

¿GANAR O PERDER ?

LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA Y EL REFERENDO DE DICIEMBRE DE 2007

ROBERTO VICIANO PASTOR
RUBEN MARTINEZ DALMAU

Sumario. I. LA CONSTITUCION BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LAS CONDICIONES DE SU REFORMA. a. El *constitucionalismo de transición*: los alcances de la Constitución bolivariana b. Poder constituyente, extensión de la Constitución y reforma constitucional. II. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007. a. La iniciativa del Presidente, la propuesta de la Asamblea Nacional y el referendo sobre la reforma constitucional. b. El mecanismo: reforma constitucional vs asamblea constituyente. c. Aspectos formales del contenido de la reforma: los grados de coherencia y rigurosidad. d. Aspectos materiales del contenido de la reforma : lo que no fue, lo que fue y lo que pudo ser. III. CONCLUSIONES. a. ¿Era necesaria la reforma constitucional ? b. ¿Ganar o perder ? : apuntando hacia el futuro. BIBLIOGRAFIA.

I. LA CONSTITUCION BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y LAS CONDICIONES DE SU REFORMA.

a. El *constitucionalismo de transición* : los alcances de la Constitución bolivariana.

Si en algo están de acuerdo defensores y detractores del proceso de cambio bolivariano es que su principal sustento jurídico, la Constitución de 1999 –conocida como Constitución *bolivariana*–, marca un punto y aparte en el constitucionalismo venezolano. En efecto, el proceso constituyente venezolano no produjo cualquier Constitución. El éxito del proceso, a pesar de todas las dificultades y obstáculos que experimentó, se debió al hecho de ser capaz de proponer al pueblo venezolano una Constitución para el cambio social, que pasara página de décadas de preeminencia de un viejo sistema basado en la exclusión de las mayorías y en la negación del cambio¹. Incluso muchos de los detractores, en un inicio, de la Constitución bolivariana, salieron en su defensa cuando quienes la propusieron en 1999 convocaron al pueblo para que decidiera acerca de ciertas

¹ Sobre el proceso constituyente venezolano cfr., en general, VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001(edición venezolana de Vadell Hermanos, Caracas, 2001).

reformas al texto que lo modificaban sustancialmente, en diciembre de 2007. Una parte importante de quienes no defendían la Constitución bolivariana solicitaron con vehemencia que ésta no se reformara ocho años después de su aprobación.

El 2 de diciembre de 2007 la mayoría de los electores venezolanos votaron en contra de una reforma constitucional que no convenció a la mayor parte de la población, aunque no estuvo muy lejos de hacerlo. Quienes proponían la reforma, principalmente el Presidente Hugo Chávez Frías y una parte relevante de los partidos y movimientos que le apoyan en la experiencia bolivariana de gobierno, planteaban la necesidad de un cambio que, consideraban, se sustentaba en las dos victorias electorales precedentes: la del referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004² –el primer referendo revocatorio contemporáneo en un sistema democrático- y la de las elecciones del 3 de diciembre de 2006³. En noviembre de 2004, menos de tres meses después del revocatorio, el Presidente Chávez se refería al *salto adelante* que era necesario fomentar, basado en determinados objetivos estratégicos –entre ellos, la creación de un nuevo modelo democrático de participación popular, la lucha contra la corrupción y la erradicación de la pobreza⁴-. El 25 de febrero de 2005, en el acto de inauguración de la IV Cumbre de la Deuda Social y Carta Social de las Américas, se abandonó el discurso del *salto adelante* y se substituyó por una expresión de nuevo cuño, apenas apuntada con anterioridad: el del *socialismo del siglo XXI*. ¿Existió durante el periodo de reflexión entre *el salto adelante* y el *socialismo del siglo XXI* un convencimiento de que la Constitución bolivariana, tal y como fue aprobada por la mayoría de los venezolanos en diciembre de 1999, no estaba habilitada para promover los cambios que Chávez y, en general, *los bolivarianos*⁶, estaban dispuestos a llevar adelante?

² En el que el «No» a la revocación del Presidente Chávez obtuvo el 59,09% de los votos, mientras que el «Sí» a su salida avanzada del gobierno cosechó el 40,63% (Fuente: Consejo Nacional Electoral).

³ Cuyos resultados mayoritarios fueron a favor del candidato Chávez (62,84%), y quedó en segundo lugar el principal candidato de la oposición, Manuel Rosales, con 36,9% de los sufragios, lo que supuso casi veintiseis puntos de diferencia.

⁴ Cfr. EL TROUDI, HAIMAN, *El salto adelante. La nueva etapa de la revolución bolivariana*. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005.

⁵ CHAVEZ FRIAS, HUGO, *Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*, tomo VII. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005, pág. 161.

⁶ Entendidos como los actores políticos y sociales que, a partir de la crisis de legitimidad del sistema anterior de partidos, plantean por diversos medios el acceso al poder, que consiguen con la victoria de Hugo Chávez en las elecciones de diciembre de 1998. En general, cfr. MARTINEZ DALMAU, RUBEN, “De Punto Fijo a la constituyente. Los bolivarianos, entre la acción y la reacción”, en TORRES LOPEZ, JUAN (coord.), *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*. Icaria, Barcelona, 2006.

Esa puede ser una primera conclusión, pero todavía temprana en el análisis. No han sido pocas las ocasiones en que se ha criticado a la Constitución de 1999 –y el constitucionalismo, en general⁷- por la falta de compromiso con un cambio más ambicioso, como si los constituyentes del momento no hubieran sido conscientes de la necesidad de romper más firmemente con el pasado y de avanzar en un Estado de nuevo cuño, que sólo en época relativamente reciente está siendo calificado de *socialismo del siglo XXI* o de *socialismo bolivariano*, denominación más exacta por cuanto no hace referencia a una dimensión temporal sino valorativa. Pero estas posiciones obvian la verdadera función de las recientes asambleas constituyentes latinoamericanas, y en particular las condiciones y la principal misión del proceso constituyente de 1999.

En efecto, no debe perderse el horizonte del verdadero objetivo de la asamblea constituyente venezolana de 1999, que no era otro que aprovechar la crisis del sistema anterior⁸ y apuntar hacia un rescate del principio de soberanía del pueblo que hiciera posible un nuevo comienzo. Pero es dudoso que la Constitución de 1999 no naciera consciente de sus limitaciones, pues los constituyentes de 1999 formaban parte, en su mayoría, de las características del *movimiento bolivariano*, en buena medida indefinido en cuando a la construcción de una alternativa, pero al mismo tiempo consciente de cuál era la prioridad: poner el punto y final de un sistema ilegítimo y sentar las condiciones para la regeneración social y política. Poco más podía pedirse de la asamblea constituyente cuando el propio proceso de cambio en Venezuela no había adquirido las dimensiones ni las posibilidades que demuestran casi una década después de aprobada la Constitución⁹. Por otro lado, los obstáculos no fueron pocos a la hora de enfrentar la maquinaria

⁷ V. gr., DIETERICH, HEINZ, para quien la Constitución es un elemento esencial para evaluar el grado de democracia formal en un sistema social « en términos de la existencia y el funcionamiento efectivo de las (...) instituciones, entendidas por el liberalismo político burgués como constitutivas » (DIETERICH, HEINZ, *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*. Corporación Venezolana de Guayana, Barquisimeto, 2005, págs. 128 y 129). Sobre la incapacidad de las asambleas constituyentes latinoamericanas para avanzar en el cambio, cfr. asimismo DIETERICH, HEINZ, «La trampa de las Asambleas Constituyentes en la Revolución Latinoamericana», en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42466>.

⁸ Y que puede resumirse, utilizando los términos de LEVINE, en que « el modo en que emergió la protesta en la década de los noventa debilitó al régimen anterior, siendo improbable, al mismo tiempo, que generara alternativas políticas viables y duraderas ». LEVINE, DANIEL H., « Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela », en CARRASQUERO, JOSE VICENTE ; MAINGON, THAIS ; y WELSCH, FRIEDRICH (eds.), *Venezuela en transición : elecciones y democracia 1998-2000*. Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (RedPol), Caracas, 2001, pág. 22.

⁹ Como nos recuerda Saint-Upéry, Chávez « al comienzo de su mandato, invocaba con cualquier motivo El oráculo del guerrero, un manual de sabiduría new age (...). Más recientemente, Chávez se abocó a hacer compartir a sus colaboradores su entusiasmo por Los Miserables, de Víctor Hugo. Antaño admirador declarado del entonces primer ministro británico Tony Blair y se su Tercera Vía, hoy tajantemente rechazada, el presidente venezolano aprovecha sus visitas al extranjero para multiplicar las profesiones de fe más

*puntofijista*¹⁰, desde la obstrucción institucional –las instituciones permanecían en manos de los partidos políticos del antiguo sistema- hasta una parte sustancial de quienes formaron parte activa y protagonista del proceso¹¹.

Lo cierto es que, como ya se ha puesto de relieve en algunas ocasiones, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se caracteriza principalmente por dos elementos¹². En primer lugar, es digna continuadora –y en muchos temas propulsora- de lo que se ha denominado *nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Se trata de una corriente constitucional que reivindica un concepto íntegro de soberanía, un nuevo papel del Estado en la sociedad y la utilidad de los procesos constituyentes democráticos y participativos para promover una democracia avanzada. Una corriente que ha cambiado el modelo clásico de Constitución para reforzar sus mecanismos de fortalecimiento interno, vigencia de la soberanía del pueblo y nueva relación entre el Estado y la sociedad. Una Constitución que establece formas de control democrático sobre todos los poderes públicos, mecanismos de democracia participativa, propiedad pública de las riquezas nacionales, nuevas formas de redistribución de la riqueza y el más amplio catálogo de derechos reconocido en el mundo. Desde este punto de vista, la Constitución bolivariana no sólo es producto del nuevo constitucionalismo latinoamericano, sino que es un eslabón más en esta cadena de procesos constituyentes que se apartan de la tradición del constitucionalismo latinoamericano para adentrarse en fórmulas más propias, originales y adaptadas a las verdaderas necesidades de los pueblos latinoamericanos.

Ahora bien, como característica de este concepto de *proceso* en el que está inserta, la Constitución bolivariana es, al mismo tiempo, por necesidad, una Constitución inacabada. No podía ser de otra forma, puesto que la destrucción de un sistema anterior, y la construcción de un nuevo

eclécticas(...)». SAINT-UPERY, MARC, «El enigma bolivariano. Ocho preguntas y ocho respuestas sobre la Venezuela de Hugo Chávez». *Archipiélago* n° 1, octubre-diciembre 2007, pág. 29.

¹⁰ Término como es conocido el régimen venezolano anterior, que dio comienzo tras el pacto de los principales partidos políticos tras la dictadura de Pérez Jiménez, a finales de la década de los cincuenta, y que fue sancionado por la Constitución de 1961. Cfr., en general, VICIANO y MARTINEZ, *Cambio político y proceso constituyente... cit.*

¹¹ En este sentido, actores políticos fundamentales en el proceso constituyente, como Luis Miquilena - Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente-, así como muchos de los constituyentes elegidos por la fórmula de Chávez, entre ellos Hermann Escarrá, que ejerciera de Presidente de la Comisión Constitucional de dicha Asamblea, con el tiempo han mostrado una postura absolutamente contraria al cambio profesado por los *bolivarianos*.

