

LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA (1958-1998)

(Publicado en el libro de Félix Otamendi Osorio y Tomás Straka (Eds.),
Grupo Jirahara. Venezuela: República democrática, Barquisimeto
2011, pp. 379-410)

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Adjunct Professor of Law, Columbia Law School, New York*

I. INTRODUCCIÓN

El proyecto político que cristalizó en 1959, como consecuencia de la revolución democrática de ese año, tiene sin duda sus raíces en el proyecto democrático que se buscó implantar a raíz de la Revolución de Octubre de 1945, que llevó al partido Acción Democrática al poder, el cual a pesar de su fracaso, definió la actuación de las generaciones que condujeron al país durante la segunda mitad del siglo XX. Fue paradójicamente la alianza militar con un partido populista, en medio de una ruptura del hilo constitucional, la que dio origen al inicio de efectivas prácticas democráticas en el país¹, después del proceso político de transición hacia la democracia que se había iniciado lentamente a raíz de la muerte de Juan Vicente Gómez, pero mediante la consolidación del sectarismo en el poder,² lo que provocó su derrumbe al poco tiempo, por la incapacidad de sus dirigentes de establecer alianzas democráticas, desembocando el país en manos de un régimen militar que gobernaría por diez años hasta 1958.

De esa Revolución, en todo caso, quedarían muchos legados como por ejemplo, el texto de la Constitución de 1947, sancionada por una Asamblea Nacional Constituyente, electa previa la instauración del sufragio directo y realmente universal, con la participación por primera vez del voto femenino.³ Ese texto, que luego sirvió de modelo al de 1961, tuvo un carácter revolucionario, no sólo en cuanto a técnica y expresión, sino en cuanto al contenido, pues desarrolló ampliamente los derechos sociales, limitó los derechos económicos, y estableció el derecho al sufragio universal, directo y secreto, con lo cual se inició la democracia representativa en Venezuela (arts. 44 y 47). En cuanto a la forma del Estado, el texto de 1947, estableció una correlación y balance entre los Poderes Nacionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) divididos en forma tradicional (arts. 84 y 137) y conservó, a pesar del centralismo inmanente de su texto, vestigios del régimen federal. Conforme a la nueva Constitución, se realizaron elecciones en 1947, resultando electo Presidente el escritor Rómulo Gallegos, candidato del partido Acción Democrática en el Poder, por una mayoría abrumadora de votos. Sin embargo, y a pesar de las excelencias del

1 Véase Domingo A. Rangel, *Los andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 237. Véase, Roberto J. Alexander, *The Venezuela Democratic Revolution. A profile of the Regime of Rómulo Betancourt*, New Jersey, 1964.

2 Idem. p. 317.

3 Véase en general, Ingrid Jiménez Monsalve, "Asamblea Nacional Constituyente 1946-1947. Logros y fracasos de un programa político", en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, Tomo II, pp. 587-621.

texto constitucional de 1947, la práctica política del trienio 1945–1948 lamentablemente impidió el establecimiento de un sistema político con reglas de juego claramente establecidas, debido a la tendencia hegemónica del partido Acción Democrática, gran triunfador en las elecciones de 1946 y 1947, con una mayoría más que abrumadora. Esto provocó conflictos políticos y sociales al gobierno que impidieron a Acción Democrática realizar mayores transformaciones efectivas que no fueran, en materia económica y petrolera, la consolidación de las medidas adoptadas en el gobierno de Medina y el establecimiento de la fórmula del 50/50 en la participación fiscal en los beneficios de la industria petrolera, pues a los pocos meses de la elección de Rómulo Gallegos (1884–1969) como Presidente de la República, los mismos militares que habían dado el golpe en 1945 para llevar a Acción Democrática al poder, desplazaron a dicho partido del mismo el 24 de noviembre de 1948.

Siguieron diez largos años de dictadura militar, durante los cuales se convocó otra Asamblea Constituyente, la cual electa fraudulentamente en 1952, no logró darle legitimidad democrática al régimen, sancionando la Constitución de 1953⁴ con la cual se volvió al modelo del texto constitucional de 1945, con un sistema más centralista del Estado, cambiando incluso el principio del federalismo que habían repetido todas las Constituciones desde 1864, y que colocaba el poder residual en los Estados, el cual en esa Constitución se atribuyó al Poder nacional.

En noviembre de 1957 se convocaron las elecciones previstas en la Constitución para el nuevo período constitucional, pero con la modalidad de un plebiscito a realizarse el 15 de diciembre de 1957. La política represiva fue desafiada por el movimiento estudiantil y la movilización que realizó la Junta Patriótica que habían constituido los representantes de los partidos políticos, la mayoría desde la clandestinidad, llevó al gobierno a realizar un nuevo fraude electoral y con ello, el inicio de la desbandada oficial y la rebelión militar, todo lo cual concluyó con una huelga general el 21 de enero de 1958, y dos días después, el 23 de enero, con la huída del país de Pérez Jiménez. Terminaba así la dictadura militar⁵, como consecuencia de un nuevo golpe de Estado dado por los militares con el objeto de enrumbar al país “hacia un Estado democrático de derecho”⁶ quienes el mismo día incorporarían civiles al gobierno, transformando la inicial Junta Militar de Gobierno en Junta de Gobierno. El 8 de marzo de 1958, dicha Junta, en una “Ratificación de Principios,”⁷ declaró de nuevo como principio esencial de la misma, el “enrumbar el país hacia un Estado democrático de derecho.”

A tal efecto, en diciembre del mismo año 1959 se realizaron elecciones para las Cámaras Legislativas, a la cuales correspondió elaborar y sancionar la Constitución de 23 de enero de 1961 conforme al procedimiento que aquel texto de 1953 establecía,⁸ y

4 Véase en general, Elisa Escovar León, “Asamblea Nacional Constituyente de 1953”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, Tomo II, pp. 623–682.

5 Véase Andrés Stambouli, *Crisis Política Venezuela 1945–1958*, Caracas, 1980; José Rodríguez Iturbe, *Crónica de la Década Militar*, Caracas, 1984.

6 Así se expresó en el Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela publicada en la Gaceta Oficial del mismo día. Véase en *Gaceta Oficial* N° 45.567 de 23–01–58

7 Véase en *Gaceta Oficial*, N° 25.605 de 08–03–58

8 Véase en general, Manuel Rachadell, “El proceso político en la formación y vigencia de la Constitución de 1961”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, Tomo II, pp.683–732.

tomando como modelo el texto de la Constitución de 1947.⁹ En 1958 también sería electo Rómulo Betancourt como Presidente de la República para el período 1959–1964.

La Constitución de 1961 ha sido la que en toda la historia constitucional del país ha tenido mayor vigencia (38 años), al haber sido producto de un excepcional pacto político establecido entre todos los partidos democráticos del país, que aseguró la institucionalidad democrática en las décadas posteriores, conforme a un régimen político democrático representativo, el cual monopolizado por los partidos políticos, permitió la sucesión en la Presidencia de la República por primera vez en la historia política del país, a varios Presidentes electos por la vía del sufragio universal, directo y secreto¹⁰. Así, después de la elección de Rómulo Betancourt (1908–1981) antes de la entrada en vigencia de la Constitución, para el período 1959–1964, durante su vigencia fueron electos: Raúl Leoni (1905–1972) para el período 1964–1969; Rafael Caldera (1916–2010) para el período 1969–1974; Carlos Andrés Pérez (1922–) para el período 1974–1979; Luis Herrera Campíns (1925–2007) para el período 1979–1984; Jaime Lusinchi (1924–) para el período 1984–1989; de nuevo, Carlos Andrés Pérez para el período 1989–1994, el cual no concluyó, habiendo sido designado por el Congreso, Ramón J. Velázquez (1916–) para el período entre junio de 1993 y febrero de 1994; de nuevo, Rafael Caldera para el período 1994–1999, y en 1998, Hugo Chávez Frías para el período 1999–2004.

La Constitución de 1961, que al sancionarse fue una de las Constituciones más avanzadas del momento, fue ante todo, el fruto de un consenso político entre las diversas fuerzas y actores políticos de comienzos de la década de los sesenta, por lo que puede considerarse que fue un auténtico Pacto Político de la sociedad venezolana, elaborado por el liderazgo de una generación que ya tenía más de dos décadas de acción política; y en un momento histórico en el cual el espíritu de unidad y de concordia derivado del derrocamiento de la dictadura, había quedado materializado el acuerdo interpartidista denominado Pacto de Punto Fijo (1958), que fue el que permitió la elaboración de un texto pluralista que representaba la aspiraciones de todos los venezolanos,¹¹ dando origen a una de las democracias más estables de todo el Continente latinoamericano durante la segunda mitad del siglo XX.¹² Precisamente por esas características, el texto constitucional fue lo

9 En particular, sobre la Constitución de 1961, véase nuestra obra: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, VII Tomos, Caracas–San Cristóbal, 1998. Véase además, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1972–1973, 2 tomos (4 volúmenes); *Estudios sobre la Constitución Libro Homenaje a Rafael Caldera*, 4 Tomos, Caracas, 1980 y Allan Brewer–Carías, *La Constitución y sus Enmiendas*, Caracas, 1991.

10 Ello ha llevado a que desde 1973, se haya estimado a la democracia venezolana como una de las pocas efectivas y competitivas de América Latina. Véase Daniel H. Levine, *op. cit.*, p. 3. Cfr. D. H. Blank, *Politics in Venezuela*, 1973, p. 272. Sobre el proceso político democrático en estos años, véase lo expuesto respecto al sistema electoral y al sistema de partidos en Allan R. Brewer–Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975; *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo III, Caracas 1996, pp. 403 y ss.

