

CAPITULO 3:
REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN VENEZUELA ENTRE
1958-1999

El debate sobre la reforma del Estado se viene desarrollando en la mayoría de los países latinoamericanos desde comienzos de la década de los ochenta. El mismo ha estado presente desde entonces en la agenda del debate político y en los programas de los institutos de investigación, de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales¹⁸⁶. Algunas conclusiones preliminares provistas desde esos campos de discusión, destacan fundamentalmente la generalizada insatisfacción respecto de las instituciones del sector público. Se trata, tal como lo plantea Fuhr (1999), de una “insatisfacción con la calidad de la administración pública en general, la provisión de infraestructura pública básica y de servicios sociales, especialmente en las áreas de salud y educación, aunque también respecto de la falta de programas eficaces para erradicar la pobreza”¹⁸⁷. Además de la insatisfacción respecto al desempeño de la administración pública, esta se extiende hacia la calidad del poder legislativo y, especialmente del poder judicial, acompañada de la crítica por casos de corrupción, nepotismo y la mala gerencia de las instituciones públicas.

¹⁸⁶ Respecto a una concepción más amplia de la reforma y modernización del Estado en América Latina, véase: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *ANALES. La Reforma del Estado: Actualidad y escenarios futuros*, Caracas, CLAD, 1997, (En esta publicación se pueden revisar los trabajos de diferentes autores sobre las experiencias de la reforma del Estado a partir de la década de los ochenta en Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Honduras y México, Nicaragua, Panamá y Puerto Rico). Pedro MEDELLÍN TORRES, *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fescol, 1989. Respecto al debate sobre la reforma del Estado en Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, (COPRE) realizó una serie de publicaciones entre las que se incluyen: Proyecto de Reforma Integral del Estado (Vol. 1); Antecedentes de la Reforma del Estado (Vol. 2); Reformas para un cambio político (Vol. 3); La descentralización es una oportunidad para la democracia (Vol. 4). Ludolfo PARAMIO, “Problemas de consolidación democrática en América Latina en la década de los 90”. *Contribuciones*, N°. 78, FLACSO, Santiago de Chile, ILPES, 1995. Memorias del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la administración Pública en América Latina, México, INAP, 1990.

¹⁸⁷ Harald FUHR, “Reforma del Estado y modernización administrativa acerca del nuevo papel del Estado en América Latina”. En: Peter HENGSTENBERG et al. (edit.), *Sociedad Civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1999, p. 407.

En Venezuela, la idea de transformar tanto las prácticas como las instituciones políticas viene asociada a la presunción de una situación de crisis del sistema político. De allí que los términos crisis y cambio político adquieren gran importancia desde la década de los ochenta. La evaluación y diagnóstico del desempeño del orden político venezolano surgido a partir de 1958, plantea una situación de crisis del sistema, por lo que se hace necesario el cambio político para superar esa realidad problemática y avanzar en la construcción de un orden político estable y deseable. La idea del cambio político como salida a la crisis ha pasado por varios intentos. En primer lugar, están los esfuerzos realizados por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que elaboró y presentó el Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE). En segundo lugar están las reformas políticas de 1989, que permitieron la elección de gobernadores y alcaldes a través del voto popular. En tercer lugar está el trabajo de la Comisión Especial para la revisión de la Constitución, creada en 1989 y presidida por Rafael Caldera. Es de destacar que a raíz del intento de golpe de Estado en febrero de 1992, la tesis de la revisión a la constitución se abandona y se propone la reforma general. En cuarto y último lugar está el proceso constituyente que culmina con la promulgación de un nuevo texto constitucional en diciembre de 1999¹⁸⁸.

Tal como ya se afirmó, la discusión sobre la reforma del Estado en Venezuela forma parte de un discurso más general, donde se destaca una

¹⁸⁸ Véase, Magali PEREZ, Said DAHDAH y Cristina SZENTIKS. "Consenso y Disensos en torno a la concepción del sistema político económico en Venezuela". *Ciencias de gobierno*, Año 5, N°. 9, Enero-Junio, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 2001, pp. 56-98.

situación de crisis del sistema político venezolano¹⁸⁹. Esta crisis se hace evidente cuando los ingresos petroleros se reducen sustancialmente y en consecuencia el presupuesto del Estado se desbalanza considerablemente. Con la caída de los precios del petróleo y la enorme deuda externa contraída durante los años de la bonanza¹⁹⁰, se desencadena una “profunda crisis económica, cuyo primer signo espectacular fue la devaluación de la moneda en febrero de 1983”¹⁹¹. A partir de la devaluación drástica del bolívar y la crisis económica generada, comienzan a presentarse

índices de inflación severos para los estándares venezolanos; procesos de acaparamiento y especulación de productos de primera necesidad y de consumo; deterioro del poder adquisitivo y de las condiciones de vida de la población de los sectores medios y bajos; una pesada deuda externa, cuyo servicio va consumiendo cada año más recursos del fisco; frustración de las expectativas de mejoramiento socioeconómicos de la población mayoritariamente; enriquecimiento exagerado de los sectores vinculados con la intermediación cambiaria y otros efectos muy negativos” (Neira Fernández, 1999, p. 63).

Con ello comienzan a aparecer los problemas de legitimidad, a la vez que se comienza a culpar a las “estructuras institucionales de los problemas económicos por los que atravesaba [...] el país”¹⁹². Las expectativas generadas durante casi diez años por la bonanza petrolera concluyeron en frustración y angustia. En consecuencia, se plantea “un

¹⁸⁹ Cf. Luisa GÓMEZ CALCAÑO y Margarita LÓPEZ MAYA, *El tejido de Penélope: La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, 1990, p. 50.

¹⁹⁰ Véase, José MOLINA y Miriam KORNBLITH, “El proceso de reforma Constitucional en Venezuela”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N°. 12, julio-diciembre, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 1997, p. 110.

¹⁹¹ *Ibid.*, 110.

¹⁹² *Idem.*

examen exhaustivo del Estado, en la creencia de que en su modernización estaría la ruta de regreso a los años dorados¹⁹³.

3.1 PRIMERA SERIE DE REFORMAS: 1958-1983

Antes de comenzar a desarrollar este punto, es importante señalar que no pretendemos abordar el estudio en profundidad de las reformas aplicadas durante este período. Aunque sería interesante detenerse a revisar los alcances de cada una de esas reformas, aquí sólo nos concentramos en algunas consideraciones sobre las mismas.

Efectivamente, entre 1958 y 1983 encontramos algunos antecedentes históricos que nos dan cuenta de un conjunto de reformas de carácter administrativo y político emprendidas por el Estado venezolano. En el primer conjunto de reformas (1958-1972), la orientación se da “hacia la creación de un marco legal y administrativo racional y moderno que tenía como propósito fortalecer la institucionalidad de la naciente democracia”¹⁹⁴, culminando las mismas en un Plan de Reforma Administrativa. Según Álvarez Díaz et al (1999), las propuestas de este plan se centraron en tres áreas fundamentales.¹⁹⁵

1. Reforma Estructural

- Sectorización de la actividad administrativa del Estado
- Regionalización

¹⁹³ Ibid., p. 111.

¹⁹⁴ Francine JACOME, “Reformas políticas en Venezuela. Una evaluación preliminar”, *Ciencias de Gobierno*, N°. 6, julio-diciembre, Maracaibo, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1999, p. 63.

¹⁹⁵ Angel E. ALVAREZ DIAZ et al., *Los desafíos de la Institución presidencial en Venezuela. Gobernabilidad democrática y reforma constitucional del sistema de gobierno*, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 1999, pp. 10-11.

2. Reforma funcional

- Diseño de sistemas administrativos: Planificación y coordinación
- Presupuesto; Personal; Estadística e Informática; Información

3 Reforma de la Función Pública

- Marco Jurídico de la Función Pública: Ley de Carrera administrativa
- Diseño de sistemas de administración de personal

El segundo conjunto de reformas (1973-1978) le da privilegio a la modernización del aparato del sector público y a la reforma del Estado; a la vez que se enfatiza sobre “la necesidad de eliminar el despilfarro, la ausencia de controles administrativos y la anarquía del sector público, producto en gran medida de su crecimiento desmedido”¹⁹⁶. A partir de 1975 el marco jurídico-institucional que regula la Administración Pública Nacional se amplía y se actualiza con la promulgación de leyes como:¹⁹⁷

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
- Ley Orgánica de la Administración Central
- Ley Orgánica de Crédito Público
- Ley Orgánica de Régimen Presupuestario
- Ley Orgánica de Régimen Municipal
- Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público
- Ley de licitaciones
- Decreto N°. 280, mediante el cual se establecen mecanismos de coordinación y control de los institutos autónomos y empresas del Estado.

¹⁹⁶ Francine JACOME, op. cit., p. 63.

¹⁹⁷ Angel E ALVAREZ DÍAZ et al. op. cit., p. 11

Para el cumplimiento de ese cometido se instrumenta “la Comisión para la Reforma Integral de la Administración, que se abocó al desarrollo de mecanismos de control para las empresas del Estado y entes descentralizados, pretendiendo la despolitización de dichos entes”¹⁹⁸. Sin embargo, estas reformas no prosperaron, pues el clientelismo y el paternalismo impidieron su concreción.

El tercer conjunto de reformas (1979-1983) introdujeron un cambio importante al asociar

la necesidad de las reformas en el aparato estatal con una definición del modelo de desarrollo y de una redistribución del poder tanto político como social. Precisamente, la concepción amplia de esta tercera serie de reformas van a sentar las bases para un proyecto de reforma más amplio, donde quedará incluido no solamente el poder ejecutivo, sino también el poder legislativo y el judicial, y donde se va a ir más allá de la circunscripción del poder nacional, para incluir también a los poderes regionales (estados y municipios) (Jácome, 1999, p. 63).

Sin duda, con esta argumentación Jácome se está refiriendo al proyecto de reforma integral del Estado, tarea que le será asignada a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), creada para tal fin en diciembre de 1984.

¹⁹⁸ Francine JACOME, op. cit., p. 63.

3.2 SEGUNDA SERIE DE REFORMAS: EL PROYECTO DE REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO (PRIE) Y LA DESCENTRALIZAION

La crisis económica de febrero de 1983, genera una serie de reacciones políticas como la creación a finales de 1984 de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), dándose desde el gobierno los primeros pasos para iniciar la reforma integral del Estado y “construir un Estado moderno, eficiente y capacitado”¹⁹⁹.

Precisamente, para rescatar la confianza en el Estado venezolano y sus instituciones, el entonces presidente Jaime Lusinchi (1984-1989) mediante el Decreto Número 403, del 17 de diciembre de 1984, creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), asignándole la tarea de elaborar un proyecto de reforma integral del Estado venezolano, cuyos resultados fueron presentados a fines de 1988. Efectivamente, después de un intenso trabajo de su equipo coordinador y especialistas por área de trabajo y asesores, y habiendo consultado a intelectuales, políticos y profesionales venezolanos, personalidades religiosas, personalidades e instituciones extranjeras, asociaciones e instituciones públicas y privadas de Venezuela, la COPRE culmina y entrega al Ejecutivo Nacional en noviembre de 1988 el proyecto de Reforma Integral, donde estaban sentadas las bases para iniciar la transformación del Estado y la sociedad venezolana. Al igual que lo habían hecho otros países de América Latina, Venezuela parecía asumir el reto de reformar y modernizar el Estado. A este respecto Neira Fernández (1997) señala que “la modernización del Estado es [...] uno de los temas más recurrentes en el discurso público en nuestros ambientes

¹⁹⁹ Germán CARRERA DAMAS, *La necesaria reforma democrática del Estado venezolano*, Caracas, Grijalbo, 1998, p. 95.

latinoamericanos”²⁰⁰. Garnier Rimolo (1997) observaba que independientemente de las consideraciones ideológicas,

*el Estado y sus instituciones deben ser transformados si los latinoamericanos pretendemos incorporarnos con éxito al siglo XXI. El marco jurídico y administrativo de nuestras sociedades se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. Los Congresos suelen carecer de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial. Los gobiernos se han recargado de tareas y han perdido su capacidad de dirección. Muchos programas públicos han tendido a convertirse en un fin en si mismos, perdiendo de vista los intereses de sus usuarios. No se ha desarrollado ni la capacidad ni la disposición para optimizar el uso del gasto público... Y tal vez lo más grave de todo, es que por lo general, no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de esos recursos públicos*²⁰¹.

Igualmente, Carrera Damas, refiriéndose al caso venezolano, expresaba que vivíamos

“una situación en la cual se conjugan, quizás por primera vez en una forma tan decidida y probablemente bajo estímulo de situaciones de carácter económico y trascendario, especialmente agudos, una voluntad política generalizada en la sociedad venezolana, una aspiración social activa y una determinación histórica para conducir el proceso de reformar el Estado venezolano”. (Germán CARRERA DAMAS, op. cit, p. 3).