¹² VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, “El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n. 13, 2007, págs. 64 y ss.

sistema, son dos trabajos paralelos pero no simultáneos en el tiempo. Cabe insistir en que fuera lógico que la prioridad de la constituyente de 1999 debía centrarse en posibilitar una serie de cambios que el país necesitaba: servir de foro de discusión política –necesario en una revolución que se ha autocalificado de *pacífica y democrática*– y, al mismo tiempo, aglutinar las fuerzas en torno al cambio posible. Como afirma MEDINA, «ningún otro tema distinto a la Constitución hubiera podido servir de eje de controversia política y al tiempo constituirse en símbolo de las esperanzas puestas en Chávez»¹³. El objetivo de la Constitución, por lo tanto, no era establecer el modelo final, sino posibilitar que este modelo pudiera ser pensado, con más tiempo y sin la amenaza inminente de un regreso al viejo sistema.

En ese tiempo se ha construido una conciencia social emancipatoria, que le ha dado un calibre a la acción política que en otros momentos históricos contemporáneos no ha podido o no ha querido manifestarse. Jugar en el campo del poder y con sus instrumentos tiene un componente de riesgo muy elevado, pero finalmente muchas sociedades latinoamericanas –y, de modo claro, la venezolana– han apostado por entrar en la dinámica y aceptar las reglas del juego. Formar parte del paisaje para cambiarlo desde dentro, en la confianza de que pueden existir las condiciones para que finalmente triunfe la democracia real. Un experimento donde coordinan esfuerzo amplios sectores sociales; no sólo los más desfavorecidos, que empiezan *a contar* y a ser conocedores de su papel en el juego recién iniciado; también otros –académicos, intelectuales, trabajadores de cuello blanco, líderes sociales, indígenas, grupos feministas, políticos de la vieja guardia, militares, jóvenes...– que aportan su compromiso conscientes del momento histórico en el que viven. Es ese nuevo campo de acción el que marca la *transición* latinoamericana¹⁴. Por esa razón la Constitución de Venezuela, como muchas de las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano, es una *Constitución de transición*; una Constitución que, habiendo cumplido su objetivo inmediato, deberá revisarse íntegramente al cabo de un tiempo conveniente. Seguramente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no fue la mejor Constitución; no por algunas de las críticas que recabó¹⁵, sino porque jugaba entre dos corrientes, condición necesaria para cumplir su objetivo. Por

¹³ MEDINA, MEDOFILO, «El lugar histórico del proceso bolivariano en la historia contemporánea de Venezuela». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n. 13, 2007, pág. 42.

¹⁴ VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, «Venezuela en transición, América Latina en transición». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n. 13, 2007, pág. 8

¹⁵ Según MAINGON, PEREZ y SONNTAG, «la campaña por el «No» a la aprobación del proyecto de Constitución estuvo motivada por las posibles implicaciones que para el ejercicio del poder tendrían algunos de los artículos contenidos en el proyecto (...). En términos generales, ese sector de la población que adversaba el proyecto, integrado en su gran mayoría por intelectuales, académicos y rezagos de la militancia de los partidos políticos tradicionales, esperaba una Constitución para el largo plazo (...). También este sector consideró que el texto Legal propuesto le otorgaba una exagerada y peligrosa concentración de poderes al presidente de la República lo cual abonaría el terreno para el ejercicio autoritario del poder» (MAINGON,

ello, fue la Constitución que necesitaba el país en aquel momento y, lo que es más importante, la mejor Constitución posible atendiendo a las circunstancias.

b. Poder constituyente, extensión de la Constitución y reforma constitucional.

Si a algunos sorprende esta nueva emanación constituyente es, en primer lugar, a los defensores de la función *clásica* y principalmente organizativa del constitucionalismo. Este Derecho Constitucional *clásico* no incorpora al constitucionalismo *revolucionario*, aquel que hizo posible a finales del siglo XVIII el propio concepto de Constitución que con hoy manejamos. El clasicismo constitucionalista fue fruto del auge positivista que promovió un concepto más débil y acomodado de Constitución, cambiando su finalidad de cambio por otra conservadora; defendió, por lo tanto, un concepto conservador de Constitución, desactivando su potencialidad revolucionaria y abogando, en su lógica, por las Constituciones duraderas y breves. Una constitución en este sentido, debería, sobre todo, perdurar, y dotar de estabilidad al sistema; se convertía, como efecto de la contradicción esencial del constitucionalismo –revolución/conservación–, en un documento de organización política, una idea muy distinta de lo que fuera una Constitución¹⁶. Por esta razón, si las Constituciones debían permanecer en el tiempo, sería necesario que contuvieran los más amplios consensos, y en aras de conseguirlo, evitar los detalles. El encumbramiento exultante del consenso permite que una minoría social dominante condicione las decisiones de la mayoría, que se ve obligada a atemperar sus aspiraciones para conseguir los acuerdos, pues las clases más conservadoras nunca conciertan una Constitución que realmente transforme la estructura económica del país en detrimento de los más potentados. Por tanto, los puntos de acuerdo necesariamente acaban siendo pocos. La apuesta del Derecho Constitucional *clásico* por los textos constitucionales breves, consensuados y permanentes no, pues, es inocente.

Paradójicamente, las constituciones del nominalismo decimonónico fueron las menos estables y duraderas. Esta acción, que pudiera parecer contraria al concepto clásico de Constitución, era un mal menor de la necesidad de eliminar el carácter absoluto del poder constituyente. La voluntad de perduración de un texto constitucional que favoreciera los intereses establecidos, tenía que ir acompañada de una cláusula que garantizara que cualquier reforma constitucional iba a ser

THAIS ; PEREZ BARALT, CARMEN ; SONNTAG, HEINZ R., «Reconstitución del orden político: el proceso constituyente de 1999», en CARRASQUERO, JOSE VICENTE ; MAINGON, THAIS ; y WELSCH, FRIEDRICH (eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (RedPol), Caracas, 2001, pág. 238)

¹⁶ JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2003, pág. 105.

difícil de ejecutar y, caso de producirse, sería estrictamente controlada por los actores políticos del sistema. Para evitar el peligro de reenviar al pueblo esa adaptación, que podía obligar a realizar nuevas concesiones para alcanzar el acuerdo, aconsejó crear una de las grandes falacias de las ciencias sociales, inserto aún en nuestros tiempos en los principales sistemas constitucionales: el *poder constituyente constituido, poder constituyente derivado o poder de reforma constitucional*. Este poder se fundamentaba en que la Constitución, al contrario de lo que procedía en un entendimiento correcto de las implicaciones que suponía la residencia de la soberanía en el pueblo, no debía ser reformada por quienes tienen atribuido el poder su elaboración (y por tanto de su modificación), esto es, el pueblo soberano. Ese poder era transferido al legislativo ordinario, a través de una « delegación » del poder constituyente del pueblo -cuando éste es teóricamente indelegable e intransferible- a uno de los poderes constituidos.

Fue tan clara la maniobra para evitar una adaptación descontrolada de la Constitución a los nuevos tiempos y retos, que la teoría constitucional conservadora catalogó a la institución de la reforma de la Constitución, junto con los estados de excepción, como mecanismos de defensa de la Constitución, y no de rectificación del supremo texto normativo. Se constitucionalizaba así un poder constituyente que, por su naturaleza, no podía ser constitucioalizado sin ser desvirtuado en su esencia, carácter propio de un concepto de carácter híbrido, como todo poder legitimador : con un significado jurídico, que le adentra en el hecho normativo ; pero con otro propio, político, que le permite mantener fuertemente su función legitimadora. Como afirma NEGRI, « el poder constituyente tiende a identificarse con el concepto mismo de política, en la forma en la cual la política es entendida en una sociedad democrática. Calificar constitucionalmente, jurídicamente, el poder constituyente no será pues simplemente producir normas constitucionales, estructurar poderes constituidos, sino, sobre toso, ordenar el poder constituyente en cuanto sujeto, regular la política democrática. Sin embargo, la cosa no es sencilla. El poder constituyente resiste en efecto la constitucionalización »¹⁷.

El rescate del concepto de soberanía y una interpretación democrática del poder constituyente implicaba ciertamente una revisión de los efectos de la postura clásica sobre la extensión de la Constitución y sobre la reforma constitucional. Como última formación evolutiva del constitucionalismo, el nuevo constitucionalismo latinoamericano también se ha caracterizado por su oposición a ambas tesis: la brevedad del texto constitucional y la delegación del poder constituyente ; se plantea de forma incipiente en constituciones anteriores, principalmente la colombiana de 1991, pero se observa con toda su fuerza en el texto venezolano. La Constitución bolivariana es el paradigma de este nuevo modelo, que mantiene con destreza la relación entre

¹⁷ NEGRI, ANTONIO, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Libertarias/Proudhufi, Madrid, 1994, pág. 17.

pueblo, soberanía y Constitución. No sólo no es una Constitución corta –cuenta con 350 artículos, además de una veintena de otras disposiciones–, sino que cualquier cambio en la Constitución debe pasar por la aprobación directa del pueblo, en ejercicio del poder constituyente, quien también cuenta con capacidad de proponer los cambios constitucionales que considere oportunos, en consonancia con la concepción de la participación ciudadana como fundamento del cambio político y social¹⁸.

Consiguientemente, desde la regulación constitucional bolivariana, la reforma del texto constitucional está contemplada como un mecanismo que permita la adaptación de la Constitución a las nuevas necesidades sociales y a las condiciones de modificación que se produzcan, pero estableciendo un requisito definitivo y claro para su validez: cualquier modificación debe realizarse con la participación y conformidad última, expresada en las urnas, del titular del poder constituyente, el pueblo. Es una faceta más de las importantes novedades que introduce la Constitución bolivariana en este campo¹⁹. Aunque el procedimiento de reforma esté atribuido en su fase de debate y concreción al legislativo ordinario, el referendo popular aprobatorio es imprescindible para la entrada en vigencia de la reforma. Por esa razón, y por primera vez en la historia constitucional del país suramericano, en la Constitución venezolana de 1999 las reformas constitucionales están previstas para, consciente de la limitación de su validez temporal, permitir adaptar el texto constitucional al momento social correspondiente; pero, puesto que las posibilidades de reforma están fundamentadas vigorosamente en la legitimidad directa del titular de la soberanía, mantienen viva la relación entre el pueblo y su Constitución, y permiten por lo tanto conservar la sustancial e intrínsecamente democrática diferencia entre poder constituyente y legitimador, por una parte, y poderes constituidos y legitimados, por otra²⁰.

¹⁸ Cfr. VICIANO PASTOR, ROBERTO, «La columna vertebral de la revolución: el fenómeno participativo en la Venezuela bolivariana», en TORRES LOPEZ, JUAN, *Venezuela, a contracorriente... cit.* págs. 45 y ss.

