

Proceso constituyente: Una nueva fase

**Argenis S. Urdaneta G.
Profesor de la Facultad de Derecho
e Investigador del Centro de
Estudios Políticos y Administrativos de la UC.**

Resumen

Nuestro proceso constituyente es, fundamentalmente, un proceso político; y por tanto debemos ubicarlo históricamente; de esa manera, hay que señalar que el contexto en el cual se desarrolla es la crisis que vive nuestro sistema político, la cual, que se inicia en la década de los ochenta, con el conocido "viernes negro" de febrero de 1983. Es una crisis institucional que genera problemas de gobernabilidad, sólo superable con los requeridos cambios que posibiliten la flexibilidad necesaria para la adaptabilidad de las instituciones a las nuevas realidades y a los nuevos tiempos. De allí que se plantea la reforma del Estado, y como aspecto importante de ello la reforma o cambio constitucional. Visto así, este proceso constituyente nace en 1989, como respuesta a los sucesos de febrero de ese año, al designarse, en junio, una Comisión Bicameral para la reforma de la constitución, la cual trabajó, inicialmente, con la idea de producir una tercera enmienda y al final se transforma en propuesta de reforma general; y ella es activada en marzo de 1992, como una consecuencia del intento de golpe de Estado del 4 de febrero. Esta discusión se frustra en septiembre y se adormece en el Congreso que se instala en 1994; lo cual contribuyó a un escenario electoral complejo, en el que salió victoriosa la bandera de la Asamblea Nacional Constituyente, inaugurándose así una cuarta fase del proceso. Se parte de la idea de que este es el año de la convocatoria de la Constituyente, lo que impone la necesidad de una reflexión abierta, sin conclusiones. En ella estudiamos las características, viabilidad y funcionalidad de esta Constituyente; y finalmente, con respecto a la agenda, distinguimos lo fundamental, lo importante y lo conveniente que debe ser tratado como reforma constitucional.

Palabras Claves

Proceso Constituyente, Crisis Institucional, Reforma Constitucional, Flexibilidad.

THE CONSTITUENT PROCESS, A NEW PHASE

Abstract

Our constituent process is basically a political process therefore, we need to place it historically. The context it takes place in, is the crisis of our political system, which began in the 80's on the well-known day "Block Friday" in February 1983. This is an institutional crisis generating problems of governability. -In order to transcend the crisis, changes are required capable to create flexibility, adapting institutions to new realities and new times. Thus, the state reform is a must, and the constitutional change is a very important aspect of this reform. This constituent process began in 1989 as an answer to the events of February 1989. In June 1989, a commission from congress was designarsd to reform the constitución. This commission worked initially on the idea of a third amendment. However, it became a proposal for a general reform that was activated in March 1992 as a consequence of the rash attempt of a Coup d'état on February 4, 1992. Thus,

1999 has become the year to convoke the constituent. There is necessity for an open reflection, without conclusions. This research studies the characteristics, viability and functionality of this constituent. Finally, regarding the agenda, we distinguish what is essential, important, and convenient that should be treated in the constitutional reform.

Key Words

Constituent process; institutional crisis; constitutional reform; flexibility.

Introducción

El año 1999, será sin duda el año de la Asamblea Nacional Constituyente, el año en el cual se discutirá la nueva Constitución venezolana, la que ha de regir los destinos del país en el nuevo milenio, por lo menos en sus primeros años.

Esto ha llevado a la popularización de la expresión proceso constituyente, la cual es utilizada para significar diversas cosas. Así, muchos se refieren al proceso constituyente, como si éste fuere a iniciarse cuando se instale la Asamblea Nacional Constituyente, o en el momento de ser convocada, o como si fuese producto del proceso electoral del año 1998.

Así como existe mucha confusión en torno a esta expresión, también hay mucho desconocimiento acerca de lo que es una reforma constitucional, por qué debe producirse y cuales son sus consecuencias.

Esta realidad obliga a hacer esfuerzos por contribuir a la clarificación de toda esta situación, ya que un proceso tan importante como el que estamos viviendo, debe hacerse necesariamente, en un marco de racionalidad, por la seriedad de sus consecuencias.

En tal sentido, nos hemos impuesto la tarea de presentar algunas reflexiones orientadas a tratar de dar una contribución en el orden antes expuesto.

El objetivo fundamental de estas reflexiones se orienta a destacar el carácter político de este proceso, ubicándolo históricamente, y proyectándolo hacia el futuro inmediato, en cuanto a su desarrollo y a su alcance normativo. No obstante hemos de advertir que por su naturaleza se trata de una reflexión abierta en razón de que ha de seguir siendo enriquecida con el permanente análisis de los acontecimientos.

Un proceso político

El proceso constituyente es, fundamentalmente, un proceso político. Como tal, debe ser ubicado históricamente; ya que también es un hecho histórico.

Este proceso constituyente es una consecuencia de la crisis política vivida por nuestro país, se trata de la crisis de nuestro sistema político, del sistema democrático representativo iniciado en enero de 1958.

Podemos plantearnos como un punto de referencia importante, para entender este proceso, el viernes 18 de febrero de 1983, conocido como viernes negro, momento con el que se identifica el comienzo de nuestra crisis económica. Medidas de política económica que permiten el nacimiento de una fase de nuestra historia reciente, en la cual los venezolanos comenzamos a entender por experiencia propia el significado de algunos conceptos y términos económicos, tales como inflación, paridad cambiaria, etc.

Podríamos decir que es en la década de los ochenta que se marca el comienzo del agotamiento de un modelo consensual y rentista, el que sirvió de base para la construcción de nuestro sistema

político. Modelo que hoy se identifica, ya a escala popular, con el emblema del Pacto de Punto Fijo.

En este momento de la reflexión es conveniente hacer referencia a las principales características de nuestro sistema como modelo consensual y rentista.

El sistema que se inicia en 1958 es un sistema de partidos, el elemento organizativo fundamental es el partido político, que monopoliza la canalización de la actividad política, contando con reconocimiento constitucional, tal como se desprende de la lectura del artículo 114 constitucional. (J. C. Fernández 1994)

El referido sistema, a su vez descansa, sobre la base de la fuerza económica del Estado, fundamentada en la renta petrolera. Es un estado con una enorme capacidad distributiva. (T. Karl 1981)

Ambas bases, la hegemonía organizativa del partido político y la renta petrolera permiten el desarrollo de un modelo consensual y rentista.

El espíritu del 23 de enero se extiende a la conformación de acuerdos bases, que garantizan el inicio de una experiencia democrática en condiciones de estabilidad suficiente como para hacer exitosa la experiencia, queriendo evitar errores del pasado que llevaron a la frustración temprana de experiencias anteriores. Así nace un acuerdo emblema, el Pacto de Punto Fijo. Este acuerdo significó un consenso excluyente, concebido como conciliación de élites; élites que para el momento contaban con suficiente legitimidad, y que prefirieron la ilusión de uno de los actores políticos, por razones de conveniencia enmarcadas en el juego bipolar de la relaciones internacionales. (J. C. Rey 1991; L. Salamanca 1996)

La fuerza del partido político se expresaba en un sentimiento de lealtad, permitía la plena identificación del venezolano con el partido político, de las bases con la dirección. Así, no había preocupación por saber por quien se votaba, por cual persona, pues se votaba por un partido, y se confiaba en la preselección hecha por el partido político, o por la dirección de ese partido. (J. E. Molina V. 1985; 1991)

La sociedad civil de la década de los sesenta, no estaba suficientemente desarrollada, y la organización con la que contaba hasta el momento, dependía en buena parte de la acción del partido político.

