

CUADERNO

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE VENEZUELA COMO EXPRESIÓN DE ESPECÍFICAS TENSIONES LATINOAMERICANAS EN EL DEBATE Y LA PRÁCTICA DE LA GOBERNANZA.

ARTÍCULO DE ANÁLISIS

TRAYECTORIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE VENEZUELA

Descripción y análisis de los antecedentes, desarrollo, actores, estructura y significados de la Asamblea Constituyente venezolana para la teoría y la práctica de la Gobernanza

Elaborado en enero de 2008, por Ricardo Jimenez A., sociólogo investigador (por la Universidad de Chile), especializado en temáticas de migración, movimientos sociales, integración regional y pensamiento propio latinoamericano. Facilitador de la Dirección del Poder Popular de la Alcaldía Bolivariana de Páez. Estado Apure, Venezuela, durante el año 2006.

a. Resumen de la Ficha

Un análisis de los impactos e interacciones mutuas entre los procesos de Gobernanza y la Asamblea Constituyente de Venezuela, motivo central del cuaderno que desarrollamos, requiere previamente de la descripción y reflexión de ambos términos: la Gobernanza y la Constituyente, distinguiendo aquellos elementos particulares que la contextualizan y especifican de aquellos que comparte con procesos más amplios y universales. Distinción útil en la medida que, justamente, la tensión entre ambas dimensiones, universal y propia, se revela como uno de los factores relevantes que explican la dificultad persistente para construir una Gobernanza auténticamente democrática, es decir, útil a las mayorías, en la región. A ello, avanza esencialmente esta ficha.

b. La tensión originaria y subyacente

Nacida del desgarramiento de la “Gran Colombia” -el prototipo de proyecto federativo que Bolívar había planificado para Sudamérica, y que sólo logró transitoriamente con las actuales Colombia (Panamá), Venezuela y Ecuador- Venezuela muy pronto también dejó atrás la obstinada búsqueda de Bolívar de un modelo institucional (Gobernanza) que tuviera como eje, no la institucionalidad democrática consagrada como clásica en los países potencia del norte, sino una nueva institucionalidad, inédita en la medida que fuera fruto de las particulares condiciones del continente.¹

¹ Necesidad sintetizada en la sentencia de su maestro: “*La América Española es Original i ORIGINALES han de ser sus Instituciones i su gobierno i ORIGINALES sus medios de fundar uno i otro. O Inventamos o Erramos*”. Rodríguez, Simón. Sociedades americanas en 1828. En : Jimenez, Ricardo. *El largo parto de un pensamiento propio. Historicidad y generalización ahistórica en américa latina*. Editorial Comuna libre. Bolivia. 2008 (las inusuales ordenación de frases y uso de mayúsculas son textuales y propias del estilo de S. Rodríguez).

El objetivo de esta nueva y necesariamente inédita institucionalidad era lo que Bolívar, Sucre, Sáenz y otros llamaban la igualdad y la justicia;² la incorporación de la mayoría de la población, compuesta por innumerables sectores excluidos por una estructura social basada en una original mezcla de clase y etnia: negros, indígenas, mulatos, campesinos pobres, etc. Esencialmente, ello requería un Estado fuerte, “afirmativo”, que impusiera, al mismo tiempo, la defensa de estos sectores frente a los poderes fácticos de la aristocracia criolla que se beneficiaba de hecho de su exclusión, y también su “ciudadanización”, supuesta por la teoría democrática clásica, nacida en el norte europeo, pero muy lejos de ser una realidad en el continente.

Caído en el descrédito como “autoritario” y “antidemocrático” ese esfuerzo,³ se construyó una Gobernanza que cumplía en lo formal con los lineamientos de esa teoría democrática, y que mantuvo la exclusión de esos vastos sectores. Cuentas luchas y conflictos, que tuvieron a su base esta causal de fondo, fueron la lógica consecuencia. Inestabilidad permanente hasta 1848, guerra federal entre 1859 y 1863, etc. A los períodos en que se restablecía, re fundado, el orden formal democrático “clásico” se les denominó “repúblicas”. Tomando como la “primera” aquella de Bolívar. Venezuela, al separarse de la Gran Colombia en 1830, entra en la “Cuarta República”, la cual había de prolongarse, justamente, hasta el proceso Constituyente de 1999.

