

Fundamentos y perspectivas del proceso de cambio en Venezuela



Rubén Martínez Dalmau

Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación

El proceso venezolano de cambio político a través del cambio constitucional, la creación de un nuevo Estado y la regeneración del concepto y práctica de lo público, está llamando la atención internacional, no sólo de economistas, politólogos o juristas, desde la victoria en la sociedad y en la política venezolanas de las posiciones del hoy Presidente de la República Hugo Chávez Frías.

El inicio del proceso de cambio, aunque hunde las raíces en acontecimientos anteriores, puede formalmente situarse en la victoria de Chávez en las elecciones del 6 de diciembre de 1998, a partir de cuyo momento recibió constantes respaldos electorales posteriores en las numerosas llamadas a las urnas que tuvieron lugar durante la primera etapa del cambio, ocupada en la regeneración institucional a través de una nueva Constitución. En las últimas elecciones, el 30 de julio de 2000¹, Chávez fue reelegido Presidente de la República, y los *chavistas* vencieron abrumadoramente en el resto de instancias de elección, ganando buena parte de los puestos en liza, entre ellos la mayoría de las gobernaciones de los Estados federados y la mayor parte de los escaños de la Asamblea Nacional. Así, los promotores de la regeneración del país demostraron que mantenían la confianza de la población después de año

1 Al cierre de este trabajo todavía no habían tenido lugar las elecciones para concejales de los concejos municipales y juntas parroquiales. Vid. *infra*.

y medio de gobierno dedicado al cambio político, y la sociedad les dotó de instrumentos, como el apoyo social, una nueva Constitución y mayoría en los órganos de gobierno que, según las posiciones mantenidas por las nuevas élites, eran necesarios para proseguir el esfuerzo del cambio.

El modelo de Estado propuesto por las posiciones *chavistas* se concreta en el marco de la llamada V República que, según los promotores del cambio, representa un nuevo estadio en la construcción del país, modificador de las prácticas *partidocráticas* propias de la IV República. Aunque las interpretaciones sobre la mención y significado de la V República no dejan de tener críticos –e incluso para algunos “cuadrar los periodos de nuestra historia para que la actual sea la V República es una distorsión tan grande del proceso que atenta contra la verdadera memoria del pueblo”², lo cierto es que la sociedad en general ha asumido la nomenclatura oficial, y en su mayoría está convencida de que los cambios fruto del proceso iniciado a partir de la victoria de Hugo Chávez conllevan el fin de la IV República, producto del *puntofijismo*, y el surgimiento de un nuevo Estado, cuyos cimientos se sostienen en la Constitución de 1999. Desde este punto de vista, la entrada en vigor de la Constitución el día de su publicación –según su disposición transitoria final– en la Gaceta Oficial, el 30 de diciembre de 1999, anunció el nacimiento de la V República.

El presente trabajo desea, siguiendo la trayectoria práctica y académica del grupo de investigación al que pertenece el autor, apuntar los principales elementos del proceso de cambio venezolano, analizar algunas de sus principales causas, aciertos y deficiencias, y dejar constancia de sus perspectivas. Una relevante parte del trabajo está basada en otros escritos sobre el proceso venezolano en los que ha participado el autor³, donde se tratan con mayor detalle algunos de los aspectos mencionados en el presente artículo.

2 Sosa, Arturo. “Venezuela 2000: tiempo de gracia”. *Sic* No. 628, septiembreoctubre 2000, p. 341.

3 Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén. “Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela”. *Revista de Estudios Políticos* (en prensa); Martínez Dalmau, Rubén. “El proceso constituyente venezolano y la Constitución de 1999”. En: Casal, Jesús María y Chacón Hanson, Alma (coords.). *El nuevo derecho constitucional venezolano*. UCAB, Caracas, 2000.

1. Las características del viejo sistema

El nacimiento de la IV República en Venezuela, lo que en la nomenclatura oficialista sería conocido como “el viejo sistema”, se inició con el Pacto de Punto Fijo de 31 de octubre de 1958. Nueve meses después de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero de aquel año, los partidos políticos venezolanos asumieron la necesidad de llegar a un consenso acerca de unas nuevas reglas del juego democrático que hiciera viable la transición en un país que, como tantos otros en su contexto geopolítico, había visto fracasar todos los intentos de establecer y mantener un gobierno democrático. La esencia del Pacto consistía en estabilizar la democracia evitando las serias confrontaciones que entre 1946 y 1948 enfrentaron a los partidos, y que en buena medida alimentaron el golpe militar que el 24 de noviembre de 1948 derrocó el gobierno democrático e implantó la dictadura, que duraría una década.

Los partidos políticos que participaron en los pactos fueron el socialdemócrata Acción Democrática, el demócrata-cristiano COPEI y la Unión Republicana Democrática-URD, de centro izquierda. Punto Fijo fue un mecanismo que surgió de los partidos políticos y cuyo objeto inmediato eran estos mismos, conformadores de un nuevo sistema. En primer lugar, se marginó la participación en el pacto del Partido Comunista, lo que facilitó la posterior apuesta por la lucha armada de aquellos militantes de izquierda que vieron secuestrada la posibilidad de acceder legítimamente al poder, a través de unas elecciones democráticas, y poner en marcha un Estado socialista. Las fuerzas políticas que no estaban incorporadas en el Pacto, en particular los restos todavía coleantes del perezjimenismo y un marginado Partido Comunista cada vez más seducido por la lucha armada, debían ser tratadas como enemigas del sistema por parte de los partidos políticos firmantes.

En segundo lugar, el consenso de Punto Fijo se dio exclusivamente entre partidos políticos, y “se pretendió hacer un sistema fuerte a través de partidos políticos que buscaron la organización del sistema a adoptarse”⁴. El pacto contó con el beneplácito de las fuerzas armadas y, en cierta medida, de la Iglesia. Pero la participación de otros sectores sociales,

4 Andara Martos, Abraham Enrique. “Los problemas del Estado en Venezuela: una crítica a las teorías y a las situaciones fácticas”. *Memoria Política* No. 4, Vol. I, Valencia (Venezuela), 1995, p. 290.

imprescindible para la consecución de un verdadero consenso social, y no sólo partidista, fue secundaria, aunque importante, pues expresaban su conformidad a la transacción entre partidos y algunas instituciones, entre las que se encontraban el Comité Sindical Unificado Nacional y la Federación de Centros Universitarios, que sirvieron como testigos de la firma. Se desarrolló lo que Rey denominó el *sistema populista de conciliación*, “una gran coalición o alianza –en parte expresa, en parte táctica– de grupos políticos y sociales diversos y heterogéneos, considerados como claves, basada en el reconocimiento de la legitimidad de los intereses que abarca la creación de un sistema de negociación, transacciones, compromisos y conciliaciones entre todos ellos, de manera que puedan ser satisfechos, así sea parcialmente”⁵.

Punto Fijo sentó las bases de un sistema *partidocrático* que fue útil para la transición que necesitaba Venezuela tras la caída de la dictadura. Como se ha defendido, “este esquema (...), hay que reconocerlo, era el que había que establecer en 1958. En ese momento (...) sólo un sistema de Estado centralizado y de centralismo democrático de partidos era el que podía ser el instrumento para implantar la democracia”⁶. Pero lo que debería haber sido un instrumento de transición se extendió inaceptablemente en el tiempo aun cuando el país necesitaba de una nueva relación Estado-sociedad, más madura, independiente del quehacer impropio de partidos políticos en una democracia avanzada. El reparto de la administración pública entre los militantes como resultado del funcionamiento clientelar de los partidos políticos implicaba, como bien denunció Brewer-Carías,⁷ dos consecuencias directas: el dominio y control de la administración pública por parte de los partidos políticos y el debilitamiento de las instituciones políticas.

La conformación de una administración partidizada facilitaba la generalización de la corrupción, insuflada por los propios partidos,

5 Rey, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Instituto Internacional de Estudios Avanzados, Caracas, 1989, pp. 263-264.

6 Brewer-Carías, Allan R. “La Constitución de 1961 y los problemas del Estado democrático y social de Derecho”. En: AA. VV. *Reflexiones sobre la Constitución. Tres décadas de Vigencia*. Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, p. 38.

7 Cfr., en general, Brewer-Carías, Allan R. *El Estado incomprendido*. Vadell Hermanos, Caracas, 1985.

convirtiendo la práctica en una verdadera cultura de la corrupción. La administración pública Venezolana se alzó como una de las más corruptas del mundo. Como escribió Brewer-Carías, “los partidos políticos han actuado (...) como agentes directos de la corrupción administrativa, y lamentablemente, en algunos casos, sólo han reaccionado contra la corrupción, cuando ha sido un funcionario, militante o no, quien se ha enriquecido, sin haber hecho participar al partido de sus beneficios ilícitos”⁸. El mismo autor escribía que “este Estado, sin duda, es democrático, pero de democracia de partidos, lo que lo hace representativo no del pueblo o de las comunidades, sino de los partidos políticos”⁹.

La legitimación jurídica de Punto Fijo fue la principal función de la Constitución de 1961, vigente hasta su expresa derogación por la Constitución de 1999. La Constitución *puntofijista*, para conseguir los resultados propuestos, nació muy limitada en sus posibilidades, y no favorecía la participación. En opinión de Andueza, “el texto constitucional consagra la clásica democracia representativa, en la cual el pueblo no dispone de mecanismos adecuados para controlar directamente al gobierno, salvo la censura que pueda dar mediante el sufragio cuando en el acto electoral niega el voto a quienes lo defraudaron desde el gobierno”¹⁰. No obstante, esta Norma Fundamental contenía no pocos aspectos modernos y progresistas que, de haber contado con voluntad política para aplicar, hubieran ayudado a resolver necesidades posteriores del país y a abandonar el sistema puntofijista cuando las condiciones así lo requerían. Pero esta voluntad política ni existió seriamente en cuarenta años del viejo sistema, ni la Constitución contaba con las garantías necesarias acerca de su normatividad, por lo que se convirtió en un mero texto programático.

Como puso de manifiesto Rey¹¹, la Constitución de 1961 gozó de un amplio consenso en el país porque su texto era el resultado de un compromiso y muchas de sus disposiciones se caracterizaban por un alto grado de generalidad y abstracción, lo que le confería el carácter de

8 *Ibíd.* pp. 81-82.

9 Brewer-Carías. *Op.cit.*, p. 25.

10 Andueza, José Guillermo. “Balance de los treinta años de vigencia de la Constitución de 1961”. En: AA. VV. *Op. cit.* p. 99.

