.

2º) Las postulaciones de los candidatos continuarán en poder de los partidos y grupos de electores, pero con respecto a estos últimos, se exigen requisitos más serios para su constitución, de manera que se ofrezca al elector candidatos producto de una manifestación genuina de la sociedad política venezolana.

3º) Se agrega la postulación de cargos nuevos, como son los gobernadores y los alcaldes, dado el consenso que existe para promulgar leyes que prevean la elección popular de esos cargos.

(...)

¹⁶⁸ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Tomo XVIII, Volumen I, marzo 1988, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, p. 437.

¹⁶⁹ Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas.

4º) Para los cuerpos colegiados, continuará el sistema de listas, cuyo orden en los candidatos es presentado por los partidos y grupos de electores, reduciéndose el número de candidatos a postular.

En cuanto a la elaboración de las planchas y a la votación que se cumplirá, es de advertir que el elector podrá decidir votar por una lista tal cual fue presentada; o votar por candidatos de una o más listas, no teniendo más limitación que el número de puestos principales de la circunscripción. Se prevé además, una nueva figura de organismo electoral, cual es la Junta Escrutadora.

Con respecto a adjudicación, es necesario separar los votos de los partidos por la lista de los votos obtenidos individualmente por candidatos de ella.

5º) El proyecto establece una reducción del tiempo de duración de las campañas electorales; un lapso no mayor de tres meses para las campañas internas de los partidos, a los fines de la selección de sus respectivos candidatos. En tanto que las campañas electorales propiamente dichas, cuando sean para Presidente y Congreso de la República tendrán una duración máxima de cinco meses; y cuando lo sean para gobernadores, Alcaldes, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales, el lapso será de un mes.

(...)

También se introduce como novedad la obligación de los partidos y grupos de electores, de llevar una contabilidad especial sobre sus gastos de campaña que debe estar a disposición del Consejo Supremo Electoral.

6º) Otra materia importante que se introduce en el Proyecto es la relativa al poder sancionatorio que se confiere al Consejo Supremo Electoral, cuyo objetivo es dar mayores posibilidades para que se cumpla cabalmente la Ley. Las Sanciones consistirán en multas y en privación del uso de los medios de comunicación social que oscilarán entre cinco y quince días, para realizar propaganda electoral por parte de los partidos políticos o grupos de electores que inculpan normas jurídicas reguladoras del proceso electoral.

En la Comisión Permanente de Política Interior compartimos el concepto conforme al cual el Presente Proyecto interpreta la opinión general y el consenso que ha venido perfilándose entre los partidos políticos venezolanos.¹⁷⁰

La idea de establecer un sistema de elecciones de listas abiertas con representación proporcional se convirtió en un punto álgido de debate entre las fracciones parlamentarias de los partidos políticos. Las listas

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 437.

abiertas posibilitaban llevar el proceso electoral anclado en el prestigio personal del activista político, es decir, no dependiente de las organizaciones partidistas que lo respaldaba. Por lo menos teóricamente esa fue quizá la intención de fondo. Sin embargo, habría que entender que, en el caso de AD, que representó la mayoría parlamentaria, la mayoría en el ejercicio de la administración de las regiones y además fue partido gobierno, el tema de la despartidización tocó los intereses y privilegios que se había ganado a partir de una obcecada organización que data, como bien sabemos, de la época de los gobiernos militares. La representación proporcional, por su parte, fue el mecanismo introducido mediante el cual se mantuvo la influencia del partido, o por lo menos, la cara de éste se asomó en el tarjetón a la hora de decidir el voto por listas, que representó la acción colectiva y donde el escrutinio se hizo en nombre del partido.

El 9 de mayo de 1988 se hizo ante la cámara de diputados la presentación del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio, el diputado jefe de la fracción parlamentaria de AD, Carlos Canache Mata, argumentó el proyecto bajo la base del legado histórico en el cual se movió el sistema electoral venezolano. *“El ejercicio de ese derecho ha oscilado entre el sufragio restringido y el sufragio universal, entre el sufragio indirecto y el sufragio directo y entre el sufragio del sistema mayoritario y el sufragio que acoge el principio de representatividad proporcional de las minorías”* ¹⁷¹ Efectivamente, se refirió a que la constitución de 1947 fue de impronta de avanzada cuando extendió las posibilidades de elección, no solo a las mujeres, quienes históricamente estuvieron negadas a tal privilegio, sino que le dio la oportunidad a quienes no sabían leer ni escribir de ejercer el derecho ciudadano por tradición en las sociedades democráticas. Además de

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 450.

hacerlas directas, universales y secretas, por primera vez en la historia para elegir al presidente de la República.

Solo tres constituciones: la de 1901, la de 1936 y la de 1945 (ésta, con la excepción que mencionaremos luego) excluyeron de manera expresa el voto femenino. Todas las demás constituciones hasta 1945 decían en forma general que los venezolanos, sin hacer exclusión aparente de las mujeres, podían ejercer el derecho del sufragio...¹⁷²

La presentación no terminó allí, el tema de la mujer se va a solucionar con la constitución de 1947, de hechura adeca, porque aunque como muy bien señalaban las constituciones hasta 1945, salvo las exceptuadas, no desconocieron a la mujer jurídicamente, en el papel, como un actor fundamental en el proceso electoral. Sin embargo, “... *en realidad cuando se dice en esas Constituciones que pueden votar <todos los venezolanos>, era en el entendido que solo podían hacerlo los compatriotas del sexo masculino*”¹⁷³

La presentación de Canache Mata, quien hizo un recuento de la historia electoral constitucional de Venezuela, tuvo el objetivo de hacer notar que en el proceso de democratización del sufragio fue AD un pilar fundamental. Y para el instante en que se discutió esa ley, por recomendación de la COPRE quien fungió como un medio para expresar las necesidades de la sociedad venezolana, la fracción parlamentaria que de la cual era él su jefe, llevaba también la voz cantante de una reforma necesaria y democrática. Como buen partido histórico hizo alusión a la importancia de la “Revolución de Octubre” como promotora de la inclusión de la mujer en el derecho al voto y, obviamente, la apertura hacia un sistema de votación directa universal, ya mencionado anteriormente.

En 1945, en mayo de ese año, se aprobó una reforma constitucional en la cual se establece que se concede el voto a las mujeres sólo para escoger los miembros de los Concejos Municipales. Hubo que esperar que triunfara

¹⁷² *Ibidem*, p. 451.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 451.

el Movimiento Revolucionario del 18 de Octubre de 1945 para que la Junta de Gobierno, que presidía Rómulo Betancourt, dictara el Decreto-Ley mediante el cual se concedía el voto a las mujeres y se establecía realmente el sufragio universal para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente, en la Constitución de julio de 1947, se ratificó esta concesión del voto a las mujeres...¹⁷⁴

La responsabilidad de AD fue tal, o por lo menos lo que se quiso dar a entender, que el diputado Canache Mata dejó por sentado que el avance alcanzado se perdió en el año 1953 durante la administración militar y, se volvió a restituir con la constitución de 1961, bajo el gobierno de Betancourt.

De igual manera, el proyecto de reforma, aprobado y revisado por la Comisión de Política Interior, dejó claro la importancia de precisar un tipo de sufragio no restringido, como el que históricamente se estableció en Venezuela. Salvo la constitución de 1964 y 1961.

La intervención de Carlos Canache Mata estuvo argumentada históricamente, se paseó por la historia constitucional de Venezuela, no solo para dejar en evidencia que la mujer fue liberada del claustro jurídico y cultural que la mantenía ajena de la urnas de votación, donde AD será el partido renovador, que además de darle la democracia al país, también entendió que los nuevos tiempos exigían la incorporación de las féminas en el ámbito político. Pero no solo ello, sino que el sufragio restrictivo, ese que exigía bienes, renta y estar alfabetizado, será reabolido por el Partido del Pueblo. Toda vez que la constitución de 1864, producto de la Guerra Federal, “...eliminó radicalmente, totalmente, éstas exigencias de carácter económico y cultural para poder ejercer el derecho del sufragio”¹⁷⁵. Entonces la base de la cual se partió en la Reforma Parcial de la Ley del Sufragio, tuvo como antecedente un marco regulatorio caracterizado por

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 451.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 451.

un sistema que le dio cabida a las minorías bajo el principio de representación proporcional de las minorías y el voto universal, directo y secreto.

La intención del diputado de la fracción parlamentaria del partido blanco estuvo íntimamente ligada a la estrategia de confrontar la idea que se manejó como opinión pública de que AD, como organización que gobierna, no solo el ejecutivo sino las entidades regionales, poco podía interesarle una Reforma de Ley que indudablemente minaría en alguna medida el control que éste ejercía. Por ello la recurrencia a la historia para recordar quienes habían sido protagonistas en la apertura electoral, por ello la necesaria exaltación a dos constituciones emblemáticas para los venezolanos, la de 1864 hija de la Guerra Federal y; la de 1961, engendrada por los factores democráticos de este país. Este último, corolario de la Revolución de Octubre, que modificó la Ley Electoral con el Estatuto promulgado en 1946 bajo la administración de la Junta Revolucionaria de Gobierno y que luego se hace ley en 1947, con la Constitución Nacional sancionada en julio. Una historia de avances y retrocesos muy bien hilada por el diputado para dejar por sentado la responsabilidad de la administración militar en la negación de este derecho con la Constitución de 1953.

Por otro lado y complementario con lo anterior, fue si AD había tenido parte activa en la consecución de tales avances en materia electoral. Pues para el momento en que se hizo imprescindible la reforma, el Partido del Pueblo siguió siendo vanguardia. Por ello su caracterización del sistema imperante desde 1958, suena a crítica necesaria, en tanto y en cuanto el contexto histórico reclamó mayor amplitud en el tema del sufragio.

