

El Federalismo en la Historia Política Venezolana

Dr. Allan Brewer Carías. Ex-Ministro de Estado para la Descentralización



La organización política que asumimos los venezolanos a partir de la década de 1945, interrumpida durante diez años de dictadura militar, está hoy en crisis. Es un sistema democrático, centralizado y de partidos, que se estructuró sobre dos pilares fundamentales:

El primero de estos pilares es nuestra democracia de partidos, por cuanto ellos asumieron el monopolio de la representatividad política. Sobre esta base fue configurado nuestro sistema electoral, que sólo en los últimos años se ha venido modificando. Sin embargo, los partidos políticos poseen un dominio tan férreo sobre dicho sistema que las reformas introducidas desde 1989 no han podido dar los resultados que se buscaban. Más aún, la orientación en este momento es volver atrás porque las reformas electorales no han funcionado. Pero no lo han hecho porque no se ha querido que funcionen. Ciertamente, se produjeron algunos cambios para que no pasara nada, ya que los partidos políticos detentan el monopolio de la representatividad y de la participación de la sociedad civil.

El segundo pilar de nuestro sistema político ha sido la organización centralista del Estado, bajo cuyo dominio el poder local fue minimizado hasta convertirlo en un poder prácticamente inexistente durante las primeras décadas de este ciclo histórico. Debemos recordar que el municipio de la Constitución venezolana de 1961, que estatuye un municipio casi ideal, sólo comenzó a tener alguna realidad en la vida cotidiana del país a partir de 1989. Todo ese lapso, incluyendo el correspondiente al de la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, corresponde a un período de transición del municipio anterior, construido en la autocracia, pero sin ninguna relación con la democracia.

De manera, entonces, que nuestro sistema político es un centralismo de Estado, cuya característica destacada ha sido la minimización del poder local en nombre de una democracia de partidos que eliminó materialmente todo vestigio de nuestra vida local del pasado. De esta situación resultaron perjudicados incluso los partidos políticos, ya que todo se debe resolver en la capital de la nación conforme al principio del «Centralismo Democrático» que rige en los partidos.

No debe olvidarse que hasta hace muy pocos años los presidentes de los concejos municipales eran designados en Caracas por las cúpulas partidistas. De esta forma, una combinación de «centralismo democrático» de partidos y centralismo de Estado

provocó un sistema político democrático y centralizado de partidos como el que hemos tenido desde 1945.

Por supuesto, no podemos olvidar que a este sistema debemos la instauración de la democracia en Venezuela a partir de 1958. Si no se nos hubiese impuesto «a juro» la democracia a los venezolanos, ésta no hubiese florecido en un país que, para ese momento, era el que menos tradición democrática tenía en América Latina. Hoy Venezuela es de los países con mayor tradición democrática gracias a ese centralismo democrático impuesto a partir de 1958.

Muy posiblemente, si en los primeros años del régimen democrático post-perezjimenista hubiese habido una gran descentralización del poder, tal vez el régimen no hubiera durado más de dos semanas en virtud de la crisis política desencadenada al inicio de la década de 1960. En todo caso, el sistema de democracia centralizada de partidos funcionó desde los años 40, y después de interregno dictatorial comenzó a consolidarse a partir de 1958. Sin embargo, a medida que la democracia se consolidaba en nuestro país, a la cual no estábamos acostumbrados, esos dos pilares sobre los que se constituyó el sistema, paradójicamente comenzaron a ser los conspiradores contra la propia democracia.

El Centralismo de Estado y la partidocracia comenzaron a conspirar contra los propios frutos que el régimen había dado, pretendiéndose, de esa manera, paralizar la historia. El liderazgo tradicional que ha conducido el sistema desde la década de 1940 no se percató de la propia realización que habían hecho en la estabilización de democracia, a la cual los venezolanos nos acostumbramos y quisimos ir más allá en el proceso de democratización de la sociedad: mayor participación, otro tipo de representatividad, etc. No obstante, quienes condujeron el proceso no pudieron o no quisieron percatarse de querer abrir los canales de participación y de buscar otros mecanismos de representación distintos a los partidos políticos.