¹⁹ Cfr., en general, CRIADO DE DIEGO, MARCOS, «Democracia y ejercicio de la soberanía en la Constitución venezolana de 1999: participación y corresponsabilidad», en *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 14, 2006, págs. 126 y ss.

²⁰ La Constitución de 1961, por ejemplo, preveía la posibilidad de enmiendas con la aprobación del Parlamento y de las asambleas legislativas de los Estados (artículo 245), la misma participación requerida en constituciones anteriores (artículo 141 de la Constitución de 1953; artículo 249 de la Constitución de 1947; artículos 131 y ss. de la Constitución de 1945, etc.). Respecto a la Constitución de 1961, en opinión de BREWER-CARIAS, «la voluntad de mantener el régimen democrático se refleja en la Constitución, en su rigidez, al limitarse las posibilidades de su modificación sólo mediante procedimientos complejos de reforma o enmienda, según los casos» (BREWER-CARIAS, ALLAN R., *Las constituciones de Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, pág. 255).

Es sabido que la Constitución de 1999 prevé tres mecanismos de modificación del texto constitucional, citados en el texto de menor a mayor importancia de acuerdo con el ámbito del texto que afectan: la enmienda constitucional, la reforma constitucional y la asamblea constituyente. La enmienda, concepto norteamericano incorporado en Venezuela con la Constitución de 1961²¹, está concebida como la modificación puntual de uno o varios artículos de la Constitución que no altere la estructura fundamental de la Norma constitucional. La iniciativa corresponde a la ciudadanía, a la Asamblea Nacional o al Presidente de la República (artículos 340 y 341). Estos mismos sujetos cuentan con iniciativa en el caso de reforma constitucional, de dimensión mayor que la enmienda en cuanto al alcance de la modificación propuesta, pero que tampoco puede alterar la estructura y principios fundamentales de la Constitución (artículos 342, 343, 344, 345 y 346). Por último, los cambios estructurales y fundamentales de la Constitución corresponden a la Asamblea Nacional Constituyente, el mecanismo más democrático previsto. En ese caso, la iniciativa para la convocatoria constituyente es propia del pueblo; también se dota de poder de iniciativa a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República, y se amplía la legitimación a los Concejos Municipales en cabildos. Como corolario del concepto de poder constituyente, la Constitución de 1999 renuncia a insertar en la norma jurídica lo que, por su naturaleza, no es jurídico y, por lo tanto, no entra en detalles sobre la regulación de la asamblea constituyente.

Aunque los procedimientos de alteración del texto constitucional son diferentes, cabe insistir en que los tres mecanismos –producto de la concepción democrática del poder constituyente– cuentan con un denominador común, necesario en las democracias participativas, que se sostiene en la residencia de la soberanía en el pueblo: en los tres casos, cualquier éxito de la alteración del texto requiere de la legitimidad directa del pueblo, titular de la soberanía. No existe, como en otros modelos comparados, una correlación entre la importancia de la modificación constitucional y la previsión o no de referendo aprobatorio. Todo cambio en el texto de la Constitución de 1999 implica la aprobación última del constituyente, como no podría ser menos en una democracia participativa, y a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado constitucional del país, cuando las alteraciones al texto constitucional eran negociadas y aprobadas en el marco de la representación, sin participación directa²². Así, tanto el artículo 341 de la Constitución de 1999 respecto a las enmiendas, como el 344 sobre las reformas, o los artículos 347 y 348, que se ocupan

²¹ Aunque de formalidades sustancialmente diferentes, por cuanto para su aprobación, como se ha expresado, sólo requerían la voluntad de los representantes (*idem*).

²² De esta manera tuvo lugar la aprobación de las enmiendas introducidas en la Constitución de 1961. Cfr., en general, BREWER-CARIAS, ALLAN R., *La Constitución y sus enmiendas*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

de la asamblea constituyente²³, guardan el denominador común del referendo aprobatorio de la modificación constitucional para legitimar su validez plena.

Cuestión diferente es realizar un análisis cabal, en cada caso dado, para encontrar el instrumento conveniente para conducir la modificación del texto constitucional y que, de acuerdo con los amplios medios disponibles, puede optar por diversas vías. Se trata de cruzar la amplia distancia que existe entre la posibilidad jurídica y la oportunidad política. El análisis que a tal efecto se realice debería tener en cuenta las implicaciones de la reforma, su sustantividad, y el hecho de que la propuesta de modificación pretenda el establecimiento de una Constitución materialmente diferente a la reformada o, desde otro punto de vista, se trate de cambios incidentales que no repercutan en sus fundamentos.

II. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007.

a. La iniciativa del Presidente, la propuesta de la Asamblea Nacional y el referendo sobre la reforma constitucional

Una vez tomada la decisión de proceder a la reforma de la Constitución, la historia es conocida²⁴. El 15 de agosto de 2007, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, presentó oficialmente ante la Asamblea Nacional –única cámara del parlamento venezolano- su proyecto de reforma constitucional. Mucho se había especulado al respecto durante los meses precedentes. Se sabía que el Presidente, con un reducido grupo de asesores, había completado una propuesta de indudables tintes personales, que había sido objeto de comentarios públicos en numerosas ocasiones. Se conoció que el trabajo se había extendido durante ocho meses, y que partió de ideas presidenciales idealmente desarrolladas y técnicamente débiles. La propuesta

²³ Aunque el referendo aprobatorio no está explícitamente incorporado en dichos artículos, sí lo está implícitamente, por cuanto difícilmente podría entenderse, en la actualidad, una Asamblea Constituyente democrática que no presentara la Constitución al referendo final del pueblo. La Constitución de 1999 no hace mención a este referendo porque sólo se ocupa de la iniciativa constituyente pues parte, lógicamente, de que el poder constituido no puede regular la actividad del poder constituyente. Por lo tanto, no prevé ninguna actuación del poder constituyente posterior a su instalación, lo que alcanza al referendo aprobatorio de la nueva Constitución.

²⁴ Se sigue a continuación, en general, los hechos y las argumentaciones expuestas en VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, «Un análisis sobre la propuesta de reforma constitucional de Venezuela en 2007», en AA.VV., *Políticas económicas y sociales y desarrollo humano local en América Latina. El caso de Venezuela (Cuadernos de Trabajo n° 77)*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Hegoa, 2007, págs. 7-14.

del Presidente Chávez alcanzaba a treinta y tres artículos del texto constitucional; unos de ellos accesorios, ciertamente ; pero otros varios, como el que planteaba la posibilidad de reelección continua del Presidente de la República, o el que definía a la forma de gobierno venezolano como «socialista», eran transversales en el concepto de democracia participativa presente en la Constitución bolivariana de 1999.

El 2 de noviembre de 2007 la Asamblea Nacional entregaba al Consejo Nacional Electoral, poder del Estado y a la vez órgano técnico responsable de las elecciones, la propuesta de reforma constitucional, sustancialmente modificada. Modificación vigilada en todos sus aspectos por el gobierno. A los artículos presentados por el Presidente, que fueron discutidos en la Asamblea, se les añadió una reforma aún más extensa que provino de la pluma parlamentaria : treinta y seis artículos más, algunos de ellos puras formalidades, sin duda útiles en cuanto a su reforma, pero que incorporaban un elemento de complejidad inusitado a la propuesta. El referendo sobre el proyecto de reforma constitucional, que debía ser votada en dos bloques –el del Presidente, por un lado, y el de la Asamblea Nacional, por otro- tendrían lugar exactamente un mes después de la entrega formal, un plazo a todas luces extremadamente breve para dar a conocer todos los detalles de dos propuestas con tal grado de complejidad.

Los sesenta y nueve artículos que conformaban la propuesta se votarían, por lo tanto, como dos reformas diferentes; lo eran sustancialmente, pero no en cuanto a la estrategia y el objetivo. En principio -y este resultado no estuvo tan lejos de ocurrir como en un principio pudiera parecer- el «sí» podría haber vencido en uno de los bloques –el presidencial, en todo caso, que recabó más apoyos que el parlamentario-, y el «no» en la opción alterna. Pero lo cierto es que, aunque formalmente se decidía sobre dos reformas, frente al electorado sólo existía una propuesta: la del gobierno bolivariano, encabezado por el Presidente Hugo Chávez, a favor del « sí », y la de la oposición, defensora del « no ».

El domingo 2 de diciembre de 2007 tuvo lugar en Venezuela el referendo sobre la reforma constitucional, bajo la atenta mirada de los protagonistas defensores de una y otra opción, y de observadores nacionales e internacionales. A través de un mecanismo de voto electrónico de garantías suficientes, similar al utilizado en el último referendo anterior –la petición de revocatoria del mandato de Hugo Chávez del 15 de agosto de 2004, donde ganó ampliamente el « no » a la revocación-, los venezolanos acudieron a las urnas ante unos pronósticos que, por las encuestas conocidas los días anteriores, se sabía iban a ser reñidos. En el Bloque A, donde se decidía sobre la propuesta presidencial de reforma, los votos «sí» a la reforma sumaron 4.379.392, el 49,29%. Los votos «no» fueron 1,4% más que los anteriores, y consiguieron el 50,7%, correspondientes a 4.504.354 apoyos. Como reconoció el Consejo Nacional Electoral en una noche larga, donde no se

demostraba una opción claramente ganadora, la propuesta había sido derrotada²⁵. La abstención fue del 45%, seis puntos más elevada que en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006. Muchos de los votantes que apoyaron en aquella ocasión la candidatura de Hugo Chávez, prefirieron quedarse en casa antes que apoyar una propuesta de reforma que, a todas luces, no les convencía²⁶.

Aunque en esta oportunidad la ventaja final ha sido ligeramente mayor para los contrarios al gobierno bolivariano, la realidad de los números es determinante: como ha ocurrido desde las primeras elecciones que ganó Hugo Chávez, nueve años atrás, el pueblo venezolano volvió a seccionarse en dos posiciones fuertes que parecieran irreconciliables. Era un episodio más de esa geografía electoral polarizada que, como afirman LANDER y LOPEZ MAYA, ratificó el referendo revocatorio de 2004²⁷. En esta ocasión, sin embargo, se produjo una novedad que no se ha dado las nueve ocasiones anteriores: una parte significativa del *bolivarianismo político* no se alineó con su máximo dirigente a favor de la reforma. Los resultados se preveían a la luz de los acontecimientos: el partido socialdemócrata PODEMOS²⁸, además de diversos académicos de izquierda y los sectores vinculados a la izquierda radical, aliados desde el principio al proyecto de cambio liderado por Hugo Chávez, se posicionaron en contra de la reforma constitucional. Y también lo hicieron personajes importantes de apoyo al proceso de diferentes maneras, entre ellas el general Raúl Isaías

²⁵ La diferencia en el Bloque B, sobre la propuesta de reforma de la Asamblea Nacional, fue algo mayor, de 2,11 puntos. La opción de apoyo a la reforma obtuvo el 48,94% (4.335.136 votos), y la que se situaba en contra de aquella consiguió el 51,05%, 4.522.332 apoyos. Estos resultados se refieren al primer boletín emitido por el Consejo Nacional Electoral durante la madrugada del 3 de diciembre, con el 88% de las actas escrutadas. Unos días después, el Consejo Nacional Electoral emitió un segundo boletín con resultados al 94% del escrutinio –faltaban los votos de embajadas y de las denominadas *zonas inhóspitas*–, donde las cifras se aproximaban más: 51,01% para el « Sí » y 50,65% para el « No ». Con todo, como afirmó el propio Consejo Nacional Electoral, la victoria de los votos contrarios a la reforma era ya irreversible.