El otro reconocimiento que dejó claro el diputado de marras, es la inclusión de los grupos o partidos minoritarios en las instituciones de

representatividad del Estado. Aunque la Ley Electoral de 1945, contenía la disposición jurídica, fue el estatuto Electoral promulgado en 1946 que le dio viabilidad y concreción histórica.

...el principio de la representación proporcional de las minorías, al cual se le añade la concesión de los partidos minoritarios de Senadores y Diputados adicionales, mediante el método del cociente electoral nacional. Luego ese principio de la representación proporcional de las minorías, fue ratificado en la Constitución de julio de 1947, fue negado en la constitución de la dictadura de 1953, para reaparecer en la Constitución vigente de 1961.¹⁷⁶

El Estatuto Electoral de 1946 y la Constitución vigente (1961), ambas fueron hechas bajo la administración de Rómulo Betancourt en representación del partido AD, primero la Junta Revolucionaria de Gobierno y posteriormente la presidencia en elecciones libres y universales luego de la caída de la dictadura perezjimenista.

Sabemos bien hasta ahora, desde 1958, el elector ha tenido un margen de maniobra muy reducido al concurrir a las urnas para escoger a los miembros de los Cuerpos Deliberantes. Se le presentan varias listas de candidatos postulados por los partidos y por los grupos de electores y, únicamente, tienen la alternativa de votar en bloque por cualquiera de esas listas. Es *el sistema de listas cerradas y bloqueadas* que ha venido existiendo en el país desde el ya mencionado año 1958 hasta hoy¹⁷⁷

Valga la crítica de los labios del diputado Carlos Canache Mata, un sistema que objetó la posibilidad en la práctica, de elegir, en el sentido amplio de la palabra. Pero que en su acepción positiva vale la pena destacar *“la confiabilidad del sistema y la facilidad para los procesos de votación, de escrutinio y de adjudicación de los representantes a los diversos partidos y grupos electorales”*¹⁷⁸ Pero, el tema de las listas cerradas y bloqueadas, se hizo perentorio modificarlo en tanto que la evolución de la sociedad venezolana desde 1958 hasta 1984, fue notable y, la opinión pública nacional procuró dichos cambios. Es elocuente la

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 451.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 452.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 452.

participación del diputado por OPINA, Jorge Olavarría, quien señaló que en el sistema electoral venezolano, había una necesidad *“...de modernizar el sistema y hacer posible que los venezolanos que acudan a las urnas el próximo 4 de diciembre elijan y no solamente voten”*¹⁷⁹

El papel modernizador de AD en la historia, que pregonó Carlos Canache Mata, obviamente fue objetado en la sesión siguiente referente a la Ley de Reforma Parcial del Sufragio, el 9 de junio de 1988,

En ningún caso es cierto. No se trata de que a la sociedad venezolana que está reclamando cambios al Estado y a la manera en que ese Estado es dirigido por los gobiernos que asumen esta función, la generosidad, la lucidez, la convicción de Acción Democrática y/o Copei es a quien se deben estas mejoras. Recordemos que se trata de reclamos largamente diferidos en la sociedad venezolana, que durante mucho tiempo se han venido planteando, han venido siendo exigidos por la sociedad civil venezolana.¹⁸⁰

De igual forma, Pedro Ortega Díaz, en nombre del Partido Comunista de Venezuela, señaló que:

Al analizar históricamente los sistema electorales y los procesos electorales, tenemos que hacerlo dentro de los cuadros históricos que cada uno de esos procesos o esos sistemas al aplicarse tenían presente...

Son procesos históricos y no se pueden analizar, como pienso que tuvo el defecto al hacerlo el diputado Canache, sin tomar en cuenta los cuadros dentro de los cuales se movía la sociedad¹⁸¹

La propuesta central de la Comisión de Política Interior, de la cual AD contó obviamente con la mayoría y de la cual salió el proyecto de Ley remozado, tuvo como característica que modificó en parte las listas cerradas, fue un sistema híbrido que conjugó la posibilidad de escoger entre dos opciones.

Estamos proponiendo el procedimiento más democrático, más participativo, que concede la mayor libertad de participación al elector, me refiero al

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 464.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 467.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 470.

sistema de listas abiertas, el cual concilia la nominalidad con la representación proporcional de las minorías. De acuerdo con este procedimiento que estamos proponiendo, el elector tiene dos opciones: puede votar, si así lo desea, en bloque por la plancha de su simpatía o puede combinar, y en la medida que lo desee, los nombres que figuran en las diversas planchas de candidatos para los Cuerpos Deliberantes.¹⁸²

La propuesta no eliminó por completo la influencia del partido en la tarjeta de votación. El tema de la plancha, en oposición a la posibilidad de la votación uninominal, fue objeto de debate por cuanto los partidos mayoritarios tuvieron tras de sí toda una maquinaria electoral que evidentemente volcó las decisiones hacía el logo del organismo y no hacía las personalidades políticas públicas de trayectoria local.

Olavarría, el diputado emblema de OPINA, introdujo en el debate el tema de la representación de las minorías como un elemento que reforzó la pervivencia de la influencia del partido en el sufragio. *“El sistema de la representación de las minorías es muy bueno y tiene muchas ventajas, pero tiene el inconveniente que prácticamente obliga a la existencia del partido político como intermediario obligante e inevitable y necesario entre los electores y elegidos”*¹⁸³ Porque, según el diputado, la representación proporcional reconocía es al partido, quien será el referente en el instante de asignar los diputados o alcaldes en el proceso final eleccionario. Claro está, el problema para este representante de OPINA, no es tanto para el cuerpo legislativo, mas si para los municipios, en tanto que,

...es muy perverso y muy dañino a nivel municipal y allí está la muestra de todo lo que hemos padecido y lo que hemos vivido en los años en los cuales éste sistema se ha puesto en práctica en los Municipios, porque los vecinos no se sienten representados por los partidos, los partidos no representan a los vecinos y el municipio se convierte en un quiste, se convierte en una entidad ajena, distinta, antitética a los intereses de los vecinos en el ámbito municipal¹⁸⁴

¹⁸² *Ibidem*, p. 452.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 464.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 464.

Por su parte el Partido Comunista de Venezuela (PCV), dejó clara su crítica en torno a la preeminencia del Partido en el sistema mixto propuesto. *“Esta votación por listas de personas y por planchas se traduce –como históricamente, está comprobado en otros países- en que la inmensa mayoría sigue votando por las planchas y sigue votando por los símbolos”*¹⁸⁵

Olavarria señaló que la existencia de dos modalidades de elección conllevaba a un proceso eleccionario complicado y lento, además de lo engorroso que implicaba el conteo de los votos. Necesaria era la implementación de la distritalización del Estado para lograr la elección de sus representantes en el parlamento, los senadores como representantes del Estado y el presidente en el ámbito nacional. La reforma, que en boca del polémico diputado la llamó la “Deforma del Estado”, tuvo su génesis en lo que ha dado en llamar “El Superbolígrafo” de Carlos Andrés Pérez. La idea de que la COPRE, fuese una extensión del ejecutivo, y cumpliera funciones legislativas ya implicaba una anomalía del sistema democrático venezolano.

El superbolígrafo parlamentario en el cual se ha convertido o quieren convertir ahora a la COPRE, que ha pasado de Congresillo de Cariaco a Super Congreso, porque el Congreso de Caracas es éste que está actuando en una forma tan irresponsable, tan atolondrada que está degradando su jerarquía de poder legislador, de Congreso de la República y se está convirtiendo en un Congresillo, un Congresillo de Caracas¹⁸⁶

La postura de OPINA, entonces, tanto en el Congreso como en la COPRE, fue la oposición a cualquier sistema electoral híbrido, claro está la crítica fue directamente relacionada a la propuesta nacida de la COPRE y su remozamiento en la Comisión de Política Interior presidida por David Morales Bello representante de AD.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 471

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 465.

Para este partido la representación proporcional de las minorías, pudo ser un sacrificio a costa de un sistema electoral mucho más representativo del que se venía aplicando y del que se quiso mantener.

Nos gustan las cosas puras y en ese sentido nuestro representante en la Copre ha insistido machaconamente en que nosotros lo que queremos y defendemos es la elección directa y uninominal de los representantes por los representados, así sea a costa de la representación proporcional de las minorías, así sea necesaria, como en efecto lo es, una enmienda o una reforma constitucional que derogue el imperativo del principio de la representación proporcional de las minorías y organice el país en distritos electorales dentro de los cuales la gente pueda votar de forma sencilla y los escrutinios puedan hacerse también en forma sencilla¹⁸⁷

La introducción de la tecnología, máquinas de votación, como punto de partida para darle transparencia a los sufragios y adecuar el acto de votación y escrutinio a los tiempos modernos fue materia de interés. Sin embargo, el elemento nodal de la postura de OPINA radicó en la necesidad de revisar la propuesta de un tipo de votación híbrida que basculara entre un sistema cerrado y otro aparentemente abierto.

Sin embargo, la postura del MAS, partido que en su representación tuvo al diputado Víctor Hugo De Paola, consideró que la Ley, en esencia, no era objetable. La crítica estuvo dirigida a cuestiones de forma, que irresponsablemente la Comisión de Política Interior aprobó. En ese sentido, el Partido dio el voto favorable para el ejecútase en la aprobación de la Propuesta de Ley.

La Comisión Permanente de Política Interior no hizo el esfuerzo si quiera de leer la Ley, de comparar los artículos de la Ley anterior y los del proyecto que intenta hacer modificaciones y en una simple lectura se hubieran dado cuenta, quienes dirigen la Comisión Permanente de Política Interior, de que había errores y de que debían ser corregidos para devolver el proyecto acá¹⁸⁸

Ibidem, p. 465.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 467.