En el siglo XX, tras una aguda crisis que terminó con la caída de la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez en 1958, los nuevos partidos “modernos”, nacidos una década antes: COPEI (social cristiano centro derechista), URD (nacionalista liberal centroderechista) y Acción Democrática (social demócrata), y que recogían las aspiraciones de las viejas y nuevas clases y sectores sociales oligárquicos y excluidos, respectivamente, elaboran un nuevo sistema de Gobernanza (proceso integral, que incluye al gobierno, las instituciones y su relación e interacción con la sociedad civil), cuya estructura institucional fundamental es el llamado “Pacto de punto Fijo” (llamada así por la residencia donde se firmó el acuerdo).⁴

Con él se buscó por encima de toda otra consideración la estabilidad del orden democrático formal institucional, la “Gobernabilidad” (Habilidad de gobernar, énfasis en el orden y la estabilidad), a través de gobiernos consensuados por las tres fuerzas políticas, tanto en lo programático, como en el reparto de cargos de gobierno. Sobre la base de la nueva Constitución de 1961. En la práctica, significó la alternancia de hecho de estos partidos en el gobierno, mediante la vía electoral, hasta la crisis terminal del sistema a fines de la década de 1990. Por explícita intervención del poder fáctico norteamericano (ocurre en el contexto de la llamada “guerra fría”) se excluyó e incluso por períodos se ilegalizó al Partido Comunista y otras fuerzas menores, las cuales llegaron a la lucha armada contra este orden.

² Toda la primera generación de próceres de la independencia latinoamericana: Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Manuela Sáenz, Juana Azurduy, José de San Martín, Bernardo O’Higgins, José Artigas, y muchos otros, representaron el intento revolucionario de crear ordenes sociales con cuatro características esenciales: Unidad continental, independencia de todo poder fáctico extranjero, inclusión e igualdad social, y creación de ordenes políticos inéditos y propios. Derrotados todos ellos, este ideario y acción ha sido silenciado, tergiversado o negado posteriormente por las corrientes historiográficas hegemónicas y oficiales. *Ibidem*.

³ Desde Francisco de Paula Santander, presidente de colombiana en época de Bolívar, hasta Bartolomé Mitre, presidente de Argentina en la década de 1860’ y creador de la corriente historiográfica oficial argentina, incluyendo a Carlos Marx (*Bolívar y Aponte*. La nueva enciclopedia americana. Tomo III. Enero. 1858) y muchos otros, se ha tejido una “leyenda negra” sobre Bolívar y su proyecto (al igual que contra todos los demás próceres de esa primera generación) para acusarlo de autoritario, incluso monárquico, “agente inglés”, etc.; o bien para levantarlo como héroe, pero despojándolo de sus contenidos igualitarios y antimperialistas (es el llamado “bolivarianismo Godo”). Ver, entre otros: Galazo, Norberto. *Seamos libres y lo demás no importa nada. Vida de San Martín*. Ediciones Colihue. Argentina. 2000. Y Jiménez, Ricardo. *Op. Cit.*

⁴ Entre otros, Arráiz, Rafael. *Venezuela : 1830 a nuestros días*. Editorial Alfa. Venezuela. 2007.

Este andamiaje de Gobernanza, respondió a las condiciones de actualización del histórico déficit ciudadano, y permitió efectivamente la gobernabilidad (capacidad de gobernar con estabilidad y orden). Se adaptó primero a las políticas desarrollistas, que, con el crucial ingreso del petróleo, permitieron ciertos avances de infraestructura y emergencia de una clase media; y más tarde, a las políticas neoliberales, que desestructuraron y pauperizaron a amplios sectores de la población. Ambas políticas, a su turno, atravesaron (en diversas formas y grados) todos los países de la región.