²⁶ En diciembre de 2006, el candidato Chávez obtuvo cerca de seis millones de votos, y el candidato de la oposición, Manuel Rosales, consiguió alrededor de cuatro millones. La brevedad del tiempo transcurrido, apenas un año, y la falta de otros elementos manifiestamente decisivos contra el candidato, apuntan hacia la pérdida masiva de voto *bolivariano* (más de un millón de apoyos que no acudieron a las urnas).

²⁷ LANDER, LUIS E. y LOPEZ MAYA, MARGARITA, « Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización ». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 1, enero-abril 2005, pág. 56.

²⁸ Acrónimo de *Por la Democracia Social*, partido producto de una escisión que sufrió en 2003 el Movimiento al Socialismo (MAS). El MAS, fruto de la presión de sus bases, apoyó no sin problemas en 1998 la candidatura de Hugo Chávez a la Presidencia de la República. Cfr. VICIANO y MARTINEZ, *Cambio político... cit.* págs. 114 y ss. Unos años después, fruto de sus propias contradicciones, tras la crisis del golpe de Estado de 2002 y con vistas en el referendo revocatorio, el oficialismo del MAS se situó en la oposición a Chávez, produciendo la escisión referida.

Baduel, compañero de Chávez en el ejército, miembro fundador del MBR-200²⁹, uno de los principales oficiales que organizaron la resistencia militar frente al golpe de Estado de 2002, y exministro de Defensa del gobierno de Chávez. Los motivos de oposición a la reforma de unos y otros eran sustancialmente diferentes : los primeros fundamentaban su oposición en la confluencia en el objetivo de generar un modelo socialista; Baduel, en el rechazo al proyecto socialista. no hubo un rompimiento oficial de PODEMOS con el proyecto bolivariano, mientras que en el caso de Baduel sí se produjo con mayor énfasis el alejamiento. Pero el objetivo era común: solicitar el voto «no» del electorado y, con ello, impedir la propuesta de reforma de la Constitución bolivariana de 1999.

Una vez analizados los resultados del referendo de diciembre de 2007, y con cierta distancia desde entonces, cabe plantearse en qué influyó el contenido de la propuesta de reforma en Venezuela –atendiendo a que el proyecto, como se ha mencionado, había formado parte de la propuesta electoral de Chávez, vencedora en diciembre de 2006- y cuáles pueden ser las consecuencias de este fracaso, que ha sido calificado por autores como ROMERO como una *derrota estratégica*³⁰.

b. El mecanismo: reforma constitucional vs asamblea constituyente.

No es necesario insistir en que la Constitución de 1999, desde luego, no nació para permanecer décadas sin ser modificada. Por las razones ya esgrimidas anteriormente, la Constitución bolivariana es una Constitución *de transición*; es decir, se trata de una Constitución que requerirá de cambios con cierta prontitud, más allá de los propios del carácter temporal intrínseco a los textos constitucionales, con el objetivo de adaptarse a la madurez de un proyecto que busca la transformación social desde sus fundamentos.

Son dos las categorías de razones que hacen pensar sobre esta necesidad de reforma : por un lado, la Constitución bolivariana, además de sus incontestables aciertos, cuenta con numerosos

²⁹ Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, creado bajo la inspiración de los valores bolivarianos por un grupo de militares a principios de la década de los ochenta, y liderado por Hugo Chávez. Fue el precedente del Movimiento V República, siglas electorales utilizadas por Hugo Chávez a finales de los noventa. Cfr. *ibid.*, págs. 124 y ss.

³⁰ Afirma ROMERO que « La derrota de su reforma constitucional el pasado 2 de diciembre de 2007 dejó a Hugo Chávez sin brújula política. (...) se trató de una derrota estratégica y no de un mero revés táctico, es decir, de una derrota que requería de parte del Presidente una corrección de rumbo dado que el pueblo venezolano demostró su repudio al proyecto socialista radical ». ROMERO, ANIBAL, *Militares y política exterior en la revolución bolivariana*, en <http://anibalromero.net/Militares.y.politica.exterior.pdf> (mayo 2008).

errores, fruto tanto de la tectónica constituyente –las condiciones en que fueron elegidos y desempeñaron sus funciones los constituyentes de 1999, así como su formación, su pensamiento y sus aspiraciones-, que se traduce en instituciones que no han funcionado –algunas de ellas, como el Consejo de Estado o el Consejo Federal de Gobierno, ni siquiera se han puesto en marcha-, y otras normas que, más que facilitar, obstaculizan el cambio social y que, en algunos casos, incorporan peligrosas prescripciones que han servido para legitimar levantamientos sociales y militares, como el conocido artículo 350³¹. Por otro lado, varias de las previsiones constitucionales cumplieron su papel como disposiciones necesarias para la transición desde el *puntofijismo*, pero llegado su momento deberán dejar paso a una regulación diferente, directamente acorde con las necesidades de una fase más avanzada del cambio.

Por esas razones, era previsible contar con que la Constitución bolivariana sufriría una modificación importante en algún momento no muy lejano de su aprobación. De hecho, pocos fueron los sorprendidos cuando el propio presidente/candidato Chávez planteó el cambio constitucional en la campaña electoral de 2006³². Ahora bien, el primero de los debates que hubiera sido conveniente promover –y, si tuvo lugar, necesitó alcanzar mayores niveles de participación y decisión social- debió girar en torno al uso de uno de los tres procedimientos de modificación constitucional que el propio texto prevé. Y, en este sentido, con independencia de algunas modificaciones puntuales que pudiera requerir, lo cierto es que la Constitución de 1999 necesitaba de una revisión completa, desde su Preámbulo hasta la disposición final, que plantease de forma congruente las modificaciones requeridas.

Ahora bien ; si la asamblea constituyente era una vía legal, legítima y oportuna para una revisión completa del texto constitucional, mientras que la propuesta de reforma constitucional, tal y como se planteó desde un principio, adolecía formal y materialmente de una importante

³¹ El artículo 350, con el que se cierra el articulado numerado de la Constitución de 1999, constitucionaliza el derecho de rebelión al plantear que « 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 contrarie los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos ». El artículo cuenta con importantes precedentes en constituciones anteriores. Dicho precepto sirvió para algunos de legitimación del golpe de Estado de abril de 2002, que promovieron los movimientos conservadores venezolanos e internacionales, y que instauró la breve dictadura de Pedro Carmona Estanga. V. gr., en general, desde una perspectiva externa, cfr. WILPERT, GREGORY (ed.), *Coup against Chávez in Venezuela. The best international reports of what really happened in april 2002*. Fundación Venezolana para la Justicia Global y Fundación por un Mundo Multipolar, Caracas, 2003.

³² Ciertamente que no con la misma intensidad como la había planteado en la campaña electoral de 1998, donde el cambio de la Constitución se conformó como espina dorsal de la refundación de la República. Cfr. VICIANO y MARTINEZ, *Cambio político... cit.* págs. 145 y ss.

limitación, puesto que no podía modificar la estructura ni los principios fundamentales del texto constitucional³³, ¿qué fue lo que jugó a favor de que se tomase en cuenta este último mecanismo en detrimento del primero? El tema fue espinoso, tanto en términos de forma como de fondo, sobre todo para un proceso que pretende ser a la vez eficaz y legítimo.

Desde el punto de vista de la eficacia, abrir un nuevo proceso constituyente podría haber sido posiblemente una carga desproporcionada, sobre todo para los sectores populares, que se han visto expuestos a un estado de movilización electoral casi permanente para poder dar paso a los avances –y, de forma no menos importante, a las expectativas– de la *revolución bolivariana*. Al mismo tiempo, sin embargo, buena parte de la legitimidad del proyecto bolivariano, tanto en el orden interno como en el internacional, reside en su capacidad para atenerse a su propia legalidad constitucional. La decisión no debió ser fácil y, finalmente, se optó por la reforma constitucional de acuerdo con la propuesta del Presidente, complementada por la Asamblea Nacional.

Desde este punto de vista, si partimos de que el poder constituyente sólo puede ser ejercido por su titular, el pueblo, cualquier cambio en el texto constitucional debe ser autorizado por el poder constituyente. Este es el caso de la propuesta de reforma constitucional en Venezuela; como se ha señalado, el buen criterio de los constituyentes venezolanos de 1999 eliminó el supuesto poder constituyente constituido o poder de reforma constitucional ejercido por el poder constituido, y ni una coma ni un punto de la Constitución pueden ser cambiados sin el consentimiento del pueblo, en ejercicio genuino del poder constituyente. Por tanto, en Venezuela es indudable que una reforma constitucional sólo puede culminar con éxito cuando el pueblo así lo desee.

Para cualquier lector de la propuesta de reforma, resulta evidente que un cambio que propone modificar setenta y nueve artículos de la Constitución vigente, y que lo hace para construir, donde antes se hablaba de una Democracia participativa, una *Democracia Socialista* (artículo 158); o que se refiere al *Estado socialista* (artículo 318) donde antes sólo se hacía referencia al Estado Democrático y Social de Derecho; o que prevé que el Ejecutivo Nacional pueda regular la transición al modelo de *economía socialista* (artículo 300 y disposición transitoria novena), es de suficiente envergadura para ser debatido con amplitud en el seno más democrático donde pueda acontecer este debate: una Asamblea Constituyente.

³³ El artículo 342 de la Constitución de 1999 es claro al respecto: « La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional »

Si esas definiciones no bastaran para entender que estamos ante una modificación de los principios fundamentales del texto constitucional, la reforma afronta la reforma del artículo 16 de la vigente Constitución para la generación de nuevas estructuras territoriales antes inexistentes, como regiones marítimas, municipios federales, distritos funcionales, ciudades comunales...; reformula el contenido constitucional de diversos derechos políticos y sociales, entre ellos el de propiedad (artículo 115); se elimina un órgano de relieve constitucional como el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185) -el cual, como se ha hecho referencia, nunca fue activado a pesar del mandato de la Constitución-; se transforma la naturaleza del Banco Central de Venezuela (artículo 318); o se redefine y se reorganiza la Fuerza Armada Nacional (artículo 328).

El hecho de que se mencionen estos temas no debe entenderse como un desacuerdo con la necesidad de reformar la Constitución para modificarlos, sino como la demostración de una obviedad: son reformas del ordenamiento constitucional venezolano que no merecían llevarse adelante por la vía de la simple reforma constitucional, sino por la más democrática de una Asamblea Nacional Constituyente. Por qué no se ha realizado así, sólo los proponentes de la reforma lo pueden conocer; pero desde la perspectiva jurídico-constitucional no cabe duda alguna acerca de este aspecto³⁴.

c. Aspectos formales del contenido de la reforma: los grados de coherencia y rigurosidad.