El uso y abuso de la fuerza económica del Estado degeneró la relación con el partido político en una relación clientelar, transformando el anterior sentimiento de lealtad en una relación utilitaria. En tales condiciones, el debilitamiento económico del Estado, que produce una disminución de su capacidad distributiva, incide en el debilitamiento organizativo de partidos políticos, ya desideologizados, que se enfrentan a un desarrollo natural de una sociedad civil con nuevas expresiones organizativas, que pugnan por su independencia de los partidos políticos.

A los nuevos desarrollos de la sociedad civil los acompaña el surgimiento de nuevos actores políticos, producto tanto de las nuevas realidades, como de los desprendimientos de los partidos ya existentes.

El debilitamiento de las élites que ayer diseñaron el modelo sobre el que se asienta nuestro sistema político, y especialmente el debilitamiento del partido político, contribuye al surgimiento de una crisis de credibilidad y de liderazgo, que se expresa entre otras cosas en la desconfianza hacia el partido político, sepultando el anterior sentimiento de lealtad partidista, surgiendo así, el reclamo electoral del voto personalizado, identificado erróneamente como uninominalidad.

Estas nuevas situaciones, estas nuevas realidades, estos nuevos problemas no pueden ser canalizados por una institucionalidad rígida e inflexible; y la inadaptabilidad institucional crea problemas de gobernabilidad.

Frente a esto, se impone la necesaria búsqueda de salidas, con la producción de reformas institucionales, en el orden legal y constitucional; pero ello se ve frustrado por la ceguera de élites acostumbradas a una conciliación que degeneró en; la conformación de redes de complicidades. (E. Cardozo y H Richard 1997)

No obstante, la fuerza de la realidad obligó a algunas reformas. Aunque lamentablemente, tales reformas o intentos de ellas se han visto empañadas por un cierto mito dula ley, que ha producido una cultura que nos hace pensar en las facultades mágicas de la ley para solucionar problemas; y así hemos llegado al extremo de experimentar reformas sobre reformas, volver a reformar lo que ha sido reformado sin oportunidad de aplicación, o, en caso de haber sido escasamente aplicado, sin realizar el debido balance.

La necesidad de la reforma institucional y su correspondiente frustración han impulsado el surgimiento de un proceso político de cambio constitucional, un proceso constituyente, que, a nuestro modo de ver las cosas, ha pasado por tres fases, y hoy está viviendo su cuarta fase.

Las fases del actual proceso constituyente

Visto el proceso constituyente como un proceso político de cambio constitucional, podríamos ubicar su inicio en el año 1989. (M. Komblith 1994; A. Urdaneta 1996)

Primera fase. 1989-1992, Elaboración

Los acontecimientos de febrero de ese año, aun no suficientemente estudiados, han sido asumidos como una explosión social; tal sacudón identificado como una forma de protesta espontánea, sorpresiva, frente al anuncio de unas incomprendidas medidas económicas, que se entendían como una amenaza a la calidad de vida del venezolano, que había comenzado a deteriorarse; representa una manifestación de frustración de un pueblo que abrigaba la esperanza de volver a los años del boom petrolero.

Frente a tales manifestaciones se produce una respuesta institucional, que sin- dejar de ser importante, resulta una reforma insuficiente para asimilar las nuevas realidades. Es el año de la reforma para la descentralización. Se reforman dos leyes, la Orgánica de Régimen Municipal (que había sido reformada en 1988) y la de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (promulgada el año anterior), y se promulga la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Pero también es el año en el que se da inicio al debate por la reforma constitucional, surge un movimiento identificado como Frente Constituyente, y en junio de ese año se designa la Comisión bicameral para la reforma de la Constitucional, presidida, por el entonces Senador Vitalicio, Rafael Caldera.

Se inicia así la fase de elaboración de una propuesta de modificación de la Constitución, que comienza con la idea de producir una tercera enmienda, pero culmina como propuesta de reforma general de la Constitución.

El trabajo realizado por la Comisión Bicameral fue intenso, porque se trabajo a fondo en la elaboración de una propuesta de reforma; pero también fue extenso, en tanto que abarcó muchos aspectos de la Constitución, y por el tiempo que se tomo en sus deliberaciones. Así, lo que nació para producir una nueva k enmienda se transformó, tanto por lo extenso de la propuesta, como por lo importante de los aspectos a modificar, en una propuesta de reforma general; a tal

convicción ya había llegado la Comisión a finales de 1991, así lo manifestó su Presidente en la clausura del 11 Congreso Venezolano de Derecho Constitucional.

El trabajo de elaboración de la Comisión bicameral se extendió hasta el primer trimestre de 1992.

Segunda fase. 1992. Discusión

En 1992 se producen dos intentos de golpe de Estado. A pesar de haberse frustrado ambos golpes, ellos tuvieron alguna incidencia en decisiones políticas de trascendencia. El primero, el del 4 de febrero, incide en la aceleración del trabajo, ya avanzado, de la Comisión Bicameral; y así, en marzo de ese año se produce la presentación formal del Proyecto de Reforma General de la Constitución. (R. Caldera 1992)

Se inicia así una segunda etapa en el proceso de cambio constitucional. La fase de discusión del Proyecto de Reforma General de la Constitución. Se inicia el proceso de discusión en la Cámara de Diputados, y en su seno se desarrollan las dos discusiones requeridas.

La discusión en Diputados incluye una particularidad de enorme significado y trascendencia negativos. A diferencia del trabajo de la Comisión Bicameral, de discusión a fondo, pero serena, sistemática, consultada y seria; la discusión parlamentaria lucía falta de estrategia, se reducía a una respuesta reactiva frente a la presión del momento político, y no faltó la mentalidad ilusa que pretendió agotar en pocos días, en escasas sesiones parlamentarias, querer arreglar el mundo, controlar la fuerza desmedida de los medios de comunicación, y ello incidió en la distorsión de la discusión parlamentaria transformándola de debate de reforma; constitucional a debate simplemente legislativo. Así, la previsión acerca de la libertad de expresión y su contrapartida del derecho a réplica, pareció convertirse, de una vez, en la discusión de lo que sería la respectiva ley.

Esa distorsión de la discusión tocó nervios importantes, los intereses de los propietarios de los medios de comunicación, quienes aterrados ante "semejante amenaza" de rango constitucional, emprendieron la campaña por el "no a la reforma". Igual terror pero de sentido contrario cundió en las parlamentarias cuando se realizaba la primera discusión en el Senado, ante la amenaza de una severa derrota en el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, ya que era previsible que con semejante campaña y sin el apoyo de sectores de la sociedad venezolana que aspiraban el cambio, que desestimulados por la exclusión de algunas formas de referéndum y otras distorsiones del proyecto original, no sintieran aliento para defender tal adefesio de reforma.

De esta manera se frustra la intención de la reforma general de la Constitución.

En- septiembre de ese año se suspende la discusión parlamentaria de la reforma, para nunca ser retomada en lo que restaba de periodo.

A finales de ese año, se producen dos acontecimientos políticos de importancia. El 27 de noviembre tenemos el segundo intento de golpe de Estado en un año, esta vez más sangriento que el primero, y con la participación de militares de alto rango, ya no se trataba de la rebelión de los comandantes; con esto se ahondaba la crisis política. En este ambiente tan negativo, el otro acontecimiento político, las segundas elecciones regionales (de gobernadores y alcaldes), se convierte en elemento relegitimador del sistema, se toma un nuevo aliento, para poder enfrentar lo que restaba de crisis política. En las elecciones regionales de 1992 hubo menos abstención que en las de 1989.

Tercera Fase. 1993-1998. Letargo

En 1993 acudimos a la crisis política de final de periodo. Derrotados los intentos desestabilizadores de febrero y noviembre del año anterior, y como consecuencia de la segunda experiencia de elecciones regionales, amanecemos en un nuevo periodo regional y local con autoridades relegitimadas. Pero también damos inicio al último año del periodo nacional.

