

REFORMAS POLITICAS AL SISTEMA DEMOCRATICO VENEZOLANO

Arturo Sosa A.

Hace un año la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) propuso cinco reformas políticas muy concretas al actual sistema de partidos políticos después de una amplia consulta a personalidades representativas de la vida nacional, y de lograr el consenso de la propia comisión. Esas reformas se refieren a la democracia interna y financiamiento de los partidos, la legislación electoral, los municipios, y la elección de los gobernadores de los Estados por el pueblo. Después del laborioso proceso de estudio y negociación hasta llegar al consenso interno de la comisión y su proposición pública aún no se sabe el destino de las reformas pues los cogollitos partidistas no han despejado sus propias dudas sobre la conveniencia (para ellos) de su realización.

UN ESTADO CON VIEJOS DESEOS DE REFORMARSE

Para los partidos políticos que hoy dominan el sistema político venezolano el Estado ha sido visto como el principal instrumento para poner en práctica sus proyectos y programas, es decir, para el ejercicio del poder político. Por obra y gracia de las relaciones entre las Compañías—extranjeras explotadoras del subsuelo petrolero venezolano y el Estado—propietario encargado de cobrarles una renta lo más alta posible, se concentra en el Estado venezolano una función política hacia afuera por la cual representa el interés de toda la nación y de cada venezolano en la lucha por acrecentar los ingresos que se obtienen por este concepto, y una función política hacia dentro que es distribuir esa creciente renta obtenida. A lo que se añade la función económica de fomentar la modernización del país que va desde el financiamiento de la industrialización y la construcción de la infraestructura de servicios, hasta el sostenimiento del mercado consumidor por el pago de salarios y las facilidades para la importación de mercancías hasta que el proceso industrializador sea capaz de "sustituirlas".

De allí que el foco principal de la estrategia política de los partidos desde los inicios de su actuación pública haya sido conseguir el control del Estado. Obtener ese control legítimamente, según sus proyectos, suponía ganar las elecciones. El primer paso, entonces, era que hubiera elecciones no elitescas (censitarias) sino masivas (universales). La negativa de la élite cívico-militar dominante en el posgomecismo a permitir las elecciones masivas "justificó" el golpe del 18 de octubre de 1945 y la inmediata convocatoria de dos procesos electorales. A pesar del respaldo electoral conseguido, los partidos políticos no pudieron mantener el control del Estado y hubo que "resistir" a la dictadura perezjimenista hasta comienzos de 1958, cuando se dieron las condiciones para que las decisiones políticas en Venezuela se tomaran a través de un sis-

tema de partidos políticos con forma de democracia representativa, en el cual las votaciones periódicas han permitido la permanencia legítima en el control del Estado de dichos partidos.

Los partidos dieron forma jurídica a este sistema político-social en la Constitución de 1961. Sin embargo, el Estado ya era percibido como un instrumento que tenía que ser muy flexible y adaptable a una dinámica social y económica cambiante, aunque fuera dentro de ese marco constitucional. De hecho, el crecimiento cuantitativo y cualitativo del Estado en los últimos 25 años ha sido mucho mayor que en toda la historia republicana anterior. Bastaría hacer un elenco de las oficinas públicas y de la administración descentralizada o dar un vistazo a los recursos manejados en ese tiempo para sustentar esa afirmación.

En cada uno de los períodos presidenciales de la "democracia" venezolana ha existido, pues, alguna institución encargada de la reforma del Estado: la Comisión de Reforma Administrativa y de Planificación en tiempos de Betancourt, la Comisión del Gasto Público creada por el Presidente Leoni, la Comisión de Administración Pública designada por el Dr. Caldera y luego resucitada por Luis Herrera Campins, pues había sido sustituida por dos comisiones en el período de C.A. Pérez: la de Administración Pública presidida por Enrique Azpúrua Ayala y la Comisión para la Reforma Integral presidida por Pedro Tinoco h. "Ninguna Comisión, como efectivamente ha sido demostrado, —afirma Ramón J. Velásquez (Estado y Reforma 1/1986/p. 17)— ha llevado a buen término su gestión. Sin embargo, muchas de sus recomendaciones han sido abordadas en la práctica, aunque sus efectos han sido superficiales en cuanto a la marcha del Estado".

