

VENEZUELA 1958-1999: EL DERECHO EN UNA DEMOCRACIA RENQUEANTE

Rogelio PÉREZ PERDOMO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las transformaciones de la legislación.* III. *Jueces y funcionamiento de la justicia.* IV. *Estudios jurídicos y transformaciones de las profesiones jurídicas.* V. *Cultura jurídica, Estado de derecho y democracia.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Generalmente se toma a 1958 como el comienzo del último periodo de la historia política de Venezuela del siglo XX. El acontecimiento que marca ese inicio es la salida del poder y del país del general Marcos Pérez Jiménez, un líder militar que se hizo elegir fraudulentamente en 1952 y trató de legitimar su poder en un plebiscito en 1957. El gobierno provvisorio de 1958 organizó elecciones libres y democráticas en diciembre de ese año. En los cuarenta años siguientes se desarrolló un sistema político considerado como una democracia estable con los partidos políticos como actores centrales (Njaim *et al.*, 1975; Levine, 1978; Martz y Myers (eds.), 1977; Karl, 1986; Rey, 1986, 149 y ss.). El sistema político ha mostrado signos de crisis y rápida transformación en la década de 1990 (Álvarez, 1996; Kornblith, 1998; Njaim, 1997; Rey, 1991). Más adelante argumentaremos que se puede cerrar el periodo en 1999.

* Profesor del Instituto de Estudios de Administración, Caracas, y Academic Director, Stanford International Program for International Legal Studies, California. Agradezco a R. Molina, C. L. Roche, H. Njaim y Rafael Pérez Perdomo por la información y orientación en varios aspectos del trabajo. El tratamiento cuantitativo de la legislación sólo pudo ser realizado por la colaboración de B. Piña Montes. C. Alguídegui me ayudó en la localización de información reciente no publicada. C. Malpica me ayudó en el tratamiento de datos.

Un documento que marca el inicio del periodo es el pacto de gobernabilidad de 1958 (llamado *Pacto de Punto Fijo*). La expresión “democracia punto fijista” pasó a significar en los últimos años un gobierno de las cúpulas de los partidos con un papel mínimo para la participación ciudadana. Generalmente se considera también que en este periodo no se logró implantar un Estado de derecho o un bienestar colectivo y duradero para la mayoría de la población. Estas limitaciones hicieron defectuoso el funcionamiento del Estado, restando legitimidad a la operación del sistema político y generando la presente crisis. Este trabajo se propone analizar el funcionamiento del sistema jurídico y plantear las relaciones entre derecho y política en el periodo mencionado.

No sólo el sistema político fue criticado sino que la Constitución misma (aprobada en 1961) fue puesta en cuestión. El mal funcionamiento de la justicia fue considerado uno de los peores defectos del Estado. En 1999 la población aprobó masivamente en referéndum la convocatoria de una Asamblea Constituyente para cambiar el sistema político y redactar un proyecto de Constitución que fue aprobado en referéndum en diciembre de 1999. No sabemos todavía el tipo de sistema político que resultará de estos cambios, pero la percepción de cierre de un periodo parece estar justificada.

El cuadro 1 ofrece una breve cronología del periodo con algunos de los cambios políticos y legislativos importantes. En esta introducción señalaremos las principales etapas del periodo que nos proponemos analizar.

CUADRO 1. CRONOLOGÍA POLÍTICA 1958-1999

1958	23 enero: huida del general Pérez Jiménez. Constitución de Junta de Gobierno. Octubre: Pacto de Punto Fijo. Diciembre: elecciones generales. Rómulo Betancourt (AD) es electo presidente.
1959	Se constituye gobierno de coalición (AD, URD, COPEI).
1961	Entra en vigor la nueva Constitución nacional.
1963	Diciembre: Raúl Leoni (AD) es electo presidente.
1964	Se constituye gobierno de coalición (AD, FND).
1968	Diciembre: Rafael Caldera (COPEI) es electo presidente.
1969	Se constituye gobierno con minoría en el Congreso. Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y creación del Consejo de la Judicatura.

1971	Legalización del Partido Comunista y MIR, cese de la actividad guerrillera (“pacificación”).
1973	Se inicia el incremento de los precios petroleros. Diciembre: Carlos Andrés Pérez (AD) es electo presidente.
1974	Se inicia nuevo gobierno con enorme recursos fiscales. Se anuncian grandes inversiones en empresas públicas (“La Gran Venezuela”).
1975	Nacionalización (estatización) del petróleo.
1978	Graves escándalos de corrupción. Diciembre: Luis Herrera Campins (COPEI) es electo presidente.
1979	Inicio de un nuevo gobierno. El presidente Herrera se refiere a la enorme deuda externa en su discurso de inauguración. El Congreso declara la responsabilidad política del presidente Pérez en el caso Sierra Nevada. Se pasan actuaciones al fiscal que decide no acusar penalmente.
1983	Febrero (“Viernes Negro”): se establece el control de cambios y comienza una serie de devaluaciones del bolívar. Escándalos de corrupción involucran a varios ministros. Diciembre: Jaime Lusinchi (AD) es electo presidente.
1984	Se inicia nuevo gobierno con mayoría en el Congreso.
1988	Escasez de productos. Frecuentes escándalos de corrupción en años anteriores y en éste. Diciembre: Carlos Andrés Pérez (AD) es electo presidente. Campaña con acusaciones recíprocas de corrupción de AD y COPEI.
1989	Febrero. Se inicia un nuevo gobierno con acuerdo con el FMI y cambios radicales en la política económica (“El Gran Viraje”). 27 febrero: protestas populares y saqueos (“Caracazo”). Diciembre: Ley de Descentralización del Poder Público.
1992	Intentos de golpe de Estado en febrero y noviembre.
1993	El presidente Pérez es acusado de corrupción y destituido por el Congreso. Diciembre: Rafael Caldera (Convergencia) es electo presidente.
1994	Se forma gobierno minoritario y anuncia medidas populistas.
1996	El gobierno cambia a una política económica más liberal (“Agenda Venezuela”). Acuerdo con FMI.
1998	Diciembre: Hugo Chávez (MVR) es electo presidente.
1999	Se aprueba en referéndum convocar Asamblea Constituyente. Nueva elección para configurarla. Nueva Constitución aprobada en referéndum en diciembre.

La vida política venezolana en la etapa que estudiamos generalmente está dividida en quinquenios, que corresponden a los períodos del presidente de la República y el Congreso (generalmente llamados por esto *periodos constitucionales*). Sin embargo, preferimos la periodización en decenios, no sólo por comodidad heurística, sino porque hay una cierta unidad en los períodos que consideramos.

1958-1968 puede considerarse una década de estabilización política y definición de las reglas de juego. El Pacto de Punto Fijo fue firmado por los principales partidos democráticos existentes en 1958 (Acción Democrática, AD; Copei y Unión Republicana Democrática, URD), con exclusión del Partido Comunista, el cual, sin embargo, había tenido un papel importante en el derrocamiento de la dictadura militar. La etapa conoció primero varios intentos de golpe militar y luego rebeliones y guerrillas auspiciadas por el Partido Comunista y otros grupos que se autocalificaban de marxistas revolucionarios. Los gobiernos de la época fueron coaliciones (AD-Copei en 1959-1964, AD-URD y otros grupos en el quinquenio siguiente) que lograron controlar los intentos subversivos y un innegable apoyo popular para el sistema político. La expansión de la educación, de los servicios de salud, la reforma agraria, la reforma urbana y el fortalecimiento de los dos principales partidos AD y Copei con políticas clientelares fueron las características del sistema.

La segunda década es la de 1970. La democracia partidista puede considerarse consolidada. En diciembre de 1968 se eligió por primera vez en Venezuela al líder de la oposición y en 1973 y 1983 se repitió el cambio de partido en el gobierno sin que esto causara intranquilidad alguna en el país. El alza de los precios del petróleo en 1973 (el *boom* que corresponde a la *crisis petrolera* de los países consumidores) enriqueció al Estado. Se nacionalizaron (o más propiamente se *estatizaron*) varias industrias importantes, entre ellas la petrolera; el Estado hizo enormes inversiones en grandes complejos industriales; se erigieron barreras a la inversión extranjera y se protegió intensamente la industria nacional. El Estado se convirtió en el estrecho regulador de la economía.

En la década de 1980 se percibieron las dificultades con el sistema adoptado. En 1979 el nuevo gobierno puso de manifiesto la magnitud del endeudamiento público. En 1982 se estableció el control de cambios y comenzó un periodo de sucesivas devaluaciones de la moneda y aceleramiento de la inflación. El crecimiento económico se hizo muy débil cuando no fue negativo. La intervención del Estado en la economía se incrementa, pero no ya con un verdadero propósito de *desarrollo* (objetivo declarado hasta el momento), sino, como en los casos del control de cambios y de precios, para evitar los efectos de una política económica confusa que prácticamente detuvo la inversión privada en el país. Las recíprocas acusaciones de corrupción entre los políticos se hicieron cada

vez más graves y frecuentes, y el argumento de la corrupción se usó como el arma más poderosa contra los enemigos políticos. Los partidos políticos se debilitaron hasta convertirse en federaciones de grupos en permanente conflicto. El debilitamiento del sistema político no se hizo inmediatamente patente en el sentido que el sistema democrático pareció mas consolidado: los candidatos a la presidencia de los dos partidos principales sumaron cerca del 90% de los votos en las elecciones generales de 1983 y 1988, y en el Congreso fueron claramente las dos fuerzas principales hasta 1998.

La última década es de clara descomposición del sistema. En 1989 se intentó un cambio radical en la política económica (el *Gran Viraje*) y se firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para liberalizar la economía y el comercio. En febrero de 1989 Caracas vivió protestas violentas y saqueos que obligaron a llamar al ejército para restablecer el orden (el *Caracazo*). Ningún grupo político conocido apareció como organizador de los sucesos, lo cual mostró la distancia entre los partidos políticos y la población. Ese mismo año se llevó a cabo un intento de hacer al sistema político más cercano a los problemas y necesidades locales y regionales, al separar estas elecciones de las nacionales y organizarse las primeras elecciones directas para autoridades, alcaldes y gobernadores. En 1992 hubo dos intentos de golpe militar que fracasaron, pero que mostraron la falta de apoyo popular al sistema.

Los intentos de golpe fueron precedidos en 1991 por un manifiesto público llamado “Carta de los Notables”, que destacaba la corrupción del sistema político y la inoperancia de los jueces, incluida la Corte Suprema de Justicia. El intento de golpe de febrero de 1992 fue un fracaso militar, pero puso en evidencia la magnitud de la crisis política. Uno de sus efectos fue hacer más consultada la designación de los magistrados de la Corte Suprema que debían designarse ese año, lo cual produjo una Corte Suprema más independiente. En 1993 el presidente Pérez fue enjuiciado ante la Corte Suprema y destituido por acusaciones de corrupción. En diciembre de ese año se eligió a Rafael Caldera, fundador de Copei y expulsado de ese partido. Gobernó apoyado por los antiguos grupos de izquierda y con disidentes de Copei. En diciembre de 1998 se eligió al teniente coronel Hugo Chávez, líder del primer intento de golpe de Estado en 1992, con una plataforma de persecución de los corruptos

y reforma de la Constitución y del sistema político (“refundar la República”). Cabe anotar que los partidos que firmaron el Pacto de Punto Fijo y que dominaron la política venezolana hasta 1998 no tuvieron ninguna importancia en la elección presidencial de 1998 ni en las siguientes consultas electorales.

Vista la década retrospectivamente, es claro que hubo conciencia de crisis y que los intentos de reforma se hicieron demasiado tarde y no lograron los efectos esperados. Uno de los aspectos a destacar es la reforma constitucional misma. En 1989 se designó una comisión bicameral presidida por el entonces senador Caldera para estudiar una revisión de la Constitución de 1961. La comisión decidió proceder por la vía de la enmienda. En 1992, al hacerse patente la crisis, la comisión que había trabajado sin ninguna atención del Congreso mismo ni del público, pasa a ocupar un lugar central y se decide el procedimiento de *reforma*, un cambio más profundo que requería un referéndum aprobatorio. Pero el proceso encontró serios obstáculos no sólo por la falta de acuerdo entre los congresistas o en el país, sino por el rol central que debía jugar el Congreso. Como éste se veía como un mero instrumento de los partidos tradicionales, se cuestionó su papel y varios grupos llamaron a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, siguiendo los ejemplos de renovación del sistema político en Colombia (1991) y Brasil (1988) (Combellas, 1993). La Constitución de 1961 no preveía tal vía de reforma. Entre las propuestas de Chávez como candidato presidencial estuvo la convocatoria de tal asamblea y en 1999 la Corte Suprema consideró constitucional que el presidente convocara un referéndum para decidir si se convocabía una Asamblea Constituyente con encargo de reformar la Constitución y refundar el sistema político. En 1999 se realizó el referéndum, se eligió la Asamblea y ésta produjo un proyecto de Constitución que fue aprobado en un nuevo referéndum en diciembre del mismo año.

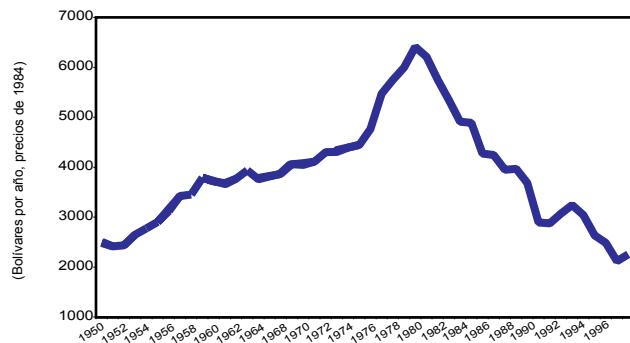
En resumen, el decenio de 1990 puede ser percibido como un tiempo de crisis muy intensa que llevó a los acontecimientos descritos y a cambios sustanciales en los actores políticos. El sistema político democrático que conocimos desde 1958 (la *democracia puntifista*, en el argot político venezolano) claramente llegó a su fin. La manera como se dio salida a la crisis puede ser considerada de consolidación del sistema democrático e institucional, pues todos los cambios ocurrieron por vía electoral y los intentos de cambio violento fracasaron. Pero, por otra

parte, es demasiado temprano para saber cuán democrático y cuán respetuoso del Estado de derecho será el sistema político renovado. La Constitución de 1999 y los cambios políticos parecen orientados a una disminución de la importancia de los partidos y a centrar el sistema en la figura del presidente de la República. En ese sentido parece corresponder más a la tradición latinoamericana de personalismo político (Sorianó de García Pelayo, 1996) o una democracia cesarista.

En términos político-económicos, el hecho más importante de la totalidad del periodo es el peso del petróleo. Éste genera una renta del Estado que permitió su consolidación desde la década de 1930. Para el comienzo del periodo que analizamos, el ingreso per capita de Venezuela era el doble que el del resto de los países de América Latina. Mucho del bienestar se debió a la distribución de la renta petrolera (Baptista, 1989, 1999) y el Estado, o más propiamente las redes clientelares que formaron los partidos políticos, fueron los grandes instrumentos de distribución para todos los sectores de la sociedad. A partir de 1978 la situación cambió dramáticamente. El despilfarro de los enormes ingresos petroleros de esa década, el endeudamiento posterior y el pésimo manejo de la política económica, hicieron que la inversión privada neta y los salarios reales se vieran reducidos progresivamente. Los cuadros 2 y 3 muestran gráficamente la situación de la economía.

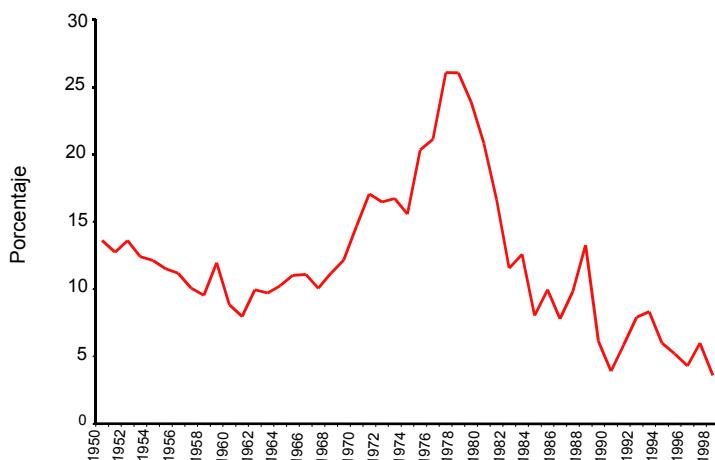
Baptista (1989, 1999) sostiene que la crisis es de extrema gravedad, pues implica que la economía venezolana ha perdido vitalidad, y que no cabe esperar una recuperación en el futuro inmediato.

CUADRO 2. SALARIOS REALES POR TRABAJADOR, 1950-1997



Fuente: Baptista (1999).

CUADRO 3. TAMAÑO RELATIVO DE LA INVERSIÓN PRIVADA
EN RELACIÓN CON EL PNB, 1950-1999



Fuente: Baptista (1999).

La profundidad de la crisis económica y política tiende a hacer olvidar que en los cuarenta años finales del siglo el proceso de cambio fue acelerado y que no todos los cambios pueden considerarse negativos. La educación se generalizó y el analfabetismo se redujo en la población de 15 años o más: de más de un tercio en el comienzo del periodo, a menos del 10% en 1995. Las condiciones sanitarias mejoraron, haciendo pasar la expectativa de vida al nacimiento de 64 a 73 años. La cobertura de los medios de comunicación, especialmente la televisión y la radio, se incrementó dramáticamente. El cuadro 4 contiene algunos indicadores importantes para mostrar los cambios en el periodo.

CUADRO 4. PRINCIPALES INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

	1961	1971	1981	1990	1999
Población (en miles)	7.869	11.094	15.515	19.602	23.707
Población rural (%)	41	30.7	22.2	16	14
Expectativa de vida al nacer	63.8	66.1	68.8	71.8	73
Población analfabeta 15+ (%)	36.7	23.5	—	10.0	8.9
Televisores por 1,000 h.	37	82	113	159	165

Fuente: United Nations. *Statistical Yearbook*. Unesco: *Statistical Yearbook*. Años respectivos. La cifra de 1999 corresponde a la más cercana a ese año que hemos encontrado.

En resumen, puede considerarse que el sistema político venezolano desde 1958 fue democrático, en el sentido que, de una manera general, se respetó la libertad de expresión y de prensa, se realizaron elecciones y se aceptaron los resultados. Quienes disintieron fueron admitidos como oposición, en un sistema claramente plural. Formalmente el sistema operaba como un Estado de derecho, pues los distintos poderes del Estado respetaron los límites constitucionales en sus relaciones recíprocas. En la operación del Estado los partidos políticos tuvieron un rol muy importante, más allá del usual en las democracias modernas. No sólo las posiciones dentro del Estado fueron un enorme botín a ser distribuido, sino que las redes clientelares que configuraron los partidos fueron los instrumentos de distribución de una enorme riqueza, en gran medida derivada de la renta petrolera. Cada grupo social obtuvo sus privilegios y ventajas. Para los empresarios, el Estado actuó como “Estado de fomento” al proteger, financiar y facilitar la actividad económica privada (Pérez Perdomo, 1999). Para otros grupos actuó como dispensador de cargos y posiciones en una burocracia que creció enormemente. Para los grupos menos favorecidos actuó como un “Estado de beneficencia”, distribuyendo gratuitamente servicios de todo tipo, incluyendo salud, vivienda, educación y entretenimiento. El sistema aparecía como legítimo, pues la adscripción a una red clientelar podía determinar ascensos sociales bastante rápidos, naturalmente si la cabeza de la red era lo suficientemente poderosa para beneficiar a sus integrantes y si éstos, por

educación o iniciativa, podían aprovechar los privilegios que el sistema ofrecía.

La tesis central que sostendremos es que un Estado clientelar en el grado que llegó a ser el venezolano¹ es incompatible con el comportamiento conforme a normas que caracterizaría al Estado de derecho. Para que el Estado clientelar funcione las reglas tienen que ser flexibilizadas —hasta el grado de su desnaturalización—, cuando no simplemente ignoradas. Esto es necesario para que el sistema de favores y privilegios pueda actuar sin mayores obstáculos.

Sabemos que las afirmaciones realizadas son polémicas y tienen que ser matizadas. Hay quienes sostienen que el sistema institucional venezolano bajo la Constitución de 1961 fue un *Estado social de derecho (Rule of Law y Welfare State)* (Brewer Carías, 1975; Combellás, 1979). Esta calificación se basa en el diseño constitucional de 1961, los derechos declarados y los organismos estatales encargados de velar o garantizar el disfrute de los derechos. Pero más allá del análisis jurídico existió la percepción de que el régimen democrático iniciado en 1958, con libertad de prensa y de manifestación, con partidos políticos libremente formados y con civiles en el poder, era un régimen de libertad o libertades. Por ejemplo, Carrera Damas (1980) señala que Venezuela en el periodo 1958-1974 (que era el presente cuando este historiador escribía) había alcanzado la libertad y que lo que faltaba por alcanzar era el desarrollo. En otras palabras, era un Estado democrático de derecho, pero plagado por la pobreza y la falta de servicios de una parte importante de su población. Esta visión fue muy común durante el periodo: lo que faltaba era desarrollo, progreso material sostenible. Sostenemos que esta visión no le dio importancia a la inseguridad jurídica o al abuso de los derechos de una parte importante de la población, y que esto no sólo inhibió inversiones sino que deslegitimó el sistema hasta llevarlo a su punto de quiebre.

