

LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN VENEZUELA: EL AUTORITARISMO CONSTITUCIONAL Y LA CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL PODER

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los problemas de la concentración del poder y el autoritarismo constitucional*. III. *Los problemas de la centralización del poder y la ausencia efectiva de participación política*. IV. *Apreciación final*.

I. INTRODUCCIÓN

En estos tiempos de comienzos del siglo XXI, y con mayor razón debido a los vientos autoritarios que comienzan a soplar en el Continente Americano, tenemos que comenzar por reafirmar terminantemente que la democracia como régimen político sólo puede funcionar en un sistema constitucional en el cual se tome efectivamente en cuenta, con todas sus consecuencias políticas, la clásica y clara advertencia que décadas antes de la Revolución francesa había legado al mundo, Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu: “Es una experiencia eterna —decía— que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; y lo hace hasta que encuentra límites... Para que no se pueda abusar del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder”.¹

Décadas después, además, este postulado sobre la división del poder público comenzó a ser una premisa ineludible de la democracia como régimen político.

En efecto, si bien la democracia es esencialmente un sistema político que tiene por objeto asegurar el gobierno del pueblo, titular de la soberanía, sea en forma indirecta a través de representantes, o bien, mediante

¹ *De l'Esprit des Lois*, París, G. Tunc, 1949, vol. I, libro XI, capítulo IV, pp. 162 y 163.

instrumentos para su ejercicio directo; para que ello pueda ocurrir, tiene que estar montada sobre un sistema político constitucional que, en todo caso y por sobre todo, impida el abuso de quienes ejercen el poder estatal. Es decir, para que pueda existir y funcionar efectivamente, la democracia requiere de un marco constitucional que establezca y permita el control del poder, que es su límite esencial, y donde el poder, mediante su división y distribución, pueda frenar al poder, de manera que los diversos poderes del Estado puedan limitarse mutuamente. Ello, como garantía esencial de todos los valores de la propia democracia, como el respeto a la voluntad popular, la vigencia de los derechos humanos, el pluralismo político, la alternabilidad republicana o el Estado de derecho.

Precisamente por ello, en ese instrumento internacional excepcionalísimo como es la *Carta Democrática Interamericana* adoptada en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en Lima, el 11 de septiembre de 2001, se enumeraron en su artículo 3o., como elementos esenciales de la democracia representativa, además del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, además del acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, además de la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; y además del régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la necesaria existencia —dice— de “la separación e independencia de los poderes públicos”. Además, la misma *Carta* definió en su artículo 4o., como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, y el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Además, se declaró que son igualmente fundamentales para la democracia la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad. La democracia, por tanto, es mucho más que las solas elecciones y votaciones.

Ahora bien, entre todos esos elementos y componentes esenciales de la democracia, sin duda, el que se refiere a la separación e independencia de los poderes públicos es precisamente el que en nuestro criterio apunta

a asegurar la efectiva gobernabilidad de un verdadero régimen democrático, para que, incluso, los otros factores puedan ser realidad.²

No olvidemos que en nuestros países, desde hace mucho tiempo y con todos los altos y bajos de su efectividad, tenemos instituciones que buscan asegurar el respeto a los derechos humanos, la sujeción del poder al derecho, elecciones más o menos regulares y libres y un régimen plural de partidos. Pero si nuestras democracias no terminan de arraigar, es porque nos ha faltado implantar efectivamente el último de los elementos mencionados, el de la efectiva “separación e independencia de los poderes”; es decir, el orden constitucional que debe existir en toda democracia para controlar y limitar el poder, y que hace posible la misma gobernabilidad de la democracia y, en particular, lograr una efectiva representación política; la posibilidad real de participación política del ciudadano; un buen gobierno que sea transparente y responsable, y la vigencia efectiva del Estado de derecho.

Porque sin control del poder no sólo la democracia no es gobernable, sino que no pueden tener efectiva vigencia todos los otros factores esenciales de la democracia antes mencionados, pues sólo controlando al poder es que puede haber elecciones completamente libres y justas, es decir, puede haber representatividad efectiva; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al poder es que puede haber efectiva participación democrática; sólo controlando al poder es que se puede asegurar una efectiva transparencia en su ejercicio, con exigencia de la rendición de cuentas por los gobernantes; sólo controlando el poder es que se puede asegurar un buen gobierno sometido al respeto de la Constitución y del Estado de derecho; sólo controlando el poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia; y sólo controlando al poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos.

Al contrario demasiada concentración y centralización del poder, si no hay controles efectivos sobre los gobernantes, y peor aún, si estos tienen o creen tener apoyo popular, conduce al autoritarismo y, en definitiva, a la tiranía. Esa es la historia de la humanidad durante el siglo pasado, que

2 Véase sobre la Carta Democrática Interamericana y la crisis de la democracia en Venezuela, Brewer-Carías, Allan R., *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Caracas, Ediciones El Nacional, 2002, pp. 137 y ss. Este libro puede consultarse en la página web: allanbrewerarias.com (publicaciones 2002).

nos ha mostrado precisamente a tiranos que usaron el voto de la mayoría para acceder al poder y desde allí aplicaron el autoritarismo para acabar con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por los derechos humanos.

Desde los inicios del constitucionalismo moderno, además, el principio quedó plasmado en la misma Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuando proclamó que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución” (artículo XVI). Sin embargo, a pesar de las dos centurias transcurridas, y particularmente en las últimas cinco décadas por los avances en la democracia, tanto el principio de la división o separación orgánica de poderes como manifestación de la distribución horizontal del Poder, como el principio de la distribución territorial o vertical del poder como signo de la descentralización política, han sido y continúan siendo los signos más arraigados, y no necesariamente desarrollados en la práctica, del constitucionalismo contemporáneo para garantizar la libertad y el gobierno democrático.