El colosal ingreso petrolero generó una economía y cultura “rentista”, caracterizada por una clase política en proceso de corrupción, alta ingerencia de los poderes fácticos⁵ empresariales extranjeros y nacionales, y, en conjunción a la aguda concentración de la riqueza generada por las políticas neoliberales, una injusticia social estructural, donde por ejemplo, los Estados petroleros (Anzoátegui y Zulia, por ejemplo), de donde se extraía la inmensa riqueza, presentaban los más altos índices de pobreza, analfabetismo, carencia de médicos, etc.

Paradójicamente, esta “cuarta república” era considerada un loable modelo democrático, en medio de un continente con varios países con inestabilidad política o dictaduras militares, pero percibida con creciente descrédito y finalmente ira en el plano interno.

c. La crisis terminal

En febrero de 1989, una mezcla explosiva de crisis económica y agotamiento terminal de la legitimidad del sistema político, produjo un colosal estallido callejero, saqueos y violencia contra la clase política: el “Caracazo”.⁶ Hito visible de una crisis terminal, tanto de las políticas neoliberales, como de las instituciones surgidas del “puntofijismo”.

Cuatro años más tarde, jóvenes militares intentan deponer el gobierno, elegido democráticamente, pero en total descrédito como corrupto y anti popular. Frustrado el alzamiento, el país entero conoce a través de la televisión al carismático líder: Hugo Chávez, quien, en contraposición a la costumbre de las elites políticas, asume personalmente toda la responsabilidad y declara que mantiene sus objetivos de “refundación” del país, los que solo son frustrados “por ahora”.

El joven oficial venía desde hace años, anónimamente, estudiando sistemáticamente a Simón Bolívar (y otros luchadores y pensadores latinoamericanos, incluidos indígenas) y formando oficiales en la academia militar. Había agrupado, con persecución interna del ejército, un pequeño núcleo inicial de oficiales que con los años incorporó a civiles (venidos de corrientes de izquierda bolivariana) y llegó a ser el “Movimiento Bolivariano Revolucionario”, protagonista del malogrado alzamiento.

Aunque los rebeldes sufren dos años de prisión, el destituido oficial se transforma en un líder político de mayorías. Su movimiento y su ideario aparecen como una opción política viable, diferente y distinguible del gastado sistema: la “revolución bolivariana”.

⁵ Refiere a un poder (capacidad de imponer la voluntad a los demás) ilegítimo, en tanto no justificado legal o éticamente, que invade, de hecho, esferas de otros poderes legítimos. Para una precisión más fundamentada del concepto de “Poder Fáctico”, relevante en el orden internacional actual, véase: Garretón, M.A. *La sociedad en que vivi(re)mos*. LOM Ediciones. Chile. 2.000.

⁶ Estallido masivo de violencia en Caracas, capital de Venezuela (de ahí toma su nombre), el 27 de febrero de 1989. Reprimida por el plan militar “Avila”, del gobierno de Carlos Andrés Pérez, tuvo como resultado el asesinato de 3.000 personas por la represión. Mélechon, Jean Luc. *Lecciones de América Latina para la izquierda francesa*. En: Revista Pensamiento Propio. N° 1. Editorial Ayun. Chile. Enero de 2008. Pág. 144.

Claramente, se trata de la expresión de amplias mayorías excluidas y cansadas de un modelo de Gobernanza que refleja la originaria y permanente tensión latinoamericana: formalmente democrática (en el sentido clásico de la palabra), pero sin justicia (social, económica, política, ambiental y cultural). Chávez representa, justamente, “lo de afuera” del sistema, es un militar ajeno a la política. Conjuntamente, su ideario es lo “propio”: el Bolivarianismo, ajeno también a la tradicional ideología de la izquierda: marxista o socialdemócrata, ambas concepciones nacidas en Europa. Y no es causal que esa izquierda fuera tan sorprendida por su emergencia como lo fue la derecha oligárquica y tradicional, rechazándolo incluso inicialmente por “golpista” o “fascista”.

Liberados, Chávez y su movimiento utilizan la vía electoral, formando una amplia coalición con fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda, el “Polo Patriótico”, ganando las elecciones presidenciales en 1998, con el 56% de los votos y una abstención del 36,48%. El principal eje programático de su campaña fue la convocatoria a Asamblea Constituyente para refundar el país, abriendo el período de la “Quinta República”.

d. La Asamblea Constituyente

No existía un mecanismo pre fijado para avanzar a la constituyente y ello originó un intenso debate sobre la conveniencia de hacerla o las posibles formas de hacerlo (reforma constitucional, plebiscito, con o sin el Congreso, etc.).

Muy prontamente, el mismo día en que asumió el cargo de Presidente, 2 de febrero de 1999, emitió el Decreto Presidencial N° 3, convocando a referéndum consultivo popular para preguntar si se estaba o no de acuerdo con la realización de Asamblea Constituyente.

Los partidos tradicionales, sorprendidos y sin captar todavía la profundidad de la crisis del viejo sistema de Gobernanza (las encuestas mostraban alrededor de un 70% de apoyo a la medida, y cerca del 80% al Presidente), impugnaron la medida ante la Corte Suprema de Justicia. Aunque la impugnación fue rechazada, esto vino a profundizar aún más el descrédito de estos actores políticos que fueron percibidos como enemigos del ejercicio de la soberanía popular.

En medio de un nuevo intenso debate, esta vez sobre las formas y mecanismos para implementar la constituyente, el presidente elaboró unas bases para ello (publicadas en la Gaceta Oficial el 25 de marzo de 1990), y avanzó a la consulta popular. En ella se hicieron dos preguntas: si había o no acuerdo en convocar la constituyente, y si se estaba o no de acuerdo con las bases propuestas para ello.

La redacción de la primera de las preguntas es del todo reveladora de la búsqueda de un nuevo modelo institucional de regulación para el país, una nueva Gobernanza: *“Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo Ordenamiento Jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa? Sí o No”*.

Los términos “social y participativa”, agregados a “democracia” muestran por oposición implícita que se contaba hasta entonces con una democracia formal pero excluyente de amplias mayorías. Del mismo modo, era reveladora la denominación asumida por los partidos políticos tradicionales para la campaña por el No: “Venezuela civil”. En ella se buscaba la identificación de la sociedad civil para enfrentarla al Estado, ahora, por primera vez en décadas, en otras manos, sin entender que, justamente, Chávez era la expresión de esa sociedad civil excluida. Así lo demostraron los resultados de la

consulta realizada el 25 de abril de 1999, con un triunfo del Sí del 90% de los votos, con un 60,9% de abstención.

Con esta plena legitimidad, el proceso para elegir a los assembleístas, sobre las bases aprobadas en la consulta, fue una explosión mayor aún de debate y participación. Liberando todas las fuerzas de participación excluidas en el anterior sistema.

Ciudadanizando (desarrollando los conocimientos y destrezas necesarios para ejercer la ciudadanía), muy rápidamente, sobre la marcha, en la práctica del ejercicio electoral, a inmensos sectores, el “Polo Patriótico” del presidente Chávez, operó con un mecanismo interno muy participativo y abierto (conocido popularmente como “kinos” o “llaves”), a través de la recolección de un número de firmas para ser candidato a constituyente. Ello permitió que innumerables ciudadanos independientes, de los más variados estratos sociales, profesionales y políticos, así como todas las formas de asociaciones y gremios, debatieran, realizaran consultas y construyeran consensos sobre las formas de regulación y los objetivos del orden social y político nacional. Postularon 1167 ciudadanos para los 128 cupos constituyentes.

Como nunca antes, se abrieron los cauces de participación y reflexión a amplios sectores, los cuales percibieron de manera concreta la realidad de los cambios propuestos. Ello redundó en el acrecentamiento de la tendencia de apoyo al Presidente, como lo reveló el resultado de las elecciones de constituyentes, realizadas el 25 de julio de 1999, y en las cuales el Polo Patriótico obtuvo 100 de los 128 constituyentes. Más aún, casi la totalidad de los 28 constituyentes restantes se mostraba también de acuerdo con el profundo proceso de cambios. Apenas hubo cuatro (4) constituyentes explícitamente opuestos al mismo proceso de refundación.

El 15 de agosto de 1999 se instaló la Asamblea Constituyente, teniendo como principal misión elaborar una nueva Constitución que sirviera de base a una profunda y radical reforma de la Gobernanza. La cual fue aprobada en nuevo acto de consulta popular en diciembre de ese mismo año.

El resultado fue un andamiaje jurídico sobre el cual se ha venido desarrollando desde entonces un colosal proceso de reformas en todos los planos de la vida nacional. Su núcleo programático esencial es antioligárquico, antiimperialista, de modernización y redistribución de la riqueza (Ver Ficha N° 3, sobre Constitución venezolana, en este mismo cuaderno).

A través de innumerables medidas e iniciativas, se ha buscado continuar ampliando la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos (campesinos, pobres urbanos, pueblos indígenas, mujeres, etc.).

El proceso ha encontrado también formidables obstáculos, tales como la endémica cultura “rentista” y de “corrupción”, el burocratismo excluyente de los sectores y funcionarios públicos, entre otros, que se han enquistado en el interior de las fuerzas “chavistas” y han conspirado solapadamente contra el proceso. Se suman a ello, las propuestas ideológicas ligadas a pensamientos tradicionales de la izquierda, tales como el “Partido Único Chavista”, que generan desconcierto, incertidumbre o descontento, en fuerzas que apoyan el proceso de cambios pero ven estas propuestas como supervivencias de un modelo de Gobernanza “revolucionaria” (al estilo soviético) ya fracasado y en descrédito, además de ajeno a la propia realidad del continente. Mucho de ello está presente en la reciente derrota plebiscitaria por estrecho margen de la propuesta de reforma constitucional del Presidente, debida al abstencionismo de buena parte del voto “chavista”.

Se trata de los principales debates que cruzaron la Asamblea Constituyente y que se extienden aún hoy, casi diez años después, mostrando el carácter de transformación histórica, de época, de los mismos. La ampliación de la democracia, buscando salir de la agotada y en descrédito concepción democrática representativa, de énfasis formal electoral, a una protagónica y participativa, lo cual requiere, en un círculo virtuoso, superar las condicionantes históricas de injusticia social que negaron el desarrollo de las capacidades y conocimientos necesarios para la formación de una auténtica y extendida ciudadanía. Llevando al otro gran debate asociado, el de la inclusión y reconocimiento de igualdad a vastos sectores históricamente excluidos, tales como la mujer y los pueblos indígenas, por ejemplo (ambos con un inédito reconocimiento constitucional).

También fue decisivo el debate sobre la soberanía nacional, tanto ideológica cultural (fuerte presencia del pensamiento de Bolívar), como política (prohibición plena de bases militares extranjeras, por ejemplo), y económica (recuperación de la soberanía sobre los principales recursos naturales, especialmente energéticos, prohibición de patentes sobre la biodiversidad, especialmente en territorios indígenas).

Y, finalmente, y no por casualidad de manera transversal, la presencia del debate sobre autoritarismo y democracia, que se alimenta de todas las condicionantes históricas antes comentadas y que mostró su acuciante vigencia en el seno de la Asamblea Constituyente.

Institucionalmente, los cambios emanados a partir del proceso constituyente son innumerables, profundos y extendidos; de ahí que su desafío sea más bien de ejercicio real práctico de su aplicación. Baste mostrar como ejemplo el caso de la participación ciudadana, donde el país muestra, tras los cambios constituyentes, la más avanzada institucionalidad en entregar a la ciudadanía instrumentos de autonomía, participación, fiscalización, dirección y decisión.⁷

e. La tensión entre la función de liderazgo y la participación protagónica de la sociedad civil

El proceso constituyente venezolano muestra una paradoja sorprendente. Mientras es un caso notable de búsqueda de participación ciudadana y de ciudadanización (desarrollo de conocimientos y destrezas para ejercer la ciudadanía), amplio y extendido, que ha generado un orden jurídico de avanzada universal en este tema (ver ficha N° 3, sobre Constitución venezolana, en este mismo cuaderno), es simultáneamente un proceso marcado por la influencia crucial, decisiva de una sola persona: el presidente Hugo Chávez.

Y en esta paradoja se juega buena parte de la tensión dramática entre democracia (clásicamente entendida) y justicia social.

Ciertamente, Chávez es la expresión de una necesidad, encarna una función: la del liderazgo. Necesidad y función que se muestra insoslayable y permanente en América Latina. En parte, por razones estructurales, la intensa, extendida y creciente diversidad

⁷ Entre otros, ver: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)*. República Bolivariana de Venezuela. 1.999. Arts. Ns 5, 6, 28, 51, 62, 66, 70, 132, 141, 143, 168, 178, 184 y 299. También sus Leyes Orgánicas: de la Administración Pública (arts. N°s 1, 135 y 138), de Planificación (arts. N°s 14, 58 y 59), de Participación (arts. N°s 2, 15 y 17), del Poder Ciudadano (artículos 26, 32 y 55), y de los Consejos Locales de Planificación Pública (arts. N°s 5, 8 y 24). Citados en: Jimenez, Ricardo & Huatay, Carolina. *Algo está cambiando. Globalización, ciudadanía y migración en las asociaciones de peruanos en Chile*. OCIM – Proandes – Consulado de Perú. Chile. Diciembre de 2005. Pág. 78.

interna de las sociedades latinoamericanas (étnica, de clase, socio profesional, urbano rural, generacional, de identidad, etc.), la “multitud” como la llaman algunos investigadores. El liderazgo es el eje visible y articulador de esa diversidad, para hacerla operante en la práctica, en torno a un programa e ideario que el liderazgo encarna.

En parte también -y aquí se expresa la tensión dramática- la paradoja obedece a que el liderazgo es una necesidad para avanzar a la construcción de una nueva Gobernanza, justa, incluyente, a pesar y, justamente, “supliendo” el déficit ciudadano. Se trata de hecho de la necesidad de amplios sectores de un urgente proceso de inclusión, de justicia, pero para el cual no cuentan con una ciudadanía desarrollada, histórica, largamente formada, que les de los conocimientos y destrezas necesarias para hacer ejercicio real, pleno de la participación protagónica que les entrega la institucionalidad por ejemplo (ver Ficha N°1, sobre Déficit ciudadano, en este mismo cuaderno).

En el cruce entre la urgencia de grandes mayorías de acceder a niveles superiores de calidad de vida, de justicia social, y de la carencia todavía de desarrollo de sus propias capacidades y conocimientos ciudadanos para protagonizar plenamente este cambio, buena parte de la sociedad civil, de hecho, “deposita su confianza” en el liderazgo para conducir y esclarecer el tránsito por las transformaciones.

De ahí proviene la doble insistencia de Chávez, tanto en la re elección indefinida, para continuar cumpliendo todavía la función articuladora y supletoria del déficit ciudadano (los altos índices de abstención en todos los eventos electorales, por ejemplo), como en impulsar a toda marcha la ciudadanización de las mayorías, por medio de la multiplicación por tres de las matrículas escolares y universitaria (ocupando incluso toda infraestructura pública), eliminando técnicamente el analfabetismo (según certificación de las naciones Unidas), elevando la calidad de vida por medio de una intensa redistribución (misiones barrio adentro en salud, mercaL en alimentos, por ejemplo), y, más directamente, a través de la implementación de la avanzada legislación participativa (Constitución venezolana).

En el desarrollo de estas dinámicas, cuyos debates atravesaron emblemáticamente la Asamblea Constituyente venezolana de 1999, se juega el éxito de este intento por construir una nueva Gobernanza que supere la tensión dramática en América Latina, entre justicia y democracia, déficit ciudadano y liderazgo.

f. Palabras Clave

- Tema

Conflicto
Crisis de la democracia
Debate público
Democracia participativa
Democracia y cambio social
Espacio público de deliberación
Estado y sociedad civil
Exclusión social
Reforma del Estado