Se pretende introducir cambios que permitan invertir de nueva y mayor legitimidad y credibilidad a las instituciones fundamentales de la

²⁰⁰ Enrique NEIRA FERNÁNDEZ, “El sistema político colombiano”, *Mimeo*, 1997, pp. 1-25.

²⁰¹ Leonardo GARNIER RIMOLO “La reforma del Estado: reto de la democracia”. En: I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y Administración Pública. ANALES. La reforma del Estado. Actualidad y escenarios futuros. Caracas, CLAD, 1997, p. 30).

democracia, así como la reconstrucción del sistema político para detener el deterioro generalizado de la institucionalidad sobre la cual se apoya la democracia y con ello garantizar la estabilidad, gobernabilidad y legitimidad del régimen democrático.

El proyecto de reforma integral del Estado precisa cada uno de los elementos de la sociedad a ser reformados, a la vez que se asoman las bases para iniciar la transformación del Estado. Para ello se determinan algunos aspectos, tales como: Reforma para el cambio político; la descentralización, como una oportunidad para la democracia; fortalecimiento para el Estado de derecho; la reforma administrativa, donde se propone el nuevo papel del Estado en las políticas públicas. Igualmente se incluyen tanto las formulaciones conceptuales que sirven de apoyo a la estrategia de reforma, como el contexto histórico en el cual se formula la propuesta de reforma²⁰². Es necesario destacar que el “carácter integral no se refiere a la amplitud de las áreas consideradas, sino al poder desencadenador que se le atribuye en la dinámica del país”²⁰³.

Todo ello deviene en un diagnóstico e identificación de las líneas maestras de la reforma, donde se establecen las dimensiones de las mismas. Por supuesto, esto significa un desafío de grandes proporciones, que abría las posibilidades de movilizar las fuerzas de la sociedad venezolana, pues estaban contemplados cambios de orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural; que a su vez apuntaban a la “construcción de un

²⁰² Véase, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), Proyecto de Reforma Integral del Estado., p. 8.

²⁰³ Ibid., p. 38.

Estado moderno, democrático y eficiente”²⁰⁴. En respuesta a la agudización de la crisis de la democracia delegativa y al agotamiento del modelo estatista²⁰⁵ se inicia un proceso de reformas políticas, cuyos objetivos son “la ampliación y el mejoramiento de los canales de participación y representación; la disminución del centralismo así como el desarrollo de la democracia en el interior de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil”²⁰⁶. En todo caso se busca ampliar la participación de las organizaciones políticas y de la sociedad civil, y lograr “el fortalecimiento de la gobernabilidad por medio de una profundización de la democracia”²⁰⁷. En este sentido “la COPRE espera lograr objetivos por medio de un proceso de reforma para transformar al Estado así como adelantar la descentralización y la creación de un espacio para la participación de los actores sociales y políticos emergentes”²⁰⁸, con lo cual comenzaría la transformación definitiva

²⁰⁴ Ibid., p. 11.

²⁰⁵ “Las características más resaltantes de la democracia delegativa [...] son: el poder está concentrado alrededor de un líder y sus colaboradores cercanos; los procesos de toma de decisiones no buscan involucrar a diferentes actores e instituciones, sino que tiende a predominar el personalismo y autoritarismo; y un creciente proceso de debilitamiento de las instituciones políticas y de las relaciones entre estas”. (Véase, Guillermo O’Donnell. “Entrevista con Jorge Heine”, 1992; “Estado, democracia y ciudadanía”, 1993; “Delegative Democracy”, 1994; citados por Francine Jácome, 1999, p. 63). Igualmente, entre las características del modelo estatista figuran: “la industrialización sustitutiva, economía cerrada o semi cerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación <<moderada>> [...], un Estado fuerte que se encargaba de resolver los conflictos económicos y políticos, llevando a la hiperpolitización <<una participación electoral que no condujo a un incremento de la participación de los ciudadanos ni a fomentar la responsabilidad de los electos; y acciones políticas contradictorias que utilizaban la participación y negociación así como el control autoritario y arbitrario>>.” (Véase, Marcelo Cavarozzi. “Más allá de la transiciones a la democracia en América Latina, 1991; “Las transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, 1993; (citados por Francine JACOME, “Reformas políticas en Venezuela: una evaluación preliminar”. *Ciencias de Gobierno*, N°. 6, julio-diciembre, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1999, p. 63).

²⁰⁶ Francine JACOME, op. cit., p. 63.

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ Idem.

del Estado. Planteada en esos términos, la reforma del Estado constituye una estrategia para superar una situación de crisis global de la democracia²⁰⁹ y hacer frente a fuertes señalamientos que se le hacen al Estado en cuanto a su eficacia y eficiencia en términos de desempeño y resultados.

A pesar de las primeras orientaciones dadas a la reforma en la búsqueda de superar la situación crítica y lograr el fortalecimiento del Estado venezolano bajo el signo de la eficiencia y la eficacia²¹⁰, las negociaciones

²⁰⁹ Respecto a lo global de la crisis de la democracia venezolana, Salamanca plantea dos aproximaciones: Primero que la crisis es global por que el sistema registra un pobre desempeño en su área de funcionamiento, de resultado y de origen de las decisiones; y segundo, que la crisis del sistema político viene como consecuencia de la evolución de sus principales procesos y entramamiento de sus capacidades caracterizado por: a) sobrecarga de demandas alimentada por una disminución de su capacidad de respuesta, generando una relación negativa insumo-producto, b) disminución y virtual colapso de la capacidad regulativa (deterioro de las funciones de control y coerción), c) Descenso de la capacidad distributiva, d) declinación de los apoyos específicos, e) deterioro de los mecanismos utilitarios de generación de apoyo, f) colapso de la retroalimentación positiva expresada en el incremento de la opinión negativa hacia el funcionamiento y los resultados del sistema. (Luis SALAMANCA, *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1997, pp. 203-204).

²¹⁰ Cf. COPRE, 1988, op., cit., p. 11. Respecto a la eficiencia y eficacia de un Estado, Arturo Ponsati (1988) considera que un Estado es eficiente y eficaz cuando su estructura y funcionamiento reúnen las siguientes características: 1) Cuando a través de un ordenado diseño y de una correcta operación de los controles sociales y políticos, regula la producción y el ingreso de insumos (demandas y apoyos) al sistema político, de tal modo que la cantidad y la índole de los mismos no sobrepasen la capacidad de procesamiento y de adopción de decisiones del aparato estatal; sin que, al hacerlo, someta a los agentes productores de insumos (sean internos o externos al sistema político) a presiones y coacciones que signifiquen su destrucción, congelamiento o desnaturalización. 2) Cuando los órganos de gobierno se muestran habitualmente aptos para producir decisiones en cantidad y calidad suficientes como para satisfacer las demandas y las expectativas que generaron los apoyos. En calidad, decimos, pues las decisiones, además de contemplar los inmediatos intereses que la requieran, debe, -y esto es fundamental- ser también previsiblemente positivas para el interés general, aún en el mediano y largo plazo. 3) Cuando las instituciones gubernamentales se revelan habitualmente capaces de proceder a la formación y toma de decisiones oportunas en relación a problemas de interés o a temas que por el momento carecen de soportes articulados (intereses difusos), sean de carácter social, económico y cultural, pero que comprometen el porvenir de la comunidad. 4) Cuando la Administración Pública -burocracia, tecnoburocracia, fuerzas armadas y de seguridad, administración de las empresas y servicios públicos, etc. posee los instrumentos jurídicos y el nivel técnico y ético que posibilita que las decisiones políticas sean adoptadas conforme a una selección adecuada e imparcial de alternativas, sean convertidas en efectividad social en tiempo propio y sus resultados resulten convincentemente verificados, con miras a la rectificación de la propia decisión o de la forma en que se aplica. 5) Cuando

para lograr el consenso estuvieron caracterizadas por marchas y contramarchas. El consenso, como método generador de acuerdos y decisiones válidas, estuvo ausente en un primer momento. Hay que tomar en cuenta que ante las propuestas de reforma del Estado surgieron dos tendencias. En primer lugar, estaban los partidarios de la reforma cuya tesis central era “que el riesgo para la democracia [era] precisamente la demora en resolver problemas urgentes que sólo pueden ser abordados por un nuevo dispositivo institucional, que parta de la transformación de lo existente”²¹¹. En segundo lugar estaban las resistencias a la reformas, cuyos partidarios “creían que el sistema político correría riesgos innecesarios y graves si se alteraba la correlación de sus factores constitutivos”²¹².

Las propuestas de reforma no tuvieron un curso fácil. Sólo a partir de 1988, al calor del proceso electoral se experimentó un avance importante²¹³, cuando los candidatos presidenciales para las elecciones de ese mismo año suscribieron un documento de Compromiso Nacional²¹⁴. La

la regulación legal, política y administrativa de los subsistemas extraestatales del sistema político (régimen de partidos políticos, régimen de medios de comunicación social, estatutos de los grupos de interés) resultan suficientes como para permitir una comunicación fluida entre los sistemas extraparlamentarios y el estado, asegurando el flujo de los insumos y posibilitando la aplicación de las decisiones. 6) Cuando el cumplimiento de las condiciones antes apuntadas se realiza con el mínimo costo (social, económico, moral y político) y el rendimiento se encuentra óptimamente maximizado, cuantitativa y cualitativamente. (Véase, Arturo PONSATI. *Anti-Sisifo. Reflexiones y estrategias para los procesos de democratización en América Latina*. Caracas, IFEDEC, 1988, pp. 147-148).

²¹¹ Ibid., p. 36.

²¹² Ibid., p. 29.

²¹³ Véase, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), 1988, op. cit., p. 36.

²¹⁴ En el Acta de Compromiso Nacional suscrita por los candidatos presidenciales, el día 26 de enero de 1988 se lee: “Quiénes suscribimos el presente documento [...] hemos comprobado que la sociedad ha alcanzado niveles ya elevados y crecientes, en relación con las transformaciones fundamentales que deben producirse en el país, para consolidar un modelo de desarrollo fundado en el bienestar colectivo, la justicia social y la más profunda y genuina democracia política”. Igualmente queda establecido en esa Acta de Compromiso el convenio para “dar pasos necesarios que conduzcan [...] a la reformas más urgentes para ampliar y mejorar la participación y la representación popular”. Véase,

aprobación por parte del Congreso de la República de un conjunto de leyes, tales como: Ley Orgánica del Sufragio y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura²¹⁵, forman parte de ese avance.

Ante la falta de respuestas que se traduzcan en solución al deterioro económico, el “descontento de la población con las instituciones públicas”²¹⁶ va aumentando cada vez más, agravando la ya existente situación de crisis. El descontento giraba en torno a tres cuestiones fundamentales: En primer lugar, había un creciente desencanto con

la forma clientelista, paternalista y autoritaria con la cual funcionaban las instituciones políticas. En segundo lugar, la partidización de estas instituciones determinó que las relaciones entre estas fueran complacientes y se agudizó la arbitrariedad con la cual actuaban. Por último, esta partidización de la mayor parte de las instituciones políticas [...] creó un vacío para la participación de vastos sectores de la sociedad civil” (Jácome, 1999, p. 62.

El alto grado de frustraciones y descontento que había venido acumulando la población venezolana desde 1983, desembocan en las graves y violentas manifestaciones del 27 y 28 de febrero de 1989; convirtiéndose las mismas en la primera y más clara advertencia del pueblo hacia los gobernantes para que mejoraran la democracia, reflexionaran sobre

documento completo de Compromiso Nacional en el anexo “B” de publicaciones de la COPRE, Vol. I, 1988, pp. 403-404.

²¹⁵ La Ley Orgánica del Régimen Municipal fue promulgada en 1979, reformada en 1984, 1988 y la del 15 de junio de 1989, que creó la figura del alcalde electo por votación popular. La Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, promulgada el 29 de agosto de 1988 y formada el 14 de abril de 1989, establece la elección popular de los gobernadores. La Ley Orgánica del sufragio fue reformada el 14 de septiembre de 1989. (Véase, Oswaldo ANGULO, *La descentralización del poder*, Valencia, Venezuela, editado por la Universidad de Carabobo, 1997 p. 219).

²¹⁶ Francine JACOME, op. cit., p. 62. Entre las instituciones políticas se encuentra: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; los poderes regionales y locales; las elecciones; y los partidos políticos.

la situación de crisis y detuvieran la marcha equivocada por la que estaban conduciendo el país. Es decir, el pueblo quiso llamar la atención sobre la difícil situación que afectaba a un grueso número de la población. La segunda advertencia fue el 4 de diciembre de 1989, cuando la población manifiesta su descontento al no acudir al llamado de las elecciones directas y secretas de gobernadores, alcaldes y diputados legislativos. La abstención de un 60% significa un fuerte rechazo al sistema que lo había defraudado.