La reforma del Estado ha sido, entonces, un deseo permanente que se ha movido en la tensión entre los estudios de reforma administrativa en pos de la eficiencia del aparato estatal y las decisiones de reforma dominadas por la eficacia política de consolidar el poder

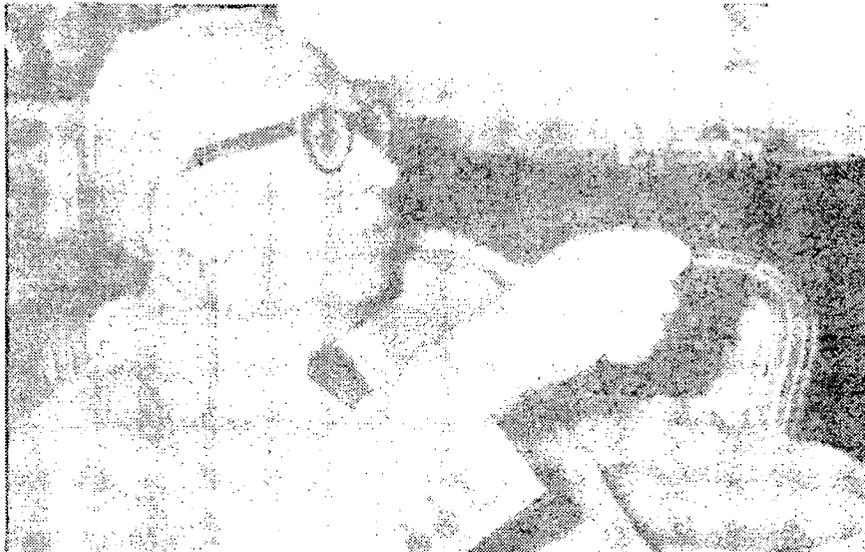
de los partidos y sus aliados en el control efectivo del Estado.

La creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) por el Presidente Jaime Lusinchi responde, a su vez, a las circunstancias propias de su período: cambios importantes en la economía y reajuste en las alianzas políticas. Se nombró, entonces, una comisión integrada por diversas tendencias políticas e intereses sociales, con capacidad de producir ideas reformadoras, convocar a los más variados sectores del país y buscar consenso en sus proposiciones. Un ensayo serio de "pacto social". Por eso fue recibida con una mezcla de esperanza y escepticismo. Esperanza, porque se sigue viendo la necesidad de la reforma; y escepticismo, por la dificultad de lograr consenso en esa forma de comisión.

Algunos asomaron un problema de fondo: ¿es reformable el Estado venezolano desde sí mismo? O, dicho de otra manera, ¿cuáles son los límites que el actual sistema político venezolano pone a una reforma del Estado? La intención de las comisiones que se han sucedido durante los diferentes períodos presidenciales ha sido la de adecuar la estructura administrativa a los requerimientos del crecimiento de funciones, haciendo así más fluidas las relaciones entre el Estado y la alianza de poder base del sistema político. En los actuales momentos está planteado precisamente un reajuste de las alianzas constituyentes de las relaciones hegemónicas del sistema democrático de partidos políticos. ¿Quién puede ser el sujeto de unas reformas así entendidas?

Para asombro de muchos la COPRE emprendió su tarea no sólo con entusiasmo sino con una estrategia que ha venido dando resultados. Uno de sus frutos, las **propuestas de reformas políticas inmediatas** lograron el consenso interno, después de escuchar a personalidades y grupos representantes de múltiples sectores sociales. El ensayo interno no se ha correspondido con la realidad política externa. Ni el gobierno ni los partidos acaban de lanzarse a dar el paso de aceptarlas. Sin embargo, antes de asomar ninguna hipótesis demos un vistazo a las reformas propuestas.