En América Latina generalmente se asocia la ausencia del Estado de derecho con una represión indiscriminada contra determinados grupos políticos o sociales. En el caso del Estado venezolano, puede indicarse que la represión fue comparativamente moderada, aunque la afirmación

¹ El clientelismo es una característica frecuente en los sistemas políticos. Nuestra tesis implica que se convirtió en el rasgo más importante del venezolano y que, como sistema de legitimación, opacó cualquier otro tipo de legitimidad del poder político.

puede resultar también muy polémica. En los primeros diez años del periodo hubo considerable represión política que se justificaba por la rebelión, primero de militares de derecha, y luego de la guerrilla de izquierda. No puede decirse que los derechos humanos fueron respetados escrupulosamente en ese momento. La tortura y las ejecuciones extrajudiciales fueron practicadas con impunidad, aunque no en gran escala. Las personas y grupos maltratados fueron relativamente delimitados. Una vez pacificado el país, la policía continuó practicando detenciones y aplicando tortura a personas de bajos ingresos que percibía como sospechosas de haber cometido un delito (Torres, 1987). Las policías, incluyendo la preventiva, la judicial y la militar (Guardia Nacional), se caracterizaron no sólo por los procedimientos violentos y abusos de los derechos humanos, sino que con frecuencia cobraban —o cobran— *peaje* (pequeñas extorsiones) y cometían otros delitos, todo con considerable impunidad (Navarro y Pérez Perdomo, 1991; Briceño-León y Pérez Perdomo, 1999).²

El sistema político, la administración pública y la justicia se caracterizaron por funcionar con elevados niveles de corrupción (Quintero, 1988; Pérez Perdomo, 1995a, 1995b; Njaim, 1995; Capriles, 1991). Las policías son especialmente corruptas y la corrupción puede actuar como propiciatoria de los abusos violentos³ o como moderadora de ella. En algunos casos la violación de los derechos humanos fue masiva como parte de un sistema de explotación de determinados grupos, como es el caso de los presos (Pérez Perdomo y Rosales, 1998). En general, el control electoral del ejercicio del poder puso límites a los peores abusos, pero no podría afirmarse que el sistema institucional haya servido de garantía de los derechos o la legalidad, o tuviera la voluntad y la capacidad de corregir los abusos policiales y combatir la corrupción.

2 En la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos la policía comete abusos contra las personas más vulnerables (pobres, inmigrantes, personas de origen africano o indígenas). Lo característico de Venezuela —y otros países de América Latina— es que estos grupos son mayoritarios. Lo que los grupos desfavorecidos esperan, y generalmente esperan, es beneficencia del Estado o protección de redes clientelares. También para el estrato de la población en la distribución de riqueza, las redes clientelares son muy importantes para la obtención de privilegios. Se trata más de una cultura de privilegios que de derechos.

3 La relación entre violencia policial y corrupción fue presentada muy sugestivamente en el film *Disparen a matar* (Carlos Azpúrua), pero no conocemos análisis académicos de ella.

Son las “imperfecciones” del sistema institucional venezolano lo que nos lleva a cuestionar que haya existido plenamente un Estado de derecho, aunque tuviéramos separación de poderes, control de la constitucionalidad y legalidad de las leyes y actos administrativos, y garantías formales (amparo) para los derechos constitucionales. Quienes han mirado más a la acción de los organismos y a la situación real de las personas, especialmente de las personas de menores ingresos, han mostrado que las garantías formales no eran efectivas. No puede considerarse que hubo un “Estado de derecho” cuando los abusos de poder fueron propiciados como parte de una política de Estado y los derechos de una parte importante de la población no fueron garantizados (Hernández, 1977; Pérez Perdomo, 1995; Quintero, 1988). La impunidad por la violación de los derechos humanos fue la regla general (Faúndez y Cornieles, 1994).

Tampoco puede hablarse de “Estado de bienestar” cuando dicho Estado no proveyó bienestar ni existió tal cosa para la mayor parte de la población. Por ello consideramos que la calificación de “Estado social de derecho” está mal aplicada a Venezuela durante el periodo que analizamos. El Estado venezolano en dicho periodo tuvo en común con las democracias europeas que intervenía en la economía muy activamente, sustituyendo o regulando la iniciativa privada, pero no por ello puede decirse que el derecho de propiedad y la libertad de contratos estuvieran garantizados. Como veremos luego, la regulación de alquileres, de precios, de las relaciones laborales, la reforma urbana, la protección de la mayor parte de las actividades industriales, alejaron a Venezuela del modelo de la economía del mercado tal vez en grado mucho mayor que los países europeos que servían de modelo.

Aparte de los problemas mencionados de cuánta democracia o libertad hubo en la Venezuela del periodo bajo análisis, y de cuánto Estado de derecho o respeto a las reglas básicas del derecho hubo, tenemos que mencionar el problema central de la relación entre democracia y Estado de derecho. Ambas ideas tienen un origen histórico diferente. En este trabajo postulamos que en la sociedad moderna, democracia liberal —que implica el respeto de los derechos de los ciudadanos y, en general, habitantes de un Estado— y Estado de derecho son complementarios. Esto

no implica que ciertos aspectos básicos de la democracia no puedan existir en países donde no hay un Estado de derecho consolidado. Algunos han llamado a este tipo de régimen político *illiberal democracy* (Zakaria, 1997). El caso de Venezuela, así como de otros países en América Latina, son ejemplos de que la democracia puede existir sin un Estado de derecho y sin relaciones económicas de mercado. El argumento central de este trabajo es que esa democracia no resultó estable en la experiencia venezolana.

En las páginas que siguen analizaremos con detenimiento la relación del derecho y las prácticas sociales, y las actitudes hacia el derecho que están implícitas en ella. Comenzaremos por una breve descripción de los cambios en el proceso legislativo y la legislación y su significado político-social. En el apartado siguiente analizaremos los jueces y el funcionamiento de la justicia. En el último, los estudios jurídicos y la profesión de abogado. En la conclusión discutiremos algunas características definitorias de la cultura jurídica venezolana en el periodo que analizamos y la cuestión de la relación entre Estado de derecho y democracia.

II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA LEGISLACIÓN

A la caída del general Pérez Jiménez se constituyeron sucesivas juntas de gobierno y posteriormente se designó presidente provisional a Edgar Sanabria, un respetado profesor de derecho romano. Estos gobiernos provisionales tuvieron como misión principal la organización de las elecciones generales y tomaron relativamente pocas medidas legislativas, a pesar que conforme a la teoría de los gobiernos *de facto* generalmente admitida en la época, el gobierno asume la totalidad de los poderes del Estado. Entre las medidas de los gobiernos provisорios cabe destacar la disolución del Congreso Nacional, considerado espurio por haber sido producto del fraude electoral que llevó a Pérez Jiménez a la presidencia en 1952. Igualmente se disolvió a la policía, conocida por el uso sistemático de la tortura. En el plano legislativo se aprobó una nueva Ley de Universidades y se modificó la Ley del Impuesto sobre la Renta para pechar más a las grandes empresas (para la época, fundamentalmente las multinacionales que explotaban el petróleo). El trabajo legislativo que más nos interesa fue el adelantado por el régimen demo-

crático una vez constituido, y usaremos la división por materias, que es tradicional en el derecho.

1. La Constitución de 1961 y la estructura del Estado

El Congreso, elegido en diciembre de 1958, asumió como una de sus tareas importantes la redacción de una nueva Constitución. Se realizó un trabajo técnico importante y una labor continua de consulta entre los principales grupos políticos que no trascendía públicamente. El producto de ese trabajo de construcción de consenso político y de elaboración técnico-jurídica fue la Constitución nacional que, aprobada por el Congreso, entró en vigor el 23 de enero de 1961 (Oropeza, 1986).

Para entender la importancia de esta Constitución es inevitable hacer algunas referencias históricas. Venezuela es formalmente un país federal desde 1863, año en el cual los federalistas (cuyos opositores eran los conservadores) ganaron la guerra. En la práctica, en el siglo XIX Venezuela era un país disgregado, que difícilmente podía ser considerado un Estado nación, a pesar de todos los esfuerzos de organizarlo de esa manera (Pérez Perdomo, 1990). En cambio, en la primera mitad del siglo XX, el país se construyó como una nación muy centralizada, aunque —por razones históricas— conservó la apariencia de federal. En 1958, cuando se restableció la democracia en Venezuela, el carácter centralista se acentuó porque los partidos políticos estaban organizados centralmente, bajo el férreo liderazgo de sus fundadores.

La Constitución de 1961 se caracterizó por un equilibrio de poderes, con un cierto predominio del Congreso sobre el presidente de la República y una posición relativamente modesta para el Poder Judicial. El Congreso nacional elegía, sin intervención del presidente, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al fiscal general (Ministerio Público) y al contralor general. El presidente no podía vetar la legislación sino que podía pedir al Congreso que la reconsiderara. El Congreso, por mayoría calificada, podía destituir a los ministros. La autorización del Senado se requería para la designación del procurador general, los embajadores y los oficiales militares superiores. La Corte Suprema de Justicia podía anular la legislación por inconstitucionalidad y a los actos administrativos por violación de la Constitución o de otras leyes (*Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera*, 1979).

Tanto el presidente como el Congreso eran electos por períodos de cinco años, sin posibilidad de que el presidente pudiera disolver al Congreso ni el Congreso destituir al presidente por desacuerdo con su gestión. La reelección presidencial estaba prohibida por los dos períodos siguientes. El presidente sólo podía ser juzgado si cometía un delito, y su enjuiciamiento requería la acusación del fiscal general, aceptación por la Corte Suprema y aquiescencia del Congreso para el enjuiciamiento en la Corte Suprema.

La democracia que se estableció fue claramente representativa, con representación proporcional. La tradición hacía que el ciudadano votara fundamentalmente por colores, cada partido identificado con un color. Las listas de los partidos eran enteramente cerradas. Esto hizo que los partidos tuvieran un papel absolutamente clave en el manejo del Estado. En consecuencia, el ciudadano votaba por un partido cada cinco años y allí concluía su participación política. Lo que podía esperar era que el partido —o sus amigos dentro del partido— retribuyera su lealtad con algún tipo de ventaja o favor.

El Congreso fue el centro de debate entre los partidos políticos y el espacio para su negociación. Las relaciones entre el presidente y el Congreso fueron armónicas mientras el presidente fue apoyado por un partido o coalición mayoritaria. Cuando el presidente no contó con ese apoyo, las relaciones fueron más conflictivas. El punto más alto de esta conflictividad fue la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993, quien perdió el apoyo de su propio partido y fue destituido y condenado como culpable de malversación de fondos por la Corte Suprema.

La parte dogmática de la Constitución fue muy generosa declarando derechos. Además de los tradicionales derechos individuales y políticos, la Constitución declaró *derechos sociales*, como protección a la salud, educación, trabajo y seguridad social; y *derechos económicos*, que además de los tradicionales incluyó la promoción del desarrollo como obligación del Estado, la dotación de tierras a campesinos y trabajadores rurales y la defensa y conservación de los recursos naturales. Todos estos derechos significaban en la práctica que el Estado establecía programas y que había que buscar algún padrino (*contacto* o *palanca*) para obtener el servicio o ventaja, pero más como un don o regalo que podía esperar de amigos o compañeros de partido que como un derecho ciudadano

(Acedo, 1987; Capriles, 1996). No se estableció una cultura de derechos, sino de favores.

Derechos y favores podían entrar en colisión, y frecuentemente lo hacían. Por ejemplo, la designación como policía es un favor que alguien hacía al designado. Por ser un favor, no tenía porqué entenderse que la obligación era prestar un servicio, sino que podía ejercer un poder. Naturalmente, ese poder podía llevarme a abusar de otro ciudadano, quien a su vez no tenía otra defensa que buscar un amigo más poderoso que pudiera protegerlo del abuso, e inclusive castigar al policía. El sistema judicial seguía la misma lógica y por ello no se podía esperar la protección real y desinteresada de los derechos. En ese contexto, la Constitución y el sistema legal mismo tenían una importancia limitada.

Sin embargo, no puede decirse que el sistema legal fuera puramente declaratorio o formal. Las leyes tenían un sentido general de orientación para las relaciones entre ciudadanos y de éstos con el Estado. Una función similar de orientación general desempeñaban los contratos. Por eso se contrataba y se ponía atención a lo que se establecía en los contratos. Si, como veremos luego, el número de abogados creció sustancialmente en la época, es porque éstos eran consultados, preparaban contratos, tramitaban reclamaciones y otras tareas usuales de los abogados, pero el recurso a los tribunales no se consideraba apropiado.

La Constitución, en particular, tuvo un papel muy importante en la definición de los roles políticos. Los conflictos entre los órganos del Estado usualmente se convertían en conflictos de competencia. Si no podían ser resueltos por la negociación política, se empezó a usar más a la Corte Suprema de Justicia. La parte orgánica de la Constitución y la Corte misma tuvieron una importancia política innegable.

En la década de 1980, cuando se desacredita el sistema, hay presiones para el cambio y la propia élite se embarca en una política de *reforma del Estado*. Entre los aspectos centrales de la reforma política que se logra a final de esa década y comienzos de la década de 1990 estuvieron la descentralización, la elección directa de gobernadores y alcaldes, y el cambio electoral que permitió parcialmente la elección uninominal y la institucionalización del referéndum consultivo. Todos estos cambios debilitaron el contestado poder de los partidos y permitieron los cambios radicales de final de la década de 1990.

En efecto, la Constitución de 1961 preveía la enmienda y la reforma como formas de cambio. En ambos procesos el Congreso tenía un papel central. La Corte Suprema de Justicia decidió que, conforme a la Ley del Sufragio, se podía convocar a un referéndum consultivo para determinar si el pueblo deseaba la convocatoria de una asamblea constituyente. Esta decisión permitió que el cambio radical se hiciera dentro de un cuadro que técnicamente no implicó golpe de Estado y que, al menos en sus trazos gruesos, respetó el orden institucional.

2. *El proceso legislativo*

La Constitución estableció que la iniciativa legislativa estaba en manos del propio Congreso (sus comisiones o tres congresistas por lo menos) y del Ejecutivo (los ministros). La Corte Suprema de Justicia tenía iniciativa para materias que conciernen a la organización y procedimiento judiciales. Existía también la iniciativa popular: veinte mil o más electores podían presentar proyectos legislativos (Constitución de 1961, artículo 165). Esta última posibilidad se usó escasamente, cuando se quiso destacar el respaldo popular a una reforma legal. Para el procedimiento legislativo se distinguieron dos situaciones. Para casos normales, el proyecto tenía dos discusiones en cada cámara, y si había acuerdo, se pasaba al Ejecutivo para su promulgación y publicación. La Constitución previó los mecanismos para resolver los posibles desacuerdos entre las cámaras. Cada cámara disponía de comisiones permanentes donde estaban representadas las distintas fuerzas políticas y se preparaban las decisiones.

Como es usual en los distintos sistemas constitucionales, el Congreso tenía otras funciones además de las legislativas: era un *locus* de debate político y un centro de control del Poder Ejecutivo (Instituto de Estudios Políticos, 1971). Muy pronto se criticó al Congreso por no cumplir con su cometido legislativo. Se lo percibió como un sitio para las discusiones retóricas, pero donde los diputados y senadores no trabajaban en la tarea legislativa, que se juzgó la principal. Se criticó particularmente la deficiencia del trabajo técnico del Congreso, pues las comisiones fueron llenadas por las clientelas políticas de cada partido, y no con personas dispuestas a trabajar con seriedad y eficiencia en las tareas legislativas. No importa ahora cuánta verdad existe en esa visión del Congreso. Lo

importante es destacar que fue lo suficientemente significativa para que los líderes del Congreso se preocuparan y propusieran reformas al proceso legislativo y el Congreso mismo. Esto dio lugar a dos reformas importantes.

La primera y más importante reforma, desde el punto de vista constitucional, fue la creación de la Comisión Legislativa. Esta reforma se hizo en una de las pocas enmiendas que sufrió la Constitución.⁴ La enmienda 2 (1983) modificó el procedimiento legislativo al abrir una nueva vía para la discusión de un proyecto de ley: la discusión en la Comisión Legislativa. Una vez aprobada en esa instancia se pasaba a una sola discusión en el Congreso, en sesión conjunta de ambas cámaras. Se consideró que este procedimiento era el más apropiado para la discusión de largos textos legislativos, como los códigos. En la práctica, la Comisión Legislativa sólo sirvió para la discusión y aprobación de la reforma del Código de Procedimiento Civil (1987) y del Código Orgánico Procesal Penal (1998), y pasó por largos períodos de inactividad.

La segunda reforma fue de tipo organizativo, pero se reflejó más en el trabajo del Congreso. No vamos a entrar aquí en los detalles de la regulación (Gabaldón y Oberto, 1985; Oberto, 1995), que puso incentivos importantes a los diputados y senadores para asistir a las sesiones de las cámaras y el trabajo en las comisiones. Cabe destacar que en el cuadro de estas reformas organizativas se creó primero una Oficina de Asesoría Jurídica y, mucho más recientemente, una oficina semejante de asesoría económica. Para la selección de los asesores jurídicos se convocó a un concurso público y se ofrecieron salarios sustancialmente superiores a los de la burocracia pública. En los círculos especializados se señala que esto generó un incremento en la calidad jurídica de las leyes producidas, pero no tuvo mayor impacto en la imagen del Congreso en el público general. La asesoría económica es más reciente (1998) y no se ha evaluado su influencia en el proceso legislativo.

⁴ La enmienda 1 (1973) excluye a quienes han sido condenados a pena de prisión o presidio superior a tres años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas. La enmienda 2 (1983) es más extensa y, entre otras materias, estableció el procedimiento legislativo vía Comisión Legislativa.

Uno de los aspectos que generalmente no se consideran es el importante papel que en la legislación tuvo el Poder Ejecutivo. La mayor parte de los proyectos de leyes eran presentados por los ministros, lo cual revela un trabajo preparatorio anterior al inicio del proceso legislativo formal. El Ejecutivo también estaba a cargo de publicar y “ejecutar” la ley, entendiéndose por lo último realizar los cambios organizativos y tomar las acciones necesarias para que la ley se cumpla y sus objetivos se logren. Una visión más amplia y realista del proceso legislativo incluiría la preparación de la legislación y la ejecución y evaluación (Njaim y Pérez Perdomo, 1995). El Poder Ejecutivo tenía también la posibilidad de legislar por delegación del Congreso (Constitución de 1961, artículo 190, 8) en situaciones de emergencia económica o financiera, y en relación con esas áreas. Esta delegación tenía estrictos límites temporales. En general, los presidentes obtuvieron tales autorizaciones por una vez cada uno e hicieron modificaciones importantes a la legislación vía decretos-leyes (o legislación delegada).

El Ejecutivo usó también la suspensión de la llamada garantía económica (Constitución de 1961, artículo 96) como una manera de tener las manos libres en la regulación de la economía, pero usó tal facultad con considerable moderación (Planchart *et al.*, 1985; Njaim, 1995). Esta garantía fue restituida en 1991 por el cambio de política económica iniciado en 1989. Los gobiernos fueron relativamente moderados en el uso de sus facultades discrecionales, pero el defecto principal era el desconocimiento del sentido de las garantías constitucionales y del carácter excepcional que debía tener su suspensión.

El balance general de la actividad legislativa de los cuarenta años de legislación democrática es una tarea compleja, y en este trabajo analizaremos sólo algunas de sus áreas. Aquí pueden adelantarse algunas observaciones generales en términos de volumen de legislación. El cuadro 5 muestra el número de leyes aprobadas o modificadas por quinquenios.

CUADRO 5. LEYES APROBADAS O MODIFICADAS POR QUINQUENIOS

<i>Quinquenio</i>	<i>Leyes</i>	<i>Decretos-leyes</i>
1959-1963	96	8
1964-1968	135	0
1969-1973	134	0
1974-1978	140	35
1979-1983	162	0
1984-1988	180	33
1989-1993	93	15*
1994-1998	216	15
1999**	1	54

* En el último año de este periodo el presidente Carlos Andrés Pérez fue destituido por el Congreso. Los decretos-leyes fueron dictados por el presidente provisional R. J. Vélazquez.

** En 1999 el presidente Chávez llamó a referéndum y se aprobó la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, cuya obra no aparece en este cuadro. La ley a la cual se hace referencia es la delegación legislativa.

Fuente: Servicio Autónomo de Información Legislativa, cuantificación de Berta Piña Montes.

El total es de 1,317 actos legislativos, de los cuales 1,157 fueron leyes dictadas por el Congreso y 160 decretos leyes dictados por el Poder Ejecutivo por delegación legislativa. Si tomamos la cantidad total de leyes (incluyendo decretos-leyes) vigentes en diciembre de 1999, que es de 344 (276 leyes y 68 decretos-leyes), puede inferirse que buena parte de la legislación se rehizo con frecuencia. Esto confirma el hecho de que sólo el 19% de la legislación vigente al 31 de diciembre de 1999 fue elaborada o modificada en años anteriores a 1958 y que el 44% aparezca como aprobada (o modificada) en la década de 1990 (Índice de Legislación Vigente del SAIL, cómputo nuestro). La materia en la cual puede haber delegación legislativa (o decretos-leyes) es la económico-financiera y es ésta la más sujeta a variación. No puede decirse que el Congreso y el Ejecutivo hayan abandonado la legislación y que no se hiciera nada para actualizarla y para que respondiera a determinadas necesidades sociales. Esta afirmación no prejuzga sobre la calidad de la legislación, que puede haber leído tales necesidades a través de los lentes de deter-

minados grupos sociales o intereses económicos y políticos. Por esto, en las páginas que siguen, analizaremos algunas áreas de la legislación para aproximarnos a su *cualidad* o intereses que encontraron representación en esos cambios.

3. De los delitos y las penas

La ley penal más importante del país es el Código Penal. El primero que tuvo vigencia fue el de 1873, que seguía de cerca el modelo español. La reforma de 1897 lo cambió para seguir el italiano de 1889 (Jiménez de Asúa, 1950, I, 954) y, a pesar de varias reformas posteriores, se mantiene fiel al modelo. La última reforma importante fue de 1926 y en 1964 tuvo una reforma menor, para castigar más severamente los delitos derivados de las rebeliones de ese momento. El Código Penal ha tenido una enorme estabilidad en el periodo que analizamos, pero esto no implica que la legislación penal no haya tenido modificaciones importantes, sólo que ha sido por vía de leyes especiales. Entre éstas cabe destacar la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (generalmente conocida como ley anti-drogas) (1993, que reforma la de 1984) y la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982). La Ley Penal del Ambiente (1992) revela igualmente la tendencia a la penalización de conductas, aunque su impacto social ha sido mucho menor.

El primer tema que debe ser analizado es el significado de la estabilidad del Código Penal en el periodo que analizamos. Como bien sabemos, el Código Penal es un catálogo de conductas que se definen cuidadosamente y a las cuales les atribuye penas estableciendo el límite mínimo y el máximo. Uno de los principios básicos para la interpretación legislativa es que los artículos tienen que ser situados dentro del contexto general del código, y para esto la división del código en libros y capítulos es muy importante. El Código Penal distingue los delitos contra las personas, contra la propiedad, contra las buenas costumbres y el buen orden de las familias, contra la conservación de los intereses públicos y privados, contra la cosa pública y contra el orden público. Lo que nos interesa destacar es que el delito de violación y otros delitos sexuales no aparecen en los delitos contra las personas o contra la libertad sexual, sino contra las buenas costumbres y el buen orden de las familias. Aunque las víctimas de estos delitos pueden ser personas de cualquier sexo, lo que parece estar tras el texto es que las víctimas ca-

racterísticas son las mujeres y que éstas más que como personas cuentan como miembros de una familia en la perspectiva del código.