La tercera y cuarta advertencia fueron los intentos golpes de Estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, que intentan tomar el poder por la fuerza, terminan de resquebrajar el piso del sistema político. Efectivamente, a partir de estas cuatro advertencias, el poder político sintió que se le "movía" el piso. Igualmente la destitución por peculado del Presidente Carlos Andrés Pérez en mayo de 1993 terminan de derrumbar el modelo político. La cadena de hechos que se dan a partir de 1993 hasta 1998 aceleran la crisis política, económica y social, haciéndola insostenible.

La gravedad de la crisis del sistema político venezolano, se acentúa a partir de hechos puntuales que se dan entre 1989-1993; entre los que destacan los siguientes:

1. El estallido social del 27 y 28 de febrero de 1989
2. Los dos intentos de Golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992.
3. El fracasado empeño de promover una reforma general de la Constitución Nacional en 1992.
4. La decisión de la Corte Suprema de Justicia del 20 de mayo de 1983 de suspender de sus funciones al presidente Carlos

Andrés Pérez para dar curso a un juicio por peculado y malversación de fondos públicos.

5. La ruptura de la dinámica partidista y los altos índices de abstención de las elecciones nacionales de diciembre de 1993.

La ocurrencia de estos hechos siembra dudas sobre la supuesta estabilidad democrática y pone en evidencia una creciente desafección hacia el sistema democrático, lo que lleva a reflexionar sobre la gravedad de la crisis del sistema político venezolano y plantear la discusión sobre la necesidad de establecer estrategias pertinentes que permitan la estabilidad y la legitimidad de la democracia venezolana.

El estallido social del 27 y 28 de febrero de 1989, caracterizado por extensos saqueos en varias ciudades del país viene a complicar la legitimidad del sistema político. Para hacer frente a esta crisis de legitimidad, y con el propósito de proceder a la revisión de la Constitución Nacional de 1961, se crea por iniciativa del Poder Legislativo, una Comisión Bicameral presidida por el entonces senador Rafael Caldera, a fin de preparar un proyecto para su actualización; comenzando de esta forma un proceso de revisión constitucional, que se convierte en un elemento fundamental de discusión.

En un primer momento se plantea la enmienda como posibilidad cierta que permitirá revisar la Constitución y actualizarla de cara a los cambios que se producían en el país. Efectivamente, allí se definen tanto

objetivos políticos como institucionales. Los objetivos políticos iniciales de la revisión constitucional apuntaban hacia tres cuestiones fundamentales:²¹⁷

- a) Actualizar la Constitución Nacional de 1961
- b) Contribuir al proceso de reforma del Estado
- c) Contribuir a reformar la legitimidad del sistema político.

Es obvio que se quiere actualizar la Constitución Nacional, pero tal como se aprecia, se carece de un objetivo institucional definido. De acuerdo con Molina y Kornblith, "la falta de objetivos constitucionales claros y consensuales"²¹⁸ impide lograr acuerdos, a la vez que las fuerzas políticas y la opinión pública no sentían real urgencia por la reforma. Hay que tomar en cuenta que la propuesta de reforma del Estado no se constituye por "demanda popular compartida por la mayoría de la población"²¹⁹, sino de sectores muy diversos, incluyendo a los medios de comunicación del país que se colocaron "en la vanguardia y a ellos corresponde buena parte del mérito que significa que la reforma del Estado"²²⁰ se convirtiera en consigna nacional.

No obstante, a pesar de la primera advertencia hubo poca disposición para corregir las fallas del sistema, para analizar con profundidad las causas, los factores y las características de este fenómeno. Aunque a decir de las reacciones que resaltaban la necesidad de cambio, en un primer momento pareció que tal advertencia había sido captada. En tal sentido, se hicieron muchas promesas de cambio, pero nada cambió. Se

²¹⁷ José MOLINA y Miriam KORNBLITH, op. cit., 1997, p. 111.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), op. cit., p. 34.

²²⁰ Ibid., p. 34.

siguió gobernando el país con la misma indiferencia, mientras tanto arreciaba la crisis y con ello crecía un sentimiento profundo de rechazo hacia el gobierno y los dirigentes políticos.

Después de esta delicada situación de violencia y anarquía, inexplicablemente se deja de lado el proyecto de reforma integral del Estado y se incorpora como nueva estrategia la revisión constitucional, perdiéndose de esa manera la primera gran oportunidad de iniciar la transformación profunda de las estructuras del Estado Venezolano, tal como lo había propuesto la COPRE. Sin embargo, esta nueva iniciativa no tuvo mayor aceptación en el corto plazo, por lo que se agrega como elemento adicional al agravamiento de la crisis.

De todas maneras, en el marco de propuestas de la COPRE se logran importantes reformas como la elección directa de gobernadores y alcaldes, la modificación de la Ley del Sufragio y la Ley de Partidos Políticos²²¹. Todos estos mecanismos estaban “orientados fundamentalmente hacia la descentralización y los cambios electorales, [y] tenían el objetivo de crear un consenso alrededor de un programa nacional, a la vez que se buscaba evitar la atomización y la fragmentación social”²²². En otras palabras, se pretende “lograr la profundización o consolidación de la democracia por medio de la creación de mecanismos que permitirían mayor efectividad en la participación, la representación y la legitimidad”²²³. De esta

²²¹ Véase, *Ibid.*, pp. 63-64.

²²² *Ibid.*, p. 64.

²²³ *Ibid.*, p. 65. Esta misma autora plantea que “entre las múltiples características de una democracia consolidada puede señalarse que las más importantes son: el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas –el congreso, el poder judicial, las elecciones, los partidos políticos, entre otras–; una relativa independencia entre los diferentes poderes; proceso de toma de decisiones que no

manera se inicia un proceso que va a conducir en primer lugar, a la revisión del Estado a partir de diversas opciones entre las que se incluyen la descentralización, la revisión de la Constitución, la reforma constitucional; y en segundo lugar, a la elaboración de una nueva Constitución en 1999.

Como lo hemos observado, la sobrecarga de demandas al sistema, que se muestra incapaz de asumirlas, origina una situación potencialmente explosiva. Esa incapacidad operativa para satisfacer las demandas sociales y resolver problemas económicos, sociales y de seguridad ciudadana, provoca a su vez, una crisis de confianza, de credibilidad y legitimidad, que ya son síntomas del debilitamiento de la lealtad a las instituciones democráticas. En ese escenario de crisis económica y de evidente crisis política, el planteamiento de la reforma del Estado aparece, primero como una estrategia para enfrentar el debilitamiento del sistema político; y segundo, para recuperar la legitimidad perdida y mantener la gobernabilidad democrática. La reforma del Estado se inscribe en el intento de lograr una mayor democratización de la práctica estatal y un redimensionamiento de las estructuras estatales. Así pues, la reforma del Estado en Venezuela es una respuesta a los señalamientos de ineficacia e ineficiencia del Estado y a las agudas manifestaciones de crisis del sistema ²²⁴.

están sujetos a intereses partidistas particulares; la presencia de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes; la implementación de mecanismos efectivos de responsabilidad horizontal como vertical; la transparencia en las acciones de las instituciones gubernamentales y en los partidos políticos; y la existencia de mecanismos eficaces que garanticen las posibilidades de participación de los diferentes actores de la sociedad civil y de los ciudadanos en general". (1999, p. 66).

²²⁴ De esta manera, la reforma del Estado puede concebirse como un proceso que involucra simultáneamente las reglas y las estrategias para cambiar las instituciones que articularon en el pasado reciente las relaciones y mecanismos de intercambio político entre los distintos grupos y sectores de la sociedad.

Este señalamiento obliga a profundizar el concepto de sistema político, que de acuerdo David Easton y quien es citado *in intenso* por Reig Tapia y Merchán, el cual se entiende como

“...un conjunto de comportamientos comunes e instituciones políticas a través de las cuales la sociedad adopta decisiones que se consideran de obligado cumplimiento por la mayor parte de sus componentes. Por consiguiente, el concepto de sistema político incorpora todo aquello íntimamente vinculado con la <vida política>, es decir, el proceso de adopción de decisiones y la facultad de hacerles efectivas (el poder, el Estado); su legitimación (ideología y valores dominantes que configuran la hegemonía política), así como toda la actividad genéricamente relacionada con el proceso y el comportamiento de los grupos organizados de la sociedad” (Reig Tapia y Merchán, 1994, p.21).

Igualmente, este mismo concepto visto desde el enfoque de la escuela sistémica puede concebirse a la manera de

un ordenador electrónico que procesa los insumos (inputs) y los transforma en productos (out-puts), mientras que los mecanismos de ajuste operan en efecto de retroalimentación (feedback) que va de los productos a los insumos. Los inputs se componen de demandas y apoyos, mientras que los outputs resultan ser las decisiones definidas autoritativamente”. (Ponsati, 1988, p. 13).

Asumido bajo los parámetros de la escuela sistémica, el concepto de sistema político engloba instituciones, prácticas y procedimientos destinados a satisfacer demandas sociales para con ello asegurar los apoyos. Cuando se tiene capacidad de respuesta para satisfacer las demandas sociales, disminuyen las presiones y el sistema funciona en términos de equilibrio. Entonces, para que un sistema político funcione correcta y productivamente, debe contar con instituciones con capacidad

operativa para procesar las demandas y darles respuestas. El resultado de todo ello sería el progreso y el orden institucional. Esto nos lleva a señalar que los sistemas políticos deben responder a una serie de situaciones, que van desde la toma de decisiones y resolución de problemas, hasta la evaluación y corrección de rumbos, que le garanticen su funcionamiento y eviten su deterioro.

Entre los señalamientos más recurrentes contra el Estado venezolano está el de su supuesta incapacidad para responder a las demandas que vienen de todos los sectores sociales. Es decir, el Estado no estaría en capacidad para atender las demandas, ni mucho menos para solucionar eficiente y eficazmente los problemas de la sociedad²²⁵. A este señalamiento pesimista y negativo, le sigue otro que plantea que con el Estado que tenemos, con las estructuras políticas y administrativas existentes, no se podrá construir la Venezuela que queremos. De allí pues la necesidad de "...cambiar las instituciones políticas y administrativas para lograr una Venezuela distinta a la contemporánea"²²⁶. A esa necesidad manifiesta, se le suman otras situaciones significativas que aceleran el debate y la discusión sobre la reforma del aparato estatal. Entre esas situaciones está la creciente insatisfacción respecto al funcionamiento de las instituciones del Estado, deterioro de las expectativas de bienestar colectivo y de las condiciones de vida de la población, la pérdida de legitimidad y confianza en las principales instituciones partidistas, la corrupción administrativa, clientelismo político, limitación en materia de participación y la incapacidad para resolver problemas económicos. En otras palabras, la

²²⁵ Véase, J. A. GIL YEPES (coord.). *Más y mejor democracia*, Caracas, Grupo Roraima, 1987, p. 11.

²²⁶ Germán CARRERA DAMAS, op. cit., pp. 88-89.

propuesta de iniciar y profundizar el proceso de reforma del Estado venezolano se produce en momentos de desencanto y falta de credibilidad en sus instituciones, precisamente, en las instituciones propias del sistema político y democrático establecido a partir de 1958.

Repetimos que, debido a la manifiesta situación de incapacidad para cumplir con las demandas de sus ciudadanos y ante la acumulación de problemas no resueltos, se insiste en la necesidad de reformar el Estado, como la vía más expedita para construir una nación verdaderamente democrática y donde las instituciones se convirtieran en verdaderos canales para atender las demandas del mayor número de sectores de la sociedad. Es decir, la alternativa de la reforma aparece como un instrumento poderoso para reformar los elementos vitales del sistema y evitar de esa manera la anarquía y la regresión a etapas políticas ya superadas.

Lo que se pretende es la reestructuración de las instituciones para que respondan a las inquietudes ciudadanas y atiendan las demandas sociales, disminuyendo de esa manera las presiones dentro del sistema político. Se parte del supuesto que en la medida que haya credibilidad y confianza en las instituciones del Estado y, donde los diferentes sectores acepten las "reglas de juego" se estarán construyendo las bases para el equilibrio institucional. De esta manera encontramos que los niveles confianza/desconfianza, posibilidad/imposibilidad, y la credibilidad en las distintas instituciones se convierten en factores esenciales para el funcionamiento equilibrado del Estado y la sociedad²²⁷. Precisamente, es la

²²⁷ El informe analítico de los resultados de una encuesta de opinión pública presentado por la Fundación Pensamiento y Acción en un folleto en enero de 1996, contiene una amplia información

capacidad para atender a las demandas de los diversos sectores, lo que determina las posibilidades o imposibilidades del sistema vigente²²⁸. Si son más las segundas que las primeras, entonces queda justificado el inicio de un proceso de reforma y modernización del Estado, que aparece como una propuesta válida.