La propia democracia planteó la exigencia de que el poder se desparramara por todo el país, pero eso no lo entendió el liderazgo tradicional por cuanto eso exige despartidización y descentralización del poder, y justamente todo el régimen de un Estado democrático centralizado de partidos es contrario a la descentralización y a la despartidización. Se ha querido mantener a la democracia centralizada contra la propia democracia, contra la vida local, contra el principio fundamental de la Constitución del libre desenvolvimiento de la personalidad.

Se ha querido seguir manejando la democracia sólo por los partidos políticos, vaciando de poder a las provincias, que no logran todavía asumirlo, y sustrayendo en definitiva a la población de los anhelos de participación, de libertad, de representatividad genuina, que sólo se desarrolla a nivel local o provincial siempre que el poder esté cerca del ciudadano. La participación en el poder nacional es sólo una ficción, no existe.

De allí la crisis política de los últimos años. Por eso afirmo que este es un momento que ya dura cerca de diez años con todos los signos evidentes de la crisis: abstención electoral progresiva, desencanto por los resultados del ejercicio del sufragio, protestas populares masivas como las del 27 y 28 de febrero de 1989, intentos de golpes de estado de 1992. Lo que está hoy en crisis es este sistema que aún tenemos. Hay una crisis de representatividad y, evidentemente, una crisis de participación. El ciudadano no logra encontrar dónde participar, y los intentos de participación que se desarrollan espontáneamente son rápidamente frenados y todavía no existe una representación real de la población.

Los venezolanos acabamos de elegir hace dos años un Congreso Nacional en el que nadie encuentra la legitimidad necesaria para continuar la política parlamentaria. Hay una pérdida de legitimidad del sistema político general.

Por ello, durante estos últimos años se ha venido imponiendo un conjunto de reformas, algunas que apuntan hacia la descentralización - elección de gobernadores, restauración de la figura del alcalde electo pero han sido reformas aisladas si se analizan en un contexto global, provocadas por crisis inmediatas.

En el año 1989 la democracia no hubiese sobrevivido si no se planteaba la elección directa de gobernadores y alcaldes. Fueron medidas tomadas a última hora, medidas de sobrevivencia para la propia democracia. Los partidos políticos no tuvieron más remedio que ir hacia esa reforma, pero la vieron inicialmente con mucho recelo porque no tenía control sobre lo que pudiera ocurrir.

A medida que ha pasado el tiempo estamos observando una reversión de esa actitud, por cuanto el liderazgo tradicional y los partidos políticos han empezado a tomar control sobre lo que antes no controlaban: la elección directa de gobernadores y alcaldes. Es muy posible que el cuadro político para este año sea el de candidatos a gobernadores y alcaldes clásicamente establecidos por las cúpulas partidistas. Esperamos que no, pero es muy posible que lo veamos y eso agravará la crisis política actual en vez de contribuir a solucionarla. En todo caso, los gobernadores y alcaldes electos son hijos del 27 de febrero de 1989, y esta fue la razón para que en ese año fuera indispensable establecer la elección directa de las autoridades provinciales y locales.

Este momento histórico de crisis es un momento de cambios profundos que está viviendo el país. Por eso es que todos sentimos la crisis y nadie sabe, ni puede saber, lo que va a pasar. Este es un proceso de cambios revolucionarios, querámoslo o no, reconozcámoslo o no. Hay un proceso de cambios que se está gestando y que va a implicar un inevitable cambio político en cualquier momento dentro de los próximos años.



Si el liderazgo tradicional no asume ese cambio democráticamente, el cambio lo van a provocar e imponer otros. Y este es el problema fundamental que tenemos por delante: el cambio, o es democrático o se impondrá por vías no democráticas. Por eso, el problema del país no es de reforma constitucional, ni se va a producir por vía constitucional en el Congreso de la República. Nadie cree en ninguna reforma constitucional que salga del actual Congreso Nacional. Existe la sensación de que si acaso el Congreso aprueba alguna reforma constitucional, nadie le dará ninguna importancia porque no es ese el cambio político que debe producirse.

Por este motivo, la Asamblea Constituyente es una alternativa que hay que seguir discutiendo como una salida posible a la crisis, para recomponer la clase política y no para llevar a cabo una reforma constitucional. El problema no es la Constitución, que sigue siendo excelente. La recomposición de la clase política busca la emergencia de un nuevo liderazgo y de un nuevo proyecto político democrático, que modifique el Estado centralizado de partidos por un Estado descentralizado y participativo, es decir, más democrático.