En un segundo momento, cualquier afirmar que cualquier modificación constitucional debe partir de la base de que la Constitución aspira a ser un sistema, que será interpretada como tal y que, por ello, necesita –como toda norma jurídica, pero en este caso de manera más relevante por su posición en el ordenamiento jurídico- de coherencia interna. Coherencia que requiere, por una parte, que cualquier cambio que se implemente esté de acuerdo con el resto del texto constitucional; por otra, que el cambio realizado promueva otros cambios de normas afines, que coincidan en el sentido o en el vocabulario. La coherencia es una razón suficiente para que la reforma olvide aspectos accesorios, o que no han presentado situaciones problemáticas, y se centre en los aspectos sustanciales, necesarios para el avance en el proceso. En este sentido, el proyecto presentado por el Presidente y la Asamblea Nacional era a todas luces insuficiente, pues se planteó la reforma de varias materias accidentales o secundarias, mientras que no entraba a debatir elementos cruciales, de enorme relevancia en la evolución del proceso de cambio. Sirvan como ejemplos suficientemente

³⁴ Mención aparte hecha del propio Tribunal Supremo de Justicia venezolano, que en varias sentencias declaró *inadmisibles* o *improponibles* diversas acciones para clarificar los términos y límites de la reforma constitucional, v. gr. la Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 7 de agosto de 2007.

llamativos la actual redacción del artículo 272 de la Constitución de 1999, que prevé que la administración penitenciaria pueda ser privatizada o entregada a los gobiernos estatales o municipales ; o la imposición constitucional de presupuestos equilibrados (aunque sea respecto a períodos plurianuales) que se establece en los artículos 313 y 314 ; o bien la inexistencia de un organismo planificador nacional que cuente con gran participación social.

Pero, además, dentro del propio ámbito de la reforma, el proyecto no contemplaba cómo la alteración de algunos artículos de la Constitución podía colisionar con otras regulaciones que no eran afectadas por la reforma. A título de ejemplo, podemos referirnos a la propuesta de corrección del estatuto constitucional del Banco Central de Venezuela. El proyecto se ocupaba de reescribir los artículos 318, 320 y 321 de la Constitución, referente a la ejecución de la política monetaria y al papel del Banco Central de Venezuela. Pero no parecía haber tenido en cuenta hasta qué punto las nuevas previsiones contempladas en el proyecto de reforma colidían con la disposición transitoria cuarta, numeral octavo, que incorpora importantes previsiones para la aprobación de la Ley del Banco Central de Venezuela. Es importante poner de relieve que esta disposición transitoria – como, de hecho, el de muchas otras transitorias establecidas en la Constitución de 1999- es sustancial, no temporal, y por ello el constituyente del momento no debería haberse situado en la regulación de la transitoriedad, sino en el articulado ordinario de la Constitución. Pero, aspectos técnicos –por otra parte imponderables- aparte, lo cierto es que el contenido sustancial de la disposición transitoria no se agota con la aprobación de la Ley del Banco Central de Venezuela, sino que va más allá y, por su naturaleza sustantiva, afecta a la regulación legal que se haga, en cualquier momento, del Banco Central de Venezuela.

Como otros ejemplos, pocos entre varios, puede citarse la prohibición de los monopolios sin especificar que se trata de los privados, lo que es contradictorio con la posterior reserva al Estado de determinados sectores económicos, obviamente en régimen de monopolio –artículo 113- ; algunas erróneas concepciones de determinadas instituciones jurídicas, visibles cuanso se establece el refrendo del Vicepresidente Primero de la República para la mayoría de los actos del Presidente, que es a quien se atribuye directamente por el pueblo la función ejecutiva, trasladando una institución que tiene su lógica en la mayor parte de los sistemas parlamentarios, donde los Jefes de Estado no cuentan con poderes ejecutivos).

No parece que este elemento se haya tenido en cuenta en la redacción del proyecto de reforma constitucional. El hecho de que el proyecto se ocupe de importantes cambios en los artículos 318, 320 y 321, y omita la reforma de la disposición transitoria cuarta, numeral ocho, sólo puede deberse a tres razones: o bien no se ha considerado necesaria la reforma de la disposición transitoria –lo que, a todas luces, es improbable, por las evidentes implicaciones que tiene en los artículos sí previstos en la reforma-, o bien se entiende que la disposición transitoria ya no está

vigente, y se agotó con la aprobación de la Ley del Banco Central de Venezuela –lo que es un error de partida por, cabe insistir, el contenido sustantivo que incorpora la disposición transitoria-, o bien, quizás la opción más grave, simplemente ha sido un olvido.

Pero, sea por la razón que fuere, lo cierto es que este tipo de actuaciones van en detrimento de la coherencia constitucional, clara o intuitivamente captado por el electorado. Por lo tanto, ayudan poco a esclarecer una Constitución ya de por sí compleja –como corresponde a las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano, cuya complejidad es inmanente al propio concepto de constitución- y, por el contrario, incorporan elementos innecesarios de oscuridad constitucional. Incoherencias que, en definitiva, se convertirían en contradicciones, actuarán en contra de la claridad del texto constitucional y, lo que es más grave, dejarán en manos del intérprete constitucional el verdadero significado del texto.

En segundo lugar, cabe hacer una particular mención a los aspectos formales del proyecto. Muchas veces, y con razón, se critica la innecesaria proliferación de tecnicismos que colaboran en una redacción confusa y oscura de los textos legales, sólo apta cuanto menos para iniciados. Ese tipo de redacción es, desde luego, inapropiada siempre que exista la posibilidad de sustituir los preceptos legales por otros términos que adopten una estructura más comprensible y un contenido menos técnico. Defender la postura contraria es promover el mantenimiento de un Derecho concebido sólo por y para expertos, y recordar viejos tiempos en que determinadas personas seleccionadas eran las conocedoras del ordenamiento jurídico aplicable.

Ahora bien, lo cierto es que en muchos casos determinado nivel de complejidad técnica no sólo es apropiada, sino conveniente. Apropiada porque expresa exactamente lo que se quiere decir. Muchos conceptos no cuentan con el mismo significado en todos los ámbitos de las ciencias sociales, y lo que en Geografía, por ejemplo, tiene un cierto significado, no es tan cierto en Derecho. Las ciencias sociales no siempre utilizan un vocabulario de similar significado, y el lenguaje jurídico ajustado muchas veces es necesario para la claridad de la norma. Lo contrario no puede defenderse sin amparar, aunque sea indirectamente, la falta de evolución de las ciencias sociales; esto es, el mismo concepto de ciencia.

Este tipo de errores guarda relación directa con la efectividad de la norma, en este caso el precepto constitucional. El poder constituyente, por su propia naturaleza, no es un poder activado permanentemente, y con habitualidad la concreción de la norma constitucional al caso concreto se realiza por la vía de interpretación constitucional. La aplicación por el máximo intérprete de la Constitución de determinados criterios interpretativos puede convertir en inválida una norma mal redactada, escrita deficientemente o con incoherencias con el resto del texto constitucional. Por otra parte, los operadores jurídicos siempre contarán con mayores dificultades a la hora de aplicar

una norma confusa o pobremente redactada antes que otra clara, donde el mandato no admita interpretaciones diferentes.

La claridad y el uso de una redacción conveniente es un requisito *sine qua non* de la norma – necesario, pero no suficiente- para su efectividad. Lo contrario puede conducir a errores graves, en perjuicio de la aplicación real del precepto. Y, en este sentido, el proyecto de reforma constitucional juega con diferentes vocabularios reiterativos, redacciones poco jurídicas, mandatos ambiguos, confusión en los conceptos y, en general, falta de técnica básica que puede conllevar que la norma, una vez aprobada, no sea efectiva³⁵. De haber triunfado la reforma constitucional, en el texto consolidado no sería fácil descubrir las dos constituciones, la original y el agregado, no tanto por el contenido normativo como por la fórmula establecida en su redacción.

A lo dicho cabe añadir que el discurso oficial sobre la propuesta es ambiguo, y a veces contradictorio. Por una parte, el propio Presidente inicialmente reconoció que la propuesta de reforma no era perfecta, y que debía ser debatida por el pueblo para mejorarla en todos sus términos. Pero, por otra parte, varias autoridades, incluido el Presidente en las últimas semanas, afirmaron que la Asamblea sólo debía cambiar lo imprescindible en la propuesta de reforma. Por lo tanto, no se sabía cuándo, y en qué condiciones, las propuestas del pueblo podían ser incorporadas en el proyecto puesto que, una vez realizada la primera discusión, éste sólo podía ser debatido en el seno de la Asamblea. A lo que cabe añadir que la Asamblea está compuesta por diputados exclusivamente afines al gobierno, y que apoyan, con sus particularidades, el proceso de cambio. La oposición, cierto es que por sus errores³⁶, no cuenta con un solo escaño desde donde hacer valer la opinión del cerca del cuarenta por cien de los votantes que no apoyaron al proceso en las últimas elecciones. Lo que dificultó aún más, si cabe, la posibilidad de que la Asamblea Nacional contara con un papel protagonista, de debate transparente, discusión democrática y construcción del proceso, en su seno. Por el contrario, las condiciones estaban dadas para que nadie se atreviera a solicitar un cambio profundo de cualquier disposición propuesta por el Presidente en su proyecto de reforma, aunque hubiera razones claras para entender que el enunciado era manifiestamente mejorable.

³⁵ Algunas propuestas técnicas para enriquecer el proyecto pueden verse en ESPINOZA RAUSSEO, ALEXANDER, « Observaciones a la Constitución », en AA.VV., *Temas constitucionales. Planteamientos ante una reforma*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2007, pág. 73.

³⁶ La oposición decidió no presentarse en las elecciones legislativas de 2005, con el objetivo de deslegitimar el proceso electoral con la acusación de fraude. Fraude que fue negado por observadores nacionales e internacionales imparciales. El resultado fue negativo para unos y para otros : la oposición, aunque cuenta con un sector importante de apoyo, carece de representantes en la Asamblea Nacional.

d. Aspectos materiales del contenido de la reforma: lo que no fue, lo que fue y lo que pudo ser.

Estas cuestiones formales han podido tener su peso en la decisión del electorado, más intuitivo que explícito. Dicho esto, tampoco parece de recibo algunas posturas de una parte de la oposición, de los movimientos conservadores venezolanos, y de un importante sector de la opinión publicada nacional e internacional, que se rasgaron las vestiduras porque se utilizara una vía que permite decidir a los venezolanos sobre la modificación de su texto constitucional. Cabe recordar que las constituciones anteriores del país .lo que incluye a la Constitución de 1961, derogada por la Constitución bolivariana- se elaboró por medio de un cerrado pacto de elites, sin participación alguna de los ciudadanos, y que la propuesta presentada por el Presidente Chávez fue histórica por ser la primera vez que el pueblo venezolano tuvo la oportunidad de votar y decidir sobre una reforma constitucional.