Si bien es cierto que la Constitución de 1961 y el "Pacto de Punto Fijo" constituyeron las principales fuentes del conjunto de reglas e instituciones que durante cuarenta años gobernaron el comportamiento político de Venezuela, también ambos marcos referenciales establecieron reglas e instituciones formales, que a través de tiempo y al margen de las mismas se desarrolló un conjunto de prácticas, que aunadas a otras situaciones tendieron a desequilibrar el sistema político y originar una situación de crisis. La situación crítica provoca incertidumbre y la democracia venezolana, otrora considerada como estable y funcional, "respaldada por un amplio consenso colectivo, asentado a su vez en un sólido sistema de partidos y un conjunto de políticas económicas y sociales"²²⁹, devino en una democracia incierta e inestable.

Sin embargo, para lograr un mejor nivel de explicación y comprensión del proceso de crisis del sistema político venezolano y de la reforma y transformación del Estado, que permita analizar en profundidad las deficiencias estructurales que presenta el mismo, es necesario revisar un conjunto de antecedentes y una serie de situaciones presentes en dicho

sobre los niveles de satisfacción e insatisfacción, confianza y desconfianza en las instituciones y en la democracia venezolana en general.

²²⁸ Cf. Berta LERNER, *Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura desde Max Weber con miras al porvenir*, México, FCE, 1994, p. 15.

²²⁹ Luis SALAMANCA, op. cit., p. 16.

proceso. Tal como se ha afirmado en capítulos precedentes, en el desencadenamiento, desarrollo y agravamiento de la crisis intervienen factores económicos y políticos que de manera determinante influyen para que la estable y funcional democracia venezolana se convirtiera en una democracia inestable e incierta. Aquí habría que formularse las siguientes interrogantes: ¿Por qué entra en crisis la democracia venezolana? ¿Cuáles fueron las circunstancias que permitieron la estabilidad democrática en los primeros años y cuáles fueron las que intervienen en el deterioro del sistema? Para dar respuesta a ambas interrogantes, es necesario explorar los momentos iniciales de la democracia, así como los cambios y transformaciones político-institucionales que viene experimentando el sistema desde el mismo año de 1958. Igualmente, debemos explorar tanto el desempeño como la capacidad del sistema para afrontar las crecientes demandas²³⁰. Esto es importante porque precisamente es la capacidad de respuesta y la eficiencia operativa del sistema, lo que le va a proporcionar estabilidad o le va a generar inestabilidad. Dependiendo de la capacidad-respuesta a las exigencias que vienen de la sociedad, estaremos hablando bien sea de un sistema relativamente equilibrado, o bien de un sistema desequilibrado, que se mantiene en medio de una crisis permanente. Apoyándonos en Lasagna²³¹ planteamos que para lograr y mantener el equilibrio en el sistema se necesita de un sistema electoral que promueva tanto la eficacia gubernamental como la justa representación de intereses; de

²³⁰ Respecto a las capacidades de los sistemas, especialmente de los sistemas políticos, Salamanca (1997) plantea que las mismas tienen que ver con el desempeño y la eficacia y eficiencia para enfrentar las exigencias que provienen de sus distintos entornos; entendiéndose por capacidad los recursos de toda índole: económicos, institucionales, intelectuales, políticos y simbólicos, que tienen los sistemas para responder a las demandas. (Véase, Luis SALAMANCA, op. cit., p. 65.

²³¹ Marcelo LASAGNA, "Política y desarrollo: La brecha institucional de América Latina". *Revista de Estudios Políticos*, N°. 110, Nueva Época, Madrid, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, octubre/diciembre, 2000, pp. 208-209.

partidos políticos que verdaderamente vehículen y agreguen las demandas de la sociedad a través de pactos, negociaciones y transacciones institucionalizadas y sobre las cuales se base el funcionamiento eficaz del Estado; de un poder judicial que dé garantías de imparcialidad y eficacia a la ciudadanía; de un poder legislativo que desarrolle nuevas y reforzadas capacidades institucionales que lo pongan en el centro de la vida política; de unos actores estratégicos, es decir, grupos de poder dentro de la sociedad, que promuevan sus intereses a través de procedimientos estables y mutuamente aceptados; y finalmente, de una sociedad civil inquieta y organizada que sea capaz de servir de “dique de contención” de las eventuales incapacidades de las instituciones políticas. Por consiguiente, es la capacidad institucional y la actuación operativa del sistema que definen tanto el rendimiento como la suerte misma de las democracias.

LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización político-administrativa²³² que empieza a desarrollarse en Venezuela a partir de 1989 es de gran significación pues con ello se asume el reto de perfeccionar y fortalecer la democracia y el abandono de un modelo político-administrativo aplicado por más de treinta en el país²³³. El hecho de asumir ese reto significa una

²³² La descentralización político-administrativa involucra la transferencia de una o varias competencias o servicio (s) desde un órgano del poder nacional a otro del nivel estatal, o desde éste al municipal. (Véase, véase a Jorge SÁNCHEZ BRACHO, “propuesta para la evaluación y monitoreo del proceso de descentralización en Venezuela”. En: *La Descentralización en Venezuela*, Maracaibo, Venezuela, CEDIEG, Editorial Universidad del Zulia, 1998, p. 95.

²³³ Es importante destacar que antes de iniciarse el proceso de descentralización en 1989 las cúpulas de AD y COPEI “seleccionaban a dedo y removían a capricho a los gobernadores y a los presidentes de los antiguos concejos municipales” (Trino MARQUEZ, “Hugo Chávez: antecedentes de un enigma”. *Intento*, N° 1, revista del Doctorado de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, Noviembre, 2001, p. 30.

apertura del sistema político, cuyas pretensiones iban desde el logro de una mayor participación ciudadana y otras metas fundamentales como lo eran: "la legitimación y democratización del sistema político y la mejora de la eficacia del Estado".²³⁴ Por supuesto, todo ello desencadena una serie de situaciones, de actividades y proyectos, con incidencias directas sobre el sistema político democrático. De allí que su estudio es fundamental, pues a través del análisis se puede comprender su desarrollo, objetivos, sus principios, beneficios y riesgos, así como las nuevas orientaciones dadas por el gobierno de Hugo Chávez Frías. Sin pretender hacer un balance general de la Descentralización en Venezuela, en este punto nos detenemos brevemente en cada una de estas cuestiones.

De acuerdo con Riviere D'Arc (1994), la palabra descentralización aparece a fines de los setenta en México y pasó al vocabulario político, económico e intelectual de los ochenta en toda América Latina. Según esta autora, en México el contenido del concepto no se restringe únicamente a la representación territorial de los partidos, sino que la misma empezó a acompañarse de la descentralización administrativa y económica²³⁵.

Para Rickard Lalander (1999) la descentralización "es un proceso mediante el cual partes del poder gubernamental y la responsabilidad por él se traspasan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales"²³⁶. En este mismo sentido Angulo (2001) advierte que

²³⁴ Rickard LALANDER, "descentralización, oportunidades políticas y tensiones intragubernamentales en Venezuela (1989-1998)". *Cuadernos del CENDES*, año 16, N°. 40, segunda época, enero-abril, 1999, p. 87.

²³⁵ Véase Hélène RIVIERE D'ARC, "La descentralización del Estado". En: Georges COUFFIGNAL (comp.). *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Argentina, FCE, 1996, pp. 247-259.

²³⁶ Rickard LALANDER, op. cit., p. 84.

la descentralización “debe ser entendida como una estrategia orientada a la transferencia de poder desde el centro hacia las entidades políticas territorialmente intermedias, específicamente a los estados y los municipios.²³⁷” Un ejemplo de ello sería la transferencia de servicios de salud, educación, policías, impuestos, etc., a la responsabilidad regional y/o local.

Tal como ya lo dijimos más arriba, la descentralización posee principios, beneficios (administrativos, territoriales, económicos y políticos) y riesgos²³⁸. Entre los principios, encontramos en primer lugar, la descentralización implica un proceso de amplia transformación estructural, que se viene desarrollando en las democracias modernas. En segundo lugar, la descentralización como proceso presenta rasgos comunes de tipo universal, pero con características propias para cada país. Estas características se configuran en base a las tradiciones históricas, grado y madurez del liderazgo de la sociedad y especialmente cómo se desarrolla la dinámica de las relaciones sociales. En tercer lugar, la descentralización implica la redefinición de lo público-privado. En cuarto lugar, la descentralización comprende el inicio de nuevas fórmulas de participación y concentración²³⁹.

²³⁷ Alfredo ANGULO, “Venezuela, cambio político y recentralización unitaria”. Mimeo, *Ponencia*, presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, 2001, p. 4.

²³⁸ Sobre principios, beneficios y riesgos de la descentralización, véase a Jorge SÁNCHEZ BRACHO, op. cit., pp. 96-102.

²³⁹ Cf. Jorge SÁNCHEZ BRACHO, op. cit., pp. 96-97.

En cuanto a los beneficios, de acuerdo a Sánchez Bracho (1998) –a quien citamos *in extenso*– los hay de tipo administrativo, territoriales, económicos y políticos²⁴⁰.

Beneficios de tipo administrativos:

- Desencadena una serie de procesos que mejoran substancialmente la eficacia de la Administración Pública.
- Provoca que los proyectos, servicios y actividades se correspondan mejor con las necesidades reales locales, pues al ser tomadas las decisiones más cerca de las comunidades, las decisiones son más pertinentes con la demanda real expresadas por la ciudadanía.
- Hace que se reduzcan los costos, pues existe un control más real y cercano de las actividades, con una gran participación de las comunidades que demandan la obra o el servicio, facilitando la eficiencia en su construcción o administración.
- La prestación del servicio es más idónea con la participación ciudadana.
- Existe una posibilidad mayor de voluntariado civil, pues la descentralización es la vía para incrementar la participación, potenciando a las organizaciones no gubernamentales e incorporándolas a la administración de diversos programas y proyectos.
- Incrementa los ingresos regionales, pues eleva la participación de la industria, el comercio, los servicios y la mano de obra local de la Administración Pública.

²⁴⁰ Ibid., pp. 97-100.

Beneficios territoriales:

- Incrementa la equidad tanto territorial como socialmente.
- Despierta las potencialidades de cada lugar, al vincular la gestión con la realidad local y poner en manos de sus autoridades los asuntos más importantes de la gestión pública.
- Estimula el liderazgo de cada región y de cada localidad, pues al acercar las decisiones a la gente, pone en manos de sus élites dirigentes asuntos concretos sobre los cuales gobernar y demostrar cualidades.
- Mejora la lucha contra los monopolios y la especulación, pues la descentralización tiende a dispersar las contrataciones, suministros, compras y otros procesos administrativos.

Beneficios económicos:

- La descentralización promueve el desarrollo económicos de una manera más horizontal a lo largo y ancho del territorio...
- Incorpora trabajadores y empresas locales a las contrataciones del sector público, potenciando los pequeños negocios, la pequeña y mediana industria.
- Estimula la creación de nuevas empresas, como consecuencia del incremento de las actividades públicas.
- Democratiza el capital estimulando la generación de empresas en muchos lugares y en muchas manos
- Eleva la calidad de los servicios, la gestión privada, la vida social; estimula la productividad de las diversas actividades económicas.
- Evita el exagerado poder político de los monopolios.

Beneficios políticos:

Uno de los principales es la promoción de la participación política de amplios sectores de la sociedad. El hecho mismo que las decisiones se manejan en los niveles locales, se propende la participación de los ciudadanos en la actividad política. De esa manera se realizan acciones concretas para el mejoramiento de su propia calidad de vida. Igualmente, la participación activa de los ciudadanos permite la comunicación, intercambio de experiencias en soluciones de problemas, encuentros entre los estados y los municipios; que al final tiende a mejorar condiciones de vida de los ciudadanos. Otros de los beneficios políticos, es que con la participación se logra la promoción del potencial de las regiones, que a su vez genera propuestas para el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas. Respecto al caso venezolano, Fernando Chumaceiro (1998) ha observado que “desde un punto de vista axiológico el beneficio más significativo de la descentralización ha sido su contribución a la estabilidad democrática”²⁴¹. Este mismo autor se pregunta: “¿Qué sería [...] de la descentralización de no haber ocurrido los sucesos del 27 de febrero de 1989 e igualmente que sería [...] del sistema democrático [...] si no se hubiera establecido la elección popular de gobernadores y alcaldes”²⁴².

Riesgos

Otro aspecto bastante importante señalado por Sánchez Bracho (1998) –a quien volvemos a citar *in íntenso*– es el relacionado con los riesgos

²⁴¹ Fernando CHUMACEIRO, “La descentralización acerca el gobierno a los ciudadanos”. En: La descentralización en Venezuela, CEDIEG, op. cit., p. 126.