Si Venezuela sufre gravísimos problemas de la gobernabilidad democrática, que tienen su origen en la forma como se estableció el sistema de gobierno en la Constitución de 1999, ello es así, precisamente por las fallas fundamentales del sistema adoptado para la separación orgánica de poderes, que permite su concentración en el Poder Ejecutivo en relación con la Asamblea Nacional, y en ésta en relación con los otros poderes públicos; y del sistema federal de distribución territorial del poder que, al contrario de la proclamación de que corresponde a un “Estado federal descentralizado”, tiende a su centralización. Ello agravado por el hecho de que por primera vez en casi 200 años de historia constitucional, la Constitución eliminó el Senado, no sólo como Cámara Federal para balancear a la Cámara de representantes o diputados, sino como instrumento para garantizar la participación igualitaria de los Estados en la elaboración y control de las políticas nacionales. A partir de 2000, Venezuela pasó a ser un raro ejemplo de Federación sin cámara federal, igual como sucede en las Federaciones con territorios minúsculos.

En la Constitución, en efecto, si nos atenemos a las palabras del texto, supuestamente se habría regulado un sistema de gobierno democrático “participativo y protagónico” montado sobre los principios de la separación orgánica de poderes y de la distribución territorial del Poder Público mediante una Federación descentralizada; pero en realidad, utilizándose

una palabrería engañosa se diseñó un sistema de gobierno estructurado, al contrario, sobre la base de la concentración del poder público y de la centralización política del Estado, lo que afecta los otros elementos esenciales de la democracia y su gobernabilidad.

II. LOS PROBLEMAS DE LA CONCENTRACIÓN DEL PODER Y EL AUTORITARISMO CONSTITUCIONAL

Con motivo de la realización del referendo aprobatorio de la Constitución de 1999 que había sancionado la Asamblea Nacional Constituyente, el cual se efectuó el 15 de diciembre de 1999, en un documento que como miembro de dicha Asamblea elaboramos como plataforma explicativa y justificativa de las razones por las cuales propugnamos públicamente el “voto negativo” en el referendo para aprobar la Constitución, advertíamos que si la Constitución se aprobaba, en Venezuela íbamos a tender entonces un texto político que, si se analizaba en forma global, evidenciaba:

Un esquema institucional concebido para el autoritarismo derivado de la combinación del centralismo del Estado, el presidencialismo exacerbado, la democracia de partidos, la concentración de poder en la Asamblea y el militarismo, que constituye el elemento central diseñado para la organización del poder del Estado. En mi opinión —agregaba—, esto no era lo que se requería para el perfeccionamiento de la democracia; la cual al contrario, se debió basar en la descentralización del poder, en un presidencialismo controlado y moderado, en la participación política para balancear el poder del Estado y en la sujeción de la autoridad militar a la autoridad civil.³

Lamentablemente, nuestra advertencia de entonces se ha venido haciendo realidad, y con base en dicha Constitución, a partir de 1999, en Venezuela se ha venido instrumentando un supuesto sistema democrático “participativo y protagónico” pero basado en la concentración y centralización del poder, lo cual es una contradicción, con consecuencias de moledoras para la propia democracia.

Este proceso se inició, por lo demás, con el golpe de Estado perpetrado por la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1999, la cual sin

³ Documento del 30 de noviembre de 1999. Véase en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Caracas, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica, 1999, t. III, p. 339.

autoridad alguna, asaltó y concentró todo el poder del Estado violando la Constitución entonces vigente de 1961, lo que provocó no sólo resultados desastrosos que muchos no quisieron ver o entender, sino insólitas secuelas institucionales como la inacabada e inconclusa “transitoriedad constitucional” a que he estado sometido el país;⁴ y ello, lo más grave, con la anuencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia producto de aquella Asamblea, con lo que se han venido socavando los principios fundamentales del control democrático del poder.

Puede decirse, entonces, que la Constitución que produjo tal Asamblea Constituyente de 1999, configuró un marco institucional autoritario, que impide el desarrollo de la democracia misma. En contraste con esa situación y con la práctica constitucional de los últimos años, la Constitución que Venezuela requería para estos comienzos del siglo XXI, tenía que haber sido una que asegurara el perfeccionamiento de la democracia mediante el diseño y efectiva implementación del principio de la separación orgánica de poderes, como antídoto efectivo frente al autoritarismo; y ello, incluso, consolidando la separación de poderes más allá de los tres clásicos Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial que siempre han existido, haciendo partícipes efectivos del ejercicio del poder público con rango constitucional, a los clásicos órganos de control, como las contralorías generales, el Ministerio Público, los defensores del pueblo o de los derechos humanos y los órganos electorales.

Pero por más penta-separación orgánica de poderes que ahora se prevé en la Constitución (artículo 136, Legislativo, Ejecutivo, Judicial, ciudadano y electoral), para que ella fuera efectiva había que consolidar la independencia y autonomía entre los mismos, de manera de asegurar la limitación y control del poder. Lamentablemente, sin embargo, en su desarrollo, en el texto constitucional no se reafirmó efectivamente el principio de la autonomía e independencia el cual; sin embargo, si se “declaró”, y ante los anteriores fracasos de la representatividad y participación democráticas por los abusos de los partidos políticos, la configuración del texto constitucional no escapó de la tentación autoritaria. La Constitución de 1999, abrió así la vía hacia un autoritarismo constitucional que ahora se monta, precisamente, sobre el concepto de la concentración del poder,

⁴ Véase Brewer-Carías, Allan R., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 179 y ss.

lo que se agravó aún más al regularse al poder militar como poder no subordinado.

En efecto, a pesar de la antes mencionada flamante separación del poder público en cinco conjuntos de órganos del Estado que deberían ser autónomos e independientes entre sí —de eso se trata la separación de poderes—, en la Constitución se encuentra una absurda distorsión de dicha separación; y ello en varios sentidos: en *primer lugar*, en el otorgamiento a la Asamblea Nacional que como órgano político ejerce el Poder Legislativo y de control, no sólo del poder de nombrar sino de *remover* de sus cargos a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, al fiscal general de la república, al contralor general de la república, al defensor del pueblo y a los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículos 265, 279 y 296); en algunos casos, incluso, por simple mayoría de votos.