En el contenido del código puede apreciarse igualmente la concepción de la mujer como persona que cuenta por su relación con la familia o el hombre. Por ejemplo, el artículo 428 del Código Penal reducía sustancialmente la pena a los maridos, padres o abuelos que mataran o hirieran a la mujer sorprendida en acto carnal y a su cómplice. Sólo hasta el 5 de marzo de 1980 la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena) declaró inconstitucional tal regla, por ser contraria a la igualdad entre hombres y mujeres. El *honor*, tal como se lo entendía en el siglo pasado, estaba por encima del derecho a la vida. Otro ejemplo es el artículo 424, que considera atenuante el homicidio o lesiones perpetrados con ocasión de un duelo, salvo que el duelo haya sido desleal (lo cual lo haría un agravante). Cuando el homicidio o las lesiones hayan sido provocados por ofensas al honor la pena queda igualmente reducida. La lectura del Código Penal nos transporta al siglo XIX o comienzos del XX.

La sociedad venezolana del periodo que analizamos dejó completamente atrás esas viejas concepciones de la mujer y el honor que aparecen en el Código Penal. Las mujeres tuvieron creciente acceso a la educación universitaria y a las más importantes posiciones sociales y políticas hasta el punto que, como veremos luego, entre los jueces mismos hay más mujeres que hombres. Que no se haya planteado la reforma del Código Penal lo que revela es un obvio descuido de los responsables de la política legislativa en reflejar en las leyes el cambio social, o eventualmente, orientarlo, en un área tan importante como la regulación penal.

Es importante observar que mientras el Código Penal acogía los principios liberales, existían leyes de tendencia completamente distinta. La mejor conocida fue la Ley de Vagos y Maleantes que permitía dictar “medidas de seguridad” por vía administrativa (Hernández, 1977). Estas medidas eran verdaderas penas de prisión o de trabajos forzados que podían extenderse hasta por cinco años. Aun cuando esta ley era claramente contraria a los principios constitucionales, los jueces se absténian de declarar con lugar los recursos de *habeas corpus* cuando éstos eran ejercidos (Mendoza, 1995) y la Corte Suprema de Justicia sólo declaró la inconstitucionalidad de la Ley hasta el 14 de octubre de 1987 (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena). Los códigos de policía, que son leyes de

los estados, generalmente confieren competencia a las autoridades de policía a decretar penas de arresto hasta por ocho días.

Puede observarse que en el área penal, los legisladores pusieron una indudable atención a la materia de drogas y de corrupción. En 1984 se promulgó la Ley sobre Uso Indebido de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y la importancia de la materia llevó a constituir, en la misma ley, la Comisión Antidrogas. La ley resultó polémica y su aplicación suscitó dificultades prácticas considerables, lo cual llevó a su reforma en 1993 (Borrego y Rosales, 1992). La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público se promulgó en 1982, como consecuencia de los grandes escándalos de corrupción que sacudieron al país desde 1978. Ambas leyes se caracterizan por su carácter represivo y por haber establecido jurisdicciones y procedimientos especiales.

La lectura de la ley antidrogas de 1984 permite apreciar que el consumo no es tratado como delito y que los consumidores están sujetos a medidas de seguridad o tratamiento. En cambio se pena con severidad a los dedicados a la producción, comercio y distribución. En la práctica, tanto por ausencia de centros de tratamiento e infraestructura para hacer efectivas las medidas de seguridad como por otros motivos procesales, los consumidores fueron tratados como delincuentes y sometidos a prisión. A la vez, la ley ordena la detención preventiva, sin posibilidad de medida de excarcelación provisional, de los enjuiciados por delitos relacionados con drogas. La ley estableció igualmente la consulta obligatoria de las sentencias con jueces superiores y la revisión por la Corte Suprema si el fiscal lo solicitaba, con lo cual se garantizó juicios extendidos en el tiempo. Borrego y Rosales (1992, 44) analizaron los casos ingresados a los tribunales penales de Caracas entre 1984 y 1988, y encontraron que el 72% eran ingresos por consumo y el 19% por *tenencia*. La tenencia usualmente implicaba cantidades bajas, difícilmente distinguible de dosis personales. La reforma de 1994 corrigió los peores abusos de esta ley.

La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público se caracterizó igualmente por su represividad. Definió de manera extensa varios delitos tradicionales de manera que, en los términos de la legislación, sería prácticamente imposible ejercer una función pública sin incurrir en delito. Por ejemplo, el funcionario que llame por el teléfono de su oficina para preguntar por la salud de su hijo cometería *peculado de uso*. En el caso de

serle imputado el enriquecimiento sin causa, la carga de la prueba se invierte, de tal manera que la posesión de bienes que no aparezcan en la declaración que debe hacerse a comienzo del ejercicio del cargo, tendría que ser justificada. La libertad provisoria también fue excluida para los enjuiciados por delitos de salvaguarda. Estas medidas extraordinariamente represivas fueron balanceadas con una prescripción bastante breve (cinco años) para todos los delitos, a diferencia de la legislación penal ordinaria, que establece lapsos en función de la gravedad del delito.

El proceso penal fue otra área descuidada de la legislación penal casi hasta el final del periodo. La legislación vigente hasta 1998 fue el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1926. Este código, como otros similares de América Latina, puede considerarse como “retrasado” en relación con los europeos. América Latina codificó el viejo proceso español del periodo colonial y no llevó a cabo las reformas modernizantes realizadas en la legislación europea del siglo XIX, muy influidas por el proceso inglés y las ideas liberales de la Revolución francesa. El proceso penal latinoamericano siguió así siendo escrito, con una larga fase de investigación secreta, inclusive para el enjuiciado, y con la investigación conducida por jueces que luego decidían el caso. El proceso podía ser demorado por la posibilidad de apelaciones en cada etapa. La regla general era la detención del indiciado por la duración del proceso. La razón por la cual se mantuvo un sistema tan arcaico y contrario a los derechos humanos y a los principios reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, fue la desconfianza respecto a los grupos sociales considerados peligrosos. Ofrecer todas las garantías del debido proceso se percibía como un riesgo ante la posibilidad de transgresión de una parte importante de la población. Por ello parecía más conveniente otorgarle poderes discrecionales a la policía y a los jueces, pero controlar cualquier desviación de éstos vía la apelación (Duce y Pérez Perdomo, 2000). En Venezuela, la decisión de reformar el proceso se produjo por las críticas en todos los sectores y la presión internacional, pero la coalición entre reformistas que desean un mayor respeto a los derechos humanos y quienes desean un sistema más eficiente que provea un rápido castigo a los delincuentes, es probablemente inestable.

La atención a determinados aspectos del ámbito penal, debido en parte a la presión de los Estados Unidos (sobre todo en materia de drogas), de los organismos internacionales (en materia de proceso penal) y al cla-

mor general de castigo a los corruptos, revela el carácter meramente reactivo de los responsables de la legislación en esta materia. Entre estos responsables incluimos no sólo a las élites políticas que controlaban el Congreso y el Ejecutivo, sino a los mismos académicos del ámbito penal, demasiado entretenidos en los aspectos formalistas para pensar de una manera general el significado político y social de la legislación.

4. *Reformas civiles e inciviles*

El ámbito civil sufre de indefinición, pues con frecuencia se lo delimita por lo opuesto, que puede ser lo religioso, lo militar, lo político o lo mercantil según los casos. En este punto nos referiremos sólo a dos ejemplos tomados de la definición más estricta del derecho civil: la familia y la propiedad, ambos regulados en el Código Civil.

El primer Código Civil venezolano es de 1862, pero se toma el de 1873 como la base del actual. Hubo reformas puntuales posteriores, como la introducción del divorcio en 1904. En 1942 se optó conscientemente por mantener la vieja regulación de 1873, basada en el Código Civil italiano de 1865, a pesar de la modernización que se había hecho en Europa y en otros países de América Latina en los años finales del siglo XIX y comienzos del XX. Sólo se modernizó el libro correspondiente a *obligaciones*, siguiendo el proyecto de unificación franco-italiano de 1927 que no había sido acogido en los países de origen.

En la década de 1970 era obvio que la parte relativa a la familia y al divorcio no correspondía a las costumbres y aspiraciones de un número cada vez mayor de venezolanos y, especialmente, de venezolanas. Una decena de proyectos fueron presentados al Congreso, pero murieron por el desacuerdo entre los interesados o por la inercia del Congreso. En 1979, mujeres de distintos sectores políticos se propusieron una revisión del código. Siguieron una estrategia muy inteligente de movilización popular y de cabildeo político, venciendo la resistencia de la Iglesia católica y de varios otros sectores conservadores, incluyendo las dudas del presidente de la República. En 1982 el Congreso aprobó la reforma parcial del Código Civil que reconoció igualdad a la mujer dentro de la familia, igualdad de los hijos naturales y legítimos, y liberalizó el divorcio. Una característica de esta reforma es que se trató de un proyecto de iniciativa popular y que hubo una intensa discusión pública del mismo. El nuevo código terminó la primacía del marido o padre en la adminis-

tración de bienes y en la educación de los hijos y estableció la patria potestad compartida entre el padre y la madre. Para los casos de diferencia entre cónyuges se previó el recurso al juez de familia. Varios juristas hicieron reparos técnicos porque destruía la arquitectura lógica del Código Civil. La Iglesia católica protestó la liberalización del divorcio. Otros lo percibieron como una intervención inaceptable del Estado en los asuntos internos de la familia y un incentivo para el litigio (Prince de Kew, 1990). En la práctica no ha habido ninguna explosión de litigios, y si alguna tendencia es perceptible es un mayor uso de los tribunales por los padres que desean conservar la guarda de los hijos en casos de divorcio (para la reforma en general y su impacto, Reyna de Roche, 1991; San Juan, 1991; Roche y San Juan, 1993). Los estudios posteriores mostraron que la nueva regulación no incrementó el litigio ni la conflictividad dentro de las familias.

Consideremos ahora la propiedad inmobiliaria. Entre 1958 y 1999 Venezuela pasó del 50 al 86% de población urbana. Aunque la población del país pasó de 7 a 23 millones, la población rural apenas aumentó de 3.5 a 4.8 millones. ¿Cuáles fueron los cambios en la legislación que acompañaron este inmenso cambio social?

En el comienzo del periodo se le dio mucha importancia a la Ley de Reforma Agraria (1960), que antecedió brevemente a la Constitución. La idea central de la reforma fue expropiar los latifundios de baja productividad y dotar de tierras y créditos a campesinos depauperados. Por razones diversas, la política no tuvo los resultados esperados de hacer atractiva la permanencia en las zonas rurales ni aumentar la producción agrícola (Torrealba, 1983; Suárez *et al.*, 1983). El gran cambio se produjo en las ciudades y especialmente en Caracas y otros ejes urbanos como Maracaibo, Puerto La Cruz-Barcelona, Barquisimeto, Valencia y San Cristóbal.

Es importante señalar que la industria de la construcción fue una actividad económica muy importante en la década de 1950 (Machado de Acedo, 1981) y continuó siéndolo hasta la de 1980. La legislación principal que acompañó el cambio urbano fue la Ley de Regulación de Alquileres (1960), reformada en 1986, y la Ley de Propiedad Horizontal, promulgada como decreto-ley en septiembre de 1958 y reformada en 1983. Hubo naturalmente otra legislación, como la que reguló la banca hipotecaria y el financiamiento y la distribución de vivienda social, pa-

trocinada por el Estado. Lo más notable fue, sin embargo, el surgimiento de un sector informal: viviendas de auto-construcción, edificadas generalmente sobre terrenos ajenos o municipales, que no atienden a la regulación urbanística municipal.

Para ofrecer una síntesis muy apretada de un vasto campo, con abundante bibliografía social y jurídica, puede afirmarse que la regulación de alquileres destruyó el mercado de viviendas en alquiler. Dejaron de construirse viviendas para alquilar, lo cual fue especialmente frecuente en la década de 1950. Quien disponía de una vivienda alquilada podía permanecer en ella de una manera prácticamente indefinida, pagando alquileres crecientemente insignificantes. El efecto fue el desarrollo de un mercado ilegal y restringido, de transferencia de viviendas alquiladas con un costo inicial que no beneficiaba al propietario. El Estado creó una oficina de regulación de alquileres y hubo una cierta litigiosidad en la materia. Los propietarios que deseaban recuperar su vivienda tuvieron que involucrarse en juicios interminables o pagarle a los inquilinos para que las devolvieran. En líneas generales, la regulación fue más bien funcional para un pequeño mercado ilegal y restringido de viviendas de alquiler.

La alternativa para obtener una vivienda fue la adquisición de una. Hasta mediados de la década de 1970, esto fue una posibilidad accesible a un sector relativamente numeroso, dado los intereses relativamente bajos del financiamiento y los salarios reales crecientes. Buena parte de la construcción en las ciudades principales se ha realizado en condominios, sin mayores dificultades legales o culturales. Esta posibilidad se ha venido restringiendo hasta estar sólo al alcance de los más privilegiados.

El sector oficial o no comercial fue relativamente restringido y la adjudicación de una vivienda del Instituto Nacional de la Vivienda (antes Banco Obrero), fue siempre parte del clientelismo político. Sólo personas de determinado nivel de ingreso (ciertamente no los más pobres) y con conexiones (o *palancas*) políticas podían obtener tal privilegio (Sánchez, 1974).

El arreglo tenía el defecto de excluir un sector importante y creciente de la población, que debió obtener la vivienda en el sector informal, o *barrios*. Lo característico de la vivienda en los barrios es la construcción sin estudios de suelo ni ninguno de los permisos municipales, generalmente en terrenos invadidos. El gobierno toleraba selectivamente esas

invasiones. En realidad se trataba de invasiones organizadas por activistas políticos del propio partido de gobierno o de un partido con una buena representación local y nacional. La invasión se organizaba con considerable cuidado, en espacios donde no era probable una reacción del gobierno ni del propietario privado. Una vez que el barrio estaba establecido, las viviendas construidas y un numeroso grupo de personas dispuestas a resistir cualquier intento de evacuación, el barrio se consideraba permanente.

Las políticas oficiales variaron en el tiempo. Hasta la década de 1980 algunos organismos oficiales frecuentemente distribuían gratuitamente materiales de construcción para que los habitantes de viviendas precarias (*ranchos*) pudieran mejorarlas y hacerlas más sólidas. Se otorgaban progresivamente los servicios y se construían escuelas y dispensarios en zonas adyacentes. Se habló así de consolidación de barrios. Lo notable de esta política fue su éxito político. La invasión y los servicios posteriores eran otros tantos motivos para aceitar las redes clientelares de los principales partidos. De hecho, la política se inició con el apoyo explícito y dinero de los Estados Unidos para contrarrestar la enorme influencia comunista en los barrios de Caracas al comienzo del periodo (Ray, 1969). Los barrios pasaron así a distribuirse entre los partidos democráticos, aunque podían variar la lealtad de un partido a otro, según la calidad del trabajo clientelar de los activistas locales.

Todo este cambio se hizo sin cambiar las reglas tradicionales de propiedad del Código Civil, más apropiadas para una sociedad rural o de ciudades de muy bajo crecimiento. Estas reglas son enteramente favorables a los propietarios del suelo, pero ineficaces por las dificultades procesales y políticas que se presentan cuando hay invasiones masivas (Pérez Perdomo y Nikken, 1978). Las reglas urbanísticas fueron competencia de la autoridad municipal y éstas no preveían patrones diferentes de urbanismo según sectores sociales. Algunos juristas reclamaban una ley de urbanismo (Brewer, 1983), pero, de hecho, ésta no se produjo hasta 1987.

Desde el punto de vista jurídico los barrios ofrecen una situación peculiar. Por no ajustarse a los planes de urbanismo, las viviendas podrían ser destruidas por orden del ingeniero municipal, o los constructores en suelo ajeno tendrían que evacuarlo y llevar el terreno a su estado original si el propietario tuviera éxito en una reclamación judicial. La edifi-

cación en suelo ajeno no puede ser registrada sin permiso del propietario del suelo, conforme a una decisión de la Corte Suprema de Justicia, y el alquiler de una vivienda considerada “rancho” está prohibida por la Ley de Alquileres. Estas viviendas son verdaderas *rei extra commercium*. Sin embargo, sus propietarios hacían inversiones importantes (considerando especialmente su nivel de ingreso) y mostraban una considerable seguridad en su tenencia (Karst *et al.*, 1973). Eran las redes informales las que proveían seguridad a las transacciones (Camacho y Tarhan, 1991) y el gobierno municipal había inventado un sistema igualmente extralegal para la regulación de conflictos (Pérez Perdomo y Nikken, 1978). Los habitantes de los barrios lograron crear un sistema paralelo e informal que resolvía los problemas principales de ausencia del derecho formal, aunque esto no resolvía otros problemas como la mayor propensión a derrumbes e incendios debido a la topografía de los barrios y al carácter laberíntico de su construcción (Pérez Perdomo y Bolívar, 1998).

Desde el inicio de la década de 1990, mucho del esfuerzo por fomentar el clientelismo a través de los barrios pareció decaer. 1989 fue un verdadero cambio de política. Las autoridades decidieron detener subsidios generalizados y actuar con más apego a las reglas de un Estado liberal. Los costos de transporte y alimentos se dispararon, afectando especialmente a la población de los barrios. Las bandas locales de delincuentes dejaron de respetar muchas de las reglas tradicionales y las relaciones se hicieron muy violentas. Dada la topografía y la tradición, la policía no intervenía en los barrios o, cuando lo hacía, era en expediciones cortas de gran violencia o abusando de la gente de los barrios, a quienes consideraban desprotegidos. Los delitos violentos tuvieron un ascenso vertiginoso, agravado por una crisis hospitalaria que frecuentemente paralizó los hospitales públicos o los hacía funcionar con un mínimo de insumos (Pérez Perdomo *et al.*, 1997).

En resumen, Venezuela vivió un acelerado proceso de urbanización sin cambiar reglas anticuadas y mucho del proceso de urbanización se hizo en el silencio de la ley o en su violación. El resultado no fue ciertamente civilizado y mucho del planteamiento de los últimos años es la *regularización*, que implica tanto la incorporación de los barrios al tejido urbano y a una regulación urbanística, así como la dotación de títulos legítimos sobre la propiedad en estas áreas (Fundación de la Vivienda Popular, 1991).

5. *El proceso civil*

En contraste con la reforma del Código Civil (1982), conviene referirse a la reforma del Código de Procedimiento Civil, promulgada en enero de 1986 y que entró en vigencia en marzo de 1987. Hasta 1987 rigió el código de 1916, generalmente considerado como de una buena calidad técnica, pero inapropiado para una sociedad considerablemente más compleja y con un mayor número de procesos como era la sociedad venezolana medio siglo después. Nuestra tarea no es analizar los aspectos técnicos de la reforma, sino el proceso legislativo mismo.

Fuenmayor (1997), uno de los proyectistas, hizo un recuento de los hitos del proceso. En 1969 se designó la Comisión de Reforma del Código de Procedimiento Civil, formada por un número de abogados y jueces que, con el tiempo, se redujo a cuatro personas. En 1975 la Comisión entregó el proyecto al presidente de la República, quien lo remitió al Congreso, donde no se le dio curso. *Engavetamiento* es el nombre usado en Venezuela para esta inacción. Diez años después el presidente de la Comisión Legislativa decidió resucitar el proyecto. Se llamó a los proyectistas, se discutió con ellos en el seno de dicha comisión y en unos cuantos meses se aprobó el proyecto haciéndole modificaciones, algunas de las cuales resultaron desdichadas en opinión del proyectista que hace el recuento.

Lo característico del proceso legislativo en este caso fue la falta de estudios y consultas en la preparación del proyecto legislativo. Diez años después de la reforma un profesor del área todavía se queja de esas faltas y presenta un estudio que muestra el considerable rechazo que tuvo la reforma entre los abogados (Molina, 1996). Otro de los proyectistas (Rengel Romberg, 1996) se queja de que jueces y abogados no entendieron bien algunos aspectos importantes del nuevo código (como la distinción entre la falta de jurisdicción y de competencia, que tiene consecuencias radicalmente distintas) y que la misma Corte Suprema de Justicia interpretó algunas reglas de una manera tal que desnaturalizó la reforma.

Lo característico en este caso de legislación es el carácter cerrado del proceso legislativo. No hay un diagnóstico de qué se quiso corregir con la reforma y cuáles eran las alternativas que tenían los proyectistas. Por otra parte, es bastante claro que antes de 1985, no sólo hubo pocas oportu-

tunidades para que el público estuviera realmente informado del propósito y contenido de la reforma, sino que no había motivos para tomar en serio la posibilidad de reforma ni incentivos para opinar o participar en el proceso legislativo. Cuando el proyecto es asumido por la Comisión Legislativa se procede con gran prisa. Si se toma el periodo de 16 años que transcurre entre la designación de una comisión de reforma y la aprobación de la ley, se podría pensar en un tiempo más que suficiente para una reforma muy estudiada y consultada. Si se aprecian los largos periodos de hibernación del proyecto y la prisa final en aprobarlo, se puede entender la resistencia de todos los afectados y el carácter muy poco democrático o participativo del proceso legislativo.

El tipo de proceso legislativo cerrado, con muchos elementos de improvisación, como el descrito para el Código de Procedimiento Civil, fue mucho más frecuente que el más público y consultado del Código Civil. Dada esta situación es natural que el proceso legislativo haya sido percibido por muchos venezolanos —incluyendo a los académicos del derecho— como proceso azariento de imposición política, y que la situación no generara identificación con las leyes ni con los procesos políticos que las producían.

III. JUECES Y FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA

En la historia de Venezuela del siglo XX los jueces han tenido un papel menor. Con un sistema político claramente personalista (o dictatorial) hasta 1935, no podía pensarse que los tribunales tuvieran mucha independencia del poder político. Formalmente la designación de los jueces y la administración del presupuesto judicial dependían del Poder Ejecutivo o de una colaboración de éste con el Congreso. En la práctica había también muy poca independencia y sólo la estabilidad política entre 1915 y 1945 y la respetabilidad personal de algunos jueces pusieron límites a la injerencia de los poderes políticos en las decisiones judiciales. Varios estudios muestran que tal dependencia continuó o se incrementó en el periodo 1958-1998 (Quintero, 1988; Pérez Perdomo, 1995), pero los mecanismos de dependencia variaron considerablemente en el tiempo.