11 Rey, *Op. cit.* pp. 261-263.

declaración de intenciones, sacrificando su hegemonía en el ordenamiento jurídico.

De esta manera coexisten en su interior sin aparente conflicto (...) principios heterogéneos que obedecen a corrientes de pensamiento no sólo distintas, sino opuestas –por ejemplo, jusnaturalismo racionalista y cristiano, individualismo liberal, *welfare state* e, incluso, socialismo– (...). Por otro lado, una buena parte de sus disposiciones tiene carácter programático, pues son el resultado de una transacción entre los partidarios de su actualización inmediata y aquellos otros que consideraban que no estaban maduras las condiciones para su funcionamiento efectivo¹².

La falta de normatividad era particularmente apreciable en las disposiciones sobre el régimen económico de la sociedad y del Estado, habitualmente incluidas en lo que se denomina Constitución Económica. Como escribió De León acerca de la Constitución de 1961, “su inaplicación explica que *la única forma en la cual era posible conducir el sistema económico vigente era desaplicando la Constitución*”¹³.

Con todo, la base constitucional del régimen de Punto Fijo no consistía sólo en el Texto Fundamental de 1961, sino y principalmente “en un conjunto de reglas de juego y mecanismos institucionales, muchas veces no formalizados ni explícitos, que forman lo que podríamos llamar la Constitución en sentido material”¹⁴. La Constitución de 1961 no es la única culpable de los fallos del sistema. No deja de ser cierto, como en su momento se escribió, que

(...) cuando se haga el balance de la Constitución de 1961 y se encuentre que su aplicación no ha sido del todo satisfactoria, que ella, como toda obra humana, tiene defectos y que ahora ya no despierta las grandes expectativas que levantó cuando se produjo su promulgación, habrá que decir que ese déficit no le debe ser cargado exclusivamente a sus disposiciones. Ese déficit tiene causas estructurales que con frecuencia se eluden o no se profundizan, como lo es esa constante del

12 *Ibid.*, p. 261.

13 De León, Ignacio. “Reflexiones para una reforma del sistema económico de la Constitución venezolana”. En: Kelly, Janet (comp.). *La Constitución Económica*. Instituto de Estudios Superiores de Administración-IESA, Caracas, 1999, p. 41.

14 Rey. *Op. cit.* p. 263.

constitucionalismo venezolano y latinoamericano que ha impedido que se establezca una verdadera vida constitucional y se cree un auténtico espíritu democrático y que consiste en conservar intacta, con una obstinación suicida, la concepción borbónica del poder, las tradiciones caudillistas y las prácticas dictatoriales¹⁵.

El funcionamiento de un *puntofijismo* sirvió para cuestionar el Estado de Derecho en Venezuela, a pesar que desde el exterior el sistema venezolano se observaba como una de las excepcionales democracias asentadas en Latinoamérica. Escribía en su momento Brewer-Carías que

(...) no tenemos un acabado Estado de derecho, en definitiva, porque las Cámaras Legislativas en ejercicio del control político que les corresponde constitucionalmente, no controlan las violaciones de derechos producidas por el Ejecutivo; no tenemos un pleno Estado de derecho porque el órgano de control por excelencia de la vigencia de los derechos humanos, como es la Fiscalía General de la República, no ha asumido plenamente su rol contralor correspondiente a un verdadero *ombudsman*; en fin, no tenemos un completo Estado de derecho porque no existen las bases para el efectivo ejercicio de una tutela judicial de los derechos fundamentales, por las fallas y problemas del Poder Judicial¹⁶.

Tres décadas después de la aprobación de la Constitución de 1961, ya en plena crisis social e institucional, Andueza escribía sobre este periodo que se había tratado de "(...) treinta años de populismo insustancial, de gobierno sin controles, de centralismo y de concentración de poderes en la persona del Presidente de la República", que había sido "las causas de la crisis que vivimos y de la pérdida de credibilidad en la dirigencia política, empresarial o sindical. Treinta años después de la promulgación del texto fundamental, la democracia venezolana aparece debilitada en su legitimidad y sin la fuerza y el entusiasmo que tuvo en su despegue y desarrollo"¹⁷.

2. Las bases del proceso de cambio

Desde el establecimiento del *puntofijismo* y la pronta detentación del poder por únicamente dos partidos, AD y COPEI, éstos mantuvieron

15 Andueza. *Op. cit.* p. 95.

16 Brewer-Carías. *Op. cit.* pp. 34-35.

17 Andueza. *Op. cit.* p. 93.

sus altas cuotas de decisión y capacidad de dominación incluso cuando el sistema bipartidista entró en crisis, en el momento en que ya existía conciencia de que el sistema democrático –aun cuando se tratara de lo que podríamos denominar *democracia limitada*– estaba en peligro. No en vano Rey escribía a finales de los ochentas que “para que la democracia sobreviva debe perfeccionarse”¹⁸. Se produjo en esa época un intenso aumento del descontento social, producido no sólo por el abuso del sistema clientelar de relaciones entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad y por la incapacidad de la Constitución de 1961 para servir de instrumento válido para las nuevas necesidades del país, sino también por el descenso de los ingresos del petróleo, pues la renta petrolera soportó durante décadas el sistema elitista de conciliación, manteniendo cubiertas las principales necesidades de la población.

Fruto del descontento generalizado fue la explosión social del 27 de febrero de 1989, conocida como *caracazo*, y los dos intentos de golpe de Estado que tuvieron lugar en 1992. El *caracazo* se produjo por la rebelión de las clases marginadas alrededor de la capital, que descendieron de los cerros para saquear la ciudad. El desenlace del *caracazo*, según algunas fuentes, se alza hasta los cinco mil muertos, en su mayoría consecuencia de la masiva represión usada para el restablecimiento del orden en la ciudad. La explosión que significó el 27 de febrero determinó, como escribe Salamanca, la ruptura del consenso social, que “introdujo una variable adicional en el proceso de revisión de la democracia: la irrupción violenta de las masas urbanas en la vida política”¹⁹.

Por su parte, las dos asonadas militares de 1992, aunque no tuvieron el éxito deseado por quienes las alentaron, sirvieron para apuntar la atención interna y externa hacia la crítica situación del sistema. El fallido golpe del 4 de febrero²⁰, liderado por el comandante

18 Rey. *Op. cit.* p. 311.

19 Salamanca, Luis. “Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela: una propuesta de análisis”. En: Álvarez, Ángel Eduardo (Coord.). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, p. 345.

20 Comentan los analistas que no triunfó, principalmente, por el mal diseño y la falta de estrategia, la incoherente ejecución de las acciones en Caracas y porque, pese a la extrema impopularidad del sistema, no hubo apoyo

Chávez —representante posterior del fin del antiguo sistema— significó en la práctica acabar con el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Como se ha dicho, “por definición, los autores de golpes de Estado no buscan persuadir, ni abrir un debate, ni crear conciencia con sus argumentos. Pero eso, justamente, fue lo que lograron. En términos de comunicación y de apertura de una discusión, el golpe triunfó por completo”²¹. La asonada se repitió el 27 de noviembre. Cuatro meses después, el Presidente Pérez fue destituido de su cargo para ser enjuiciado por la Corte Suprema de Justicia en relación con las acusaciones de corrupción que había llevado adelante el Fiscal General de la República. La función primordial del nuevo gobierno de Ramón J. Velásquez fue llevar al país a las elecciones de diciembre de 1993, de las que saldría el segundo mandato de Caldera, último Presidente del sistema antes del rompimiento que significó la elección de Chávez y la importancia adquirida por el *chavismo*.

La reacción de los partidos tradicionales fue, como en el pasado, resguardarse en el *carácter democrático* del régimen que, según ellos, había disfrutado Venezuela desde 1958, para de esta manera no tener que hacer concesiones a los que insistían en la necesaria profundización en la democracia. Se desperdició así la última oportunidad de reformar el sistema por sus propios líderes. “Los cinco años del gobierno de Caldera habrían correspondido así a una *perestroika* que no se dio. Por el contrario, atrincherado en el Parlamento, el bipartidismo procedería a un continuo ejercicio de desaciertos en el que los ciudadanos identificaban cada vez más los resultados de una etapa de frustración de las expectativas y de las promesas incumplidas”²². El segundo gobierno de

inmediato de la población civil al golpe militar. Cfr., en general, Arvelo Ramos, Alberto. *El dilema del Chavismo. Una incógnita en el poder*. El Centauro, Caracas, 1998. Sobre los orígenes del movimiento, cfr. Zago, Ángela. *La rebelión de los ángeles*. Fuentes Ed., Caracas, 1992.

- 21 Arvelo. *Op. cit.* p. 107. Continúa el autor: “Este hecho, de por sí extraño, adquiere dimensiones sorprendentes, si se tiene en cuenta que los actores de la asonada no divulgaron ningún manifiesto programático, y que su pensamiento permaneció —y ha permanecido— durante largos días oculto para la sociedad venezolana”.
- 22 Ramos Jiménez, Alfredo. “Venezuela. El ocaso de una democracia bipartidista”. *Nueva Sociedad* No. 161, mayo-junio 1999, p. 39.

Caldera debía ser, en deseo de muchos²³, el gobierno de la transición, y en algún modo lo fue —aunque no de la forma deseada por los partidos tradicionales— al no formular una estrategia de cambio del sistema y, por el contrario, proceder a la liberación de los militares golpistas poco tiempo después de su toma de posesión como Presidente y favorecer las condiciones que les dieron popularidad. A medida que se iba conociendo que la opción del Comandante Chávez, con un discurso acorde con el sentimiento nacional contra los partidos tradicionales, ofrecía proyectos serios y oportunidad de llevarlos a cabo consiguiendo el poder a través del propio sistema *democrático*, el mensaje prendió como cerilla en paja seca ante una sociedad que creía haber soportado más que suficiente.

La crisis social y política comportó el regreso al multipartidismo. En las elecciones al Congreso de 1988²⁴, AD y COPEI recababan tres de cada cuatro votos emitidos²⁵, pero la erosión de los dos partidos mayoritarios creció en las elecciones de 1993, donde casi el 55% de los votos se emitieron a favor de partidos diferentes a AD y COPEI. Las elecciones de 1993, como se ha afirmado, “representan un cambio histórico en el sistema político venezolano. Se pasa de un bipartidismo atenuado con participación elevada, a un multipartidismo limitado inestable, con baja participación y desalineación”²⁶. Tres nuevos partidos se levantaron contra las torres tradicionales que habían acaparado durante décadas todos los puestos del Estado: Convergencia Nacional, el Movimiento al Socialismo–MAS y La Causa Radical. Cinco años después, en las elecciones

23 A modo de ejemplo, cfr. Urbaneja, Diego Bautista. “Esquema interpretativo del actual período de gobierno”. En: Álvarez, Ángel Eduardo (coord.). *Op. cit.* pp. 407-418.