Otro año de crisis política, con riesgos de amenazas desestabilizadores, sin haber resuelto la reforma constitucional. Se imponía resistir contra la corriente, con autoridades nacionales debilitadas, sin apoyos, deslegitimadas por impopularidad; había que alcanzar el objetivo de llegar al escenario de las elecciones nacionales de diciembre, que permitiera relegitimar el sistema.

Así, presenciemos este año, una interesante y nueva experiencia en nuestra historia política reciente. El enjuiciamiento del Presidente de la República. una institucionalidad inflexible, incapaz de adaptarse a las nuevas realidades apareció un mecanismo que serviría de canal para drenar las inmensas presiones que sufría nuestro sistema político.

El Fiscal General de la República, en ejercicio de sus atribuciones (art. 220, 5° de la Constitución), solicita el enjuiciamiento del Presidente de la República; luego la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de sus atribuciones (art 5, ord. 1° de la Constitución), declara haber mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República; por su parte el Senado, en ejercicio de sus atribuciones (art. 150, ord. 8° de la Constitución), autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República.

Se produce así, la falta temporal del Presidente de la República a ser llenada conforme a lo previsto en el art. 188 constitucional. Pero el proceso de enjuiciamiento del Presidente supera los noventa días consecutivos; por lo que él Congreso en reunión conjunta de sus Cámaras, decide considerar que se ha producido falta absoluta, conforme a lo previsto en el mismo art. 188, al estimar que en tiempo que restaba de periodo no podría el Presidente reasumir el cargo. Por producirse la falta absoluta después de la toma de posesión, en aplicación de lo previsto en el art. 187 constitucional, las Cámaras debían proceder, "...dentro de los treinta días siguientes, a elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del período constitucional..." Mientras se producía esta elección y procedía a tomar posesión de su cargo el nuevo Presidente, se encargo de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso, conforme a lo previsto en el ya mencionado art. 187 constitucional.

Así, por primera vez en la historia de nuestro sistema democrático, se designa un Presidente interino, el cual tendría como misión garantizar el tránsito a un nuevo periodo constitucional. Su objetivo fundamental era garantizar la realización pacífica de unas nuevas elecciones nacionales que permitieran la relegitimación del sistema democrático, para emprender nuevos rumbos, superando la peligrosa crisis política, desarrollada intensamente en los dos últimos años de ese periodo. Era misión del Presidente interino, Ramón J. Velázquez, gobernar ese tránsito.

1993, como escenario electoral, resulta novedoso. Ya habíamos asistido a procesos electorales en crisis política, la crisis de los años sesenta, en las elecciones de 1963, pero no habíamos tenido un escenario electoral, en el que se presentarían cuatro candidaturas con opción de triunfo. En ese año se quiebra la tendencia bipolar conocida como el bipartidismo de AD y Copei, al que nos habíamos acostumbrado con las últimas cuatro elecciones. Tuvimos unas elecciones sin polarización. Una de las opciones representaba a un sector emergente; los partidos del bipartidismo presentaban rostros remozados, con nuevos candidatos; y el más viejo de todos, ex-presidente, firmante del "Pacto de Punto Fijo", también era expresión de algo nuevo, pues

encabezaba una alianza de minorías que fue llamada "el chiripero", con la vieja izquierda atomizada, lo restos de un Copei dividido, algunas expresiones dispersas provenientes de AD, y algunos sectores independientes, Y él mismo, paradójicamente, aparecía como un factor emergente, que surgía como respuesta a los acontecimientos violentos que se habían producido durante tan crítico periodo.

Dos de esos candidatos habían enarbolado la bandera de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual no resultó exitosa. Tal pareciera que el pueblo opto por "el anciano sabio" para enfrentar la crisis, y este consideraba que la frustrada Reforma Constitucional debía ser reasumida por un Congreso reelegitimado por las elecciones; no obstante, es bueno recordar que la Comisión Bicameral, que él había presidido presentó un Proyecto de Reforma General de la Constitución que incluía en su texto un Título nuevo, el cual se refería a la Asamblea Nacional Constituyente. Así las cosas, se inicia en 1994 un nuevo periodo, que comienza con una crisis financiera, una nueva dimensión de la crisis que se había iniciado en los ochenta, que luego fue superada para alcanzar la estabilidad política que ese gobierno puede presentar hoy como el principal logro alcanzado.

El Congreso que se instala en 1994, debió asumirse como Congreso Constituyente como consecuencia de los resultados de las elecciones de diciembre de 1993; pero no reasume el proceso de Reforma Constitucional, sólo alcanza a decidir que el mismo se reiniciaría en el Senado, que partiría sobre la base del Proyecto presentado por la Bicameral en marzo de 1992, y se procedió a la designación de la respectiva Comisión. De nuevo se frustra la Reforma Constitucional al dormirse en el letargo de lo que el Presidente Caldera caracterizó como rutina parlamentaria (R. Caldera 1993). Ni siquiera fue atendida la propuesta de una reforma puntual, que incluyera el título de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el último año del periodo se produce una nueva elección de la Directiva del Congreso, esta vez incumpliendo el conocido "Pacto Institucional", otra derivación del emblemático "Pacto de Punto Fijo", el cual implicaba garantizar que el Presidente del Congreso fuera alguien del Partido de Gobierno. Así, con un re-entendimiento del llamado bipartidismo, se designa Presidente del Congreso a un Senador Copeyano; quien muy tardíamente, propone que se reasuma la Reforma Constitucional, destacando que entre otras cosas era importante modificar lo relativo a la elección presidencial, incorporando la reforma de la doble vuelta; tema que ya había sido incorporado al debate informal de la reforma, pero que en ese momento lucía inconveniente, era como ponerle nombre y apellido a una propuesta. Ya el mal estaba hecho, no había peor momento para la Reforma Constitucional.

Sólo restaba enfrentar la realidad del proceso electoral. Escenario cargado de muchas frustraciones. Un pueblo que seguía creyendo en la democracia, pero comenzaba a desechar este sistema democrático, clamaba por cambios, sin una idea clara de qué cambios y de cómo producirlos. Inicialmente lo identifica con la exitosa figura virginal de la ex-reina de belleza; pero posteriormente, quizá por los errores de conducción de la candidatura, que llevaron a identificarla como candidata de uno de los factores del viejo bipartidismo, quizá por su propia imagen virginal, ya que el pueblo también reclamaba autoridad y fuerza; transfiere su preferencia hacia la fuerte y autoritaria figura del líder ex-golpista.

No obstante la inconveniencia de la propuesta del Presidente del Congreso, preocupaba a las élites el escenario de unas elecciones muy complejas, por primera vez coincidían las elecciones nacionales, regionales y locales. Era lógico el temor por la influencia de una sobre otras, especialmente las presidenciales, que lucían más importantes.

Así, frente a la propuesta de separar las elecciones regionales y locales de las nacionales, para no afectar el proceso de descentralización; los factores del viejo bipartidismo se inclinan por adelantar las elecciones regionales y locales, y finalmente con el apoyo de Convergencia Nacional (el partido del Presidente Caldera) optan por una fórmula, que lucía una jugada maestra, consistente en el adelanto de las elecciones regionales y parlamentarias, la separación de las elecciones municipales, prorrogando el periodo de las autoridades locales, y el aislamiento de las elecciones presidenciales. Acudimos así, a un escenario electoral novedosísimo. Elecciones regionales y parlamentarias, el 8 de noviembre, elecciones presidenciales, el 6 de diciembre, y elecciones municipales pautadas para el segundo semestre de 1999.