Sobre el contenido de la reforma constitucional se vertieron ríos de tinta, aunque no todos parecen haber realizado una lectura cabal o independiente del texto, proponiendo una lectura fraudulenta y dictatorial del proyecto de reforma³⁷. Como ocurre en estos casos, se produjo una catarata de lugares comunes e incorrecciones que, a fuerza de ser repetidas, calaron en una buena parte de la opinión pública en la que la agresividad de los medios de comunicación buscaba acabar con cualquier postura de cuestionamiento hacia las verdades mediáticas. El eje central de la crítica, tanto a nivel interno como internacional, ha insistido en que, supuestamente, la reforma constitucional establecía la perpetuación en el poder del Presidente Chávez, por una parte, y por otra en que se abolía la propiedad privada. Una lectura rigurosa del documento dejan claro que ninguna de las dos afirmaciones es cierta.

La redacción propuesta para el artículo 230, contenida en la reforma, establecía que “el período presidencial es de siete años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”. Es decir, que, con independencia de que el periodo de siete años pueda parecer excesivo –y en constitucionalismo comparado no existen muchos casos similares-, lo cierto es que el proyecto no buscaba nombrar Presidente vitalicio a Hugo Chávez, a pesar de que así se ha

³⁷ Para BREWER-CARIAS, v. gr., el autoritarismo es la finalidad del proyecto de reforma constitucional. « En conclusión, se trata de un esquema de organización del Estado y del Poder que implica la eliminación completa de la democracia representativa de sufragio universal directo, universal y secreto, y su sustitución por una supuesta democracia directa, de elección indirecta, es decir, de supuesto ejercicio de la soberanía por el pueblo, y de elección indirecta de representantes incluida la jefatura del Estado ». BREWER-CARIAS, ALLAN R., « El autoritarismo establecido en fraude a la Constitución y a la democracia, y su formalización en Venezuela mediante la reforma constitucional », en AA.VV., *Temas constitucionales... cit.* pág. 73.

justificado incluso por alguna doctrina³⁸. Simplemente, de haber tenido éxito la propuesta, se adoptaba un criterio, el de la posibilidad de reelección, ajeno al sistema presidencialista de origen norteamericano, pero consustancial al parlamentarismo europeo: que el jefe del Ejecutivo puede ser elegido tantas veces como lo quiera la ciudadanía ejerciendo su derecho al libre sufragio. Sobran ejemplos en Europa para el caso.

Es cierto, se dice, que en los sistemas parlamentarios existe la posibilidad de que el parlamento censure al Ejecutivo y, por lo tanto, caiga el Gobierno. Pero también lo es, en primer lugar, que la moción de censura sólo se produce en momentos de particular inestabilidad política, o cuando las elecciones no han propiciado una mayoría suficiente de apoyo al Ejecutivo –aunque lo lógico sería, en ese caso, que no se pudiera formar gobierno más que que se le censure-. En los sistemas presidencialistas, como el venezolano, no está la prevista la censura al Presidente de la República (sí a los ministros), por su calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una misma persona; pero la Constitución venezolana fue la primera en el mundo en prever la revocación del mandato, mucho más democrática que la moción de censura, donde los ciudadanos pueden, de forma directa, decidir si el Presidente permanece o no en el poder ; referendo que se aplicó el 15 de agosto de 2004 en ese mismo país. Cuestión diferente es que, tras el mencionado referendo, Hugo Chávez manifestó públicamente en varias ocasiones que no optaría por un nuevo mandato una vez agotado el correspondiente al de 2007-2013³⁹ ; lo que entra en el carácter improvisado del proceso bolivariano, que forma parte de la realidad política y del pragmatismo del ambiente.

Por otro lado, es cierto que la propuesta cuestionaba la previsión anterior sobre la propiedad. La redacción propuesta para el artículo 115 de la Constitución de 1999, que sólo se refiere a la propiedad privada, ampliaba el reconocimiento a otras formas de propiedad pública, social, colectiva o mixta. Pero el proyecto mantenía la vigencia del derecho de propiedad privada, que era definida como aquella que “pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición y las limitaciones y restricciones que establece la ley (...) con fines de utilidad pública o de interés general”. Es decir, una redacción similar a la que podemos encontrar en

³⁸ Es el caso de ÁLVAREZ, que propugna la necesidad de una « restauración democrática » frente al actual sistema. Cfr. ÁLVAREZ, TULLIO, *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, págs. 177 y ss.

³⁹ Por ejemplo, en el discurso ofrecido desde el Palacio de Miraflores el 2 de febrero de 2005, con ocasión de la celebración de los seis años de su gobierno, donde afirmó que « vamos a ganar las elecciones de diciembre de 2006 (...) para entrar en otra etapa de seis años más hasta el 2014 o 2013, después tengo que entregar el Gobierno. Lo entregaré a un revolucionario. A lo mejor me voy entonces como Jefe de las reservas militares, por ejemplo. Algo haré. Algún trabajo me darán ». CHAVEZ FRIAS, *Selección de discursos del Presidente ... cit.* tomo VII, pág. 112.

la mayor parte de las constituciones europeas de posguerra. Se trata, por otro lado, de una regulación que poco tiene que ver con el socialismo clásico, puesto que el proyecto establece que la expropiación de bienes, además de producirse tras el pago de justa indemnización, únicamente podrá formalizarse mediante sentencia firme.

Tras la consideración de estos dos ejemplos, es fácil percatarse cómo una parte del debate ha estado basado en falsedades y falta de rigurosidad en el análisis. A lo que tampoco ha ayudado la falta de información y de debate público propiciados por el escaso tiempo habido, esto es, las *urgencias* gubernamentales en aprobar la reforma, a las que ya se ha hecho referencia. Pero, por otro lado, el hecho de que se haya incurrido en falta de rigor analítico no significa que la propuesta fuera la mejor que haya podido realizarse. Y, desde un sentido de avance progresista en un proceso de cambio, seguramente no lo es.

Para ser honestos, en el proyecto aparecen aspectos que mejoran sustancialmente las previsiones de la Constitución de 1999 ; pero también otras muchas que significan un evidente retroceso. A la explicación de la primera aseveración ya se ha hecho referencia con anterioridad: las condiciones con que nació el texto constitucional no eran lo suficientemente maduras y, seguramente, ni siquiera posibilitaban un cambio más profundo del que tuvo lugar. Por ello, la profundización en el proceso necesita del cambio constitucional. Ahora bien, ¿apuntaban realmente las modificaciones de la propuesta de reforma constitucional a un cambio adecuado en el proceso venezolano?

Es innegable, por ejemplo, que se querían mejorar claramente previsiones como la del artículo 21 del proyecto, que desarrollaba el principio de igualdad, la reducción de la mayoría de edad a los 16 años –una apuesta por la juventud- y la concesión a los extranjeros del derecho al voto, no sólo en las elecciones municipales, como en la actualidad, sino también en las regionales (artículo 64); el reforzamiento de los mecanismos de fiscalización de la financiación de los partidos y las campañas electorales (artículo 67); los derechos laborales, a la Seguridad Social o la reducción de jornada laboral a 36 horas semanales (arts. 87 y 90); el derecho de educación para todos (art. 103); o el fortalecimiento de la autonomía universitaria (artículo 109). También resultaba positiva la regulación de los principios de la política exterior del Estado, encaminados a la “no intervención en los asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales y el respeto a los derechos humanos y la solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la Humanidad” (artículo 152); así como la incorporación de una cláusula constitucional que permitiera la generación de mecanismos de integración latinoamericanos, incluida una Confederación (artículo 153).

No podían dejar de considerarse positivas previsiones como la del reforzamiento del control sobre el gasto público, con la creación de las contralorías estatales y municipales (artículos 163 y 176); los principios de funcionamiento del régimen económico y social, basado en criterios de intervención estatal “para garantizar el desarrollo armónico de la economía nacional” (artículo 299); la calificación como actividades reservadas al Estado de la explotación, transporte y almacenamiento de los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos (artículo 302); la prohibición de privatizar las empresas estatales que desarrollen actividades reservadas al Estado (artículo 303); y la defensa de la producción agroecológica, que garantice la soberanía alimentaria de Venezuela (artículo 305), prohibiendo el latifundio por ser contrario al interés social (artículo 307). Aunque algunas de estas situaciones ya estaban planteadas en la redacción vigente, seguramente en varias de estas modificaciones debieron depositarse las verdaderas inquietudes de los poderes económicos transnacionales, así como sus correas de transmisión políticas, gubernamentales y mediáticas.

Pero junto con todo esto, como ya se ha hecho mención, determinadas previsiones del proyecto eran innecesariamente complicadas y, en algunos casos, perjudiciales. Resulta incomprensible, por ejemplo, la regulación que se proponía de la estructura territorial del poder público, generando múltiples niveles de decisión (artículos 16 y 18), a los que antes se ha hecho referencia, que podían generar más ineficiencia en la gestión de la cosa pública y que, probablemente, encubrían una ausencia de reflexión sobre una reforma a fondo de un modelo nominal de Estado federal, que es materialmente inexistente. Si, como parece ser, el federalismo no es útil para un país como Venezuela, simplemente habría que plantearse la sustitución del modelo y la aplicación de otro diferente, más acorde con la realidad venezolana. Únicamente desde la experiencia concreta venezolana podría verse como positivo el vaciamiento competencial de los Estados, transfiriéndose competencias al Estado central o hacia los municipios y comunidades (artículos 156 y 164). Pero resultaba inadecuado que esa centralización acabara reforzando la concentración de poderes en manos del Presidente de la República, tal como establecía la propuesta (artículo 236). Tampoco parecía particularmente útil la creación de un Consejo Nacional de Gobierno, encargado de coordinar la acción entre el Gobierno nacional, los gobiernos estatales y los municipios y órganos del Poder Popular (artículo 185), puesto que ya el Consejo Federal de Gobierno, de funciones similares y eliminado en el proyecto, como se ha hecho referencia nunca se activó. Pese a que el Consejo de Estado tampoco fue nombrado nunca, el proyecto alteraba su composición y lo convertía simplemente en un órgano de consulta del Presidente con los demás Presidentes de los órganos del Poder Público Nacional (artículo 252).

Otro ejemplo de la poco acertada redacción de la reforma se encontraba en la generación de un nuevo poder público (junto al Nacional, Estatal o Municipal) que se denominaba Poder Popular (artículo 136), el cual apuntaba hacia la absurda idea de que éste sea un poder más del Estado, en lugar del fundamento del mismo y del conjunto de los poderes públicos. Tampoco era

muy lúcida la diferenciación entre diferentes tipos de propiedad (artículo 115), lo que volvía a conducirnos a la sospecha de una reforma constitucional precipitada y poco reflexionada. Son errores de concepto que, desde luego, merecían una reflexión más profunda.

Más peligroso era el retroceso que se experimentaba en el concepto de democracia participativa, verdadero sustento del proceso de cambio en Venezuela desde 1998. En ese sentido, el proyecto aumentaba sistemáticamente todos los porcentajes de firmas necesarios para promover un mecanismo de participación popular, en algunos casos haciéndolos impracticables pues se exigía, por ejemplo, la firma del treinta por ciento de los electores de la circunscripción para activar el referendo revocatorio de cargos públicos (artículo 72), el abrogatorio de leyes y decretos con valor de ley (art. 74) o la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 348).