Simplemente, no puede hablarse de independencia de los poderes, sobre la cual descansa la propia separación y la posibilidad de control mutuo, cuando la existencia misma de los titulares de los órganos que ejercen los poderes del Estado se hacen depender de uno de ellos, el cual además es esencialmente de carácter político. Puede decirse, incluso, que el sólo hecho de la previsión en el texto constitucional de tal poder de remoción en manos de la Asamblea, hace nugatoria la independencia de los poderes al tener conciencia sus titulares, que pueden ser removidos cuando actúen con independencia.⁵ Baste, para constatarlo, recordar las reacciones que ha habido ante los signos de autonomía que algunos órganos del Estado han osado manifestar. Por ejemplo, la otrora flamante defensora del pueblo, y el otrora fiscal general de la República, que habían sido designados por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, por no apegarse a los dictados del poder, en 2000 fueron separados de sus cargos; y los magistrados del Tribunal Supremo que se atrevieron a votar sentencias donde se cuestionaba el poder, de inmediato comenzaron a ser investigados y algunos de ellos incluso removidos de sus cargos, como ocurrió con el primer vicepresidente del Tribunal Supremo en junio de 2004. En otros casos, la consecuencia que se ha producido por esa “de-

⁵ Véase el texto de la conferencia sobre “Democracia y control del poder” preparado para la toma de posesión del presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, mayo 2004, en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Consejo de Publicaciones/Universidad de Los Andes, Editorial Jurídica Venezolana, 2004. Este texto puede consultarse en la página web: allanbrewercarias.com (documentos 2004).

pendencia” fáctica, ha sido la abstención total de ejercer el control que la Constitución les atribuye, como ha sucedido con el contralor general de la República, cuya existencia misma es motivo de conjetura; y de las complacencias del defensor del pueblo con el poder, que han provocado que se le perciba, antes que como defensor de los ciudadanos frente al poder, como el defensor del poder frente a los ciudadanos.

Los efectos de esta dependencia han sido catastróficos en relación con el Poder Judicial, el cual fue intervenido por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, y continúa intervenido con la lamentable anuencia del propio Tribunal Supremo de Justicia el cual se ha negado a asumir el completo gobierno del Poder Judicial, permitiendo que conviva con él, una Comisión de Reorganización del Poder Judicial con poderes disciplinarios contrarios a la Constitución; a lo que se suma el control de la Asamblea Nacional sobre los magistrados del Tribunal Supremo, con la siempre “oportuna” advertencia de que pueden ser investigados y removidos.⁶

Debe señalarse, además, que las previsiones constitucionales que se establecieron para asegurar la autonomía de los señalados poderes del Estado, al establecerse sendos comités de postulaciones “integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad” para la selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, a fiscal general de la República, de contralor general de la República, de defensor del pueblo y de miembros (rectores) del Consejo Nacional Electoral, quedaron como letra muerta. Dichas previsiones constitucionales pretendían limitar el poder discrecional que el órgano legislativo había tenido siempre, con sus acuerdos político-partidistas, para designar dichos altos funcionarios. Pero ello no se logró, pues la práctica política y legislativa desarrollada por la propia Asamblea Nacional en los últimos años, órgano que constitucionalmente era el que debía ser limitado; en un evidente fraude a la Constitución provocó que dichos comités se con-

6 Véase Brewer-Carías, Allan R., *La progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)*; documento preparado para las XXX Jornadas J. M. Domínguez Escobar, sobre Administración de Justicia y Derechos Humanos, organizadas por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, con el copatrocino de las Universidades Central de Venezuela, Católica Andrés Bello y la Centro Occidental Lisandro Alvarado, a celebrarse en el Colegio de Abogados del Estado Lara, 5 al 8 de enero de 2005. El texto de este documento puede consultarse en la página web: allanbrewercarias.com (documentos 2004).

figuraran como unas comisiones parlamentarias ordinarias, integradas además de por diputados, los que por definición no podían integrar los Comités por no ser representantes de la “sociedad civil”, y algunas otras personas llamadas sus “representantes” escogidas por la propia Asamblea Nacional de “organizaciones no gubernamentales” estratégicamente seleccionadas (¿“organizaciones muy gubernamentales”?).⁷

Pero si la primacía de la Asamblea Nacional sobre los Poderes Judicial, ciudadano y electoral es el signo más característico de la ejecución de la Constitución en el último lustro, la distorsión de la separación de poderes también deriva de la primacía que a la vez tiene el Poder Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional. En efecto, en la Constitución de 1999, el presidencialismo se ha exacerbado, entre otros factores, en *primer lugar*, por la extensión del periodo presidencial a seis años; en *segundo lugar*, por la permisión de la reelección inmediata del presidente de la República (artículo 230), lo que atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un posible largo periodo de gobierno de hasta 12 años; en *tercer lugar*, por lo complicado del referendo revocatorio del mandato (artículo 72), que lo hace prácticamente inaplicable; y en *cuarto lugar*, por la no adopción del principio de la elección del presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, conservándose la elección por mayoría relativa (artículo 228), originando la posibilidad de gobiernos electos con una minoría de votos, lo que puede hacer al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea Nacional por el propio presidente de la República (artículo 236,22), aun cuando en casos excepcionales cuando se aprueben tres votos de censura parlamentaria contra el vicepresidente Ejecutivo (artículo 240); se exacerbó el presidencialismo que no encuentra siquiera contrapeso en un bicameralismo que se eliminó (el Senado fue eliminado en 1999) y que más bien se reforzó con otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de decretos-leyes y no sólo en materias económicas.

⁷ Véase Brewer-Carías, Allan R., *La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas*, ponencia elaborada para la el III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo sobre Participación Ciudadana y Administración (Homenaje al Rector José Luis Meilan), La Coruña, Pazo de Mariñan, 6-9 de octubre de 2004. El texto de este documento puede consultarse en la página web: allanbrewercarias.com (documentos 2004).

micas y financieras (artículo 203), lo que constituye un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal en la regulación de los derechos constitucionales. Lo cierto es que la legislación fundamental que se ha producido en los últimos cinco años está contenida en estos decretos-leyes dictados, incluso, sin que se hubiera respetado la exigencia constitucional de la consulta pública obligatoria requerida en la Constitución para los proyectos de ley.