La Asamblea Constituyente se habrá de producir tarde o temprano; o la hacemos y la convocamos democráticamente o después de alguna manera nos la van a convocar, como ha pasado en la Historia. Y para entender este problema, el fin de un período en nuestra historia política que no podemos prorrogar más, lo importante es mirar hacia atrás porque no podremos entender el presente y el futuro de este país sin ver qué ha ocurrido en el pasado. En esto posee una importancia indudable el tema del federalismo y la descentralización, porque ese

tema nos ha acompañado siempre a través de toda la historia política de Venezuela.

1. Federalismo y Descentralización en la Historia Venezolana

Nuestra historia política se ha caracterizado por un proceso pendular, como ha sido normal en todos los países. En nuestro caso, ese movimiento pendular gira en torno a la distribución del poder, que va del centralismo a la descentralización. Este movimiento pendular también se puede constatar en casi todos los países del mundo y es una constante en la historia de la humanidad: desde las pequeñas ciudades-estado hasta los imperios de la Antigüedad, y desde las ciudades medievales hasta el surgimiento de los Estados modernos. En todas esas épocas el debate entre centralismo y descentralización ha estado presente, aunque se denominaba de otra forma.

En Venezuela siempre ha habido un conflicto que se soluciona políticamente entre fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas en la organización de los poderes del Estado. Si analizamos todo el período histórico venezolano desde la Independencia podremos identificar cuatro grandes ciclos históricos, que son los que, en definitiva, condicionaron la situación que hoy vivimos en el país. Estos cuatro grandes ciclos, de aproximadamente medio siglo de duración cada uno, son los siguientes:

- a) El Estado independiente y autónomo, desde la Independencia hasta la Federación en 1863.
- b) El Estado federal, de 1863 a 1901.
- c) El Estado autocrático centralizado, en donde el péndulo de la historia se desplazó hacia el centralismo. Va desde 1901 a 1945.
- d) El Estado democrático centralizado, desde 1945 hasta el presente y que está finalizando.

El péndulo ha comenzado a oscilar nuevamente hacia la descentralización por cuanto el Estado que hemos tenido desde principios de siglo ha sido un Estado centralizado. Lo único que cambiamos fue el régimen autocrático. Anteriormente se trataba de una autocracia personal; luego, de una autocracia de partidos. Pero siempre ha sido un sistema centralizado, de personas en la primera etapa y de partidos en la segunda.



1.1 El Ciclo del Estado Independiente y Autónomo

El Estado venezolano que se comienza a construir desde 1810 se forma sobre la base de la existencia de una organización política colonial en provincias. La provincia es la institución americana que se establece con base en el Derecho Castellano, pero que no existió en España sino hasta la Constitución de Cádiz en 1812 y que luego se comienza a implantar a partir de 1833. La provincia, por lo tanto es propia de América.

Las provincias que formaban lo que ahora es Venezuela, en contraste con todo lo que se dice del sistema colonial español que posiblemente tenía gran vigencia en los Virreinos de Nueva España, El Perú y Nueva Granada poseían un sistema de gobierno altamente descentralizado de organización política. Sin embargo, eran provincias lejanas, olvidadas y paupérrimas.

Recordemos que en 1777, cuando se crea la Capitanía General de Venezuela, su motivo radicó en que no había forma de llegar a esas provincias y, en consecuencia, eran difícilmente gobernables por Bogotá. Hubo que crear una Capitanía y es a partir de 1777 que empieza a haber cierta idea de un conjunto de provincias localizadas en esta parte de tierra firme, que luego desembocó en lo que hoy es Venezuela.

El origen del proceso de Independencia se ubicó en las provincias venezolanas y no en la Capitanía General. En cada una de esas antiguas provincias se dictaron Constituciones Provinciales en 1811 que establecían una forma de organización política con un alto grado de autonomía, incluso para declarar la Independencia como efectivamente lo hicieron.