Unas elecciones separadas, que iban a ser conjuntas, generan escenarios diferenciados. Los resultados de 1998 revelan que hubo una diferenciación del voto por parte del elector. Así la votación del Polo Patriótico, fue menor en las regionales, crece en las parlamentarias, y tiene su mayor expresión en las presidenciales; lo que sucede de manera inversa con Acción Democrática. Por otra parte, el candidato que obtiene la segunda votación en las presidenciales sólo obtiene un triunfo regional, el de la Gobernación del Estado Carabobo, pero alcanza una importante votación parlamentaria, cercana a Copei, uno de los factores del viejo bipartidismo. También resultan diferenciadas las preferencias en las dos fechas electorales, los gobernadores exitosos o con fuerte apoyo regional, alcanzan sus triunfos, independientemente de las preferencias de ese mismo electorado por la candidatura presidencial. Es de destacar la penosa votación de los factores del viejo bipartidismo en las elecciones presidenciales (su sumatoria no alcanza el 10%).

También es bueno diferenciar los dos momentos electorales, por el espectro político que generan sus resultados. Así, distinguimos dos extremos, como ejemplos, los casos de los Estados Aragua y Guárico; en el primero, hegemonía de un Gobernador reelecto con 80% aproximadamente, en el segundo, con diferencia estrecha, el Gobernador es elegido con minoría parlamentaria. Por cierto ambos son del Polo Patriótico. Además del caso curioso del Estado Zulia, el Comandante (también ex-golpista), quien es inicialmente postulado por la Causa R, luego es apoyado por Copei y por el MAS, y finalmente, consigue el apoyo de su amigo y ex-compañero de aventura, con el resto del Polo Patriótico; con tan amplio respaldo alcanza su reelección, frente al mejor candidato que tenía Acción Democrática, el exitoso Alcalde de Maracaibo, quien todavía luce como candidato seguro a la reelección. Hay que destacar también que Arias Cardenas obtiene como mayor respaldo electoral el voto verde, el voto de Copei.

Las elecciones de 1998 también revelan que el pueblo venezolano no votó por la hegemonía de un solo factor en las diversas instituciones del poder político. Y así deben ser leídos los resultados electorales de 1998, con toda la complejidad del caso.

Por otra parte, debemos referirnos al efecto doble vuelta que se observa en las recientes elecciones. La decisión de reformar la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política para adelantar, separar y aislar elecciones, terminó derivando en la simulación de una doble vuelta. En efecto, no hacer conjuntas estas elecciones, contribuyó a que el elector manifestara opiniones diferentes, para cargos diferentes, a través de su voto. Esa diferenciación de opiniones, que ya se reflejaba en las diversas encuestas, permitió a su vez que se desarrollara el juego propio de las elecciones a doble vuelta. Por una parte los actores políticos participantes en ambas elecciones, ya despojados de la preocupación por las consecuencias de los otros resultados electorales, decidieron simplificar las opciones, sobre la base de la intencionalidad de voto reflejada en diversas encuestas, y de las proyecciones que de alguna manera se podían inferir de los resultados del 8 de noviembre (primera elección); así se produjeron renunciaciones y cambios de

postulaciones. Y por otra parte, los electores, que según las encuestas, ya manifestaban su preferencias por dos opciones, las confirmaron. Esta situación también influyó, de alguna manera, en quienes se habían abstenido o votaron nulo el 8 de noviembre, pues se observa una diferencia de cerca de un millón y medio de votos entre la primera y la segunda elección. De esta manera se aceleró un proceso de polarización de las elecciones presidenciales, que, prácticamente, anuló las otras opciones, reduciéndolas a porcentajes cercanos al ridículo (algo más de 3%).

Cuarta fase. 1999. Debate participativo

El resultado de las elecciones del 6 de diciembre de 1998, presenta como exitosa la bandera de la Asamblea Constituyente.

La Constituyente fue asumida por los electores como sinónimo de cambio. Las opciones polarizantes coincidieron en venderse como opciones de cambio, como cambio radical, obteniendo un triunfo indiscutible el cambio radical mediante una Asamblea Nacional Constituyente. Visto así, la Constituyente es el emblema del cambio radical. Ahora, se trata de darle contenido a ese emblema, y eso implica la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Se inicia así el debate constituyente, como fase final de ese proceso político, que ha de concluir con la aprobación de una Nueva Constitución.

Al iniciarse ese debate han surgido grandes interrogantes, que han venido despejándose a medida que avanza el proceso.

La primera gran interrogante es preguntarnos ¿hacia donde vamos?, ¿se trata de la conformación de un nuevo sistema político?, ¿o sólo se trata de una simple sustitución de élites; o de una nueva expresión de hegemonía partidista?; ¿se trata de la construcción de algo nuevo, corrigiendo los errores del pasado?, ¿o será que se quiere borrar una parte del pasado, concentrando el poder de fuego sobre determinado enemigo?; ¿volveremos al pasado centralista, con una alta concentración del poder, un proceso de recentralización frente a descentralización?

Asamblea Constituyente

La convocatoria a la Asamblea Constituyente ya es un hecho irreversible; por lo que estamos obligados a asumir su estudio. En ese sentido, nos referiremos de seguidas a las características, la viabilidad, la funcionalidad y la agenda de la constituyente.

Características

Lo primero que debemos destacar es que nos vamos a referir a la Asamblea Nacional Constituyente pronta a ser convocada en Venezuela. Por tanto, no nos vamos a referir a un modelo de Asamblea Constituyente, pues no existe modelo alguno. Cada Asamblea Constituyente tiene sus particularidades, aunque podamos establecer semejanzas entre distintas Asambleas Constituyentes; la nuestra va siendo definida con el desarrollo del proceso en su cuarta fase.

Ella pudo haber sido producto de la convocatoria por iniciativa popular, conforme a lo previsto en la Constitución, si ésta hubiera sido reformada, aunque fuere puntualmente, y sobre las bases de lo propuesto en el Proyecto de Reforma General presentado en su oportunidad por la Comisión Bicameral, a la que nos hemos referido antes. Esta posibilidad estuvo planteada hasta

el 2 de febrero de este año, fecha del Decreto N° 3 del actual Gobierno. Tampoco ha sido consecuencia de un golpe de Estado exitoso o de una violenta revolución triunfante. Pero tampoco se ha dado como en el caso colombiano, aunque en ambos casos se trata de una constituyente convocada (y aspiramos que realizada) en el marco de la institucionalidad a ser modificada, es decir, una constituyente democrática. En pocas palabras la nuestra tiene sus propias características, y los venezolanos las hemos estado definiendo en el proceso.

Ahora bien, ¿cuales son esas características?

Poder originario. Mucho se ha discutido este año, sobre la condición de constituyente originaria. Evidentemente, ya no estamos en presencia de la constituyente derivada que pudo haber sido consecuencia de una reforma constitucional previa; aunque consideramos que aun en ese caso, la constituyente, así convocada, habría sido expresión del poder constituyente originario que descansa en el pueblo; como lo es la que ahora se va a convocar.

Resulta de gran importancia, la discusión que se ha venido realizando sobre los límites de la asamblea constituyente, si es omnimoda y omnipotente, o si tiene ciertos límites. A este respecto tendríamos que decir que en lo terrenal, que es lo que nos compete, si algo pudiera considerarse que tiene poderes omnimodos y omnipotentes, ese sería el pueblo; la asamblea constituyente pudiéramos decir que es un órgano del pueblo, una reunión de representantes del pueblo, que tienen como mandato la estructuración de un nuevo marco normativo para la conformación de un nuevo ordenamiento jurídico y político, por tanto, obviamente está limitada; y la que prontamente se va a convocar, evidentemente lo está.