11 Sobre este pacto, los orígenes de la Constitución de 1961 y el sistema de partidos véase, Juan Carlos Rey, “El sistema de partidos venezolano” in J.C. Rey, *Problemas socio políticos de América Latina*, Caracas 1980, pp. 255 a 338; Allan R. Brewer–Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, vol. I (*Evolución histórica del Estado*), Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica venezolana, San Cristóbal–Caracas, 1996, pp. 394 ss.; Allan R. Brewer–Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas 1997, pp. 201 ss.; and Allan R. Brewer–Carías, *La Constitución y sus Enmiendas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, pp. 13 ss. El texto del pacto fue publicado, entre otros, en *El Nacional*, Caracas 27-01-1998, p. D-2; en Haydee Miranda Bastidas et al, *Documentos Fundamentales de la Historia de Venezuela 1777-1993*, Los Libros de El Nacional, Caracas 1999, pp. 174 ss.; y en *Documentos que hicieron Historia*, Presidencia de la República, Tomo II, Caracas 1962, pp. 443 ss.

12 Véase por ejemplo, Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution: A Profile of the Régime of Rómulo Betancourt*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1964; Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton University Press, Princeton 1973. Véase también las críticas a la “excepcionalidad venezolana”

suficientemente amplio y flexible como para permitir que todas las corrientes ideológicas lo tuvieran como su instrumento político futuro; y lo suficientemente programático y general, como para permitir su desarrollo de acuerdo a la orientación política de los gobiernos, configurándose como la expresión formal de un auténtico Proyecto Político Nacional.

La Constitución de 1961, así, no se concibió como una camisa de fuerza para el proceso político democrático, sino como un canal lo suficientemente amplio como para que se pudiera navegar libremente; habiendo sido realmente rígida e inflexible en dos aspectos: en el establecimiento de una democracia pluralista, que permitió la participación de todas las fuerzas y corrientes políticas –de allí la consagración constitucional del principio de la representación proporcional–; y en la asignación a los partidos políticos del rol predominante de conducir políticamente al país. Esto, sin duda, en los años de su vigencia, se logró con creces: la democracia se consolidó completamente en Venezuela, signada por un pluralismo ideológico auténtico, y los partidos políticos controlaron todos los aspectos de la vida nacional.

El período democrático a partir de 1958, como consecuencia, tuvo una situación de estabilidad política prolongada como nunca antes se había conocido en el siglo XX, no habiéndose producido rupturas del sistema político, lo que llevó a los propios partidos a que se acostumbraran al sistema, olvidando sin embargo la necesidad de perfeccionar la democracia como ejercicio político, para lo cual, por lo demás, la propia Constitución daba todas las posibilidades, como se quiso realizar en los intentos fallidos de descentralización política de la Federación de comienzos de los años noventa.

II. LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA: LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE 1958 Y EL PACTO DE PUNTO FIJO

1. La Revolución Democrática de 1958 y las reglas de juego del sistema político

Como se dijo, el origen de la Constitución de 1961 y del período de institucionalidad democrática que se desarrolló bajo su vigencia fue producto del establecimiento de unas reglas de juego tanto del sistema político en general, como del sistema de partidos a partir de 1958. Los partidos políticos que entonces asumieron el control del sistema político, si bien fueron los mismos que habían actuado en el trienio 1945–1948 y que habían nacido a comienzos de esa década, en 1958 sin embargo, asumieron con una nueva actitud. La discordia interpartidista al extremo que había caracterizado el proceso político de los años cuarenta, en efecto, se cambió por un sistema en el cual la discordia se mantuvo al mínimo teniendo en cuenta que precisamente había sido la misma la que había provocado el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos (1948). Por eso, el mismo Betancourt, al referirse al régimen iniciado en 1958, afirmó que “la discordia interpartidista se mantuvo al mínimo y así revelaron sus conductores que habían aprendido la dura lección que a todos los venezolanos nos dio el despotismo”¹³.

Y efectivamente, no sólo habían aprendido la dura lección del despotismo que se mantuvo durante 10 años encarnado por la dictadura de Pérez Jiménez, sino que realmente, quizás lo que más aprendieron fue que la discordia interpartidista al extremo, no podía ser un sistema político que pudiera funcionar, porque no estaba fundado en reglas de juego

en Steve Ellner and Miguel Tinker Salas (editors), *Venezuelan. Hugo Chávez and the Decline of an “Venezuelan Democracy,”* Rowman & Littlefield, New York 2007, pp. 3 ss.

13 Véase R. Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, tomo I, Caracas 1968, p. 9.

claras que permitieran la efectiva participación política. Por tanto, más que la experiencia de la dictadura, lo que motivó a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen, fue la experiencia del fracaso del sistema desarrollado en los años cuarenta, el cual se había basado, precisamente, en esa “discordia interpartidista” llevada al máximo, no permitiéndole que se estabilizara el sistema político. Lo que caracterizó el sistema de partidos en esa época, como lo afirmó Juan Carlos Rey, “no eran relacionados entre competidores que se respetan mutuamente, sino entre enemigos jurados que aspiran a destruirse.”¹⁴ Por eso afirmó el mismo Rómulo Betancourt, que en 1958 “los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático”¹⁵.

La Revolución democrática de 1958, por tanto, tuvo su origen y fundamento en la acción concertada de los partidos fundamentales y sus líderes, de manera que Ramón J. Velásquez, quien al finalizar el período de institucionalidad democrática ocuparía la Presidencia de la República (1993-1994), al comentar la reunión que tuvieron los líderes políticos fundamentales en Nueva York en la primera quincena del año 1958, señaló que “pasaron revista a la situación política venezolana, analizaron los graves errores y los aciertos del pasado y terminaron por aceptar la tesis que el porvenir sería suyo en la medida en que entendieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuerdos entre los diversos sectores que integran un país.”¹⁶

El pacto político que enrumbó el proceso democrático a partir de 1958, buscaba por sobre todo eliminar la hegemonía de cualquiera de los partidos políticos y la exclusión de los otros en el proceso político, así como el establecimiento de un sistema de partidos competitivos que se respetaran mutuamente, el cual debía estar comprometido, por sobre todo al mantenimiento del régimen democrático y a asegurar la institucionalidad democrática; y la expresión formal de ese pacto político fue el denominado “Pacto de Punto Fijo”¹⁷, suscrito el 31 de octubre de 1958 entre los líderes de los tres partidos políticos democráticos fundamentales del país. La Constitución de 1961, puede decirse, fue el producto directo de aquel pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político.

2. El Pacto de Punto Fijo (1958)

El Pacto de Punto Fijo, tan criticado, por incompreensión, durante los primeros años del siglo XXI, constituyó un acuerdo entre los tres principales partidos democráticos,¹⁸

14 Véase “El Sistema de Partidos Venezolanos,” en Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Político de América Latina*, Caracas 1980, p. 313.

15 Véase R. Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, tomo I, Caracas 1968., p. 7.

16 Véase Ramón J. Velásquez, “Aspectos de la Evolución Política en Venezuela en el último medio siglo,” en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Caracas 1979, p. 219.

17 Véase el texto en Presidencia de la República, *Documentos que hicieron historia*, tomo II, Caracas 1962, pp. 443 a 49.

18 Los partidos Acción Democrática, Copei y URD, que fueron los signatarios del Pacto asumiendo el compromiso de mantener el sistema democrático, obtuvieron más del 92% de los votos en las elecciones generales de 1958. El partido Comunista, que no obtuvo más del 5% de los votos, fue dejado fuera del pacto debido a su programa y doctrinas antidemocráticas. En ese momento, ni en ningún otro en la historia política del país, se podía considerar en realidad como “una fuerza considerable en la política venezolana.” See Daniel Hellinger, “Political Overview: The Breakdown of *Puntofijismo* and the Rise of Chavismo,” in Steve Ellner & Daniel Hellinger, *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization & Conflicts*, Lynne Reiner Publishers, London 2003, p.29. Véase sobre las elecciones hasta 1975 en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Madrid 1975. Cuarenta años después, en las elecciones generales de 1998, el Partido Comunista obtuvo solo el 1.25% de los votos. Véase Richard Gott, *Hugo Chávez and the Bolivarian revolution*, Verso, London 2005, p. 139.

partiendo del supuesto de que ellos tenían “la responsabilidad de orientar la opinión para la consolidación de los principios democráticos...,” con el objeto de lograr puntos de unidad y de cooperación entre ellos. En tal sentido, en él pueden distinguirse tres principios de carácter general que lo motivaron, así como una serie de compromisos políticos concretos.

Ante todo se trató de un acuerdo de convivencia entre los partidos para garantizar el desarrollo de un proceso electoral (1958), que condujera a la formación de un gobierno democrático con participación de los diversos sectores políticos; para lo cual los partidos acordaron establecer unas pautas de convivencia basadas en el mutuo respeto, inteligencia y cooperación entre las diversas fuerzas políticas democráticas, sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de ellas o de sus orientaciones ideológicas, como garantía para no romper el frente unitario que ellas implicaban, prolongar la tregua política, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista.