La intervención del MAS, estuvo signada por un intento de descubrir quienes se habían opuesto a la reforma del sufragio en Venezuela, dado que apoyaron y dieron su voto favorable, la objeción fue directamente hacia los dos partidos hegemónicos del país, AD y COPEI. Un poco para rebatir la tesis de Canache Mata en su intervención del 7 de junio y la posible intervención del Partido Social Cristiano, de presunta filiación con AD. Cosa que por cierto no ocurrió porque éstos fueron duramente críticos con la propuesta emanada de la COPRE y más tarde remozada por la Comisión Permanente de Política Interior.

Recordemos un extraordinario discurso, como todos los suyos, del senador Rafael Caldera en el Congreso de la República cuando se cumplía el trigésimo aniversario del 23 de Enero. Un discurso sumamente conservador (...), un discurso en el cual lo esencial de él, el hilo conductor de él era “el sistema está funcionando y el sistema está funcionando bien”. Por lo tanto, no es necesario hacer cambios que pudieran poner más bien en peligro la estabilidad democrática.

Recordemos también, (...), argumentos de Gonzalo Barrios y de Luis Piñerúa Ordaz, persistente y consecuente en argumentos contra ese proceso renovador de Alfaro Ucero y las dificultades que veía para el cambio del sistema electoral venezolano, donde suponía a los venezolanos ya acostumbrados a votar de una determinada manera y las dificultades que para los venezolanos significarían hacer todo el aprendizaje de una nueva manera de votar y recordemos incluso al propio Presidente de la República, el doctor Jaime Lusinchi.

Recordemos también a Luis Herrera Campíns, (...), cuando opinó en muchas oportunidades en contra de todos estos proyectos de renovación necesarios para el país.¹⁸⁹

En definitiva, para el diputado, la sociedad fue la promotora de la reforma y no los partidos tradicionales y mayoritarios que en sus discursos se abrogaron tales prerrogativas. “...eso que popularmente, comúnmente se ha venido denominando <Cogollos>, contra ellos es que insurge una presión por parte de la sociedad civil venezolana, exigiendo cambios,

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 467.

*exigiendo la democratización de las instituciones del Estado venezolano y de los propios partidos políticos...*¹⁹⁰

Víctor Hugo de Paola, cerró su intervención destacando cuatro (4) propuestas u observaciones interesantes de la Ley en discusión. La primera fue la asignación de mayor poder de decisión al Consejo Supremo Electoral. De esta manera, pudiera corregir los excesos en las campañas electorales. El segundo punto fue el referido al recorte de las campañas electorales, allí más que una propuesta de la Ley, fue una observación a modo propio del MAS, al igual que la idea de establecer como norma las elecciones separadas y la no aplicación del sufragio nominal para el 4 de diciembre de 1988. Las razones argüidas, por De Paola, tienen que ver con asuntos de orden técnico que consideraba debió resolver el Consejo Supremo Electoral antes de su aplicación.

La segunda discusión del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio que se realizó el 9 de junio de 1988, abogó, en boca del diputado Pedro Ortega Díaz jefe de la fracción parlamentaria del PCV, por la defensa del voto uninominal porque es referencia para el sistema democrático la personalización del voto. La crítica fue directamente a la idea de establecer un sistema Uninominal distribuido en circunscripciones.

El voto uninominal tiene graves defectos y se ha aplicado en muchos países donde ha servido para acciones antidemocráticas muy serias (...), aquí en Venezuela, como si aquí dividiéramos, por ejemplo a Caracas, y se van a elegir diez diputados y los dividimos en diez circunscripciones y una circunscripción es el Country Club, con unos diez mil habitantes y otra circunscripción es Catia, con un millón de habitantes y en Catia con su millón de habitantes elige un Diputado y el Country Club con diez mil o lo que tenga de habitantes, elige igualmente un diputado¹⁹¹

Enaltece, el candidato de la hoz y el martillo, la representación proporcional que les hacía justicia a los pequeños partidos. Por lo tanto, a

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 467.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 470

diferencia de la propuesta de Olavarría, éstos consideraban que debió permanecer en la nueva Propuesta de Ley. Ortega defendía esa plusvalía de gracia electoral que le concedía el marco regulatorio de la democracia liberal burguesa.

Por su parte el Diputado César Olarte (Movimiento Electoral del Pueblo MEP), en una postura más consensuada con AD, reconoció el impulso dado por Carlos Andrés Pérez en la promoción para la discusión del Proyecto de Ley en el Congreso y, destacó que:

Hay una serie de aspectos positivos en el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio que han sido mencionados, como el aumento de Diputados y Senadores adicionales, la incorporación de elección de Alcaldes y Gobernadores en concordancia con los Proyectos de Ley del Régimen Municipal,, la eliminación del párrafo castigador a las alianzas electorales entre los partidos pequeños, la posibilidad de mecanizar el proceso de votación o de escrutinio, el acortamiento de las campañas electorales por el cual venía clamando la opinión pública venezolana¹⁹²

La fracción del MEP, además recriminó la postura de OPINA, al considerar que el Proyecto en cuestión, aunque con falencias, representaba un avance en la consecución de una democracia más representativa. Al igual que la COPRE no puede ser vista como un organismo usurpador de las funciones originarias del ente legislativo, sino como una organización consultiva de valioso aporte al debate planteado. Para este partido no hubo mayores objeciones al respecto y se mantuvieron a favor de la aprobación de la Reforma Parcial de la Ley del Sufragio.

El 15 de junio de 1988, el Diputado Abdón Vivas Terán por la fracción diputacional de Copei, realizó una intervención que sirvió como proemio a la cuestión electoral. El planteamiento rondó en torno a un tema sensible para la ciudadanía venezolana por lo recurrente que fue para el momento

¹⁹² *Ibidem*, p. 473

histórico el papel que estaban jugando los partidos políticos, no solo para finales de la década de los ochenta, sino como partes responsables en el colapso del sistema que estaba siendo sometido a revisión.

“No es extraño, dada las particulares líneas de acción que ha seguido nuestro proyecto democrático el que, justamente, una buena parte de los esfuerzos de los analistas en esta materia se dirijan a la revisión estructural de los partidos políticos. Vale decir que presentan, para el gusto de la inmensa mayoría, resabios típicos de leyes oligárquicas y de tendencias autocráticas que deben ser excluidas de las formas de organización, cada vez más abiertas y más amplias e nuestro sistema democrático. Es decir, si algún sector de la vida institucional venezolana se señala como evidentemente necesitado de un cambio estructural y de un cambio valorativo son los partidos políticos, especialmente hago referencia al papel de intérpretes de la voluntad popular de manera casi absoluta que hoy exhiben y que los ha llevado a decisiones vitales e importantes para el Estado...”¹⁹³

Crítica directa a la omnipresencia del partido, así en su concepción general, en la sociedad venezolana. La Ley Electoral que emanaría del Congreso llevaría aparejado la reforma de otro conjunto de leyes íntimamente relacionadas con el tema del sufragio.

De allí que pretendamos modificar la Ley Orgánica del Régimen Municipal, que pretendamos desarrollar el artículo 22 de la Constitución de la República que establece la posibilidad de la elección directa, universal y secreta de los Gobernadores de Estado, que estamos empeñados en un proceso de modificar la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y que, cosa de especial relevancia, estemos comenzando a discutir la modificación de la Ley de Partidos Políticos...”¹⁹⁴

Para los socialcristianos, la reforma interna de las organizaciones partidistas fue un elemento más de los cambios estructurales que en Venezuela se promovieron a partir del establecimiento de la COPRE. Mucho más democrática, más legítima y menos conducente a monopolizar el espectro político, se pudiera interpretar como si COPEI, dentro de su amplitud reformista, promovía que las organizaciones civiles

¹⁹³ *Ibidem*, p. 489

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 488

o lo que se conoce en el argot actual como la sociedad civil organizada, tuvieran cabida dentro del ámbito en el cual por tradición histórica era de exclusividad para los partidos.

El modificar, entonces, la estructura y la concepción de los partidos políticos, el papel que desempeñan en la sociedad (...) Es bueno decir, que tal vez dentro de ellas, es importante hacer una declaración explícita al surgimiento en Venezuela, a partir de los últimos tiempos, de un vasto proceso emergente de organización popular, de organización del pueblo, que se expresa en las organizaciones comunitarias, en las organizaciones de defensa del medio ambiente...¹⁹⁵

Tales organizaciones civiles, dentro del marco de la disertación del Diputado de Copei, ejercerían funciones de contralores, supervisores y administradores en los ámbitos de interés de cada asociación o grupo. La población ejerciendo funciones, más allá de esa idea laxa de democracia electoral, donde el individuo lo más cerca que está del ejercicio político es en el instante en que deposita el voto en las urnas. La Reforma Parcial, entonces, era un paso para abrir las compuertas de una democracia representativa-participativa que reclamaban los nuevos tiempos.

Porque para Copei, la estructura jurídica que soportaba el derecho al sufragio y que estaba contenida, en su génesis en las necesidades de una sociedad particular ya sea luego de 1945 o 1961 en adelante, no serían las mismas para el instante en que el Congreso debatía esa Propuesta Parcial de Reforma de Ley del Sufragio.

...el sistema electoral que consagra nuestra legislación hunde sus raíces en las necesidades de Venezuela de los años 46 y 47. (...) Es decir, para una Venezuela que estaba apenas al inicio de su vasto proceso de desarrollo, de crecimiento y de democratización. Una Venezuela que tenía una inmensa masa de analfabetos (...), una Venezuela apenas en el inicio de su desarrollo y de su integración económica, una Venezuela asolada por los grandes índices de morbilidad y de mortalidad. En fin, una Venezuela todavía en el amanecer de su modernización y que hacía perentorio que el sistema electoral que entonces diseñáramos tuviera algunas características que es bueno que conserven ellos aún en sus posteriores estadios de

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 489

desarrollo, pero que tomando en cuenta las condiciones históricas del momento eran absolutamente imprescindibles. (...)