De modo que la importancia de esa discusión radica en definir, con la mayor claridad posible, cuales son los límites en este caso; pero nunca dilucidar si ella está limitada o no lo está.

En nuestro caso, los límites de esta asamblea constituyente están, de alguna manera, determinados por la forma como hemos accedido a su convocatoria. Se ha dictado un Decreto del Ejecutivo Nacional fundamentado en una ley orgánica, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), sobre cuya constitucionalidad ya se había pronunciado la Corte Suprema de Justicia, vía interpretación, al concordar las respectivas disposiciones de esa ley con los artículos 4 y 50 de la Constitución, a lo que nos referiremos, con brevedad, posteriormente, visto que ameritaría un estudio más detenido, lo cual haremos en otra oportunidad.

Nuevas reglas del juego. El objetivo fundamental de una asamblea constituyente es, como lo habíamos señalado antes, crear un nuevo marco regulatorio, el nuevo marco normativo que permitiría la conformación de un nuevo orden jurídico y político, en nuestro caso, la nueva Constitución Venezolana.

Cuando hablamos de nuevas reglas de juego, nos estamos refiriendo a un cambio sustancial; se trata de un nuevo juego. Se trata de las nuevas reglas para la nueva sociedad, el marco regulatorio que regirá la conducta política, económica y social de los venezolanos, en una nueva realidad. Se aspira incidir y, de alguna manera, provocar cambios en la conducta del venezolano en el orden político económico y social; lo que significa empujar un cambio cultural, lo que no se produce de la noche para la mañana, sino que requiere de cierto tiempo.

Esto, en lo político, significa que pretendemos la iniciación de un nuevo juego político, por lo que se requieren nuevas reglas. Estaríamos aspirando entonces, a construir un nuevo sistema político, que por ser nuevo debiera superar las deficiencias del sustituido, sin dejar de ser un sistema democrático.

Es aspiración de todo pueblo tener una constitución para el largo plazo, y hoy es aspiración del venezolano tener una nueva constitución para un largo plazo.

Dicho en términos populares, y para ello nos valdremos del deporte más popular en nuestro país, el béisbol, vamos a iniciar un nuevo juego, con la aspiración de que sea completo (de nueve innings), y ¡cuanto quisiéramos que fuera de extra-innings! Y no está en nuestras mentes pensar en la posibilidad de un juego suspendido, un juego de dos innings, como ya nos paso con la Constituyente de 1946 y la Constitución de 1947 que iniciaron un régimen que murió en 1948.

Un nuevo marco institucional. Cuando hablamos de una nueva Constitución, también nos referimos a una nueva institucionalidad. Y ella ha de ser flexible, de tal manera que pueda ser capaz de adaptarse a los nuevos tiempos, a las nuevas realidades impuestas por los cambios que se van produciendo en la sociedad. Tenemos que pensar en el largo plazo. No aspiramos cambiar otra vez la Constitución dentro de cuarenta años. Queremos que dentro de cuarenta años, o menos, o más, si se han producido cambios importantes en la realidad social venezolana, o cuando ellos se produzcan, podamos adecuar esa institucionalidad a los nuevos tiempos, sin el trauma de la posibilidad de la ruptura institucional.

La nueva Constitución ha de superar la gran deficiencia de la hoy vigente, la mal llamada moribunda, que creó una institucionalidad inflexible, incapaz de adaptarse a las nuevas realidades. Con una institucionalidad flexible pudimos haber superado, a tiempo, las crisis políticas vividas durante el periodo de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, utilizando canales institucionales idóneos, que permitieran darle conducción a las presiones sociales y políticas de ese momento.

Creemos que la clave de la duración de la Constitución Norteamericana no está en la magia de las enmiendas, como lo pensó el constituyente en 1960, sino en su flexibilidad institucional.

La nueva Constitución no debe servir para un determinado modelo económico, como piensan algunos economistas, pero sí debe contener la flexibilidad institucional suficiente como para adaptarse al diseño de nuevos modelos económicos, no hoy, sino en el largo plazo, o para el largo plazo.

Acuerdo de voluntades. La nueva Constitución ha de ser obra de un acuerdo de voluntades, del mayor consenso posible. Pues necesitamos una Constitución para todos los venezolanos. Una Constitución que sea obra de la voluntad individual o particular, está condenada al fracaso, y más pronto de lo que sus protagonistas pudieran imaginar:

Por lo tanto, se hace necesario hacer los mayores esfuerzos posibles por crear las condiciones que permitan construir un consenso en torno a la Asamblea Constituyente y su producto, la nueva Constitución. En ese sentido satisface observar que pareciera que nos encaminamos hacia la construcción de cierto consenso, que aspiramos sea el mayor posible.

Pero es válido, también, señalar que se impone la participación de todos los venezolanos, porque todos estamos obligados contribuir a darle viabilidad a la Asamblea Constituyente, y que la misma se realice de forma pacífica. La actual se avizora como una constituyente participativa, pero ello dependerá de nosotros, los venezolanos.

Debate racional. La elaboración de una nueva Constitución, por su importancia, implica el desarrollo de un debate racional. Estamos obligados a sentarnos a reflexionar seria y concienzudamente sobre el futuro de nuestro país,

no es cosa de juegos de niños. No podemos darnos el lujo de darle rienda suelta a nuestra imaginación y hacer propuestas incoherentes y fuera de contexto, que sólo contribuirían a crear las condiciones para un nuevo fracaso. Y así resulta aterrador escuchar, de boca de algunos dirigentes políticos, hacer propuestas irresponsables y descontextuadas, hechas quizás, por el

sólo afán de aparentar una radicalidad innecesaria; tales actitudes sólo servirían para producir una Constitución de muy corta duración.

Este debate debe ser, además de racional, participativo, pero a ello nos referiremos más adelante.

Viabilidad

La viabilidad de esta Constituyente está fundamentalmente vinculada con su convocatoria. Y especialmente con el fundamento de esa convocatoria. Y en tal sentido, debemos señalar con agrado que para el momento de escribir estas líneas ya se ha avanzado lo suficiente como para decir que es viable la Constituyente, pues ya se ha despejado el camino para su realización.

Pero no sería conveniente despachar este asunto de esa manera, y así, creemos necesario hacer algunas consideraciones en relación a este tema, pues no ha sido fácil llegar a la situación actual.

Una vez concluido el proceso electoral surgen diversas interrogantes en torno a este tema, ¿habrá Constituyente?, ¿cómo puede convocarse algo que no existe?, ¿podrá ser convocada sin romper el hilo constitucional?, ¿es necesario reformar previamente la Constitución, para incluir la figura de la Constituyente?, ¿es constitucional convocar un referéndum para consultar al pueblo si quiere constituyente?, ¿cómo se puede convocar una constituyente en democracia?; podríamos resumirla en una sola: ¿es viable la Constituyente?

La formula que permitía, sin mayores dudas al respecto, convocar una Asamblea Constituyente, sin que se produjera la ruptura del hilo de la institucionalidad, era la de lograr un acuerdo en el Parlamento que produjera una reforma a la vigente Constitución, de carácter muy puntual, la cual implicaría incluir un nuevo Título sobre "La Asamblea Constituyente". Esto permitía emprender el camino de la convocatoria sin el riesgo a la incertidumbre de recurrir a una interpretación por parte de una Corte Suprema de Justicia, que había establecido como jurisprudencia no interpretar la Constitución; o sin el riesgo de asumir la audacia de convocarla mediante un Decreto presidencial, que luego pudiera ser declarado inconstitucional por la Corte.