Y aún más pernicioso si cabe parecía la constitucionalización de las “misiones”⁴⁰ (artículo 141). Las misiones son necesarias para evitar burocracias anquilosadas que obstaculizan la ejecución de políticas sociales que permiten mejorar las condiciones de vida de la población. Pero su carácter debe ser temporal, hasta que se produzca una reforma, ya inaplazable, de la Administración Pública. El reconocimiento de las “misiones” como formas estables de gestión suponía, en la práctica, la asunción implícita de la incapacidad del gobierno de llevar adelante una adecuada reforma del Estado y, por otro lado, se traducía en la consolidación de un mecanismo donde los sistemas de control presupuestario se debilitan, permitiendo por tanto la proliferación de la corrupción.

No resultaban además muy acertados los mecanismos de selección y elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (264), del Consejo Nacional Electoral (artículo 295), del Fiscal General, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo (artículo 279). En todos estos casos, aunque aparentemente se contemplaban mecanismos de participación social, las entidades que debían componer los respectivos Comités de Postulaciones eran elegidos por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, la misma que finalmente elige a dichos funcionarios. Y no parecía muy garantista establecer que dichos funcionarios pudieran ser removidos, en caso de faltas graves, por la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional (artículos 265, 279 y 296), sin que se determinara constitucionalmente qué se entendía por falta grave. El mecanismo podía dar lugar a una discrecionalidad por parte del Parlamento que no siempre sería positiva. Al respecto, se había desaprovechado la reforma para crear un verdadero Tribunal Constitucional, encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución por el resto de los poderes del Estado, y esas

⁴⁰ Programas sociales planteados después de las crisis y paros de 2002, y que buscaban la eficacia de forma paralela a la burocracia estatal. En términos de De Cabo, se trata de « grandes campañas destinadas a paliar las necesidades sociales urgentes ». DE CABO, ANTONIO, « Institucionalidad y extrainstitucionalidad en el desarrollo de la Constitución Bolivariana de 1999 ». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 13, 2005, pág. 77.

funciones continuarían en manos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a medio camino entre un sistema de control difuso y de control concentrado de la constitucionalidad.

Aunque era deseable una disminución de la autonomía de los Bancos Centrales, la reforma planteaba que el Banco Central de Venezuela sólo se ocupaba de la ejecución de la política monetaria y cambiaria, eliminándose los mecanismos anteriores de coordinación del Banco con el Ejecutivo Nacional para la determinación de dichas políticas, y se incorporaba un ámbito de decisión más directo del Ejecutivo, que alcanzaba a la administración de las reservas internacionales (artículo 321), sin abandonar como objetivos “evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios” (artículo 320). Modificación que no contaba con resultado positivo comprobable, y que obviaba que, con la Constitución de 1999, no se constitucionalizó una banca central independiente, sino autónoma y controlada democráticamente⁴¹.

Por último, la redacción propuesta para el artículo 338 eliminaba las limitaciones temporales para los estados de excepción (con la reforma “durarán mientras se mantengan las causas que los motivaron”) y modificaba los derechos fundamentales que no podían ser restringidos o suspendidos durante el periodo de excepción. Además de apartar del listado el derecho de la información, se sustituía la genérica mención aún vigente del derecho al debido proceso por la exclusiva prohibición de que fuera suspendido o restringido “el derecho a la defensa, a ser juzgado o juzgada por sus jueces naturales y a no ser condenado o condenada a penas que excedan los treinta años” (artículo 337), dejando fuera de la exclusión otros contenidos del derecho al debido proceso. Se trataba, en general, de un retroceso respecto a la protección de los derechos.

En definitiva, un hecho sustancial que no puede ser dejado de lado en este análisis es que, para muchos de los partidarios del proceso bolivariano, esta reforma constitucional no era necesaria, al menos en estos términos. Y ello por varias razones que hacen referencia a las condiciones materiales que rodearon la propuesta de reforma y el referendo constitucional.

En primer lugar, la propuesta podía haber avanzado aún mucho más en el diseño del nuevo Estado por la vía legal y reglamentaria sin necesidad, de momento, de cambiar el texto constitucional. El propio Presidente lo afirmó en varias ocasiones, e incluso una parte de la oposición, que estaba de acuerdo con algunas facetas de la reforma, conminó –una vez consiguieron el éxito del «no»- a que lo que ésta incorporaba de positivo fuera aplicado por el gobierno bolivariano. Para muchos electores, la propuesta de reforma podía ser una excusa más para seguir postergando la necesaria actuación de los poderes públicos

⁴¹ Al respecto, cfr. MARTINEZ DALMAU, RUBEN, "La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela". *Revista del Banco Central de Venezuela* vol. XVI, n° 1, enero-junio 2002, págs. 13-38.

En este sentido, para una gran cantidad de venezolanos el proceso bolivariano aún tiene muchas cuestiones que resolver de su gestión cotidiana del poder. Los problemas que acucian al país no son, desde luego, atípicos. Las últimas encuestas son claras: la inseguridad ciudadana, la inflación, el desempleo, la pobreza la corrupción y el peligro de una fractura definitiva en el pueblo son las cuestiones que preocupan a los venezolanos, y que deberían preocupar aún más a los poderes públicos antes que otras cuestiones quizás más pomposas, pero desde luego consideradas como secundarias por el pueblo venezolano y que, de hecho, motivaron la *sed de cambio* a finales de los noventa⁴². Una vez superados los tiempos que TORRES calificó *de convulsión*⁴³, los avances económicos y sociales deberían ser intrínsecamente visibles y notados por todos los sectores sociales del país.

En tercer lugar, los venezolanos tuvieron que enfrentarse ante conceptos nuevos que no conocían, que les resultaban confusos, o que directamente rechazaban. Aún no está bien definido qué se entiende por *socialismo del siglo XXI*—el término respecto al que giró la propuesta de reforma— y cuáles son sus aplicaciones políticas y económico-sociales concretas y en detalle tras la incorporación constitucional, y la discusión doctrinal sigue tan viva como dispersa⁴⁴. Por otro lado, predomina la creencia de que la generación del *socialismo* no puede hacerse por decreto, ni siquiera por reforma constitucional. Hace falta una conciencia social que soporte el proceso y lo asuma conscientemente. Parece claro que en una sociedad como la venezolana, formada durante decenios en el más puro individualismo, ese presupuesto no existe aún. Seguramente fue un error intentar incorporar el término en la reforma, más aún sin establecer realmente las bases para que el *socialismo* se hiciera efectivo.

En cuarto lugar, porque para afrontar una transformación social profunda en sentido socialista debe contarse con un Estado fuerte y que funcione adecuadamente, cosa que, como es obvio, no ocurre en Venezuela. El Estado sigue estando apartado de muchos procesos sociales que, a estas alturas del proceso, son indispensables, y simplemente no existe en los ámbitos marginados del país. Por lo tanto, era una propuesta que, incluso en su indefinición, difícilmente podría haberse llevado adelante con éxito.

⁴² Cfr. KELLY, JANET y PALMA, PEDRO, « El síndrome del deterioro económico y la búsqueda del cambio », en MCCOY, JENNIFER L. y MYERS, DAVID J. (comps.), *Venezuela: del pacto de Punto Fijo al chavismo*. El Nacional, Caracas, 2007, págs. 223 y ss.

⁴³ TORRES LOPEZ, JUAN, « La economía en tiempos de convulsión: luces y sombras », en TORRES LOPEZ, JUAN (coord.), *Venezuela, a contracorriente... cit.*

⁴⁴ Un ejemplo sobre la situación doctrinal puede verse en LOPEZ MAYA, MARGARITA (ed.), *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI*. Alfa, Caracas, 2007.

A lo que cabe añadir la excesiva complicación del proyecto –en realidad, dos proyectos–, que, como se ha afirmado, abarcaba cuestiones formales muchas de ellas sin trascendencia real en la construcción de un nuevo modelo de Estado. Si, como parece ser que se planteaba en un principio, la cuestión políticamente urgente era que, ante la necesidad de una dirección carismática del proceso, se autorizara constitucionalmente la posibilidad de que Hugo Chávez pudiera presentarse a la Presidencia de la República tantas veces como lo considerara oportuno, siempre que el pueblo venezolano libremente así lo decidiera, debería haberse planteado esa exclusiva cuestión que, como indican todas las encuestas electorales, contaba con un amplio apoyo popular. El hecho de que no se actuara así, y se revistiera la decisión en un complejo entramado de artículos, desde luego no benefició a los defensores del « sí ».

Y sobre todo, una vez tomada la decisión de llevar adelante un proceso de reforma, se entendía que debía ser para profundizar en los grandes principios de la Constitución de 1999: más democracia, más controles sobre el poder, mayor profundización de los derechos y las libertades, más control de las disfunciones del mercado y más medidas de generación de una nueva economía autónoma del *monocultivo* petrolero que, a pesar de ser el principal suministro de riqueza del país, también aparece, en términos de MONTERO, como *maná de la discordia*⁴⁵. Seguramente muchas de las propuestas incorporaban elementos en este sentido, pero lo cierto es que indudablemente, mucha gente no percibió que la reforma favoreciera, en general, estos ejes. La fuerza con que se elaboró la Constitución de 1999 planeó contra aquellos que propusieron su cambio, tanto la oposición, en ocasión del referendo constitucional de diciembre de 1999, como los bolivarianos, con la propuesta de reforma votada en diciembre de 2007.

III. CONCLUSIONES.

a. ¿Era necesaria la reforma constitucional ?

A estas alturas sigue siendo difícil realizar un balance objetivo que apueste o no por apoyar el proceso de reforma constitucional ; pero lo cierto es que la mayoría de la ciudadanía ha preferido no escudar la reforma, y que entre las personas que han votado en sentido negativo, o que se han abstenido, no cabe ninguna duda que hay muchas que siguen apoyando al gobierno bolivariano. Se han avanzado algunas de las razones que pudieron influir en esa decisión : por una parte, la propuesta era mejorable técnicamente y de fondo. Incorporaba elementos extremadamente

⁴⁵ MONTERO SOLER, ALBERTO, « Petróleo : el maná de la discordia », en TORRES, *Venezuela, a contracorriente...* cit. págs. 83 y ss.

complejos, e impropios de un cambio de avanzada. Y ya que era necesaria, para la victoria del « sí », la apropiación por el pueblo de la Constitución –como ocurrió con el texto de 1999-, debía haberse procurado la mayor claridad posible, sin que fuera en detrimento de la calidad jurídica. Esfuerzo que, claramente, no se realizó. En resumen, se trataba de un proyecto que no cumplía con las expectativas de profundización del cambio del modelo económico y social ; aparecían muchos conceptos que, al menos en la propuesta de reforma, no estaban suficientemente concretados ; no avanzó en las garantías de los derechos económicos y sociales, ni en los mecanismos concretos de transformación del modelo de producción. Por otra parte, el proyecto no sólo no profundizaba en la democracia participativa, sino que endurecía varias condiciones para su aplicación. Grave error, especialmente cuando la diferencia entre el proceso de cambio venezolano y otros procesos sociales ha sido justo ésa: la legitimidad que proporciona la participación. Y, por último, se pudo haber apelado, y no se hizo, al mecanismo adecuado para la realización de los cambios: la Asamblea Constituyente. Todo ello no significa, como se ha justificado, que se tratara de un proyecto totalitario, propio de una dictadura, ni contrario a los principios y valores de la democracia. Simplemente, era un proyecto de reforma inadecuado para el momento histórico en que se daba..