Sin embargo, para agruparse en un Estado soberano y enfrentar la reacción española, ¿a cuáles precedentes podían recurrir los venezolanos en 1811? Una experiencia independentista de esa clase no tenía precedentes sino en Norteamérica, nuestros próceres no tuvieron sino dos esquemas políticos para comparar: el monárquico europeo y el republicano estadounidense. Por lo tanto, ¿a cuál sistema se podía recurrir si se estaba actuando contra una monarquía? No había otro modelo que el de los Estados Unidos, pero no por una simple copia de organización política como algunos historiadores opinan respecto al proceso seguido en América Latina; es que no había otra forma de hacer frente a la realidad concreta de siete provincias aisladas que no tenían entre sí nada en común. Ni siquiera tenían comunicación entre ellas.

Recuérdese cuál era el sistema para viajar desde Mérida a Caracas: llegar hasta Gibraltar, abordar allí un barco hasta Curacao y luego seguir hasta Caracas. La única forma de unir estas provincias era con un esquema político que se había inventado unas décadas antes en los Estados Unidos: la Federación. Este esquema no procedía del Constitucionalismo europeo. Fue un invento pragmático sobre la manera de unir unas provincias que, al igual que las del Norte americano, habían sido desunidas mucho más que las españolas pero que se parecían mucho a las nuestras porque no estábamos bajo la égida de un Virreinato directamente.

La mitad del país estaba sometida a la Audiencia de Santa Fe de Bogotá y la otra mitad a la Audiencia de Santo Domingo. Ni siquiera había unidad jurisdiccional en el país, de manera que la única forma alternativa que se tenía para la organización política nacional era el modelo federal. Por eso la Constitución de 1811 fue una Constitución Federal, y por eso el federalismo ha estado siempre presente en nuestra historia política a pesar de la oposición de El Libertador, quien decía que el

federalismo era la anarquía regularizada o, más bien, la ley que prescribe la obligación de disociarse y de arruinar al Estado con todos sus individuos.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos de El Libertador nunca las fuerzas centrípetas lograron controlar totalmente al país. Siempre hubo dentro de las provincias un poder centrífugo de gran importancia. Venezuela continuó siendo siempre un sistema federal, que se reflejó después de la muerte de Bolívar en la Constitución de 1830 cuando Páez asumió la conducción del Estado y el país se separó de la Gran Colombia.

El período que se enmarca entre los años de 1811 a 1830 es un período de construcción del Estado por una élite política, la élite de la Independencia, integrada por hombres entre los treinta y cuarenta años de edad. Este es un hecho sobre el que debemos comenzar a meditar, porque Venezuela no es un país que pueda seguir siendo conducido por personas de avanzada edad. Este es un país que tiene que estar en manos de personas cuyas edades oscilen entre los treinta y cuarenta años, como lo estuvo siempre durante sus cambios políticos.

Esa generación de la Independencia constituyó un proyecto político, que fue consolidar un nuevo Estado en donde no lo había, un Estado independiente, autónomo. Pero los frutos de la obra realizada, como ha sucedido en cada uno de los períodos de la historia venezolana, no fueron debidamente valorados por ellos. No se dieron cuenta de lo que había hecho y quisieron, todavía en 1860, seguir gobernando al país bajo los mismos esquemas de cuando se inició en 1830: nepotismo, cambios constantes, extensiones arbitradas de períodos, etc. No quisieron ceder el poder y para ello necesitaron aplastar a una nueva generación política emergente.

La incompreensión del propio liderazgo del momento provocó la ruptura del sistema, que ha sido una constante en nuestra historia. No se produjo un cambio pacífico, una evolución dentro del mismo sistema. Fue, por el contrario, una ruptura gravísima: cinco años de Guerra Federal. Y eso provocó el cambio total, porque la gente que asumió el poder en 1863 fue gente completamente nueva.

1.2 El Ciclo del Estado Federal

¿Quién sabía en 1855 quiénes eran Falcón, Zamora, Guzmán Blanco?. La gente que asumió el poder fue una nueva generación cuyas edades, nuevamente, estaban comprendidas entre los treinta y cuarenta años. Surgió un nuevo liderazgo, un nuevo proyecto político: triunfó la Federación.

Durante este segundo período de nuestra historia republicana se inició una disgregación federal extrema, que posiblemente no se correspondía con la realidad del país. Éramos un país pobre, paupérrimo y, por supuesto, debido a eso el país tuvo que vivir encerrado en sí mismo. No obstante, la Federación le abrió nuevos caminos al país en medio de esa pobreza extrema y por eso tuvo una gran importancia.

Algunas personas dicen hoy que el federalismo nunca existió en Venezuela. Eso es mentira. Existió y tuvo una gran importancia para el país. Hace unos años tuve la oportunidad de consultar ampliamente dos volúmenes sobre la legislación del Estado Los Andes, de finales del siglo pasado, cuando uno revisa esa clase de documentos se da cuenta de qué es un Estado Federal. Toda, absolutamente toda la legislación estaba en las Leyes de los estados, elaboradas por las Asambleas Legislativas. No existían leyes nacionales. En este país las leyes nacionales comenzaron a dictarse en 1915; es decir, ayer. Toda la legislación estaba en las leyes de los estados y en esos enormes y bellísimos monumentos jurídicos que son

los antiguos Códigos de Policía. Allí estaba todo lo que podía ser objeto de regulación legal en el siglo pasado.

Hoy ninguna asamblea legislativa ha sido capaz de emitir un nuevo Código de Policía actualizado. Todas las reformas que se les han hecho sólo son "parches", pero un nuevo Código, contrastado por supuesto con la legislación nacional y que pueda regular lo que corresponda a los estados, todavía no se ha elaborado. Además, el Poder Judicial era estatal. Deben volverse a leer aquellas leyes para poder darse cuenta exacta de lo que era la federación en ese momento.

Sin embargo, el proceso conducido por esa élite política que asumió el poder en 1863, tan pronto Guzmán Blanco se cansó y abandonó el país dejando el mismo liderazgo que había gobernado desde esa fecha, desembocó en una descomposición social generalizada. ¿Se habría dado cuenta esa élite política de lo que había hecho? También durante este ciclo encontramos una incompreensión de la élite política gobernante sobre los procesos que ocurrían en el país en ese período.

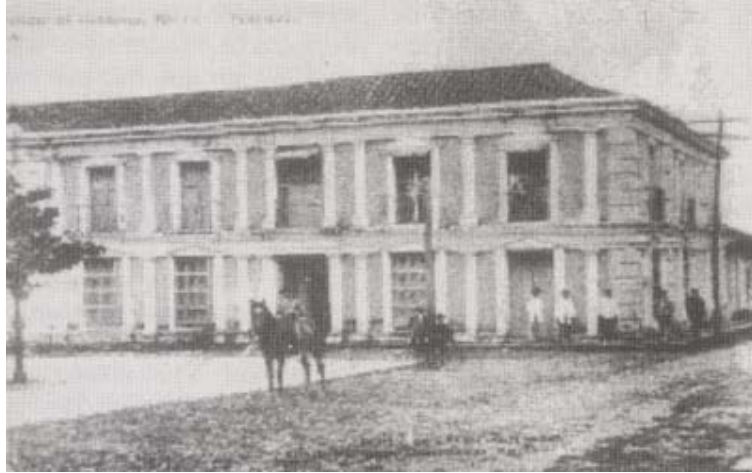
Es decir, pareciera que en 1895 el problema fue igual al que se planteó durante los años de 1858 a 1860: la lucha por el poder federal, como si nada hubiera cambiado en Venezuela, al punto de que cuando se leen los documentos de la Revolución Liberal Restauradora el motivo del alzamiento de Castro fue restablecer la soberanía de los estados. Esta soberanía había sido vulnerada en la reforma constitucional de 1893, en la que se asignó al Presidente de la República la facultad de designar provisionalmente a los Presidentes de estado. Esto se consideró un atentado a la soberanía de las provincias y ocasionó la Revolución Liberal Restauradora.

Ese fenómeno se produjo en un momento en el que también estaba en crisis el sistema político que se había instaurado unos años antes. Esta crisis originó una nueva guerra federal que llevó a Castro y a Gómez a recorrer y controlar todo el país desde 1899 a 1908, iniciándose así el tercer ciclo de la historia republicana del país, en donde surgió un nuevo liderazgo político nacional. Tal como ocurrió en el ciclo anterior, ¿quién podía saber en 1898 quiénes eran Gómez y Castro, salvo un hacendado tachirense y un diputado bastante "tremendo" según cuenta la historia?