Estamos administrando la voluntad política de los electores venezolanos con los sistemas e instrumentos que teníamos hace cuarenta y tantos años (...). Es obsoleto, es anacrónico, es periclitado.¹⁹⁶

Hasta ahora las razones expuestas por el Diputado Abdón Vivas Terán no difirieron de las causales expuestas por los miembros de todos los partidos ni de los actores fundamentales de la COPRE. El tema de una ley anacrónica que no se compaginaba con las necesidades reales de la sociedad venezolana en la década de los 80 y menos aun en el umbral de los 90, ya era cosa común. El punto real de debate fue como debió ser la tan cuestionada Ley.

Uno de los aspectos sensibles como se ha visto en las intervenciones de los voceros de OPINA, PCV y el MAS, fue el relativo a la representación proporcional de las minorías. Si en la alocución de Olavarría, éste se atrevió a jugarse tal concesión otorgada por la Constitución de la República en 1961, para garantizar la pluralidad democrática, en el caso de los demás partidos minoritarios que disertaron en la tribuna de oradores fue un punto de honor en el cual no había posibilidad de conceder alguna derogatoria. La misma línea argumentativa tuvo el partido socialcristiano, a pesar de ser una organización histórica vinculada en pactos con AD para compartir el poder, y ser la segunda fuerza electoral de Venezuela según los partidos minoritarios.

La Constitución interpretó la realidad del país al integrar en su texto la norma de representación proporcional de las minorías. Particularmente para nosotros socialcristianos que estamos andando por los vericuetos de la historia, prendados de la idea de que la democracia ha de ser más participativa, la representación proporcional de las minorías es un elemento integral, no tan solo estratégico, sino esencial de nuestras luchas populares¹⁹⁷

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 489

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 490

En definitiva, la fracción parlamentaria de Copei no apoyó la Propuesta de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio. En primera instancia consideró que era de factura del partido de Acción Democrática. Que tuvo como característica resaltante “...*un sistema de listas abiertas con votación transferible y preferencias restringidas...*”¹⁹⁸ Lo de transferible, el Diputado lo explicó muy bien al indicar que a fin de cuentas la intención subyacente fue mantener la influencia del partido en el proceso electoral, donde los votos nominales podían, e iban a ser transferidos al partido y no a la inversa.

...en el sistema que nos propone hoy la mayoría los votos que se emitirán eventualmente (...), siempre son transferibles a los partidos políticos. Los partidos no transfieren sus votos a las personas que los integran y que los representan en la lista, es unívoca la elección. La transferencia es de votos personalizados para ser incorporados a los votos de los partidos¹⁹⁹

El otro aspecto a considerar por Copei estuvo referido a la consideración de un tipo de elección que le permitía al elector la decisión de votar por lista (cerrado) o sufragar nominalmente. Viéndolo de esa manera es posible inferir que la reforma intentaba no ser tan traumática para los partidos políticos. Sin embargo, el Diputado socialcristiano denunciaba que lo debatible se circunscribía a que:

...un elector que vote por la lista del partido puede votar por los 21 integrantes que ese partido estima como sus nombres para integrar la Cámara de Diputados por el Distrito Federal, pero ocurre que si el elector decide votar por nombres ya abandona el voto por 21 y sólo vota por cuatro personas²⁰⁰

A la sazón el Diputado profiere una preocupación mayor, hasta ahora no ha sido posible encontrar una respuesta a tal condicionante. Las razones por las cuales el elector que decide no votar por lista queda constreñido a sólo votar por una fracción de los diputados que pudieron ser elegidos en

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 490

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 490

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 490

la respectiva circunscripción. La cuestión era que a fin de cuentas, la reforma pareció ir de la mano con inclinar la balanza a favor de las organizaciones partidistas. Que para el caso de Copei era perfectamente entendible su preocupación porque aunque representan el segundo partido de fuerza lectoral en el país, era claramente notorio que quien mantuvo el control administrativo gubernamental fue AD. La nueva reforma tuvo la intención de trastocarla, no solo la omnipresencia de los partidos, sino de obligar a la maquinaria de AD a medirse en elecciones populares más allá del ámbito presidencial. La apuesta estaba dada en los liderazgos regionales y locales.

Vivas Terán hace una exposición muy ilustrativa y, sin embargo, compleja de cómo funcionaría el nuevo sistema electoral, para luego concluir que la representación política en la Propuesta de la Reforma Parcial de la Ley del Sufragio tendía a beneficiar al Partido. Ahora, las razones, valdría exponerlas in extenso:

El procedimiento estriba en determinar los votos que reciben las listas de los partidos, se suman los votos que se estimen directamente por las listas más un sumando que resulta de la división entre los votos emitidos para las personas escogidas de ese partido, las cuatro o cinco opciones, divididos entre cuatro o cinco que es el número de elecciones que tiene cada elector. Ese número constituye los votos recibidos por el partido y sirve, muy importante, para adjudicar, de acuerdo al cuociente o al sistema de representación de las minorías de Dehunt, los cargos que ese partido va a obtener. El partido sabe perfectamente que debe distribuir sus cargos entre los que obtiene directamente él e indirectamente a través de las personas que hayan recibido mayor número de sufragio, como tales, como personas. De manera que se recurre a las incorporaciones de un artificio matemático que es la elaboración de lo que se denomina un cuociente electoral. El cuociente electoral se hace dividiendo el número de votos obtenidos por el partido entre las preferencias. Ese es el cuociente electoral. Y, al dividir el voto de los partidos entre ese cuociente electoral se obtienen los puestos que corresponde a las listas y el resto al margen, lo que quede, el repele, serían los que se van a adjudicar a las personas que hayan obtenido mayor número de votos como personas²⁰¹

²⁰¹ *Ibidem*, p. 491

La restricción electoral, entonces, radicó en la imposibilidad en acceder a decidir por la totalidad de los aspirantes a diputados, allí estuvo la “perversidad” del sistema que denuncia Vivas Terán. El otro aspecto fue el claro peso que tuvo el voto lista en la asignación de los cargos, porque el cuociente electoral siempre iba a resultar en beneficio del partido. El producto de toda la maraña de sumas y divisiones era para darle representación proporcional a las organizaciones políticas y no a los elegidos nominalmente. Además que:

En un universo de diez mil electores, tres mil de ellos entrenados por un partido para votar exclusivamente por su lista pueden hacer que al final, al haberse distribuido los otros siete mil votantes en un universo mucho más grande de votos de partido y de votos de personas puede resultar que el efecto perverso inducido por este sistema haga que digamos: de nueve cargos en disputa seis puedan ser obtenidos por el partido que logró unificar tres mil o cuatro mil electores a través de su mecanismo de disciplina interna²⁰²

La crítica evidente, fue contra la pretensión de AD de hacer valer su maquinaria electoral, claramente organizada a sufragar en favor de la tolda blanca, como históricamente se había manifestado. Otra de las razones de peso por las cuales Copei no le dio, en su primera discusión, el voto favorable a la Propuesta de Reforma. Eran, éstas, “manipulaciones externas” de la Ley que se quería aprobar, donde los partidos minoritarios y las organizaciones independientes y grupos de electores estarían bajo evidente desventaja con respecto a otros partidos de dilatada trayectoria y evidente base militante. AD es el ejemplo histórico de quien estaría en primacía con esta nueva Ley, con una clara experiencia electoral, capacidad de movilización nacional, una base militante educada para defender al partido, amplios recursos económicos, mayor acceso a los medios de comunicación y una clara influencia en el aparato del gobierno, las organizaciones sindicales y empresariales del país.

²⁰² *Ibídem*, p. 491

El tema de los liderazgos regionales y locales, estuvo muy cuestionado por Copei en una Propuesta de Ley que, hasta donde expuso Vivas Terán, privilegiaría y reconduciría el voto hacia los partidos. Ésta, entonces, no solventa el problema de fondo, porque la Copre, como organismo consultor fue claramente elocuente, así como los actores sociales de diversos ámbitos, al expresar su malestar y necesaria reforma en la vida política en torno a la influencia de los partidos políticos. Eso que se ha dado en llamar la “partidocracia”. Especie de metástasis partidistas que toma el control de todas las instituciones del Estado generando perversiones tales como la adscripción política en el desempeño de funciones en detrimento del desempeño profesional, por tocar alguno de los casos.

Quizá esa idea de “perversión” que se hizo valer en el proyecto de Ley que se discutió en las Cámaras del Congreso donde un partido a través de su mayoría parlamentaria modifica y aprueba la propuesta a discutir. Quizá esas fueron las preocupaciones de fondo de Copei, que como segundo partido histórico y de masas le interesaba aminorar la influencia de AD en el ámbito político. El talante de la gravedad de la denuncia de los socialcristianos se traducía en que el voto nominal era una especie de espejismo otorgado legalmente, una aparente progresión democrática, pero en definitiva las condiciones se mantenían intactas. AD había hecho una Ley a su medida.

Es obvio que al analizar este asunto se podría pensar en un ejemplo muy concreto en el caso de candidatos a ser elegidos que obtengan una altísima votación uninominal pero que no puedan resultar adjudicados en sus posiciones porque un partido político obtuvo menos votos pero, presumiblemente, los primeros de la lista estaban respaldados por los votos de ese partido. O sea, podría darse el caso insólito de que los ciudadanos votados preferencialmente en altas cantidades no salgan electos, en tanto en cuanto ciudadanos que no fueron votados, a lo mejor no obtuvieron si quiera un voto nominal, pero estando en el primero, en el segundo, tercer

lugar de la lista de un partido salgan directamente al Cuerpo colegiado de que se trata²⁰³

La postura de Ospina fue dirigida a tres cuestiones fundamentales: primero, el tema de la participación que debían tener los partidos minoritarios en el ente regulador, en este caso se refirieron al Consejo Supremo Electoral; segundo, la idea de que la Propuesta de Ley representa los intereses del binomio del poder en las figuras de AD y Copei y; tercero, el perfil del candidato, para esta organización se debió aclarar las condiciones que debió reunir el postulante al curul en el Congreso, específicamente a los senadores que es donde Ospina centró su debate.