Ese esfuerzo de cooperación entre las fuerzas políticas tenía como fin inmediato lograr, entre todos, que se desarrollase el proceso electoral de diciembre de 1958, y que los poderes públicos que resultaren electos de ese proceso, respondieran a pautas democráticas. Se trataba, por tanto, de un acuerdo para el establecimiento de un sistema democrático, para lo cual los partidos adquirieron el compromiso de establecer un gobierno y unos cuerpos representativos, que debían agrupar equitativamente todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad de la República como sistema popular del gobierno. Por tanto, aquí, el Pacto fue más allá del acuerdo de respeto mutuo y de cooperación, y se convirtió en un acuerdo de hacer y lograr la participación de todos los sectores interesados en la estabilidad republicana y en la formación del nuevo gobierno, es decir, para asegurar la institucionalidad democrática, lo cual se hizo realidad no sólo en la estructuración del primer gobierno de Rómulo Betancourt, en 1959, con participación ministerial de los tres principales partidos, sino por el establecimiento del principio de la representación proporcional de las minorías, para lograr la “equitatividad” en los cuerpos deliberantes, de manera que todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana estuviesen representados en ellos, sin que quedasen algunos de aquéllos fuera del juego político. Solo habían quedado fuera del pacto, las fuerzas que habían apoyado la dictadura, las que se alineaban con la conspiración militar y con el Partido Comunista de Venezuela, que en ese momento no estaban interesados en la estabilidad republicana alguna, como quedó demostrado por la lucha subversiva interna que se desarrolló en el país durante más de un lustro, a partir de esa fecha.

Los partidos, además, conforme al Pacto, establecieron varios compromisos formales, entre los cuales se destacó la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme el resultado electoral, lo cual, en definitiva, se configuraba como un acuerdo de unidad popular defensivo del sistema constitucional, del sistema democrático y de las elecciones que se iban a realizar. Para lograr este compromiso, como se dijo, la Revolución Democrática de 1958 no condujo a la derogación de la Constitución de 1953 aún cuando había sido producto de la dictadura,¹⁹ por lo que no se procedió, como había ocurrido en otros casos de ruptura del hilo constitucional, a convocar una Asamblea Constituyente. Ese proceso se consideró que podía contribuir a la ruptura de la propia unidad que se buscaba restablecer, de la propia tregua política y de la despersonalización del debate, razón por la cual se fue directamente a un proceso electoral de acuerdo a la Ley

19 Véase el Art. 3 del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela, en *Gaceta Oficial* N° 25.567 de 23-1-58.

Electoral que se había dictado en mayo de ese mismo año 1958, a los efectos de elegir al Presidente de la República y a una Asamblea-Congreso que debía elaborar la nueva Constitución²⁰.

Este primer compromiso implicó no sólo la voluntad común de respetar las autoridades electas sino la obligación general de defenderlas contra todo intento de golpe de Estado que se pudieran producir, incluso como “oposición legal y democrática al Gobierno”, considerándose como un delito contra la patria, la colaboración con la fuerzas y con los hechos subversivos que pudieran provocar la ruptura de la estabilidad constitucional y democrática que resultara de las elecciones.

El otro compromiso esencial fue el de la constitución de un gobierno de unidad nacional como exigencia de la estabilidad del Estado de Derecho, por el tiempo que perdurasen los factores que amenazaban el ensayo republicano, para entre otros aspectos, evitar que la discordia interpartidista y la oposición sistemática debilitaran el movimiento hacia la democracia. A tal efecto, se buscó asegurar que las corrientes políticas nacionales estuvieran representadas en el gobierno de unidad, junto con los sectores independientes, a los efectos de garantizar la participación de todos los actores en el proceso político.

Para todos esos fines, el Pacto dispuso que los partidos debían establecer un programa mínimo común para concurrir al proceso electoral, de manera que ninguno de los partidos debía incluir en sus programas puntos contrarios al programa mínimo común; y en cuanto a la discusión pública de los puntos que no estuvieran en el programa mínimo común, debía mantenerse dentro de “los límites de tolerancia y mutuo respeto”, a lo cual los obligaban los intereses superiores de la “unidad popular y de la tregua política” y de la “tolerancia mutua”. Los partidos se comprometieron, además, a realizar una campaña positiva, imbuida de un espíritu unitario y que evitara planteamientos y discusiones que pudieran precipitar “la pugna interpartidista, la desviación personalista del debate y divisiones profundas” que luego pudieran comprometer la formación del Gobierno de la Unidad Nacional.

En este excepcional pacto político, por tanto, no sólo había un programa mínimo común, y no sólo se comprometían los partidos a no discutir públicamente puntos disidentes con el mismo, a no incorporar en sus programas puntos contrarios, y a no discutir públicamente los asuntos divergentes en forma que pudiera comprometerse la unidad; sino además, se estableció el compromiso de realizar la campaña electoral en forma tal que no se cayera en lo que se quería evitar: la pugna interpartidista, las desviaciones personalistas, y las divisiones entre los diversos partidos que pudieran comprometer la formación del futuro gobierno. Concluyó el documento con el compromiso de todos de respaldar el nuevo gobierno y de prestarle leal y democrática colaboración.

Sin duda, en 1958 los partidos políticos habían aprendido la dura lección política de la lucha interpartidista extrema basada en la destrucción del adversario y la hegemonía de un partido sobre otros, que había provocado la destrucción del sistema democrático en la década de los cuarenta, y con ello el advenimiento de la dictadura. Como resultado de ello se suscribió este Pacto de Punto Fijo que ha sido calificado por Juan Carlos Rey como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de

20 Por Decreto-Ley N° 20 de 3-2-58 se había derogado la Ley de Elecciones de 1957 (*Gaceta Oficial* N° 25.576 de 3-2-58), declarando inexistentes el *plebiscito* y elecciones celebrados en diciembre de 1957.

formalización e institucionalización de unas comunes reglas de juego, al mismo tiempo que muestran la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos.”²¹

Mediante este compromiso político, por tanto, se estableció en Venezuela un sistema de partidos, basado en relaciones mixtas de cooperación y conflictos, para asegurar la defensa del sistema frente a los enemigos antagónicos que no estaban incorporados al Pacto, y que en ese momento eran las fuerzas perezjimenistas, por una parte, y las fuerzas de la extrema izquierda, por la otra, que conspiraban contra el régimen democrático.

3. La consecuencia del Pacto: La Constitución de 1961

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse que tuvo como producto fundamental no sólo la realización de las elecciones presidenciales y legislativas en diciembre de 1958, sino la elaboración de la Constitución de 1961, que fue la primera tarea que se impusieron los Senadores y Diputados electos en diciembre de 1958, instalando a tal efecto, a comienzos de 1959 una Comisión de Reforma de Constitucional, como Comisión Bicameral en el Congreso electo. Dicha Comisión, en su segunda reunión el 23 de febrero de 1959 llegó a tres acuerdos básicos que fueron los que orientaron la elaboración del proyecto constitucional: en primer lugar, se acordó tomar como “proyecto” base de discusión para la elaboración de la Constitución el texto de la Constitución de 1947; en segundo lugar, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia con relación al texto de la Constitución de 1947; y en tercer lugar, se acordó también, que debían precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos respecto al proceso de reforma constitucional.²² Ello condujo a un acuerdo tácito de primera importancia política, que fue que la reforma constitucional debía concebirse en el seno de la propia Comisión al elaborarse el Proyecto, evitando que se abriera debate o discusión alguna en la materia en las Cámaras Legislativas²³, con lo cual se evitó que no se llegaran a acuerdos de consenso. Se buscaba así, que la Constitución fuera un pacto político, como debe ser toda Constitución, de la sociedad venezolana en un momento determinado, de manera que como se afirmó en la propia Exposición de Motivos de la misma, el texto aprobado no representó una opción rígida político-ideológica, dejándose “cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República sin tener que apelar a la reforma constitucional.”²⁴

Esto se evidenció en dos aspectos fundamentales, primero, en el establecimiento de un régimen político democrático, con previsiones para su mantenimiento, y de un sistema político económico social, lo suficientemente flexible que permitiera su evolución. En cuanto a la superestructura política, la misma se caracterizó por el establecimiento de una democracia, con sus instituciones, y el mantenimiento de la misma, como una reacción contra el poder absoluto. Por tanto, el sistema político se construyó teniendo en cuenta la experiencia anterior que había sido la de un poder absoluto, dando origen a unas instituciones políticas determinadas comprometidas con la democracia. En cuanto al régimen del sistema económico y social, se estableció como tácito acuerdo entre las

21 Véase “El Sistema de Partidos Venezolanos” en Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Político de América Latina*, Caracas 1980, p. 315.

22 Véase el texto en *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional Venezuela*, tomo I, Vol. 1, Caracas 1971, pp. 5, 6 y 7

23 *Ídem.*, pp. 6 y 7.

24 Véase el texto en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas 1961 pp. 205 y ss.

diversas fuerzas políticas, sentando las bases de una democracia económica y democracia social, basada en la procura de la justicia social, con la posibilidad de intervención del Estado, lo que originó un texto que podía ser canalizado o desarrollado por los gobiernos, según su propia orientación ideológica.

II. ELEMENTOS DEL RÉGIMEN POLÍTICO PARA ASEGURAR LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

1. El sistema democrático

Si en algo fue inflexible la Constitución de 1961 fue en el establecimiento de una democracia pluralista, la cual se desarrolló durante su período de vigencia, cuyas instituciones constitucionales estuvieron ciertamente condicionadas por “el espíritu del 23 de enero,” no sólo en cuanto al establecimiento del régimen sino en cuanto a su mantenimiento.²⁵ Es decir, el norte fue siempre el aseguramiento de la institucionalidad democrática.