1.3. El Ciclo del Estado Autocrático Centralizado

Como sabemos, Gómez y Castro llegaron a Caracas al frente de un pequeño grupo de hombres, después de un periplo de 60 días en el que atravesaron la mitad del país. Para que alguien lo hiciera en escasos 60 días y no pasara nada, y que además un pequeño grupo de hombres asumieran el poder, la descomposición social del momento debió haber sido muy grande. Los Decretos de la época son insólitos. En la víspera del arribo de Castro a Caracas se publicó en la Gaceta Oficial de la República un Decreto que aproximadamente dice así: "*El Gobierno anuncia que el General en Jefe de la Revolución Liberal Restauradora está a las puertas de Caracas, entrará esta tarde y se le entregará el poder...*" Al día siguiente apareció otro Decreto, ya firmado por Cipriano Castro, en el que su artículo 1ro. reza textualmente así: "*Asumo el Poder Supremo*", más nada.

El país se encontraba totalmente descuartizado desde el punto de vista político y se inicia un nuevo período histórico que es la reversión del anterior. A pesar de que el motivo había sido restaurar la vulnerada soberanía de los estados y, en consecuencia, acentuar y rescatar el federalismo, el nuevo período que se inicia es un período de centralización.



El nuevo proyecto político evoluciona después de la guerra federal de principios de siglo, en la cual Gómez y Castro vencen a los distintos caudillos regionales. A partir de ese momento se empiezan a producir las primeras reformas constitucionales que evidencian el cambio: en 1901 se nacionaliza el ejército, pues hasta ese momento, y desde 1863 había prohibición para el gobierno federal de situar ejércitos en los estados; el único lugar donde podía tenerlos era en el Distrito Federal. Este es el origen del artículo 130 de la Constitución actual.

Todo esto se inicia desde el año 1901. En adelante, los estados ya no pueden mantener milicias propias y el Ejército de la República comienza a ser controlado por el poder nacional. Antes los estados incluso poseían una Ley de Milicias, donde se regulaba en detalle el cuerpo armado. Eso desaparece a partir de 1901 y empieza un proceso de centralización, de integración nacional tardía. En otros países de América Latina ese proceso se había cumplido en el siglo pasado; en Venezuela comienza en 1901 y con un nuevo liderazgo el andino al que se le sumó el liderazgo del centro del país. Así se inicia la centralización en Venezuela en lo militar, tributario, político y administrativo.

En el área tributaria la unidad del tesoro no existía en Venezuela, ni la Administración Nacional recaudaba los tributos; estos eran todos recaudados por concesión. El Estado daba la concesión a un particular, quien se encargaba de recaudar los tributos. Por ejemplo, la concesión de los impuestos al tabaco y al alcohol, bien importantes por lo demás, se daba a los jefes políticos locales. De manera que después del Presidente de un estado, la persona más importante era el concesionario que recaudaba esos impuestos.

Todo esto se centralizó con la gran reforma del ministro Ramón Cárdenas en 1918. En ese momento comienza a surgir la Administración Pública Nacional, ya que antes sólo existían administraciones estatales. También empieza a surgir una legislación nacional a partir de 1915 con las Leyes de Bosques, de Bancos, de Seguros, etc., que antes no existían. Esto culmina en 1945 con la centralización del Poder Judicial.

Formalmente el Estado no deja de ser un Estado federal, pero de hecho no lo fue y todo ese proceso de centralización y consolidación del Estado nacional tuvo un "combustible" fundamental: el petróleo. Venezuela comienza a incorporarse a la modernidad con la ayuda de los nuevos ingresos generados por las actividades petroleras. Empieza a surgir un país distinto de acuerdo con las tendencias mundiales, en el que surgen empleados públicos, servicios, explotación de recursos naturales, derechos sociales, libertades, democratización, etc.

Sin embargo, de nuevo se presenta la incompreensión del liderazgo tradicional. A la muerte de Gómez se suceden López Contreras y Medina Angarita como si aquí no hubiese pasado nada, igual que a principios de siglo. En ese momento lo menos que se podía desear, con todos esos cambios operándose en la década de 1940, era la elección directa del Presidente de la República y el voto femenino. Pero fue como si el propio fruto de la riqueza petrolera y de consolidación del Estado no fuera adecuadamente valorado; de allí que se reformó la Constitución en 1945 para que no pasara nada. No se concedió la elección directa del Presidente de la República y el voto de las mujeres sólo se aprobó a nivel municipal pero no a nivel nacional. Esta situación sólo duró unos meses y se produjo el golpe de estado contra el Presidente Medina Angarita y la Revolución de Octubre. De nuevo bajó el telón, se acabó lo que había y surgió un nuevo liderazgo político que inició, en 1945, el cuarto período de la historia republicana del país.