Una parte sustancial de los votantes de Chávez siguen pensando que en lugar de hacer política de grandes gestos hay que hacer política de grandes resultados sustentables. Es decir, conseguir que los grandes avances sociales y políticos que se han dado en Venezuela se consoliden y tengan un funcionamiento estable. Para ello urge llevar a cabo, sin prisa pero sin pausa, un gran proceso de reforma de las administraciones públicas, disminuyendo la alta rotación del personal al servicio de la función pública, que permita garantizar la eficiencia a la administración ; debe reforzarse el componente de pluralidad dentro del proceso político, y las divergencias en lo táctico y en las soluciones concretas deben entenderse como una riqueza y no como una debilidad ; es necesario reflexionar en detalle sobre qué Estado se desea como resultado final del proceso bolivariano y planificar que, en el momento políticamente adecuado, se realice una Asamblea Nacional Constituyente que establezca jurídicamente los fundamentos de ese nuevo modelo de Estado ya definido previamente ; y cabe priorizar la consolidación de una economía no dependiente del petróleo, cuestión esta que, si bien se ha intentado, no se ha conseguido precisamente por la inexistencia de una administración pública que asigne racional y planificadamente los recursos. Es ahora cuando se está en disposición de definir cuál va a ser el rumbo final del proceso de cambio político-social en Venezuela. De lo que en este momento se haga dependerá que mucha gente, dentro y fuera de Venezuela, se mantenga unida e identificada con el mismo o, por el contrario, que entienda que se ha tratado de una nueva oportunidad perdida.

Seguramente, por todo lo ya afirmado, era necesario incorporar modificaciones en el texto constitucional de 1999 : o bien la enmienda parcial, en relación con el mandato continuo del Presidente, o bien la revisión global –pospuesta, pero probablemente ya necesaria-, por medio de

una Asamblea Constituyente. Pero la decisión que se tomó, esto es, la reforma constitucional apresurada a través de dos propuestas confusas, no fue la más acertada. Era (y sigue siendo) necesaria una reforma constitucional, pero no la reforma constitucional que se votó en diciembre de 2007.

b. ¿Ganar o perder?: apuntando hacia el futuro.

La pregunta es, pues, cómo actuar en el futuro próximo. No hace falta insistir en que la manera más democrática de llevar adelante una reforma considerable de la Constitución es, como el propio texto constitucional indica, la Asamblea Nacional Constituyente. Por otro lado, es la única posible para la revisión total de la Constitución, tal y como sabiamente se prevé en sus disposiciones. Una vez más, las razones prácticas de por qué se desechó esta posibilidad escapan del análisis jurídico y de oportunidad. La convocatoria de esta asamblea constituyente hubiera sido no sólo el método más democrático para impulsar una reforma profunda de la Constitución, sino que probablemente el momento en que podría haberse planteado, tras la victoria incuestionable de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, hubiera sido el más oportuno.

De esta afirmación cabe inferir otra : la reforma constitucional impulsada por el Presidente, de haber triunfado, podría salvar algunos obstáculos a corto plazo, pero no podía alcanzar a disposiciones constitucionales fundamentales, aunque en la campaña de difusión de la propuesta el mensaje fue que constituía el avance definitivo en el proceso de cambio. Por esa razón, la profundización en el proceso de cambio requeriría, a medio plazo, una modificación más profunda de la Constitución de 1999, que afectaría a sus bases y a sus fundamentos, terreno vedado para las reformas y las enmiendas. Cabe pensar que esta modificación tendrá lugar en los próximos años, y para llevarla adelante con éxito deberá convocarse necesariamente a la soberanía del pueblo a través de la Asamblea Nacional Constituyente. La activación directa del poder constituyente a través de una asamblea constituyente es, por una u otra vía, el puerto de arribo de cualquier revisión constitucional completa que se proponga en el país.

Es cierto que, de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución de 1999, la reforma rechazada en referendo no puede presentarse de nuevo en un mismo periodo constitucional a la Asamblea Nacional. Esto limita la posibilidad del Presidente de presentar la misma propuesta. Pero, desde luego, no limita la posibilidad del pueblo de activar directamente su poder constituyente, de acuerdo con el artículo 348 de la Constitución. Por lo tanto, la posibilidad de avanzar en el camino de la modificación constitucional no sólo no está perdida, sino que puede desarrollarse en mejores condiciones que la reforma de 2007. Sólo el tiempo dirá si se ha podido aprender de los errores y

alcanzar un grado suficiente de maduración de ideas y acciones, más allá de las intenciones⁴⁶. De ser así, la *derrota estratégica* también lo fue para los bolivarianos: es esa derrota, de diciembre de 2007, la que capacitaría para avanzar hacia el fin de la *transición* y la renovación del pacto social de los venezolanos.

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ, TULIO, *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007.

BREWER-CARIAS, ALLAN R., *La Constitución y sus enmiendas*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991.

BREWER-CARIAS, ALLAN R., *Las constituciones de Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997.

BREWER-CARIAS, ALLAN R., «El autoritarismo establecido en fraude a la Constitución y a la democracia, y su formalización en Venezuela mediante la reforma constitucional», en AA.VV., *Temas constitucionales. Planteamientos ante una reforma*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2007.

CHAVEZ FRIAS, HUGO, *Selección de discursos del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*, tomo VII. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005.

CHAVEZ FRIAS, HUGO, *2008, año de la revisión, rectificación y reimpulso de la revolución bolivariana*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas, 2008.

⁴⁶ Intenciones que, por el momento, fueron declaradas por Hugo Chávez en el mensaje anual ante la Asamblea Nacional el 11 de enero de 2008. Cfr. CHAVEZ FRIAS, HUGO, *2008, año de la revisión, rectificación y reimpulso de la revolución bolivariana*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas, 2008.

CRIADO DE DIEGO, MARCOS, « Democracia y ejercicio de la soberanía en la Constitución venezolana de 1999 : participación y corresponsabilidad », en *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 14, 2006, págs. 125-142.

DE CABO, ANTONIO, « Institucionalidad y extrainstitucionalidad en el desarrollo de la Constitución Bolivariana de 1999 ». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 13, 2005, págs. 69-91.

DIETERICH, HEINZ, *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*. Corporación Venezolana de Guayana, Barquisimeto, 2005.

DIETERICH, HEINZ, « La trampa de las Asambleas Constituyentes en la Revolución Latinoamericana », en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42466>

EL TROUDI, HAIMAN, *El salto adelante. La nueva etapa de la revolución bolivariana*. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2005.

ESPINOZA RAUSSEO, ALEXANDER, « Observaciones a la Constitución », en AA.VV., *Temas constitucionales. Planteamientos ante una reforma*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2007.

JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL, *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2003.

KELLY, JANET y PALMA, PEDRO, « El síndrome del deterioro económico y la búsqueda del cambio », en MCCOY, JENNIFER L. y MYERS, DAVID J. (comps.), *Venezuela : del pacto de Punto Fijo al chavismo*. El Nacional, Caracas, 2007.

LANDER, LUIS E. y LOPEZ MAYA, MARGARITA, « Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela : geografía electoral de la polarización ». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 1, enero-abril 2005, págs. 43-58.

LEVINE, DANIEL H., « Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela », en CARRASQUERO, JOSE VICENTE ; MAINGON, THAIS ; y WELSCH, FRIEDRICH (eds.), *Venezuela en transición : elecciones y democracia 1998-2000*. Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (RedPol), Caracas, 2001.

LOPEZ MAYA, MARGARITA (ed.), *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI*. Alfa, Caracas, 2007.

MAINGON, THAIS ; PEREZ BARALT, CARMEN ; SONNTAG, HEINZ R., « Reconstitución del orden político : el proceso constituyente de 1999 », en CARRASQUERO, JOSE VICENTE ; MAINGON, THAIS ; y WELSCH, FRIEDRICH (eds.), *Venezuela en transición : elecciones y democracia 1998-2000*. Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (RedPol), Caracas, 2001.

MARTINEZ DALMAU, RUBEN, "La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela". *Revista del Banco Central de Venezuela* vol. XVI, n° 1, enero-junio 2002, págs. 13-38.

MARTINEZ DALMAU, RUBEN, "De Punto Fijo a la constituyente. Los bolivarianos, entre la acción y la reacción", en TORRES LOPEZ, JUAN (coord.), *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*. Icaria, Barcelona, 2006.

MEDINA, MEDOFILO, «El lugar histórico del proceso bolivariano en la historia contemporánea de Venezuela ». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n. 13, 2007, págs. 27-53.

MONTERO SOLER, ALBERTO, « Petróleo : el maná de la discordia », en TORRES LOPEZ, JUAN (coord.), *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*. Icaria, Barcelona, 2006. págs. 83 y ss.

NEGRI, ANTONIO, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Libertarias/Proudhufi, Madrid, 1994.

ROMERO, ANIBAL, *Militares y política exterior en la revolución bolivariana*, en <http://anibalromero.net/Militares.y.politica.exterior.pdf> (mayo 2008).

SAINT-UPERY, MARC, « El enigma bolivariano. Ocho preguntas y ocho respuestas sobre la Venezuela de Hugo Chávez ». *Archipiélago* n° 1, octubre-diciembre 2007, págs. 28-46.

VICIANO PASTOR, ROBERTO, « La columna vertebral de la revolución : el fenómeno participativo en la Venezuela bolivariana », en TORRES LOPEZ, JUAN, *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*. Icaria, Barcelona, 2006.

VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001 (edición venezolana de Vadell Hermanos, Caracas, 2001).

VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, «Venezuela en transición, América Latina en transición». *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n. 13, 2007, págs. 7-11.

VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, “El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Àgora-Revista de Ciencias Sociales* n. 13, 2007, págs. 55-68.

VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTINEZ DALMAU, RUBEN, « Un análisis sobre la propuesta de reforma constitucional de Venezuela en 2007 », en AA.VV., *Políticas económicas y sociales y desarrollo humano local en América Latina. El caso de Venezuela (Cuadernos de Trabajo n° 77)*. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Hegoa, 2007.

WILPERT, GREGORY (ed.), *Coup against Chávez in Venezuela. The best international reports of what really happened in april 2002*. Fundación Venezolana para la Justicia Global y Fundación por un Mundo Multipolar, Caracas, 2003.

ROBERTO VICIANO PASTOR y **RUBEN MARTINEZ DALMAU** son profesores de Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Fueron asesores de la Asamblea Nacional Constituyente venezolana (1999), y coautores de *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)* (Tirant, Valencia, 2001 ; edición venezolana de Vadell Hermanos, Caracas, 2001), entre otros varios trabajos. Son Presidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Fundación CEPS.