El primer efecto evidente del Pacto de Punto Fijo fue entonces el establecimiento de un sistema democrático basado en una coexistencia de partidos y de ideologías y en el respeto mutuo de ellos, reconociendo sus diferencias, pero en un sistema de colaboración. Para ello, en la base de la Constitución estaba el pluralismo ideológico, estableciendo un régimen de democracia pluralista que admitía la participación en el proceso político, de todos los sectores interesados en el mantenimiento de la democracia. El establecimiento del sistema democrático, como primer efecto del proceso político unitario plasmado en el Pacto de Punto Fijo, dio origen, al menos, a tres regulaciones institucionales fundamentales en la Constitución: un régimen de gobierno democrático; un sistema de libertades públicas, y un sistema de separación de poderes.

El artículo 3 de la Constitución estableció expresamente que el gobierno de la República “es y será siempre democrático,” por lo que no sólo estableció la democracia, sino un claro compromiso a su mantenimiento. Además, este régimen de gobierno democrático, expresamente, debía ser representativo, responsable y alternativo. Debe recordarse, además, que el propio Preámbulo de la Constitución de 1961 también se refirió al sistema democrático, al establecer que se dictó con el propósito de “...sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos”; y con el propósito de “favorecer pacíficamente la extensión del orden democrático a todos los pueblos de la tierra”.

Por otra parte, el sistema de gobierno que se estableció fue el propio de una democracia representativa, como lo decía el mismo artículo que debía ejercerse a través de representantes electos. Por ello, el artículo 4 precisó que “la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por órgano del Poder Público”, es decir, a través de representantes, que debían ser electos. Esto se reafirmó, a nivel local, en el artículo 29 que definió como parte de la autonomía municipal “la elección de sus propias autoridades”; a nivel nacional, en los artículos 111 a 113, 140, 148, 151 y 138; y a nivel estatal en los artículos 19 y 22, en los cuales se reguló el sistema electoral.

Ese sistema democrático, en todo caso, estaba montado en el establecimiento de un extenso electo de derechos y libertades de los ciudadanos que se garantizaba plenamente,

25 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., Tomo III, Décima Segunda Parte.

incluso con la tutela judicial efectiva, entre otros medios, mediante la acción de amparo constitucional, y en un sistema de separación de poderes que siguió las líneas del constitucionalismo clásico.²⁶

Particularmente en cuanto al sistema de distribución horizontal del Poder Público la Constitución estableció un sistema de separación orgánica de poderes que es, también, una garantía del régimen democrático, donde se estableció una relación de independencia entre los poderes, y un mecanismo de frenos y contrapesos entre ellos. En particular, la Constitución previó la autonomía e independencia del Poder Judicial, como garantía de la propia democracia y pieza fundamental del sistema democrático (artículo 208), a cuyo efecto creó el Consejo de la Judicatura para la administración y gobierno del Poder Judicial.

2. El sistema de Estado federal centralizado de partidos

Otras de las instituciones constitucionales orientadas inicialmente al mantenimiento del sistema democrático, como resultado de la decisión política unitaria contenida en la Constitución, fueron las que consolidaron un Estado centralizado, motivado por el temor al federalismo²⁷ que con todos sus fantasmas habían quedado de caudillismo, del localismo y del regionalismo del siglo XIX y que tanta repercusión tuvo en la vida política venezolana, incluso hasta la década de los sesenta cuando al mencionarse la “federación,” algunos todavía evocaban hasta las guerras federales; fantasma que pervivió incluso en 1989 cuando se buscó otorgarle mayor autonomía a los Estados, a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Reminiscencias del siglo XIX, cuya vida política quedó traumatizada en nombre del federalismo, por el caudillismo. De allí, que la opción centralismo-federación, como ocurrió en 1830, también apareció en la propia Constitución de 1961.

En efecto, la propia Exposición de Motivos de la Constitución dedicó una parte muy extensa al tratamiento de la forma del Estado venezolano, aún cuando tratando de evitar “la vieja polémica de centralistas y federalistas,” precisándose que “los trabajos se dirigieron hacia el encuentro de una fórmula capaz de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado.”²⁸ Con ello, en definitiva, partiendo del proceso político precedente con tendencia centralista, la fórmula que se adoptó era cónsona con la estructura real del Estado venezolano, el cual, sin duda, a comienzos de los años sesenta, era un Estado centralizado, con membrete federal. Por ello, en definitiva, se reconoció que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cuestión de tradición histórica pero que seguía siendo para el espíritu de la mayoría un desiderátum, hacia el cual debía tender la organización de la República. Para ello, incluso, se estableció la posibilidad de des centralizar competencias nacionales hacia los Estados, y reforzar el federalismo (art. 137), lo que se intentó realizar a partir de 1989.

En todo caso, aparte de que la fórmula para organizar el Estado haya sido la culminación de un proceso histórico, la opción que los Constituyentes de 1961 hicieron por un Estado Federal Centralizado, con tendencia, como desiderátum hacia la

26 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., Tomo II, Sexta Parte.

27 Sobre el federalismo véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., Tomo I, Segunda y Tercera Parte y en la Octava Parte, Tomo II.

28 Véase la Exposición de Motivos en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 21, 1961, pp. 371 y ss.

descentralización, fue también una acción provocada por la exigencia política del mantenimiento de la institucionalidad democrática. Así como se estableció un sistema de democracia de partidos como opción política para mantener la permanencia del sistema democrático dando origen a un Estado democrático de partidos,²⁹ así también se optó por una forma de Estado democrático centralizado de partidos como la mejor garantía para implantar ese sistema democrático, al considerarse que un amplio desarrollo de poderes políticos locales en el naciente Estado democrático de inicio de los sesenta hubiera podido conspirar contra la propia institucionalidad democrática. Posiblemente, si se hubiera establecido una forma de Estado descentralizado en 1961, no se hubiera podido controlar las fuerzas centrífugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático. Por tanto, la opción por el Estado Centralizado con forma federal, fue el producto de una voluntad del Constituyente de mantener el sistema democrático, considerando que la mejor forma de lograrlo era a través de un sistema de democracia de partidos que operara en un aparato estatal centralizado, controlable desde el poder central. Porque sin duda, todo efecto descentralizador implica disminución de los poderes centrales de control. Pero luego de transcurridas varias décadas de democracia, y habiéndose consolidado, el perfeccionamiento de la misma se impuso la necesidad de evaluar el esquema de Estado centralizado y plantear las exigencias de descentralización política contemporánea, proceso que se inició, aún cuando tardíamente, en 1989.

Ahora bien, este Estado Centralista, establecido como reacción contra el federalismo, condujo a la división del territorio en 22 Estados (art. 9), un Distrito Federal, donde desde 1863 se había situado la Capital de la República, Caracas; y las Dependencias Federales, formadas por las islas existentes en el mar territorial o en el que cubre la plataforma continental. El territorio de los Estados y del Distrito Federal, se dividió a su vez en Municipios, existiendo para 1999, 338 Municipios en todo el territorio nacional.

Los Estados y Municipios gozaban de autonomía política (arts. 16 y 25), y tenían asignadas una serie de competencias exclusivas que ejercían sin que existiera ningún tipo de control de tutela entre los diversos niveles territoriales. Sin embargo, dichas competencias eran escasas, pues el centralismo impidió que hubiera una efectiva descentralización de competencias, al reservarse al Poder Nacional una extensa lista de materias que abarcaban materialmente casi todas las actividades de un Estado, además de las que le correspondían “por su índole o naturaleza” (art. 136,25). Por tanto, la competencia residual que conforme a la Constitución quedaba a los Estados, como tal, era casi inexistente, y sólo un esfuerzo imaginativo podía contribuir a identificar las materias concurrentes o residuales que podían corresponderles a los Estados.³⁰ Conforme a ello, durante todo el período democrático hasta 1989, el Congreso Nacional continuó legislativamente con el proceso centralizador que se había iniciado a comienzos del siglo XX, en perjuicio de los Poderes de los Estados, particularmente en cuanto a las competencias concurrentes que preveía la Constitución, las cuales fueron progresivamente centralizadas. Además, el desbalance en la distribución vertical de competencias entre los tres niveles del Poder Público, se acentuó por la peculiar distribución del poder tributario que estableció la Constitución, materialmente reservado al nivel nacional. Los Estados y Municipios por tanto sobrevivieron financieramente gracias

29 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El sistema constitucional venezolano” en la obra colectiva dirigida por Domingo García Belaúnde, Francisco Fernández Segado y Rubén Hernández Valle sobre *Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, 1992 pp. 717-815.