²⁴² Idem

que entraña todo proceso de descentralización, los cuales se deben tomar en cuenta.²⁴³

- Puede incrementar los costos al inicio del proceso, pues exige estudios previos a la transferencia de competencias y servicios
- Puede generar disparidades regionales, pues aquellos Estados o Municipios que cuentan con un liderazgo más auténtico y honesto avanzarán con mayor rapidez y seguridad, mientras aquellos atados al atraso con liderazgos débiles, sin una red de organizaciones comunitarias participativas, se quedarán rezagados.
- Puede generar resistencia en los centros tradicionales de poder que tratan de desvirtuar el proceso, desprestigiarlo o retardarlo en razón de que ello significa la pérdida de importantes privilegios en la negociación de contratos de servicios, el clientelismo y la corrupción.
- Otro de los riesgos más peligrosos de la descentralización está en que el clientelismo y el populismo se extiendan. Existe la posibilidad de que determinados alcaldes y gobernadores actúen con visión cortoplacista, meramente efectista en aras de su interés electoral, ya que la consulta de elecciones es cada tres años, con posibilidades de reelección.
- El deterioro de los servicios es otro riesgo particularmente en aquellos entes territoriales que no han adelantado adecuados procesos de modernización de la gestión pública, de capacitación de funcionarios y de montaje de adecuados sistemas de supervisión y control

²⁴³ Jorge SÁNCHEZ BRACHO, op.cit., pp. 100-102.

- En sexto lugar, el desprecio por la participación

Siguiendo a Lalander, entre los argumentos fundamentales para introducir la descentralización, se destacan:²⁴⁴

- el de estimular la participación política y social entre los ciudadanos
- y el de hacer más eficiente el aparato del Estado.

En esa perspectiva, la descentralización puede verse como una respuesta política que abre posibilidades de hacer más eficiente al Estado y satisfacer demandas de la población y establecer canales de participación política y ciudadana. Precisamente, a raíz de la crisis económica que azota a la mayoría de los países latinoamericanos a lo largo de los ochenta, y que desencadena la crisis de las instituciones, la descentralización se señala como un instrumento de salida. De esa manera se inicia todo un proceso en los países latinoamericanos. A comienzos de los años ochenta, el debate sobre el sentido de la descentralización en Brasil “fue elocuente y la Constitución de 1988 lo consagró”²⁴⁵. Igualmente en Colombia se pusieron en práctica importantes reformas políticas, como la elección de intendentes a partir de 1986; inclusive en Cuba, a partir de 1976 se transforman las circunscripciones administrativas y se eligen las asambleas populares. En otros países se reflexiona sobre la necesidad de la descentralización. Riviere D’Arc observa, que “cualquiera fuera el régimen político, América Latina toda

²⁴⁴ Rickard LALANDER, op. cit., p. 86.

²⁴⁵ Cf. Hélène RIVIERE D’ARC, op. cit., p. 247.

elegía la descentralización como instrumento clave del conjunto de los que supuestamente modernizan el Estado”²⁴⁶.

Precisamente, momentos cuando había un deterioro profundo de las condiciones de vida de la población y un fuerte cuestionamiento hacia las instituciones partidistas y del Estado, a las que se consideraba como responsables de las dificultades existentes, la descentralización fue vista en Venezuela como una estrategia viable para avanzar en la búsqueda de la eficiencia y la democratización del Estado²⁴⁷. Con el propósito de resolver los problemas de gobernabilidad, profundizar la democracia y hacer frente a la crisis de legitimidad del sistema político, se establecen dos tipos de mecanismos. Por un lado, se avanza en la descentralización y las reformas electorales; y por el otro, se plantea la revisión de la Constitución Nacional de 1961. Sin embargo hay que destacar que el proceso descentralizador se acelera a partir de las protestas sociales de 1989 (27-F) contra las medidas económicas neoliberales implementadas por el gobierno de Carlos Andrés Pérez²⁴⁸.

Por el mismo hecho de constituir un tema relevante en la realidad política latinoamericana, la descentralización se convierte a partir de 1989 en el eje central del proceso de reforma emprendido en Venezuela, cuyo

²⁴⁶ Idem. Además señala la autora, que “la modernización era considerada necesaria tanto en una crisis del partido dominante (México), con una ruptura con las estructuras del pasado (Brasil), o en una voluntad de <<profundización de la democracia socialista>> (Cuba)” (p. 247).

²⁴⁷ Véase Haydée OCHOA HENRÍQUEZ, “Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela”. *Ciencias de Gobierno*, Año 5, N°. 9, Enero-Junio, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 2001.

²⁴⁸ De acuerdo con OCHOA HENRÍQUEZ (2001), la Ley de Descentralización y la de Elección directa de Gobernadores y Alcaldes se aprueban dentro de un contexto de conmoción social para recuperar la gobernabilidad y dar respuestas al reclamo social. (P. 102).

propósito fundamental era buscar solución a la profunda crisis política, económica y social que se hizo presente en el país a principios de la década los ochenta y que se agrava al final de la misma; a la vez que se pretendía lograr la modernización de la administración pública y una mayor participación de los ciudadanos, que lucían desvinculados de los centros de decisión política y sin ninguna influencia en los asuntos de interés público de sus propias comunidades²⁴⁹. La influencia en la toma de decisiones era casi nula, pues los dirigentes de los partidos políticos y los sectores gubernamentales constituían los principales sujetos en la toma de decisión de la administración pública.

En tal sentido, se sancionan y reforman algunas leyes como la *Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado* (13/04/89), la *Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal* (15/06/89) y la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (28/12/89)²⁵⁰, que en todo caso vienen siendo los instrumentos legales que impulsan e imprimen dinamismo al proceso de reforma del Estado²⁵¹. Precisamente, la reforma del Estado

²⁴⁹ Pudiera plantearse que la centralización del poder político restringía la participación ciudadana, frenaba el desarrollo de la sociedad civil, a la vez que acentuaba las desigualdades entre las regiones.

²⁵⁰ Efectivamente, si se toma en cuenta que la promulgación de la *Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado* y la *Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*, ocurre antes de la aprobación del instrumento jurídico que regularía el proceso descentralizador: *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, queda claro que la descentralización, más que un procedimiento de carácter técnico para avanzar en un nuevo tipo de gerencia gubernamental en el sector público, la misma viene impulsada por la necesidad de darle respuesta política a los problemas de gobernabilidad que presentaba el país. Con ello queda claro también que la descentralización en Venezuela transita primero por una fase política y luego por otra fase propiamente administrativa.

²⁵¹ A decir de la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder público*, Matheus (1996), sostiene que la misma significaba “un paso importante dentro del proceso de descentralización” que se iniciaba en el país (Véase María Milagros MATHEUS, “Una

venezolano se había planteado, en primer lugar, como respuesta a la necesidad de fortalecimiento del mismo, a la vez que se procuraba la legitimación y fortalecimiento del sistema democrático. La descentralización se entendió en un primer momento como un mecanismo que permitiría el logro de la gobernabilidad que se había erosionado por los problemas propios del funcionamiento del Estado.

La descentralización junto a las reformas electorales constituyen dos mecanismos que procuraban alcances importantes en el logro de objetivos. Con el primer mecanismo se buscaba lograr un punto de ruptura con el centralismo, y establecer una nueva relación entre el Estado la sociedad civil, es decir, entre el Estado y los diferentes actores sociales y políticos. Jácome (1999), plantea que el establecimiento de esa nueva relación debía apuntar hacia "la búsqueda de una transformación de la sociedad civil; una mayor presencia e influencia de los medios de comunicación; cambios en la administración pública así como el poder público nacional; y modificaciones con respecto al poder ejecutivo"²⁵². Para el logro de cada uno de esos objetivos, la política de descentralización se centra en cuatro puntos fundamentales:²⁵³

- La transferencia de competencias
- El desarrollo de un modelo fiscal y financiero
- La reestructuración de la administración central y
- La profesionalización y desburocratización del Estado

visión normativa de la descentralización en Venezuela", *cuestiones políticas*, N°. 16, Maracaibo, Universidad del Zulia, 1996. p. 173).

²⁵² Francine JACOME, op. cit., p. 65.

²⁵³ Idem..

Una vez avanzado dentro de ese marco y en cada uno de esos puntos, la descentralización permite el logro de importantes objetivos. De acuerdo con Jácome, entre los logros más importantes del proceso de descentralización destacan:²⁵⁴

- En primer lugar, la oxigenación del sistema político, especialmente del gobierno central puesto que muchas de las demandas se transfirieron al ámbito regional y local.
- En segundo lugar, se crearon nuevos espacios para la participación política, especialmente en el interior de los partidos políticos, lo cual permitió, asimismo, que emergieran nuevos actores en el campo de la política.
- En tercer lugar, la participación política dejó de estar mediatizada únicamente por los partidos con proyección nacional, pues se fortalecieron partidos, movimientos y grupos locales.
- En cuarto lugar, los estados [regionales] asumirían la mayor parte de la responsabilidad con respecto a algunos servicios públicos, tales como la educación, la salud, la viabilidad, los puertos y los aeropuertos.
- En quinto lugar, el reforzamiento de diferentes experiencias de participación local y comunitaria, lo cual llevó a que la participación de los ciudadanos no se limitara únicamente a la electoral.

No obstante, pese a esos logros, la descentralización tuvo que enfrentar múltiples obstáculos y limitaciones. Primero, está la complejización de las relaciones entre el poder central y los gobiernos regionales y locales,

²⁵⁴ Idem.

que en muchas ocasiones condujo a enfrentamientos entre estos, especialmente en materia de financiamiento y transferencia de competencias²⁵⁵. Segundo, la resistencia de los organismos nacionales, donde muchos “funcionarios del gobierno nacional no deseaban ceder sus cuotas de poder”²⁵⁶. Tercero, la renuencia de los entes regionales para asumir parte de las responsabilidades en materia de salud, educación y viabilidad, “puesto que en la medida en la cual no se contaba con recursos, eran menos las competencias [y responsabilidades] que podía asumir”²⁵⁷. Cuarto, los problemas financieros, que entorpecieron el logro de algunos objetivos. Por último, la incapacidad para cumplir con las normas legales establecidas o aplicación a medias de las mismas.

Es apropiado señalar que la descentralización, al igual que todo proceso, se ve influido por factores de tipo político, económico, institucionales y jurídicos, que lo condicionan, aceleran o retardan. Los factores de tipo político se refieren fundamentalmente a la voluntad de distribuir el poder político territorialmente y donde se ven involucrados el poder ejecutivo, legislativo y judicial; igualmente los municipios que deben sobre todo modernizar sus estructuras y abrir los espacios para la participación ciudadana. Además, este factor, tiene que ver con la identificación de competencias y servicios a transferir, así como las diversas funciones que deben ser administradas por los entes locales. En cuanto a los factores de tipo económico, los mismos están referidos principalmente a la fijación de prioridades y establecimiento de políticas adecuadas para utilizar los recursos financieros y físicos asignados a los municipios, así

²⁵⁵ Ibid., pp. 65-66.

²⁵⁶ Ibid., p. 66.

²⁵⁷ Idem.

como los recursos humanos a su disposición. Por otro lado, los factores institucionales tienen que ver con los mecanismos de vinculación entre los diferentes niveles gubernamentales, así como la creación de adecuadas organizaciones que permitan la gestión de competencias y servicios²⁵⁸.

En este mismo orden de ideas, se señala en el Documento preparado por el Centro de Investigaciones y Estudios Gerenciales (CEDIEG) en 1996, que la descentralización, entre sus objetivos generales pretende el impulso de cambios de tipo político, administrativo, económicos financieros, que a su vez conduzcan a:²⁵⁹

- a. Afianzar los legítimos mecanismos del Estado, las entidades federales y los municipios.
- b. Consolidar la legitimidad y representatividad de los gobernadores, alcaldes y organismos deliberantes.
- c. Impulsar la participación ciudadana y la sociedad civil organizada.
- d. Transferir poder de decisión desde el Gobierno central a los estados y municipios y mejorar su capacidad de gestión.
- e. Fortalecer la función política y de control del poder central.

²⁵⁸ Véase documento, "Descentralización en los Estados Carabobo, Lara, Monagas y Zulia", presentado por el CEDIEG en el seminario nacional sobre evaluación del proceso de Descentralización, octubre, 1996. En: *La descentralización en Venezuela*, Maracaibo, Venezuela CEDIEG, Editorial de La Universidad del Zulia, 1998. p. 5.

²⁵⁹ Ibid., p. 4.

- f. Crear adecuados mecanismos de coordinación a nivel central, regional y local, con sus aplicaciones intergubernamentales.
- g. Mejorar la capacidad técnico-financiera de las gobernaciones de estados y de las alcaldías,
- h. Contribuir a estimular la economía regional y local
- i. Profundizar y perfeccionar la democracia.

Los objetivos del proceso de descentralización venezolano, están expresados en la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD)*, que es una ley que vino a abrir las puertas para que en el país se iniciara un proceso de transformación real en la distribución intergubernamental de competencias. La LOD regula fundamentalmente los siguientes aspectos:²⁶⁰

- La delimitación de competencias concurrentes
- La transferencia de algunas competencias nacionales hacia los estados
- El financiamiento de la descentralización

Y además de ello, modifica el ordenamiento preexistente en los siguientes aspectos:²⁶¹

- a. Fija un procedimiento para transferir a los estados servicios que presta el poder nacional dentro de las competencias concurrentes.