1.4. El Ciclo del Estado Democrático Centralizado

Los líderes políticos que surgieron al principio de este nuevo ciclo eran hombres que también estaban entre los 30 y 40 años de edad: Betancourt tenía 37; Delgado Chalbaud tenía 39; Pérez Jiménez, 38 años. Estos líderes iniciaron un nuevo proyecto político que consistió en la democratización del país tradicionalmente menos democrático de América Latina. El proceso no fue fácil; nos intoxicamos en los inicios y la crisis duró mayor tiempo del que hubiese podido durar: desde principios de la década de 1940 hasta finales de la década de 1950.

Teóricamente, cuando se analiza el proceso global, se entiende que Pérez Jiménez fue un "accidente" en un período histórico de crisis, de retos, de reacomodo del sistema político, que no se inició en 1958 sino en 1945, año del cual es el liderazgo de este ciclo y el proyecto político que ese liderazgo impulsó, que costó tiempo y una dictadura para implantarlo. En 1958 lo que hicimos fue retomar lo que estaba pendiente desde 1945, a tal punto que la Constitución Nacional de 1961 no es otra que la del año 1947 con unos reacomodos menores.

Vale la pena destacar que en cada una de estas rupturas y de cambios políticos cíclicos ha habido una Constituyente, como lo enseña la historia venezolana. La hubo en 1830 por la ruptura de la Gran Colombia, pero también las hubo en 1863, 1901 y 1945. Recientemente alguien dijo que las Constituciones surgidas de una Constituyente son de corta duración. Eso es falso, porque toda Constitución es el producto de un pacto político, y ese pacto se produjo varias veces en la historia venezolana: 1811, 1830, 1863, 1901 y 1945. Si bien después surgieron las Constituciones de 1953 y 1961, ellas fueron el resultado del mismo pacto político de 1945.

De manera que las Constituciones surgidas de una Constituyente han sido las de más larga duración, aunque no formalmente por cuanto en Venezuela no existía para entonces la posibilidad de la Enmienda Constitucional. Pero por este problema formal no se puede desconocer la duración de las Constituciones producto de los cambios políticos de cada ciclo histórico.

El sistema que se instaura en 1945 y se refuerza a partir de 1958 es el del Estado Democrático Centralizado de Partidos. Conforme a este sistema en Venezuela se desarrolló la democracia centralizadamente. Ha sido sólo en los últimos años, cuando se ha planteado el tema de la descentralización, pero de nuevo en términos de sobrevivencia: la democracia no sobrevivía a partir de 1989 sin que hubiese habido estos "golpes descentralizadores" que fueron las elecciones directas de gobernadores y alcaldes. En mi criterio, la democracia en Venezuela no durará si este proceso no se acentúa.

De todos modos, el sistema de Estado democrático centralizado de partidos, en mi criterio, ya terminó. Al igual que en 1858 terminó el primer período, y en 1899 concluyó el segundo período, y en 1945 el tercer ciclo, aquí estamos en el proceso de finalización del cuarto período. La función terminó y viene una nueva obra que no sabemos cómo va a ser. No sabemos tampoco quién será el director ni los actores ni el productor de esta nueva función. Pero existen están en el país y asumirán el poder. Se trata de gente que tiene entre 30 y 40 años de edad, no más de esto, y los venezolanos de hoy tenemos un enorme privilegio: ser testigos de este cambio.

El reto que está planteado, y sobre eso hay que seguir insistiendo, es que ese cambio inevitable sea democrático. Sin embargo, parece que quienes gobiernan al país no se dan cuenta de lo que está pasando, y el Congreso sigue con su mismo "negocio" de siempre: negocia con el Poder Ejecutivo, negocia con los partidos, etc., como si estuviéramos en 1960 cuando se sentaban Rafael Caldera, Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba, la CTV y FEDECÁMARAS, y entre ellos resolvían todo el país. Hoy eso no se puede hacer porque el país se desarrolló democráticamente, el poder se desparramó por toda la nación. No obstante, dirigencia tradicional sigue creyendo que los problemas de Venezuela son resolubles por tres o cinco personas.