Amado Cornielles abre la sesión del 21 de junio denunciando la Propuesta de Ley como una “Coprenada”, una especie de golpe de timón del Órgano asesor en materia de reforma del Estado, muy similar a la fracción parlamentaria de Ospina que en boca de Jorge Olavarría tildó de “Congresillo de Caracas” a la Copre. Además, de acusarla de usurpadora de funciones que legítimamente le correspondían al Congreso. En esa tónica se inicia el derecho de palabra en el Parlamento.

Ospina consideró que la reforma no era tal en la medida en que no tocaba los aspectos fundamentales que hacían cuestionables la Ley. Estuvo claro que la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado instalada en 1984, diciembre para ser más exactos, fue una especie de válvula de escape ante la tensión social denunciada por diversos actores sociales en el país. El bipartidismo exacerbado, la influencia de éste en la toma de decisiones, la exclusión de ciertos sectores, las restricciones que presentaba la Ley del Sufragio, entre otros. Por ello, para Cornielles, la reforma tuvo que abarcar aspectos estructurales donde la extensión democrática no solo figurara para los ciudadanos, sino para las mismas

²⁰³ *Ibidem*, p. 491

organizaciones. Éstas deberían tener mayor participación en los órganos representativos del Estado y no como históricamente estuvo y estaba ocurriendo para el momento en que éste representante diputacional ejercía su derecho de palabra.

...cosa que sería muy importante es que en el Consejo Supremo Electoral estuvieran representados los seis principales partidos y se les diera a tres independientes también el derecho a representación y no a cuatro (...)

En obsequio al pluralismo democrático y a la justicia es saludable que se le dé a todos los partidos que tengan representación en el Congreso de la República el derecho de estar representados en el Consejo Supremo Electoral, por lo menos con derecho a voz, porque no se concibe que un partido político concurra a unas elecciones sin tener siquiera el derecho de vista en ese proceso electoral...²⁰⁴

La cuestión era que AD y Copei gozaron del privilegio de tener participación en la representación en el Consejo Supremo Electoral (CSE), por ser partidos mayoritarios. El otro problema, en la opinión de Cornielles, era que los dos independientes, de los cuatro permitidos, tuvieron en algunas ocasiones simpatías tanto por Copei o por AD. Por ello, era necesario que la Propuesta de Reforma Parcial también abarcara los aspectos aludidos y las organizaciones minoritarias tuvieran una participación real y efectiva destrabando esa estructura rígidamente bipartidista.

El segundo punto, fue una inquietud común en, no solo los aspirantes de la Reforma del Sufragio, sino en la comunidad nacional que clamaba por un cambio de rumbo en la generalidad de cómo se venía administrando el Estado. Ospina fue un partido que tendría, entonces, las mismas inquietudes. El temor y deseo de contener la influencia partidista hizo ver en la Propuesta de Ley indicios de querer, el binomio AD-Copei, mantener la influencia en el aparato de gobierno y, en ámbito electoral era fundamental para éstos.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 502

...la Ley electoral venezolana está hecha para mantener el bipartidismo, para mantener el PRI de Venezuela, con dos alas, con dos tendencias o como quiera llamársele. Porque no se imaginen, ciudadano presidente, ciudadanos diputados, que esa guerra y que esa continua lucha que mantiene entre sí los adecos y los copeyanos durante los procesos electorales en el fondo no persiguen otra cosa sino mantener en el espíritu del elector una especie de lucha para que el pueblo tenga la impresión de que existe un propósito de cambio, pero la realidad es que una vez pasadas las elecciones el status sigue igual...²⁰⁵

Aunque Copei le haya antecedido con una crítica feroz al Proyecto de Reforma y, aunque haya sido negado el voto por parte de la representación socialcristiana, la desconfianza hacia ésta y AD era vehemente. Habría que entenderla desde la óptica de un proceso histórico donde estos dos grandes partidos mostraron algunas afinidades en alianzas políticas que contravenían los argumentos políticos de ésta y otras organizaciones minoritarias.

El tercer punto en discusión, era la idea de necesariamente precisar las características o perfil que debía reunir un candidato al senado. Porque si la Ley refrendaba los liderazgos regionales, tal como se había querido propiciar, entonces se tuvo que afinar los detalles en el Proyecto en torno al aspecto aludido. Se presenta, in extenso, el argumento del Diputado:

...si se quiere hacer una reforma, por qué no se comenzó, por lo menos, en establecer en este Proyecto de Ley que las elecciones para senadores se hicieran uninominales garantizando la representación proporcional de las minorías, al mismo tiempo, debe dejarse expreso que para ser senador de un Estado se requiere haber vivido, por lo menos los últimos diez años en él para frenar una serie de personas que están a la caza de una senaduría y muchas veces ni siquiera han pisado el Estado que aspiran representar. Considero que debemos traer al Senado de la República hombres que trabajen, que vivan y que sientan al Estado que representen y no que por motivos políticos se les dé una senaduría a un ciudadano única y exclusivamente para poder satisfacer los intereses oligárquicos²⁰⁶

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 502

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 501

La característica común en la representación regional y en el Congreso era tener personas vinculadas a lealtades partidistas y no con afinidad por el Estado al cual estaban postulados. Ese punto era fundamental para entender la vocación de individuos que tuvieron sobre sus espaldas el peso de expresar la voluntad de las regiones y localidades del país, más aun, que pudieran entender y procesar con pertinencia las necesidades, prioridades y potencialidades del terruño al cual se debían. Era un problema realmente de representación.

A pesar de las observaciones que hizo Amado Cornielles a la Propuesta de Ley, en nombre del partido Ospina, consideraron prudente dar su voto a favor en la primera discusión.

Guillermo García Ponce, emblemático militante del Partido Comunista de Venezuela, en la sesión del Congreso del día 21 de junio de 1988, consideró oportuno debatir la idea de una Ley que ha sido desde 1961, tradicionalmente tendiente a privilegiar a los partidos mayoritarios en detrimento de los pequeños partidos que conformaron el espectro político de la Venezuela del momento. La crítica, que complementa inquietudes que ya habían sido expuestas por el representante de Unión Republicana Democrática, hizo notar que una de las falencias que se observó en el proceso histórico y en la Propuesta de Ley es la prerrogativa de financiamiento de la cual gozaban los partidos “hegemónicos”, a saber AD y Copei.

¿Por qué tienen que darse más recursos económicos a un partido que a otro? Esta no es igualdad ante la Ley. ¿Por qué a las minorías se les niega incluso ante el representante con voz en el Consejo Supremo Electoral y se le niega el acceso a los medios de comunicación? El acceso a los medios de comunicación está reservado a los candidatos presidenciales que tienen representantes en el Consejo Supremo Electoral. El financiamiento está reservado a los partidos que obtienen el cinco o diez por ciento; la representación en el Consejo Supremo Electoral está asegurada también para los que cumplan determinados porcentajes de votación. De manera

que la Ley Orgánica del Sufragio rompe con lo establecido en el texto constitucional sobre la igualdad de los partidos ante la Ley²⁰⁷

Con respecto al tema de los recursos, estaba garantizado un mayor aporte de financiamiento a las organizaciones que tuvieran mayor porcentaje de votos, porque evidentemente se infería que debían soportar una mayor base de militancia. Además que todo partido que estuviera por debajo del 5% del apoyo electoral el Consejo Supremo Electoral lo excluía del financiamiento, esto para el PCV era muy perjudicial porque a través de los procesos comiciales había ido perdiendo fuerza en los conteos de las urnas. El mismo García Ponce lo expone en su intervención, *“Por ejemplo: en 1958, el Partido Comunista de Venezuela obtiene el 6,23%; en el 68, el 2,57%; en el 78 el 1,04%; y en el 83 el 1,75%...”*²⁰⁸ Era notorio que la Ley actual los afectaba directamente.

Con respecto a este particular, vale la pena mencionar la intervención de Alirio Pérez Román por el partido URD. La cuestión del financiamiento, también para éste, debió revisarse en función no de equiparar la asignación otorgada por funcionamiento a cada uno de los partidos políticos, porque claramente había diferencias sustanciales que ameritaban mayor aporte para unos que para otros. El punto era, según URD, que la Ley tenía que ser cónsona con propiciar la igualdad de recursos en el ámbito de las campañas electorales. Porque allí la Ley no tenían argumentos para privilegiar a alguna organización.

Creemos que el financiamiento que se hace a través del Consejo Supremo Electoral a los partidos políticos debe ser un financiamiento diferencial, uno, primero, que se corresponda a la proporcionalidad que se obtenga en las elecciones, en cuyo caso, los partidos políticos que obtengan una mayoría de votos determinada, lógicamente tendrá un financiamiento para su funcionamiento superior al de los partidos que tengan menos votos, es decir, un financiamiento funcional proporcional al número de votos que se obtenga en las elecciones; pero el otro financiamiento es el de las campañas electorales. Aquí consideramos que el financiamiento tiene que

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 508

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 508

ser igualitario, porque por allí debe comenzar el tratamiento igualitario frente a un proceso electoral de todos los partidos políticos que tengan carácter nacional.²⁰⁹

Lo propio hizo el diputado Reinaldo Cervini (URD), aunque con el prefacio del espaldarazo a la Propuesta de Ley. La condición de los partidos minoritarios y la falta de un financiamiento que pueda darles las posibilidades de movilizar una propaganda a la par de los mayoritarios son un elemento de sustancial de debate y una deuda que presentaría esta Propuesta de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio.