30 Véase el esfuerzo realizado en el texto de la Constitución del Estado Yaracuy de 31-12-79, en *Gaceta Oficial* del Estado Yaracuy de 1-1-80.

al esquema del Situado Constitucional que se había establecido desde 1925 para compensar a los Estados del vaciamiento de sus competencias, configurándose como una partida anual en la Ley de Presupuesto Nacional por un monto equivalente al 20% de los ingresos ordinarios que debía distribuirse entre los Estados y el Distrito Federal (Art. 229). Este ha sido tradicionalmente el ingreso fundamental de los Estados (98%), a lo que debe agregarse la previsión constitucional desarrollada legislativamente, para establecer “un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados, en cuyo territorio se encuentren situados” minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, y ostrales de perlas (Art. 136,10);³¹ y el esfuerzo que se hizo en 1993 por hacer participar a los Estados en el nuevo impuesto al valor agregado que se creó, a través de un Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

Es evidente que el excesivo centralismo, como se dijo, planteó exigencias de reforma política, las cuales en particular se dispararon a partir de la introducción de la elección directa y universal de los Gobernadores de los Estados a partir de 1989,³² lo que provocó que se sancionara la muy importante Ley Orgánica de Descentralización, Competencias del Poder Público de 28 de diciembre de 1989,³³ con la que se pretendió iniciar, aún cuando fallidamente, el *desideratum* por la federación y descentralización política que formularon los redactores de la Constitución en 1961.³⁴ La reforma fue directamente motivada por las ya para ese momento evidentes exigencias de democratización que la crisis política originaba, habiendo participado en su elaboración organizaciones de la sociedad civil canalizadas a través de la Comisión para la Reforma del Estado, cuyos trabajos para ese entonces apuntaban a cuatro frentes: reforma electoral, reforma de los partidos políticos, reforma de la forma federal del Estado (descentralización política) y reforma municipal. El descontento popular, además, se había manifestado en las elecciones municipales durante la década de los ochenta, donde la alta abstención (en un país donde ésta nunca había sido superior al 7% fue el detonante necesario para que los partidos políticos se dieran cuenta de la gravedad de la crisis y de la necesidad de realizar las reformas, como una cuestión de supervivencia del sistema. Así, a finales de la década de los ochenta, se sentaron las bases para la reforma político estatal, con la aprobación de leyes de descentralización política, de régimen municipal y de reforma electoral.

En todo caso, la discusión política pública del tema, condujo, en una primera fase, como antes se dijo, a la sanción en 1989 de la Ley relativa a la elección directa del órgano ejecutivo de los estados de la Federación, los gobernadores, buscando superar el esquema tradicional conforme al cual los gobernadores de los estados eran de la libre designación y remoción por el Presidente de la República; reflejo claro, sin duda, del esquema de Federación centralizada existente. Esa era, sin duda, una pieza importante que debía adoptarse en un proceso general de descentralización política a través de la redefinición del federalismo; pero reducir el problema a la sola elección directa de los gobernadores era confundir la parte con el todo, y no percatarse de que con una reforma de esa naturaleza,

31 Véase la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos, en *G.O.* N° 36.110 de 18-12-1996.

32 Véase en *Gaceta Oficial* Extra. N° 4.086 del 14 de abril de 1989.

33 Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.153 Ext. de 28-12-89. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales, El Poder Público-Nacional, Estatal, Municipal*, tomo II, Caracas 1996, Octava Parte; Véase en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes para la descentralización política de la Federación*, Caracas, 1990..

34 En relación al proceso de descentralización a partir de 1989 véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*. Caracas, 1994.

realizada en forma aislada, no se solucionaba el problema de fondo global, que era el del centralismo. Nada se lograba con elegir a los gobernadores de estado si éstos no tenían materialmente atribuciones estatales que ejercer, ya que básicamente actuaban sólo como agentes del Ejecutivo Nacional. Era necesario, por tanto, que se realizara un esfuerzo adicional para comenzar el proceso de convertir a los Estados de la Federación en entidades con competencias autónomas de importancia, a los efectos de que la elección de los gobernadores fuera un paso más de avance en el proceso de descentralización política. Era indispensable, por tanto, iniciar el proceso de reformulación de la Federación centralizada, de manera de cambiar el sistema de distribución de competencias entre la República a los órganos que ejercen el poder nacional (federal) y los estados, cuyos órganos ejercen el poder estatal. En definitiva, se trataba de replantearse el sistema de distribución vertical del poder público, o, en otras palabras, los términos conforme a los cuales la Constitución de 1961 regulaba el Estado federal (art. 2).

Para ello se recurrió a lo que establecía el artículo 137 de la Constitución, en el cual se autorizaba al Congreso para con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara (Diputados y Senado), para atribuir a los Estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Como consecuencia de ello se sancionó la mencionada Ley Orgánica de Descentralización, en la cual se establecieron las bases legislativas para la descentralización política de la Federación en Venezuela, mediante el reforzamiento del papel no sólo de los Estados, sino incluso del antiguo Distrito Federal, al cual también debía extenderse la normativa de la ley en la medida que fuera posible (art. 2). Dicha Ley Orgánica, después de una aplicación importante hasta 1993, a pesar de que continuó en vigencia después de entrada en vigencia de la Constitución de 1999³⁵, lamentablemente entró en desuso. En realidad, fue solo a partir de junio de 1993 y hasta febrero de 1994, cuando la descentralización se asumió como una política gubernamental, a cuyo efecto el Presidente Ramón J. Velázquez aprobó quince reglamentos de la Ley, alentando el proceso mediante la suscripción de los primeros convenios de transferencia de servicios en materia de competencias concurrentes, como la salud, entre la República y cinco de los estados de la Federación³⁶. En esa tarea, fue fundamental la designación de un Ministro de Estado para la Descentralización³⁷.

En todo caso, al menos hasta los años ochenta, el esquema del Estado centralizado había provocado en el país el desarrollo de un sistema pluralista de democracia de partidos, de carácter multipartidista, de todos los signos ideológicos, en el cual éstos asumieron materialmente el monopolio de la representatividad y de la participación. Los partidos políticos, cuya existencia se reconoció en la Constitución (art.114), asumieron el papel protagónico en el proceso democrático, controlando todas las instancias políticas y penetrando en todos los niveles de la sociedad civil. Ello provocó que muchas veces el centro efectivo de las decisiones políticas hubiera pasado de los órganos centrales del Estado a los órganos centrales directivos de los partidos políticos, que controlaban los órganos representativos. El Estado fue así un Estado centralizado de partidos, como un

35 La Asamblea Nacional incluso reformó alguno de sus artículos en 2003, adaptando la terminología de su articulado al texto de la Constitución. Véase Ley de reforma de 14 de agosto de 2003, en *Gaceta Oficial* N° 37.753 del 14 de agosto de 2003.

36 Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela, 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro del Estado para la Descentralización*, Caracas, 1994.

37 Véase decreto N° 3.032 de 7 de junio de 1993 en *Gaceta Oficial* N° 35.229 del 9 de junio de 1993.

sistema conciliatorio que se adoptó para que pudiera sin embargo evolucionar como se preveía respecto de otras instituciones en el texto fundamental, permitiendo su desarrollo en la dirección que determinara la conducción política. Así, en principio, fue un esquema federal con competencias residuales a favor de los Estados, pero con una competencia nacional (art. 136) amplísima, que se podía extender cuando ello fuera necesario por su índole o naturaleza, lo que permitía centralizar materialmente todo, pero previéndose expresamente que todo ello podía ser revertido con la posibilidad de que el Poder Nacional pudiera descentralizar las competencias hacia los Estados.

2. El régimen electoral y la representación proporcional

En efecto, además, de la forma federal, la Constitución de 1961 estableció un régimen político de democracia representativa liberal y pluralista, conforme al cual todos los órganos políticos del Estado debían ser electos por votación popular, directa, universal y secreta (arts. 4, 19, 22, 27, 138, 151 y 183). Conforme a ese sistema, y con base en la aplicación del principio constitucional de la representación proporcional, cada cinco años, siendo esa la duración del período constitucional nacional (art. 135), se celebraron elecciones en el país (1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998) para la escogencia del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso Nacional, de Diputados a las Asambleas Legislativas y de Concejales, habiéndose producido una regular alternabilidad republicana. A partir de 1989, además, al haberse establecido la duración de los Poderes Públicos de los Estados y de los Municipios en 3 años (art. 135),³⁸ se efectuó regularmente la elección de los Gobernadores y Alcaldes.

Para ello se partió de la declaración constitucional del artículo 3º, de que el gobierno debe ser siempre “democrático, representativo responsable y alternativo”, y que residiendo la soberanía en el pueblo éste la ejerce “mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” (art. 4º) A tales efectos, el instrumento por excelencia que se estableció para la concretización del sistema democrático, fue un sistema electoral basado en la consideración del sufragio como “un derecho y una función pública” de carácter obligatorio (art. 110). A tal efecto, se estableció el carácter universal directo y secreto del sufragio (arts. 148, 151 y 183), sin discriminaciones de ningún tipo (art. 61), como un derecho político de los venezolanos, aun cuando se previó la posibilidad del voto de los extranjeros en las elecciones municipales (arts. 45 y 111); previéndose además “el derecho de representación proporcional de las minorías” (art. 113), lo que ratificó la Constitución al regular los cuerpos representativos (arts. 19, 148 y 149). Ello condujo a la adopción, hasta 1989, del sistema basado en postulación y escrutinio por listas cerradas bloqueadas mediante el sistema D’Hondt, y la aplicación de cuocientes electorales.

Como se dijo, en 1988 y 1989 se adoptaron importantes reformas al sistema, que buscaron perfeccionarlo para hacerlo más representativo. En tal sentido, además de haberse establecido la elección directa de Gobernadores de los Estados y de Alcaldes Municipales, lo que ocurrió por primera vez en diciembre 1989, se aprobó la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio estableciéndose una variación en el sistema electoral mediante listas al aprobarse un sistema de voto uninominal alternativo al voto por listas, el cual se aplicó por primera vez para la elección de concejales en diciembre de 1989. Este sistema fue

38 Véase la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados de 1989, en *Gaceta Oficial* N° 34.208 de 28-4-89; y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en *Gaceta Oficial* N° 4.409 Extra, de 15-6-89.

reformado nuevamente en materia municipal, en 1992, para la elección unipersonal de Concejales y en 1993 para la elección unipersonal del 50% de los Diputados. La Ley Orgánica se reformó nuevamente en 1995 en la víspera de las elecciones regionales y en 1996 se sancionó en las Cámaras una nueva reforma que afectaría el sistema uninominal.³⁹

La Constitución exigía además, como principio, que los organismos electorales debían estar integrados “de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la Ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones” (art. 113). De allí que la Ley Orgánica del Sufragio hubiese organizado la administración del sistema electoral, atribuyéndole su conducción al Consejo Supremo Electoral, configurado como órgano dotado de autonomía funcional y, por tanto, no dependiente ni del Congreso, ni del Ejecutivo Nacional ni de los órganos del Poder Judicial. Los miembros del Consejo Supremo Electoral eran designados por el Congreso, teniendo derecho a una representación en el mismo los partidos políticos que hubieran obtenido una representación superior a un determinado porcentaje de la votación total en las elecciones precedentes, en virtud del derecho expreso que establece la Constitución de los partidos políticos de ejercer vigilancia sobre el proceso electoral” (art. 113).

3. El régimen de los partidos políticos

El primer efecto evidente del espíritu del 23 de Enero y del Pacto de Punto Fijo, fue, como se ha dicho, el establecimiento de un sistema democrático y la previsión de una serie de instituciones para *mantener* el sistema democrático, respondiendo a esa expresión del artículo 3° de la Constitución que señala que el Gobierno de la República de Venezuela no sólo es democrático, sino que “*será siempre democrático...*”. Para lograr el mantenimiento del régimen democrático, la Constitución previó un sistema de partidos políticos, de democracia de partidos que puede calificarse, sin duda, como un sistema de “democracia de partidos,”⁴⁰ producto de las reglas de juego que establecieron en el Pacto de Punto Fijo, y que inspiraron el texto constitucional.

En efecto, el sistema de partidos políticos venezolanos del período democrático, puede decirse que tuvo su origen en la década de los cuarenta, con raíces en la de los treinta. Sin embargo, en los años 1945–1948 el sistema no era el de una relación entre competidores políticos que se respetaran mutuamente, sino que era un sistema de relaciones entre partidos enemigos que aspiraban destruirse unos a otros. No había reglas de juego de cooperación, y la única regla, si se quiere, era la búsqueda de la hegemonía y la destrucción del enemigo. Por eso, se ha dicho que el sistema se configuró como uno de conflicto entre partidos antagónicos e irreconciliables, que buscaban su mutua eliminación, pues no había aceptación mutua, ni tolerancia. Al contrario, había rechazo y discordia. Por eso, como se ha dicho, frente a la situación de los cuarenta, el Pacto de Punto Fijo resultó un acuerdo entre los partidos políticos tendiente a asegurar un mínimo de entendimiento para que el

³⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La reforma del sistema electoral,” en *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, CEPESAL-Postgrado en Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes, N° 1, Mérida, diciembre 1987, pp. 55-75; Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Sufragio*, Caracas 1993; J.G. Molina y C. Pérez Baralt, “Venezuela ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993,” en *Cuestiones Políticas*, N° 13, 1994, pp. 63-99.

⁴⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas, 1989. Además, “La crisis de las instituciones: responsables y salidas *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, 1985, pp. 129 a 155. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., Tomo III, Décima Segunda Parte.

sistema funcionara. Había el convencimiento, a partir de 1958, de que nada se ganaba con volver a establecer un régimen democrático, si no se aseguraba el mantenimiento y el funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, debía establecerse un sistema conforme al “espíritu del 23 de Enero”, que asegurara el funcionamiento del sistema y evitase el enfrentamiento y la discordia entre los partidos. Por ello, frente al sistema anterior de relación entre competidores irreconciliables se estableció un sistema de cooperación que pudiera unir a los partidos frente al enemigo común identificado en quienes antagonizaban el sistema democrático y la propia Constitución. En esta forma, las reglas de juego que estaban en el Pacto de Punto Fijo, de mutuo respeto y tolerancia son las que, en nuestro criterio, se reflejaron en la Constitución, cuando estableció un sistema de partidos que, vinculado al sistema democrático, puede calificarse como de democracia de partidos.

Para ello, la Constitución de 1961 consagró como derecho político, el derecho de todos los venezolanos aptos para el voto, es decir, los mayores de 18 años no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, “de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional” (art. 114). Ello implicó que los partidos políticos antidemocráticos, es decir, los que “de manera sistemática propugnen o desarrollen actividades contra el orden constitucional”, como lo estableció la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964⁴¹, podían ser disueltos por la Corte Suprema de Justicia, actuando como juez constitucional, a instancia del Presidente de la República (art. 29), como ocurrió efectivamente a comienzos de los sesenta en algún caso aislado.

En todo caso, la aplicación sucesiva de procesos electorales cada cinco años, a partir de 1958, si bien desarrolló en Venezuela el sistema multipartidista y pluralista que perseguía la Constitución y que en algunos procesos, por ejemplo, para elecciones nacionales, había llevado a participar a más de 20 partidos políticos nacionales (1973, 1983, 1988), la práctica política condujo al predominio de dos partidos políticos de centro (social demócrata y demócrata cristiano) que acapararon más del 80% del total de votos (1973, 1978, 1983, 1988) quedando la totalidad de los partidos de izquierda que habían participado en las elecciones siempre, con menos de un 10% de la votación. Sin embargo, el control absoluto que los principales tres partidos ejercieron en el Congreso, pero sin relación directa con las circunscripciones electorales que los eligieron, provocó con el tiempo el rechazo popular de los mismos, así como el rechazo respecto del mismo Congreso, el cual se comenzó a percibir como un órgano exclusivista y partidista, y no como el cuerpo representativo del país. La consecuencia fue que el soporte electoral de los dos más importantes partidos (*AD* y *COPEI*) variara desde el 92.83% en 1988; al 45.9% en 1993; al 36.1% en Noviembre de 1998; hasta sólo el 11.3% en Diciembre de 1998.⁴²

Ese sistema de democracia de partidos, en todo caso, se fundamentó en dos elementos derivados de la aplicación de la Constitución: por una parte, en la que la representatividad democrática era una representatividad por los partidos políticos; y segundo, en que los partidos acumularon la mayor cuota de participación política.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, los partidos políticos fueron los que básicamente aseguraron la representación, entre otros aspectos por la previsión del principio de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio

⁴¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 27.725 de 30-4-65.

⁴² Véase la referencia en *El Universal*, Caracas, 11-12-1998, p. 1-1.

(artículo 113) en las elecciones de los cuerpos representativos (artículos 19, 148 y 151). Este sistema fue el instrumento por excelencia para asegurar la representatividad a través de los partidos y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos, con lo que se aseguró a los partidos, el monopolio de la representatividad en los cuerpos representativos, siempre que, por supuesto, aceptasen las reglas del juego democrático. De allí la expresión “partidocracia” que se utilizó para calificar la democracia de partidos. La Enmienda Constitucional N° 2 de 1983, estableció las bases para la reforma de este sistema de escrutinio, y su sustitución por otra de nivel estatal y municipal.⁴³

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, la democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también otorgó a éstos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política. En efecto, la Constitución marcadamente reguló como instrumentos de participación política, a los partidos políticos, y así resultó básicamente al establecer el derecho de todos “a asociarse en partidos políticos” (artículo 114) agregando que ello era “para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional”. Por eso se exigía en el propio texto constitucional, que los partidos tuvieran, a su vez, carácter democrático y se garantizaba además, su igualdad ante la Ley.

La Constitución reconoció, por tanto, a los partidos políticos, como instrumentos para participar en la vida política y para asegurar la representatividad democrática.

Ahora bien, este efecto del Pacto de Punto Fijo, del mantenimiento del régimen democrático, a través de un sistema de partidos, que originó una democracia de partidos, reflejado en estos dos puntos que hemos señalado: representatividad a través de los partidos políticos, por el establecimiento del sistema electoral de representación proporcional y participación política a través de los partidos políticos, por su establecimiento expreso en la propia Constitución, fue el que operó y se desarrolló en Venezuela en las últimas décadas del Siglo XX. Así el control del sistema democrático quedó en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación democrática y de la participación política. Se logró establecer, entonces, un sistema de democracia de partidos, de partidocracia que requería que se determinase después de décadas de aplicación, si debía ser el único mecanismo de representatividad y de participación o si, al contrario, como lo propusimos, la sociedad venezolana había avanzado lo suficiente como para buscar otros medios de representación y mecanismos de participación. En la búsqueda de ello se quedaron los propósitos de la fallida reforma del Estado⁴⁴.

4. Vigencia del régimen constitucional y su inviolabilidad

La Constitución de 1961 fue por supuesto una constitución rígida, al limitarse las posibilidades de su modificación sólo mediante procedimientos complejos de reforma o enmienda, según los casos, constituyendo la vía de la Enmienda una importantísima innovación del texto de 1961, concebida para facilitar cambios no fundamentales, es decir, modificaciones de “artículos que permite dejar incólume el texto original o fundamental,” sin necesidad de someterlas a aprobación popular, habiéndose previsto sólo la aprobación del Proyecto por las Asambleas Legislativas de los Estados (Arts. 245 y 246). Fue

43 Véase en general, Julia Alcibíades, “Enmiendas a la Constitución de 1961,” en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, Tomo II, pp.733-764 .

44 Sobre el tema véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estado, Crisis y Reforma*, Caracas 1983.

conforme a ese mecanismo que durante la vigencia de la Constitución de 1961 se aprobaron dos enmiendas constitucionales: una en 1973, al restringirse las condiciones de elegibilidad; y otra, en 1983, al regularse, de nuevo, sistemas diferentes para las elecciones de representantes: modificarse el funcionamiento de las Cámaras Legislativas y del trámite de formación de las leyes; y establecerse una fecha distinta para la iniciación del período constitucional.

Un reflejo de la voluntad de los constituyentes para mantener el sistema democrático, fue el rechazo en el propio texto constitucional de cualquier medio conforme al cual la Constitución pudiera haber quedado sin vigencia, disponiéndose el principio de la inviolabilidad, que previó el artículo 250 al establecer que: “Esta Constitución no perderá su vigencia, si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad (cuando por acto de fuerza se tratara de quitar su vigencia) todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia”.

En esta forma, la rebelión para restablecer la efectiva vigencia del texto constitucional si se hubiera dejado de observar por acto de fuerza, estaba legitimada, imponiéndose a todo ciudadano el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia. La Exposición de Motivos de la Constitución señaló, con razón, que esta era una disposición sin precedentes en el constitucionalismo contemporáneo, citando como antecedente el artículo 136 de la Constitución de México que proclama el principio de que; “...la Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia...”; a cuyo efecto, los redactores señalaron que creían “que esa disposición contribuirá eficazmente a la salud y a la estabilidad de nuestro orden institucional, subrayando la responsabilidad en que incurren los ciudadanos que colaboran con los usurpadores y previendo al mismo tiempo un procedimiento fácil para liquidar con justicia y rapidez, el saldo de irregularidades que siempre dejan como herencia los regímenes de fuerza...”⁴⁵.

III. EL COMIENZO DEL RESQUEBRAJAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLÍTICO

Como se ha dicho, el Pacto de Punto Fijo de 1958 que originó la Constitución de 1961, fue producto, por una parte, del fracaso de dicha élite política en haber logrado establecer un régimen democrático a partir de 1945, montado sobre la hegemonía de un partido político dominante, exclusivista y exclusionista, sin tener en cuenta que toda democracia debe construirse sobre el pluralismo partidista, donde el diálogo, la tolerancia, la negociación y la conciliación sean instrumentos de acción; y por la otra, de la consecencial y dolorosa experiencia del régimen militar que sucedió a dicho fracaso en la década 1948–1958. La lección aprendida condujo a la inmodificable voluntad del liderazgo político, en 1958, de implantar un régimen democrático en Venezuela, país que en ese momento podía considerarse como de los que menos tradición y cultura democrática tenían en toda América Latina.

En esa tarea, como se dijo, los partidos políticos asumieron el papel protagónico, desarrollándose un Estado democrático centralizado de partidos en lo cual tuvieron un extraordinario éxito: la democracia se implantó en Venezuela⁴⁶; pero, lamentablemente, de

45 Véase el texto en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas 1961, p. 146.

46 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 178 y ss.

un Estado de partidos se pasó a una “partidocracia,” pues los partidos se olvidaron que eran instrumentos para la democracia y no su finalidad.

En efecto, conforme a ese sistema político, los partidos políticos asumieron el monopolio de la participación y de la representatividad en todos los niveles del Estado y de las sociedades intermedias, lo que sin duda había sido necesario en el propio inicio del proceso. Pero con el transcurrir de los años se olvidaron de abrir el cerco que tendieron para controlarlo y para garantizar la institucionalidad democrática, y permitir que la democracia corriera más libremente⁴⁷; y al final del último período constitucional de la década de los ochenta (1984-1989), la crisis del sistema estalló cuando el centro del poder político definitivamente se ubicó fuera del Gobierno y del aparato del Estado, en la cúpula del Partido Acción Democrática que en ese momento dominaba el Ejecutivo Nacional, el Congreso y todos los cuerpos deliberantes representativos; y que había nombrado como Gobernadores de Estado incluso a sus Secretarios Generales regionales, y que designaba hasta los Presidentes de cada uno de los Concejos Municipales del país. El gobierno del Partido Acción Democrática durante el período 1984-1989 hizo todo lo contrario de lo que reclamaban las casi tres décadas de democracia que habían transcurrido hasta entonces, que era la apertura frente a la autocracia partidista que se había desarrollado, y la previsión de nuevos canales de participación y representatividad. Pero paradójicamente, ese fue el Gobierno donde más se habló de reforma del Estado nombrándose incluso la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)⁴⁸, pero para precisamente no ejecutar nada en ese campo, sino todo lo contrario, pues en ese período de gobierno fue que apareció la partidocracia con toda su figura autocrática.⁴⁹ De esa época, sin embargo, afortunadamente al menos quedaron los estudios de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

El “Caracazo” es decir, la protesta popular generalizada que se produjo en Caracas, la capital de la República, el 27 de febrero de 1989,⁵⁰ a escasos días de la toma de posesión del Presidente electo por segunda vez, Carlos Andrés Pérez, fue el signo trágico del estallido social de la crisis del sistema de Estado de partidos, seguido de dos intentos militaristas de golpe de Estado, del 4 de febrero comandado por el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, y del 27 noviembre de 1992, los cuales, además de atentatorios contra la Constitución, costaron centenares de vidas.⁵¹

47 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estado. Crisis y Reforma*, Caracas, 1982, pp. 7 a 89; Allan R. Brewer-Carías, *El Estado Incomprendido. Reflexiones sobre el sistema político y su reforma*, Caracas, 1985.

48 La COPRE fue creada por Decreto N° 404 de 17-12-84, *Gaceta Oficial* N° 33.127 de 17-12-84. El conjunto de estudios y libros publicados por la COPRE y las propuestas de reforma que formuló durante su existencia de tres lustros, constituye un aporte muy significativo a la bibliografía jurídico política venezolana. Véase en particular el Proyecto de Reforma Integral del Estado en COPRE, *La Reforma del Estado (Proyecto de Reforma Integral del Estado)*, Vol. I, Caracas 1988.

49 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas 1988, pp. 14 y ss.

50 Véase sobre esta protesta J. Civit y L.P. España, “Análisis socio-político a partir del estallido del 27 de febrero”, en *Cuadernos del Cendes*, N° 10, UCV, Caracas 1989, pp. 35 a 46.

51 Sin embargo, asombrosamente, el partido Movimiento al Socialismo (MAS) los calificó como una “conducta democrática” de los militares para expresar su descontento (*El Nacional*, Caracas 28-06-98, p. D-3). Véase sobre el intento de golpe militar del 4 de febrero de 1992: H. Sonntag y T. Maingón, *Venezuela: 4-F 1992. Un análisis socio-político*, Caracas 1992; G. Tarre Briceño, *4 de febrero-El espejo roto*, Caracas 1994. Sobre los delitos cometidos en dichos movimientos, en 2000 la Asamblea Nacional dictó la Ley de Amnistía Política General (G.O. N° 36.934 del 17-04-2000).

Se trataba, en definitiva, de la crisis terminal del sistema político⁵² que había sido instaurado a partir de los años cuarenta del siglo XX, y que montado sobre un esquema de Estado centralizado de partidos, como dijimos, tuvo como proyecto político la implantación de la democracia en el país de América Latina que para entonces era el que menos tradición democrática tenía, habiendo logrado mantener la institucionalidad democrática por varias décadas. Más de cuarenta años después de la Revolución democrática de 1958 y más de cincuenta años después del fin del primer ensayo democrático en 1948, en Venezuela, en efecto, se había desarrollado lo que ya para ese tiempo podía considerarse como una de las democracias más viejas de América Latina, pero ante el asombro de otros países latinoamericanos que la envidiaban, era de las que menos prestigio tenía incluso en el propio país.

Lamentablemente, la crisis del sistema político de partidos condujo a que se la confundiera a veces deliberadamente con una supuesta crisis de la democracia misma como régimen político, contribuyendo a su desprestigio; cuando en realidad, de lo que se trataba era de perfeccionarla y liberarla del despotismo o autocracia de los partidos. Por ello, insistimos en que no era la democracia la que estaba en crisis, pues el régimen político democrático no es lo mismo que el sistema político de Estado de partidos, que si es el que estaba en crisis⁵³.

El proyecto político ideado por el liderazgo que asumió el poder a partir de los años cuarenta, y luego a partir de 1958, indudablemente que se desarrolló, y el país se democratizó, estableciéndose una institucionalidad democrática que se clavó profundamente en el país. El problema es que ese mismo liderazgo y los partidos políticos que contribuyeron a la consolidación y mantenimiento de la democracia, décadas después no llegaron a entender la obra que habían realizado y todavía aún muchos no la entienden.

Los venezolanos se habituaron a la democracia y la gran mayoría de los votantes en las elecciones de 1998 y 1999 nacieron en democracia, y tan habituados estaban a ella que, a pesar de su desprestigio, parecía natural el disfrute de la libertad sin que el riesgo de perderla fuera motivo de particular preocupación. Se pensaba, si, que tenía que cambiar, aun cuando la gran mayoría no sabía cómo; y el liderazgo político de los partidos encargados de orientar, no comprendió que para poder continuar y sobrevivir, la democracia tenía que perfeccionarse y, al contrario, siguió tratando de conducir al país como si estuviese en la etapa inicial de la democratización de los años cincuenta.