Tal reforma pudo haberse logrado en el periodo anterior, pero la ceguera de la élite política no lo permitió. Pero también pudo haberse alcanzado por medio de un consenso en las primeras sesiones del actual Congreso, en la primera semana después de su instalación ya se había elaborado un proyecto en ese sentido. Si hubo consenso para revivir el "Pacto Institucional" a efectos del acto de instalación del Congreso, quedando como su presidente un Senador de la tola política del Presidente de la República, y lo hubo de mayor alcance para la Ley Habilitante, por qué no pensar que podía darse, también, para esa reforma puntual.

Por cierto, de haberse producido esa reforma puntual, la convocatoria se habría hecho por iniciativa popular y no por iniciativa del Ejecutivo Nacional; por otra parte, de acuerdo con el proyecto de la Bícamerar, la iniciativa para el referéndum sería de 5%, y no de 10%, como lo prevé la LOSPP.

Pues nada de eso fue posible, y la Corte Suprema de Justicia nos sorprendió con una decisión novedosa e histórica, que le da constitucionalidad y legitimidad a la convocatoria de una referéndum para consultar al pueblo sobre la convocatoria de la Constituyente.

Con fecha 19 de enero la Corte decide dos recursos de interpretación del artículo 181 de la LOSPP, incluida la posibilidad inminente de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Tales decisiones incluyen la interpretación constitucional, tal como, se desprende del texto mismo de la ponencia del Magistrado Humberto La Roche, que se refiere expresamente a la laguna constitucional. Aunque no es nuestra pretensión un mayor análisis sobre esta decisión, lo que será materia de otro trabajo a publicar, consideramos importante destacar que con ellas, la

Corte da un paso importante, interpretando la Constitución con una orientación histórico-progresiva, que permite la flexibilización institucional requerida para despejar el camino a la convocatoria de la Constituyente.

La corte le da legitimidad y constitucionalidad a la convocatoria del referéndum, interpretando el referido artículo 181 de la LOSPP, en concordancia con el 185 ejusdem, que establece las limitaciones en el sentido de señalar taxativamente las materias que no pueden ser consultadas. Y al mismo tiempo se hace la concordancia con los artículos 4 y 50 constitucionales, el primero consagra la soberanía popular, y el segundo se refiere a los derechos no numerados, entre los que se encontraría el derecho a la participación; pero algo más significativo aún, se aclara que el artículo 250 constitucional es una limitación para el poder constituido, nunca para el poder constituyente.

Con tal fundamentación el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dicta el 2 de febrero, el mismo día de la toma de posesión, el Decreto N° 3, convocando a un referéndum para consultar al pueblo sobre la Constituyente. Aunque su análisis detallado también será materia de otro trabajo, deberos referirnos a algunos aspectos de este Decreto.

Este Decreto tiene su fundamento en el artículo 181 de la LOSPP, y en su breve Exposición de Motivos se hace referencia a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de fecha 19 de enero de 1999 y a los artículos 4 y 50 de la Constitución.

El Decreto fue dictado sorpresivamente en esa fecha, y no en la fecha histórica que se había prometido, el 15 de febrero, con motivo del aniversario del Congreso de Angostura; y la fecha de la consulta no es el 19 de abril, otra fecha histórica, como aspiraba el Presidente, sino el 25 de abril por decisión del Consejo Nacional Electoral (CNE), ajustada a razones técnicas.

Este Decreto contenía importantes defectos en su artículo 3, en el contenido de las preguntas, pero muy especialmente en la pregunta N° 2, que contenía una autorización al Presidente de la República para fijar las bases de la convocatoria, luego de haber oído a los sectores sociales económicos y políticos, sin que esto fuera vinculante; y ello constituía una delegación de poder de manera extrema (una usurpación), que se excedía de la naturaleza de la consulta. Por ello fue objeto de sendos recursos de nulidad por inconstitucionalidad, los cuales no fueron admitidos por la Corte por considerarlo un acto de mero trámite, cuyos efectos externos se producirían como consecuencia de la decisión del CNE, lo que obliga a los recurrentes a atacar la respectiva Resolución del CNE que fija la fecha de la consulta sin objetar ni corregir el contenido del Decreto, y eso hicieron algunos de ellos.

A todas estas, con fecha 10 de marzo, el Presidente de la República ordena publicar la propuesta de bases para la convocatoria, luego de un proceso de consultas con los diversos sectores sociales, económicos y políticos; en lo que podemos destacar que el último consultado fue el Congreso, y que el comportamiento más serio de los consultados fue el de la ONG's, quienes hicieron entrega de sus propuestas, diligentemente, por escrito.

Luego, la Corte declara la nulidad parcial del Decreto, anulando la pregunta N° 2 contenida en el artículo 3 del referido Decreto, recogida en la Resolución del CNE y obliga al organismo electoral a reformular esa pregunta tomando en cuenta las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional, lo que hace el CNE con fecha 25 de marzo, pero con el defecto de haberla redactado de forma genérica lo que ha provocado nuevas acciones de nulidad.

La consulta popular sobre la Constituyente queda, entonces, a iniciativa del Ejecutivo, no del pueblo ni del Congreso. No hubo una fórmula consensual para convocarla, y ella pudo haberse dado mediante un acuerdo Ejecutivo - Legislativo, evitando así la posibilidad de dos convocatorias, lo cual hubiera resultado inconveniente, generando una innecesaria confrontación

entre poderes. Pero pudo haberse elaborado consensualmente el cuestionario de la consulta, y esto tampoco se pudo; tal parece que la intencionalidad del Presidente siempre fue controlar los hilos de la convocatoria, cuestión que podría deducirse de su actitud con el Congreso, primero lo conmina a que convoque, con la amenaza de que si no lo ha hecho oportunamente, él lo haría en Ciudad Bolívar el 15 de febrero; pero no obstante, sorprende a los parlamentarios el día de la toma de posesión decretando la convocatoria del referéndum, en una hábil jugada, expresión de un nuevo estilo de actuar en política, con la incorporación de criterios de táctica militar. Podríamos decir que ese adelanto del Decreto fue una actitud de predominio, no de búsqueda de diálogo y de consenso, por lo que pudiéramos concluir que el consenso reflejado en las bases propuestas, es un producto de la acción y presión de los otros factores. Pero ya es viable la convocatoria, y eso es importante.

Funcionalidad

Revisado lo relativo a la viabilidad de la convocatoria debemos abocarnos a tratar lo referente al funcionamiento de la Constituyente, una vez instalada. La primera interrogante que surge a este respecto es la relativa al vacío de poder, al vacío normativo.

En este sentido, es conveniente recordar lo tratado en el aspecto anterior. Estaremos en presencia de una Asamblea Constituyente Democrática; esto debe estar suficientemente claro, su convocatoria se produce dentro del marco institucional vigente, no se produce ruptura del hilo de la institucionalidad. El objetivo fundamental de la constituyente es la sanción de una nueva Constitución que servirá de marco regulatorio e institucional para la creación de un nuevo ordenamiento jurídico y político; y sus límites están claramente definidos en la decisión de la Corte Suprema de Justicia que anula parcialmente el Decreto N° 3, y en las propias bases propuestas por el Ejecutivo Nacional y corregidas o modificadas por el CNE.

La instalación de la Constituyente no suspende la vida institucional del país. Se requiere un marco institucional regulatorio de la vida de los venezolanos, aunque se estén discutiendo las bases de unos nuevos, y ese marco institucional regulatorio es el que, estando vigente, ha permitido la convocatoria democrática y pacífica de esta Asamblea. La Constitución de 1961, "la moribunda", seguirá vigente hasta tanto el soberano, es decir, el pueblo, apruebe mediante referéndum la nueva Constitución, sancionada por la Constituyente, lo cual incluye el escenario, menos probable, pero no descartable, de la improbación popular de la nueva Constitución, lo que dejaría vigente por un tiempo más (indefinido, por cierto) a la hoy calificada de moribunda. La Constituyente, por tanto, tiene el gran límite que es el pueblo soberano, quien podrá castigar excesos, desmanes y/o locuras de los miembros de la Asamblea.