El tema de la dependencia-responsabilidad de los jueces no es el único y tal vez tampoco el más importante en la relación entre sistema ju-

dicial y sociedad. Conviene que analicemos el funcionamiento mismo del sistema y las funciones que cumple. Comenzaremos por estos aspectos y luego los de políticas que hemos esbozado. Como colofón, examinaremos las ideas centrales de la reforma judicial que se ha iniciado en los últimos años del periodo analizado.

1. *Estructura y funcionamiento del sistema*

Conforme a la Constitución de 1961, el Poder Judicial estaba integrado por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales del país. Sin embargo, el Ministerio Público, presidido por el fiscal general de la República, y el Ministerio de Justicia tenían también importantes funciones en relación con el funcionamiento de la justicia. El Ministerio Público, un órgano independiente de los otros órganos del Estado, tenía funciones tanto de *prosecutor* como de *ombudsman*. Del Ministerio de Justicia, parte del Poder Ejecutivo, dependía la policía judicial, las prisiones y otras unidades a cargo de la ejecución de las penas. Nuestro centro de atención en este trabajo son los jueces y tribunales.

La Corte Suprema de Justicia mantuvo su estructura básica durante todo el periodo. La Constitución de 1961 no reguló el número de magistrados ni la organización interna de la Corte, lo cual se hizo en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Durante todo el periodo la Corte contó con 15 magistrados organizados en *salas*. La reunión de todos los magistrados constitúa la Sala Plena, que tenía las funciones constitucionales más importantes. Para los asuntos más usuales los magistrados se distribuían en tres salas: Político-Administrativa, Casación Civil y Casación Penal. Cada Sala disponía de un número de magistrados suplentes. En los primeros años del periodo que analizamos la estructura de la Corte contó sólo con el personal básico, pero el creciente número de asuntos llevó a la contratación de un personal de apoyo importante. Así se contrataron abogados para apoyar en la elaboración de decisiones, se creó un Tribunal de Sustanciación que maneja todos los pasos previos a la decisión en la Sala Político-Administrativa y una sala auxiliar para asuntos fiscales. Todo esto implicó el aumento sustancial del personal de la Corte en el periodo. Hacia el final de éste, la Corte contaba con cerca de doscientos abogados trabajando tiempo completo en distintas capacidades jurisdiccionales.

El sistema judicial venezolano tiene, pues, una cabeza grande, que creció durante el periodo. Veamos qué ha ocurrido con el cuerpo. El cuadro 6 muestra los cambios en el número de tribunales, clasificados por jerarquía. Hemos escogido los años de censo nacional, o el más cercano posible para el cual se disponga de datos.

CUADRO 6. NÚMERO DE TRIBUNALES, 1962-1997

	1962	1971	1981	1990	1997
Superiores	41	55	96	148	181
1a. instancia	143a	200b	289c	326	368
Municipio (d)	173	169	200	208	219
Parroquia (d)	359	359	356	354	343
Total	716	783	941	1,036	1,111
Por 100 mil h.	9,5	7,30	6,48	5,23	4,88

Fuentes: Cifras de tribunales: para 1962, *Memoria y Cuenta del Ministro de Justicia*, p. 163. Para 1971, 1981, 1990 y 1997, *Anuario Estadístico OCEI*, años respectivos. Cifras de población: OCEI.

Notas: a) Incluye 32 tribunales de instrucción, b) Incluye 53 tribunales de instrucción, c) Incluye 77 tribunales de instrucción. d) Como consecuencia de una reorganización de la división política del Estado en los años anteriores, desde 1996 los anteriormente llamados tribunales de distrito (en todo el país) o de departamento (en el Distrito Federal), pasaron a llamarse tribunales de municipio. Los anteriormente llamados tribunales de municipio (en todo el país) o parroquia (en el Distrito Federal), pasaron a llamarse tribunales de parroquia.

Conforme a la *Memoria y cuenta del ministro de Justicia* 1962 (p. 159), la dictadura de Pérez Jiménez eliminó 224 tribunales. En 1958 había 543 tribunales, de los cuales 256 eran tribunales de municipio (hoy parroquia), 163 de distrito (hoy municipio), 88 de primera instancia y 36 superiores. Un número de tribunales eran colegiados, por lo cual había 591 jueces, de los cuales sólo 211 eran abogados (graduados en derecho). Esto hacía 8.44 jueces por 100 mil habitantes. El propósito del gobierno democrático fue aumentar el número de tribunales y poner abogados a la cabeza de ellos. También se redujo el número de tribunales colegiados. Para 1962 el número de tribunales había aumentado sustancialmente. Se puede percibir que los mayores aumentos se produjeron en el nivel de los tribunales de municipio. El cuadro muestra un crecimiento

to posterior moderado del número absoluto de tribunales que implica una disminución a la mitad cuando la cifra se hace relativa a la población del país. El crecimiento se concentró en los tribunales superiores y de primera instancia, que conocen de los asuntos más importantes. En cambio, los tribunales de municipio y parroquia permanecieron estables en números absolutos. Estos tribunales tienen una distribución territorial muy extensa en todo el territorio y conocen los casos de montos más bajos, mientras que los tribunales de primera instancia y superiores se concentran en las capitales de los estados y, sobre todo, en Caracas. Examinaremos el significado de tal concentración cuando analicemos la eficiencia y el acceso a la justicia.

El número de tribunales es un buen indicador del total de jueces. Conforme a la ley cada tribunal tiene un juez. Pero la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Superior de Salvaguarda son colegiados, con tres jueces cada uno. Cincuenta jueces eran itinerantes entre 1990 y 1999 y su misión era descongestionar los tribunales penales de primera instancia o superiores. Por esto el número de jueces es igual al de tribunales aumentado en 54 para calcular la cifra de jueces. Esto lleva a 5 el número aproximado de jueces por 100 mil habitantes en 1998. En consecuencia, a pesar de un aumento inicial en el periodo —que se produjo sobre todo en los niveles bajos de la judicatura— el número de jueces disminuyó sustancialmente en cifras relativas en los 40 años de democracia.

Además de juez, cada tribunal tiene un secretario, un alguacil y un número indeterminado de personal auxiliar para las labores de oficina. El personal auxiliar puede variar mucho de un tribunal a otro. En algunos tribunales con muy baja ocupación, ese personal puede no existir, mientras que en los que manejan un volumen importante de asuntos puede alcanzar una veintena de personas. A finales del periodo el número total de empleados que dependían del Consejo de la Judicatura (lo cual excluía la Corte Suprema) era de 12 mil. Lamentablemente no hemos podido obtener información sobre el total de empleados de tribunales al comienzo del periodo ni mucho menos construir una serie histórica.

Puede, pues, concluirse que mientras la cabeza y los miembros superiores del sistema crecieron, el resto del cuerpo se redujo.

Otro aspecto muy importante es la transformación de las materias de que conocen los tribunales. Para este análisis hemos elaborado el cuadro 7, que hemos referido sólo a la superior y de primera instancia. La referencia a las materias que conocen los tribunales de municipio se hará con posterioridad.

**CUADRO 7. CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN POR MATERIA
EN TRIBUNALES SUPERIORES Y DE PRIMERA INSTANCIA**

Materia	1962	1998
Superiores sólo penal	8	91
Primera instancia sólo penal	67	175
Superiores en lo penal y otras materias	20	5
Primera instancia penal y otras materias	2	6
Superiores en sólo otras materias	13	85
Primera instancia sólo otras materias	74	187

Fuentes: Para 1962, *Memoria y Cuenta del Ministro de Justicia 1962*, p. 161. Para 1998, *Memoria y Cuenta del Consejo de la Judicatura 1998*, p. 107.

Nota: Los tribunales especializados en materia de salvaguarda y de penal bancario están incluidos como penales.

Puede apreciarse que ha habido una especialización de los tribunales, particularmente en materia penal, y un incremento muy sustancial del número de tribunales que conocen sólo de la materia penal. La mitad de los tribunales superiores están especializados en materia penal. Sólo pocos tribunales conocen de la materia penal junto con otras. Debemos recordar que los 50 jueces itinerantes sólo conocen de la materia penal. Los tribunales que conocen de otras materias son menos especializados. Tal vez la única otra materia con una relativa especialización es *trabajo*, que tiene 7 tribunales superiores y 25 de primera instancia que sólo conocen de esa materia. En otras palabras, durante el periodo que analizamos la parte penal se especializó considerablemente y adquirió un peso muy importante en el sistema.

Paralelo al sistema descrito existe una *justicia militar*, regulada en el Código de Justicia Militar. Este sistema paralelo es más pequeño y ha sido poco estudiado. Tuvo una importancia considerable en la primera

parte del periodo bajo análisis, cuando procesó a sublevados militares y guerrilleros, y de nuevo en 1992-1993 con ocasión a los intentos de golpe de Estado de 1992. Lamentablemente carecemos de cifras⁵ y no conocemos investigación alguna a la cual podamos referirnos.

En resumen, el aparato judicial venezolano es pequeño y se redujo en el periodo que estudiamos, y por otra parte ha estado crecientemente ocupado por asuntos penales. Pero ¿qué relación tiene de lo que conocen los tribunales con la vida social y económica del país? Hemos escogido dos aspectos de la justicia: la penal y la más relacionada con negocios.

2. *Crimen y castigo*

Concentremos en primer lugar nuestro análisis en la actividad policial. Las estadísticas no siempre reportaron esta actividad de la misma manera, por lo cual hemos escogido el año más temprano (1983) y el más reciente (1997) para los cuales los datos son homogéneos. El cuadro 8 ofrece tales datos.

CUADRO 8. ACTIVIDAD POLICIAL Y JUDICIAL (1983 Y 1997)

	1983	1997
Número de casos conocidos por la policía	143.324 (874)	236.742 (999)
Número de casos concluidos policialmente	81.798	105.933
Número de detenciones realizadas	70.798 (432)	119.799 (506)
Número de investigaciones cerradas judicialmente	18.716	48.432

Fuente: Para 1997: *Anuario Estadístico de la OCEI 1997* (1998). Las cifras entre paréntesis son las relativas a 100 mil habitantes.

La categoría “casos conocidos” comprende a los delitos que son denunciados ante la policía o que ésta descubre por su propia actividad investigadora. Debe notarse que no es un indicador de delincuencia,

⁵ Es interesante observar que en la sección de *justicia* del Anuario Estadístico de Venezuela no se publican datos sobre los tribunales militares.

sino de propensión de denuncia o actividad investigativa para casos como los de droga, en los cuales frecuentemente la policía no actúa por denuncia.⁶ Nótese que el número de casos conocidos aumentó significativamente también en términos relativos. “Casos concluidos” son aquellos para los cuales la policía cree haber identificado al culpable. Es naturalmente una cifra menor y nótese que decrece en el periodo, pues pasa del 57% al 45% de los casos conocidos. La policía detenía a un número de personas que en los últimos años tendió a sobrepasar al número de casos concluidos y que aumentó en números relativos a 100 mil habitantes. Que haya más detenidos que casos concluidos puede explicarse, porque podía haber más de un detenido por caso o porque algunas detenciones no proveyeron resultados y la policía liberó al sospechoso antes de informar al tribunal.

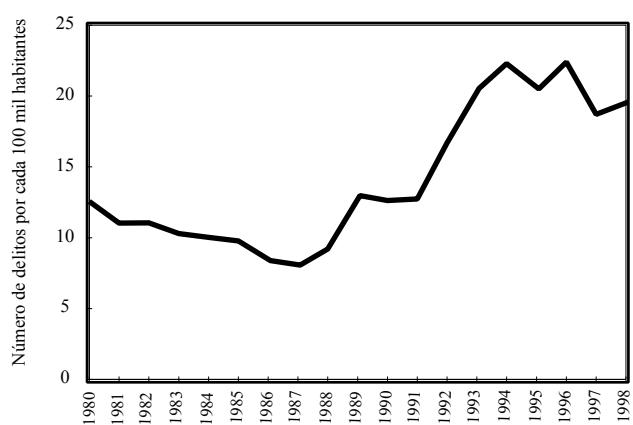
La Constitución de 1961 autorizaba la detención policial hasta por 72 horas, lapso máximo que podía estar detenida una persona sin que se le dictara auto de detención. Las policías con facultades instructoras (que fueron en el periodo la Policía Técnica Judicial y las Fuerzas Armadas de Cooperación o Guardia Nacional) y los jueces de primera instancia en lo penal podían abrir y cerrar averiguaciones. El dato que nos interesa es el de “investigaciones cerradas” judicialmente. Este dato implica que el juez a cargo de la instrucción del caso consideraba que no se había cometido un delito o, cuando habiéndose cometido, ya estaba prescrito, o cuando el sospechoso de cometerlo había muerto. Lo que el cuadro muestra es el número considerablemente elevado, que crece proporcionalmente en el periodo, de investigaciones cerradas, en relación con el número de casos que la policía dice haber resuelto.

Las cifras no revelan la vivencia de la actividad delictiva y policial. En la década de 1980 se incrementó la percepción de inseguridad, debido sobre todo al incremento de los delitos contra la propiedad (Navarro y Pérez Perdomo, 1991). La política oficial fue cambiar la política de restricción en la posesión de armas y autorizar a los comerciantes y a los “buenos padres de familia” el porte de un arma personal. Por sus tracción, robo u otros medios, las armas terminaron en manos de los delincuentes, lo cual produjo un incremento sustancial de la delincuencia violenta letal que se percibe en el aumento del número de homicidios

⁶ Para una cuantificación de la delincuencia violenta en Venezuela, véase Pérez Perdomo *et al.* (1997).

desde 1989, que afligió especialmente a la región capital (Caracas y sus zonas circunvecinas) (Pérez Perdomo *et al.*, 1997). El cuadro 9 muestra la cifra de homicidios como indicadora de la situación. En la región capital la situación fue mucho peor: en 1994 llegó a los 58 homicidios por 100 mil habitantes, pero descendió luego a 38 en 1997, probablemente debido a la creación de policías municipales que adoptaron un modelo más comunitario y civilizado de ejercer la función policial (Márquez y Castillo, 2000).

CUADRO 9. HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES, 1980-1997



Fuente: Anuario Estadístico de Venezuela, OCEI, años respectivos.

Como respuesta a la percepción de aumento de la actividad delictiva se incrementó el número de policías y se los instruyó en políticas llamadas de “mano dura”. El resultado en la práctica fue una policía mucho más abusiva, que no sólo practicaba detenciones masivas basadas en el aspecto de las personas “para averiguar”, sino que sistemáticamente maltrataba a los sospechosos. Fue también una policía que comenzó a cometer delitos por su cuenta hasta el punto que en un estudio de cuestionarios de la década de 1990 (Navarro y Pérez Perdomo, 1991), las personas temían que los asaltantes pudieran ser policías (o los policías asaltantes). En un estudio posterior de victimización en el área de Caracas (Briceño-León *et al.*, 1997), 13% señalaba que funcionarios policia-

les les habían cobrado *peaje* (pequeñas extorsiones para permitir que una persona siga su camino) ese año y que el cobro de peaje era más frecuentemente realizado por policías que por (otros) delincuentes (6%).

No es pues sorprendente que los distintos reportes de abuso de derechos humanos comenzaron a incluir un capítulo crítico sobre Venezuela y que al final del periodo se haya reducido sustancialmente el poder de la policía en el nuevo Código Orgánico Procesal Penal (1998).⁷ Este código sólo permite la detención *in fraganti* o la detención previo auto de detención y pone a la policía bajo supervisión del Ministerio Público.

¿Qué ocurría cuando los delitos pasaban a conocimiento del sistema judicial? Como el proceso era escrito, el juez recibía las actas levantadas por la policía y decidía si cerraba el caso o dictaba un auto de detención o de sometimiento a juicio (estos últimos para delitos menos graves). Si el proceso continuaba, se abría un periodo para interrogar al indiciado y para que el fiscal hiciera cargos y uno posterior para que el reo formulara su defensa. Luego seguía un periodo de pruebas, y al final había la oportunidad para que los abogados presentaran informes y el juez decidiera. El proceso ofrecía oportunidades para que las decisiones de procedimiento fueran apeladas y pasaran a conocimiento de un juez superior, quien lo devolvía luego al juez de la causa. También podía ocurrir que por vicio de procedimiento el proceso se repusiera a una etapa anterior. También había oportunidades para que el proceso se paralizara. Como resultado, los procesos tendían a ser muy lentos, salvo que uno de los abogados (generalmente el defensor) insistiera persistentemente para que el caso fuera resuelto. Esto generalmente ocurría con personas que podían pagar bien a un abogado. Para las personas de bajos ingresos, los procesos tendían a marchar muy lentamente, conforme a una rutina negligente (Van Groningen, 1980).

El Consejo de la Judicatura no llegó a diseñar instrumentos técnicos para controlar el cumplimiento de los lapsos procesales, a pesar de estar obligado a ello, pues era un elemento de evaluación de los jueces según la Ley de Carrera Judicial. De hecho, nunca investigó la duración de los procesos. En la práctica los juicios se movían irregularmente, con una tendencia a la lentitud. Un estudio mostró la duración mayor a cuatro años para una muestra de juicios de homicidio hacia 1980 en la jurisdic-

⁷ El nuevo Código Orgánico Procesal Penal fue promulgado el 23 de enero de 1998, pero entró en vigencia plena el 10. de julio de 1999.

ción de Caracas (Van Groningen, 1980). Varios entrevistados señalaron que los juicios se hicieron aún más lentos al final del periodo.

El cuadro 10 muestra las dos maneras principales como podía iniciarse un proceso cuando había un indiciado (auto de detención o auto de sometimiento a juicio) y las distintas maneras de concluirlo. Los años escogidos fueron 1997, el último respecto al cual se han publicado estadísticas, y 1983, el más temprano para el cual tenemos estadísticas equivalentes. En ambos años estaba vigente el anterior Código de Enjuiciamiento Criminal (de 1926).

CUADRO 10. JUICIOS PENALES INICIADOS Y CONCLUIDOS EN PRIMERA INSTANCIA, 1983 Y 1997

	1983	1997
Autos de detención	11,408	20,343
Autos de sometimiento a juicio	2,395	8,665
Autos de sobreseimiento	3,010	4,573
Sentencias de sobreseimiento	2,295	1,200
Sentencias absolutorias	1,212	2,002
Sentencias condenatorias	6,500	11,000

Fuente: Anuario Estadístico de Venezuela, OCEI, años respectivos.

Debe advertirse que los autos de detención y de sometimiento a juicio no pueden sumarse para conocer el número total de casos iniciados, pues los jueces podían cambiar un auto de detención por uno de sometimiento a juicio, o viceversa, según las circunstancias, y por esto la suma sería mucho mayor que el de juicios iniciados.

Nótese que hay varias formas como puede terminar un juicio penal. La sentencia es la forma que podríamos llamar “normal” de conclusión. La sentencia puede ser condenatoria o de absolución. Puede haber igualmente sentencias de *sobreseimiento*, que se pronuncian cuando el juez percibe que no había materia sobre la cual decidir, bien porque no hubo delito o porque éste prescribió en el curso del proceso. El juez puede sobreseer el caso antes de la sentencia (*autos de sobreseimiento*) si percibe que tal es la situación antes de la sentencia.

Si vemos todas las maneras de concluir los casos penales, podemos apreciar que en 1983 aproximadamente la mitad de las decisiones que terminaban un proceso eran condenatorias, mientras que la proporción creció al 59% en 1997. Pero la cifra más relevante es tal vez que sólo el 9.2% de los detenidos por la policía fueron realmente condenados. El número elevado de sobreseimientos (44% del total de decisiones que ponían fin al proceso en 1997) indica que muchos casos no debían nunca haber sido iniciados o, más frecuentemente, que el proceso se prolongaba tanto que perdía sentido continuarlo, pues el procesado ya había cumplido la condena antes de ser condenado.

La población penitenciaria es otro indicador de la marcha de la justicia venezolana. En el periodo que analizamos esa población aumentó hasta 1991, año en el cual llegó a 31,100 reclusos (156 por 100 mil habitantes). Las políticas seguidas tanto por el Poder Judicial como por el Ministerio de Justicia, llevaron a bajar la población hasta 25,575 reclusos en 1997 (111 por 100 mil habitantes). El cuadro 11 muestra la población penitenciaria para los años escogidos.

CUADRO 11. POBLACIÓN RECLUSA, 1962-1997

	1962	1977	1987	1997
Población reclusa	8,217	15,357	28,972	25,575
Número de reclusos por 100 mil habitantes	102	118	160	111
% de condenados/reclusos	32	39	33	31

Fuentes: Para 1962: *Memoria y Cuenta del Ministro de Justicia*, 1963. Para los demás años: *Anuario Estadístico de Venezuela*, OCEI, años respectivos.

En términos generales, no puede afirmarse que la democracia venezolana haya sido especialmente represiva en el sentido de mantener en las prisiones a un número elevado de ciudadanos. Nuestro número es comparable al de España o Costa Rica, países con cifras sustancialmente inferiores de criminalidad (Pérez Perdomo y Rosales, 1999). La característica venezolana es que la cifra de detenidos en espera de sentencia era muy elevada. Puede, pues, afirmarse que el sistema judicial no era especialmente represivo, pero que existía una represión policial no controla-

da adecuadamente por el sistema judicial y que el proceso penal no podía distinguir en un tiempo razonable entre la persona culpable y quien no lo era. De hecho, cerca de la mitad de las personas procesadas judicialmente eran liberadas por no haber méritos para continuar el proceso. Si a esto agregamos que la mayoría aplastante de los presos son personas de bajos ingresos y de enormes dificultades culturales y económicas para defenderse, el resultado era una maquinaria kafkiana que castigaba sin distinguir entre culpables o inocentes pero que tendía a escoger dentro de la misma clase social a quienes castigaba (Van Groningen, 1980; Pérez Perdomo (coord.), 1987). No es pues sorprendente que se haya percibido al sistema judicial como un sistema de opresión de clase.