La Constitución de 1999, también dentro de sus innovaciones, consagró un acentuado esquema militarista como no se conocía en la última centuria; que si se agrega al presidencialismo como forma de gobierno y a la concentración de poderes en la Asamblea Nacional, lo que muestra es la apertura hacia el autoritarismo como forma de gobierno. En la Constitución, en efecto se eliminó toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil; dándose, al contrario, una gran autonomía a la autoridad militar y a la fuerza armada, con la posibilidad incluso de intervenir sin límites en funciones civiles. Ello se evidencia, por ejemplo, tanto de la incorporación de algunas regulaciones como de la ausencia de las mismas: *primero*, se eliminó la tradicional prohibición que existía en el constitucionalismo histórico respecto del ejercicio simultáneo de la autoridad civil con la autoridad militar; *segundo*, se eliminó el control civil parlamentario en relación con la promoción de militares de altos rangos, y que había sido diseñado por los hacedores de la República a comienzos del siglo XIX. Esa promoción es ahora una atribución exclusiva de la Fuerza Armada; *tercero*, se eliminó la norma que establecía el carácter apolítico de la institución militar y su carácter no-deliberante, lo cual abrió el camino para que la fuerza armada delibere e intervenga en los asuntos que estén resolviendo los órganos del Estado; *cuarto*, se eliminó de la Constitución la obligación de la fuerza armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que antes estaba prevista expresamente; *quinto*, y más grave aún, se eliminó la obligación de la fuerza armada de obedecer la Constitución y leyes, cuya observancia debía estar siempre por encima de cualquier otra obligación, como lo establecía la Constitución anterior; *sexto*, por vez primera en la historia del país, se le concedió a los militares el derecho al voto, lo cual ha mostrado ser políticamente incompatible con el principio de obediencia; *séptimo*, la nueva Constitución estableció el privilegio de que el Tribunal Supremo de Justicia debe decidir si hay méritos para juzgar a los militares de alto rango de la fuerza armada, lo cual siempre ha-

bía sido un privilegio procesal reservado a altos funcionarios civiles, como el presidente de la República; *octavo*, se sujetó el uso de cualquier tipo de armas en el país a la autoridad de la fuerza armada, control éste que antes estaba atribuido a la administración civil; *noveno*, se estableció la posibilidad de poder atribuir a la fuerza armada funciones de policía administrativa; y finalmente, *décimo*, se adoptó el concepto de la doctrina de seguridad nacional, definida de forma total, global y omnicomprensiva, conforme a la cual, como había sido desarrollada en los regímenes militares de América latina en los setenta, casi todo lo que suceda en la nación concierne a la seguridad del Estado, aun el desarrollo económico y social.⁸

Todo esto ha dado origen a un esquema militar que es una novedad constitucional y ha venido conduciendo a una situación en la cual la fuerza armada se ha venido apoderando de la administración civil del Estado, tal y como efectivamente ha ocurrido en el último lustro. Todas estas disposiciones muestran un cuadro constitucional de militarismo verdaderamente único en nuestra historia política y constitucional, que no se encuentra ni siquiera en las Constituciones de los anteriores regímenes militares.

Con estos atentados al principio de la separación de poderes, Venezuela, con su nueva Constitución llena de contradicciones constitucionales (una Federación centralizada y sin Senado; un Poder Legislativo y una delegación legislativa ilimitada; y una penta división del Poder con una concentración inusitada del poder en el órgano político representativo), ha abierto el camino constitucionalizado al autoritarismo. La democracia, por tanto, con ese esquema constitucional difícilmente puede ser gobernable.

III. LOS PROBLEMAS DE LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER Y LA AUSENCIA EFECTIVA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Si al comienzo nos referimos a los vientos autoritarios que comenzaban a soplar en el continente y que pretenden justificar la constitucionali-

⁸ Véase sobre el militarismo en la Constitución de 1999, Brewer-Carías, Allan R., “Razones para el voto NO en el referéndum sobre la Constitución” (Documento de 30-11-1999), *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, cit., nota 3, t. III, p. 325 y ss.

zación de la concentración de poder del Estado; en materia de forma del Estado vinculado al ejercicio de la democracia y a la participación, puede decirse que más bien lo que ha comenzado a soplar es un vendaval, que pretende justificar la centralización del poder difundiendo un falaz discurso neoautoritario con el que supuestamente se pretendería sustituir la democracia representativa por una democracia participativa, como si se tratara además, de conceptos dicotómicos.

Ello, en realidad, contra lo que primero atenta es contra la propia posibilidad de la participación política que sólo puede hacerse realidad en un sistema estatal de descentralización del poder basado en la multiplicación de las autoridades locales;⁹ y que es contrario, precisamente, al esquema de Federación centralizada que la Constitución venezolana de 1999 ha estructurado como fácil instrumento del autoritarismo y como barrera a la posibilidad misma de participación política.¹⁰ Por ello, con motivo de la realización del referendo aprobatorio de la Constitución de 1999, en el mismo documento antes citado que como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente elaboramos para justificar las razones por las cuales propugnamos públicamente el “voto negativo” en el referendo para aprobar la Constitución, advertíamos que:

La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia era desmontar el centralismo de Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. La Asamblea Constituyente —agregábamos—, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no ha-

⁹ Véase nuestras propuestas para el reforzamiento de la descentralización de la federación y el desmantelamiento de su centralización en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, cit., nota 3, t. I, pp. 155 y ss.

¹⁰ Véase los estudios: “La opción entre democracia y autoritarismo (julio 2001)”, pp. 41-59; “Democratización, descentralización política y reforma del Estado (julio-octubre 2001)”, pp. 105-125; y “El municipio, la descentralización política y la democracia (octubre 2001)”, pp. 127-141, en Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América (con una biblio verbi grafía del autor)*, Caracas, núm. 2, Editorial Jurídica Universidad Católica Andrés Bello, 2001, colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Doctor Charles Brewer Maucó “Historia del Derecho en Venezuela”. Esos estudios pueden consultarse en la página web: allanbrewercarias.com (documentos 2001).

cerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.¹¹

Pero en cambio, y contradictoriamente, el texto constitucional de 1999 aparece plagado de la palabra participación y de la llamada “democracia participativa”, siendo esta última nada más que una parte de un discurso autoritario que, en realidad, no es la que podría permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos más allá del ejercicio del derecho al sufragio, como en cambio sólo la descentralización política y la municipalización pueden lograr.