La participación de los partidos minoritarios a través de los medios de comunicación que prácticamente es nula o están sujetos a una especie de tercera u cuarta categoría y resulta inaudito que a estas alturas el Conejo Supremo Electoral carezca de maquinarias para controlar el sistema electoral²¹⁰

Como se mencionó anteriormente, en este particular el PCV mantuvo una posición más radical en el sentido que la Constitución promovía y garantizaba la igualdad y, la Ley, en cuanto al financiamiento de los partidos, atentaba contra ella. El acceso a los medios de comunicación, limitado para los partidos minoritarios también conspiraba en privilegiar la propaganda electoral a favor de las grandes organizaciones. *“¿Qué importancia tiene, señores diputados, que se consagre en el proyecto de Ley de Reforma el voto nominal para votar por cuatro o cinco candidatos, si las minorías no tienen acceso a la televisión ni a los medios de comunicación?”*²¹¹ Añádasele a esto la petición de ser partícipes en el Consejo Supremo Electoral, del cual estarían marginados según García Ponce. Aunque la Ley establecía el derecho de postular candidatos, surgía la pregunta del banco de los comunistas, ¿con qué recursos promover candidaturas en el ámbito nacional.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 507

²¹⁰ *Ibidem*, p. 509

²¹¹ *Ibidem*, p. 509

¿Cómo se convierte una minoría en mayoría? ¿Cómo? Con todas las trabas, los impedimentos que existen para las minorías. ¿Cómo puedo aspirar yo como minoría a llevar mi mensaje al elector si no tengo acceso a los medios de comunicación, si no tengo posibilidad de financiamiento como tienen los partidos hegemónicos? Evidentemente se nos niega, se nos bloquea la posibilidad de hacer cambios a través de la Ley del Sufragio²¹²

Ante tal cuestionamiento el PCV asume una postura contraria a la aprobación de la Reforma Parcial de la Ley del Sufragio. *“Voy a votar en contra de la reforma que se ha propuesto porque me parece que es una aberración, una distorsión de los derechos democráticos del ejercicio de la soberanía por parte del pueblo”*²¹³

El 22 de junio se procedió a votar en primera discusión el Proyecto de Reforma Parcial, tal como se podía evidenciar en las diversas intervenciones de los diputados representantes de cada una de las fracciones partidistas, el resultado fue favorable. Ahora tocaría a la Comisión Permanente de Política Interior reunirse con los representantes de los partidos, la Copre y técnicos del Consejo Supremo Electoral para corregir, revisar las observaciones surgidas en el trájín de las discusiones.

El 9 de agosto de 1988, el Congreso de la República de Venezuela se dispuso a discurrir en su segunda discusión el Proyecto de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio. La sesión transcurrió entre los linderos de los aspectos anteriormente polémicos y la aprobación o negativa del nuevo marco legal antes mencionado.

La presentación del informe que dio inicio a la segunda discusión, presentado por la Comisión Permanente de Política Interior señaló que las objeciones al sistema electoral propuesto se subsanaron en las reuniones precedentes a la primera discusión:

²¹² *Ibidem*, p. 509

²¹³ Guillermo García Ponce. 21 de junio de 1988. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Tomo XVIII, Volumen II, marzo 1988, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, p. 509

...se llegaron a varios acuerdos respecto de los Proyectos de Leyes a aprobarse en el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la República, todos relacionados con reformas al sistema político venezolano. Ese documento se concretó en un documento-comunicado de la Comisión Bicameral del Congreso suscrito por el Presidente y Vicepresidente del Congreso y de los jefes de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Democrática, Copei, Movimiento al Socialismo, Unión Republicana Democrática y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, en fecha del 27 de julio de 1988²¹⁴

Ahora, ¿cómo queda esa Ley luego de la extensa diatriba presentaba en su primera discusión? Los puntos neurálgicos dieron como resultados las modificaciones con respecto a la duración de las campañas electorales que como muy bien sabemos fue una demanda de algunas fracciones parlamentarias, aunado a una revisión del financiamiento a los partidos políticos. Esta última, en palabras de la Comisión Permanente de Política Interior, quedó “flexibilizada”. Inferimos que la regla del 5%, como mínimo para gozar del aporte del Consejo Supremo Electoral, podía ser considerada por el ente rector. Otro punto tomado en consideración fue la posibilidad de darle poder sancionador al CSE, de esta manera se le otorgó mayor autoridad al árbitro electoral para ajustar a derecho a las organizaciones partidistas. El aumento de diputados a favor de los partidos minoritarios y la eliminación del artículo 17 que penalizaba con desconocer los votos a partir de coaliciones específicas. A grandes rasgos así quedó la Propuesta de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio luego de la aprobación del debate inicial.

Ahora lo que no se aprobó fue la forma en cómo se iban a elegir las autoridades, la polémica de una elecciones híbridas, nominales y de lista, dio al traste con la posibilidad de montar un sufragio en diciembre del año 1988. Las divergencias entre las bancadas que apoyaron y propiciaron esta forma mixta y las que consideraban que ésta representaba, en esencia, las formas tradicionales de elegir a los candidatos dándole mayor peso a los partidos, frenaron la posibilidad de incluir la propuesta en la

²¹⁴ *Ibidem*, p. 437.

nueva Ley. Queda entonces, para aquellos que aspiraban un cambio, una discusión con respecto a este tema que se daría 60 días después de la instalación del nuevo Congreso el 23 de enero de 1989. Vale la pena mencionar que el diputado Pedro Ortega Díaz, en representación del PCV, dejó claro su negativa de firmar un acuerdo en pro de postergar la forma de elección, en las funciones del nuevo Congreso de la República. Éste no consideraba que las *“...reformas que se están haciendo corrigen lo esencial del sistema electoral actual. El fondo del deterioro del sistema electoral actual está en el privilegio que concede al bipartidismo que hace prácticamente imposible alcanzarlos o derrotarlos...”*²¹⁵ Para Luis Corona la decisión de postergar el nuevo modelo de elecciones mixtas respondía a una componenda entre Copei y AD para mantener el estatus quo que imperaba desde el Pacto de Punto Fijo.

Guillermo García Ponce, a la sazón, diputado por la fracción del PCV diría en su intervención que la Comisión de Política Interior no resolvió, en su mayoría, las demandas, incoherencias, falencias y/o sugerencias en su primera discusión en el seno de la Cámara de Diputados.

Habría que agregar que la mayoría de las proposiciones que hicimos los partidos pequeños, no para cambiar el fondo del sistema electoral, sino para hacer algunas pequeñas mejoras, fueron la mayoría rechazadas. Quiero recordar las proposiciones que hicimos para que el número de votos que costaba un Diputado a cada partido fuera el mismo (...) Esa proposición con los artículos redactados y corregidos y debidamente insertos en el Proyecto de Ley fueron rechazados por la mayoría. El problema del financiamiento fue rechazado por la mayoría; la presencia de los pequeños partidos en el Consejo Supremo Electoral fue rechazado por la mayoría; el problema de considerar la unidad a las fracciones superiores al 80 por ciento fue rechazado por la mayoría

En definitiva, la Propuesta de Reforma Parcial de la Ley del Sufragio sufrió algunas modificaciones surgidas de los planteamientos de los partidos minoritarios, como aquello de mantener el artículo 91 referido a la posibilidad o no de separar las elecciones de Presidente, Senadores, Diputados y Alcaldes. Al igual que el incremento de los Diputados

²¹⁵ *Ibídem*, p. 874.

suplementes, de dos a tres. Sin embargo, la imposibilidad de un acuerdo entre las fracciones parlamentarias representativas de los partidos políticos negó la aprobación de unas elecciones mixtas, tal cual como se planteó en el Proyecto de Reforma Parcial y, como se había mencionado líneas arriba, le delegó la responsabilidad al nuevo Congreso que se instalaría entre febrero y marzo del año 1989. La preocupación para algunos partidos era que el diferimiento implicaba que la reforma del sufragio, en esencia, se iba a patentizar en el ejercicio electoral del año 1994 y las demandas de la sociedad se estarían aplazando contribuyendo a mayor tensión social.

Lo anteriormente dicho, líneas arriba, propició la gestación en la opinión pública nacional de la gestación de un sentimiento a favor de la antipolítica muy marcado en la década de los 90 y que rindió sus frutos cuando, proyectándonos en el tiempo fuera de los linderos de la investigación planteada, observamos una tendencia a desconocer la democracia liberal de partidos políticos y la estructuración de una suerte de personalismo o mejor, de partidos emergentes nucleados en personalidades políticas de ropaje mesiánico, primero con Caldera y luego Hugo Chávez.

CONCLUSIONES GENERALES

Luego de la revisión de algunas fuentes especializadas, es posible tener un panorama sucinto sobre las condiciones en las cuales fue tratada la reforma del Estado en Venezuela durante el periodo que abarca desde 1958 hasta, por lo menos en nuestro caso, la constitución de la COPRE, diciembre de 1984 y sus primeros intentos de vincularse al aparato del Estado haciéndose ley, febrero-abril 1988.

En el compendio de las investigaciones arriba expuestas, es común la idea de la necesidad de una reforma producto del agotamiento del sistema liberal de partidos que se instaura definitivamente en Venezuela a partir de la huída de Marcos Evangelista Pérez Jiménez, enero 1958. Estas impresiones fueron ubicadas dentro del marco de la intelectualidad y los actores políticos muy cercanos a las ideas del materialismo histórico. Por cierto son las que más abundan. Entre ellos, un alto porcentaje provenientes del CENDES.