La COPRE autolimitó sus objetivos y presentó unas propuestas de reformas políticas que además de significar un cambio fueran **posibles** en la Venezuela de hoy. La dirección de esos cambios es la profundización de la democracia, entendiendo por ella dar algún paso en la mayor participación del ciudadano en las decisiones, en la autonomía de la



sociedad civil frente al Estado y en la descentralización ampliamente considerada.

FORTALECER LEGALMENTE AL MUNICIPIO

La cacareada autonomía municipal ha pasado a ser una de esas afirmaciones que nadie cree. Las elecciones municipales separadas han demostrado la percepción de los venezolanos sobre la independencia municipal y su importancia política. Una elevada abstención y el aumento del voto nulo indicaron claramente el desinterés y/o la protesta frente a una vida municipal inexistente a pesar de la rotundidad de la Constitución al afirmar que son la "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional". (art. 25º)

La COPRE propone, entonces, una reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que fortalezca al Municipio en contraposición al Estado nacional y haga más difícil que sus funciones sean cumplidas por personas designadas de acuerdo a los intereses de los partidos, en lugar de por su idoneidad o vocación para ellas. La COPRE atina en su intuición de que la puesta en práctica de las reformas políticas a nivel municipal pueden influir en la **credibilidad social** de una reforma del Estado venezolano.

Las proposiciones lucen coherentes, posibles y capaces de enrumbar al Municipio hacia una vida más autónoma:

- crear municipios que puedan cumplir con la definición constitucional arriba citada, lo cual supone suprimir los actuales Distritos Municipales.

También supone la transferencia de recursos y competencias a esos nue-

vos municipios, la modernización de los sistemas de tributación local y de los mecanismos de control administrativo.

- separación de poderes a nivel municipal, siendo el Alcalde, elegido directamente por los pobladores, el responsable del Ejecutivo Municipal. Además, se propone la posibilidad de la "revocación del mandato" de los concejales, cuando estos no cumplan adecuadamente sus responsabilidades o dejen de cumplir los requisitos establecidos para ser autoridad local.

- independizar el período municipal del presidente, eligiendo a los concejales y Alcalde a la mitad del período presidencial.

- crear una Administración Municipal estable y capacitada que se rija por el sistema de méritos y no por el clientelismo partidista.

- encontrar canales efectivos de participación ciudadana en la vida municipal.

- mayor responsabilidad en la vigilancia y preservación del ambiente.

La aprobación y puesta en práctica (algunas de ellas como el reordenamiento territorial de los municipios es Ley desde 1978) de estas reformas sería algo así como la creación del Municipio en la República de Venezuela.

ELECCION DIRECTA DE LOS GOBERNADORES

Otra propuesta enmarcada en las coordenadas señaladas de descentralización y ampliación de la participación democrática es la de la elección directa, popular y secreta de los gobernadores de Estado. La COPRE insiste en que se trata de un paso que debe darse inmediatamente, sin esperar el estudio global



sobre descentralización que adelanta la misma Comisión, ni una política consensual sobre descentralización

Un vistazo a nuestra historia política pone en evidencia que el actual modo de designación de los Gobernadores directamente por el Presidente de la República no se compadece con la consolidación del Estado Nacional, ni con la estabilidad adquiridas por el sistema democrático-representativo. Al contrario, favorece la tendencia presidencialista tantas veces criticada del sistema político venezolano. La designación de los Gobernadores de Estado por el Presidente fue el mecanismo utilizado por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez para imponer la unidad política nacional y eliminar definitivamente los poderes locales autónomos de los caudillos. Un mecanismo eficiente y necesario en un momento en que la prioridad política era la constitución de un Estado Nacional no sólo de nombre. A los cincuenta años de la muerte de Gómez mantener ese mecanismo entorpece directamente la maduración de un sistema político democrático y participativo en una nación que se proclama Estado federal y democrático en su Constitución (art. 2º y 3º). Más aún, la actual forma de designación presidencial de los gobernadores es un "mientras tanto" que establece la forma en que deben ser elegidos y removidos los mandatarios regionales. En otras palabras, el Constituyente ordenó hace 26