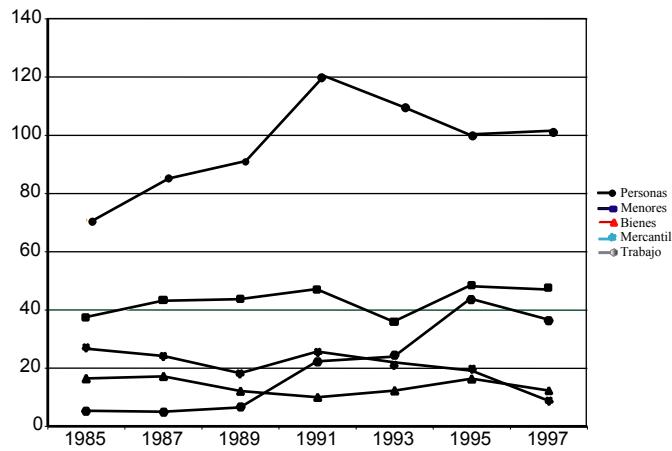
El nuevo Código Orgánico del Proceso Penal (1998) representa un cambio muy radical en materia de procedimiento penal. Acoge el modelo acusatorio, da un papel muy importante al Ministerio Público, permite y regula el *plea bargaining*, disminuye drásticamente el poder de la policía y limita severamente la prisión preventiva. Este código entró en vigencia plena en 10. de julio de 1999, al final del periodo que analizamos. Es demasiado pronto para analizar su impacto, pero un primer vistazo muestra un impacto sustancial en la población carcelaria: ésta se ha reducido a la mitad (13,352 reclusos al 16 de diciembre de 1999, información del Ministerio del Interior y Justicia basado en reporte diario de población penal) después de 6 meses de vigencia del código. La proporción de condenados sobre reclusos subió al 53%. Aun cuando los problemas de aplicación práctica parecen ser enormes, la impresión de algunos actores involucrados es que ha acelerado enormemente el proceso (entrevistas informales en Caracas en diciembre de 1999).

Los jefes policiales y determinados sectores de la opinión mostraron un gran temor a que el nuevo proceso penal causara un incremento sustancial de la delincuencia, y en especial de la delincuencia violenta, ya muy alta en el país, y especialmente en Caracas, lo cual era previsible (Pérez Perdomo, 1998; Duce y Pérez Perdomo, 1999). Sobre esta materia no ha sido posible localizar estadísticas, lo cual refleja el poco interés de los organismos del sector justicia en mantener información confiable que permita realizar una discusión racional y fundamentada en datos más allá de anécdotas.

3. Litigios y actividad judicial

Sobre las materias distintas a lo penal, los datos estadísticos son aún menos detallados. Para ofrecer una imagen del cambio en el número de asuntos hemos preparado el cuadro 12 con la categoría “asuntos ingresados” en las principales materias legales. Según información del Consejo de la Judicatura, esta categoría refleja el de demandas presentadas en dichos tribunales, pero no hemos podido verificar esa información por otros medios, y hay ciertas razones para dudar. A falta de mejores datos puede ser tomado como un indicador de la actividad judicial, aunque no necesariamente implica demandas.

CUADRO 12. NÚMERO DE “ASUNTOS INGRESADOS”
EN MATERIAS NO PENALES EN TRIBUNALES
DE PRIMERA INSTANCIA, 1985-1997



Fuente: Anuario Estadístico de Venezuela, OCEI, años respectivos.

Las cifras son absolutas. Puede apreciarse que la materia de “personas” ha tenido un crecimiento importante, con un pico en 1991. Los casos de “personas”, o más propiamente de derecho civil de personas, se refieren fundamentalmente a divorcios y rectificaciones de actas del estado civil. En su mayoría no se trata de litigios propiamente, sino de un juicio aparente que encubre un acuerdo previo entre las partes. El recur-

so al tribunal es el prescrito por la legislación. En la práctica podría ser calificada de actividad cuasi notarial. Respecto a divorcios tenemos una estadística separada. 1993 aparece con 16,979, y 1995 con 14,282. Como el mayor peso de casos es el de divorcios en los tribunales de personas, es dudoso que “asuntos ingresados” represente a casos manejados por el tribunal.

La categoría “menores” cubre dos tipos de tribunales, los correccionales, que tienen cierta similitud con los penales, y los civiles, sobre todo el tema de guarda y alimentos. Lamentablemente las estadísticas disponibles no distinguen entre estas dos categorías de casos.

En la perspectiva de estudio de la relación litigio-sociedad los casos más importantes son los de derecho mercantil y de bienes. Éstos son los más directamente relacionados con la actividad económica. Recurrir al sistema judicial no es obligatorio, como en los casos de personas. Si miramos a esa actividad encontramos un incremento sustancial de ella, debido al aumento de la población y el crecimiento económico. Un indicador apropiado tanto del incremento de los negocios como de la legalización de la sociedad misma es el incremento del número de documentos que tienen que ser registrados o notariados y que, en consecuencia, requieren la intervención de al menos un abogado en su redacción o autorización. El cuadro 13 muestra el número de documentos para años escogidos.

CUADRO 13. DOCUMENTOS REGISTRADOS Y NOTARIADOS
(AÑOS ESCOGIDOS)

	1971	1981	1991
En registros subalternos	96,093	408,933	1,272,529
En registros mercantiles	23,062	119,360	368,978
En notarías	226,690	1,044,065	3,183,924
Total	345,845	1,572,358	4,825,431
Documentos por 100 mil h.	3,118	10,134	24,161

Fuente: Pérez Perdomo (1996, 135).

Lo notable es que, pese al número de documentos autorizados por abogados, lo que implica una legalización de la sociedad, el número de casos que conocen los tribunales se ha mantenido estable en números

absolutos. Si relativizáramos la cifra a 100 mil habitantes, la situación sería de un claro descenso. La visita a los tribunales muestra que los casos son fundamentalmente de cobro de deudas y, en su enorme mayoría, se trata de bancos y otros institutos de crédito que tratan de hacer efectivas deudas sobre las cuales tienen garantías suficientes. Los deudores son generalmente personas naturales o pequeñas empresas. Los conflictos entre empresas medianas o grandes no son generalmente llevados a los tribunales. Para una investigación anterior (Pérez Perdomo, 1996) tratamos de buscar en los tribunales conflictos entre empresas y no encontramos, por lo cual debimos visitar a abogados de empresa y pedirles que nos contaran casos que opusieran a dos o más empresas.

El aumento de asuntos laborales no se debe necesariamente a un incremento de la conflictividad laboral en Venezuela sino a dos factores concomitantes. El inmediato fue la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo en diciembre de 1990, que eliminó las comisiones tripartitas y pasó su competencia a los tribunales de trabajo. Las comisiones tripartitas venían resolviendo los casos de despido. La legislación venezolana hasta junio de 1997 establecía pago doble de prestaciones en caso de despido injustificado. Las prestaciones se calculaban en función del último salario. Esto significaba una diferencia muy importante entre el despido justificado y el injustificado y era, en consecuencia, un incentivo para litigar sobre este aspecto. La reforma de junio de 1997 permitió el pago anual de las prestaciones, con lo cual disminuyó una parte importante de los incentivos para el litigio. Estos cambios legislativos explican el incremento de 1991 y la disminución de 1997.

Para conocer cuál es la relación de una empresa con los tribunales, hemos estudiado a PDVSA (Petróleos de Venezuela S. A.), la mayor empresa venezolana. En diciembre de 1998 PDVSA tenía 675 casos en los cuales era demandada. El 75% de esos casos eran laborales y el 12% fiscales. Por su parte PDVSA era demandante en 38 casos, generalmente por incumplimiento de contrato o quiebra del contratista (Pérez Perdomo, 2000).

Un tipo de casos importantes para el análisis es el de asuntos relacionados con el tránsito. El cuadro 14 muestra el número de asuntos ingresados en materia de tránsito en relación con el número de accidentes, el número de accidentes con víctimas mortales y el tamaño del parque automotor.

CUADRO 14. TRÁNSITO Y ASUNTOS INGRESADOS RELACIONADOS CON EL TRÁNSITO, 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Tamaño del parque automotor	2.002.297	2.039.373	2.056.595	2.052.798	2.069.532
Accidentes de tránsito terrestre	82.170	84.257	84.088	77.538	78.411
Accidentes de tránsito terreste con víctimas mortales	2.215	2.372	2.920	2.087	2.439
Asuntos ingresados en tribunales de tránsito	2.048	2.048	2.433	2.874	1.654

Fuente: Anuario Estadístico de Venezuela, OCEI, años respectivos.

Cabe observar que en Venezuela muchos accidentes de tránsito no son registrados, pues la policía de tránsito frecuentemente demora en llegar al sitio del accidente. Si el accidente es menor, las partes generalmente negocian y cada una —o el seguro de cada una— paga los daños sufridos. De todas maneras es notorio que el número de asuntos ingresados a los tribunales de tránsito es sólo entre el 2% y 4% de los accidentes. Es probable que el número de juicios iniciados sea aún menor, pues ya hemos visto que “asuntos ingresados” no se corresponden con juicios iniciados.

En resumen, pocas personas se animan a litigar en Venezuela, salvo en los casos laborales donde el trabajador despedido no tiene nada que perder y mucho que ganar en un litigio, y en los casos, como el divorcio, donde el litigio es más bien una forma que debe ser adoptada para obtener un resultado que se desea. Esta conclusión no es sorprendente para los venezolanos, que consideran que el sistema judicial funciona muy mal y desconfían de jueces y tribunales. Veamos por qué.

4. Dependencia y corrupción

Las Constituciones de 1936 y 1953 previeron que los magistrados (para la época llamados *vocales*) de la entonces llamada Corte Federal y de Casación fueran electos por el Congreso por el periodo constitucional (5 años). La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1956 repitió la regla

tradicional de la designación de los jueces por cinco años y estableció que eran designados por la Corte Federal y de Casación (después llamada Corte Suprema de Justicia) de ternas propuesta por el Ministro de Justicia.

La Constitución de 1961 fue un intento de modificar la situación. Se estableció que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueran designados por nueve años, un periodo claramente mayor de los cinco del periodo constitucional. También se permitió la reelección, prohibida para el presidente. Los magistrados eran designados por el Congreso y la Corte se renovaba por tercios cada tres años. La Constitución estableció que “la ley proveerá lo conducente al establecimiento de la carrera judicial (y lo conducente) para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces” (artículo 207). Estableció igualmente que se crearía el Consejo de la Judicatura “para asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial” (artículo 217).

A pesar de lo establecido en la Constitución, el Congreso (o los partidos que lo integraban) no mostraron ninguna prisa en garantizar por ley la carrera judicial ni en la creación del Consejo de la Judicatura y se continuó aplicando la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1956. El motivo del cambio fue la llegada a la Presidencia de la República de R. Caldera, líder del principal partido de oposición para el momento. La prensa publicó en 1969 que el ministro de Justicia tenía la lista de los jueces de Acción Democrática a ser destituidos y reemplazados por personas de Copei. Como Acción Democrática se mantuvo como el principal partido en el Congreso, se coaligó con otros partidos para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial y crear el Consejo de la Judicatura (1969). El Consejo se integró con nueve magistrados: cinco designados por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (controlada por el Acción Democrática), dos por el Congreso y dos por el Ejecutivo. El presidente ejerció todos los recursos para detener tal reforma, incluyendo el de inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia, en una votación 8-7 (que correspondía a la posición de los partidos que habían propuesto los magistrados) rechazó el argumento.

Brito González (1978) documentó, con declaraciones públicas de los distintos involucrados, la conciencia de éstos de estar luchando por el control político del Poder Judicial. Para contrarrestar esta imagen se de-

signó como primer presidente a Rafael Pizani, un jurista independiente y muy reconocido. Al poco tiempo éste renunció públicamente por considerar que los partidos se estaban repartiendo los cargos judiciales y los estaban usando para legitimar tal reparto. Pizani hizo expresa esta motivación tanto en su carta de renuncia como en muchas declaraciones posteriores. Otros autores, miembros ellos mismos de la cúpula judicial (Rodríguez Corro, 1984; Calcaño de Temeltas, 1982), presentan al Consejo de la Judicatura como el gran logro de la democracia venezolana en garantizar la independencia de los jueces. Las acusaciones recíprocas y escandalosas entre los propios magistrados del Consejo de la Judicatura de falsear los concursos para los cargos o del uso del Consejo para clientelismo político desmintió a sus apologistas y lo hizo asociar en la opinión pública con las peores características del sistema político venezolano (Pérez Perdomo, 1996b). Esto llevó a su desaparición en la Constitución de 1999.

Un análisis de la legislación venezolana en materia judicial muestra un esfuerzo legislativo de crear la carrera judicial y crear los incentivos y sanciones para el buen funcionamiento de la justicia. La Ley de Carrera Judicial (1980) es probablemente el texto más representativo de ese esfuerzo formal. Esta Ley reguló los concursos de ingreso, los criterios de evaluación y de sanción de los jueces. No es éste el lugar para evaluar la ideología tras tal legislación⁸ sino de observar que fue letra muerta en materia de selección de los jueces y de control de conductas desviadas por dos motivos fundamentales: su aplicación estuvo a cargo del Consejo de la Judicatura —organismo penetrado por el clientelismo político— y el sistema absolutamente arcaico de gestión que imposibilitaba que pudieran realmente aplicarse los criterios previstos en la Ley. Por ejemplo, el cumplimiento de los lapsos procesales es considerado en la ley un elemento importante para la evaluación del trabajo de los jueces, pero el Consejo —ni ningún otro organismo— nunca tuvo información sobre la duración de los juicios y el cumplimiento de los lapsos. Sin embargo, conviene destacar que la protección a la carrera judicial funcionó en relación con la permanencia de los jueces en sus cargos. El procedi-

⁸ Un análisis superficial mostraría la esquizofrenia de los políticos venezolanos que, por una parte, aprobaran reglas legislativas que se proponían excluir al clientelismo en las designaciones judiciales y la evaluación de los jueces, y por la otra, lo ejercían descaradamente. Esta esquizofrenia aparente —perceptible en muchos otros casos— puede ser interpretada como un mecanismo ideológico de ocultación de las prácticas reales.

miento de sanción, especialmente de destitución, se hizo complejo y, en la práctica, relativamente pocos jueces fueron destituidos. Como veremos luego, la protección legal fue especialmente efectiva cuando los jueces tenían protectores en el Consejo de la Judicatura o en el sistema político.

Una crítica muy frecuente al Poder Judicial era la corrupción de jueces y funcionarios judiciales. Esta última era del género que Reissman llama *sobornos de transacción*. Cualquier trámite judicial tenía un costo que el interesado en mover el aparato judicial tenía que pagar. Dicho costo estaba regulado formalmente como *arancel judicial*, pero el sistema se prestaba para muchos abusos y para el cobro de *sobre-tasa* (Santana Mujica, 1971; Rossell, s. f.; Quintero, 1988) que el justiciable tenía que pagar. La corrupción cubría todo el campo de la justicia y no sólo los tribunales. Por ejemplo, para que un detenido compareciera ante el tribunal y su juicio no se paralizara, el preso tenía que pagar el cupo en el autobús. Cualquier servicio en prisión tenía que ser pagado a los guardias o a otros presos (Pérez Perdomo y Rosales, 1999). La corrupción de los jueces mismos era todavía de mucho mayor gravedad. Los pagos a los jueces eran de una magnitud considerable, que variaba según el tipo de caso y de cliente. La percepción era que la justicia podía comprarse y que muchos jueces no tenían ningún interés en cambiar el sistema, pues ellos eran los mayores beneficiarios.

Una forma de corrupción muy conocida y comentada era la existencia de *tribus*. Una tribu era una red informal a cuya cabeza podía estar un abogado-político o un juez o magistrado. El nombre derivó de la más importante red en buena parte del periodo, la *Tribu de David*. Esta tribu estuvo muy vinculada al partido Acción Democrática y algunos de sus miembros llegaron a ser magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de la Judicatura. Otras *tribus* no tenían ese nombre: el llamado *Clan Borsalino*, de una importancia menor, era de Copei. Sobre tribus y otras formas de corrupción en el Poder Judicial hubo numerosos reportajes y escándalos de prensa⁹ e incluso la publicación de libros llenos de infor-

⁹ Varios escándalos de corrupción judicial: en el caso de los *petroespías* —o empleados de la empresa petrolera estatal que habían transmitido información para su provecho personal (y perjuicio de la empresa)— una juez libró autos de excarcelación antes de abrir el tribunal. Una avioneta esperaba a los procesados para sacarlos del país. La prensa divulgó información sobre cuánto habían pagado los petroespías al Clan Borsalino y cuánto había recibido la juez. En el caso de la *Lluvia milagrosa*, una jueza penal

mación —generalmente chismosa— sobre hechos vergonzosos (Rangel, 1985; Ojeda, 1995). Todos estos escándalos parecían no hacer mella en el sistema (Quintero, 1988; Pérez Perdomo, 1995).

El Consejo de la Judicatura era el organismo encargado de sancionar a los jueces. Como estaba profundamente penetrado por las redes clientelares, no ejerció apropiadamente su función. En los primeros años de existencia sancionó a muy pocos jueces: entre 1971 y 1982 destituyó a 14, lo cual revelaría, según Calcaño de Temeltas (1982, 181), que “contrariamente a la opinión desfavorable generalizada acerca del servicio de administración de justicia en Venezuela, nuestra judicatura presenta un cuadro general revelador de un alto índice de probidad y eficiencia”. Calcaño de Temeltas fue miembro del Consejo y posteriormente magistrada en la Corte Suprema de Justicia. En otros momentos, el Consejo tuvo una actividad sancionadora mayor, como lo fue en 1983-1985 o en años más recientes. En su *Memoria y cuenta de 1998* (p. 36), el Consejo de la Judicatura destaca el incremento de su actividad disciplinaria: en ese año 47 jueces fueron destituidos y otros tantos suspendidos (vs. 15 y 17 el año anterior). Se ha destacado (Rangel, 1985, 23) que sólo se sancionaba a los jueces que no tenían una *palanca* en el Consejo de la Judicatura (no eran miembros de una red), lo cual varios jueces me han confirmado en entrevista.

Por supuesto, la corrupción no era una característica exclusiva del Poder Judicial. El sistema político económico entero operaba con dinero de corrupción: había quienes recibían préstamos blandos, licencias de importación, regulaciones favorables de precios, y éstos pagaban financiando la actividad política y el bienestar personal de políticos y funcionarios (Capriles, 1991, 1996; Pérez Perdomo, 1991, 1996c). La gravedad de la corrupción del Poder Judicial estaba en que era la organización del Estado encargada de castigar la corrupción. Como vimos, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público (1983) estableció penas severas y estableció igualmente el Tribunal Superior de Salvaguarda, un tribunal colegiado especial que conocería en segunda instancia de los delitos de

investigada por extorsión botó por la ventana de su apartamento una gran cantidad de billetes de banco cuando la policía allanó su casa. En su defensa se alegó enfermedad mental. En otro caso, un juez fue destituido por asignar automóviles recuperados por la policía pero no reclamados (porque no se notificaba a los propietarios) a sus parientes y amigos. En su defensa alegó que era una práctica común.

corrupción. En los casos de ministros y otros funcionarios de muy alto rango conocía en primera instancia. La designación de estos jueces correspondió a la Corte Suprema de Justicia. En la práctica, fueron siempre designados un juez de Copei, otro de Acción Democrática y uno independiente. Los conflictos al interior del tribunal fueron tan intensos que en varias ocasiones el tribunal se paralizó por la fuerza de dichos conflictos.

El hecho es que la penetración del cuerpo de jueces por redes clientelares o político-clientelares y la venalidad de un número importante de jueces, impidieron que la judicatura fuera una instancia confiable donde pudieran ser castigados los delitos de los poderosos, incluyendo la corrupción. Por otra parte, la deficiencia e inaccesibilidad de los tribunales impidieron igualmente que pudieran ser una instancia válida para garantizar el respeto de los derechos humanos. Veamos de inmediato este otro aspecto del funcionamiento del sistema judicial.

5. Acceso

Un sistema judicial corrompido, desorganizado y lento como el descrito implica una seria barrera de acceso a la justicia. Esta barrera es mucho más alta para aquellas personas que no tienen los medios económicos y el capital social para moverse dentro de la pesada maquinaria de la administración de justicia. Por el contrario, quien tiene esos medios y la disposición de usarlos para obtener una decisión puede usar instrumentalmente esas ventajas.

El análisis de los problemas de acceso puede hacerse en dos perspectivas. La primera considera la oferta del sistema judicial, la segunda considera al usuario y a los mecanismos que tiene para operar dentro del sistema. Proponemos el análisis en ese orden.

Los tribunales que conocen los asuntos de menor cuantía, los de parroquia, serían los más frecuentados por las personas de bajos ingresos, pues sus transacciones tienen montos generalmente bajos. Sin embargo es notorio que estos tribunales no están ocupados fundamentalmente por estos asuntos. El cuadro 15 muestra las materias que conocen los tribunales de parroquia para dos años escogidos.

CUADRO 15. ASUNTOS INGRESADOS EN LOS TRIBUNALES
DE PARROQUIA, 1987 Y 1997

	1987 (%)	1997 (%)
Juicios civiles y mercantiles	7.4	13.1
Juicios penales	11.9	13.2
Comisiones civiles y mercantiles	12.2	5.2
Comisiones penales	4.5	1.8
Asuntos no contenciosos	29.8	66.6
Actuaciones notariales	34.2	—
Totales	100.0 (N=165,015)	100.0 (N=182,237)

Fuente: Anuario Estadístico de Venezuela, OCEI, años respectivos.

Puede apreciarse que el mayor volumen de asuntos es de naturaleza quasi notarial (especialmente celebración de matrimonios), aunque la actividad propiamente notarial desapareció en 1997. En un volumen importante, los tribunales de parroquia actúan como auxiliares de otros tribunales (“comisiones” en el lenguaje judicial del cuadro), aunque tal actividad ha bajado en los últimos años. Los juicios penales son instrucciones en casos de delitos en zonas rurales o ciudades muy pequeñas, donde no hay un juez de primera instancia o una delegación de policía judicial. En ese sentido, los jueces de municipios son auxiliares de los jueces penales de primera instancia, porque preparan el caso para las primeras decisiones. Estaría también en su competencia el conocimiento de las faltas previstas en el Código Penal. Sin embargo, hemos podido comprobar, en varios tribunales de parroquia, que esos asuntos no son llevados a conocimiento de los jueces de parroquia, sino que son directamente resueltos por prefectos, jefes civiles o funcionarios municipales.

Los asuntos que serían propiamente juicios son sólo los civiles y mercantiles. El número de estos asuntos ha aumentado sustancialmente en cifras absolutas, pero es todavía muy bajo en relación con la totalidad de asuntos. Recuérdese además que el cuadro presenta cifras absolutas, no indicadores por 100 mil habitantes. En los tribunales que visitamos esos juicios no son iniciados por las personas de bajos ingresos sino que son

cobros de deuda iniciados generalmente por comerciantes que han vendido un bien mueble que la persona no ha pagado. En otras palabras, las personas de bajos ingresos no van a los tribunales a menos que estén obligados a ir porque son demandados.