Sin embargo, esa característica común no implicó una postura monolítica en cuanto a las sugerencias para la reforma. Ni mucho menos, la interpretación de la sociedad estuvo marcada por una línea doctrinal emanada de algún organismo partidista. Se abordó la interpretación bajo esquemas del método marxista y arrojó diversas conclusiones sobre las causales y características históricas del momento.

El proceso de reformas llevadas a cabo en Venezuela en la era democrática hay que entenderlo como el vehículo para hacer mucho más efectivo al modelo del sistema de partidos que verá luz luego de la huida de Marcos Evangelista Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958. En la medida que la democracia se fue asentando, fueron surgiendo anomalías que desde el mismo Estado se intentó corregir o, por lo menos ampliar elementos normativos institucionales que en su origen no estuvieron a la

vista de los demócratas venezolanos. Así, podemos entender el establecimiento de la Comisión de Administración Pública, La Comisión de Reforma de Administración Pública e indudablemente, el proyecto de reforma más amplio llevado hasta ahora como lo fue la COPRE. De igual manera, hubo una amplia participación de los sectores intelectuales, en su mayoría aglutinados en la oposición de la bancada de la izquierda venezolana y, los actores sociales adscritos a las fuerzas grupales sindicales, empresariales, educativas, políticas entre otras.

Como se menciona líneas arriba, con Betancourt a la cabeza (1959), se reinicia en Venezuela el tránsito hacia la consolidación de la democracia, anclado en el marco regulatorio refrendado en el año de 1961, la constitución claro está. No solo la Carta Magna sino una suerte de pactos con las élites políticas, obreras, empresariales y religiosas. Y, en la medida, por lo menos esa era la procura, que el nuevo Estado hubiese logrado sortear los obstáculos impuestos de las pretensiones castrenses en el tutelaje político, las disidencias de los sectores radicales de izquierda, la emergencia económica y la fragilidad institucional. Entonces, hubiesen podido acelerar la construcción de una base democrática regulada por la participación popular en la elección de los representantes en todas las escalas de la administración territorial. Tal imposibilidad implicó, que las críticas hacia el Estado democrático de derecho fundado con la Constitución de 1961, fuera objeto de revisión desde los ámbitos políticos, económicos, sociales, jurídicos, educativos, entre otros. Es allí donde se justifica las reformas iniciadas y propuestas.

Así, las demandas reformistas a partir de la era democrática estuvieron signadas por el cuestionamiento sobre el funcionamiento del Estado, pasó inexorablemente por el tema de los partidos políticos, porque fueron quienes asumieron a través de sus representantes la conducción del gobierno y, las características de la estructuración de la democracia venezolana los tuvieron como piedra angular. Así, la revisión de los

demandantes de la reforma del Estado, plantearon como eje transversal la necesidad de cuestionar y limitar la presencia de las organizaciones partidistas. La cual, solo era posible en la medida que el modelo de representación política fuese cada vez más democrático.

De esta manera, hay que entender que aunque las sucesivas reformas plantean temas referentes a la administración pública, jurídica, política, económica, entre otras. El meollo central pasa por tener claro que el cuestionamiento es al modelo y, por ende, a los actores que asumen las veces de gobierno. Dentro de una democracia que no había tenido oportunidad de hacerse, por lo menos en sus formas de participación de la sociedad en pleno, en la elección de sus representantes más allá de la primera magistratura y el Congreso de la República. Quizá vale la pena rescatar esa denuncia obcecada de los sectores de izquierda en sus representantes intelectuales o en organizaciones de investigación social como el CENDES. Quienes, además habían saltado de la lucha clandestina para ahora ser parte del modelo liberal burgués. Desde allí, hacer las propuestas pertinentes para propiciar la legitimidad del voto en la figura de los gobernadores y alcaldes, medio que podía viabilizar el acceso a la administración, inicialmente local y regional.

Entonces, las décadas de los sesenta y setenta resumen, desde los actores foráneos a la administración, las inquietudes, cuestionamientos y sugerencias sobre la viabilidad del modelo de Estado y sus instituciones. Pudiéramos resumirlo así: El sistema democrático burgués fomenta la exclusión social, está anclado en una forma económica altamente dependiente y rentística del petróleo, hubo una suerte de perversión política al sumir los partidos una influencia notable en las decisiones del aparato del Estado.

La idea generalizada que cundió, era la excesiva partidización de la democracia venezolana. Hubo una creencia sostenida de que los partidos políticos tenían una considerable responsabilidad en la crisis del modelo democrático imperante para el momento de la constitución de la COPRE. Por ello, la comunidad nacional en pleno, porque no fue posible excluir a las organizaciones partidistas, quienes en un acto de contrición dejaron registrada su mea culpa y propuestas reformistas para la COPRE, formalizaron en sus expectativas de cambios la necesaria delimitación de éstos organismos. Más aun, los grupos económicos promovieron la ampliación de la participación política, como mediadores entre el poder y la sociedad, a las asociaciones civiles. Ello, con la finalidad de debilitar el monopolio que se habían forjado los partidos políticos como representantes exclusivos del pueblo.

La necesaria descentralización y desconcentración del poder fue un tema común en los preocupados y ocupados por la reforma. Las propuestas se caracterizaron por ser muy diversas. La descentralización entendida como el otorgamiento de facultades a las regiones para administrar sus recursos, pero también como una forma de desconcentrar el poder en manos del aparato y estatal y darle facultades de acción al sector privado, quizá esta fue línea más radical dentro de un Estado tradicionalmente interventor. Con respecto a la desconcentración, se pretendió la presencia del poder ejecutivo de una forma menos centralizada administrativamente, donde éste pudiera atender las demandas de la población de manera eficiente y eficaz.

Con el último punto arriba mencionado, entramos en las propuestas de reforma administrativa, que como se pudo observar, fue una preocupación constante para la Venezuela de régimen democrático. La organización de un Estado que atendiera a las nuevas políticas del sistema que se estaba implantando hizo necesaria la constitución de un organismo encargado, por un lado de los aspectos del desarrollo económico y social, allí nació

CORDIPLAN y; por el otro lado, la reforma administrativa a cargo de la Comisión de Administración Pública (CAP). Que posteriormente muta, bajo el ejercicio presidencial de Carlos Andrés Pérez 1974-1978, a la Comisión de Reforma Institucional de Administración Pública (CRIAP). En ambas comisiones, las funciones eran atinentes a estructurar a los organismos públicos para adecuarse a la realidad social del momento, atender las demandas de un Estado más eficiente, eficaz, menos burocrático y más democrático. Con la constitución de la COPRE, diciembre 1984, las necesarias reformas se extendieron a fronteras que trascendieron los linderos de la administración pública y entendieron una reforma integral del aparato estatal.

Y, efectivamente las reformas administrativas dirigidas desde el Estado, CAP, CRIAP y Cordiplan. Fueron, en esencia proactivos, tanto la Coordinación de Planificación, como la CAP, vieron luz en un momento en que se hacía pertinente darle orientación al naciente modelo democrático venezolano. En el caso la Ley de Carrera de Administración Pública fue la máxima expresión de racionalización del Estado. Con respecto a Cordiplan, la planificación estratégica fue en consonancia con un proyecto de país, por lo menos en este caso, que ya estaba en mentes de la nueva dirigencia nacional. En resumen: La primera inherente a estructurar un plan económico social, en el cual CORDIPLAN fue el organismo encargado para tal acometida y; por el otro, lo atinente a la administración pública, acá será la Comisión de Administración Pública (CAP), quien tendrá ese encargo.

Por último, un tema espinoso, la reforma electoral. Para la década de los 80 del siglo XX, la democracia venezolana estaba pidiendo renovarse, los pactos constitutivos emblemáticos en el inicio de la democracia habían caducado. El acceso al poder, luego del fortalecimiento de Acción Democrática y COPEI, como maquinarias electorales nacionales, se hizo cuesta arriba para las pequeñas y nuevas organizaciones políticas. Por

ello, el impulso de la reforma electoral, la ampliación de la elección popular, universal y secreta a las gobernaciones, la creación de alcaldías y redimensión de los municipios con la consabida elección universal para ambos.

Visto así, este fue el panorama en síntesis del abordaje de la reforma en Venezuela antes y durante la Constitución de la Comisión de Reforma Presidencial. La deuda pendiente, es con los partidos políticos en el momento crucial de hacer de estas sugerencia, leyes. El Congreso de la República a través de la participación oficial de los partidos nos puede arrojar luces de los argumentos reales, y las razones por las cuales se le dio o no el visto bueno a algunas reformas y permitirnos la comparación con sus pronunciamientos a priori.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

- **Fuentes Oficiales**

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA,
Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Tomo XVIII, Volumen I,
marzo 1988, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA,
Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Tomo XVIII, Volumen II,
julio 1988, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),
Propuestas para las Reformas Políticas Inmediatas. Caracas, Ediciones
de la COPRE, 1986.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),
La Descentralización una Oportunidad para la Democracia. Caracas,
COPRE, 1989.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),
Una Política Social para la Afirmación de la Democracia. Caracas,
Ediciones de la COPRE, 1989.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),
Fortalecimiento del Estado de Derecho. Caracas, Comisión Presidencial
para la Reforma del Estado (COPRE), Volumen 5, 1990.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE),
Reformas inmediatas del Poder judicial. Caracas, Cuadernos para la
Discusión, Nº 5, 1987.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Tomo XVIII, Volumen I, marzo 1988, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela.

- **Fuentes Testimoniales**

ARTEAGA SÁNCHEZ, Alberto; PÉREZ PERDOMO, Rafael; PÉREZ MORA, Héctor e IRRIBARREN MONTEVERDE, Henrique,
El Juicio político al Presidente Carlos Andrés Pérez: Escritos y Alegatos Jurídicos en el Sumario. Solicitud ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La acción de Amparo y Nulidad por la Declaración de Vacante Absoluta. Caracas, Centauro, José Agustín Catalá, Editor, 1995.