24 En las elecciones a los cuerpos colegiados se observa con mayor exactitud la preferencia de los electores, que no están condicionados, como es el caso de las presidenciales, por las posibilidades de victoria de únicamente dos candidatos, los apoyados por los dos partidos mayoritarios.

25 Los datos están recogidos en Hidalgo Trenado, Manuel. “Consolidación, crisis y cambio del sistema venezolano de partidos”. *Politeia* No. 21, 1998, p. 86.

26 Molina Vega, José E. y Pérez Baralt, Carmen. “Venezuela: ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993”. *Memoria Política* No. 4, Vol. II, Valencia (Venezuela), 1995, p. 328.

legislativas del 8 de noviembre de 1998, el Movimiento V República-MVR, partido creado y organizado por Chávez para conseguir el poder por vías democráticas, se constituía como la segunda opción más votada, con poco más de cuatro puntos de diferencia del partido con más respaldos: AD.

3. El MVR y la coalición Polo Patriótico

El MVR no se conformó como un partido al uso, aunque tampoco se le puede considerar, como se ha hecho desde la oposición en numerosas ocasiones, un mero instrumento electoral para llevar a Chávez a la Presidencia. Sus raíces se encuentran en el ya mítico Movimiento Bolivariano Revolucionario 200²⁷, congregación de militares que se preparó durante años para la confrontación. Los militares golpistas fueron encarcelados y, al asumir el poder el presidente Caldera, indultados y, una vez en libertad, muchos de ellos se dedicaron a constituir el MBR 200. En 1997, la organización se reestructuró para poder presentarse a las elecciones; cambió de denominación ante la prohibición legal de que los nombres de los partidos incluyan símbolos patrios²⁸, redefinió sus objetivos y atrajo a numerosos y muchos de ellos conocidos militantes de la *vieja izquierda*. Se conformó así el MVR. Su misión:

(...) cohesionar y expandir su estructura organizacional, así como estimular un proceso similar en los demás factores sociales y políticos

27 La cifra "200" en su denominación indica que "se refiere al bicentenario del nacimiento del prócer (Bolívar), celebrado en 1983, fecha en la cual ellos dicen haber iniciado sus actividades". Lander, Luis E. y López Maya, Margarita. "Venezuela. La victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998". *Nueva Sociedad* No. 160, Caracas, Marzo-abril 1999, p. 10.

28 El segundo inciso del art. 7 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 30 de abril de 1965 así lo determina: "Dicha denominación no podrá incluir nombres de personas ni de iglesias (...) ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas religiosos". Nótese el imaginativo juego de palabras que contenía el cambio de denominación, al pasar de las iniciales MBR -Movimiento Bolivariano Revolucionario- al MVR -Movimiento V República, haciendo alusión a la refundación del sistema político venezolano-.

del Polo Patriótico, para acumular el grado necesario y suficiente de poder político, social y moral a objeto de, mediante el control de instancias del Estado y por la vía de la realización exitosa de la Asamblea Constituyente, organizar, desencadenar y dirigir la instauración de la Nueva República Bolivariana: la V República²⁹.

Estos son los inciertos orígenes del MVR. Lo cierto es que, en estos momentos, se trata de un conglomerado de personajes e ideologías que giran en torno a dos pivotes cercanos pero diferentes: el liderazgo de Hugo Chávez y la representación del partido antisistema por antonomasia. Militantes provenientes de la izquierda sindicalista, exguerrilleros, antiguos miembros de la URD, militares de izquierda retirados y en activo, activistas de otras opciones de izquierda —en particular, La Causa R—, e incluso algún ideólogo con orígenes en la derecha y varios *adecos* convertidos... todos se unieron alrededor de Chávez y del discurso antisistema sin distinción de edad y con pocas exigencias en el currículo. Arvelo³⁰ los congrega en tres grupos: el gran frente del chavismo popular y democrático, “constituido por grandes masas de la población que, bajo el impulso de la gran desilusión, han decidido abandonar la política de los cogollos leninistas”, sin vinculación con las direcciones políticas vigentes por lo que no les afectan las amenazas de los ataques contra los partidos políticos tradicionales. El segundo grupo está formado por los militares, que incluye antiguos conjurados del Movimiento Bolivariano sin actual mando de tropa, un número indeterminado de oficiales con vocación golpista y aquellos, en activo, que mantienen un compromiso democrático con Chávez. El tercer grupo incluye la izquierda dura, catalogados por el autor —a estas alturas se ha comprobado que exageradamente— como *partidarios de un partido leninista único*³¹.

Desde el punto de vista de su composición, el MVR se asemeja más a un amplio movimiento social con grandes diferencias entre sus miembros que a un partido político clásico. Por otra parte, el propio Chávez

29 MVR. *Documento de organización*, p. 1.

30 Arvelo. *Op. cit.* pp. 33-50.

31 En opinión del autor, con el grupo con que menos está comprometido Chávez es con el mayor, esto es, el chavismo popular. Chávez “está mucho más vinculado —no sólo por nexos políticos, sino también, y principalmente, por nexos conceptuales e ideológicos— con otros dos grupos muy restringidos del chavismo”, los militares y la izquierda. *Ibíd.* p. 36.

decide los miembros de su ejecutiva –el Comando Táctico Nacional– y se asegura con ello el control del partido. El ejemplo de la heterogeneidad del Movimiento y de la diferencia ideológica lo constituye el hecho de que del seno del MVR surgió el competidor de Chávez en las elecciones presidenciales de 2000 tras renunciar al proyecto *chavista*, Francisco Arias Cárdenas, así como importantes apoyos a la candidatura de Arias, como la de Yoel Acosta Chirinos, coprotagonista con Chávez y el propio Cárdenas del intento de golpe de Estado y otrora máxima responsabilidad del Movimiento V República. La estructura y la dinámica del partido cambiará probablemente, como en otros casos, cuando se aplique la democratización de este tipo de movimientos, constitucionalizada en la reciente Norma Fundamental.

Según sus militantes, la ideología del MVR está en proceso de construcción, y su definición va de la mano del propio proceso de cambio. El Movimiento V República es un partido con objetivos y metas, todavía carente de un cuerpo teórico congruente que supla la falta de soluciones fundamentadas únicamente en el desbaratamiento del *puntofijismo* y la construcción de un nuevo tipo de Estado. Las bases de la doctrina *emeverrista* se encuentran principalmente en el llamado “árbol de las tres raíces”, en referencia al pensamiento de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora, y que hace referencia a la lucha anticolonial, el fortalecimiento de las libertades y la reivindicación de la creación de un destino propio, sin injerencia externa. Desde otro punto de vista, el MVR se califica de humanista, revolucionario y bolivariano, reivindicando una nueva concepción del hombre y constituyendo su doctrina como heredera de los procesos revolucionarios latinoamericanos.

Ante las elecciones de 8 de noviembre de 1998, legislativas –al Parlamento y asambleas de los Estados–, de gobernadores estatales y, un mes más tarde, presidenciales, el grupo de partidos que apoyaba a Hugo Chávez se presentó en coalición, en lo que se denominó el Polo Patriótico, frente a los partidos del viejo sistema, y frente a aquellas fuerzas políticas de izquierda que, como La Causa R, decidieron no converger en la candidatura de Chávez, y obtuvieron resultados marginales. Además del MVR, formaban parte del Polo varias opciones de centroizquierda, principalmente el MAS; de izquierda no radicalizada, como Patria Para Todos-PPT –surgido de la división de la Causa R–; y de izquierda clásica, como el PCV.

Tras el aviso que significaron los buenos resultados electorales del Polo en las elecciones del 8 de noviembre, los partidos del viejo sistema se aglutinaron, en un último y desesperado momento, en torno a la figura de Henrique Salas Römer con el propósito de arrebatarse la victoria en las presidenciales a Chávez. Salas Römer, Gobernador del Estado de Carabobo, se presentaba por Proyecto Venezuela, una nueva opción que, a pesar de su juventud, terminó siendo concebida por la población como un partido del viejo sistema, en particular tras aceptar los votos provenientes de AD y COPEI en el último intento de convencer al electorado que sólo había dos opciones, y que la de Salas Römer era la vencedora. Los partidos del viejo sistema de manera traumática se deshicieron de sus candidatos, Alfaro Ucero en el caso de Acción Democrática –finalmente Alfaro se presentó por su cuenta, pese a no contar con los apoyos de la tarjeta blanca³²– e Irene Sáenz, otrora en cabeza de las encuestas, respecto a los copeianos. La conjunción de última hora de los partidos del viejo sistema fue llamada, con cierta sorna, *Polo Democrático*.

Pese a los últimos esfuerzos por desbaratar la victoria de la opción contra el viejo sistema, Hugo Chávez Frías ganó con un 56,20% de los sufragios, más de 3.600.000 votos y 16 puntos por encima de su rival, Henrique Salas Römer. De los apoyos que recibió Chávez, el 40% provino del MVR, el 9% del MAS, el 2,19% de PPT, y el resto del conglomerado de partidos que respaldaban la candidatura del Comandante. Chávez se impuso en 18 de los 24 Estados. La polarización del voto claramente favoreció al Comandante, que también mejoró resultados por el aumento de la participación en un 9,25%³³. El líder de Proyecto Venezuela y, a la postre, representante del sistema, consiguió más de un millón de votos menos que el ganador, y no alcanzó el 40%.

Por primera vez en la reciente historia constitucional venezolana habían competido dos candidatos que formalmente no pertenecían a ninguna de las opciones políticas tradicionales, aunque uno de ellos contaba con el apoyo de todos los partidos del viejo sistema. De esta manera, la V República había salvado uno de los principales escollos hacia su formación.

32 Nombre que recibe coloquialmente el voto a AD.

33 Lander y López. *Op. cit.* pp. 16 y 17.

4. Una nueva Constitución como motor del proceso de cambio

La llegada de Hugo Chávez Frías a la Presidencia de la República había sido impulsada por un programa que prometía liquidar los cuarenta años de corrupción que, se argumentaba, desde Punto Fijo protagonizaba la vida pública venezolana. Todos los partidos del Polo Patriótico asumieron tanto los objetivos del cambio como el medio, esto es, el proceso constituyente. Este instrumento para el cambio político y social se hizo pronto popular entre los venezolanos y, aunque para una gran mayoría pudiera tratarse de un término novedoso, pronto se asoció a revolución democrática, reconstrucción del Estado y regeneración social³⁴.