En realidad, en ese discurso autoritario, la “democracia participativa”, de democracia sólo tiene el nombre, pero el mismo es hábilmente utilizado aprovechándose de los fracasos políticos que han experimentado muchas de nuestras anquilosadas democracias meramente representativas y de partidos. Estamos en presencia de un engañoso *slogan* propagandístico que oculta un feroz modelo de gobierno autoritario que creíamos superado en nuestro continente, y que comienza ahora a aparecer trajeado en ropa de camuflaje con pintas populares y de legalidad, apoyado incluso por las masas empobrecidas que reciben dádivas, pero sin generación de riqueza ni de empleo. Hay un neopopulismo rico o petrolero rampante en América Latina, que reparte para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza ni por supuesto alentar participación política alguna.

El discurso de la “democracia participativa”, sin duda, es atractivo; y con frecuencia los demócratas lo han utilizado para criticar el funcionamiento de nuestras democracias, con vistas a perfeccionarla; pero su uso político indiscriminado, la mayoría de las veces se hace sin que se sepa efectivamente de qué se trata y generalmente confundiendo indebidamente la democracia participativa con elementos de democracia directa. Otros en cambio, lo utilizan, pero con una engañosa y clara estrategia para acabar con la propia democracia como régimen político, paradójicamente alegando que hay que democratizarla aún más, explotando la popularidad de la noción originada en el malestar que ha derivado del ejercicio de la democracia representativa. Ésta ha provocado la descon-

¹¹ Documento del 30 de noviembre de 1999. Véase en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, cit., nota 3, t. III, p. 323.

fianza en los partidos políticos, que en lugar de intermediarios entre la sociedad y el Estado la verdad fue que mediatisaron la primera; y además, la desconfianza en el propio Estado, al haber estado controlado por aquéllos y tener sus estructuras e instituciones demasiado lejos del ciudadano.

En medio de esta confusión y de discursos tanto democráticos como autoritarios que al unísono claman por la “democracia participativa”, la cual además, por esencia es contraria al autoritarismo; para hablar de la misma tenemos que necesariamente comenzar por replantearnos los principios básicos de la propia democracia y poder situar entonces el concepto de participación política donde le corresponde, que es precisamente en el ámbito local.

Sin duda, los dos principios fundamentales de la democracia en el mundo contemporáneo siguen siendo la representación y la participación. La primera, la representación, sin duda, si a algo se contrapone es a la democracia directa: la dicotomía está aquí entre democracia representativa o indirecta y democracia directa. La segunda, la participación, a la vez, si a algo se contrapone no es a la representación, sino a la exclusión política. La dicotomía está aquí entre democracia participativa o de inclusión y democracia de exclusión o exclusionista. Esto es precisamente lo que no se tiene claro cuando se habla de democracia participativa, por ejemplo, desde las mismas trincheras democráticas queriendo en realidad referirse, sin saberlo, a los mecanismos de democracia directa; y es lo que se confunde deliberadamente desde las trincheras autoritarias, con la eliminación o minimización de la representatividad para establecer una supuesta relación directa entre el líder y las estructuras de poder que controla el pueblo, a través de los mecanismos institucionales del Estado dispuestos para hacer creer que se participa.

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, ésta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia.¹² Su sustitución es esencialmente imposible si de democracia se trata, sin perjuicio de que afortunadamente se haya venido enriqueciendo en las últimas décadas, precisamente con la introducción en nuestros sistemas políticos de mecanismos de democracia directa que la complementan, pero que jamás podrán sustituirla. No puede existir en el mundo contemporáneo una demo-

12 Véase nuestra propuesta sobre la regulación del principio democrático representativo y participativo en la Constitución de 1999 en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, cit., nota 3, t. I, pp. 183 y ss.

cracia que sea sólo refrendaria o de cabildos abiertos permanentes; sin embargo, hoy por hoy, en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos se han incorporado mecanismos de consultas populares y de asambleas de ciudadanos con el objeto de complementar la representatividad. Además, como es el caso de la Constitución de Venezuela, se han regulado todos los tipos imaginables de referendos: consultivos, aprobatorios, decisórios, abrogatorios, autorizatorios y revocatorios, al igual que las iniciativas populares. Ello sin duda ha contribuido a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad del pueblo; pero es claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos. El reto en este punto, para contribuir a la gobernabilidad de la democracia, es asegurar que dichos representantes sean realmente representativos de las sociedades y sus comunidades, y sean elegidos en sistemas de sufragio directo, universal y secreto donde impere el pluralismo político, y a través de procesos electorales transparentes que aseguren el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho.

Pero sin duda, más interés contemporáneo tiene el segundo principio básico de la democracia, que es el de la participación política, lo que como antes he señalado, no es otra cosa que un régimen democrático de inclusión política, donde el ciudadano sea parte de su comunidad política y contribuya a tomar las decisiones que le conciernen. Si, hay que repetirlo, participar es estar incluido, por lo que la dicotomía en este caso de la participación política es la exclusión política, que además conlleva la de orden social y económico. Lamentablemente, sin embargo, en la doctrina política democrática con demasiada frecuencia se han confundido los conceptos, y cuando se habla de democracia participativa se la confunde y se la reduce a los mecanismos de democracia directa: iniciativas legislativas, consultas populares, cabildos abiertos y referendos. Sin embargo, la democracia participativa es mucho más que eso; de manera que para asegurar la gobernabilidad de la democracia, tiene que hacerse realidad la participación política.

