# PROBLEMAS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO EN VENEZUELA

*Texto de la Conferencia dictada por el doctor Allan-R. Brewer-Carías en la Asociación Cultural Humboldt, el día 18 de enero de 1972.

INDICE

PROBLEMAS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO EN VENEZUELA .


I. INTRODUCCION

II. LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS INSTITUCIONES JURIDICAS Y EL DESARROLLO

III. LAS INSTITUCIONES POLITICAS Y EL DESARROLLO

1. Las Características del Régimen Político Venezolano.
2. El Sistema Político Venezolano.
3. Las Consecuencias del Sistema Electoral Venezolano.
4. Las Consecuencias del Sistema de Partidos Venezolano.
5. Las Consecuencias del Sistema Político y el Debilitamiento del Poder.

IV. LA REFORMA DEL REGIMEN POLITICO VENEZOLANO

V. CONCLUSION

## PROBLEMAS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO EN VENEZUELA.

Ante todo permítanme agradecer la amable invitación que la Asociación Cultural Humboldt me ha formulado para hablar esta noche sobre este tema, Problemas Institucionales del desarrollo, que ya casi ha planteado mi presentante, el Profesor Pedro Grases, siempre tan amable y sobre todo tan generoso cuando quiere comentar, en nuestro país, el tipo de actividades un poco quijotescas como él las calificaba, que la nueva generación intenta realizar pero que él bien sabe las hacemos en beneficio del mismo país.

Y precisamente para comenzar, creo que vale la pena retomar lo que él señalaba sobre el problema que existe en nuestros países, de un Estado que pretende impulsar el desarrollo y de una sociedad que pretende incorporarse a un proceso acelerado de progreso, pero de un Estado y de una sociedad que no tienen los instrumentos institucionales necesarios y adecuados para ello. Precisamente, creo que este problema que él les señalaba, es el problema clave en todos los Estados contemporáneos y por supuesto, el problema básico en los países que no han alcanzado los grados de progreso de los países hoy altamente industrializados, y que requieren un mayor esfuerzo de progreso, más rápido y a un costo mucho menor que el que se produjo en otros países.

## I. INTRODUCCION

Ahora bien, en nuestros países evidentemente que hoy está planteado el reto del desarrollo. Creo que sobre esto no vale la pena insistir, pues inclusive, en Venezuela, el objetivo del desarrollo es un postulado constitucional. La Constitución declara entre todos sus principios, en efecto, que el Estado debe promover y fomentar el desarrollo nacional, y para ello le permite tomar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza.

En todo caso, hablamos frecuentemente del desarrollo, pero ¿Qué es realmente esto de proceso de desarrollo y al cual tanto nos remitimos? ¿Es sólo el logro de un nivel mayor de productividad en las actividades económicas? ¿Se trata del desarrollo simplemente, de un solo tipo de estructuras de la sociedad, las estructuras económicas, a través de un proceso de cambio en las mismas, o el proceso de desarrollo implica no sólo ese mayor progreso en el campo económico, sino un definitivo progreso, cambio y transformación en otro tipo de estructuras, fundamentalmente las sociales en nuestro país, y por supuesto en las estructuras políticas?

En mi criterio, el problema del desarrollo no es sólo un problema económico, y del cambio en las estructuras económicas; el problema también y fundamentalmente es un problema de cambio en las estructuras sociales y en las estructuras políticas. En este sentido, y esto es bueno insistirlo, el desarrollo no es sólo un incremento en las actividades económicas, ni siquiera y mucho menos en las solas actividades económica privadas, llevadas más o menos en forma espontánea por las fuerzas del mercado; alguna vez he dicho in

clusive, que el desarrollo en este sentido, no es desarrollismo. Todo lo con - trario, pienso que desarrollo es la movilización de todas las fuerzas de la socie dad para la consecución de unos claros objetivos de progreso, ciertamente que en el campo económico, pero fundamentalmente también en el campo social, así como para la consecución de niveles adecuados de estabilidad y de partici- pación política de los ciudadanos.

Quiero insistir en estos tres elementos: los económicos, los sociales y los políticos, pues el proceso de desarrollo enfocado hacia estos tres aspectos implica muchas cosas que generalmente no se destacan cuando generalmente se habla de la necesidad de impulsar y de incorporarnos al proceso de desarrollo.

En efecto, este proceso implica en primer lugar, un esfuerzo de cam- bio y transformación en esas estructuras tradicionales. En inimaginable un proceso de desarrollo acelerado como el que debe existir en nuestros países con las mismas estructuras económicas, sociales y políticas que nosotros hemos co - nocido y que conocemos en la actualidad. Es necesario convertir, en primer lugar, a esas estructuras en los agentes del proceso de cambio y no en lo que muchas veces son: el freno del proceso de desarrollo nacional, debido a que fueron construidas para otros fines. Nuestras instituciones económicas, socia les y políticas, en términos generales, fueron estructuradas en nuestro país pa ra otras finalidades de otra sociedad y de otro Estado y no para las finalidades que ahora tiene nuestro país, vinculadas al proceso de desarrollo.

Ahora bien, ese proceso de cambio, primer elemento que plantea el de sarrollo, debe hacerse, y este sería su segundo elemento característico, en una

forma acelerada pero a la vez en forma ordenada; en definitiva debe hacerse en forma planificada. Aquí también podríamos decir que es inimaginable el proceso de desarrollo en un país como Venezuela sin que ese proceso de desarrollo, de cambio o de transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas, sea un proceso planificado.

En tercer lugar podríamos también señalar, como consecuencia de las exigencias del desarrollo al cual todos queremos vincularnos, que ese proceso exige necesariamente un papel preponderante y decisivo del Estado. En este sentido, también podríamos señalar como premisa, que es inimaginable el desarrollo promovido acelerado y planificado, que implica y exige esos cambios necesarios en las estructuras económicas, sociales y políticas, sin que el proceso exija la decidida y definida intervención y participación activa del Estado.

Todo ello conlleva a que podamos tomar como premisa del pensamiento político en América Latina, estos cuatro elementos: el Estado, el cambio o transformación de la estructuras, la planificación y todo eso conduciendo hacia el desarrollo. Al contrario, podemos además admitir la imposibilidad de lograr ese desarrollo, sin un cambio de estructuras, sin la participación activa del Estado y sin un proceso de planificación de todo ese cambio constante de la sociedad.

Pero partiendo de estas premisas que inclusive en la teoría política actual de América Latina ya se pueden adoptar como elementos incontestables, evidentemente que necesariamente ha de surgirnos una pregunta ¿Puede el Es-

tado asumir ese papel de agente del cambio y de transformación económica y social? ¿Tiene el Estado las instituciones necesarias para asumir ese rol?

Como respuesta a estas preguntas creo que podríamos decir que definitivamente creo que el Estado no tiene en Venezuela los instrumentos ni las instituciones necesarias y adecuadas para incorporar al país hacia ese proceso de desarrollo acelerado que tenemos planteado. Y es precisamente la tesis que surge de esta afirmación la que quiero desarrollar esta noche.