El primer paso hacia su perfeccionamiento consistía en la victoria de Hugo Chávez y el impulso del proceso desde el nuevo Gobierno. Le sucedería un referéndum sobre la conveniencia del proceso, las elecciones de los miembros que constituirían la Asamblea Nacional Constituyente y un referéndum final aprobatorio de la nueva Carta Magna, producto de los trabajos de la Asamblea. El proceso constituyente en sí acabaría con la publicación de la nueva Constitución, donde se prevenirían los medios convenientes para su implantación y, con ésta, la materialización del proceso de cambio que enarbolaba el programa de Chávez. A partir de la relegitimación de los poderes comenzaría la V República. La sociedad venezolana entera, no sólo la comunidad académica, fue testigo de un inusitado interés por las características e implicaciones de un proceso constituyente. La doctrina especializada realizó un amplio esfuerzo, principalmente divulgativo, acerca del proceso constituyente³⁵.

Los *chavistas* no fueron, desde luego, los primeros en proponer el cambio constitucional como motor de las reformas que la sociedad venezolana necesitaba tras la crisis en que entró durante la década de los ochentas. El Presidente Lusinchi creó en 1984 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado-COPRE, que elaboró varios trabajos sobre la reforma del sistema, pero con poco éxito en la asunción de sus

34 "¿Para qué la constituyente? Para refundar la República, relegitimar el poder y rehacer la democracia mediante una nueva Constitución", afirmaba el Programa de Chávez. *Una revolución democrática: la propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela*, p. 9.

35 Como ejemplo, Combellas, Ricardo. *¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*. Panapo, Caracas, 1998.

propuestas por parte de los gobernantes de turno. El proceso político que reclamaba un cambio constitucional se divide, según Urdaneta García, en cuatro fases³⁶: *elaboración* (1989–1992), con los acontecimientos de febrero de 1992, donde se inicia la creación de una propuesta de modificación de la Constitución a través de la Comisión Bicameral para la Reforma de la Constitución, presidida por el entonces senador Rafael Caldera; *discusión* (1992) de la propuesta realizada por la Comisión Bicameral, que se paraliza en septiembre y nunca más fue retomada; *letargo* (1993–1998) cuando, durante la presidencia de Caldera, no se realizaron los esfuerzos de cambio constitucional requeridos; y *debate constituyente* (1998), a partir de la victoria de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales del 6 de diciembre, enarbolando la bandera de la constituyente. Con todo, y aunque no deje de ser cierto, como se encargó de enfatizar Combellas, que “la idea de la constituyente no es ni mucho menos una invención de Chávez”³⁷, también es verdad que el primer candidato a Presidente que alzó con éxito la bandera de la Constituyente para el cambio fue el actual Presidente, aun cuando los anteriores habían tenido la oportunidad y las posibilidades de promover las reformas constitucionales pertinentes.

Como escribe Urdaneta García, el proceso político constituyente es consecuencia de la situación de crisis que afectó a Venezuela desde la primera parte de la década de los años ochentas y que se extendió a toda la década de los noventas. “Ese cambio institucional el cual no fue realizado oportunamente por las élites gobernantes, tenía que darse de alguna manera, por lo que el vacío de liderazgo existente fue llenado con un liderazgo insurgente que se impuso inicialmente por vía electoral y ha creado la aspiración de los cambios en paz y en democracia”³⁸. Aunque para algunos la Asamblea Nacional Constituyente convocada fuera de los mecanismos previstos en la Constitución de 1961 no era el camino más correcto, por los efectos de “inseguridad jurídica, incertidumbre, agudización de las tensiones y conflictos que han llegado hasta el

36 Urdantea García, Argenis Saúl. “Proceso constituyente y viabilidad de cambio democrático”. En: Casal, Jesús María y Chacón Hanson, Alma (coords.). *Op. cit.* pp. 159-164.

37 Combellas. *Op. cit.* p. 98.

38 Urdaneta García. *Op. cit.* p. 187.

enfrentamiento físico, inhibición de los órganos del poder público y debilitamiento de las leyes, incidencia negativa ostensible en las inversiones, el empleo y la imagen internacional de la República"³⁹, lo cierto es que la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y la proclamación de la nueva Constitución se realizó siguiendo cauces estrictamente democráticos, y la reforma constitucional previa a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente hubiera tenido como efecto la excesiva dilatación en el tiempo de la creación de los instrumentos requeridos para el cambio.

5. El proceso constituyente de 1999

El proceso constituyente venezolano contó con algunos elementos que favorecieron su desarrollo y éxito final. Principalmente fueron tres: el apoyo de la ciudadanía al proceso de cambio, la victoria en las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente y la marcada posición del Ejecutivo a favor del proceso constituyente. Sin alguno de estos tres elementos el proceso hubiera transcurrido con mayores dificultades o, teniendo en cuenta las condiciones desfavorables, no hubiera podido darse.

La ciudadanía, movilizada principalmente desde las elecciones presidenciales, fue la columna de apoyo con que contó el proceso constituyente en todas sus fases. El mensaje de la posibilidad del cambio a través de un nuevo texto constitucional penetró hondamente en la población. La predisposición de la población a favor de un proceso constituyente se había expresado en el apoyo masivo a Chávez en su candidatura a la Presidencia de la República en las elecciones de diciembre de 1998.

La visualización de la posibilidad del cambio fue crucial para que la población estuviese dispuesta a relegitimar una y otra vez la opción renovadora. La agenda de citas del pueblo con las urnas a partir de las elecciones presidenciales, hasta la vigencia de la nueva Constitución en caso de que fuera aprobada por los ciudadanos, era muy amplia, debido

39 Aveledo, Ramón Guillermo. "Sobre los riesgos de reformar la constitución por medio no establecido en ella (Visión del proceso constituyente venezolano de 1999). En: Casal, Jesús María y Chacón Hanson, Alma (coords.). *Op. cit.* p. 33.

al escrupuloso proceso democrático en el que quería enmarcarse el cambio de la norma constitucional: un primer referéndum donde se solicitaba al pueblo que se definiese a favor o en contra de un proceso constituyente; una segunda cita en la cual se elegían los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente; y un tercer referéndum para la aprobación de la nueva Norma Fundamental. A continuación, las consecuentes elecciones para la relegitimación de los poderes públicos dentro del nuevo marco constitucional. Esto es, seis citas electorales en un año y medio.

Cada uno de los comicios ha sido planteado, en particular por los opositores al sistema, como un cuestionamiento a Chávez más que una respuesta concreta al motivo de la elección. En el referéndum donde se solicitaba el pronunciamiento acerca de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, como era previsible por la certidumbre que existía acerca del éxito de la opción que, en efecto, finalmente saldría vencedora, la abstención fue muy elevada: más de un 62% de los electores, el porcentaje más alto de abstención en la historia venezolana de las últimas décadas, llegando en algunos Estados a superar el 70%. No obstante, los votos a favor arrasaron, consiguiendo más del 80%.

Los 131 constituyentes que conformarían la Asamblea Nacional Constituyente debían ser elegidos por tres medios diferentes: las comunidades indígenas seleccionaron, por una parte, a tres representantes de sus pueblos en la Asamblea⁴⁰. Los 128 restantes serían designados por los electores a través de dos circunscripciones: la nacional (24 constituyentes) y la regional (101 constituyentes). El sistema mayoritario en la elección de los representantes regionales favorecía claramente al Polo Patriótico, que obtuvo 102 constituyentes de los 104 en liza⁴¹. La votación fue también muy favorable para el Polo en la circunscripción nacional, donde obtuvo veinte de veinticuatro puestos. En conjunto, 122

40 Elegidos, según la base comicial tercera, "de acuerdo con sus costumbres y prácticas ancestrales, y el mecanismo que elijan las organizaciones indígenas. El derecho de participación aquí previsto atenderá a la pluralidad de culturas existentes en las distintas regiones del país".

41 Se incluye una constituyente por Portuguesa que, si bien se presentó con el apoyo de otras siglas, pertenece al MVR. *Constituyente al Día, boletín de información de la Asamblea Nacional Constituyente*, No. 24, 5 de octubre de 1999, p. 12.

de los 128 constituyentes elegidos por circunscripción nacional y regional habían sido apoyados por el Polo Patriótico, y la gran mayoría de ellos, 105, habían sido elegidos figurando únicamente el apoyo del MVR en la boleta electoral.

Como se ha señalado, la coalición que apoyó la candidatura del Presidente había enarbolado la Asamblea Nacional Constituyente como instrumento transformador del Estado. Ello explica las facilidades materiales con que contó la Asamblea Nacional Constituyente para el desarrollo de su trabajo: estableció su sede en el Palacio Federal Legislativo, donde compartió instalaciones con el Parlamento a pesar de las reticencias de éste, debidas en gran parte a que tempranamente se consolidó como último bastión de la oposición; se le asignó el personal necesario y se le dotó de los instrumentos jurídicos que necesitaba para realizar con buen fin su función.

Pero, al mismo tiempo, el Gobierno intentaba mantenerse en un delicado equilibrio que en algunas ocasiones falló. Por una parte, la capacidad de influencia en los miembros de la Asamblea tan obvia como inevitable. Por otra, ponía su empeño en demostrar que confiaba en la Asamblea democráticamente elegida por el pueblo, y particularmente en la capacidad de sus integrantes para redactar la Constitución apropiada.

El trabajo de la Asamblea se desarrolló en algunas condiciones que no facilitaban su labor. En muchos casos, el proceso de obstaculización era consciente, y en otros habían sido los propios impulsores del proceso de transformación los que habían sembrado las dificultades, por los fines que fueren. Una Asamblea heterogénea, la desconfianza proveniente del exterior, la postura vacilante de la Corte Suprema de Justicia acerca de la naturaleza de la Asamblea y las elevadas expectativas de la población dificultaron considerablemente el proceso constituyente venezolano y condicionaron su resultado.

La imagen de un Polo Patriótico cohesionado en sus ideas fundamentales acerca de la transformación del Estado deseado no puede estar más lejos de la realidad. El Polo dentro de la Asamblea Nacional Constituyente se conformó como lo que era: un conjunto de partidos cuyo denominador común era Hugo Chávez Frías, pero con particulares problemas en sus organizaciones y con un diseño en muchos aspectos diferente de programas, medios e intereses, dentro y fuera de la Asamblea. En algunos momentos la división en la Asamblea no se conformó, como era previsible, a través

del color político correspondiente, sino de las voluntades de grupos concretos, lo que complicó más si cabe la dinámica asamblearia.