Pienso que los dirigentes no saben o no quieren saber lo que está ocurriendo, o presintiendo quieren "extender la arruga", pero ya no hay forma de extenderla más. Es necesario, por tanto, buscar una salida democrática a la crisis para que sobreviva la democracia, y en mi criterio la única forma es a través de un proceso de descentralización. Decir esto no es una deformación de un señor que ha venido pensando y escribiendo sobre el tema y que, por tanto, opina que todo se resuelve mediante la descentralización, ni tampoco estoy descubriendo nada nuevo al decirlo.

Lo cierto es que después de la II Guerra Mundial ninguna democracia occidental consolidada ha logrado sobrevivir sin descentralización, es decir, sin distribuir el poder verticalmente. España, por ejemplo, no hubiese podido surgir democráticamente si no lo hace a través de un mecanismo de comunidades autónomas, algo así como un federalismo sin ese nombre.

No se trata simplemente de un proceso gerencial. No se trata sólo de mejorar la gerencia de los servicios públicos. La descentralización no es sólo un problema administrativo o de «managers». Es un problema político, es un problema de la democracia; y ésta o se distribuye «hacia abajo» o no es democracia. En Venezuela tuvimos que construirla «desde arriba», pero una vez construida debemos dejar que se desarrolle y, en consecuencia, tenemos que descentralizarla.

El reto de Venezuela es ese: descentralizar. Esto es lo que ha pasado en todas las democracias occidentales. Incluso las naciones federales se han federalizado más. En los Estados centralistas o unitarios, como Inglaterra por ejemplo, el gobierno local se ha reforzado. En todos los países democráticos ha ocurrido un proceso de distribución vertical del poder público y, en mi criterio, esa es la salida para la sobrevivencia de la democracia. Debemos dar un paso hacia una nueva Venezuela descentralizada, más democrática.

A mi me tocó el privilegio de estar en un gobierno de transición durante un momento de la crisis que vive el país, que fue cuando estuve acompañando al Presidente Ramón J. Velázquez. La deformación o el sentido común me llevó a tratar de hacer el mayor esfuerzo en un lapso muy corto (ocho meses) para darle un impulso adicional al proceso de descentralización, que se había iniciado en 1989 con la Ley Orgánica de Descentralización y la elección directa de gobernadores y alcaldes, pero que requería un impulso desde el nivel central.

No voy a inventar lo que se hizo durante esos ocho meses, pero sí quiero señalar que lo hicimos como un proceso político y con todas las ideas aquí expuestas por delante. El convencimiento del Presidente Velázquez y el mío nos llevó a tratar de tomar el mayor número de decisiones políticas para que el proceso fuera irreversible; sin embargo, no lo logramos. Si hubiésemos tenido dos o tres años adicionales el proceso sí hubiera sido irreversible. Era necesario un tiempo adicional, porque lo que se produjo no fue una reversión pero sí se paralizó el proceso de descentralización con el cambio de gobierno en 1994. Ha sido sólo más de un año después cuando de nuevo hemos visto algunos impulsos del proceso, particularmente en la descentralización de los servicios de salud.

¿Por qué se produjo esa parálisis?. ¿Qué pasó con aquellos aguerridos gobernadores que me acusaban de ser un ministro centralista, y que después de instalarse el nuevo gobierno desaparecieron como el avestruz?. Es sólo ahora que vienen, casi por inercia, nuevos procesos de transferencia. En todo caso, la descentralización es, insisto, el proceso donde está centrado el futuro democrático del país.

Deberá consistir en descentralización hacia los estados y hacia los municipios. Sin embargo, todavía los gobernadores siguen viendo a los alcaldes como enemigos. Cuando he planteado que a los alcaldes hay que convertirlos en agentes de los gobernadores, eliminar los prefectos y que los alcaldes asuman las funciones de éstos, los gobernadores piensan que pierden el control político porque pierde a los agentes que tiene en cada lugar, llamados prefectos, y se olvidan de que el alcalde antiguo, antes de la figura actual, era el prefecto. El poder ejecutivo en el municipio anterior era el prefecto.

El futuro, por tanto, se encuentra en este proceso de descentralización. Una institución como el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, que es el primero que se constituye a nivel universitario, sin la menor duda va a ser un instrumento de cambio en el proceso de consolidación.