²⁶⁰ Ibid., p. 6.

²⁶¹ Ibid, p. 9.

- b. De conformidad con el artículo 137 de la Constitución Nacional [de 1961], se transfiere a los estados competencias exclusivas del poder nacional que deben ser asumidas por los estados mediante ley especial.
- c. Se incrementa la alícuota y la base de cálculo del Situado Constitucional a los estados y se regula el situado de los municipios.
- d. Se deroga la Ley orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el poder nacional y se regula lo relativo al Plan Coordinado de Inversiones.

Igualmente, la LOD establece en su artículo número once, transferir a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:²⁶²

- 1º La organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado;
- 2º El régimen, administración y explotación de piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesia, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolana, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos renovables;

²⁶² Oswaldo Angulo, op. cit. P. 92.

- 3º La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestatales, ésta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;
- 4º La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la Ley al Poder Nacional; y
- 5º La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Según el documento del CEDIEG, que hemos estado citando, “el proceso de transferencia de competencias, como lo establece la LOD, se realiza a través de tres figuras jurídicas: La transferencia de competencias exclusivas; la transferencia de competencias concurrentes y la encomienda”²⁶³. Dentro del marco de las competencias concurrentes y en base al artículo 4 de la LOD, los servicios transferidos progresivamente a los estados fueron los siguientes:²⁶⁴

- 1º La Planificación, Coordinación y Promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las Leyes Nacionales de la materia;
- 2º La protección de la familia, y en especial del menor;
- 3º Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;
- 4º La protección de comunidades indígenas, atendiendo a la

²⁶³ Documento del CEDIEG. op. cit. P. 12. De acuerdo con este mismo documento. “Se entiende por competencia concurrente, cuando entes públicos pertenecientes a diferentes niveles territoriales ejercen distintas funciones en relación con una misma materia. (p. 13)

²⁶⁴ Oswaldo Angulo, op. cit., pp.94-95

preservación de su tradición cultural y la conservación sobre su territorio;

- 5° La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;
- 6° La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;
- 7° El deporte, la educación física y la recreación;
- 8° Los servicios de empleo;
- 9° La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento;
- 10° La promoción de la agricultura, la industria y el comercio;
- 11° La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales;
- 12° La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional;
- 13° La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimiento técnicos para obras de ingeniería y urbanismos establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de Comunicación estatales;
- 14° La vivienda popular, urbana y rural;
- 15° La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes Nacionales;
- 16° La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios

destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional;

17º La investigación científica; y

18º La defensa civil.

En cuanto al alcance y logros de objetivos de las reformas electorales, las mismas permitieron que tanto alcaldes como gobernadores se sometieran al control electoral y a la presión de las comunidades. Igualmente, con la transferencia en la toma de decisiones al poder regional y local se esperaba que se produjera, por un lado, una "mayor eficiencia en cuanto a puesta en marcha de políticas públicas por parte de los gobiernos locales"²⁶⁵; por otro lado, que las autoridades regionales y locales, asumiesen la responsabilidad de sus funciones, de tal manera que se lograra principalmente el fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno regional y el poder central, donde los gobernadores se transformaran en los representantes de los Estado ante el poder central²⁶⁶.

Dentro de toda esta discusión cabe señalar el nombramiento por el Presidente Ramón J. Velásquez de un ministro de Estado para la descentralización, con el cual se buscaba fundamentalmente convertir el proceso de descentralización en una verdadera política nacional, de carácter irreversible, y a la vez alcanzar el mayor número de decisiones políticas-gubernamentales posibles. De acuerdo con un planteamiento de Brewer Carias, la misión de ese ministerio de Estado era de

²⁶⁵ Ibid., p. 67.

²⁶⁶ Véase, Idem.

...construir todo un andamiaje jurídico-institucional del proceso de manera que los gobernadores y alcaldes, a partir del inicio del periodo constitucional (1994-1998) pudieran contar con un arsenal de instrumentos políticos que les permitiera exigir del gobierno nacional la continuación de la ejecución de la política de descentralización. (CEDIEG, op. cit., p. 10).

En el marco de esa misma política de afianzar el proceso de descentralización, durante el gobierno de Caldera (1994-1999), se avanza en los siguientes aspectos:²⁶⁷

- a. Se creó la Comisión Nacional para la Descentralización, constituida por los coordinadores de descentralización de cada ministerio e institutos autónomos, los gobernadores y alcaldes.
- b. Creación del Consejo Territorial de Gobierno, integrado por los gobernadores y el Presidente de la República y sus ministros.
- c. Se estableció el Consejo Nacional de Alcaldes, integrado por el Presidente de la República, algunos ministros y un alcalde representante de los alcaldes de cada estado.
- d. Se creó la Asociación de Alcaldes de cada estado y el Consejo Regional de Gobierno presidido por el gobernador.
- e. Se creó el Consejo de Gobierno del área metropolitana de Caracas.

Sin embargo, Angulo (2001) observa que “juzgada desde el punto de vista de la descentralización, la obra de gobierno del Presidente Caldera fue objeto de señalamientos críticos no siempre impertinentes”²⁶⁸. Plantea

²⁶⁷ Documento, “Descentralización en los Estados Carabobo, Lara, Monagas y Zulia”, presentado por el CEDIEG en el seminario nacional sobre evaluación del proceso de Descentralización, op. cit., p. 10.

²⁶⁸ Alfredo ANGULO, op. cit., p. 5.

este mismo autor que a pesar "...de haber transferido algunos servicios y competencias, específicamente en el ámbito de puerto, aeropuertos y vías de comunicación terrestres, el proceso de descentralización no registra avances sustantivos"²⁶⁹.

Si bien el cambio político ocurrido en Venezuela a finales de 1998 provoca el desplazamiento de la clase política que gobernó el país por más de cuarenta años, también va a incidir en el proceso de descentralización que se venía adelantando desde finales de los ochenta. Por el mismo hecho que la descentralización significaba distribución de poderes y de recursos, La nueva clase política en proceso de formación no ve con buenos ojos proseguir con tal estrategia. El mismo Presidente Chávez asume una posición crítica sobre el proceso de descentralización. En ese sentido llega a afirmar: *"Por eso yo me he puesto duro aquí con la cosa del FIDES y los situados (sic). Yo soy el jefe de la Administración Pública Nacional y sería un irresponsable si le sigo dando recursos a alcaldes, concejos, legislaturas y gobernadores que creen que eso es de ellos, para administrarlos como quieren"*²⁷⁰.

Aunque no puede decirse que la descentralización está "suspendida hasta nuevo aviso", la práctica de la misma queda a mitad de camino. La orientación recentralizadora del nuevo texto Constitucional, aprobado en referéndum el 15 de diciembre de 1999 así lo deja ver²⁷¹.

²⁶⁹ Idem.

²⁷⁰ El Universal, Caracas, 23 de mayo de 1993, El subrayado es nuestro.

²⁷¹ Aunque el espíritu descentralizador fue recogido en el artículo 185 de la nueva Carta Magna, donde se prevé la organización del *Consejo Federal de Gobierno* cuya misión es planificar y coordinar políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estado y Municipios, la realidad ha evidenciado otra cosa.

3.3 TERCERA SERIE DE REFORMAS: 1992-1998

La falta de acuerdo político y los intentos de golpe de Estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, terminan de erosionar la legitimidad del sistema político dejando ver claramente la gravedad de la crisis. De allí surge la necesidad de replantear la discusión y en vez de una revisión surge la tesis de una reforma general e integral de la Constitución de 1961. Sin embargo, a pesar de que el Proyecto de Reforma Constitucional fue entregado al poder legislativo, las reformas fueron congeladas, lo que termina de complicar la situación. Todo esto "hace explosión en una opinión pública que si bien no quiere la instauración de una dictadura, muestra simpatía por los militares golpistas"²⁷². Para Salamanca (1997) esta situación ofrece un panorama sumamente complejo por cuanto la población se manifiesta ferozmente crítica de la democracia <<realmente existente>>, llegando por momentos a favorecer soluciones convencionalmente antidemocráticas y autoritarias, pero dentro de una alta valoración simbólica y existencial de la democracia misma²⁷³. Tal como lo revela una encuesta posterior al intento de golpe del 4 de febrero, esta simpatía implicaba "no un rechazo a la democracia, pero si a sus gobernantes [...] y a las instituciones que estos representaban"²⁷⁴. No se critica a la democracia como forma de gobierno, sino al liderazgo conductor, a las instituciones, sus procedimientos

²⁷² José MOLINA y Miriam KORNBLITH, op. cit., p. 112.

²⁷³ Véase, Luis SALAMANCA, op. cit., p. 17.

²⁷⁴ Luis SALAMANCA, op. cit., p. 112. "Con base a una encuesta nacional del IFEDC a 2800 personas en agosto de 1992, Njaim reporta que a la pregunta sobre si democracia actual es un sistema que vale la pena ser defendido, el 70,2% respondió que si y el 27,4% que no. A la pregunta sobre si prefiere la democracia actual o una dictadura militar, 68% prefirió la democracia actual y 19% una dictadura militar. Sin embargo al preguntársele su opinión sobre el comandante Hugo Chávez (líder del golpe militar del cuatro de febrero de 1992), el 76,8 dio una respuesta que refleja un juicio positivo". (NJAIM, 1992, pp. 286-287).

y resultados²⁷⁵. Queda claro que el rechazo es hacia los gobernantes que en cierta forma parecían haberse desviado de los postulados de la democracia. Después del fallido Golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, tácitamente brota un sentimiento de solidaridad en algunos sectores de la sociedad que ven la posibilidad de “derribar” la puerta de la democracia “puntofijista”.

En abril de 1996, considerando que se había perdido un tiempo valioso que se debía recuperar, el entonces Presidente del Congreso, Cristóbal Fernández Daló, anuncia la reactivación de la Comisión de Reforma Constitucional. Para ello solicita a los representantes de los partidos aceleren los temas ya discutidos y prosigan con otros para que se tenga una definición que ofrecerle al país. Aunque no daba plazos para completar las discusiones señalaba que “Venezuela necesita de un reforzamiento en la esperanza del sistema democrático, y eso pasa por la renovación de sus instituciones fundamentales”²⁷⁶. Dentro de las iniciativas de reforma constitucional se insistía en ese entonces en la figura del primer ministro, así como el establecimiento del referendo revocatorio o consultivo, para temas importantes. Entre ellos el revocatorio del Presidente de la República o parlamentarios cuando se considere que han incurrido en graves faltas o en el incumplimiento de sus funciones. Igualmente se contempla la reforma electoral y la reforma judicial. Al final las discusiones ni siquiera se retomaron. En julio de 1998, desde el Congreso se anuncia rescatar la

²⁷⁵ En Marcelo LASAGNA (2000), podemos encontrar un amplio análisis sobre las actitudes expresadas por los latinoamericanos respecto a la democracia como forma de organización política. Apoyándose en algunas encuestas de Latinobarómetro (1996,1997); Opinión y Cambio (1997) y Espejo de las Américas (1999), este autor analiza el comportamiento de los ciudadanos respecto a la democracia en varios países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

²⁷⁶ El Nacional, Caracas, 29 de abril de 1996, p. D-5.

discusión sobre el Proyecto elaborado por la Comisión coordinada por Rafael Caldera en 1992, Pero esto tampoco concreto.

Como hemos podido observar, durante este periodo, el consenso sobre los temas cruciales sobre la reforma no se logra. A partir de allí se intensifica el debate ideológico-político, cuyos principales autores proponen vías distintas para conducir los cambios. No obstante, el liderazgo naciente de Hugo Chávez Frías, empuja el cambio por los caminos de una transformación radical, integral y pacífica, la cual va a pasar por un proceso constituyente y se concreta con la entrada en vigor de una nueva constitución. Respecto a esta nueva Constitución se crean expectativas en cuanto a que la misma vendría a resolver “los problemas económicos, políticos y sociales del país”²⁷⁷.

Apoyándonos en Urdaneta García (citado por Martínez Dalmau, 2000), planteamos que el proceso político que finalmente conduce al cambio constitucional se divide en cuatro fases:²⁷⁸

- Fase de elaboración (1989-1992), que comprende los sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989 y la intentona golpista del 4 de febrero de 1992.
- Fase de discusión (1992), donde después de proponer la reforma constitucional y culminado el Proyecto por la Comisión Bicameral, el mismo fue “congelado” por la clase dirigente.

²⁷⁷ Francine JACOME, op. cit., p. 73.

²⁷⁸ Véase, Rubén MARTÍNEZ DALMAU, op., cit., p. 162.