Sería absurdo pensar en que la Constituyente se dedicará a crear un innecesario vacío, que como tal tendería a llenarse de una manera natural e impredecible, lo cual resultaría riesgoso para todos.

La existencia y actuación del Poder Constituido, en el escenario de la constituyente, abarca dos aspectos: paralelismo y reformulación. Paralelamente a la Constituyente han de seguir funcionando los órganos del poder constituido con las limitaciones del caso, ya que no le estará dado al Poder Legislativo, por ejemplo, legislar en aquellas materias que estén siendo afectadas por lo tratado en la Asamblea; se requerirá, por tanto, de una fluida comunicación de la Asamblea con los órganos del Poder Constituido.

Por otro lado, se entiende que forma parte importante de la agenda de la Constituyente, la reformulación, el rediseño, y hasta la reingeniería del Poder Constituido; lo cual sólo se producirá como consecuencia de la aprobación popular de la nueva Constitución.

Tema al que nos referiremos mejor en el siguiente punto.

Será una Asamblea Unicameral, como es tradición, y estará constituida por un número de 131 miembros, número corregido por el CNE (el Ejecutivo Nacional proponía 103), elegidos de forma nominal, por voto personalizado, en una lista nacional y en listas regionales, a excepción de los representantes de las etnias indígenas que lo hará conforme a sus costumbres y prácticas ancestrales, con el mecanismo que escojan las organizaciones indígenas, respetando la pluralidad de culturas existentes.

La Asamblea, una vez instalada, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, con los límites establecidos en las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional, y publicadas el 10-03-99. No obstante presumimos que tales estatutos diferenciarán funcionamiento en plenaria y en comisiones, además de prever instrumentos que garanticen la participación ciudadana en el debate. A estos últimos efectos queremos hacer algunas aseveraciones, de seguida.

Creemos que este debate constituyente ha de ser un debate participativo; y a esos efectos consideramos que es necesario darle un impulso a la participación ciudadana en el debate constituyente, no sólo con una fluida y profusa información, sino también con la creación de mecanismos que permitan el acceso de la sociedad civil organizada y del ciudadano común, para manifestar sus propuestas.

Ahora bien, ¿cuál será el funcionamiento de la Constituyente?

De tal manera que el debate debería realizarse en dos escenarios. Por una parte, el debate formal que han de realizar los miembros de la Constituyente, se entiende que en plenarios y en comisiones. Pero, paralelo a éste, debe producirse el debate participativo constituyente, el debate popular, el debate de la sociedad civil.

Ese debate participativo debe darse en todos los ámbitos, en los institutos educativos, en los gremios, en las asociaciones de productores, industriales y comerciantes, en las asociaciones de vecinos, clubes, asociaciones de profesionales; por medio de charlas, conferencias, foros, talleres, encuentros. Debe ser un debate organizado; pues debe concebirse como una actividad de la sociedad civil organizada, no es el simple ejercicio del derecho de expresión que tiene todo ciudadano.

El debate popular debe perseguir la orientación del sentir del ciudadano, no debemos perder tiempo en un debate desorganizado. El ciudadano debe saber qué se discute, para qué se discute. El ciudadano debe tener claro cual es la finalidad de una Asamblea Constituyente, y de que manera se puede incidir en su discusión formal. El ciudadano debe saber que se discute sobre el futuro de nuestro país, y que él está aportando ideas para ese futuro. El ciudadano no debe inhibirse por su desconocimiento de la técnica jurídica, pues lo jurídico es sólo un aspecto del debate, y está más vinculado al debate formal que al popular.

Ese debate participativo contribuirá a que la sociedad civil se haga escuchar por el poder. Para ello el producto de ese debate debe ser presentado formalmente a la Asamblea; y la sociedad civil organizada debe hacer seguimiento al debate formal, luego de presentadas sus propuestas.

El debate formal de la Constituyente durará ciento ochenta días, al final de los cuales deberá convocar el referéndum para la aprobación de su producto, la nueva Constitución, cuestión que interpretamos se fundamenta en lo establecido en la vigente en su artículo 246, que exige ese mismo requisito para la reforma general, de tal manera que la que la sustituya por vía de

Constituyente, expresión del Poder Constituyente del pueblo soberano, no podría serlo de otra manera.

Agenda

Finalmente en este trabajo hemos de hacer referencia al contenido de la discusión que ha de realizar la Asamblea Constituyente. Pero sólo nos dedicaremos a señalar cuales son los principales temas a tratar en el debate.

Con el propósito de contribuir en la orientación, hemos querido hacer una clasificación de los ternas de la agenda de la Constituyente, distinguiendo lo que consideramos reforma fundamental, de la importante y de la conveniente.

Entendemos por reforma fundamental, aquella que necesariamente debe producirse, de lo contrario pudiéramos estar en presencia de una nueva frustración; tres son las reformas que consideramos fundamentales:

Democracia participativa. Entendida como un control democrático que la sociedad ejerce sobre el poder. Concebida también como agilidad del sistema, contentiva de mecanismos que son canales para encausar situaciones críticas futuras. La democracia participativa debe consagrarse en la nueva Constitución como expresión de la soberanía popular que se ejerce a través de las diversas formas de referendos.

Flexibilidad institucional. Entendida como adaptabilidad de las instituciones a las nuevas realidades, a los nuevos tiempos; y ello puede lograrse con una manera distinta de concebir el control de la constitucionalidad, en lo que habrá de jugar un importantísimo papel el Tribunal o Corte Constitucional, o en su defecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esto permitirá larga vida para la nueva Constitución.

Reforma del Poder Judicial. Ella ha avanzado bastante sin reforma constitucional, por medio de un conjunto de reformas legislativas; pero debemos avanzar también en el ámbito de la reforma constitucional. Esta es una demanda muy sentida en el ámbito interno, pues ya el ciudadano venezolano está cansado de la carestía de la justicia, de la justicia inaccesible, ineficiente y lenta, y de la corrupción judicial; pero también es una demanda externa, el inversionista extranjero requiere seguridad jurídica.

Por otra parte hablamos de reforma importante. Aquella que se revela importante para el funcionamiento del sistema, pero no tiene la connotación de la reforma fundamental, que es la que no puede dejar de realizarse. Incluimos como importantes, las siguientes:

Ampliación de la lista de derechos fundamentales. Aunque recomendamos no concebirlas como la obligación paternalista del Estado, cuestión que se desprende del texto actual de la Constitución. También consideramos que debe mantenerse el actual artículo 50, que ha permitido el amparo de nuevos derechos a pesar de no estar listados o numerados en el texto constitucional, pues han de ser entendidos con carácter progresivo.

Reforma del Poder Ejecutivo. En este aspecto se destaca la discusión sobre la figura del Primer Ministro, tomando en cuenta otras experiencias como la francesa y la peruana. Se persigue como objetivo el mejor funcionamiento del Ejecutivo, con la labor de un funcionario que despeje la carga que, como Jefe de Gobierno, tiene nuestro Presidente de la República.

Reforma del Poder Legislativo. Esta debe ser una reforma que atienda principalmente a los problemas de funcionalidad del órgano legislativo. Es importante en este caso modificar lo

relativo a la elección y reelección de los parlamentarios, establecer limitaciones a sus remuneraciones, y resolver lo relacionado con las jubilaciones (su posible eliminación), modificar la regulación de la inmunidad parlamentaria; eliminar la figura del Senador vitalicio.