Por otra parte, las políticas antineoliberales planteadas en el programa y en el discurso de Chávez no calaban bien en varios países del exterior, que observaban con desconfianza el fenómeno venezolano. Las buenas relaciones con Cuba y con la guerrilla colombiana y las referencias de admiración hacia el sistema económico chino aumentaban la desconfianza internacional. El sistema de cambios radicales planteado en el país quizás no hubiera superado la mera anécdota si hubiese acontecido en cualquier rincón del mundo, pero Venezuela no lo era. Con cerca de 170 millones de toneladas de petróleo bruto al año, se sitúa entre los primeros exportadores mundiales de este combustible, produciendo alrededor del 5% del petróleo consumido en el mundo. Y uno de sus principales clientes es Estados Unidos.

Otra de las condiciones desfavorables a las que se enfrentó el proceso constituyente fue el debate sobre su naturaleza, mal cerrado por una Corte Suprema de Justicia que, por las razones que fueren, no tomó desde un principio una postura firme al respecto, que debería haber mantenido en aras de la seguridad jurídica.

Uno de los grandes debates que ha vivido el país en los últimos años se ha referido al poder originario—supraconstitucional, como lo denominaría la última sentencia de la Corte sobre la cuestión— de la Asamblea Nacional Constituyente. Las posiciones del debate, que ya trascendía los círculos doctrinales para alcanzar sectores mucho más amplios de la sociedad, quedaban bien diferenciadas. Por una parte, las posiciones políticas, donde los partidarios de la supraconstitucionalidad eran conscientes de la necesidad de una actuación rápida por parte de un órgano que caracterizara la transformación y renovación deseadas, y que contase con los medios y posibilidades necesarios para ser eficaces en las primeras decisiones. Potestad, además, imprescindible para realizar un proceso rápido y sin obstaculizaciones, en especial por parte de la administración pública—todavía hiperdimensionada y controlada por los partidos del viejo sistema—, los tribunales, los sindicatos y el Parlamento, con mayoría de los opositores al proceso de cambio. Éstos, por su parte, sabían que sólo desde los bastiones que controlaban podrían realizar una oposición eficaz al proceso, y por ello no podían admitir el poder originario en una asamblea que, previsiblemente, sería de amplia mayoría

chavista. De igual manera opinaba una parte de la doctrina. Para Combellas, “la asamblea constituyente no reviste como algunos con ignorancia sostienen, el rango de poder constituyente originario sino derivado, por la sencilla razón de que se trata de un cuerpo representativo”⁴².

La Asamblea Nacional Constituyente proclamó su carácter originario, desde un principio y en varias ocasiones. El convencimiento de su potestad originaria la llevó a pasar sobre las interpretaciones jurídicas de los defensores del viejo sistema y algunas de las decisiones de la Corte Suprema. El propio Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea no quiso dejar resquicio a la duda y proclamó su naturaleza originaria en el articulado. El poder originario suponía la subordinación de todos los poderes públicos a la Asamblea, y el mantenimiento de las normas preexistentes sería válido sólo en tanto en cuanto no contradijeran los actos derivados de la Asamblea. Así constaba expresamente en los párrafos primero y segundo del artículo primero del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea⁴³. De hecho, la Asamblea no tardó en dejar clara esta supremacía, enfrentándose directamente con el legislativo, dominado por los partidos del sistema. El 12 de agosto determinó la reorganización de todos los órganos del poder público. Con base en esta decisión, el 18 de agosto hizo público uno de sus actos legislativos más conocidos, el decreto de reorganización del poder judicial y del sistema penitenciario, que creaba la Comisión de Emergencia Judicial, a cuyo órgano quedaba sometido el Consejo de Judicatura, institución acusada de haber protegido la corrupción judicial. El 25 de agosto la Asamblea decretaba las nuevas funciones del Parlamento, disminuidas sustancialmente tras el enfrentamiento con la institución, y al día siguiente emitía el decreto de suspensión de la convocatoria de los comicios para elegir alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales.

42 Combellas. *Op. cit.* p. 101.

43 “Parágrafo primero: Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea. Parágrafo segundo: La Constitución de 1961 y el resto del ordenamiento jurídico imperante, mantendrán su vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente”.

Por otra parte, los ciudadanos aguardaron expectantes y mantuvieron un inusual interés hacia el proceso constituyente que se proponía hacer limpieza de los últimos cuarenta años en manos de los partidos del viejo sistema. Las iniciativas a favor de la Constituyente por parte del pueblo se habían dado con extrema frecuencia desde la misma campaña hacia las elecciones presidenciales. Al final, las propias expectativas, que por su propia naturaleza debían acabar frustradas, presionaron el proceso constituyente. Se requerían resultados rápidos, objetivos alcanzados, y aunque algunos de los Actos constituyentes, basados en la supremacía de la Asamblea sobre los poderes constituidos, iban destinados a obtener resultados⁴⁴, el entorno socioeconómico en el que se desarrollaron los trabajos de redacción del proyecto de Constitución no fueron los más propicios.

Aunque, en su toma de posesión el 2 de febrero de 1999, el Presidente Chávez resaltó que "la Constituyente no es una panacea, nunca la planteamos así"⁴⁵, lo cierto es que la idea de una Constituyente como remedio instantáneo a todos los problemas del país ya estaba en la mente de muchos, en particular de las clases sociales menos preparadas, aquellas que apenas en ese momento empezaban a darle valor a la palabra Constitución. Y no precisamente el valor más cercano a lo que es en realidad, una norma organizadora y legitimadora de los poderes públicos y garantizadora de los derechos fundamentales de los ciudadanos, siempre que sea puesta en práctica en un Estado de Derecho.

Así como para gobernar el Ejecutivo contó con nuevas élites, la Asamblea Nacional Constituyente estuvo principalmente en manos de algunos teóricos reformistas que ya habían ejercido ese cargo desde gobiernos anteriores, o que partían de posturas ideológicas diferentes. Las discrepancias de fondo y forma acerca del proceso constituyente entre ellos también habían sido con anterioridad y fueron en ese momento importantes. Como ejemplo, mientras terminó ganando la opción de convocar una Asamblea Nacional Constituyente obviando los mecanismos de reforma de la Constitución de 1961, Combellas solicitaba una

44 En particular el *Decreto de Reorganización del Poder Judicial*, de 18 de agosto de 1999, por el que se intervino el poder judicial. Vid. *supra*.

45 Chávez Frías, Hugo. "Discurso del Presidente de la República en el acto de toma de posesión en el Congreso de la República, 2 de febrero de 1999". Puede consultarse en *Constituyente 99* No. 1, Caracas, febrero 1999, pp. 4-13.

constituyente en manos del Congreso de la República, siguiendo las vías del artículo 246 de la Constitución de 1961, sin romper con los lazos directos de la legalidad anterior⁴⁶.

La evaluación de la oportunidad sobre el tiempo destinado a los trabajos constituyentes no afecta el hecho de que los trabajos quedaran, naturalmente, mermados en sus posibilidades cuando, por otra parte, se contaba con los medios necesarios para concluir con una Norma Fundamental no sólo correcta, facilitadora de las vías para el cambio que demandaba el país. Desafortunadamente, la Constitución de 1999 contiene algunos fallos que dificultan esta principal función y dejan en las esforzadas manos del legislador la tarea de, a través del desarrollo legislativo, enmendar las carencias y algunas incoherencias del texto. Entre estos errores, el hecho de que plasma sin ambages la construcción parcializada de su contenido y la falta de una reflexión preliminar de lo que debería ser la nueva Constitución, por lo que se echa de menos una coherencia global que supere la simple unión de los artículos redactados por las comisiones.

6. La transición

El Régimen de Transición del Poder Público fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de diciembre de 1999, una semana después de la victoria del "sí" en el referéndum constitucional, si bien su publicación sufrió complicadas vicisitudes⁴⁷. Este régimen transitorio no contaba con ninguna legitimación constitucional que avalara su vigencia, cuando bien pudiera haberse previsto en las disposiciones transitorias de la recién aprobada Constitución el método, por otra parte poco extendido, de la regulación por acto constituyente directo de las características del itinerario y adaptación de un régimen constitucional a otro diferente.

La Asamblea Nacional Constituyente apelaba, en el tercer considerando del decreto de regulación de este régimen, a la legitimidad

46 Combellas. *Op. cit.* p. 92.

47 Fue impreso por primera vez en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela de 27 de diciembre de 1999, reimpresso por error material el 29 de diciembre de 1999, e impreso de nuevo, con otros errores corregidos, el 28 de marzo de 2000.

proveniente de los resultados del referéndum del 25 de abril de 1999 para justificar su facultad "para hacer efectivo el proceso de transición hacia el régimen jurídico establecido en la Constitución de 1999". El régimen de transición debía desarrollar y complementar las disposiciones transitorias constitucionales⁴⁸ y, de esta manera, regular "la reestructuración del Poder Público con el propósito de permitir la vigencia inmediata de la Constitución"⁴⁹.

En primer lugar⁵⁰, a través del Decreto se disolvía el Congreso de la República, que con varias dificultades y mermado en sus funciones a través del Decreto de emergencia legislativa, había convivido durante algunos meses con la Asamblea Nacional Constituyente. El régimen creaba la Comisión Legislativa Nacional, conocida popularmente como el *Congresillo*, que ejercería el poder legislativo mientras se elegían los diputados de la nueva Asamblea. La Comisión Legislativa estuvo formada no sólo por constituyentes, sino también por otras personas que no habían sido elegidas en las urnas y, por lo tanto, su única legitimación, de suficiencia al menos cuestionable, provenía del propio Decreto de transición. La razón política se justificaba en la inhabilitación que sufrían los miembros de la Comisión Legislativa, que no podían optar en los cargos de elección popular en la inmediata relegitimación de los poderes.

Por otra parte, el Decreto disolvía las asambleas legislativas de los Estados federados, cuyas funciones pasaron a manos de una Comisión Legislativa Estatal, conformada en cada Estado federado por cinco ciudadanos escogidos por la Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente, que quedaban así mismo inhabilitados para optar a cargos en las elecciones inmediatamente siguientes. En este caso, la legitimación democrática provenía únicamente de la designación directa, sin ningún otro tipo de control, de los miembros de los legislativos estatales por un órgano de la Asamblea Nacional Constituyente⁵¹.