- Fase del letargo (1993-1998), tiempo durante el cual no se hizo ningún esfuerzo por avanzar en el cambio constitucional requerido.
- Fase del debate constituyente (1998), año en el cual la idea de la constituyente cobra fuerza al ser incorporada al discurso de la campaña electoral.

CAPITULO 4:
LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

4.1 HACIA UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO

No hay duda que las elecciones presidenciales del 6 de diciembre de 1998, representan un evento de significativa importancia para la dinámica política y democrática del país. A partir de esa fecha se produce un corte histórico que marca el desplazamiento de un sistema político y traza el punto de partida de uno nuevo. Es decir, por un lado se desplazan los liderazgos tradicionales, especialmente los de AD y COPEI, y por el otro se plantea la redacción de un nuevo texto constitucional que contemplara el cambio estructural del Estado. Desde 1984 hasta 1998, se dan manifestaciones –aunque truncadas- de querer avanzar en la perfectibilidad de la democracia, pero siempre en el marco de las reformas. El 6 de diciembre de 1998, marca el final de un ciclo, donde la estrategia de la reforma ya no es sostenible y adquiere un sentido vacuo, dando paso a una estrategia más radical: **El proceso constituyente.**

Un primer aspecto a destacar es que la consolidación del sistema político venezolano establecido en 1858, se da a partir del uso y distribución populista de la renta petrolera como instrumento para la satisfacer las expectativas de los diferentes sectores de la sociedad. Precisamente es ese modelo político-clientelar el que va a permitir –al menos durante los primeros treinta años- la legitimación del sistema, pues la capacidad distributiva del Estado abre los espacios para el sostenimiento de “mecanismos utilitarios para la satisfacción de las demandas sociales”²⁷⁹. En ese sentido se observa como primer indicador que el modelo democrático implantado en Venezuela, más que de participación, es de otorgamiento clientelar de servicios. Dentro de ese modelo, los partidos políticos AD y COPEI van a ser en la práctica, los

²⁷⁹ Samuel PEREZ, op. cit., 74.

que canalizan las demandas de la sociedad, lo que le va a permitir penetrar y controlar otras formas organizativas de la llamada sociedad civil²⁸⁰. Esta situación describe un sistema político y una sociedad donde el poder de movilización es canalizado y controlado enteramente por los partidos políticos, los cuales van a estar "presentes en la creación de gran parte de la sociedad civil"²⁸¹.

El funcionamiento del sistema a lo largo de las primeras décadas fue obteniendo resultados favorables para el sostenimiento de la gobernabilidad y la legitimidad del modelo democrático. Así encontramos que asumiendo sus expresas e ineludibles responsabilidades, el Estado invierte recursos como nunca antes en "educación, salud, vialidad, servicios básicos y alimentación"²⁸². Sin embargo, producto de la incidencia de factores y distorsiones de tipo socioeconómicas, el modelo comienza a mostrar debilidades a partir de 1983. Con la caída de los precios petroleros y el peso de la deuda pública externa, se hace inviable la satisfacción de las demandas planteadas por los distintos sectores sociales. Esa manifiesta incapacidad del Estado para seguir cumpliendo con la relación distributiva y responder a la mayoría de los sectores, empujan al sistema hacia una

²⁸⁰ Respecto a lo que se entiende por "sociedad civil" en Venezuela, Daniel Levine (2001) señala que la misma abarca a grupos organizados nacionalmente como a un sinnúmero de asociaciones regionales y locales. Además señala que a la hora de elaborar una lista habría que incluir las siguientes asociaciones: organizaciones de los derechos humanos, sindicatos insurgentes, grupos de asociaciones de vecinos, grupos ecológicos y feministas, cooperativas, grupos religiosos locales (incluyendo numerosos nuevos grupos evangélicos y pentecostales), asociaciones culturales regionales y locales (ateneos, teatros, orquestas, grupos musicales, grupos de danza y sociedades folclóricas), un amplio abanico de <<organizaciones no gubernamentales >> (ONG) involucradas en educación, investigación y servicio social esparcidas por todo el país, partidos políticos y movimientos electorales locales, nuevas asociaciones económicas y fundaciones privadas, además de federaciones y otras asociaciones de segundo y tercer nivel que [promuevan] la coordinación y comunidad de acción de todas ellas. (pp. 14-15).

²⁸¹ Daniel LEVINE, op. cit., p. 81.

²⁸² Samuel PEREZ. Op. cit., p. 81.

situación de crisis. El modelo político-clientelar que había obtenido resultados favorables durante “la fase del rentismo petrolero”²⁸³ se fue deteriorando.

Sin capacidad para continuar manteniendo e impulsando los intereses y reivindicaciones de los diversos grupos sociales, las conquistas esenciales del sistema comienzan a mostrar signos de colapso. Samuel Pérez (1996), señala que bien ese pudiera ser el caso “de la política habitacional del Estado, el aparato educativo, el sistema de salud, y muy sensiblemente, la prestación de servicios públicos”²⁸⁴.

En función de los intereses políticos, los gobiernos de turno y los partidos del *status* comienzan a encargarse de tareas y no de proyectos y direcciones que hicieran del Estado una institución más eficiente. En la medida que estos últimos empiezan a privilegiar intereses de sus propios dirigentes y allegados por encima de los intereses de la sociedad, y en la medida que dejan de ser movimientos de masas y pasan a ser maquinarias meramente electorales, se produce una ruptura entre el ciudadano-elector y el partido-representante; es decir, la población ya no se siente vinculada con esas organizaciones partidistas, ni mucho menos ve en ellas verdaderos canales de participación. En tal sentido, el sistema comienza a transitar por una situación de extrema inestabilidad y fragilidad que hunde sus raíces en la crisis de gobernabilidad y legitimidad. Las dimensiones económicas y políticas que reforzaron las bases del sistema, ya no garantizan ni transformación social ni progreso político.

²⁸³ Luis GOMEZ CALCAÑO y Nelly ARENAS. “¿Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela”. *Cuestiones Políticas*, N°. 26, junio, IEPDP, Facultad de Ciencias jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, 2001, p. 94..

²⁸⁴ Samuel PEREZ, op. cit., p. 81.

Entendiendo que la recuperación y estabilidad del sistema político no sería posible sin una transformación profunda de la democracia, el nuevo liderazgo que surge en el escenario venezolano promete más que un simple cambio de gobierno, la recomposición radical del sistema político. De allí que desde el mismo momento que tomaron las riendas del poder emprenden una

“ofensiva que barrió a su paso con la totalidad de las instituciones del sistema político anterior: Congreso, Corte Suprema, Poder judicial y órganos de control externo fueron gradualmente disueltos, debido a la [...] debilidad intrínseca en la que habían caído todas las instituciones, por su incapacidad para reformarse”²⁸⁵

Con ello se manifiesta una fuerte voluntad política para emprender la transformación institucional del Estado venezolano. Respondiendo de esa manera a diversos sectores de la sociedad venezolana que venían planteando a lo largo de la década de los noventa la transformación profunda del sistema político.

Ante la gravedad de la crisis y la marcada tendencia a hacerse crónica, el discurso emergente plantea desmontar la “falsa democracia puntofijista” y crear una nueva constitución con estructuras renovadas que sirvieran de base para el funcionamiento efectivo de un Estado moderno y eficiente, y una democracia social y participativa²⁸⁶. Con este planteamiento

²⁸⁵ Luis GOMEZ CALCAÑO y Nelly ARENAS, op. cit., p. 121.

²⁸⁶ Respecto a este planteamiento, encontramos opiniones encontradas como la de Angel Alvarez que ya en 1994 advertía: “La democracia participativa no parece una salida verdadera a la crisis actual de la democracia. Sirve para justificar el desplazamiento de las desprestigiadas élites gobernantes por nuevas élites con nuevas promesas. La alternativa es la existencia de un sistema de partidos competitivo, con partidos autónomos e internamente democráticos y la formación de una opinión pública pluralista...” (Angel Alvarez, “Hasta dónde puede ser participativa la democracia”. *Revista SIC*, N°. 566, Caracas, julio, 1994, p. 253).

queda bastante claro que con las estructuras políticas y administrativas contempladas en la Constitución de 1961 no se podía lograr la Venezuela posible, la Venezuela del futuro. De allí la tesis de la urgencia del cambio constitucional que permitiría dar el salto definitivo y pasar de una democracia representativa a una participativa, entendiéndose este salto como un acto de reingeniería política. Se propone una nueva constitución como elemento legitimador del sistema y que constituyera una oportunidad para renovar la democracia y reorientar las expectativas de progreso y desarrollo.

La vigencia del sistema democrático venezolano dependía de las correcciones que se le hicieran. De allí que se manifiesta una fuerte voluntad política para corregir la serie de vicios que afectaban el sistema. Ese fue el eje fundamental de esa gran cruzada por la reconstrucción de la democracia.

Para nadie era un secreto que la democracia venezolana cada día perdía terreno de legitimidad. Las esperanzas del pueblo a lo largo de cuarenta años se fueron apagando y más que una salida veían en la dirigencia tradicional un obstáculo para alcanzar el desarrollo integral de la sociedad. La frustración golpeaba en la conciencia de muchos venezolanos. La desesperación estaba presente en todos los sectores –sobre todo en los marginales–, que sentía en mayor magnitud los embates de la crisis. En cuarenta años de democracia ese era el panorama, donde ya los simples discursos no tenían espacio. Por eso cuando surge el discurso que propone ir hasta el fondo de los problemas para encontrarle solución, el mismo gana terreno rápidamente. Había llegado la hora de enmendar los errores del pasado y de esa manera avanzar hacia el bienestar colectivo. Ese era el

camino a seguir, porque de lo contrario, la posibilidad del sistema eran mínimas.

Como resultado de este proceso, a fines de 1999 entra en vigor una nueva Constitución que contempla una democracia participativa y una nueva estructura del Estado.

4.2 LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Ante el fracaso de la reforma constitucional de 1992 y el letargo en que cayó a partir de ese año, llevó a los nuevos actores políticos a formular una propuesta de transformación radical de las estructuras del Estado. Se plantea que el Estado construido hasta entonces se había demostrado incapaz de articular y responder a las necesidades y demandas sociales. Además, que para superar la situación de crisis y extirpar el cáncer de la corrupción y la incompetencia de cuarenta años de democracia "puntofijista", era necesario la transformación profunda de su papel, modos de organización y funcionamiento; es decir implementar cambios y reformas que fueran más allá de lo gradual y progresivo.

De esa manera, a lo largo de la campaña electoral de 1998 se desarrolla un intenso debate, que permite la confrontación de enfoques y perspectivas sobre la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Antes de continuar es importante señalar que la propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente no nace al calor de la campaña electoral de 1998. En un documento publicado a

mediados de 1992, titulado "Nos alzamos por la Constitución", los protagonistas del intento de Golpe de Estado del 4-F, agrupados en el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200) señalaban los motivos de su alzamiento y a la vez convocaban a un referendo nacional,

*para revocar el mandato al Presidente de la República, a los Parlamentarios que componen el Congreso Nacional y a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la judicatura, la renovación general del Poder Judicial, así como la renuncia del Consejo Supremo Electoral, devolviendo de esa manera la soberanía a su propio elemento: AL PUEBLO VENEZOLANO. Este referéndum nacional automáticamente debe considerar la convocatoria a una **Asamblea Nacional Constituyente** en la cual se defina a través de una nueva Carta Magna el modelo de sociedad hacia el cual deba enrumbarse la Nación Venezolana y en la cual no puedan participar ninguno de los responsables de la destrucción de la República"* (Heinz Sonntag y Thais Maingon, 1992, pp. 29-30. Subrayado nuestro).

En ese mismo sentido, también encontramos que "ya en la década de los ochenta estaba sobre la mesa de discusión la necesidad de la reforma avanzada de la Constitución. A pesar de que para ese entonces, ella era un texto que contaba todavía con un consenso casi total y se consideraba vigente en lo esencial, esta vigencia no significaba que fuera eficaz, en el sentido de que se cumplieran efectivamente sus principios programáticos y las normas que de ellos se derivan"²⁸⁷. Igualmente, a lo largo de la década de los noventa diversos sectores de la sociedad venezolana, partidarios del cambio, habían propuesto con agudeza la necesidad de una modificación de la Constitución de 1961. Entre ellos destacan FEDECAMARAS, el Grupo de

²⁸⁷ Heinz SONNTAG y Thais MAINGON. *Venezuela: 4-F 1992*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, p. 96.

Estudios Constitucionales, y más adelante el Consejo Consultivo, que se había creado a raíz de los sucesos de febrero de 1989²⁸⁸.