Participar, en efecto, en el lenguaje común, es ser parte de...; es pertenecer, incorporarse, contribuir, estar asociado o comprometerse a...; es tener un rol, tomar parte activa, estar envuelto o tener una mano en...; es en fin, asociarse, compartir o tener algo que ver con... La participación, por tanto, en el lenguaje político no es otra cosa que ser parte de una comunidad política, en la cual el individuo tiene un rol especí-

fico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones, y que no se puede agotar, por ejemplo, en el sólo ejercicio del derecho al sufragio (que sin duda es una forma mínima de participación); o en ser miembro de sociedades intermedias, aún las de carácter político como los partidos políticos; o en votar en referendos (que es otra forma mínima de participación).¹³

Participación política democrática, en realidad, es estar incluido en el proceso político y ser parte activa del mismo, sin mediatisaciones; es, en fin, poder tener acceso a la toma de decisiones públicas. Y ello, en ninguna sociedad democrática se ha logrado permanentemente con las solas elecciones, votaciones en referendos o consultas populares. Éstas son formas de participación, pero de carácter mínimo. Tampoco se logra con manifestaciones así sean multitudinarias, donde la gente desfila blandiendo banderitas, cantando consignas opositoras o alabando obediente y sumisamente a un líder. Eso no es participación política; eso no es más que manifestación política, que es otra cosa. Esa, la historia se ha encargado de enseñárnosla en todas sus facetas, incluyendo las propias de los autoritarismos fascistas. Incluso las manifestaciones pueden ser poco amistosas, de protesta, a veces furiosas y violentas. Pero lo que es cierto es que no se la puede confundir con participación política.

La democracia participativa, es decir, para que la democracia sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política; tiene que permitirle desarrollar incluso conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer en el orden social y político, por ejemplo, a una comunidad, a un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una ciudad, en fin, a un Estado.

Por ello, la verdad es que la democracia participativa no es nada nuevo; ha estado siempre, desde los mismos días de las evoluciones del siglo XIX, en la teoría y prácticas políticas. En muchos países hoy con democracias consolidadas, ha estado a veces imperceptiblemente pero muy arraigada, allí, en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en

¹³ Véase Brewer-Carías, Allan R., *La democracia municipal, la participación y el desarrollo local*; texto preparado para la Conferencia Inaugural del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 13-15 de octubre de 2004. El texto de este documento puede consultarse en la página web: allanbrewercarias.com (documentos 2004).

las asambleas locales, en los municipios, en las comunas; es decir, en la distribución territorial del poder. Lo que pasa es que no la hemos querido reconocer, e insistimos en confundirla con algunos instrumentos de democracia directa.

Por ello, el gran problema de la democracia contemporánea, y particularmente el problema de sus líderes y conductores, comenzando por los de los partidos políticos, es que a veces no entienden o mejor, no han querido entender qué es efectivamente participar en política, y dónde es que se puede realmente participar. Así, en el ámbito de los demócratas, éstos con gran frecuencia la reducen al ejercicio político de votar, de elegir o de ser miembro de partidos políticos, porque toda participación sin duda complica el control férreo que los partidos políticos centralizados han querido desarrollar respecto del proceso político.

No olvidemos que muchas democracias contemporáneas se las ha querido gobernar conforme al principio del centralismo democrático, que también sirvió, en su momento, a las democracias que en 1989 desaparecieron con la caída del muro de Berlín. Por otra parte, en el ámbito de los neoautoritarismos, donde con frecuencia se blande la bandera de una supuesta “democracia participativa” para rechazar la democracia representativa, en realidad no conciben otra forma de “participación” que no sea la que deriva de la relación directa líder-pueblo, signada por la ordenes y consignas del primero y la obediencia y sumisión del segundo. Eso, por supuesto, no es participación política; es un engaño y sustitución autocrática de la voluntad popular.

Por su parte, los líderes de los partidos políticos, con harta frecuencia han concebido la participación política como un monopolio de estos mismos, que por ello adquieren un supuesto derecho de mediatizar totalmente la voluntad popular, sustituyéndola y apoderándose de ella, y excluyendo de la vida política a quienes no son miembros de los mismos, quienes entonces no tienen posibilidad alguna de participar.

En las sociedades democráticas avanzadas, en cambio, la participación está en la corriente sanguínea de la propia democracia, y por ello, incluso quienes la ejercen y viven cotidianamente no le prestan atención, lo que hace que a veces no se la logre identificar. Así sucede en las europeas, que son democracias esencialmente inclusivas por descentralizadas. Sin embargo, a veces se piensa que ello es así naturalmente, cuando no es cierto, pues depende del grado de distribución territorial y de descentralización del poder.

En efecto, dejando aparte y sin sustituir al sufragio y a los instrumentos de democracia directa, la participación política como democracia de inclusión en la cual el ciudadano pueda tomar parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general, sólo puede tener lugar en los estamentos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

De ello resulta que el tema central que tiene que resolverse cuando se habla con propiedad de democracia participativa, es el de la determinación del nivel territorial que se requiere para la participación como cotidianeidad democrática, y la opción está entre el municipio desparramado en todos los rincones de un Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano; o el gran municipio urbano o rural, situado bien lejos del ciudadano, y que en definitiva no sirve para nada.

Lo cierto, en definitiva, es que en la mayoría de los llamados países desarrollados democráticos predomina la existencia de muchos municipios, y entre ellos, de municipios pequeños.¹⁴ En contraste, en América Latina, el municipio está demasiado lejos del ciudadano.¹⁵ En ambos

¹⁴ Por ejemplo, en Alemania, de sus 16,098 municipios, un 76% tiene menos de 5,000 habitantes; y en España, alrededor del 86% de sus más de 8,056 municipios, tienen menos de 5,000 habitantes, agrupando sólo el 16% de la población, y el 61% tiene menos de 1,000 habitantes. Debe destacarse además, ya que nos encontramos en Valladolid, como un ejemplo de lo que significa para un país tener territorialmente muchos pequeños municipios, el caso precisamente de esta Comunidad de Castilla y León, que alberga algo más de un cuarto del total de los municipios de España, con 2,248 municipios para 2,484,603 habitantes, de los cuales el 68.5 %, es decir, 1,540 municipios tienen menos de 500 habitantes. Véase en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Carles Pi i Sunyer d'Etudis Autonòmics y Locals, 1992, p. 27.