48 Art. 2 Régimen de Transición.

49 Art. 1 Régimen de Transición.

50 Capítulo II Régimen de Transición.

51 Artículos 11-14 Régimen de Transición.

El Decreto mantenía en sus cargos al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados federados⁵². Los concejos municipales y los alcaldes continuaron en el ejercicio de sus funciones, pero la Asamblea Nacional Constituyente confirió a su Comisión Coordinadora la posibilidad de sustituir parcial o totalmente los miembros de los concejos municipales y los alcaldes en casos de graves irregularidades administrativas, facultad que se hizo extensiva a la Comisión Legislativa Nacional⁵³.

La Corte Suprema de Justicia pasó a conformar el Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con la nueva configuración del órgano que establecía la Constitución de 1999, que ordenaba la creación de las salas Constitucional, Social y Electoral del Tribunal. El Decreto señaló a los miembros que conformarían cada una de las Salas. También de acuerdo con la nueva estructuración constitucional, el Consejo de la Judicatura pasó a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, adscrita al Tribunal Supremo de Justicia, y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, formada por los miembros que designara la Asamblea Nacional Constituyente, sustituía a la Comisión de Emergencia Judicial⁵⁴ que, desde bien temprano en el trayecto realizado por la Asamblea Nacional Constituyente, buscó la regeneración del poder judicial⁵⁵. Por otra parte, la Asamblea Nacional Constituyente se reservaba la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral y del primer Comité de Evaluación y Postulaciones del Poder Ciudadano –éstos últimos, finalmente, no fueron designados–, y el Decreto de Transición colocaba nombres y apellidos a los cargos temporales del Defensor del Pueblo, del Fiscal General y del Procurador General de la República⁵⁶.

Al régimen de transición, tal y como fue concebido, no le faltaron críticos. No sólo por sus contenidos, sino por el grave hecho de que una

52 Art. 16 Régimen de Transición.

53 Art. 15 Régimen de Transición.

54 Creada el 25 de agosto de 1999, cuando la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el Decreto de Reorganización del Poder Judicial.

55 Arts. 22-28 Régimen de Transición.

56 Arts. 34-41 Régimen de Transición.

Asamblea Nacional Constituyente, cuya esencial función era ofrecer a la aprobación del pueblo una Constitución, incluso después de aprobada ésta habilitara un régimen de transición, amplio y polémico. De esta manera, Brewer Carías señala que la etapa de *régimen de transición del Poder Público* se desvincula incluso de las disposiciones transitorias de la propia Constitución de 1999 y es totalmente ilegítima desde el punto de vista constitucional⁵⁷. Aun cuando puede aceptarse que, en términos jurídicos, el régimen de transición era legítimo, no puede decirse que fuera oportuno y ético.

Si bien el Decreto correspondiente señalaba que las disposiciones del régimen de transición tenían una duración diferente, según fueran relegitimados los poderes, lo cierto es que en la práctica el fin del régimen transitorio vino marcado por las elecciones del 30 de julio. Esta cita con las urnas relegitimó la mayoría de los órganos conformados por elección popular⁵⁸, desde los alcaldes hasta el Presidente de la República, incluyendo la recién creada Asamblea Nacional, y los consejos legislativos y gobernadores de los Estados. Esta llamada al sufragio debería haber tenido lugar muchos meses antes, a principios de año, pero los desastres naturales que ensombrecieron las navidades de 1999 impidieron la realización de las elecciones. La fecha que se determinó fue el 28 de mayo, pero horas antes de la cita electoral las llamadas "megaelecciones" se suspendieron, oficialmente a causa del acatamiento de una decisión del Tribunal Supremo de Justicia.

En contra de lo que pudieran pensar en aquel momento los opositores a Chávez, la suspensión de las elecciones favoreció al Presidente en el poder no sólo en los votos presidenciales sino, lo que era más decisivo, en los ejecutivos de los diferentes Estados. Galicia y Nicodemo lo demostraron en un análisis de encuestas, y llegaron a la conclusión de que en la última contienda electoral se puso en evidencia "el liderazgo y el poder de comunicación del Presidente Chávez, quien salió fortalecido a pesar de que sus adversarios visualizaban un debilitamiento producto

57 Brewer-Carías, Allan R. *La Constitución de 1999*. Editorial Arte, Caracas, 2000, p. 32.

58 Salvo los concejos municipales y las juntas parroquiales, que por razones técnicas, debido a su complejidad, se postergaron hasta diciembre del mismo año.

de la suspensión de las megaelecciones, lo cual le permitió conquistar gobernaciones que de otra manera no habría obtenido si las elecciones hubieran sido el 28 de mayo⁵⁹. Los resultados electorales demostraban que “el voto del Presidente Chávez se ha mantenido estable y fiel, mientras que el voto de Arias Cárdenas era más una expresión *antichavista*, volátil e inconsistente”⁶⁰. Sin duda, como escribió Sosa, “por doloroso que le resulte a los analistas y otros actores políticos, Hugo Chávez ha demostrado tener una mejor situación y más instinto político en esta coyuntura que las élites”⁶¹.

El Polo Patriótico, sin contar los resultados del PPT⁶², ganó quince de las veintitrés gobernaciones en liza, así como la mayoría de los consejos legislativos. El MVR obtuvo 77 de los 165 escaños en la recién estrenada Asamblea Nacional. Dentro de la misma coalición, pertenecen al MAS 21 diputados. Acción Democrática consiguió 30 escaños, ocho COPEI, siete Proyecto Venezuela y cinco Primero Justicia, una organización civil acabada de ingresar en la arena política. El resto de la Asamblea, 17 escaños, estuvo dividido entre opciones minoritarias⁶³. Los *chavistas* consiguieron así mismo el Alcalde Metropolitano y la mayoría en el Consejo Metropolitano, y los representantes venezolanos en los parlamentos Andino y Latinoamericano.

7. Los cambios del nuevo orden constitucional

La Constitución de 1999 ha sido objeto de no pocas críticas, dentro y fuera de Venezuela, pero muchas de ellas basadas en un manifiesto desconocimiento u omisión consciente del texto y, aún más, de las necesidades del país para cumplir los objetivos de regeneración política y social, meta final de los cambios constitucionales. Desde este punto de

59 Galicia, Giovanbatista y Nicodemo, Pasquale. “¿Cómo se relegitimó el Presidente Hugo Chávez?” *Sic* No. 628, septiembre-octubre 2000, p. 347.

60 *Ibid.*

61 Sosa. *Op. cit.* p. 342.

62 PPT se desvinculó del Polo por problemas con el MVR.

63 Obtuvieron tres diputados La Causa R, Lapy y la UNT; Convergencia, Alianza Bravo Pueblo, PPT, MIGATO y PUAMA consiguieron un escaño cada uno de ellos; además, los indígenas eligieron los tres representantes que les corresponde según el art. 186 de la Constitución de 1999.

vista, la Constitución cuenta con un buen número de defectos formales y algunos fallos que van más allá de la mera forma. Pero, interpretada correctamente en su conjunto, puede afirmarse que es una herramienta útil para avanzar en el proceso de cambio en Venezuela.

La Constitución consta de 350 artículos, una disposición derogatoria, dieciocho disposiciones transitorias y una disposición final. No cabe duda que, en determinados aspectos, estamos ante una Constitución reglamentaria, lo que en buena parte se debe a las particulares características del proceso constituyente y a la amplitud con que se ha querido legislar en aspectos concretos y, de esta manera, garantizar que la ley no protegerá grandes vicios que han venido protagonizando la vida pública venezolana de los últimos cuarenta años, incluso antes. No hay que olvidar, con todo, que en el constitucionalismo latinoamericano es frecuente la sanción de textos constitucionales largos y que recogen, en buena medida, una amplia gama de disposiciones que corresponden a ámbitos inferiores en la jerarquía normativa.

Debido a la premura en la aprobación del texto, se incurrió no sólo en algunos errores de fondo que de evitarsen hubieran mejorado notablemente la redacción, sino en varios de forma. La falta de cohesión interna, aunque, como señala Brewer-Carías⁶⁴, muy probablemente se deba a un problema de metodología –no se contó con una ponencia constitucional que hiciera las veces de anteproyecto sobre el que deberían trabajar las diferentes comisiones, sino que cada una desarrolló sus funciones sin la suficiente relación entre ellas–, sin duda hubiera sido superado de haber contado con tiempo para ello.

Por otra parte, la última versión publicada de la Constitución, que incorpora la Exposición de Motivos, apareció en la Gaceta Oficial No 5453, de 24 de marzo de 2000. Pero en el texto se encuentran algunos cambios de fondo respecto a la publicación anterior, y no sólo “de gramática, sintaxis y estilo”, que son los que justificaban la nueva

64 “Metodológicamente, por tanto, el trabajo de la Asamblea, se inició con la falla fundamental de carecer de un Anteproyecto como punto de partida, por lo que la Comisión Constitucional, con la premura y presión que se le imprimió, no pudo realizar adecuadamente en los quince días que sesionó, la tarea de elaborar un Proyecto acabado de Constitución, totalmente integrado y coherente”. Brewer-Carías. *Op. cit.* pp. 34-35.

impresión según el Aviso Oficial del Ministro de la Secretaría de la Presidencia. Así mismo, respecto al primer texto de la Constitución publicado en la Gaceta Oficial –que por entonces todavía no había incorporado el calificativo “bolivariana” de la República– en su No 36.860, de 30 de diciembre de 1999, se subsanó el error del “cúmplase”, pues en la Constitución publicada el 30 de diciembre era el Presidente de la República, en el Palacio de Miraflores, el que ordenaba el cumplimiento, mientras que en el texto del 24 de marzo la firma es, correctamente, del Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Luis Miquilena. La versión publicada el 30 de diciembre difería en detalles de ortografía y estilo de la primera publicación oficial, que realizó el Consejo Nacional Electoral con el objeto de difundir el texto entre la sociedad con vistas al referéndum aprobatorio. Así mismo, se modificaba la fecha de aprobación de la Constitución que aparecía en la primera publicación del texto por el CNE, el 17 de noviembre de 1999, por las fechas de aprobación por referéndum –el 15 de diciembre de 1999– y de proclamación por la Asamblea Nacional Constituyente –el 20 de diciembre de 1999–.