Dentro de las líneas de pensamiento referidas a la propuesta de la ANC, en la campaña electoral de 1998, encontramos en primer lugar a quienes se orientaban hacia la continuidad, el mantenimiento y el perfeccionamiento de las instituciones ya existentes, pero en el marco de la reforma constitucional. Luego está la que se muestra partidaria de la reestructuración total del Estado. Precisamente, en esta última línea de pensamiento se inserta la postura de Hugo Chávez, que hace de la propuesta de convocatoria de la ANC uno de los temas centrales de su proyecto político y de la campaña electoral de diciembre de 1998.

De acuerdo con Chávez Frías (1998) la ANC "originará un nuevo marco constitucional que coadyuvará a la reconstrucción de la República, la reestructuración del Estado y el establecimiento de un nuevo consenso político y social"²⁸⁹. Además de ello, Chávez Frías estimaba que la ANC relegitimaría y garantizaría un funcionamiento eficiente de los poderes del Estado, particularmente con un poder judicial autónomo imparcial y un Congreso que haría del proceso "una revolución democrática porque desencadenaría la transformación profunda de la sociedad venezolana..."²⁹⁰.

En la búsqueda de ese objetivo, a principios de enero de 1999 el Presidente electo juramenta el Comando patriótico Pro-Constituyente, al cual

²⁸⁸ Véase, Medófilo MEDINA, op. cit., pp. 123-124.

²⁸⁹ Hugo CHAVEZ FRIAS, Propuesta para transformar a Venezuela, Caracas, Comando de Campaña, 1998, p. 7.

²⁹⁰ Ibid, p. 8.

le fueron asignadas las funciones de informar a la población sobre lo que es una ANC, cuál es su función y para qué sirve. Posteriormente, el 8 de enero, es designada la Comisión Presidencial Constituyente²⁹¹, a la cual se le asigna la misión de “formular jurídicamente el decreto presidencial mediante el cual se convocaría la ANC...”²⁹². Con el propósito de informar sobre el significado y las consecuencias que tendría este proceso para la vida institucional del país, y <<vender>> la idea de la convocatoria, fue esta Comisión la que realizó encuentros con grupos y sectores de la sociedad civil y con juristas extranjeros²⁹³.

A través de esa discusión se conocen argumentos en pro y en contra de la ANC, que dejan ver claras posturas político-ideológicas. Sobre la legalidad de la convocatoria de la ANC, la forma de hacerla y quien debería realizarla, se forman dos perspectivas, dos corrientes de interpretación de los textos legales. La primera, defendida por Hugo Chávez, los dirigentes y factores reunidos en el llamado Polo Patriótico (PP), consideraban que no era necesario reformar la Constitución de 1961 para proceder a convocatoria, pues en el artículo 4 de la misma estaba consagrado “el principio de la soberanía popular reconocido como poder

²⁹¹ Fueron Integrantes de la Comisión Presidencial Constituyente: Tulio Alvarez, Oswaldo Alvarez Paz (COPEI), Ricardo Combellas (ex presidente de la COPRE durante el periodo constitucional anterior), Javier Elechiguerra (MVR), Hermann Escarrá Malavé (ex COPEI), Angel Lombardi (historiador y ex rector de la Universidad del Zulia), Ernesto Mayz Ballenilla (filósofo y fundador de la Universidad Simón Bolívar), Jorge Olavarría (periodista e historiador), Manuel Quijada (ex COPEI), Tarek William Saab (Movimiento de Derechos Humanos-MVR) y Angela Zago (periodista y escritora), quienes en su mayoría habían estado interviniendo desde hacia tiempo en los debates sobre la reforma constitucional y, durante campaña electoral, sobre la ANC. Por su parte, la el Comando Patriótico Pro-Constituyente estuvo presidido por Pablo Medina y conformado por dirigentes del Polo Patriótico. (véase, Tahis MAINGON, Carmen PEREZ BARALT y Heinz SONNTAG, op. cit., p. 128).

²⁹² Tahis MAINGON, Carmen PEREZ BARALT.... P. 219.

²⁹³ Véase, Idem.

Constituyente”²⁹⁴. Igualmente, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) en su artículo 181, contempla la figura del referendo, el cual puede ser convocado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. La primera corriente insiste sobre la necesidad de la Asamblea Constituyente porque a través de la misma se lograría el cambio de las estructuras del Estado, a la vez que se avanzaría en el establecimiento de unas nuevas reglas de juego democrático. Se plantea la Constituyente no sólo como el camino para redactar una nueva Constitución sino también como el inicio de un verdadero proceso de revolución democrática. Una segunda corriente, defendida por los oponentes y adversarios de Chávez, pertenecientes fundamentalmente a los partidos AD y COPEI, y a grupos de juristas de la sociedad civil, consideraban que para crear la figura de la ANC era necesario la reforma constitucional, y a la vez alertaban sobre los riesgos de convocarla en circunstancias poco favorables y que al final pudieran conducir al “salto de la nada”. Respecto a estas dos interpretaciones, Quiroz Corradi señala

Se empieza a discutir la forma y los mecanismos mediante los cuales se puede convocar (la ANC), y se termina en un enfrentamiento entre los que quieren una constituyente y los que la rechazan. En el camino nos olvidamos de que la facción opositora lo que rechaza no es la Asamblea, sino la la forma de convocarla. La otra facción que la promueve se olvida de que aunque los objetivos son importantes, importantes son también los mecanismos mediante los cuales se logran esos objetivos”²⁹⁵.

²⁹⁴ Thais MAINGON, Carmen PEREZ BARALT y Heinz SONNTAG, 2001, P. 219. Copiado textualmente, el artículo 4 de la Constitución de 1961 dice: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”.

²⁹⁵ El Nacional, Caracas, 17 de enero de 1999, p. D-8.

Ante la falta de claridad en los mecanismos para convocar la ANC y por los resultados del proceso que marcarían un precedente legal en la dinámica democrática del país, un grupo de ciudadanos pertenecientes a la Fundación para los Derechos Humanos (Fundahumanos) interpusieron el 16 de diciembre de 1998 ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) un recurso donde solicitaban una interpretación del artículo 181 de la LOSPP, en concordancia con el artículo 4 de la Constitución de 1961. En concreto se solicitaba a la CSJ determinar “qué sentido debe atribuírseles a las referidas normas en cuanto a la posibilidad real de llevar a cabo dicha convocatoria a una Asamblea Constituyente”²⁹⁶. En respuesta a la solicitud de Fundahumanos y con el propósito de solucionar la controversia presentada, la CSJ no se hace esperar, y a poco más de un mes después, el 19 de enero de 1999, sentencia que el referendo consultivo se puede convocar sin necesidad de realizar reforma alguna al texto constitucional vigente. De esa manera se cancelaba el posible conflicto entre los poderes y se daba a entender “que la convocatoria, la elección y la instalación de la ANC se desarrollaría en el marco de la normativa legal que brindaba la Constitución de 1961...”²⁹⁷. La posibilidad de realizar el referéndum consultivo para convocar la Asamblea Constituyente con el propósito de redactar una nueva Constitución, quedaba abierta.

A partir de las sentencias de la CSJ, las atribuciones contenidas en los artículos 181, 182, 185 y 186 de la LOSPP y su embestidura como Presidente Constitucional de Venezuela, Hugo Chávez Frías anuncia el 2 de

²⁹⁶ Medófilo MEDINA, op. cit., p. 124.

²⁹⁷ Thais MAINGON, carmen PEREZ BARAL y Heinz SONNTAG, “Reconstrucción del orden político: el proceso constituyente de 1999”. En José Vicente Carrasquero et al. (editores). Red Universitaria de Estudios Políticos, 2001, p. 220.

febrero de 1999, previa decisión en Consejo de Ministros, el decreto N°. 3, mediante el cual se convocaba al referendo consultivo. En la *Exposición de Motivos* que precede a la convocatoria presidencial de la ANC, se afirmaba

El sistema político venezolano está en crisis y las instituciones han sufrido un acelerado proceso de deslegitimación. A pesar de esa realidad, los beneficiarios del régimen, caracterizado por la exclusión de las grandes mayorías, han bloqueado, en forma permanente, los cambios exigidos por el pueblo. Como consecuencia de esta conducta se han desatado las fuerzas populares que sólo encuentran su cauce democrático a través de la convocatoria del Poder Constituyente Originario. Además, la consolidación del Estado de Derecho exige de una base jurídica que permita la práctica de una Democracia Social Participativa²⁹⁸.

A lo anteriormente descrito se añaden los siguientes hechos:²⁹⁹

- a) La convocatoria de una asamblea Constituyente es un compromiso moral y político del pueblo venezolano.
- b) La Corte Suprema de Justicia, es sus dos decisiones del 19 de enero de 1999, ha establecido que para realizar el cambio que el país exige, es el Poder Constituyente como poder soberano previo y total, el que puede, en todo momento, modificar y transformar el ordenamiento constitucional, de acuerdo con el principio de la soberanía popular consagrado en el artículo 4 de la Carta Fundamental.
- c) El referendo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política es un mecanismo democrático a través del cual se manifiesta el poder originario del pueblo para

²⁹⁸ Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N°. 36.664, del 2-2-99.

²⁹⁹ Ibid.

convocar una Asamblea Nacional Constituyente y un derecho inherente a la persona humana no enumerado, cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 del Texto Fundamental y que ese derecho de participación se aplica no sólo durante elecciones periódicas y de manera permanente a través del funcionamiento de las instituciones representativas, sino también en momentos de transformación institucional que marcan la vida de la Nación y la historia de la sociedad.

- d) La Asamblea Nacional Constituyente se hace necesaria para legitimar la adecuación del marco institucional y transformar el Estado, en base a la primacía del ciudadano, y
- e) El Gobierno Nacional debe acometer el proceso de cambios a través de un mecanismo que implique la participación directa del ciudadano y armonizar criterios que permitan la aprobación de una Constitución que satisfaga las expectativas del pueblo y cumpla los requerimientos técnicos del Derecho constitucional Democrático.

El Decreto Presidencial N°. 3 del 2 de febrero de 1999 constaba de cuatro artículos, los cuales establecían:³⁰⁰

Artículo 1: La realización de un referendo para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

Artículo 2: El Consejo Nacional Electoral ejecutará los actos necesarios para divulgar el contenido de la propuesta de

³⁰⁰ Ibid.

convocatoria, invitar a los ciudadanos a participar en el referendo y realizar, el escrutinio del acto de votación.

Artículo 3: El instrumento de votación contendrá las siguientes preguntas que serán contestadas con un “sí” o un “no” (Véase el contenido de ambas preguntas en el cuadro N°. 10).

Artículo 4: Los ministros de Relaciones Interiores y de la Secretaria de la Presidencia quedan encargados de la ejecución del presente decreto.

Superadas las críticas y establecidas las bases comiciales para el referéndum convocante de la Asamblea Nacional Constituyente, el 25 de abril de 1999 la población se pronuncia sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente³⁰¹, quedando los resultados de la siguiente manera:³⁰²

³⁰¹ Al respecto, Thais MAIGON, Carmen PEREZ BARALT y Heinz SONNTAG (2001), señalan que “en Venezuela no hay antecedentes de consultas populares sobre el orden político. Sin embargo, es menester mencionar el plebiscito realizado por Pérez Jiménez el 15 de diciembre de 1957, con el objetivo explícito de reelegirse como Presidente de la República. Ese plebiscito ha sido generalmente obviado -¿olvidado?- en los análisis por su manipulación casi grosera y porque a pocas semanas de haberse celebrado, el dictador fue derrocado por un movimiento popular y una simultánea revuelta militar, pero ese proceso podría ser calificado de antecedente nacional de consultas no electorales. En América Latina, el referendo no ha sido frecuente. En los últimos años se utilizó en Chile, en 1988, cuando fue convocada una consulta sobre si el pueblo deseaba o no que continuara Pinochet por 8 años más en el poder. En Puerto Rico se han celebrado varios referendos relacionados con su *status* frente a EEUU. En otras latitudes, como en Canadá, se utilizó cuando se consultó sobre la provincia de Québec o, recientemente en Italia, para decidir sobre una nueva legislación electoral (p. 241).

³⁰² Siguiendo a MAINGON, PEREZ BARALT Y SONNTAG, “para la elección de los constituyentes realizada el 25 de julio, se presentaron un total de 1.169 candidatos, de los cuales 93 fueron postulados en el nivel nacional y 1076 en el nivel regional. Estos Pueden dividirse en tres grandes grupos políticos: El primero fue el de los representantes del PP [...] El segundo grupo estuvo integrado por representantes de los partidos AD y COPEI, así como de una agrupación política emergente, Proyecto Venezuela, todos opositores al gobierno [...] El tercer grupo fue de independientes propiamente dichos, a los que pertenecían, entre otros, grupos de asociaciones civiles, estudiantiles, obreros, bomberos, evangélicos, protestantes, católicos, feministas, policías, homosexuales, aparentemente sin afiliación política declarada, rasgo común más para las candidaturas regionales que para las nacionales. (Thais MAINGON, Carmen PEREZ BARALT y Heinz SONNTAG, op. cit., p. 235.