En efecto, se trata de un Estado con unos fines formales de carácter inclusive, constitucional, pero que no tiene los instrumentos para lograrlos. Estos instrumentos son sus instituciones jurídicas, políticas y administrativas. Estas instituciones fueron construidas durante el siglo pasado; básicamente, son las instituciones del Estado Liberal tradicional, el denominado Estado Liberal Burgués de Derecho, que surgió después de la Revolución Francesa, que tenía por finalidad lo contrario del actual: no intervenir en la vida económica y social, y cuyo único objetivo era el mantenimiento del orden público cuando éste era perturbado, dejando simplemente hacer y pasar. Ahora bien, esas instituciones decimonónicas pretendemos aplicarlas a un Estado que ahora pretende ser, no ya ni siquiera reflejo del Estado Liberal tradicional, abstencionista, sino un Estado Social de Derecho, definitivamente intervencionista.

Puede decirse, en efecto, que el signo contemporáneo de la estructura estatal es el de un Estado conformador de la vida social, al cual sucesivamente se le van exigiendo mayores realizaciones; y ese Estado, con esas exigencias crecientes que se le formulan, pretende gerenciarlas y satisfacerlas con estruc

turas e instituciones que fueron estructuradas para otro tipo de Estado, de sociedad y de realidad. Esto es precisamente lo que plantea esa contradicción que señalaba el Profesor Grases al inicio, de unos objetivos de desarrollo propios del Estado y las sociedades contemporáneas y unas instituciones que no están preparadas para que ese Estado y la sociedad que dirige, puedan alcanzar esos objetivos del desarrollo.

Los problemas institucionales del desarrollo, por tanto, pueden enfocarse analizando paralelamente las diversas instituciones que conforman las estructuras de una sociedad determinada. En nuestro caso, podríamos analizar tres tipos de instituciones y consecuencialmente tres tipos de problemas institucionales del desarrollo: las instituciones jurídicas, las instituciones administrativas y las instituciones políticas; y tratar de determinar cuál es el grado de adecuación de esas instituciones a las exigencias del desarrollo y por supuesto, precisar cuál es la capacidad o más bien el grado de incapacidad de esas instituciones para permitir a nuestra sociedad, el alcanzar los niveles de progreso deseados y requeridos.

En diversas oportunidades, por mi actividad docente o administrativa, he tenido la ocasión de referirme al problema de las instituciones administrativas y de las instituciones jurídicas para el desarrollo; menos he podido referirme al aspecto de las instituciones políticas y la necesaria transformación que deben sufrir para viabilizar el desarrollo. En virtud de ello, particularmente quiero insistir esta noche en este último aspecto, del problema de las instituciones políticas para el desarrollo, no sin antes hacer el planteamiento gene-

ral de los problemas de las otras instituciones administrativas y jurídicas y su posibilidad o no de permitir al Estado gerenciar adecuadamente el proceso de desarrollo, con el cual por otra parte, está comprometido.

## II. LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS INSTITUCIONES JURIDICAS Y EL DESARROLLO.

Sobre el problema de las instituciones administrativas y su inadecuación al proceso de desarrollo, en realidad he venido insistiendo desde hace dos años y medio, en virtud de dirigir -quizás quijotescamente como decía el Profesor Grases- la planificación de la reforma administrativa en nuestro país.

En efecto, las instituciones administrativas en nuestro país, la Administración Pública y todos esos organismos que la componen, principalmente los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, puede decirse que no están preparadas en su conjunto para asumir este nuevo papel de gerenciar adecuadamente el desarrollo. Es más, después de dos años y medio de diagnóstico y análisis de nuestra Administración Pública Venezolana actual, puedo llegar a afirmar que no será posible alcanzar objetivos serios de progreso y desarrollo con la Administración Pública tal como está estructurada en la actualidad. Esto, en todo caso, no es nada nuevo: inclusive el IV Plan de la Nación vigente 1970-1974, señala que los objetivos de desarrollo que se piensan conseguir con él, no podrán ser alcanzados definitivamente si no se transforma paralelamente la estructura administrativa, para que la Administración Pública sea el instrumento de la ejecución real del Plan y no lo que aparentemente es en muchas

ocasiones, un freno o traba en el proceso de ejecución de los planes.

Pero cabría preguntarse ¿por qué la Administración Pública no está preparada para asumir ese papel? Simplemente, porque tampoco fue estructurada para las finalidades nuevas que tiene el Estado y nuestra sociedad. Le estructura básica de nuestra Administración Pública nos viene también del siglo pasado; cuando más algunas estructuras datan de los años 30, propias de una Venezuela rural, donde los problemas de este desarrollo explosivo que hemos tenido no se planteaban. Y es precisamente con esos instrumentos e instituciones, que además han venido creciendo desordenadamente a medida que se han exigido e impuesto nuevas obligaciones al Estado, que pretendemos ejecutar los actuales planes de desarrollo.

Con algunos ejemplos podremos darnos cuenta de lo dramático de la situación. Unos de los gravísimos problemas que plantea el desarrollo en la sociedad actual, son todas las complicadas situaciones que surgen del proceso de urbanización, tan crecientes en nuestro país, y la Administración Pública pretende solucionarlos, pura y simplemente construyendo viviendas, y para eso creamos un Instituto Autónomo. Sin embargo, estimo que la solución del problema no está en sólo construir viviendas, ¿Qué ganamos con construir viviendas en nuestra ciudad de Caracas con toda su enorme y creciente población marginal? ¿Quién las va a habitar? ¿Cómo?. El problema, es un problema distinto, quizás sea un problema de empleo; pero para que se solucione el problema de empleo es necesario otra serie de medidas de industrialización. El problema quizás es un problema de inversión en el campo, y para poder lograr ade-

cuada inversión en el campo, es necesario tener mecanismos institucionales que orienten y localicen la inversión. De manera que el problema del desarrollo urbano es hasta cierto punto un problema de desarrollo rural, y para que puedan atacarse debidamente todos estos problemas es necesario contar con un instrumento administrativo adecuado, pues con un organismo constructor de viviendas no podrá resolverse el problema. Por eso es que se proyecta en la actualidad un Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, insistiendo en el aspecto del desarrollo urbano, siendo el de la vivienda un elemento de consecuencia. En todo caso, mientras el país cuente solamente con un organismo constructor de vivienda, no pasará de ser una empresa constructora, pero no un verdadero instrumento de desarrollo.

En otros aspectos el problema de las instituciones administrativas para el desarrollo es similar. ¿Cómo vamos a poder realizar un desarrollo armónico en nuestro país y poder lograr que haya una inversión más o menos equilibrada y ordenada en el interior, si para ello con lo que contamos es con Estados Federados que no responden a ninguna realidad, porque la Federación en Venezuela no pasa de ser una federación de papel, desde su propio origen, pues no responde a ninguna realidad, ni siquiera de regiones? ¿Cómo pueden servirnos esas instituciones para poder gerenciar adecuadamente en el interior del país un proceso de desarrollo, cuando las Asambleas Legislativas que tenemos no pasan de ser unos grupos más o menos organizados de clientelas políticas electorales, incapaces de adoptar decisiones serias dentro de un proceso de desarrollo?

En todo caso, estas son las instituciones administrativas con que contamos para gerenciar nuestro proceso de desarrollo. Por ello todo el esfuerzo que hemos puesto en el proceso de Reforma Administrativa, entendido como un gran esfuerzo para transformar la Administración Pública y hacer de ésta un instrumento de desarrollo y no el freno de dicho proceso como aparentemente es en la actualidad. Hemos estado trabajando en este campo específico de la transformación de la administración pública para el desarrollo durante los dos últimos años, y precisamente en los próximos meses esperamos concluir la investigación emprendida en un Informe Final sobre la Reforma de la Administración Pública Venezolana que se va a entregar al Presidente de la República y donde se plantean las medidas a tomar en el campo estructural y funcional para lograr el cambio administrativo.

Realizado esto, el problema de la reforma administrativa pasará entonces de ser un problema de mero análisis administrativo, y entrará en la problemática a la que quiero referirme en especial, es decir, a la capacidad de las instituciones políticas para tomar decisiones para reformar las otras instituciones del Estado, en este caso, las administrativas.

El segundo tipo de instituciones que requieren también de una reforma definitiva para viabilizar el desarrollo, son las instituciones jurídicas. Sobre esto también he insistido últimamente, y en particular sobre las relaciones entre el derecho y el desarrollo, y la necesidad de incorporar el Derecho a la tarea del desarrollo, lo que por supuesto, implica cambiar la concepción tradicional del Derecho.

Para el no jurista, pero también para muchos pretendidos juristas, el Derecho generalmente es un cuerpo de normas estáticas que dan origen a pro - blemas y no a soluciones. Se estima, muchas veces con razón, que el Derecho siempre es un estorbo hacia cualquier objetivo de desarrollo y ello está motiva_ do en que la mayoría de las instituciones jurídicas actuales datan, cuando me- nos, del siglo pasado, hechas para otros objetivos. Por supuesto, para los nue_ vos objetivos de desarrollo de nuestras sociedades, esas instituciones lo que ha_ cen es estorbar, y no sólo estorbar, sino muchas veces impedir que el derecho pueda tener un papel determinado de carácter importante en el proceso de pro- moción del desarrollo.

Con algunos ejemplos creo que también podemos situarnos rápidamente en toda la magnitud del problema jurídico. Desde hace doce años se viene ha_ blando en Venezuela de planificación. He señalado que dentro del proceso de desarrollo, la planificación es indispensable para que podamos seriamente pretender alcanzar niveles de desarrollo; pero no hemos todavía logrado esta- blecer un derecho para la planificación, y el proceso planificador parece que estuviera en el aire y los planes no pudieran ser ni siquiera vinculantes para los propios organismos administrativos, pues no hemos previsto los instrumentos jurídicos que establezcan esa vinculación. En esta forma, la planificación no sólo no es vinculante para el sector privado, respecto del cual generalmen_ te es indicativo, sino que para el sector público, respecto del cual tendría que ser imperativo, tampoco lo es. Al contrario, lo racional y lógico es que en la Administración por lo menos se cumplan los planes públicos. Sin embargo,

ello no es así porque no existen los instrumentos jurídicos que los hagan obligatorios.

Por otra parte, y también como ejemplo puede constatarse que desde hace más de 10 años se viene hablando en Venezuela de un proceso de industrialización y ha habido en efecto, un importante esfuerzo de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, en materia de Derecho Industrial, con lo único que se cuenta es con normas de protección de marcas y patentes, lo único que en el campo jurídico industrial tenía importancia durante el siglo pasado, buscando la protección del invertor y productor para garantizar la absoluta libertad de comercio. Por ello, sin embargo, los actuales problemas del desarrollo industrial, como por ejemplo los de la localización industrial para poder establecer un desarrollo armónico en todo el país; los problemas relativos a la regulación de las inversiones, para poder aprovechar al máximo las inversiones nacionales y extranjeras; los problemas de protección del consumidor, y otros tantos, siguen siendo problemas irresolubles, por carecer el Estado de algún asidero jurídico o en otras palabras, de las instituciones jurídicas adecuadas para ello.

Piénsese solamente que para que en nuestro país pueda haber una regulación elemental de precios de cualquier artículo de primera necesidad, de cualquiera de esos que conforman la dieta familiar, es necesario recurrir a un Decreto dictado en la época de la segunda guerra mundial, en el gobierno de Medina Angarita, con motivo de una suspensión de las garantías constitucionales por la emergencia bélica internacional. Es realmente increible entonces que

para que en Venezuela, en el año 1972 se pueda establecer la regulación de precios de un alimento, deba recurrirse a aquel Decreto de emergencia de guerra, porque el ordenamiento jurídico venezolano no tiene normas adecuadas que puedan permitir a la sociedad autoprotegerse frente a determinadas consecuencias del proceso de industrialización.

Desde el punto de vista social también surge la misma problemática respecto del orden jurídico. En Venezuela, ciertamente, en la actualidad no existen normas que permitan tomar medidas adecuadas para solucionar los problemas que señalaba consecuencia del proceso de urbanización. En la actualidad, jurídicamente no hay posibilidades de que exista una acción coherente del Estado en el campo de la ordenación del territorio, o en el campo de la ordenación urbana. Es más, en algunos casos parecería que el Derecho estuviese construido y hecho para que cada vez sea peor la situación de las ciudades y cada vez pueda menos ordenarse la vida en las mismas; y ello o porque no existen normas adecuadas, o las pocas normas que existen contribuyen a que la situación se empeore.

En este campo quiero plantear un solo ejemplo. En efecto, uno de los aspectos esenciales para que pueda haber un proceso de renovación y ordenación urbana es la regulación del precio del suelo de la tierra. En efecto, es imposible la construcción de viviendas y adecuados servicios urbanos si no hay una regulación del valor de la tierra , de manera que puedan ser adquiridas para la realización de obras y actividades. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, en nuestro país, podría decirse que los Concejos Municipales, autoridad pública local por excelencia, son los primeros que contribuyen a la especulación del sue-

lo urbano al cambiar, por ejemplo, inconsultamente, zonificaciones que lo que hacen es beneficiar a unos pocos propietarios en perjuicio, en definitiva, del crecimiento ordenado de la ciudad. Y cito sólo este ejemplo, para no referirme a otros servicios urbanos en general. El del transporte, por ejemplo, es uno de una deficiencia particular en nuestra ciudad de Caracas: el cuerpo normativo más nuevo que lo regula, se refiere a los carruajes que existían a comienzos de siglo y sin embargo, con esa normativa pretendemos comenzar la construcción de un Metro.

En términos generales, por tanto, en el campo jurídico, nuestro país carece de los instrumentos adecuados para el desarrollo, y la toma de conciencia sobre esto ha llevado a los Decanos de las Facultades de Derecho de Venezuela a promover la creación de un Instituto Inter-Facultades de Derecho y Desarrollo, para tratar toda esta problemática de la adaptación de las normas jurídicas al proceso de desarrollo.

Ahora bien, para que pueda haber un proceso de cambio y de transformación en las instituciones jurídicas y en las instituciones administrativas, es necesario que otras instituciones -las políticas- sean capaces de producir esos cambios. En el campo jurídico, básicamente, el cambio se produce a través de leyes, y las leyes las aprueba el Parlamento, siendo éste una de las principales instituciones políticas.

En el campo administrativo, los cambios de organización administrativa también requieren de leyes que deben asimismo emanar del Parlamento. Por tanto, los problemas institucionales de carácter administrativo y de carácter ju

rídico para el desarrollo están condicionadas en nuestro país por otros proble - mas, los de las instituciones políticas, y su capacidad o su incapacidad para participar en un proceso de desarrollo como el que está planteado en nuestro país.

## III. LAS INSTITUCIONES POLITICAS Y EL DESARROLLO.

En efecto, si en términos generales puede decirse que existe una incapacidad de las instituciones jurídicas y de las instituciones administrativas para impulsar el proceso de desarrollo en nuestro país, cabría preguntarse entonces si realmente las instituciones políticas venezolanas sirven en la actualidad para ese proceso de desarrollo, tal como hoy están configuradas sin que sea necesario también promover su cambio o transformación. En este campo, parto también de la misma premisa: estimo que evidentemente las instituciones políticas venezolanas, tal como están en este momento estructuradas, son incapaces de llevar adelante a nuestro país en un proceso de desarrollo continuo y acelerado. Pienso que nuestro sistema político actual le impide a nuestra sociedad incorporarse aceleradamente a ese proceso de desarrollo, partiendo del supuesto de que la única forma viable como debemos incorporarnos al proceso de desarrollo, es en forma acelerada.

Venezuela no puede esperar cien años para iniciar el despegue en el desarrollo, porque dentro de cien años los países industrializados habrán ade - lantado años luz respecto de lo que nosotros podamos lograr.

Pero debo decir además, que estimo que el sistema político venezolano actual, le impide al Estado mismo asumir el papel de agente del desarrollo y agente de los cambios que de acuerdo a nuestro régimen constitucional, tiene planteado como obligación.

Todo ello exige también la necesidad de llevar adelante un proceso de cambio, de transformación, de reforma del sistema político venezolano actual. Por ello quiero particularmente referirme a estos problemas políticos del desarrollo y a las necesidades de cambio en el sistema político; y ello fundamentalmente con el objetivo de plantear un problema ya producido y experimentado en otros países del mundo y en otras épocas, cuya experiencia creo vale la pena tener en cuenta, por los riesgos que conlleva. Pero plantearse los problemas políticos del desarrollo en América Latina exige quizás, en primer lugar, delinear brevemente las características del régimen político en Venezuela, cómo está configurado y en qué consiste.

1. Las características del régimen político venezolano.

En términos generales puede decirse que nuestro régimen político es el régimen político de las democracias liberales occidentales, y dentro de las clasificaciones que la ciencia política hace de los regímenes políticos, este sistema de democracia liberal occidental está caracterizado por tres elementos fundamentales.

Por una parte, por el hecho de que existe una representación popular basada sobre elecciones libres, que le permite a los ciudadanos, por diver

sos medios -en nuestro caso a través del sufragio universal, directo y secreto- designar a sus gobernantes.

Un segundo elemento caracteriza nuestro régimen político: la separación de poderes, el cual es mucho más antiguo en su forma que el de la representación popular. Surge en la base del nacimiento del Estado de Derecho a raíz de la Revolución Francesa, como consecuencia de la teoría de Montesquieu basada a su vez en la obra de Locke. Este elemento conlleva el control del poder por el poder; de los poderes del Estado entre sí. La teoría tenía su justificación como reacción frente al monarca y al Estado Absoluto que existía antes de la Revolución Francesa. El planteamiento para eliminar los abusos del Poder fue entonces, limitar al Poder por el Poder mismo, y por eso, enfrentar los diversos poderes estatales para que se limitaran entre sí. El sistema, en definitiva, consistió en dividir para debilitar, de manera que no existiese un poder preponderante que pudiese ser perjudicial para los ciudadanos. Un sistema, por tanto, de freno y de contrapeso entre los diversos poderes, es la esencia de la separación de poderes.

Pero además de la representación popular y de la separación de poderes, hay un tercer elemento que caracteriza a las democracias liberales occidentales, y es el de la jerarquía de las normas concretizado en el principio de la legalidad, que exige que el Estado actúe conforme al Derecho. Por ello, el llamado Estado de Derecho, que tiene su origen, precisamente, cuando el Estado comienza a someterse a las normas jurídicas, porque en la época del Estado Absoluto, al contrario, no había posibilidad de que el Estado actuara con-

forme al Derecho; más bien, era esencialmente irresponsable.

Ahora bien, todos estos tres elementos del régimen político venezolano, de democracia liberal occidental, buscan un solo objetivo similar en todos los países del mismo régimen: impedir que el poder público sea demasiado fuerte, con el objeto de preservar la libertad del individuo que es la esencia de la democracia liberal occidental; impedir que haya un poder absoluto igual al que se eliminó con la Revolución Francesa, para garantizar las libertades individuales.

Por supuesto que este régimen, tal como fue concebido a partir de la Revolución Francesa, en todos los países donde está establecido, con sus características peculiares, conlleva el establecimiento de unas instituciones políticas débiles; es decir, lo que persigue es que no haya instituciones políticas fuertes. La consecuencia por tanto, es que las instituciones políticas que surgen del mismo,al ser instituciones políticas débiles,otorgan a los ciudadanos las mayores ventajas, comparativamente con los regímenes autoritarios donde hay un aniquilamiento de la libertad.

Pero evidentemente, con este régimen se corre un grave riesgo que se ha corrido siempre en toda democracia liberal occidental, y es que la debilidad del poder público hace que éste sea más vulnerable frente a la presión de los grupos de intereses, fundamentalmente, de los grupos de intereses económicos los cuales, es cierto,definitivamente no están estructurados en forma democrática. Basta observar la forma de estructuración de cualquier grupo de interés, -económicos, de medios de comunicación e inclusive sindical- para darse cuen

ta de que no tienen una estructura democrática y sin embargo, son los primeros que presionan, y fuertemente, los regímenes democráticos consecuencia del debilitamiento del Poder.

Esta situación, por otra parte, no es nada nueva. Ello ha llevado a un autor tan conocido en el campo de las ciencias políticas como Maurice Duverger a calificar a las democracias liberales occidentales como "plutodemo_ cracias", donde la base del Poder está ciertamente en la elección, pero tam - bién, y fundamentalmente, en el dinero que presiona al Estado y que hace, en definitiva, que en muchos casos el pueblo y las clases populares tengan efec - tivamente limitado el ejercicio de sus libertades, por la imposibilidad material de ejercerlo. Nada se gana con que se diga que hay libertad económica en nuestro país, si el 70% de la población simplemente casi no tiene como vivir o tiene un ingreso materialmente de subsistencia y sólo un 3% tiene ingresos su- periores a los 3.000 bolívares mensuales; la libertad económica que se posee, entonces, realmente es bastante teórica y por eso el calificativo que le da Duverger de "plutodemocracias".

Ahora, pero con todos estos componentes de las democracias liberales occidentales que informan nuestro régimen político, habría que preguntarse so- bre cuál es la posibilidad real que tiene el Estado venezolano de tener un pa - pel decisivo en el proceso de desarrollo, que implica ante todo ser el motor de los cambios en las estructuras económicas, sociales y políticas tradicionales.

Yo pienso que realmente, el papel que puede tener del Estado actual_ mente es muy limitado y no sólo esto, sino que también pienso que las institu -

ciones que configuran el régimen político venezolano para que puedan asegurar el desarrollo futuro, o en otras palabras, para que puedan en el futuro sobrevivir, deben ser también objeto de una concienzuda reforma. El problema, en mi criterio, es un problema de autoconservación: o se reforman las instituciones de nuestro régimen político, o corren el riesgo no sólo de impedir el proceso de desarrollo sino de desaparecer, pues las fuerzas de la sociedad podrían buscar el proceso de desarrollo por otras vías, oscuras e inseguras, no deseadas.

Por ello pienso que lo que está planteado para nuestro régimen político actual es el autosuicidio de la democracia liberal occidental o una transformación de la misma, para adaptarse al proceso de desarrollo. Pienso, por supuesto, que la transformación es lo que debe imponerse y fundamentalmente en el primero de los tres elementos citados que configuran el régimen político, el de la representación popular, pues el principio de la separación de poderes, aun cuando debe ajustarse como consecuencia de la transformación que debe sufrir el elemento de la representación popular, debe permanecer, así como el principio de la jerarquía de las normas, de suma importancia, el cual por supuesto también debe permanecer.

2. El sistema político venezolano.

Ahora bien, ese primer elemento de los que configuran el régimen político venezolano, el de la representación popular, es el que en mi criterio debe ser objeto de urgente reforma. El principio y forma de la representación popular, en efecto, configuran en nuestro caso lo que se denomina el sistema polí-

tico, y ese sistema político en Venezuela se evidencia en dos aspectos que son los que requieren reforma, y que son el sistema electoral y el sistema de partidos. Estos dos aspectos que configuran nuestro actual sistema político, resultado de la democracia liberal venezolana, insisto, son los que deben ser objeto de detenida meditación, para tomar conciencia de lo que representan, de lo que implican y de las reformas que exigen.

Quiero referirme separadamente a estos dos elementos de nuestro sistema político; en primer lugar, al sistema electoral venezolano; y en segundo lugar, al sistema de partidos, consecuencia -hasta cierto punto- del anterior.

El sistema electoral venezolano es un sistema denominado en la teoría política y en la propia Ley Orgánica del Sufragio, como un sistema de representación proporcional de las minorías, es decir, en definitiva, un sistema electoral de minorías.

La ciencia política distingue en general dos sistemas electorales: el sistema de mayorías, fundamentalmente referido a las elecciones de los cuerpos legislativos, que conlleva la elección de quien obtiene más votos sea en una vuelta o en dos vueltas; y el llamado sistema de representación proporcional de las minorías que en contraposición al sistema de mayorías es, en definitiva, un sistema de minorías, en el cual se asegura representación en los cuerpos legislativos, con una más o menos proporcionalidad, a todos los que participan en el proceso electoral.

El sistema electoral venezolano está dentro de la calificación de sistema de representación proporcional de las minorías; por tanto, el sistema ve-

nezolano no es un sistema de mayorías, y al contrario el mismo se va perfec - cionando en tanto en cuanto, más minorías estén representadas en los órganos representativos, produciéndose como consecuencia una mayor atomización, que es progresiva, en los cuerpos representativos.

En esta forma, el perfeccionamiento del régimen de representación proporcional de las minorías va conduciendo, progresivamente, a que nuestro sistema parlamentario sea de minorías, lo que da lugar necesariamente, quié- rase o no se quiera, a gobiernos de minoría.

Por lo que se refiere al sistema de partidos, en toda sociedad demo- crática, el sistema de partidos políticos es consecuencia directa del sistema electoral. En nuestro caso, entonces, la consecuencia del sistema de repre_ sentación proporcional de las minorías es el pluripartidismo; la proporciona - lidad en la elección parlamentaria implica necesariamente el fraccionamien- to en la opinión previa a la elección por la aparición de grupos, partidos y grupúsculos, y por tanto, a una reducción progresiva de las fuerzas y del po- der de los diversos partidos políticos sendo doctrinarios.

Ahora, estos dos elementos del sistema político venezolano, la re - presentación proporcional de las minorías por una parte, que conduce a un régimen minoritario, y el régimen de partidos que es más precisamente, de pluripartidismo, por la otra, traen una serie de consecuencias que creo que vale la pena señalar y a las que me referiré separadamente.

3. Las consecuencias del sistema electoral venezolano.

Este sistema electoral, que conduce al régimen de minorías, basado en la representación proporcional, provoca que a nuestra democracia liberal se la califique muchas veces, sin saberse exactamente por qué, como "democracia formal". En realidad, es democracia formal porque como consecuencia de la atomización progresiva del poder en las Cámaras Legislativas y la elección presidencial por mayoría relativa, en definitiva, por el principio de la representación proporcional, la elección es de minorías y da lugar a gobiernos de minoría. Ello conduce a que los representantes electos, en definitiva, no representen al pueblo, sino a los más variados grupos de intereses, produciéndose un abismo entre los gobernantes y los ciudadanos, que los partidos políticos, por fraccionados no logran colmar.

En virtud de estarse iniciando en el país un nuevo proceso electoral, es bueno recordar que con un sistema de representación proporcional de las minorías como el que tenemos en nuestras elecciones parlamentarias, es decir, con un sistema político de minorías, no podrá jamás lograrse un régimen o gobierno de mayorías, y nuestra democracia seguirá siendo formal.

Esta afirmación de que con el sistema político venezolano actual, nunca podrá lograrse un gobierno y un régimen político de mayorías que es absolutamente exacto si se piensa que el sistema está hecho para representar minorías atomizadas y no para lograr un gobierno mayoritario, realmente participativo, representativo y fuerte, estoy seguro que causará sorpresas, no tanto porque no se piense en lo lógico de postulado sino porque no se quiere

que esto suceda. Sin embargo, insisto, y las experiencias políticas lo enseñan, es inevitable que un sistema de representación proporcional absoluta de las minorías conduzca a un régimen de gobierno de minorías, es decir, es imposible lograr construir una mayoría con un sistema que precisamente conduce y busca lo contrario.

En Venezuela esta situación se muestra como evidente si analizamos el proceso electoral en los últimos años, y cómo la aplicación de nuestro sistema político ha conducido sucesivamente a gobiernos cada vez más minoritarios.

En el año 1946, en las primeras grandes elecciones que se realizaron en el país, el partido que obtuvo el poder lo ganó con el 78% de los votos; en las elecciones del año 1958, el porcentaje bajó al 49%; en las elecciones del año 1963, el porcentaje llegó al 32% y en las elecciones del año 1968, el partido que actualmente ejerce el gobierno, lo hace en virtud de un porcentaje de votos del sólo 28% sobre la votación total. Esta proporción, con seguridad disminuirá aún más en las próximas elecciones y cualquiera de los candidatos o partidos que concurran a las mismas, está condenado a obtener no más del 25% de la votación.

Esta disminución progresiva no es por azar: no surge del hecho de que haya habido muchos partidos en los procesos electorales; se trata simplemente del perfeccionado del sistema político vigente a través de su aplicación sucesiva. La proporción mayor que existió en 1946 se debió a que por estar naciendo el régimen democrático, el sistema no se había aplicado.

Por ello, la aplicación sucesiva del sistema conduce definitivamente e indefectiblemente a la fragmentación de la opinión y al establecimiento de un régimen de minorías. Esto trae una serie de consecuencias sobre la esencia misma de la democracia que vale la pena comentar.

En efecto, casi podría decirse que en nuestro país no hay una democracia directa y por ello es que se habla generalmente, en su sentido exacto, de democracia formal; lo que, existe al contrario es una democracia mediatizada.

Los electores en nuestro país, si analizamos a fondo nuestra situación política, realmente no escogen directamente al gobierno, pues por el sistema de minorías ningún gobierno fuerte y estable puede surgir directamente de la votación. Al contrario, en un sistema de representación proporcional de las minorías como el nuestro, el voto se deposita para un partido, sabiéndose de antemano que ese partido por sí solo, no podrá gobernar.

Si el sistema conduce a una atomización progresiva de la opinión, como actualmente existe, puede decirse con total certeza que nunca un partido podrá obtener en nuestro país, de acuerdo a ese sistema, una mayoría absoluta. El voto, por tanto, si se piensa bien, en las próximas elecciones lo vamos a depositar, en cualquier caso, entiéndase bien, en cualquier caso, por un partido que sabemos de antemano que no va a poder él solo gobernar. Ello por causa del sistema y no por causa de sus postulados o de sus programas.

El gobierno para sobrevivir tendrá que hacerse en base a coalicio - nes o a coincidencias gubernamentales. Esto ha sucedido en nuestro país, y en otros países que han sufrido el mismo sistema. El ejemplo tan conocido de la IV República Francesa, llevó a que se la calificara como la República de los partidos.

Ahora bien, esas coaliciones o coincidencias las van a hacer o decidir los electos y los directivos de los diversos partidos cuando se ponen de acuerdo; pero no las van a hacer los electores. El elector, el ciudadano, por tanto, en un sistema como el nuestro no elige directamente. La democracia en la que participa es formal, es mediatizada, produciéndose el señalado abismo que surge progresivamente entre el elector y los elegidos, es decir, los que conforman el gobierno.

Las asambleas representativas electas por el sistema de minorías, por otra parte, terminan por no representar realmente a nadie; por este mecanismo de atomización progresiva. Esto trae otra serie de consecuencias, por ejemplo en torno a la forma de la elección. Es muy usual el que se pregunte por qué no se cambia el mecanismo de elecciones por listas cerradas o bloqueadas como el que tenemos en Venezuela, por una elección uninominal; es decir, que se pueda elegir a una persona individualmente, y no que el voto que quiere depositarse por una persona, en realidad resulta para elegir cuatro, cinco o seis candidatos a quienes posiblemente no se quisiera elegir. El problema aquí también es simple: el sistema de representación proporcional de las minorías como el nuestro, no puede funcionar sin el sistema de listas blo -

queadas, de manera que para cambiar el sistema de listas habría que cambiar el sistema de representación proporcional de las minorías y habría que cam - biar de raíz, nuestro sistema político, que es lo que está planteado. Actual mente por tanto, no hay posibilidad de elección uninominal mientras nos rija el mismo sistema vigente, dejando a salvo el campo municipal.

4. Las consecuencias del sistema de partidos venezolano.

El segundo elemento que caracteriza el sistema político venezola no, es el sistema de partidos, respecto del cual también hay una serie de as - pectos que vale la pena tener en cuenta y meditarlas.

El sistema de partidos venezolano, consecuencia directa del sistema electoral, es un sistema que puede calificarse como de pluripartidismo. En efecto, la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos es uni versal y en nuestro caso, la influencia del sistema electoral de la representación proporcional de las minorías sobre el régimen del partidos, trae dos conse cuencias fundamentales. Implica necesariamente, aunque la afirmación pue da también sorprender, por una parte la multiplicidad de partidos y por la otra, lamentablemente pero también necesariamente, el fraccionamiento y la división de los partidos.

En efecto, la multiplicidad de partidos en nuestro país y las divisiones sucesivas en los grandes partidos que se han producido en los últimos años, no han sido por azar; son consecuencia, ni más ni menos, del sistema político vi- gente. Este nos conduce lamentable pero necesariamente, a esa situación de multiplicidad y fraccionalismo, pues si de acuerdo al régimen de representación

proporcional, cualquier minoría tiene oportunidad y posibilidad de lograr, con poco esfuerzo la representación deseada, ello contribuye a la aparición de grupos, grupúsculos, fraccionalismos y divisiones de los partidos, al tenerse la seguridad de que se va a lograr, en todo caso, la representación.

En este sentido, el análisis de los hechos electorales producidos en nuestro país en relación al régimen de partidos, son interesantes de destacar. En el año 1946, participaron en las elecciones cinco (5) partidos; en el año 1958, en el solo campo nacional, participaron ocho (8) partidos; en el año 1963, participaron en las elecciones once (11) partidos; y en el año 1968, dieciseis (16) partidos. Para inicios de 1972 en el Consejo Supremo Electoral hay ya trece (13) partidos políticos nacionales inscritos definitivamente y nueve (9) en proceso de inscripción. Es decir, puede decirse que faltando dos años para las próximas elecciones de 1973 ya hay veintidos (22) partidos inscritos en el Consejo Supremo Electoral, y ello sin contar los partidos políticos regionales. En este campo es bueno recordar que en las elecciones de 1968, además de los dieciseis (16) partidos políticos nacionales, concurrieron veinte (20) organizaciones regionales, o sea que un total de treinta y seis (36) partidos concurrieron a las elecciones. Por ello, por esa vía, si faltando dos años para las elecciones de 1973 ya tenemos actuando veintidos (22) partidos y teniendo en cuenta que es en el último año previo a la elección cuando se constituyen la gran mayoría de los grupos electorales, para las próximas elecciones, definitivamente, tendremos un carnaval, auténticamente folklórico, de partidos y de elecciones. En todo caso, es bueno insistir en ello, la divi

sión de los partidos y de la creación de micropartidos no es un problema de azar, de individualismo o de idiosincracia venezolana, sino es consecuencia directa e irremediable, lamentablemente, del sistema político que tenemos. Ello conduce por otra parte, a que los partidos políticos pierdan su ideología. En las últimas elecciones ha podido constatarse que en general la lucha partidista electoral no ha sido de ideologías: nadie puede decir seriamente que para 1968 existían treinta y seis (36) soluciones distintas al desarrollo de nuestro país, según el número de partidos; ni que puedan haber once (11) o veintidos (22) alternativas para nuestro desarrollo. Por ello, los partidos se convierten en partidos de opinión, en partidos electoreros pura y simplemente, cuyo único objetivo es lograr representación en las asambleas que les permitan por el sistema electoral, lograr su enquistamiento en las mismas, y a través de ello, el enquistamiento de los grupos de presión e intereses.

5. Las consecuencias del sistema político y el debilitamiento.

Todas las consecuencias antes anotadas del sistema electoral y del sistema de partidos producen a su vez una serie de consecuencias generales en relación al debilitamiento del poder, respecto a lo cual también es necesario meditar.

En efecto, básicamente, si el régimen de la democracia liberal occidental, como principio, conduce a no hacer un poder público fuerte, esta realidad se agrava con un régimen político como el nuestro, donde definitivamen

te el debilitamiento del poder público es sucesivo y progresivo, por el siste - ma adoptado. Al debilitarse los partidos políticos, -y hay que tener en cuenta que en nuestro régimen constitucional los partidos políticos tienen tanta importancia como los órganos del Estado-, y al no poderse estructurar un régi - men mayoritario de gobierno ni para las elecciones del Presidente ni para las Cámaras Legislativas, este debilitamiento del poder público es un elemento no sólo claro sino peligroso en nuestro país.

Este debilitamiento trae también sus consecuencias: ¡Cuántas veces intereses nacionales determinados no son sacrificados por intereses particulares de grupos enquistados en las asambleas representativas! Piénsese que para adoptar una decisión elemental en un Concejo Municipal como el de Caracas, compuesto por 24 concejales, hay que contar con que para el momento post electoral el grupo que tenía mayores representantes tenía siete, y después de alguna que otra división de grupos, el partido que más representantes tiene, tiene cinco (5) sobre veinticuatro (24). ¿Cómo puede seria y racionalmente pensarse en que una decisión de importancia -y toda decisión pública de importancia lesiona intereses particulares- pueda tomarse sin que haya un confite de compromisos, compromisarios, negociaciones, cesiones y transacciones?.

El país es realmente testigo de cómo leyes de enorme importancia para nuestro futuro económico se aprueban no porque sean buenas al país, sino porque son producto de algún claro u obscuro acuerdo, compromiso o coincidencia entre partidos, grupúsculos e individualidades. En esa forma, pienso, no puede llevarse adelante en forma seria desde el punto de vista político, un

proceso de desarrollo, como el que exige Venezuela.

Toda esta situación de nuestro régimen político conduce definitivamente a que ese proceso de desarrollo al cual queremos incorporarnos, y que está declarado en la Constitución como objetivo esencial del Estado venezolano, se haga cada vez más difícil acometer, por el problema institucional, jurídico y administrativo, y por el problema político, que a la vez es condicionante de los anteriores, pues con el régimen político que tenemos, será muy difícil que el mismo cambio en las instituciones administrativas y jurídicas pueda lograrse.

## IV. LA REFORMA DEL REGIMEN POLITICO VENEZOLANO.

En base a lo anteriormente señalado, por tanto, paralelamente a la reforma de las instituciones administrativas y de las instituciones jurídicas, se exige promover un proceso de reforma de las instituciones políticas en nuestro país, para pasar de esta democracia formal mediatizada que actualmente tenemos a una democracia real, participativa y directa.

El régimen político de nuestro país, en la actualidad va conduciendo progresivamente a un mayor inmovilismo del Estado, cuando lo que se necesita en un país en vías de desarrollo como el nuestro, es totalmente lo contrario: que el Estado sea agente principal del proceso de cambio y de transformación. Esta situación, por supuesto, produce un riesgo sobre el que es necesario meditar, y es el de la desaparición de las instituciones políticas tal como están concebidas en la actualidad, por su incapacidad de asumir el desarrollo.

Las experiencias de desaparición y de inestabilidad de las instituciones políticas de otros países que han tenido un sistema político similar al nuestro es necesario tenerlas en cuenta. En efecto, en aquellos países donde se ha aplicado un régimen de representación proporcional de las minorías y de pluripartidismo como el nuestro, ha habido inevitablemente algún desenlace distinto al de la continuación indefinida del sistema, y creo que esto vale la pena que desde el punto de vista de la ciencia política, lo estudiemos y lo tengamos en cuenta.

Después que se creó el sistema de representación proporcional de las minorías, hacia finales del siglo XIX, en las grandes democracias occidentales actuales, se fue incorporando sucesivamente en toda Europa, y en todas ellas ha producido sus consecuencias.

El régimen electoral que surge de la Constitución de Weimar en Alemania, en las primeras décadas de este siglo, fue el régimen de la representación proporcional, y eso condujo en definitiva a lo que posteriormente fue el Nazismo. La República española en los años 30 se inspiró en aquella República de Weimar y su sistema político, y ello condujo al franquismo.

En el régimen actual de la República italiana, la atomización parlamentaria ha producido la demora de casi un mes para elegir a su último Presidente, precisamente por el régimen de pluripartidismo consecuencia de la representación proporcional. El fascismo, por lo demás, surgió por el fracaso de la República italiana de fines de la segunda década de este siglo, debido también al pluripartidismo.

Pero de todos los casos europeos, hay un caso muy típico que merece estudiarse detenidamente y que fue el de la IV República Francesa.

En Francia, después de la liberación en 1945, se acogió el sistema de la representación proporcional de las minorías, lo que condujo inevitablemente, a esa llamada República de Partidos que cayó en 1958 con la llamada al Poder del General De Gaulle, y la promulgación de la Constitución de 1958, que elimina definitivamente el principio de la representación proporcional de las minorías y establece un régimen presidencial y parlamentario de mayorías, que es el que en la actualidad existe.

De manera que en Venezuela debemos tener en cuenta que la inestabilidad y la desaparición han sido las características de los regímenes políticos que han tenido este sistema de representación proporcional de las minorías. Por eso estimo que es de suma importancia pensar en este problema en nuestro país, partiendo del supuesto de que estimo que el régimen democrático tiene sus ventajas y que hay que mantenerlo. Lo que está planteado en mi criterio, es el establecer de los mecanismos necesarios para que ese régimen democrático pueda mantenerse y sobrevivir, contribuyendo además efectivamente al desarrollo.