¹⁵ En Argentina, para 37 MM de habitantes, hay 1617 municipios con un promedio de población de 22,882 habitantes; en Bolivia, para 8 MM de habitantes, hay 312 municipios con un promedio de población de 25,642 habitantes; en Brasil, para 168 MM de habitantes, hay 5,581 municipios con un promedio de población de 30,102 habitantes; en Chile, para 15 MM de habitantes, hay 340 municipios con un promedio de población de 44,117 habitantes; en Colombia, para 42 MM de habitantes, hay 1.068 municipios con un promedio de población de 39,326 habitantes; en Cuba, para 11 MM de habitantes, hay 169 mu-

continentes los municipios fueron tributarios de los mismos postulados centrales que derivaron de la Revolución francesa, pero la enorme diferencia entre ellos fue que en Europa, desde comienzos del siglo XIX el municipio se ubicó en cuanta aldea, pueblo, villa y ciudad existía, bien cerca del ciudadano; y en cambio, en América Latina, el municipio colonial que traspasó las batallas de la Independencia, continuó como se lo había creado, ubicado en el nivel territorial de las antiguas provincias coloniales, en los cabildos metropolitanos, bien lejos del ciudadano. En los primeros, la participación política es tan cotidiana en las cosas pequeñas que es imperceptible; en los segundos, simplemente no hay participación alguna. Tienen un ámbito territorial tan alto y extraño al ciudadano, que hace que no sirva para nada. Si, que no sirva para nada: ni para gerenciar adecuadamente los intereses locales ni para servir de instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.

Volvemos a lo que planteábamos al inicio: el tema de la democracia participativa está indisolublemente ligado no a la democracia directa, sino a la descentralización política y a la municipalización, y la misma no se puede materializar con solo propuestas de incorporación al régimen democrático de instrumentos como los referendos o las consultas o las iniciativas populares. La democracia participativa no se agota ni se debe

nicipios con un promedio de población de 65,389 habitantes; en Ecuador, para 12 MM de habitantes, hay 1,079 municipios con un promedio de población de 11,121 habitantes; en El Salvador, para 6 MM de habitantes, hay 262 municipios con un promedio de población de 22,900 habitantes; en Guatemala, para 11 MM de habitantes, hay 324 municipios con un promedio de población de 33,950 habitantes; en Honduras, para 6 MM de habitantes, hay 293 municipios con un promedio de población de 20,478 habitantes; en México, para 97 MM de habitantes, hay 2,418 municipios con un promedio de población de 40,116 habitantes; en Nicaragua, para 5 MM de habitantes, hay 143 municipios con un promedio de población de 34,965 habitantes; en Paraguay, para 5 MM de habitantes, hay 212 municipios con un promedio de población de 23,585 habitantes; en Perú, para 25 MM de habitantes, hay 1808 municipios con un promedio de población de 13,827 habitantes; en República Dominicana, para 8 MM de habitantes, hay 90 municipios con un promedio de población de 88,889 habitantes; en Uruguay, para 3 MM de habitantes, hay 19 municipios con un promedio de población de 157,894 habitantes; y en Venezuela, para 24 MM de habitantes, hay 338 municipios con un promedio de población de 71,006 habitantes. Véase las referencias en Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 139 y ss.

confundir con la democracia directa, como suele suceder en muchos estudios sobre la democracia que propugnan su perfeccionamiento.¹⁶

La participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. Por ello, la participación política o la democracia participativa están íntimamente unidas al localismo y a la descentralización, y ésta, a la vez, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia. Por ello, no puede haber y nunca ha habido autoritarismos descentralizados que hayan podido permitir efectivamente la participación política, pues la centralización política del poder es de la esencia de los mismos.

La centralización política es la que en definitiva impide la participación. Ésta es sólo posible en sistemas de gobiernos donde el poder esté cerca del ciudadano; por lo que lo cierto es que no hay otra instancia en los Estados para que el ciudadano pueda participar, que no sea a nivel local; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa, que, insistimos, son otra cosa. Por ello es que el tema de la descentralización política, precisamente no tiene tanta notoriedad en los países europeos con democracias desarrolladas y consolidadas, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios urbanos y rurales.

De manera que sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no sólo sin descentralización político o territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales no puede haber participación política, sino que en definitiva no puede haber una democracia participativa; y la democracia por tanto, no es en definitiva gobernable. La descentralización es, por tanto, la base de la democracia participativa y a la vez, el impulso de la democratización y control del poder. El centralismo, en cambio es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos, y a la vez, el motivo del des prestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o refrendaría que se les implante.¹⁷

¹⁶ Véase por ejemplo, en Venezuela, el conjunto de estudios publicados en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1998.

¹⁷ Por ello, en la conferencia que dictamos en el XXV Congreso de la Organización Iberoamericana de Municipios, en Guadalajara, Jalisco, México, en 2001, decíamos que: “el debate contemporáneo en nuestros países por más democracia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige ha-

Cuando de democracia se trata, por tanto, no hay que temerle a la descentralización política. Lo cierto es que como hemos anotado anteriormente, no hay ni ha habido autorocracias descentralizados. Por ello, solo los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como a la participación democrática, incluyendo los autoritarismos que tradicionalmente han gobernado en América latina bajo el ropaje del “centralismo democrático” de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista.

No nos dejemos engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de “democracia participativa”, pero no para hacerla posible, sino para acabar con la aún deficiente democracia representativa que nos queda, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundimos los demócratas, al intentar dar respuesta a las exigencias políticas crecientes de participación democrática, con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter refrendario o de iniciativas o consultas populares, que no la agotan en absoluto.