¿Por qué no lo hacen? Los tribunales de parroquia están a cargo de un juez, que es graduado en derecho. El procedimiento es bastante formal y las partes necesariamente tienen que estar representadas por abogados. La representación por abogados es una barrera económica muy importante, especialmente cuando el monto a reclamar no es muy elevado. También es una barrera cultural importante: las personas de bajos ingresos generalmente no están familiarizadas con las reglas del derecho ni con el lenguaje jurídico. Para reclamar algo ante los tribunales tienen que desprenderse de él en cierta forma, entregando la gestión del reclamo a su abogado, y sabiendo que no va a entender lo que ocurría en el tribunal. No es pues sorprendente que tiendan a no usar los tribunales.

El remedio tradicional del Estado para responder a este problema de dificultad de acceso fue contratando abogados a tiempo completo y ofreciendo sus servicios jurídicos gratuitamente a las personas de bajos ingresos. Esta política general se expresa en programas distintos de servicios jurídicos por áreas de derecho: defensores públicos de presos, procuradores de menores, procuradores de los trabajadores, procuradores agrarios, abogados de oficinas de asesoría jurídica. Una evaluación realizada a comienzos de la década de 1980 (Pérez Perdomo, 1987) mostró que estos abogados no sentían ninguna identificación con sus “clientes”, que éstos tenían un costo importante en tiempo y en dignidad personal si trataban de lograr su atención, y que los servicios eran de muy baja calidad. En la práctica, sólo en el área laboral encontramos que había efectivamente reclamos, y esto porque los sindicatos asumían mucho de la labor de asesoría y porque, por la naturaleza de los reclamos, se realizaban *pactos de cuota litis*, que están prohibidos por el Código de Ética y declarados nulos por el Código Civil. Los procuradores de trabajadores no eran usados sino por muy pocos trabajadores y generalmente con resultados muy desfavorables para ellos.

Las personas de bajos ingresos no sólo no usaban voluntariamente el sistema judicial sino que estaban muy desprotegidos cuando eran llevados ante él, como en los casos penales o en las situaciones de demandados por cobros de deuda. Para los conflictos que involucraban perso-

nas de su mismo nivel, como problemas vecinales, o relacionados con propiedad o contratos en los barrios, o en zonas rurales, existían distintos mecanismos de mediación, que funcionaban relativamente bien, a pesar de su carácter *extra legem*. En 1993, la Asociación Civil Primero Justicia (una ONG) preparó un proyecto de Ley de Justicia de Paz, propuesto luego por un grupo de parlamentarios y aprobado por el Congreso. Como ocurre frecuentemente, el proyecto no fue discutido públicamente ni consultado, sino que la discusión se produjo después de la aprobación de la ley. Esta ley ignora por completo los mecanismos de mediación existentes y establece otro: los jueces de paz. Estos son electos por la población municipal, no necesitan ser graduados en derecho y su misión no es resolver conforme a derecho. Funcionan al final de la tarde y temprano en la noche. El comienzo de su funcionamiento se dejó a cada municipio y hay varios municipios en los cuales los jueces de paz están trabajando. Existen trabajos en curso que evalúan la experiencia, pero todavía no están concluidos o sus trabajos no han sido divulgados.

La instauración de la justicia de paz puede considerarse un paso en la dirección de la reforma judicial, tema que pasamos a considerar.

6. Reforma judicial

Las quejas contra el mal funcionamiento de la justicia y sobre abusos de la intervención de la política de partidos en la designación de jueces y magistrados comenzaron desde los primeros años de la democracia venezolana (Lepervanche, 1964). Sin embargo, es sólo mucho más tarde que el funcionamiento de la administración de justicia se convierte en un foco de atención tanto empresarial como político. Naim (1989) y Piñango (1987) notan que el funcionamiento de las empresas en Venezuela encuentra serias dificultades por la inexistencia de un sistema judicial digno de ese nombre. Rangel (1985), Ojeda (1995) y una multitud de otros trabajos periodísticos destacan la corrupción del sistema y su penetración por redes políticas orientadas crematísticamente. Un hito de la centralidad política de la reforma fue la llamada Carta de los Notables de 1991, mencionada al comienzo de este trabajo. Esta carta describe la profunda corrupción del sistema político, observa que el sistema judicial por su propia corrupción está incapacitado de tomar acciones correctivas, y llama a la renuncia de los magistrados de la Corte Suprema de

Justicia y del Consejo de la JUDICATURA. Como consecuencia de todas estas críticas y acontecimientos, el gobierno de Venezuela solicita un crédito al Banco Mundial y se inician distintos trabajos de reforma.

Cabe advertir que *reforma judicial* tiene una pluralidad de significados tanto para la población general como para los jueces mismos en Venezuela. Uno muy frecuente es la depuración del cuerpo de jueces. Para algunas personas éste parece ser el significado clave: si se cambian las personas y se designan jueces honestos y trabajadores todos los problemas se resuelven por añadidura. Otras personas parecen poner atención a las normas jurídicas procesales. Por ejemplo, la Ley de Justicia de Paz y el Código Orgánico Procesal Penal fueron presentados como pasos muy importantes de la reforma. Por último, en los ambientes más especializados, se identifica la reforma con aspectos estructurales micro y macro del sistema. Es probable que cada uno de estos aspectos sea parte del proceso de la reforma y que éste no sea un todo coherente. Analicemos estas partes.

El Consejo de la JUDICATURA era el organismo a cargo de la evaluación, promoción y disciplina de los jueces. Su sistema de evaluación era muy imperfecto (Pérez Perdomo, 1995). Como él mismo estaba penetrado por redes clientelares, los procesos disciplinarios que seguía eran percibidos como dirigidos selectivamente contra quienes no tenían el apoyo de esas redes dentro del Consejo. En varios proyectos de reforma de la Constitución en la década de 1990 se propuso la creación de una alta comisión de justicia (o cuerpo equivalente) que tendría a su cargo tal depuración, aparte de orientar y coordinar las políticas en el ámbito de la justicia. Tal disposición encontró mucha resistencia porque, por una parte, destruiría la carrera judicial y, por la otra, ponía a su cabeza un organismo constituido por los mismos representantes del poder político tradicional.

En 1999, uno de los primeros actos de la Asamblea Nacional Constituyente fue el Decreto de Reorganización del Poder Judicial (18 de agosto de 1999). Este Decreto suspendió la estabilidad de los jueces y ordenó la suspensión y destitución inmediata de jueces y funcionarios judiciales en determinados casos. Encargó la ejecución del Decreto a la Comisión de Emergencia Judicial. La existencia de esta comisión fue muy importante para darle dientes al trabajo del inspector General de Tribunales, una posición revalorizada en las reformas legales generadas

por el proceso de reforma judicial, encabezada por un funcionario designado por la Corte Suprema de Justicia. El trabajo del inspector de Tribunales y la Comisión de Emergencia Judicial reveló la magnitud de la descomposición y tomó medidas correctivas importantes: 28 jueces fueron destituidos por signos externos de riqueza muy superiores a lo que permite el ingreso de un juez (enriquecimiento ilícito); un juez fue destituido por tener en su contra auto de detención por el delito de concusión; un centenar de jueces fue suspendido por acumular 7 o más denuncias en su contra; 67 por presentar denuncias muy graves. Además se destituyó a 30 personas por nepotismo (por ser familiares directos de jueces en el mismo tribunal) y 23 jueces fueron destituidos por tener un rendimiento inferior a una tercera parte de la media ponderada nacional (*Quinto Día*, 17-24 de diciembre de 1999, 33-35). En total, más del 15% de los jueces fue objeto de medidas disciplinarias graves en los tres meses finales de 1999.

La idea central de la parte de organización de los tribunales es convertir los tribunales unipersonales, que son pequeñas unidades de gestión, en unidades de gestión más grandes que permitan a los jueces concentrarse en sus funciones jurisdiccionales y les presten un apoyo administrativo más eficiente. Esto parece haber adelantado mucho más lentamente. Graves conflictos entre los magistrados del Consejo de la Judicatura y las severas limitaciones del personal de dicho consejo y de las personas contratadas para colaborar en la reforma, llevaron a una ejecución muy lenta de las distintas partes del proyecto. Conforme al *Informe de gestión del Proyecto al 25-05-99* (Consejo de la Judicatura-Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial), mucho del tiempo de la década se ha empleado en estudios y la “implementación del modelo de organización y el sistema integral de gestión, decisión y documentación” (o lo que esto signifique), y sólo se inició en marzo de 1999 en tribunales pilotos de Anzoátegui y Lara.

La elaboración de leyes como la Ley de Justicia de Paz y el Código Orgánico del Proceso Penal, lo mismo que la reforma del Ministerio Público, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura (eliminado luego en virtud de la nueva Constitución) ha sido la parte de la reforma judicial más sencilla de realizar, pero no conocemos todavía los resultados. Una de las características de la reforma judicial venezolana es que los estudios de diagnóstico que se prepararon —en los casos

en que se hayan preparado— permanecieron confidenciales. De esta manera resultará difícil evaluar el efecto de las reformas.

IV. ESTUDIOS JURÍDICOS Y TRANSFORMACIONES DE LAS PROFESIONES JURÍDICAS

Estudiantes y profesores universitarios fueron muy importantes en la resistencia a la dictadura. En 1952 la Universidad Central de Venezuela fue cerrada como consecuencia de protestas estudiantiles. El rector y otros prominentes universitarios debieron irse al exilio. Como consecuencia se hizo una reforma que suprimió la tradicional gratuitud de la enseñanza y su autonomía. En 1957 nuevas protestas contra la dictadura llevaron al cierre de las universidades. En los acontecimientos inmediatamente posteriores a la caída de la dictadura, los estudiantes fueron la parte de la población más movilizada para evitar los intentos de restauración militar que caracterizaron a ese primer momento. Por ello, las universidades concentraron gran atención política en 1958.

No es pues sorprendente que la Ley de Universidades de 1952 fuera modificada por decreto-ley del gobierno *de facto* en 1958 y que se adoptaran reglas y políticas que se consideraban avanzadas. El sentido general de la nueva regulación fue la *democratización*: el acceso a las universidades se facilitó y se hizo gratuito, las autoridades universitarias fueron electas por los profesores y una proporción de estudiantes. Cada facultad elegía también su decano y, en la práctica, la universidad se convirtió en una federación de facultades con determinados programas y servicios comunes. Esto implicó un alto grado de *corporativismo*: las profesiones controlaron las facultades cuyos currículos y programas tendieron a la fosilización. En 1958 también se diseñó una política de hacer institutos de investigación y esperar de los profesores que hicieran investigación. Estas políticas no eran muy coherentes, en el sentido que la enorme presión estudiantil que podía esperarse no era compatible con la conversión de la universidad en un gran centro de investigación. En esta parte de nuestro trabajo veremos los resultados de estas políticas en la práctica. También analizaremos la transformación de las profesiones jurídicas, especialmente de la ocupación de abogado.

1. Número de estudiantes y calidad de la enseñanza

En el siglo XIX Venezuela contaba con dos universidades con escuelas de derecho: la Universidad Central de Venezuela (Caracas) y la Universidad de los Andes (Mérida). En la primera mitad del siglo XX se consolidó la Universidad del Zulia (Maracaibo). En la década de 1950 se crearon dos universidades privadas, la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Santa María (ambas en Caracas) y en 1958 la Universidad de Carabobo, pública. Todas con escuelas de derecho. Por la mayor parte del periodo que analizamos sólo existieron esas seis escuelas de derecho, pues fue política oficial no autorizar la creación de otras, aunque se crearon muchas otras universidades públicas y privadas. Sólo en la década de 1990 el Consejo Nacional de Universidades autorizó otras escuelas de derecho, todas formando parte de universidades privadas.

En 1957 el país contaba con 1,500 estudiantes de derecho. Las políticas de puertas abiertas de la universidad llevaron al rápido incremento del número en los años subsiguientes hasta que éste se estabilizó entre los 6 mil y 7 mil en la década de 1960. En la década siguiente se aceleró de nuevo el ingreso y en 1980 el número alcanzó 15,000 (Pérez Perdomo, 1981, 182). Las estadísticas se hacen escasas en los años posteriores, de manera que sólo hemos podido hacer un estimado de 40,000 para 1997, a partir de datos parciales de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU).¹⁰

Las escuelas de derecho de las universidades públicas fueron las primeras en crecer. A mediados de la década de 1970, las universidades limitaron el acceso a varias carreras, entre las cuales se encontraba derecho, y se estableció un sistema de selección para las universidades públicas manejado por el Consejo Nacional de Universidades. Los estudiantes podían escoger entre tres opciones de carrera o de universidad, y, de acuerdo con el resultado de pruebas de selección, eran admitidos en una. El sistema no funcionó bien para las escuelas de derecho de las

¹⁰ La cifra ofrecida por la OPSU es de 25,052 estudiantes de derecho en 1997 (de los cuales 15,388 son mujeres). Esa cifra no incluye a la Universidad Santa María, que no envía datos a la OPSU (entrevista con N. Paredes, Departamento de Estadística de la OPSU). Esa universidad tiene una escuela de derecho sustancialmente más numerosa que el resto de las universidades. Hemos estimado en 15,000 el número de estudiantes de derecho en la Universidad Santa María.

universidades públicas. Los estudiantes mejor preparados y con capacidad de pago empezaron a preferir la Universidad Católica, con pruebas de selección que administraba ella misma. Un volumen creciente empezó a irse a la Universidad Santa María, que siguió una política de puertas abiertas. En 1987 la Universidad Central de Venezuela decidió instituir su propio sistema de selección y admisión, parcialmente independiente del sistema nacional de selección, con resultados considerados satisfactorios (Torres Arends, 1997, 12). Las otras universidades públicas siguieron rápidamente el ejemplo de la Universidad Central y el crecimiento de las escuelas de derecho se detuvo, mientras que la de la Universidad Santa María se hizo enorme. En la década de 1990 el Consejo Nacional de Universidades autorizó la creación de escuelas de derecho en varias universidades privadas con una dispersión geográfica en todo el país. Todo esto se ha hecho con considerable desorden. Muchas de estas universidades —incluyendo la Universidad Santa María— no están reportando a la OPSU (la dependencia técnica del Consejo Nacional de Universidades) y esto hace que carezcamos de cifras confiables sobre el número de estudiantes de derecho.

Las escuelas de derecho en la actualidad tienen prestigio muy desigual. La Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello con sede en Caracas (existen otras escuelas de derecho de esta universidad con sede en San Cristóbal y Ciudad Bolívar) y la Escuela de Derecho de la Universidad Central tienen un prestigio consolidado. La Universidad del Zulia (Maracaibo) y la Universidad de los Andes (Mérida) tienen también un buen prestigio. Otras escuelas tienen más bien un prestigio negativo. No existe ningún sistema formal de calificación de las distintas escuelas de derecho, por lo cual la valoración es muy informal.

Los currículos de derecho pueden variar de una escuela a otra. Existe un listado básico de materias que ha sido aprobado por el Consejo Nacional de Universidades, que incluye sobre todo materias referidas a un código o ley importante (derecho constitucional, civil, penal, mercantil, procesal civil, procesal penal, del trabajo). Otras materias como derecho romano, sociología y filosofía del derecho se consideran importantes. En algunos currículos se incluye práctica, lógica jurídica, ética profesional, historia del derecho o las instituciones, derecho comparado, según las uni-

versidades. Algunas escuelas cuentan con una clínica jurídica que generalmente da créditos de práctica jurídica. En general los currículos tienden a ser rígidos y los estudiantes tienen muy poco chance para tomar materias electivas.

Cada materia tiene un “programa” que es usualmente un listado de tópicos y un manual. El manual es la versión escrita de la explicación que el profesor hace de los principios, conceptos y reglas de la materia. Frecuentemente su origen está en las notas de un profesor. No se espera de los alumnos que aprendan a construir y resolver problemas, buscar y analizar información, negociar, argumentar o desarrollar alguna otra habilidad sino más bien a desarrollar hábitos de inferencia deductiva a partir de principios (Torres Arends, 1997). No es sorprendente que la metodología haya sido muy criticada, sin que esto implique que haya habido un esfuerzo sistemático de cambiarla. Esta inercia se debe en gran medida a que los profesores son en su aplastante mayoría abogados o jueces que dedican pocas horas de la semana a la actividad universitaria.

Cornieles y otros (1997) hicieron un análisis de los contenidos enseñados a partir de programas y manuales. Su interés fue determinar si el enfoque moderno, adoptado por la Convención de los Derechos del Niño, suscrita por Venezuela en 1990, y elaborada luego en una extensa Ley sobre los Derechos del Niño y del Adolescente (1998), había sido incorporado a asignaturas tales como derecho civil, laboral, penal. El análisis presenta el desolador panorama de una enseñanza desactualizada y arcaica, aun en las escuelas de derecho que gozan de un prestigio positivo.

Las enormes deficiencias de la educación jurídica han generado la necesidad de cursos de posgrado. Estos cursos tienden a ser concebidos como *especializaciones*, es decir como información más detallada y reciente en un determinado campo del derecho y sólo excepcionalmente como preparación para una actividad. No es sorprendente que los graduados en derecho perciban que sus probabilidades de empleo mejorarán si obtienen un master en una buena universidad norteamericana (Pérez Perdomo, 2000).

2. Profesores, investigación y publicaciones

La tradición en Venezuela, como en otros países de América Latina, es que la ocupación de profesor de derecho no sea sino un apéndice de otra actividad profesional. Como hemos señalado, algunos abogados y jueces tienden a ofrecer varias horas de clase como profesores. La designación como profesor universitario tenía a añadir prestigio a una práctica profesional, por lo cual la posición de profesor por horas era (y tal vez es) buscada aun cuando la remuneración sea baja.

Algunos de los profesionales del derecho duplicados en académicos, o aspirantes a lograr una posición académica, publicaban trabajos en revistas jurídicas o en forma de libro. No es sorprendente que muchas de estas publicaciones tengan una relación muy estrecha con la práctica. Por ejemplo, puede tratarse de problemas teóricos generados por la aplicación práctica de determinadas reglas. O pueden ser ayudas para la mejor comprensión de determinados textos legales, o críticas a determinadas interpretaciones que los tribunales u otros autores estén haciendo de textos legales. En algunos casos la investigación que reflejan estos análisis es sorprendentemente sofisticada: las notas a pie de página hacen referencia a una voluminosa bibliografía en varios idiomas,¹¹ pero la tendencia general era más bien a una investigación pobre, sin demasiadas referencias a la bibliografía en idiomas distintos al español y muy volcada a problemas de la práctica del derecho.

La investigación jurídica o *ciencia del derecho* que hemos descrito puede ser caracterizada como una actividad realizada por *honoratiiores*, por personas cuya gratificación es el honor que se deriva de estar entre las personas que publican libros o artículos jurídicos. La expresión institucionalizada de este modelo de actividad es la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, creada en 1924. El nombre puede parecer hoy poco relacionado con el derecho, pero en la época y hasta la década de 1950, la escuela de derecho se llamó Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En la práctica, la Academia ha estado siempre integrada por abogados y los sociólogos, antropólogos, geógrafos y polítólogos todavía no han he-

¹¹ La tradición desde el siglo XIX era citar libros en francés o en italiano. En el siglo XX, con la introducción de la llamada jurisprudencia de conceptos, varios autores (especialmente L. Loreto y J. Melich) comenzaron a citar en alemán. Autores más recientes están prestando más atención a la bibliografía en inglés. Por supuesto, el grueso de la bibliografía ha sido siempre en español.

cho su entrada en ella. Los académicos se reclutan a sí mismos y no tienen otra obligación que la de asistir a reuniones periódicas. Se les paga una pequeña cantidad por su asistencia a las reuniones. La Academia todavía tiene importancia: publica un boletín semestral con trabajos de los académicos, libros que éstos producen y dan opiniones sobre reformas legislativas, pero es claro que su misión principal es distinguir u honrar a los escogidos.

Lo característico del periodo que analizamos fue el temprano esfuerzo en profesionalizar la investigación jurídica y la tarea de profesor. Ya en la década de 1950, todavía en el gobierno de Pérez Jiménez, el decano Muci Abraham estableció la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela*, cuyo primer número pagó con dinero de su bolsillo (entrevista con Muci Abraham). La Universidad envió varios becarios a profundizar sus estudios jurídicos en Europa y los contrató como profesores a tiempo completo a su regreso. En 1958 se establecieron los cuatro institutos de investigación con los que la Facultad ha contado desde entonces: Derecho Público, Derecho Privado, Estudios Políticos y Ciencias Penales y Criminológicas. La limitación del estado de la investigación para la época es patente en la contratación de académicos extranjeros para dirigir los tres primeros institutos. A comienzos de la década de 1960 A. R. Brewer-Carías, estudiante de derecho en la época, fue contratado como auxiliar de investigación en el Instituto de Derecho Público. El Instituto era un salón con una mesa y dos profesores. Brewer, como auxiliar, no tenía ninguna tarea específica, por lo cual comenzó a trabajar por su cuenta (entrevista con A. R. Brewer). Los datos de Roche (IVIC, 1965) muestran que para 1963 en el área de las ciencias jurídicas y políticas había seis institutos en el país con un total de 10 investigadores. Claramente ésta es una época en la cual todavía la carrera de investigador en derecho era una aspiración.

La Ley de Universidades de 1958 estableció los consejos de desarrollo científico y humanístico en cada universidad como instrumentos para apoyar la investigación científica. Estos consejos desarrollaron un programa de becas para formar profesores e investigadores y sendos programas de subvenciones a la investigación y a los viajes para presentar trabajos en reuniones científicas. Lo característico de la primera época es que los profesores de derecho usaron muy poco los recursos para financiar proyectos de investigación o asistir a reuniones. Desde su creación hasta

1982 el Consejo de Desarrollo tuvo 98 becarios en el área de derecho y ciencias políticas. 57 de ellos tuvieron una carrera docente y 40 tuvieron también una carrera como investigadores. De los 29 becarios anteriores a 1963 sólo 8 (una cuarta parte) fueron luego investigadores, mientras que de los 69 posteriores a 1963, 32 (46%) tuvieron carrera como investigadores. Esto revela que los ex-becarios, que formalmente estaban obligados a trabajar para la universidad por el doble del tiempo de duración de la beca, en un primer momento no veían en la investigación una forma aceptable de trabajo. Debe señalarse que para la época las universidades ofrecían a quienes se comprometían a dedicación exclusiva salarios mejores que la función judicial o la burocracia estatal.