No compartimos la tesis del cambio de un Parlamento bicameral, por uno unicameral. La bicameralidad tiene importantes razones de ser, una de ellas es el Estado Federal. Pudiera pensarse en la disminución de las atribuciones de la Cámara Alta, pero en el Estado Federal se requiere de una Cámara que sea representación de los Estados miembros y ese es el Senado.

Profundizar y fortalecer el proceso de descentralización y municipalización. Aquí incluimos la posibilidad de descentralizar parte de la Administración de Justicia. No compartimos la propuesta de eliminar las Asambleas Legislativas. En un Estado Federal, y con el actual proceso de descentralización, se requiere de un parlamento regional como órgano de contrapeso; su actual expresión es deficiente, y por ello requiere de importantes modificaciones; pero ellas no han de ser sustituidas, y mucho menos si el argumento es el de la corrupción, problema que no es exclusivo de estos órganos; sería como vender el sofá para impedir la infidelidad conyugal.

Y finalmente nos referimos a la reforma conveniente. No tiene el significado y alcance de la reforma fundamental, tampoco la relevancia de la reforma importante; pero creemos que es el momento de discutir la reforma de carácter electoral. En ese sentido proponemos discutir la conveniencia de las siguientes reformas:

Reducción del periodo presidencial y reelección inmediata por una sola vez. Debemos discutirlo serenamente, sobre las bases de la realidad actual. A diferencia de 1960, no vive entre nosotros el fantasma de los periodos dictatoriales, tenemos una buena experiencia de cuatro décadas de juego democrático, tiempo en el cual hemos superado situaciones críticas importantes, sin abandonar la democracia; hasta vamos a tener una Constituyente en democracia. Por otra parte, esa misma experiencia nos dice que no sirvió de desestímulo la fórmula de la no reelección inmediata y reelección después de dos periodos, pareciera que los expresidentes consiguieron la fórmula para preservar sus cualidades físicas y mentales como para insistir en la reelección, y no parece que sus segundos periodos fueran los mejores. Y a favor de la tesis que proponemos, corre nuestra experiencia con los gobernadores y alcaldes, los exitosos han sido reelegidos, los otros han sido castigados por el electorado. Y la experiencia extranjera nos dice que no necesariamente se generan desviaciones dictatoriales (USA y Francia)

Elecciones presidenciales a doble vuelta. Esta es una fórmula que se ha convertido en una tendencia de reforma constitucional en el ámbito latinoamericano. Además es una fórmula que contribuye a garantizar que haya mayores condiciones para la estabilidad y legitimidad del sistema, y sobre todo la legitimidad del presidente electo.

Al comienzo, en nuestra experiencia democrática la clave para la legitimidad del elegido fue el sentimiento de lealtad partidista y el liderazgo del partido político como organización. Y no podemos negarlo, fue una contribución importante para ello, en 1958, la firma del Pacto de Punto Fijo. Luego fue clave, el juego bipolar, el bipartidismo de AD y Copei. Pero en 1993 tuvimos una experiencia riesgosa, con la elección de Rafael Caldera con el favor de un porcentaje aproximado al 30% de los votos validos, transformables a un 15% de los votos posibles (si no hubiera habido abstención), en un escenario complejo de cuatro candidaturas muy parejas todas con opción de triunfo; sólo que el Presidente Caldera obtuvo 72 % de reconocimiento posterior a las elecciones, debido quizás a su gran prestigio. Y no podemos jugar con esa variable permanentemente.(M. T. Romero 1997)

Por su parte, la experiencia de 1998, podríamos calificarla como una simulación de segunda vuelta. Así operó la decisión de adelantamiento de las elecciones regionales y parlamentarias, la separación de las municipales y el aislamiento de las presidenciales, pues en el lapso que va del 8 de noviembre al 6 de diciembre se produjo la simplificación de las opciones a dos, reduciendo a proporciones ridículas a las demás (algo más de 3%, aproximadamente), y se fortaleció el proceso de polarización que venía desarrollándose con respecto a las opciones presidenciales. Esto impidió el riesgo de unos resultados apretados con un escenario complejo como el del 8 de noviembre, entre opciones que contaban con alto rechazo según las diversas encuestas. Así ganó Venezuela con los resultados del 6 de diciembre, pues el triunfo del candidato ganador se hizo inobjetable, lo que de alguna manera ha contribuido a un ascenso de la popularidad del Presidente, y ello ha permitido mayor tranquilidad para emprender acciones de gobierno, aún con la dificultad de ser minoría parlamentaria.

Creemos que hay razones suficientes para pensar en la conveniencia de incluir estas dos reformas.

Como reflexión final

Tal como lo planteáramos antes, las reflexiones aquí expresadas forman parte de un proceso, por lo que deben ser consideradas abiertas y en desarrollo, comenzamos a realizarla a partir de las Jornadas de reflexión, organizadas por el instituto de Derecho Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, y hemos estado dándole seguimiento al proceso constituyente en esta fase, lo que ha permitido ir enriqueciéndolas. Para el momento de la redacción de estas líneas todavía no se ha realizado la consulta.

Es nuestra aspiración seguir trabajando en estas reflexiones, lo que podrá ser expresado por escrito en otra oportunidad.

Referencias bibliográficas

ALVAREZ, Angel. La crisis de hegemonía de los partidos políticos. En: El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones. 1996

ALVAREZ, Tulio. Cambio o ruptura: la asamblea constituyente en el constitucionalismo latinoamericano. En: El nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. 1. Konrad Adenauer Stiftung. CI EDLA. AVDC. COPRE. 1996

CALDERA, Rafael. Proyecto de reforma constitucional. En: ANUARIO. La Constitución Nacional 30 años después. Edic. Especial. Instituto de Derecho Comparado UC. 1992 Palabras al recibir doctorado honoris causa en Universidad de Sassari Italia. En: Venezuela, crisis política y reforma constitucional. Instituto de Estudios Políticos. UCV 1993

COMBELLAS, Ricardo. Venezuela, crisis política y reforma constitucional. (Coord.) Instituto de Estudios. Políticos UCV 1993

Asamblea Constituyente. Estudio jurídico-político. Cuadernos COPRE

Proceso constituyente y reforma del Estado en América Latina. En: Reforma y Democracia (revista del CLAD) N° 8. 1997

Constituyente, aportes al debate. (Coord.)Konrad Adenauer Stiftung. COPRE 1998

KORNBLITH, Miriam. Viabilidad y deseabilidad de la reforma constitucional en Venezuela: el intento de 1989-1992y el proceso actual. En: Una Constitución para el ciudadano. COPRE. Konrad Adenauer Stiftung. 1994

Crisis y transformación del sistema político: nuevas y viejas reglas de juego. En: El Sistema Político Venezolano: crisis y transformaciones. 1996

MOLINA V., José E. Democracia representativa y participación política en Venezuela. En Cuestiones Políticas N° 1 CIEPA-LUZ. 1985

El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas. Vadell Hnos. Edit. 1991 RIVERO S., Angelo. Institucionalización de los procesos de gobernabilidad: economía, Estado, sociedad y educación. Conferencia en el ciclo "La gobernabilidad y las finalidades públicas". Fund. SIVENSA. Valencia, mayo de 1998

ROMERO, María T. Análisis del Sistema Electoral y sus consecuencias políticas: El caso venezolano. Konrad Adenauer Stiftung. CIEDLA. 1997

SALAMANCA, Luis. Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela. En: El Sistema Político Venezolano: crisis y transformaciones. 1996

URDANETA, Argenis. Proceso constituyente, aspiración de participación. En: El nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. 1. Konrad Adenauer Stiftung. CIEDLA. AVDC. COPRE 1996