En el caso de la democracia venezolana, como antes señalamos, la gran transformación política que debió haberse producido en el proceso constituyente de 1999 para perfeccionar la democracia,¹⁸ la cual aparen-

cerla más participativa y más representativa, para lo cual la única vía posible que existe es acercando el poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el poder en el territorio nacional”. Y agregaba además, que “cualquiera que sea la forma de descentralización política, se trata de proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos”. En definitiva, la propuesta política que entonces formulamos, y ahora insistimos en ratificar, “busca el diseño en nuestros países, de un nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica desparramar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar”. Véase la conferencia sobre “El municipio, la descentralización política y la democracia”, *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Madrid, Fundación Española de Municipios y Provincias, 2003, pp. 453 y ss. El texto de esta conferencia puede consultarse en la página web: allanbrewercarias.com (publicaciones 2003).

18 Véase lo que propusimos durante la discusión del Proyecto de Constitución en Brewer-Carías, Allan R., “Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: nuevo federalismo y nuevo municipalismo”, *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, cit., nota 3, t. I, pp. 155 a 170); y “El reforza-

temente había sido su principal motivación, por tanto, era sustituir efectivamente la forma estatal de la Federación centralizada que se había desarrollado durante el siglo pasado, por una Federación efectivamente descentralizada. A pesar de los esfuerzos que se hicieron, la reforma no pasó del nominalismo, de las palabras y de las declaraciones. Así, tanto el preámbulo como el artículo 4o. de la Constitución declaran lo que no es cierto que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado”. Agrega la norma, por supuesto, que ello es así “en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2o. de la Constitución de 1961 la cual, sin embargo, más modestamente se limitaba a declarar que “La República de Venezuela es un Estado federal” lo cual en términos políticos de distribución vertical del poder, tampoco era cierto.¹⁹ Ahora se ha agregado que la Federación supuestamente es “descentralizada” lo cual es contradicho por el propio texto de la Constitución, en cuyo articulado se centralizó aún más al Estado.²⁰

En todo caso, “los términos consagrados por la Constitución” son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del

miento de la forma federal del Estado venezolano en la nueva Constitución: nuevo federalismo y nuevo municipalismo”, ponencia presentada en *The International Conference on Federalism in an Era of Globalization*, Québec, octubre de 1999 (mimeo). El texto de este documento puede consultarse en la página web *allanbrewercarias.com* (documentos 1999).

¹⁹ Véase Brewer-Carías, Allan R., “Los problemas de la federación centralizada en Venezuela”, *Revista Ius et Praxis*, Lima, núm. 12, diciembre de 1988, pp. 49-96; y “Problemas de la Federación centralizada (a propósito de la elección directa de gobernadores)”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 85-131.

²⁰ Véase Brewer-Carías, Allan R., *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Venezolana, Caracas-San Cristóbal, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, núm. 7, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica 2001. El texto de este libro puede consultarse en la página web: *allanbrewercarias.com* (publicaciones/libros 2001). Véase además, Brewer-Carías, Allan R., *La Federación descentralizada en el marco de la centralización de la Federación en Venezuela. Situación y perspectivas de una contradicción constitucional*, ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Federalismo y Regionalismo, México, UNAM-Tribunal Supremo del Estado de Puebla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 12 al 14 de noviembre de 2003. El texto de este documento puede consultarse en la página web: *allanbrewercarias.com* (documentos 2003).

Estado y por tanto de la Federación; y la comparación entre unos y otros “términos” revela un mayor centralismo en el texto de 1999.

En la Constitución de 1999, en efecto y como antes se dijo, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961, a pesar de la constitucionalización parcial de aspectos que ya se habían establecido en las reformas legislativas de 1989 (Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público). Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación. Más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado, y con ello, el principio de igualdad institucional de los estados, estableciéndose por primera vez en la historia constitucional de Venezuela una Asamblea Nacional unicameral (artículo 186). Además se permitió la posibilidad de establecer limitaciones a la autonomía de los estados (artículo 62) y de los municipios (artículo 168) mediante ley nacional, lo que se configura como una negación, de principio, de la idea misma de descentralización política, la cual al contrario tiene que estar basada en el concepto de autonomía territorial garantizada en la propia Constitución. Se estableció además, un precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujetó a lo regulado en la legislación nacional; y una centralización tributaria que coloca a los Estados en una dependencia financiera más acentuada. Y en cuanto a los municipios, se incurrió en un excesivo uniformismo organizacional que impide su localización o lugarización.

La declaración sobre “Estado federal descentralizado” que se incorporó en la Constitución de 1999 para identificar la forma del Estado, por tanto, no significó realmente avance alguno, más bien retroceso al resultar agravados los principios de la Federación centralizada que se había consolidado durante el siglo XIX.

IV. APRECIACIÓN FINAL

Lo que es cierto es que para que exista una verdadera democracia no bastan las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de “democracia participativa y protagónica” o de descentralización del Estado; así como tampoco basta con establecer un sistema eleccionario que permita elegir mediante sufragio a los representantes populares.

Aparte de que el mismo, por supuesto, debe asegurar efectivamente la representatividad, el pluralismo político y el acceso al poder conforme a los postulados del Estado de derecho.

Para que exista una verdadera democracia es necesario e indispensable, que el marco constitucional en el cual se pretenda que funcione el régimen democrático, permita efectivamente el control efectivo del poder por el poder mismo, incluso por el poder soberano del pueblo. Es la única forma de garantizar la vigencia del Estado de derecho y el ejercicio real de los derechos humanos.

El control del Poder del Estado en una democracia sólo puede lograrse dividiendo, separando y distribuyendo del poder público, sea horizontalmente mediante la garantía de la autonomía e independencia de los diversos poderes del Estado, para evitar la concentración del poder; sea verticalmente, mediante su distribución o desparramamiento en el territorio del Estado, para evitar su centralización. La concentración del poder al igual que su centralización, por tanto, son estructuras estatales esencialmente antidemocráticas.

Allí radican, precisamente, los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela, la cual tiene su deformación en el propio constitucionalismo de 1999, el cual lamentablemente se estableció para permitir la concentración del poder, alentando el autoritarismo y evitando el control del mismo; y para permitir la centralización del poder, reforzando el mismo autoritarismo, y evitar la participación política efectiva a pesar de los mecanismos de democracia directa que se recogieron. Por ello, en Venezuela la gobernabilidad democrática sigue siendo tarea pendiente del constitucionalismo.