años que se dictase una ley (art 22º) y "mientras tanto" los designase el Presidente. ¿No es ya tiempo de cumplir la Constitución en una materia tan importante?

DEMOCRATIZAR A LOS PARTIDOS POLITICOS

Si no se transforma la vida y estructura partidistas, ninguna reforma política pasará de ser "papel mojado". De hecho todas las proposiciones de la COPRE afectan la vida de los partidos. Por ejemplo, si nace el municipio autónomo, la posibilidad de premiar con cargos de concejales a militantes o benefactores del partido, ajenos a la vida local, se haría imposible. La elección de los gobernadores en cada uno de los Estados cambiaría la dinámica partidista en su relación dirigencia nacional (especialmente cogollitos) y dirigencia local. Dos de las propuestas políticas de la COPRE están dirigidas directamente a la vida interna de los partidos: mejorar el ejercicio de la democracia interna y regular el financiamiento de las organizaciones partidarias.

En este sentido la COPRE propone medidas que llevan a contrarrestar el proceso de cogollización de las organizaciones partidistas. Pretende favorecer la renovación de cuadros, la alternabilidad democrática y evitar la formación de "noblezas", "aristocracias" u "oligarquias" directivas vitalicias y hereditarias. Propone la comisión:

- la restricción del número de categorías y cargos vitalicios (que no sean honoríficos) al mismo tiempo que limitar el número de delegados no-elegidos a los congresos y convenciones partidistas, asegurando además, que el peso de las decisiones recaiga realmente sobre los delegados elegidos por la base.

- fijación de materias cuyas decisiones exigen la consulta directa de la base del partido.

- eliminación de todos los sistemas de elección indirecta más allá del segundo grado y exigir la obligación y renovación de los mandatos de las autoridades internas en los plazos fijados en estatutos que garanticen la alternabilidad democrática interna.

- encontrar mecanismos efectivos para la participación democrática en la selección de los candidatos a puestos públicos que van a ser elegidos por los ciudadanos. En este campo se deben preferir las elecciones primarias.

- cada partido debe tener un órgano jurisdiccional electoral interno. El Consejo Supremo Electoral actuaría co-

mo órgano para dirimir conflictos. Sus decisiones sólo pueden ser apeladas ante la Corte Suprema de Justicia.

Otro capítulo que condiciona la vida de los partidos es su financiamiento. De cómo obtengan sus recursos económicos depende, en buena medida, a quiénes van a representar realmente en su acción política y cómo van a realizar esa representación. La democracia tiene que ver también con el financiamiento de las organizaciones de la democracia. Un financiamiento elitescamente difícilmente puede producir un partido popular. Todos estaríamos de acuerdo, por ejemplo, en reconocer lo peligroso que sería un partido político financiado por el narcotráfico internacional y que al contar con tal fuente de recursos pudiera acceder a posiciones de poder político e incluso al gobierno. Sería acabar con la democracia. Esa imagen (que no imaginación) extrema puede darse en nuestro sistema político actual si no se establecen condiciones democráticas al financiamiento de los partidos. En este sentido, la COPRE propone:

- la clara diferenciación entre los gastos de funcionamiento de la maquinaria partidista, los gastos electorales internos y los gastos en campañas electorales nacionales o locales.