Por otra parte, la Exposición de Motivos de la Constitución, importante elemento de interpretación del texto constitucional, finalmente apareció publicada en la Gaceta Oficial sin haber pasado, en su redacción definitiva, por la Asamblea Nacional Constituyente, quien evidentemente es la única autorizada para dejar constancia de *los motivos* de la Norma Fundamental. Mientras que en su sesión de 24 de enero, más de un mes después de la aprobación de la Constitución por referéndum, se decidía la creación de una comisión especial de la Asamblea que aprobara por su cuenta la Exposición de motivos⁶⁵, la misma Asamblea consideraba seis días después, en su última jornada de sesiones, que era de su exclusiva competencia la aprobación de la Exposición de Motivos de la Constitución, lo que tuvo lugar con apenas un voto salvado, y se entregó automáticamente a una comisión de estilo, que realizó los cambios oportunos⁶⁶.

Pero, con independencia de estos errores y sin menoscabo de su importancia, la Constitución de 1999 se percibe como un paso decisivo

65 Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta constituyente (diario de debates)*, 24 de enero de 2000, pp. 10-11.

66 Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta constituyente (diario de debates)*, 30 de enero de 2000, pp. 2-4.

hacia la construcción del nuevo Estado. La Constitución de 1999 otorga al principio democrático una función primordial en la formación y funcionamiento de los poderes públicos. El fin supremo del pueblo a través de la Constitución es conseguir "una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural", según su Preámbulo.

El artículo 2, por su parte, señala que "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político". Particularmente significativa es la norma de futuro que contiene la Constitución, con que cierra el texto constitucional antes de las disposiciones transitorias: "el pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos" (artículo 350).

A este respecto, los principios no se conciben en el texto constitucional como meras categorías nominales, sino como verdaderos principios de actuación. Como se ha escrito, "la consagración en el Texto Fundamental de los *principios* implica necesariamente, la determinación, aunque imprecisa, de su contenido jurídico, los cuales al ser actualizados en su proyección normativa por el legislador o el juez, *se traducen en reglas concretas de derecho que sirven no sólo para regular una situación concreta, sino también, en otros casos, como criterios vinculantes de interpretación de otras disposiciones normativas o para integrar una laguna del ordenamiento*"⁶⁷.

En relación con su predecesora, la Constitución de 1999 incorpora cambios de relevancia: permite la doble nacionalidad, que hasta ahora ha sido, en contra de la tendencia internacional, una condición de la que no podían disfrutar ni los venezolanos de origen ni los nacionalizados; permite que en los siguientes años, cuando el país esté en condiciones,

67 Lejarza, Jacqueline. "El carácter normativo de los principios y valores en la Constitución de 1999". *Revista de Derecho Constitucional* No. 1, septiembre-diciembre 1999, p. 219.

pueda plantearse el debate sobre el aborto, por casos o libre; e incorpora importantes mecanismos de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, como el referéndum, el mandato revocatorio, la rendición de cuentas de los representantes y la iniciativa legislativa popular, muchos de ellos nuevos en el sistema venezolano o modificados a favor de una mayor implicación del pueblo.

De particular importancia es la consagración de la supremacía y normatividad de la Constitución, reconocida expresamente en el artículo 7⁶⁸, así como el papel del Estado en la sociedad. El artículo 3 determina que “el Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”. Por otra parte, por primera vez en la historia del constitucionalismo venezolano la Norma Fundamental prevé un sistema de justicia constitucional, uno de sus principales aportes “a la democracia y al Estado de derecho y de justicia en Venezuela”⁶⁹. El Capítulo I del Título VIII de la Constitución diseña una jurisdicción constitucional que, si bien y a pesar de las diferentes opiniones no está en manos de un Tribunal Constitucional⁷⁰, sí reposa en un ámbito preeminente del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala Constitucional, a la que exclusivamente le corresponde, según el artículo 334 de la Constitución de 1999, “declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella”.

68 “La constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”.

69 Haro G., José Vicente. “La justicia constitucional en Venezuela y la Constitución de 1999”. *Revista de Derecho Constitucional* No. 1, septiembre-diciembre 1999, p. 135.

70 Cfr, al respecto, Casal, Jesús María. *Constitución y Justicia Constitucional. Los fundamentos de la justicia constitucional en la nueva Carta Magna*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2000, pp. 98-101.

La Constitución de 1999 contiene, en su Título III y dispersos en el texto constitucional, una carta de derechos avanzada, que se aplica a todos los ciudadanos, y reconoce las particularidades de sectores sociales que necesitan de especial protección. El propio lenguaje de la nueva Constitución desea visualizar a la mujer como participante activa de la nueva sociedad venezolana, incorporando todos los términos susceptibles de ello tanto en masculino como en femenino. La Constitución de 1999 supera notablemente a su predecesora en cuanto a los derechos sociales, incorporando una diferente configuración y nuevos instrumentos para su protección⁷¹. El Capítulo VIII del Título III está dedicado por entero a los derechos de los pueblos indígenas, donde se les reconoce la protección de su hábitat, costumbres, religiones, modos de producción, cultura, idiomas, etc. Según el artículo 23, “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”. Asimismo, a todos se les reconocen “aquellos derechos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos” (artículos 22 y 27). En contra de las últimas tendencias en derecho internacional, la Constitución prohíbe explícitamente la extradición de venezolanos. La excepción, no obstante, puede encontrarse en el citado artículo 23.

En cuanto a los partidos políticos, la Constitución reconoce una amplia posibilidad de crear asociaciones políticas para participar en el poder público. El pasado inmediato de Venezuela explica que de la Norma Fundamental se desprenda cierta desconfianza hacia los partidos políticos cerrados, derivada del excesivo protagonismo de éstos en la distribución del poder desde 1958. Por ello, se prohíbe su financiación pública –con las graves consecuencias que de ello se puede derivar, principalmente en los partidos que, por los sectores sociales que protegen, no cuentan con medios suficientes para subsistir– y se extrema el control

71 Martínez, Agustina Yadira. “Los derechos sociales en la nueva Constitución: sus mecanismos de protección”. En: Casal, Jesús Marfá y Chacón Hanson, Alma (coords.). *Op. cit.* p. 361.

sobre sus finanzas. La Constitución señala al pluralismo político como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico de la República.

A partir de la nueva Constitución los jueces entran en la carrera a través de concursos de oposición públicos, y se les aplica un amplio régimen de incompatibilidades. El artículo 255 determina que “los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones”.

Aunque algunos consideran que, en el terreno económico, la Constitución de 1999 es “estatutaria, estatista y carente de técnica”⁷², lo cierto es que incluye importantes instrumentos para hacer efectivas las metas del Estado que la propia Constitución determina. El artículo 299 señala que “el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad”, y se basa en una justa distribución de la riqueza. El Estado tiene la obligación de promover la iniciativa privada, se prohíben los monopolios y se constitucionaliza la propiedad pública de la empresa petrolera nacional, PDVSA. Se determina que el régimen latifundista es contrario al interés social, y se promueve el desarrollo agrícola.

El mandato de seis años para el Presidente de la República es excesivamente dilatado, particularmente considerando que cabe la reelección inmediata por otros seis años. La sociedad venezolana está habituada a un periodo de gobierno más corto y sin posibilidad de reelección hasta que no hubieran pasado diez años desde el ejercicio del poder⁷³. La gravedad disminuye por la instauración del proceso revocatorio, que permite a un número representativo de la población solicitar, cuando

72 Badell Madrid, Rafael. “Consideraciones acerca de las normas constitucionales en materia económica”. En: Casal, Jesús María y Chacón Hanson, Alma (coords.). *Op. cit.* p. 280.

73 Así constaba en el artículo 185 de la Constitución de 1961.

el Presidente esté tres años en el poder, un referéndum que, si es afirmativo, lo destituiría del cargo.

La responsabilidad patrimonial del Estado queda garantizada en el artículo 140: "el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública". Estamos de acuerdo en que, como se ha escrito, "la nueva Constitución de Venezuela de 1999 ha querido, sin dudas ni titubeos, como quizás ninguna Constitución lo había hecho en el pasado de Venezuela, consagrar la responsabilidad patrimonial del Estado de la manera más amplia y moderna posibles. La contundencia implacable de las normas constitucionales es convincente y no deja lugar a dudas o grado de veleidad alguna"⁷⁴.

Las posiciones favorables o desfavorables a la nueva Norma Fundamental iban la mayoría de las veces de la mano de la posición de colaboración o enfrentamiento con el proceso de cambio. Mientras Brewer-Carías escribía, a los días de aprobada la Constitución, que "el gran cambio político (...) no encontró cabida en la nueva Constitución, por lo que con ella difícilmente podrá superarse la crisis del Estado Centralizado de Partidos y llegar a perfeccionarse la democracia, lo que sólo puede lograrse con un sistema político descentralizado y participativo, que ha quedado ausente de la Constitución"⁷⁵, desde Quito, la Asociación Americana de Juristas declaraba poco después que en la nueva Norma Fundamental venezolana "se consagran los principios constitucionales más modernos y derechos e instituciones cuya materialización constituiría un importante avance en la justicia social y en el camino de superar los niveles de pobreza, marginamiento y limitaciones que (...) sufre un altísimo porcentaje de la población"⁷⁶. Mientras se reflexionaba sobre cómo empezar a poner en marcha el nuevo diseño institucional y

74 Ortíz-Álvarez, Luis A. "La responsabilidad patrimonial del Estado y de los funcionarios públicos en la Constitución de Venezuela de 1999". *Revista de Derecho Constitucional* No. 1, septiembre-diciembre 1999, p. 311.

75 Brewer-Carías. *Op. cit.* p. 36.

76 Asociación Americana de Juristas. "Declaración de la Asociación Americana de Juristas sobre Venezuela", aprobada en Quito el 24 de marzo de 2000 por la Asamblea de Ramas Nacionales de la Asociación Americana de Juristas. *Revista de la Asociación Americana de Juristas* No.1, 2000, p. 137.

político de la Constitución, apenas unos días después de sancionada ésta, Hermann Escarrá proponía la primera enmienda a la Constitución⁷⁷. La voluntad de la enmienda se concretaba en la resolución a gusto del autor de algunos aspectos, muchos de los cuales habían sido problemáticos durante el proceso constituyente y donde la opinión del Presidente de la Comisión Constitucional había sido democráticamente derrotada, a través de la manifestación de voluntad de la mayoría de la Asamblea. Tal es el caso del nombre de la República –se proponía en la enmienda “recuperar el nombre República de Venezuela”⁷⁸–; la creación de un sustitutivo del Senado, la “Comisión Constitucional Federal”, para salvar “el principio de igualdad de los Estados, a efectos de mantener el equilibrio federal”⁷⁹; la modificación de la protección de la vida “de los niños y niñas a partir de su concepción” y evitar así un desarrollo legislativo que permita el aborto⁸⁰; o la omisión de las calificaciones a la información oportuna, veraz e imparcial⁸¹.