Esta incompreensión fue, precisamente, la que condujo a la crisis política terminal de los últimos años del siglo XX, donde un cambio inevitable comenzó a desarrollarse; tal y como había ocurrido a mitades del siglo XIX en la víspera de la Revolución Federal,

52 Véase Pedro Guevara, *Estado vs. Democracia*, Caracas 1997; Miriam Kornblith, *Venezuela en los 90. Crisis de la Democracia*, Caracas, 1998. Por nuestra parte, véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *Cinco siglos de Historia y un País en Crisis*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela, Caracas 1998, pp. 95 a 117; Allan R. Brewer-Carías, “La crisis terminal del sistema político” en *Una evaluación a estos cuarenta años de democracia*, *El Globo*, Caracas, 24-11-97, pp. 12 y 13; Allan R. Brewer-Carías, *La crisis terminal del sistema político venezolano y el reto democrático de la descentralización*, Ponencia al IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Caracas, noviembre 1995. Dicho texto está publicado en Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Nacional y el Sistema democrático de gobierno, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo III, Caracas-San Cristóbal, 1996, pp. 655 a 678. Véase además lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Presentación” al libro *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, pp. 9 a 66. Véase además, Allan R. Brewer-Carías *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 15 a 85, cuyo texto seguimos en estas páginas.

53 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La crisis de las instituciones: responsables y salidas” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, Caracas 1985, pp. 130 a 155. Dicho texto está publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo I, *op. cit.*, pp. 523 a 541.

cuando finalizó la etapa del Estado independiente semi centralizado; como sucedió a fines del mismo siglo XIX, en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, con el fin del período del Estado federal liberal; y como también había ocurrido hacía más de medio siglo en la víspera de la Revolución de Octubre (1945), con el fin de la era del Estado autocrático centralizado. En cada uno de esos fines de períodos políticos se puede apreciar, históricamente, el mismo signo de agotamiento del proyecto político y del liderazgo que lo desarrolló. La incompreensión de lo hecho y, a pesar de todas las advertencias, de la necesidad de renovar y transformar el sistema, fue lo que contribuyó, en cada caso, a su deterioro final y a su colapso, y eso fue lo que también ocurrió en Venezuela a finales de la década de los noventa.

En esos años, el país estaba en una situación algo similar, con una crisis institucional global, pues la mayoría no sólo no creía ni confiaba en el Parlamento, ni en el Poder Judicial, ni en la Administración Pública, ni en las fuerzas de seguridad ciudadana, sino que tampoco creía ni confiaba en los partidos políticos, ni en las sociedades intermedias que éstos penetraron y controlaron, como los sindicatos, los colegios profesionales y los gremios. Y además, en medio de una de las crisis económicas más agudas del Estado petrolero, en la cual, sin conciencia alguna de lo que significa, los grupos que lo habían controlado habían educado a la población para que pidiera más como si la riqueza petrolera fuera inagotable, y como si no se hubiera comprobado que el modelo de repartir dadivosamente esa riqueza había sido, no sólo una fuente de corrupción, sino una de las causas de la crisis por la que atravesaba el país. Lo lamentable es que todo este desprestigio institucional del aparato del Estado y de las organizaciones políticas y sociales; en definitiva, de la forma de gobernar, arrastró a la propia institucionalidad democrática, a la cual se asociaba la corrupción y la ineficiencia. Y así comenzaron a surgir cantos de sirenas autoritarios que se apoderaron hasta del nombre de Bolívar y de la Patria, opacando las propias virtudes de la democracia.

La mayoría, sin embargo, quería cambios radicales, pero contrariamente a cualquier autoritarismo, en libertad; por ello, esa mayoría que quería en fin que la gobernarán, no llegó a tomar conciencia de que la libertad estaba en riesgo de quedar perdida si la conducción de aquellos cambios totales pasaba o se quedaba en manos de un liderazgo antidemocrático. Por ello, el verdadero dilema que tuvieron los venezolanos en esos tiempos era cómo lograr los cambios inevitables, indispensables y necesarios que se requerían pero en libertad y, por tanto, sin perder la democracia que no era, precisamente, la culpable del deterioro ni estaba en su destrucción el camino para la reconstrucción de la Nación.

En todo caso, a finales de los noventa, en Venezuela se estaba produciendo la terminación de uno de los grandes ciclos de su historia, el período democrático (1945–1998) a cuyo aceleramiento, sin duda, contribuyó el hecho político más importante que se produjo en el siglo XX después de la introducción de la elección universal y directa del Presidente de la República a raíz de la Revolución de Octubre de 1945, y que fue la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, a partir de 1989.⁵⁴ Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia, pues no había otra forma de enfrentarse al proceso electoral de 1989, después de la protesta popular del 27 de febrero de ese año, que no fuera con el sometimiento a un proceso electoral en los Estados, distinto al nacional y para ello, la pieza clave era la elección directa de los Gobernadores. Esa decisión fue un signo del inicio de un

54 Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994, pp. 13 a 20.

esfuerzo de democratización de la democracia, a lo que se agregó la elección directa de Alcaldes, establecida en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año⁵⁵; y se entendió que no había otra forma de atender a las expectativas derivadas de la elección, que no fuera transfiriendo poder y competencias nacionales a los Gobernadores, lo que se hizo con la Ley de Descentralización y Transferencia de competencias del poder público⁵⁶. En consecuencia, la descentralización estuvo en el centro de este proceso de transformación que se había venido produciendo en el país, signado por la búsqueda de una mayor participación, con una repercusión progresiva en la apertura de la propia democracia⁵⁷, y mediante la reforma del sistema electoral.⁵⁸ Todo ello, sin embargo, y el tremendo esfuerzo que se hizo en 1993 por acelerar ese proceso, se detuvo de golpe, porque no se entendió lo que había estado ocurriendo al asumir su segunda Presidencia el Presidente Caldera en 1994, como un candidato anti partido.

No se entendió, en efecto, que Venezuela sólo podía salvar su democracia si efectivamente se descentralizaba el Estado y el sistema político, para acercarlo más al ciudadano, para que pudieran participar en ella; y esto sólo podía lograrse llevando el Poder cerca de las comunidades, organizaciones o regiones; es decir, descentralizando el poder. Sin descentralización efectiva del poder, considerábamos que la democracia, no podría sobrevivir⁵⁹, como por otra parte lo enseñaba la experiencia universal, en el sentido de que la democratización ha llegado a convertirse en condición para su sobrevivencia⁶⁰. Por ello es que no existen ni han existido autocracias descentralizadas⁶¹.

Pero sin duda, a pesar de todas las advertencias, las reformas en tal sentido no sólo, como se ha dicho, se iniciaron demasiado tarde,⁶² sin que el liderazgo hubiera sido capaz de anticiparse a la crisis, y más bien en medio de ella. Con posterioridad, un año después del intento de golpe militar de 1992, en 1993, el Presidente de la República Carlos Andrés Pérez fue enjuiciado y lo sustituyó transitoriamente el Presidente Ramón J. Velázquez hasta terminar el período del primero; lapso durante el cual se le dio un gran impulso institucional al proceso de descentralización⁶³.

La elección presidencial de 1993 pudo haber sido efectivamente el punto de inflexión para la apertura de la vía democrática y la realización del cambio político que ya

55 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Municipio, democracia y participación. Aspectos de la crisis”, *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 11, Caracas, 1988, pp. 13 a 30.

56 Véase el texto de las leyes en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización de la Federación*, cit., pp.273 y ss. Allan R. Brewer-Carías y otros, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Caracas 1990, pp. 269 y ss.

57 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Reforma Política del Estado: la Descentralización Política” en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público, (Labor en el Senado 1982)*, tomo I, Caracas 1983, pp 15 a 39.

58 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Sufragio*, Caracas 1993. Véase sobre el sistema electoral de 1993, J.G. Molina y C. Pérez Baralt, “Venezuela ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993”, en *Cuestiones Políticas*, N° 13, 1994, pp. 63 a 99.

59 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999. Una reforma insuficiente y regresiva*, Caracas 2001.

60 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La descentralización territorial: autonomía territorial y regionalización política” en *Revista de Estudios de la vida local*, N° 218, Madrid 1983, pp. 209 a 232.

61 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Caracas 1997, pp. 108 y ss.

62 Véase en general, sobre las propuestas de reforma política y constitucional: COPRE *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho*, Caracas 1991; Ricardo Combella (coordinador), *Venezuela, Crisis Política y Reforma Constitucional*, Caracas 1993; y COPRE, *Una Constitución para el ciudadano*, Caracas 1994. Más recientemente: Miguel Van der Dijs, *Transformaciones posibles del Estado venezolano*, Caracas 1999.

63 Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías*, Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas, 1993.

resultaba indispensable para superar el centralismo partidocrático; pero lamentablemente, la opción popular se inclinó por el menos indicado de los candidatos en ese momento para motorizar cambio alguno, el Presidente Rafael Caldera, bajo cuya segunda presidencia el sistema político de Estado centralizado de partidos entró en la etapa definitiva de crisis terminal, sin posibilidad alguna de salvación, pues incluso los valores democráticos fueron puestos de lado, como sucedió con el “perdón” dado a quienes se habían alzado en armas en 1992 contra la propia democracia, quienes debieron ser juzgados, y sólo después de condenados si hubiera sido el caso, quizás indultados.

New York, marzo 2010