Para enero de 1984 había 60 personas que ocupaban formalmente cargos de investigador en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Había también institutos de investigación en derecho y un número de investigadores en las otras tres universidades nacionales y un pequeño centro de investigación jurídica en la Universidad Católica Andrés Bello, que básicamente hacía investigaciones por contrato y que no contaba con un cuerpo de investigadores. El estudio que realizamos de la Universidad Central de Venezuela (Pérez Perdomo, 1985) mostró que sólo un pequeño grupo de los investigadores había internalizado el *ethos* de la investigación. El cuadro 16 trata de mostrar tal situación cuantificando los datos tomados de los currículos de los investigadores:

**CUADRO 16. ACTIVIDAD DE LOS INVESTIGADORES
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**

<i>Investigadores según productividad</i>	<i>Artículos por año</i>	<i>Años de estudio en el exterior</i>	<i>Horas de docencia pregrado</i>	<i>Años de retardo en la carrera</i>	<i>Predominio compilación</i>
3 más productivos	3.54	3.66	3.0	0	0
7 siguientes	0.75	2.14	4.0	8	0
10 menos productivos	0.12	1.2	5.5	13	50%

Fuente: Archivo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela; Pérez Perdomo (1985).

El cuadro muestra que a comienzos de la década de 1980 había dos grupos bien diferenciados: los diez investigadores más productivos habían realizado estudios de posgrado por más tiempo en el exterior, tenían una actividad docente limitada en el pregrado y tendían a no retardarse o no retardarse demasiado en su carrera.¹² Estas personas claramente se dedicaban a la investigación y evitaban los trabajos de mera compilación, a los cuales los institutos les daban importancia en el periodo. Las características de las personas que realmente internalizaron el *ethos* de la investigación se ven mucho más acentuadas en los tres investigadores más productivos. Los diez investigadores menos productivos escasamente podían llamarse investigadores, pues no publicaban los resultados de su trabajo y tampoco seguían con regularidad la carrera. Debe indicarse que esto no es necesariamente una división entre personas de mucha y poca actividad. En el cuadro no aparece que la producción de materiales didácticos se da casi igual en ambos grupos y es claro que quienes no internalizaron su rol de investigadores aceptaron más fácilmente, o prefirieron, las actividades de compilación. El porcentaje que se señala indica que durante la mitad de su carrera se dedicaron predominantemente a tareas de compilación.

Durante el periodo en el cual los institutos fueron el eje de la investigación universitaria, una de las características fue el surgimiento de la investigación social o interdisciplinaria en el derecho (Pérez Perdomo, 1984). El enfoque social del derecho se conocía en Venezuela desde final del siglo pasado, sobre todo por la difusión del pensamiento de Spencer, Tarde, Durkheim, entre otros. La cátedra de sociología existió desde comienzos del siglo XX en las facultades de derecho (o “ciencias políticas”, como se la denominaba en la época) de Caracas y Mérida. Autores como José Gil Fortoul, Laureano Vallenilla Lanz (Plaza de Palacios, 1985; 1996), Julio César Salas (Strozzi, 1986) pensaron y escri-

¹² Los profesores e investigadores tienen una carrera, que en Venezuela se denomina *escalafón*. Para ingresar se presenta un concurso de oposición, competitivo y abierto al público. Quien lo aprueba ingresa como *instructor* por un periodo de dos años. Los pasos siguientes —profesor asistente, agregado, asociado y titular— tienen un requisito de tiempo y un *trabajo de ascenso*, que puede ser un artículo o libro académico. Para llegar al nivel de profesor asociado se requiere el título de doctor, y para el de titular el trabajo de ascenso tiene características especiales (en breve, debe ser un libro importante). En resumen, para llegar a titular se requiere haber producido un mínimo de 15 años y de 4 trabajos de investigación.

bieron sobre el derecho y están entre los introductores del pensamiento sociológico en Venezuela.

Hacia la mitad del siglo, autores en el área del derecho del trabajo (Caldera, 1939) y de familia y menores (Abouhamad, 1977) reaccionaron contra el predominio del formalismo y reclamaron una interpretación del derecho que tomara en consideración elementos sociales. Sin embargo, es en los institutos de la Universidad Central de Venezuela donde algunos investigadores comenzaron a aplicar sistemáticamente las ciencias sociales contemporáneas al derecho. El movimiento fue muy alentado por la proximidad, las relaciones cordiales y los proyectos comunes de los investigadores de los distintos institutos. El Instituto de Estudios Políticos y el Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas (que tiene una sección de criminología que sistemáticamente ha empleado no abogados) fueron los catalizadores para el surgimiento, en la década de los setenta, de trabajos que pueden considerarse claramente en la tradición de derecho y sociedad, con aplicación de metodologías y conceptos de las ciencias sociales modernas (Pérez Perdomo, 1984). En la segunda parte de la década de 1970 el doctorado en derecho, que se hizo conjunto con el de ciencias políticas, fue un centro importante de producción de trabajos y tesis doctorales con esta orientación. En otras universidades, y especialmente en el Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia (Maracaibo) y en la Universidad de los Andes (Mérida), se ha hecho también investigación interdisciplinaria muy significativa a partir de la década de 1970.

Los años más recientes han conocido desarrollos muy interesantes que no han sido todavía estudiados. Los institutos universitarios de investigación han visto reducida su planta de investigadores seguramente porque la carrera de investigador se ha hecho mucho menos atractiva por los bajos salarios universitarios y porque la investigación perdió importancia dentro de las universidades. Para contrarrestar esta situación se instituyeron algunos programas. El más conocido de éstos fue la creación en 1990 del Programa de Promoción de Investigadores (PPI). El gobierno estableció un fondo, vinculado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas, que financia un programa que ofrece bonos por productividad a los investigadores formalmente adscritos a un instituto o centro de investigación. El propósito del programa fue la supervivencia de la investigación en un momento en que los salarios universitarios de-

crecieron alarmantemente en términos reales, pues las universidades no podían aumentar los sueldos a pesar de la inflación. Es interesante notar que el número de personas de ciencias jurídicas que pudo incorporarse al programa fue muy pequeño, claramente superado por las personas de ciencias políticas y otras ciencias sociales. Observemos que por tradición las ciencias jurídicas y políticas aparecen juntas en la misma facultad universitaria¹³ y que, en resumen, aun cuando en Venezuela existe una investigación universitaria en las ciencias sociales, en las ciencias jurídicas la investigación universitaria parece debilitada. La explicación de ese debilitamiento no puede buscarse sólo en la situación de las universidades y la economía del país, sino probablemente en las alternativas de mercado laboral que tienen los graduados en derecho y los investigadores jurídicos mismos, y, seguramente, al agotamiento del paradigma formalista de investigación jurídica.

¿Dónde se hace investigación jurídica en la Venezuela de hoy? ¿Qué tipo de investigación se hace? Ciertamente los institutos universitarios han decaído y ha disminuido el número de los investigadores activos en esos institutos, pero un número de investigadores universitarios se mantiene activo. Debe señalarse que las facultades de derecho (o ciencias jurídicas y políticas) siguen publicando revistas de una manera regular y se siguen publicando libros académicos sobre derecho tanto en editoriales universitarias como no universitarias, especializadas (Editorial Jurídica Venezolana, como ejemplo), o no especializadas (Monte Ávila, Vadelí Hermanos). El análisis de quiénes son los autores de estos libros y artículos nos revelará quiénes hacen *legal scholarship*, y el análisis de su producción mostraría los paradigmas dominantes en la investigación jurídica. Tales análisis no se han hecho sistemáticamente, pero puede adelantarse una clasificación tentativa.

Un primer grupo de autores de libros y artículos son juristas que ejercen como abogados o jueces y que frecuentemente son también profesores universitarios. Este grupo está en la tradición de la producción académica de derecho que existe desde comienzos de siglo. En líneas generales, esta producción está dirigida a ayudar al lector en la interpretación de textos legales o a la discusión de conceptos jurídicos importantes. Aunque generalmente no hace referencia a casos ni problemas

¹³ La fuente de información es personal. El autor fue miembro de la Comisión de Ciencias Sociales de ese programa.

sociales, pues es una investigación sobre las reglas de derecho que, como máximo, hace referencia a reglas fijadas por la jurisprudencia, el referente a problemas prácticos viene dado por la ocupación del autor. El tipo de investigación enormemente conceptual y erudita, que puede considerarse lo más elevado de esta tendencia a mitad de siglo, parece haber desaparecido.

El segundo grupo es mucho más variopinto. Por una parte se mantiene la producción de los institutos de investigación universitarios, incluyendo un creciente interés por el derecho de institutos e investigadores de ciencias sociales y políticas. La Universidad Central de Venezuela y la Universidad del Zulia son las más prolíficas. Por otra parte hay una producción generada por centros de investigación que contratan proyectos con determinadas instituciones. Estos centros de investigación pueden tener un referente universitario o académico. El mejor conocido de ellos es el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas), que ha mantenido una producción de ese tipo desde la década de 1970, incrementada sustancialmente en la década de 1990.

Otro centro relativamente importante es el IESA (Caracas), que es un centro de docencia e investigación en gerencia y políticas públicas, que se ha interesado en el funcionamiento del sistema jurídico desde comienzos de la década de 1990. Parte de la producción de estos centros se publica en revistas y libros, pero parte se queda en informes que tienen una circulación restringida.

También debe contarse en este grupo a organizaciones dedicadas a la consultoría o propiciar determinadas políticas, como Primero Justicia, muy activo en los problemas relacionados con justicia de paz y reforma judicial. Otros grupos son muchos más especializados. Por ejemplo, PROVEA es un programa en derechos humanos que publica un informe anual en esta materia. La producción de estos centros y grupos es muy variada y desigual. No toda puede considerarse investigación académica y, de hecho, la intención es más la intervención en el debate público que la más desinteresada que puede apreciarse en las revistas de los países del primer mundo. Con frecuencia esta producción hace referencia a problemas sociales y datos estadísticos o casos. Es por esto más cercana al tipo de investigación social del derecho.

3. *Las transformaciones de la profesión de abogado*

En Venezuela, desde mediados de la década de 1950, los graduados en derecho reciben el nombre de *abogados* y están autorizados a ejercer la profesión cumpliendo determinados requisitos burocráticos. Ningún examen adicional o periodo de práctica es necesario.

Lo primero que llama la atención cuando analizamos el periodo es el crecimiento muy rápido del número de abogados, como puede apreciarse en el cuadro 17.

CUADRO 17. NÚMERO DE ABOGADOS EN VENEZUELA

Año	Número	N por 100 mil h.
1961	4,256	57
1971	8,102	76
1981	16,045	111
1990	31,350	159
2000	70,000	290

Fuente: Pérez Perdomo (1981; 1996). Para 2000, estimación a partir de cifras de Inpreabogado.*

Los años escogidos son los de censo nacional. Puede apreciarse que en números absolutos la cifra se duplica cada decenio, excepto para la década de 1990, en la cual el crecimiento fue aún mayor. Para comienzos del periodo los abogados estaban concentrados en Caracas y las ciudades más importantes. Para el final no tenemos cifras, pero es visible una dispersión geográfica mayor: incluso en ciudades pequeñas son visibles los avisos de abogados.

En 1958 la manera usual de ejercer la profesión era el estudio individual o la pequeña sociedad de gastos. Sólo las empresas más importantes tenían un abogado contratado a tiempo completo y sólo excepcionalmente más de uno. En 1980, un estudio cuidadoso mostró que existían

* Inpreabogado es un seguro obligatorio en el cual todos los abogados deben inscribirse. Para el 15 de junio de 2000 había 81 mil abogados inscritos. Sin embargo, cabe notar que esa cifra no elimina los abogados que han muerto o se han retirado de la vida activa. En los últimos años las inscripciones se han acelerado muy considerablemente: 4,192 en 1998, 3,783 en 1999, y 3,142 en los primeros cinco meses de 2000.

unas diez firmas de abogados que tenían entre 10 y 20 abogados que ya estaban organizadas como empresas de servicios jurídicos (Pérez Perdomo, 1981). Para 1999 la publicación *Latin Lawyer* (1999) incluye 13 venezolanas entre el centenar de firmas latinoamericanas recomendadas con más de 20 abogados. La mayor de estas firmas tiene 76 y otras 4 superan los 40. Los departamentos jurídicos de las empresas han crecido mucho más. PDVSA, la empresa estatal de petróleo y la mayor empresa industrial venezolana, cuenta con 143 abogados a tiempo completo trabajando como tales.¹⁴ Las empresas predominantemente financieras hacen un uso más extenso de los abogados. Los grupos bancarios mayores exceden los 200 abogados. Sin embargo, por una parte, el mayor empleador de abogados sigue siendo el Estado y, por la otra, los pequeños estudios con unos cuantos abogados que tienen una sociedad de gastos sigue siendo una forma de ejercicio profesional muy frecuente.

Para comienzo del periodo la profesión de abogado era considerablemente indiferenciada. Un abogado podía ser simultánea o sucesivamente abogado en ejercicio, profesor, juez, funcionario estatal. Este rasgo comenzó a cambiar muy rápidamente a una mayor diferenciación o especificación de funciones. Los jueces tendieron a permanecer en la carrera, lo mismo que los funcionarios públicos. La ocupación de abogado también se convirtió en una carrera y ya no es usual que quienes sigan la profesión de abogado salgan temporal y frecuentemente de ella para ejercer otras funciones. Sólo la función de profesor no llegó a consolidarse y, con frecuencia, los profesores de derecho realizan otra función de la cual derivan la parte más importante de su ingreso.

Para el final del periodo la profesión está muy estratificada. En la estratificación cuenta mucho el origen social de la persona, la universidad en la cual se realizan los estudios y los estudios de posgrado. El origen social tiene mucho que ver con la importancia de las redes sociales en Venezuela. Las personas de origen social modesto tienden a pertenecer a redes en las cuales los integrantes tienen posiciones sociales e ingresos igualmente modestos. Su práctica profesional estará vinculada a estos grupos. Los estudiantes que van a las universidades de mayor prestigio tienen igualmente más chance de obtener mejores empleos y los estu-

¹⁴ La cifra excluye a los abogados que se les paga un *retainer fee* pero que trabajan en sus propias oficinas y los graduados en derecho que tienen tareas distintas a las jurídicas en PDVSA.

dios de posgrado pueden ayudar mucho para una mejor colocación. Para las posiciones más altas, como seguir una carrera en una firma de abogados de negocios o llegar a las mejores posiciones en la consultoría jurídica de una empresa importante, los estudios de posgrado en una buena universidad norteamericana y el manejo del inglés son credenciales muy importantes cuando no indispensables.

Los partidos políticos fueron en su momento una importante escalera para el ascenso social y profesional de los abogados que no tenían otras redes de apoyo. La pertenencia activa a un partido facilitaba el ingreso a la burocracia estatal y ésta, a su vez, la adquisición de conocimientos, los contactos profesionales y eventualmente la oportunidad de estudiar en el extranjero. En otros casos el conocimiento no resultaba tan necesario y el cultivo de las relaciones dentro de una red política podía significar ascensos muy rápidos, a veces más allá de la capacidad y conocimiento del profesional. Podía significar también enriquecimiento rápido, pues el trabajo en las redes políticas le permitía obtener decisiones muy favorables para sí mismo o para sus clientes.¹⁵ Es esta última forma de obtener decisiones y de enriquecerse lo que se ha llamado corrupción.

La lucha contra la corrupción tiene varios elementos éticos y sociales. Uno de ellos tiene que ver con el juego entre estos distintos estratos profesionales. Los abogados de negocios tienden a provenir de grupos sociales altos o medio altos y haber hecho estudios de derecho en buenas universidades y, eventualmente, hasta haber hecho estudios de posgrado en el exterior. Por lo contrario, muchos de los jueces y decisores públicos tenían una procedencia social modesta o muy modesta, habían hecho peores estudios universitarios y tenían menos conocimientos jurídicos. La lucha por la limpieza de la judicatura y de las funciones públicas tiene un elemento de reacción contra el poder que habían logrado estos *parvenus*. Por supuesto, esto no descarta la indignación moral muy sincera contra jueces y funcionarios descaradamente corruptos, algunos de los cuales no venían de las capas bajas de la sociedad o la profesión.

¹⁵ El lenguaje político venezolano no inventó una designación para este tipo de enriquecimiento rápido ilegal o en los límites de la legalidad, pero en España es conocido como *pelotazo*.

V. CULTURA JURÍDICA, ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA

Este trabajo ha descrito el funcionamiento del sistema jurídico en Venezuela en el periodo 1958-1999. En líneas generales la apariencia fue la de un Estado de derecho que fallaba en proteger los derechos de la mayoría de la población e inclusive en garantizar la seguridad jurídica de la gente de negocios. Estas fallas no eran accidentales. Hemos mostrado que los abusos de los funcionarios y la corrupción estaban relacionados con el funcionamiento del sistema político. El Estado fue un sistema de reparto de favores y la legitimación predominante fue clientelar. Cuando, por distintos motivos, el sistema económico falló en proveer los medios para continuar satisfaciendo a la mayoría de la población con ese arreglo distributivo, los abusos del sistema se hicieron evidentes e insoportables. La corrupción apareció como una mancha y el sistema general entró en crisis. Las reformas intentadas en la década de 1990 no pudieron salvarlo.

En esta parte conclusiva nos corresponde discutir algunos de los conceptos básicos que subyacen en este trabajo y replantearlos en función de los acontecimientos recientes y del futuro inmediato que podemos esperar para la ahora República Bolivariana de Venezuela.

Los dos conceptos básicos que hemos usado son los de democracia y Estado de derecho. Hemos distinguido entre ellos, siguiendo una teorización tradicional. Democracia, en la acepción que hemos usado, se refiere al gobierno por mayoría, que se expresa regularmente en elecciones. Hemos sostenido que el sistema político venezolano durante el periodo fue democrático y en esto seguimos el consenso de los científicos sociales que estudiaron el sistema. Pero es cierto también que por buena parte del periodo la tendencia fue concentrar las decisiones en las cúpulas partidistas nacionales, limitando la participación general y la local (Rey, 1989, 249 y ss.). En la década de 1990 estas críticas fueron superadas, pues el Estado se descentralizó y el sistema político se hizo más abierto. También se observó que la democracia fue puramente política y no social, pues la pobreza y la desigual distribución del ingreso nunca se superaron. En la década de 1990 estos rasgos más bien se acentuaron. Democracia es un concepto complejo y nosotros optamos por el concepto político.

El concepto de Estado de derecho se refiere al funcionamiento del poder público limitado por reglas y por los derechos fundamentales de los ciudadanos.¹⁶ Como observamos en la introducción, Venezuela tuvo la apariencia de un Estado de derecho y, en cierta medida, los gobernantes tuvieron un poder limitado por la presencia de otros grupos políticos en los distintos órganos del Estado o con capacidad de movilización en la sociedad. Un rasgo importante del sistema político fue la “conciliación de elites”, pues el gobierno no sólo debía consultar sus decisiones más importantes con la oposición, sino también con las organizaciones de los empresarios, de los trabajadores, el alto mando militar y la jerarquía católica. En cambio, el Estado no pudo nunca garantizar los derechos ciudadanos por la corrupción y deficiencia de su sistema de justicia.

Naturalmente, tanto los conceptos de democracia y Estado de derecho han generado enteras bibliotecas de discusión y las definiciones que avanzamos son meramente instrumentales. No desconocemos tampoco que en la teorización contemporánea ambos conceptos están muy relacionados y se estima que una democracia estable es aquella que tiene las características del Estado de derecho: respeto de las reglas constitucionales, de las minorías y de los derechos de los individuos (Dahl, 1989; Held, 1987; Weingast, 1997; Ely, 1980). Nuestro trabajo no se opone a esa teorización, por el contrario, argumentamos que las características del Estado de derecho no se realizaron en la práctica, y que esto —unido a circunstancias económicas que no interesa analizar aquí—¹⁷ hicieron inestable la totalidad del sistema.

¹⁶ Una introducción histórica breve a la idea de Estado de derecho en García Pelayo (1986). Para una polémica reciente sobre el concepto de Estado de derecho: Fernández (1997) y Pisarello (1998). Un análisis desde una perspectiva completamente diferente Carothers (1998).

¹⁷ Los análisis de la relación entre democracia y régimen económico en Venezuela han variado mucho. En la literatura temprana del periodo la insistencia es que la democracia política no podía consolidarse sin una democracia social, es decir, desaparición de la pobreza y distribución más equitativa de la riqueza. La obra mayor en esta dirección es la de Silva Michelena (1970) que ve la democracia en crisis porque sólo el socialismo podía realizar tal conjunción, pero las relaciones de dependencia impedían que Venezuela pudiera encaminarse al socialismo. La tesis predominante hoy entre los economistas académicos atribuye el estancamiento de la economía venezolana a la falta de una economía de mercado y una integración más intensa al sistema capitalista.

En el trabajo apenas hemos hecho mención expresa de la cultura jurídica. Éste es un concepto referido a las actitudes y opiniones de las personas en relación con el sistema jurídico (Friedman, 1975; 1997). En esta conclusión nos referiremos brevemente a la cultura jurídica del periodo, limitándonos a lo que Friedman llama la cultura jurídica externa, es decir, de la población en general.

La cultura jurídica puede expresarse directamente en opiniones (aprehendidas, por ejemplo, en estudios de opinión), en mensajes populares, como los divulgados por los medios de comunicación, y en conductas como las del cumplimiento de la ley o de recurrir a los tribunales. Este trabajo ha mostrado algunas conductas que han caracterizado el funcionamiento del ordenamiento jurídico, tales como el uso creciente de los abogados para asesoría en los negocios y redacción de documentos, y la evitación de los tribunales como foros para resolver conflictos. En otro trabajo hemos mostrado que quienes hacen un uso instrumental del sistema judicial —es decir, usan sus debilidades para obtener ventajas en relaciones de negocios— reciben una condena ética (Pérez Perdomo, 1996, 144 y ss.) y que esa condena se extiende a quien recurre a los tribunales, a menos que sea un litigante funcional —es decir, que lo hace como parte del giro de su negocio, como los bancos— o expresivo. En este último caso se va al tribunal, con las imperfecciones que tenga, para dejar en claro una posición pública con relación a un conflicto que interesa a la colectividad.