- el Estado debe contribuir de tal manera que:

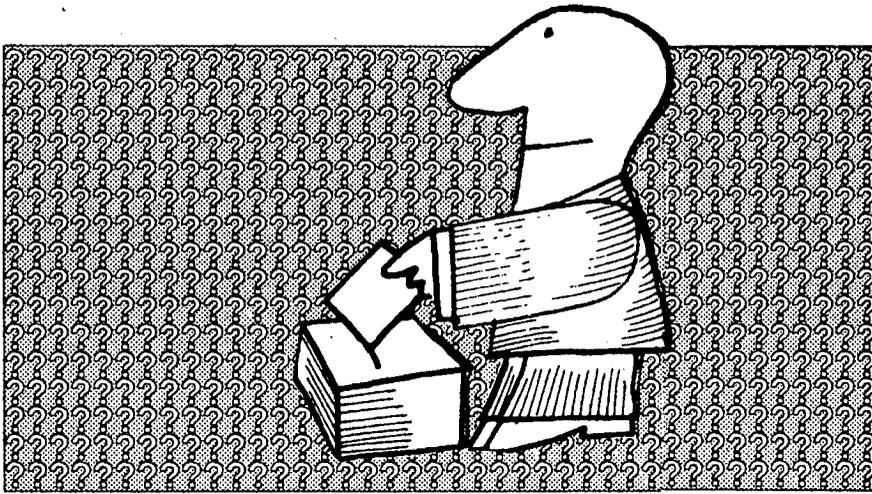
- se frene la actual tendencia incontrolada al aumento de los gastos partidistas, especialmente electorales.

- se logre una mayor equidad de las oportunidades políticas, es decir, que las diferencias de oportunidades no provenga de diferencias económicas.

- para lo cual son indispensables los siguientes requisitos: disminución drástica de la duración de las campañas electorales internas y externas, reducción severa de sus costos, registro de los aportes económicos públicos o privados a los partidos y su publicación, regulación de la propaganda electoral con garantía de equidad en el uso de los medios de comunicación social, control por el CSE de los gastos referentes a las elecciones, y regular la magnitud máxima y periodicidad de las contribuciones privadas a cada partido.

TRANSFORMAR LAS VOTACIONES EN ELECCIONES

La voluntad política de realizar estas reformas tiene que manifestarse en el perfeccionamiento del sistema electoral. La COPRE ha constatado una



presión social que busca un mayor acercamiento entre electores y elegidos, es decir, formas concretas de lograr que los triunfadores en cualquier nivel de elección sean **representantes** de sus electores y no del partido que los incluyó en sus planchas en algún "puesto salidor". Se trataría de modificar radicalmente las "fidelidades" de los funcionarios públicos elegidos y trasladarla de los partidos a los ciudadanos. Claramente una dirección democratizadora.

Para ello es conveniente aprovechar lo que se ha logrado en los 29 años de votaciones: el pueblo venezolano ha aprendido a votar. Hace falta, además, garantizar un sistema de votación asequible a toda la población y correspondiente a la complejidad de la decisión que se va a tomar, al igual que un sistema confiable y popularmente controlable de escrutinio de los votos.

En este punto la Comisión es sumamente prudente y propone que se abra durante un tiempo conveniente un debate público sobre:

- la adopción de un sistema de votación uninominal en las elecciones municipales.

- la votación nominal para las legislaturas regionales y nacional, además de la conveniencia de realizar elecciones separadas para diputados y senadores, y de realizar alguna de ellas a mitad del periodo presidencial.

Además de estas proposiciones es sabida la existencia de un proyecto de Ley Orgánica del Sufragio laboriosamente redactado por COPEI y de otro proyecto redactado por técnicos del Consejo Supremo Electoral. Ambos apuntan en una dirección convergente a las propuestas de la COPRE. Además, el Presidente del CSE, Dr. Carlos Delgado Chapellín, ha dejado claro una y otra vez que las reformas electorales propuestas son técnica y operativamente posibles,

es decir, que si no se ponen en práctica es porque no se da el acuerdo político que apoye esas decisiones.