BLANCO MUÑOZ, Agustín,
Sigo Acusando: Habla Carlos Andrés Pérez el Defenestrado. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Fundación Cátedra Pío Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual, Testimonios Violentos, 22, 2010, pp. 680.

HERNÁNDEZ, Ramón y GIUSTI, Roberto,
Carlos Andrés Pérez: Memorias Proscritas. Caracas, Los Libros de El Nacional, Fuera de Serie, 2006.

OJEDA, William,
Las Verdades del 27 de Noviembre. Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1993.

RIVERO, Mirtha,
La Rebelión de los Náufragos. Caracas, Editorial Alfa, Colección Hogueras, 52, 2010.

PÉREZ, Carlos Andrés,
Información para la Libertad. Caracas, Oficina Central de Información, 1976.

RONDÓN, Daynir
CAP: Auge y Caída. Segundo mandato (1989-1993). Caracas, Libros Marcados, 2013.

SILVA GUILLEN, Alberto,
Testimonios del Siglo XX. Caracas, Contraloría General de la República, Editorial José Agustín Catalá, 1999.

ZULUETA, Rosa María,
Blanquita a Corazón Abierto: La Venezolana que Defendió la Dignidad de La Casona. Caracas, Libros Marcados, 2009.

FUENTES BIBLIOHEMEROGRÁFICAS

AGUIAR, Asdrúbal,
De la Revolución Restauradora a la Revolución Bolivariana: La Historia, Los Ejes Dominantes, Los personajes. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello; El Universal, 2010.

ÁLVAREZ, A.
El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones, Caracas, IEP-UCV, 1996.

ARRÁIZ LUCCA, Rafael,
Venezuela: 1830 a Nuestros Días. Breve Historia Política. 2 reimpressiones. Caracas, Editorial Alfa, 2008.

ATENCIO, Heraclio (coordinador),
Tierra Nuestra. Caracas, Fundación Venezuela Positiva, 2009, 2 vol.

BATTAGLINI, Oscar. El Betancourismo 1945-1948: rentismo petrolero, populismo y golpe de Estado. Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana, 2008.

BLANCO MUÑOZ, Agustín,
De Gómez a Lusinchi: La Misma Libertad. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cátedra Pío Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual, 1988.

BREWER CARÍAS, A.
La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-1971). Caracas, República de Venezuela. Presidencia de la República, Comisión de Administración Pública, 1971.

BRICEÑO LEÓN, Roberto,

“Dos Décadas de Violencia en Venezuela”. En. Atencio, Heraclio (Coordinador). *Violencia, criminalidad y terrorismo*. Caracas, Fundación Venezuela Positiva, 2005.

CADI, Martin,
El Juicio a CAP: ¿Inocente o Culpable? Caracas, Arte Fotolitográfico, 1996.

CÁRDENAS, Rodolfo José,
La República Civil: Cuarta República 1958-1998. Caracas, José Agustín Catalá, Ediciones Centauro, 2002, 2 v.

CARRERA DAMAS, Germán,
Historia de la Historiografía Venezolana. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, Tomo I, 1996.

CENDES. Serie Temas para la discusión acerca de la reforma del Estado. Nº 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, 1988.

CHUMACEIRO, Irma,
Léxico e Ideología: “El 27 de Febrero de 1989 en el Discurso de Dos Políticos Venezolanos”. En: *Akados* (32). Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Comisión de Estudios de Postgrado, s.f.

CONSALVI, Simón Alberto. *Auge y Caída de Rómulo Gallegos*. Caracas, Monte Ávila Editores, 1991.

DELGADO, María de Lourdes,
Resumen durante el período de Carlos Andrés Pérez: Posición editorial y Publicidad. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1980.

MAZA ZAVALA, D.F. y MALAVÉ MATA, H.
Venezuela Dominación y Disidencia. México, Editorial Nuestro Tiempo, Pensamiento Político Latinoamericano, 1980.

ECARRI BOLÍVAR, Antonio,
Socialdemócratas vs Comunistas: Historia de una Controversia Venezolana. Caracas, Los Libros de El Nacional, 2011.

ESCALANTE, Ricardo,
De la Caída de Pérez a la del Banco Latino: Temores e Intereses de Ramón Jota. Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1994.

FIGUEROA IBARRA, Carlos y IÑIGO BARRERA, Nicolás.
"Reflexiones para una Definición de Historia Reciente". En: Margarita López, Carlos Figueroa y Beatriz Rajland (Editores). *Temas y Procesos de la Historia Reciente de América Latina*. Santiago de Chile, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, ARCIS, CLACSO, 2012.

GÓMEZ CALCAÑO, Luis y LÓPEZ MAYA, Margarita.
El Tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988). Caracas, Centro Nacional de Desarrollo, APUCV, Colección Agustín Silva Michelena.

GÓMEZ CALCAÑO, L., LÓPEZ MAYA, M. y MAINGÓN, T.
De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo Y Hegemonía en Venezuela (1958-1985). Caracas, Fondo editorial Acta Científica Venezolana, 1989.

GUZMÁN PÉREZ, J. Eduardo. Isaías Medina Angarita. Democracia y Negación." Historia contemporánea de Venezuela". Caracas, Editado por ESPASANDE, 1985.

IRWIN, Domingo. "El Control Civil y la Democracia (Conceptos básicos)". En: Militares y Sociedad en Venezuela. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 20003.

HERNÁNDEZ, Ramón,
Carlos Andrés Pérez, 1922-2010. Caracas, El Nacional, Bancaribe, 2012.

LEIZAOLA, Zuriñe y LAS HERAS, Estibaliz,
El Discurso Político Venezolano en el Siglo XX: Una Revisión desde Cipriano Castro hasta Jaime Lusinchi. Caracas, Fundación Carlos Eduardo Farías, 1996.

LOVERA DE SOLA, Roberto J,
Crónica sobre los presidentes de Venezuela: de Cristóbal Hurtado de Mendoza (1811) a Carlos Andrés Pérez (1989). Caracas, RJLDS Editor, 1993.

MALAYER, Manuel,
Golpistas sin Gloria: a veinte años del 4 de febrero de 1992. Caracas, Actualidad y Política, serie Ensayo, 2012.

MESSORI, Cesar,
CAP sigue Caminando. Caracas, Oficina Central de Información, 1976.

Mikel de Viana. Ficción de Modernidad.

MORENO PÉREZ, Amado,
Neoliberalismo y Conflictos Sociales en Venezuela, 1989-1993. Mérida,
Universidad de Los Andes, Ponencia s.f.

MORILLO, A.
*La Corrupción: ¿problema social y/o político? Revista Venezolana de
Ciencia Política*. Nº 36. Julio-Diciembre, 2009.

Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos
Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. Caracas, Año
XVIII, números 2/3, Abril-Septiembre 1995 (68-69).

OCHOA HENRÍQUEZ, H.
*La reforma de la Administración Pública en Venezuela. Gestión y Política
Pública en Venezuela*. Volumen VI, Número I, Primer Semestre 1997.

PALMA, Douglas,
150 Biografías de Personajes Notables de Venezuela. Caracas, Panapo,
1999.

PÉREZ SCHAEEL, María Sol,
*El Excremento del Diablo: La Democracia Venezolana y sus
Protagonistas: Betancourt, Caldera y Pérez*. Caracas, Alfadil Ediciones,
1997.

RADA ARAGOL, Yasmín y CONTRERAS, Orlando,
Protesta Estudiantil y Represión en Venezuela 1983-1993. Caracas,
Archivo General de la Nación, 2010.

RAMÍREZ FRÍAS, Carlos,
La Democracia Petrolera: de Rómulo Betancourt a Carlos Andrés Pérez.
Caracas, El CID editor, 1978.

RANGEL BELIS, Gonzalo,
*Sector Económico Externo, Industrializado y Conflictos Laborales en
Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1985.

RAUSEO, Ricardo,
"La política Exterior del Segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez (1988-
1993)". En: *Política Exterior: Revista Venezolana de Relaciones
Internacionales y Política Exterior* (2). Caracas, Editorial Nuevas Letras,
Fondo editorial Tropykos, s.f.

REY, Juan Carlos.

Temas de Formación Sociopolítica. El sistema de partidos venezolano, 1830-1999. Caracas, Fundación Centro Gumilla, Publicaciones UCAB, 2009.

ROMERO, María Teresa,

Política Exterior Venezolana: El Proyecto Democrático 1958-1999. Caracas, Los libros de El Nacional, Colección Minerva, 12, 2002.

SANT ROZ, José,

Los verdaderos golpistas: Rómulo Betancourt, Gonzalo Barrios, Rafael Caldera, Ramón J. Velásquez, Orlando Castro, Pedro Tinoco, Merrill & Lynch, Carlos Andrés Pérez, Jaime Lusinchi, Alfaro Ucero, Fernando Ochoa Antich. Mérida, Kariña Editores, 1998.

SOSA ABASCAL, Arturo. Rómulo Betancourt y el Partido del Pueblo (1937-1941). Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, Fundación Rómulo Betancourt, 2001.

STAMBOULI, Andrés,

La política Extraviada: Una historia de Medina a Chávez. Caracas, Fundación para la Cultura Urbana, 2002.

TORO HARDY, J.

La Utopía Kenesiana. Una visión general: 1936-1992. Caracas, s/e, 1992.

URBANEJA, Diego Bautista,

La Política Venezolana desde 1958 Hasta Nuestros Días. Caracas, Centro Gumilla, 1997.

ZAPATA, Juan Carlos,

Plomo más Plomo es Guerra: Proceso a Chávez. Caracas; Alfadil Ediciones, Colección Hogueras, 17, 2000.