En Venezuela no se ha recogido de manera sistemática la opinión de los ciudadanos sobre sus leyes, legisladores y jueces. Conocemos que la imagen normativa de los jueces como protectores de la legalidad y los derechos de los ciudadanos no tiene relación con la imagen popular, muy divulgada en la literatura periodística, de una judicatura corrupta y penetrada por redes clientelares (Pérez Perdomo, 1996c). El hecho que la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura no se ocuparan en recoger la opinión sobre la acción de la justicia —o que no la publicara en caso que la recogiera— indica ya mucho sobre la cultura jurídica predominante, o al menos sobre la actitud imperial de los órganos judiciales. Su relación con los ciudadanos era de un poder que no se sentía obligado a tomar en consideración la opinión de la ciudadanía ni a mejorar sus servicios. Los pocos estudios de opinión existentes muestran una des-

confianza creciente frente al sistema judicial y los jueces durante el periodo que analizamos.¹⁸

La insatisfacción de los venezolanos con la actuación del Poder Judicial y sus implicaciones políticas puede mostrarse en algunos documentos importantes reveladores de la crisis política. Un ejemplo es la *Carta de los Notables* (1991), un manifiesto público firmado por intelectuales y personas de reconocimiento público encabezadas por el escritor Arturo Úslar Pietri. La carta destacaba la corrupción extendida dentro del sistema político y el fracaso en castigarla. Llamaba a la renuncia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia quienes, hacia mediados de 1991, habían exonerado a varias personas acusadas de corrupción usando argumentos puramente formalistas. La descarada intervención de las cúpulas de los partidos en la selección de los magistrados hacía que éstos no pudieran ser vistos como imparciales ni independientes.

El intento de golpe de febrero de 1992 y la inestabilidad política resultante por la falta de apoyo de la población al gobierno constituido, generó que —por primera vez— el Congreso hiciera una amplia consulta antes de renovar parcialmente a los magistrados de la Corte cuyos lapsos habían vencido. Esta renovación, unida a la enorme impopularidad del presidente y al debilitamiento de su apoyo, permitió que en 1993 la Corte juzgara al presidente Carlos Andrés Pérez y lo encontrara culpable de malversar fondos.¹⁹ En 1999 la Corte fue llamada a decidir

18 En 1977, un estudio de opinión mostró que el 47% de la población pensaba que los tribunales de justicia no protegerían sus derechos si se peleara con alguien poderoso. En 1984 esa proporción había subido al 75% (Pérez Perdomo, 1985b, 72). En un estudio reciente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, 1998), el Poder Judicial es la institución que aparece en el último lugar en la confianza de la población. Sólo el 0.8% de la población señaló que confiaba en él. El 95% respondió que el sistema judicial favorece más a los ricos. El 60% señaló que la corrupción es el principal problema para mejorar la justicia en Venezuela.

19 El presidente Pérez ordenó el cambio de 250 millones de bolívares (aproximadamente 17 millones de dólares) a tasa de cambio preferencial un día antes de eliminar la tasa preferencial de cambio. La investigación mostró que había usado una importante cantidad de dólares en enviar policías venezolanos a Nicaragua para proteger a la recién electa presidenta Chamorro. El fiscal general lo acusó por peculado y malversación. La Corte acogió en una larga decisión dividida la calificación de malversación. Con posterioridad, el Tribunal Superior de Salvaguarda abrió otro procedimiento por enriquecimiento ilícito, porque la notoria amante del presidente Pérez llevaba en Nueva York un estilo de vida muy superior al permitido por sus medios (y los del presidente). Este segundo juicio se intentó mucho más tarde y se paralizó por distintos motivos procesales (entre ellos la elección del presidente Pérez como senador en 1998). Lo que revela este

si el recién electo presidente Chávez podía convocar a una asamblea constituyente, vía que la Constitución de 1961 no había previsto para su reforma. En una serie de resoluciones la Corte decidió favorablemente a la convocatoria de la asamblea y luego obligó a Chávez a cambiar los términos de su llamado original. Cuando la Asamblea Nacional Constituyente declaró en reorganización al Poder Judicial el 18 de agosto de 1999 y designó una Comisión de Emergencia Judicial de 9 miembros para intervenirlo (uno de los miembros debía ser un magistrado de la Corte Suprema, designado por ésta), la Corte decidió el 23 del mismo mes que tal comisión no excedía los poderes de la Asamblea Constituyente y que colaboraría con dicha comisión. La presidenta de la Corte fue puesta en minoría y decidió renunciar señalando que la Corte “había cometido suicidio para no ser asesinada”. Posteriormente la Corte decidió que el carácter de la Asamblea Constituyente hacía que sus actos no pudieran ser revisados por inconstitucionales.

En resumen, la Corte reguló el cambio político y permitió una transición política pacífica, tal vez interpretando flexiblemente los términos de la Constitución de 1961 y evitando entrar en conflicto con la Asamblea Nacional Constituyente. El cambio ha sido igualmente democrático, pues en 1999 la población se expresó tres veces en elecciones nacionales: en referéndum para decidir si se convocabía a una asamblea constituyente, en elecciones para elegirla y en referéndum para aprobar la Constitución.

La Constitución aprobada en diciembre de 1999 elimina al Consejo de la Judicatura, que, como hemos visto, fue el centro del clientelismo político para el sistema judicial. La nueva Constitución da a la Corte —que pasa a llamarse Tribunal Supremo— los poderes de administración del sistema judicial y evaluación y sanción de los jueces que antes tenía el Consejo de la Judicatura. El Tribunal Supremo tiene una nueva estructura en buena medida preparada por estudios que la Corte había realizado

caso es que la acusación más grave nunca fue decidida y la condena se produce por un acto que podría considerarse políticamente desacertado, pero que tal vez no ha debido dar motivo a un proceso judicial. Más que los hechos mismos, lo que parece haber condenado al presidente Pérez fueron su enorme impopularidad y la percepción de que el sistema necesitaba ser relegitimado. En la teoría corriente sobre la corrupción (Klitgaard, 1984), bastante difundida en Venezuela en la época, se señala que el castigo de un pez gordo es muy importante para que la población crea que la lucha contra la corrupción va en serio.

o comisionado en los años inmediatamente anteriores. Entre estos cambios está la creación de una Sala Constitucional, que tiene atribuciones similares a los tribunales constitucionales de otros países, con poderes muy considerables para controlar la constitucionalidad de las acciones del Congreso y del presidente. La Constitución prevé un sistema relativamente complejo de selección de magistrados que debe ser regulada por la Asamblea Nacional (que sustituyó al Congreso). En diciembre de 1999 la Asamblea Constituyente designó los magistrados provisionalmente y seleccionó a juristas prestigiosos y considerablemente independientes. Como ya hemos señalado, todo esto ocurre en el contexto de una reforma judicial que está avanzando y una transformación política cuyos resultados no están nada claros.

¿Podría decirse que los cambios permiten prever la consolidación de una democracia más moderna, más participativa, y más respetuosa de las reglas fundamentales del Estado de derecho? Por supuesto, es demasiado pronto para saberlo. La Constitución también acrece los poderes del presidente, disminuye los del Congreso, y permite a los militares una mayor participación política. Los partidos políticos prácticamente han desaparecido y por el momento lo que tenemos es un líder que se光icia de comunicarse directamente con el pueblo. Quienes expresan desacuerdo no son reprimidos, pero son descalificados como solidarios de los corruptos, cuando no simplemente como corruptos. El sistema político que parece emerger no se anuncia como una democracia liberal y no sabemos cuán independientes del poder político resultarán el Tribunal Supremo y las cabezas del poder moral (contralor general, fiscal general y defensor del pueblo) que gozan de entera autonomía del poder político conforme al texto constitucional. Las ciencias sociales, como el búho de Minerva en palabras de Hegel, sólo emprenden vuelo al atardecer.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABOUHAMAD HOBAICA, Chibly (1977): *Nuevo enfoque del derecho de familia*, Caracas, Sucre.
- ACEDO MACHADO, Clementina (1987): “Necesidades jurídicas y acceso a la justicia de un nuevo sector: beneficiarios del seguro social”, en PÉREZ PERDOMO, R. (coord.), *Justicia y pobreza en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila.

- ÁLVAREZ, Ángel (coord.) (1996): *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- BAPTISTA, Asdrúbal (1989): “Tiempos de mengua. Los años finales de una estructura económica”, en FUNDACIÓN EUGENIO MENDOZA, *Venezuela contemporánea 1974-1989*, Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.
- (1997): *Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta*, Caracas, Ediciones IESA.
- (1999): *Venezuela: Constitution and Economic Order*, conferencia en la Universidad de Cambridge el 3 de diciembre.
- BOLÍVAR, Teolinda y BALDÓ, J. (comps.) (1996): *La cuestión de los barrios*, Caracas, Monte Ávila.
- BORREGO, Carmelo y ROSALES, E. (1992): *Drogas y justicia penal. Interpretación jurídica y realidad judicial*, Caracas, Livrosca.
- BREWER CARÍAS, Allan Randolph (1975): *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos.
- (1982): “La urbanización en Venezuela y la ausencia de derecho urbanístico”, en INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO, *Derecho urbanístico*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- BRICEÑO-LEÓN, R. et al. (1996): “La cultura emergente de la violencia en Caracas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 3, núms. 2 y 3.
- y PÉREZ PERDOMO, R. (1999): *Morir en Caracas. Violencia, criminalidad y policías*, sometido a publicación.
- BRITO GONZÁLEZ, José (1978): “Consideraciones acerca de la idea y concreción del Consejo de la Judicatura en el marco del Estado contemporáneo”, *Politeia*, Caracas, núm. 7.
- CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina (1982): “La responsabilidad de los jueces en Venezuela”, en varios autores, *El derecho venezolano en 1982*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- CALDERA, Rafael (1939): *Derecho del trabajo*, Caracas (2a. ed. 1960).
- CAMACHO, Óscar Olinto y TARHAN, A. (1991): *Alquiler y propiedad en barrios de Caracas*, Ottawa-Caracas, International Development Research Centre-Universidad Central de Venezuela.

- CAPRILES, Ruth (1991): “La corrupción al servicio de un proyecto político económico”, en PÉREZ PERDOMO, R. y CAPRILES, R. (comps.): *Corrupción y control. Una perspectiva comparada*, Caracas, Ediciones IESA.
- (1996): “La ética pública de la democracia venezolana”, en SORIANO, G. y NIJAIM, H. (eds): *Lo público y lo privado. Redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo.
- CAROTHERS, Thomas (1998): “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2.
- CARRERA DAMAS, Germán (1980): *Una nación llamada Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- COMBELLAS, Ricardo (1979): “El concepto de Estado social de derecho y la Constitución venezolana de 1961”, *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- (1992): “La reforma constitucional en Venezuela: retrospectiva de una experiencia frustrada”, en COMBELLAS, R. (coord.), *Venezuela: crisis política y reforma constitucional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- CORNIELES, Cristóbal *et al.* (1996): *La Convención de los Derechos del Niño y los pensamientos de estudio de derecho en Venezuela*, Caracas, UNICEF.
- DAHL, Robert (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- DUCE, Mauricio y PÉREZ PERDOMO, R. (2000): “Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina”, sometido a publicación.
- ELY, John Hart (1980): *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press.
- FÁUNDEZ LEDESMA, Héctor y CORNIELES, C. (1994): *Violación de derechos humanos e impunidad. El caso de Venezuela*, Caracas, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello (informe de investigación no publicado).
- FERNÁNDEZ, Eusebio (1997): “Hacia un concepto restringido de Estado de derecho”, *Sistema*, Madrid, núm. 138.

- FRIEDMAN, Lawrence M. (1975): *The Legal System. A Social Science Perspective*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- (1997): “The Concept of Legal Culture: A Reply”, en NELKEN, D. (ed), *Comparing Legal Cultures*, Aldershot, Dartmouth.
- FUENMAYOR, José Andrés (1997): “Antecedentes históricos del Código de Procedimiento Civil de 1987”, en FUENMAYOR, J. A. et al., *Jornadas de Derecho Procesal Civil*, Valencia, Vadell Hermanos Editores.
- FUNDACIÓN DE LA VIVIENDA POPULAR (1991): *Tenencia de la tierra en los barrios: regularización*, Caracas, Fundación de la Vivienda Popular.
- GABALDÓN, Arnoldo y OBERTO, L. E. (1985): *La reforma parlamentaria. Necesidades y alternativas de modernización de la acción legislativa*, Caracas, Congreso de la República.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1986): “El Estado de derecho y los tribunales constitucionales”, en GARCÍA-PELAYO, M. et al., *El tribunal de garantías constitucionales en debate*, Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.
- GARRIDO ROVIRA, Juan (1988): *Ordenación urbanística*, Caracas (sin indicación de editor).
- HELD, David (1987): *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- HERNÁNDEZ, Tosca (1977): *La ideologización del delito y de la pena*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis (1950): *Tratado de derecho penal*, Buenos Aires, Losada.
- KARL, Terry (1986): “Petroleum and Political pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, en O’DONNELL, G. et al., *Transitions from Authoritarian Rule/Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- KARST, Kenneth (1973): *The Evolution of Law in the Barrios of Caracas*, Los Angeles, University of California Press.
- KLITGAARD, Robert (1994): *Controlando la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana.
- KORNBLITH, Miriam (1996): *Venezuela en los 90. Las crisis de la democracia*, Caracas, Universidad Central de Venezuela y Ediciones IESA.
- LATIN LAWYER (1999): *Latin Lawyer. A Who’s Who of Latin American Law Firms*, Londres, Law Business Research Ltd.

- LEPERVANCHE PARPACÉN, René (1965): *El Poder Judicial ante la opinión pública*, Caracas, Bolsa de Comercio.
- LEVINE, Daniel (1973): *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.
- (1978): “Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics”, en LINZ, J. y STEPAN, A. (eds), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MACHADO DE ACEDO, Clemy (1981): “La industria de la construcción entre 1944 y 1959”, en MACHADO DE ACEDO, C. et al., *Estado y grupos económicos en Venezuela*, Caracas, Editorial Ateneo de Caracas.
- MARTZ, John y MYERS, D. (eds.) (1977): *Venezuela: The Democratic Experience*, Nueva York, Praeger.
- MOLINA GALICIA, René (1996): “Perspectiva y prospectiva de la reforma procesal venezolana”, en INSTITUTO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DEL ESTADO LARA, *Derecho procesal civil. El Código de Procedimiento Civil diez años después*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- MORAIS DE GUERRERO, María et al. (1994): “Conociendo un programa: Los jueces penales itinerantes”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, núm. 93.
- NAIM, Moisés (1988): “Viejas costumbres y nuevas realidades en la gerencia venezolana”, en NAIM, M. (dir.), *Las empresas venezolanas: su gerencia*, Caracas, Ediciones IESA.
- y PIÑANGO, R. (1987): “El caso Venezuela: una ilusión de armonía”, en NAIM, M. y PIÑANGO, R. (comps.), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, Ediciones IESA.
- NJAIM, Humberto (1993): “La reforma constitucional”, en COMBELLAS, R. (coord.), *Venezuela: crisis política y reforma constitucional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- (1995): *La corrupción, un problema de Estado*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- (1996): “La seguridad jurídica en el contexto político venezolano”, en BOZA, M. E. y PÉREZ PERDOMO, R. (comps.), *Seguridad jurídica y competitividad*, Caracas, Ediciones IESA.

- (1997): “Estado y partidos ante el desafío de la sociedad civil”, en SORIANO DE GARCÍA-PELAYO, G. y NIÁIM, H. (eds.), *Vigencia hoy de Estado y sociedad*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo.
- y PÉREZ PERDOMO, R. (1995): “La función legislativa en Venezuela. Análisis y proposiciones”, *La reforma parlamentaria para la Venezuela del siglo XXI*, Caracas, Fundación Konrad Adenauer y COPRE.
- NAVARRO, Juan Carlos y PÉREZ PERDOMO, R. (1991): “Seguridad personal: percepciones y realidades”, en NAVARRO, J. C. y PÉREZ PERDOMO, R. (comps.), *Seguridad personal, un asalto al tema*, Caracas, Ediciones IESA.
- OBERTO, Luis Enrique (1995): “La modernización del Parlamento y la reforma del Estado”, *La reforma parlamentaria para la Venezuela del siglo XXI*, Caracas, Fundación Konrad Adenauer y COPRE.
- OJEDA, William (1995): *¿Cuánto vale un juez?*, Valencia, Badell Hermanos Editores.
- OROPEZA, Ángel (1986): *La nueva Constitución venezolana de 1961*, Caracas, Academia Nacional de la Historia.
- “Pacto de Punto Fijo” (1958): reproducido en *Documentos que hicieron historia. Siglo y medio de vida republicana 1810-1961*, Caracas, Presidencia de la República, t. II.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (1981): *Los abogados en Venezuela. Estudio de una élite intelectual y política 1780-1980*, Caracas, Monte Ávila.
- (1984): “La investigación jurídica en Venezuela contemporánea”, en VESSURI, H. (ed.): *Ciencia académica en la Venezuela moderna. Historia reciente y perspectivas de las disciplinas jurídicas*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica.
- (1985a): “La producción de los investigadores de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela”, *Archivos Latinoamericanos de Metodología y Filosofía del Derecho*, Valencia, núm. 2.
- (1985b): “La administración de justicia en Venezuela: evaluación y alternativas”, *Revista de Derecho Privado*, Caracas, 2-4.
- (coord.) (1987): *Justicia y pobreza en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila.
- (1990): “La organización del Estado en el siglo XIX (1830-1999)”, *Politeia*, Caracas, núm. 14.

- (1991): “Corrupción y ambiente de los negocios en Venezuela”, en PÉREZ PERDOMO, R. y CAPRILES, R. (comps.): *Corrupción y control: una perspectiva comparada*, Caracas, Ediciones IESA.
- (1995): *Políticas judiciales en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA.
- (1996a): “Seguridad jurídica y competitividad: coordenadas para una investigación”, en BOZA, M. E. y PÉREZ PERDOMO, R. (comps.), *Seguridad jurídica y competitividad*, Caracas, Ediciones IESA.
- (1996b): “De la justicia y otros demonios”, en BOZA, M. E. y PÉREZ PERDOMO, R. (comps.), *Seguridad jurídica y competitividad*, Caracas, Ediciones IESA.
- (1996c): “Corrupción: la difícil relación entre política y derecho”, *Politeia*, Caracas, núm. 19.
- (1996d): “Juiz e justiça. Imagens venezuelanas”, en ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (org.), *Justiça: Promessa e realidade*, Rio de Janeiro, Nova Frontera.
- (1998): “El Código Orgánico Procesal Penal y el funcionamiento de la administración de justicia”, *Capítulo Criminológico*, Maracaibo, vol. 26, núm. 1.
- (1999): *Requiem para Fomento*, Caracas, Ediciones IESA.
- (2000): “Oil Lawyers and the Globalization of Venezuelan Oil Industry”, en APPELBAUM, R. et al. (eds.): *Rules and Networks: The Legal Culture of Global Business Transactions* (en prensa).
- y BOLÍVAR, T. (1996): “Legal Pluralism in Caracas, Venezuela”, en FERNANDEZ, E. y VARLEY, A., *Illegal Cities*, Londres, Zed Books
- et al. (1997): “Magnitud de la violencia delictiva en Venezuela”, *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, Maracaibo, vol. 6, núm. 1.
- y NIKKEN, P. (1978): *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*, Caracas, Fondo de Cultura Económica-Universidad Central de Venezuela.
- y ROSALES, E. (1999): “La violencia en el espacio carcelario venezolano”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Madrid, 2a. época, núm. 3.
- PISARELLO, Gerardo (1998): “Por un concepto exigente de Estado de derecho”, *Sistema*, Madrid, núm. 144.

- PLANCHART, Gustavo *et al.* (1985): *Evolución de la restricción de la garantía económica de 1960 a 1985*, Caracas, Cámara de Comercio.
- PLAZA DE PALACIOS, Elena (1985): *José Gil Fortoul*, Caracas, Congreso de la República.
- (1996): *La tragedia de una amarga convicción*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- PRINCE DE KEW, Carmen (1990): *Reforma parcial del Código Civil. Análisis de una política pública*, Caracas, Universidad Simón Bolívar y Congreso de la República.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1998): *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*, Caracas, Nueva Sociedad.
- QUINTERO, Mariolga (1988): *Justicia y realidad*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- RANGEL, José Vicente (1985): *El poder de juzgar en Venezuela. Jueces, moral y democracia*, Caracas, Ediciones Centauro.
- RAY, Talton (1969): *The Politics of the Barrios of Venezuela*, Berkeley, University of California Press.
- REISSMAN, W. Michael (1979): *Folded lies. Bribery, Crusades and Reforms*, Nueva York, Free Press.
- RENGEL ROMBERG, Arístides (1996): “Los diez años del nuevo Código de Procedimiento Civil y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, en INSTITUTO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DEL ESTADO LARA, *Derecho procesal civil. El Código de Procedimiento Civil diez años después*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- REY, Juan Carlos (1980): *Problemas sociopolíticos de América Latina*, Caracas, Editorial Ateneo.
- (1991): “La democracia venezolana y la crisis del sistema político de conciliación”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74.
- REYNA DE ROCHE, Carmen Luisa (1991): *Patria potestad y matricentrismo en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- ROCHE, Carmen L. y SAN JUAN, M. (1993): “Papel del derecho en los conflictos entre padres después de la separación o el divorcio. Efectos de la reforma del Código Civil Venezolano de 1982”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, núm. 88.

RODRÍGUEZ CORRO, Gonzalo (1984): “Reforma de la administración de justicia. Breve análisis de la experiencia venezolana a raíz de la creación del Consejo de la Judicatura”, *La administración de justicia en América Latina*, Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.

ROSSELL SEHEM, Jorge (s. f.): *Arancel judicial y delito*, ponencia en las Primeras Jornadas sobre la Responsabilidad Profesional del Abogado, Barquisimeto.

SÁNCHEZ, Magaly (1974): “Estructura social y política de la vivienda en los barrios de Caracas”, en CASTELLS, M. (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, SIAP.

SAN JUAN, Miriam (1991): *Familia, potestades parentales y sistema jurídico*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

SANTANA MUJICA (1971): *Costo del proceso*, Caracas, La Torre.

SILVA MICHELENA, José A. (1970): *Crisis de la democracia*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

SORIANO DE GARCÍA-PELAYO, Graciela (1996): *El personalismo político hispanoamericano del siglo XIX*, Caracas, Monte Ávila.

STROZZI, Susana (1986): *Julio C. Salas*, Caracas, Fondo Editorial Lola Fuenmayor.

SUÁREZ, María M. et al. (eds.) (1983): *Cambio social y urbanización en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila.

TORREALBA, Ricardo (1983): “La migración rural-urbana y los cambios en la estructura del empleo: el caso venezolano”, en SUÁREZ, M. M. et al., *Cambio social y urbanización en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila.

TORRES ARENDS, Irene (1997): *Educación jurídica y razonamiento*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA-INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS (1971): *Parlamentos bicamerales*, Caracas, Ediciones del Congreso de la República.

VAN GRONINGEN, Karin (1980): *Desigualdad social y aplicación de la ley penal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

WEINGAST, Barry (1995): “The Political Foundations of Democracy and Rule of Law”, *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2.

ZAKARIA, Fareed (1995): “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6.