Hasta aquí el sugerente conjunto de proposiciones presentado por la comisión: "Sin incurrir en desproporción, estimamos que éstas pueden constituir algunas de las propuestas de reformas del sistema político más importantes que se hayan formulado de manera orgánica y consensual desde la instauración del régimen democrático en 1958. No son aspectos aislados y agregados en un texto, sino que constituyen un planteamiento sistemático y coherente cuya aplicación integral le daría a cada uno de los aspectos el sentido exacto que la comisión les ha reconocido. De allí que se aspire a una reconsideración de las mismas con sentido orgánico". La palabra de la Comisión vaya adelante.

¿ES REFORMABLE EL SISTEMA POLÍTICO?

Volvemos a la pregunta de fondo: puede el Estado venezolano y el sistema de partidos que lo controla reformarse a sí mismo. El escepticismo del momento en el que se decretó la COPRE se fue diluyendo en la medida en que ésta comenzó a producir frutos. Las **propuestas de reformas políticas inmediatas** que estamos comentando es uno de esos frutos que hace pensar que puede ser posible esa reforma del Estado propuesta y hecha por él mismo. En fin de cuentas la COPRE parecía ser una expresión bastante fidedigna de las relaciones políticas actuales del país.

Aquel viejo refrán "del dicho al hecho hay mucho trecho" parece no haber perdido vigencia. A la COPRE no le corresponde reformar el Estado sino estudiar y hacer proposiciones. Eso estaba claro desde el comienzo. Sin embargo, en la medida en que la Comisión supo recoger y expresar con coherente

claridad sentimientos, demandas y proposiciones que corren por el seno de la sociedad venezolana, la dirigencia gubernamental y partidista tuvo la impresión de que ya no eran "estudios" ni "propuestas", sino presiones para tomar decisiones. Esa es la impresión que recibimos muchos venezolanos al escuchar el párrafo que le dedicó el Presidente Lusinchi al trabajo de la COPRE en su Mensaje al Congreso en marzo pasado. Su mensaje fue: "las decisiones las tomamos nosotros (es decir, los políticos de partido) no ustedes ni la sociedad civil".

Sí bien es una Comisión presidencial por cuanto fue designada por el Presidente de la República, la COPRE entendió que su interlocutor era el país entero y no sólo el Estado o los partidos o el status político. Así funcionó sin problemas insuperables durante el proceso de elaboración de las propuestas. Al sacarlas a la luz pública, es decir, al convertirse realmente en proposiciones concretas sobre las cuales se deben tomar decisiones han comenzado las dificultades insalvables.

La discusión sobre las propuestas de la COPRE se ha ido reduciendo cada vez más a la élite partidista dominante. No se le pregunta al pueblo y se evita escuchar las voces de arriba o de abajo o del medio que pretenden intervenir. De comisión nombrada por el Presidente se quiere convertir a la COPRE en una comisión que le entregue cuentas, resultados y proposiciones exclusivamente al Presidente para que éste decida pasarlo y discutirlo con el CEN y con quien el partido decida discutirlo. Por este camino poca reforma habrá.

Otros dos signos oscurecen el horizonte de la posible puesta en práctica de las reformas propuestas. El primero es el tiempo que va pasando desde su formulación hasta su discusión en serio y la definitiva toma de decisiones al respecto. Cada día que pasa es un modo de decir no a las reformas, sin aparentemente tomar ninguna decisión. El tiempo está, piensan ellos, a favor del orden establecido, o sea, de sus intereses inmediatistas. Y el segundo es el desmembramiento del conjunto de las proposiciones. La COPRE las presenta como un cuerpo. Los partidos tienden a aprobar algún aspecto que poco afecte su poder actual y así querer vendernos a los ciudadanos su pretendida voluntad de reformarse.

Parece ser que el Estado y el Sistema Político se reformarán si la presión de la sociedad civil se hace mayor y obliga.