Se hace indispensable, por tanto, y estimo que sería uno de los elementos de reforma a proponer, atenuar los efectos negativos de la representación proporcional de las minorías que por lo demás es un postulado constitucional, lo que repercutiría necesariamente en el régimen de partidos. Habría, en primer lugar que disminuir el ámbito de las circunscripciones electorales para que la elección se realice sobre listas reducidas de candidatos,

aproximándose el sistema a la elección uninominal que por lo demás podría establecerse directamente a nivel municipal.

Por otra parte, podría pensarse en el establecimiento de un sistema electoral mixto, mitad mayoritario, mitad de representación proporcional, como el que existe ahora en Alemania. Además podría pensarse en el establecimiento de la elección presidencial a dos vueltas como el sistema de "bottage" francés, que dé origen a que la misma se haga por mayoría.

Muchas de estas ideas ya las había incorporado al Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que tuve el privilegio de elaborar a inicios de 1969 y que el Consejo Supremo Electoral presentó a la consideración del Congreso, y que preparé recogiendo toda la experiencia que el proceso electoral de 1968 me había aportado como asesor jurídico del Consejo Supremo Electoral. En dicho Proyecto, en cuanto a las elecciones nacionales propuse la eliminación, en la elección de diputados al Congreso Nacional, de las circunscripciones electorales que abarcaban y continúan abarcando cada Entidad Federal. En esta forma, aparte de proponer el aumento de la base de población para la elección de diputados a 60.000 habitantes y uno más por exceso de no menos de 30.000 habitantes (en lugar de los que actualmente existen con exceso de ), proponía un límite de población para las circunscripciones electorales que no podía ser superior a 240.000 habitantes; circunscripciones que conforme a ese límite, podían estar integradas por los Distritos, Municipios o Parroquias, o por las agrupaciones de Distritos, Municipios o Parroquias que determinara el Consejo Supremo Electoral. En es

ta forma, de acuerdo con ese proyecto, por cada circunscripción electoral que determinase el Consejo Supremo Electoral, para las elecciones de Diputados,, no hubieran podido elegirse más de cuatro (4) Diputados. Así, el proyecto perseguía la neutralización de los aspectos negativos que el principio de la representación proporcional de las minorías origina en circunscripciones electorales densamente pobladas, en las cuales, como sucede con la Ley vigente, deben elegirse un número considerable de Diputados. La reducción de la población de las circunscripciones electorales para la elección de Diputados, entonces, tenía por objeto en nuestro proyecto la reducción en cuanto a la atomización de las fuerzas políticas que en la actualidad, de acuerdo a la Ley vigente, es progresiva.

En cuanto a la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados, el proyecto eliminaba también las circunscripciones electorales para las elecciones de los mismos y que conforme a la ley actual abarcan todo el Estado respectivo, y proponía el establecimiento expreso de que la elección de dichos Diputados se haría en un número de dos (2) por cada Distrito, de manera que las postulaciones para los mismos también debían hacerse por Distrito. En esta forma, los efectos negativos de la representación proporcional que produce la ley vigente, con nuestro proyecto se atenuarían al reducirse el número de Diputados a elegir en cada circunscripción electoral.

En cuanto a la elección para miembros de los Concejos Municipales, nuestro proyecto cambiaba radicalmente el modo de elección, ya que en este caso, al contrario de lo que sucede en los anteriores, la Constitución no exi-

ge la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías. En esta forma, en el Proyecto de 1969 establecí que la elección de los concejales, en lugar de hacerse por listas, debía hacerse en forma uninominal. La elección uninominal de los miembros de los Concejos Municipales, de acuerdo al Proyecto, se debía hacer por Municipios y Parroquias dentro del Distrito Federal y de cada Distrito de los Estados de la República. En esta forma, y mientras se dictara la Ley Orgánica del Poder Municipal que la Constitución exige - y que aún no se ha dictado -, el número de miembros de los Concejos Municipales, de acuerdo a una disposición Transitoria prevista en el Proyecto, se hubiera hecho según el número de Municipios o Parroquias de cada Distrito de la República o del Distrito Federal.

Por supuesto, y lamentablemente, por la misma composición atomizada del Parlamento -Congreso de minorías- que surgió de las elecciones de 1968, las propuestas de reforma señaladas fueron rechazadas al aprobarse la vigente Ley Orgánica del Sufragio, que materialmente lo único que innovó fue en relación al registro electoral permanente, a la votación mecanizada y al proceso de totalización de votos.

En el Congreso, al considerarse las propuestas de reforma -y esa es la consecuencia de nuestro sistema político tal como lo he comentado-, lo importante para los partidos relativamente mayoritarios (28%)era congraciarse con los grupos minoritarios para lograr alianzas, componendas, coaliciones o coincidencias; y por supuesto, eso no lo hubieran logrado con reformas que en definitiva podían lesionar la vida futura de los micropartidos y grupúsculos por

el reajuste de la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías.

## V. CONCLUSION

Fundamentalmente quería plantear estos problemas como elementos de meditación. Me ha asombrado el que a muchos líderes políticos y de muy alto nivel, y de las más variadas tendencias piensen quizás de buena fe, en que lograrán en las elecciones de 1973 una gran mayoría. Cuando les he planteado que realmente es imposible que lo logren no sólo se han extrañado, sino inclusive, algunos se han molestado.

Realmente es lamentable la ignorancia que tienen acerca de nuestro sistema político. Insisto, en las próximas elecciones no se podrá conseguir una mayoría, simplemente porque el sistema lo impide. Si hubiese otro sistema en nuestra legislación, es posible que se pensara en lograr mayorías, pero realmente será imposible lograr ese régimen de mayoría con un sistema que lo que busca es un régimen de minorías, y cada vez más minoritario.

El problema, por tanto, en mi criterio, es un problema de primera actualidad en un país que ya entra definitivamente, y lamentablemente con demasiada antelación, en un proceso electoral faltando dos años para las próximas elecciones. Pero un proceso electoral en el cual no se está meditando seriamente sobre los aspectos que he querido destacar y que -insisto- son de enorme importancia para poder promover un verdadero cambio en las instituciones administrativas y jurídicas a través de un cambio en las ins

tituciones políticas; y, por esa vía, poder lograr pasos decisivos en el proceso de desarrollo de Venezuela.

En definitiva creo que estamos llevando el proceso electoral que se inicia con una alegría e irresponsabilidad tal, caracterizada por la ausencia de preocupación sobre el cambio que se exige para que podamos pensar en la supervivencia definitiva del régimen democrático en Venezuela.

Por ahora quiero simplemente dejar estos planteamientos, como lo intuía el Profesor Grases al inicio, cuando me presentó, como puntos de meditación y de preocupación que he tenido, y que pensé que era un momento apropiado para plantearlos públicamente. Por ello quiero terminar agradeciendo de nuevo a la Asociación Cultural Humboldt la amable invitación que me ha permitido hacer públicos estos planteamientos, y a ustedes por la atención.

Muchas gracias.

ARBC.dys