8. Las perspectivas y los primeros datos

Las disposiciones transitorias de la Constitución prevén una rápida aplicación del texto constitucional a través de un desarrollo legal que deberá realizarse en tiempo escaso, y cuyo esfuerzo comenzó en el propio *Congresillo*. Durante los meses que sesionó, la Comisión Legislativa Nacional aprobó 27 leyes, 24 de las cuales fueron sancionadas, publicadas y entraron en vigor. Si bien entre esta producción legislativa se encontraban disposiciones de menor envergadura, algunas de las leyes aprobadas eran cruciales en la construcción del nuevo ordenamiento jurídico del país. Tal era el caso de la Ley de Régimen Penitenciario⁸², la

77 Puede verse publicada en Escarrá, Hermann. “Propuesta de Enmienda No 1 a la Constitución de 1999”. *Revista de Derecho Constitucional* No. 1, septiembre-diciembre 1999, pp. 363-366.

78 *Ibíd.*, p. 364.

79 *Ibíd.*

80 *Ibíd.*, p. 366.

81 *Ibíd.*

82 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* de 19 de junio de 2000.

Ley de Telecomunicaciones⁸³, la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional⁸⁴, la reforma del Código Orgánico Procesal Penal⁸⁵, la Ley Orgánica de la Administración Financiera y del Control Interno del Sector Público⁸⁶ y la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)⁸⁷. Para el éxito del proceso de cambio, no obstante, debe tenerse en cuenta que la producción legislativa debe ir acompañada de la calidad suficiente y la necesaria adaptación de las nuevas normas a las necesidades y particularidades del país.

Con todo, no sólo de la legislación de desarrollo y de la voluntad política y social de profundizar en el proceso de cambio depende el éxito de éste. Los jueces cuentan con un papel decisivo en la aplicación del nuevo ordenamiento jurídico. Acertadamente, recién aprobada la Constitución, Haro escribió que el avance de la inclusión de la justicia constitucional en el nuevo texto no bastaba. "Ello no es suficiente para garantizar el éxito de nuestra justicia constitucional y la eficacia del Texto Fundamental. En realidad su destino no está en la Constitución ni en una Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional, antes bien, se encuentra en manos de los Magistrados de la Sala Constitucional. Son ellos, ahora, los guardianes de la Constitución, legítimos garantes de la voluntad del pueblo y del Constituyente"⁸⁸. Casal, por su parte, en similares términos se refería al funcionamiento adecuado del sistema de justicia, que radicaba

(...) en las virtudes que la jurisdicción constitucional ha de exhibir en la instauración de un poder judicial realmente independiente, capaz de enfrentar los actos del poder público que atenten contra el Pacto Fundamental, con la independencia de su rango y del peso de las decisiones políticas que los motiven. Una demostración de fortaleza y

83 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 12 de junio de 2000.

84 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 28 de julio de 2000.

85 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 25 de agosto de 2000.

86 *Ibíd.*

87 *Ibíd.*

88 Haro. *Op. cit.* p. 192.

de prudencia en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, es tal vez el mejor aporte que la Sala Constitucional puede hacer al país en estos momentos, y el mejor ejemplo y estímulo para los demás jueces de la República⁸⁹.

En otro orden de cosas, las cifras macroeconómicas parecen apuntar una mejoría en la economía del país, con base en el aumento del gasto público. Éste pasó de representar un 2,2% de la demanda agregada del país en 1998 a un 11,7% en 1999, manteniendo e incluso aumentando las reservas internacionales en manos del país⁹⁰. Sin duda, las posibilidades de esta alza provinieron directamente de la subida del petróleo. Mientras que en diciembre de 1999 un barril de petróleo venezolano costaba 7,66 dólares, en septiembre de 2000 sobrepasó los treinta dólares. El coste promedio del barril de oro negro en 1998 era de 10,57 dólares, que aumentó a 16,04 dólares en 1999 y superó los 25 dólares en el 2000⁹¹. Así, el crecimiento del PIB que se situaba en siete puntos negativos en 1999, superaba la línea del cero y empezaba a repuntar en el año 2000⁹².

En lo que el propio autor llama una visión optimista del futuro venezolano, Hobaica prevé para la finalización del primer cuarto de siglo una tasa de desocupación del 3% sobre una población activa cercana a los quince millones, un aumento del sector secundario del 22,6% de la fuerza laboral en 1995 al 30% en 2025, y una disminución del sector terciario del 59,4% en 1995 al 50% en 2025, con un analfabetismo residual. Para ese mismo año se pronostica el descenso de los niveles de pobreza, dónde únicamente el 5% de la población vivirá "en asentamientos no controlados en situación de pobreza habitacional", si bien aumentaría la calidad de vida de esos asentamientos a través de su inserción en los programas de acción comunitaria. El proceso de integración en América Latina supondrá, con otros elementos, un significativo superávit de la

89 Casal. *Op. cit.* pp. 104-105.

90 En 1998 eran de 14.816 millones de dólares y en 1999 sumaban 15.164 millones de dólares.

91 Las cifras del 2000 alcanzan hasta septiembre.

92 Las cifras macroeconómicas provienen de Banco Central de Venezuela. *Venezuela: selected macroeconomic indicators*. Banco Central de Venezuela, Caracas, septiembre de 2000.

balanza comercial venezolana, debido al incremento de las exportaciones, y las reservas internacionales superarán los cincuenta mil millones de dólares, lo que colocaría a Venezuela en un cuadro de confiabilidad del 100%, como uno de los países más atractivos del mundo para las grandes inversiones internacionales⁹³.

Pero estas conjeturas sólo podrán adquirir posibilidades reales con un decisivo esfuerzo de la sociedad venezolana y, en particular, de sus gobernantes. De mantenerse alto el precio del petróleo y con una gestión eficiente, las tendencias económicas seguramente se mantendrán. El problema en Venezuela, una vez más, no será la creación de riqueza, sino la distribución de lo producido. Los organismos políticos venezolanos deben ser capaces no sólo de transformar el Estado institucional, promover la democracia participativa y terminar con una política de la corrupción culpable de muchos de los despropósitos venezolanos. Es misión fundamental de los venezolanos, dentro del proceso de cambio, acabar con las desigualdades sociales, que son la razón que en mayor medida ha motorizado la gestación y organización del proceso de cambio. Señala muy acertadamente Martínez que "la dificultad de hacer efectivos los derechos sociales está relacionada con la intervención que se necesita por parte del Estado en la distribución de las riquezas sociales"⁹⁴. Si los síntomas de recuperación económicos no van conducidos por una redistribución de la riqueza significativa, que incorpore a la ciudadanía a millones de venezolanos en los estados más abominables de pobreza, el proceso de cambio está destinado a fracasar.

Conclusiones

La Constitución de 1999 es un avance en el proceso de cambio. Es muy probable que, como señaló la Asociación Americana de Juristas, la nueva Constitución contenga el proyecto político de la nación venezolana a inicios del nuevo milenio y objetivamente enuncie un tiempo de cambios políticos, institucionales, económicos, sociales y culturales frente a la expansión del neoliberalismo y de los intereses de los poderosos

93 Cfr., en general, Hobaica Hobaica, Ronald. "Venezuela. Una visión optimista. Año prospectivo 2025". *Revista de la Fundación Procuraduría* No. 22, 1999, pp. 139-201.

94 Martínez, Agustina Yadira. *Op. cit.* p. 361.

grupos económicos⁹⁵. Pero el proceso de cambio sólo se dará si se cuenta con una férrea voluntad política que satisfaga las esperanzas de los ciudadanos, se guardan escrupulosamente las exigencias de un Estado democrático avanzado, se rectifica en algunos preocupantes procedimientos de toma de decisiones, se reflexiona con estrategia acerca de las posibilidades reales y de las condiciones internas y externas que pueden hacer peligrar el proceso, y se realiza un verdadero esfuerzo para sostener la V República en un ordenamiento jurídico coherente, que ofrezca respuestas válidas a las necesidades del país.

En un reciente estudio, Álvarez alerta acerca de las similitudes entre el proceso venezolano y la "democracia delegativa" de O'Donnell, caracterizada principalmente en tres rasgos: el predominio del principio democrático del apoyo mayoritario del pueblo sobre el principio liberal de limitación jurídica del poder gubernamental; personalismo presidencial que encarna la nación, define y defiende sus intereses; la base política del Presidente es un movimiento emotivo que supera al faccionalismo partidista; y la *accountability* frente a las instituciones (legislativas y judiciales) impide el ejercicio de la autoridad delegada al Presidente. La tesis que mantiene Álvarez "es que independientemente de su denominación formal, este nuevo orden político pertenece a la familia de las democracias delegativas que parecen estar surgiendo en América Latina desde el arribo, por ejemplo, del argentino Carlos Menem y del peruano Alberto Fujimori a la presidencia de sus respectivas repúblicas"⁹⁶. Este autor concluye afirmando que en Venezuela "los partidos y la democracia de partidos desaparecieron y han sido sustituidos ya por liderazgos que generan lealtades personales y provisionales"⁹⁷.

Aunque de la lectura del presente trabajo es evidente que no se apoyan las conclusiones de Álvarez, por cuanto no se considera que realmente se den las condiciones requeridas en la democracia delegativa y, como se ha defendido, el proceso venezolano cuenta con unas causas, objetivos y métodos totalmente diferentes a los ejemplos argentino y peruano, estas tesis no pueden dejar de alertarnos sobre el peligro de, en

95 Asociación Americana de Juristas. *Op. cit.* p. 137.

96 Álvarez, Ángel E. "Neopopulismo y crisis de los partidos". *Sic* No. 628, septiembre-octubre 2000, pp. 349-351.

97 *Ibíd.*, p. 351.

efecto, renunciar a la razón del proceso y caer en un cómodo modelo de Estado heredero de los vicios de las últimas décadas, sustentado en un carismático liderazgo.

La Constitución fue un gran paso en el proceso de cambio venezolano. Pero lo principal, su correcta ejecución, es si cabe una tarea mucho más compleja y que no permite dilaciones. Los avances en el proceso, que desde una visión optimista todavía son posibles, deben concentrar sus esfuerzos en la correcta aplicación constitucional. De ello depende, a la postre, el éxito del proceso de cambio.



Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación