

Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias

Colombia, Ecuador y Venezuela

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ILDIS 


plural
EDITORES

Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS)
Pasaje Pascoe N° 3, Av. 6 de agosto, entre Pinilla y Gozávez
Telfs.: 0591-2-2431083-2430259 • Fax: 0591-2-2431227
E-mail: ildis@fes-bol.org
La Paz - Bolivia

© Para esta edición: FES-ILDIS, Plural editores, 2005
D.L.: 4 -1 - 361 - 05
ISBN: 99905 - 63 - 35 - 7

Producción:
Plural editores
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia
E-mail: plural@accelerate.com
www.editorialplural.com

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	7
La experiencia de Colombia (1991)	11
Introducción	13
Instituciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente	21
Criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente	29
Criterios utilizados para la decisión de los temas de la agenda de la Asamblea Constituyente	33
Criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos	37
Relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Constituyente	41
La experiencia del Ecuador (1997-1998)	47
Introducción	49
Instituciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente	51

Criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente	59
Criterios utilizados para la decisión de los temas de la agenda de la Asamblea Constituyente	69
Criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos	77
Relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Constituyente	85
La experiencia de Venezuela (1999-2000)	97
Introducción	99
Identificación y participación de las organizaciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Nacional Constituyente	105
Criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente	115
Criterios utilizados para la decisión de los temas de la Asamblea Constituyente	123
Criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos	133
Relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente	139

Presentación

En la década de los años noventa Bolivia encaró una serie de reformas políticas y realizó, asimismo, la reforma de su Constitución Política del Estado. Empero, todas esas reformas son vistas por el ciudadano como insuficientes. No por nada el inicio del siglo XXI estuvo acompañado por grandes rebeliones sociales. En abril y septiembre de 2000 la población del valle y del occidente boliviano salió a las calles; lo hizo en protesta por las limitaciones de una democracia que durante dos décadas fue cayendo poco a poco en una lógica prebendal y patrimonial de manejo del poder fundada en la denominada democracia pactada que, si bien ayudó a superar problemas de gobernabilidad durante este período, condujo a un extremo el manejo clientelar del Estado.

En las elecciones del año 2000 hizo crisis el sistema de partidos en el cual se basó esta etapa de democracia. Se debilitaron y/o hundieron muchos partidos tradicionales y neopopulistas. Se cayó la base de la democracia de coaliciones. En ellas emergió un gobierno con una clara mayoría parlamentaria, pero con escasa capacidad de administrar el Estado y con poca

legitimidad para dominar la política. Ineficiencia y falta de legitimidad se apoyaron mutuamente para debilitar en extremo al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esos elementos daban cuenta de un fenómeno: desde el año 2000 la crisis del Estado y del sistema político venían *in crescendo*. En el marco de esa crisis comenzaron a explotar problemas regionales que estaban latentes hacía mucho tiempo y que ponían en entredicho a un modelo de Estado centralista que no proporcionó las soluciones que esperaba el país.

El ambiente de la crisis estatal dio lugar a la existencia de dos visiones encontradas en el país. Unos que se acercan a la democracia de la representación y otros que prefieren las democracias directas; unos que admiten la economía de mercado y otros que se inclinan por el retorno del Estado empresario. Bajo esta situación de división de visiones en el país, queda claro que Bolivia requiere un nuevo contrato social para redefinir su futuro. No hay duda de que una Asamblea Constituyente es un buen espacio para establecer dicho contrato. Pero como el nuestro no es el primer país en llevar adelante un proceso semejante, la FES-ILDIS ha creído necesario rescatar la experiencia de otras naciones latinoamericanas que han tenido Constituyentes.

Este texto presenta al lector las experiencias de Venezuela, Ecuador y Colombia. En cada caso se indaga sobre cinco cuestiones que son de importancia con miras al proceso boliviano. 1) Cuáles han sido las instituciones responsables de la convocatoria y de la organización de la Asamblea Constituyente. 2) Cuáles los criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente. 3) Cuáles los criterios utilizados para decidir los temas de la agenda de la Asamblea Constituyente. 4) Cuáles los criterios y decisiones tomados para garantizar la presencia de actores sociales excluidos, como es el caso de las mujeres e indígenas. 5) Cuál la relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en sus Asambleas Constituyentes.

La petición expresa a los autores ha sido entregar un texto

didáctico para que resulte de utilidad a la población boliviana, que se adentrará próximamente en un proceso constituyente. Pero son ustedes, amigos y amigas lectores, quienes, en última instancia, decidirán si ello ha sucedido.

La FES-ILDIS agradece a los autores por el esfuerzo desplegado y desea que el lector los premie con su lectura.

La Paz, febrero de 2005

Yesko Quiroga
Director FES-ILDIS

Néstor Raúl Correa Henao

La experiencia de Colombia (1991)

Introducción

El objetivo de este escrito es dar cuenta de la experiencia vivida en Colombia a raíz de la Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de que sirva de criterio de comparación y consideración por parte del proceso constituyente que se piensa adelantar en Bolivia.

La importancia de estudiar experiencias de derecho comparado reside en el hecho de contar con un marco teórico que permita la posibilidad de evitar los errores y de capitalizar los aciertos que se han presentado en los procesos constituyentes.

Para entender la experiencia de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia es necesario antes ubicar el tema dentro de la historia reciente del país, lo que implica estudiar brevemente los antecedentes de dicho proceso, como se procede a continuación.

Los antecedentes políticos recientes de la Constitución de 1991 pueden focalizarse en: (i) los distintos factores generadores de violencia en Colombia; (ii) la falta de participación ciudadana en las instituciones constitucionales; (iii) los antiguos vicios de distintos órganos del Estado; y (iv) los procesos de paz.

(i) Cuatro fueron los factores generadores de violencia más significativos; a saber:

Primero, la violencia social y económica. Colombia es uno de los países con mayores índices de concentración del ingreso, de suerte que había –y hay– una gran inequidad social. La mayoría de la población se encuentra en condiciones de pobreza, exclusión y marginación, como lo muestran las siguientes cifras:

- *Pobreza.* El 2% de la población posee más del 90% de la riqueza nacional. El 45% de los colombianos vivía por debajo de los niveles de pobreza, que en una población de 40 millones de habitantes arrojaba 18 millones de pobres¹. En 1992, el Banco Mundial afirmó que el 19% de la población vivía en situación de pobreza absoluta².
- *Concentración de la riqueza.* Según Julio Nieto Bernal: “Sarmiento, el más grande constructor y banquero de Colombia, figura con una fortuna de 2.600 millones de dólares; Carlos Ardila, líder en gaseosas y nuevo cervecero, se acerca a los 2.100 millones de dólares; y Julio Mario Santo Domingo tendría 1.900 millones de dólares”.³ Estos tres son los más grandes grupos económicos, al lado del denominado Sindicato Antioqueño. Después hay un puñado de grupos intermedios. También hay fortunas derivadas del narcotráfico.
- *Concentración de la propiedad industrial.* Según la doctrina colombiana de la época, si se toma como indicador de interdependencia oligopolística o concentración económica –la que se da a nivel de empresas, no de plantas de producción– (la clasificación de Bain), en 1984 el 20,57% de la industria colombiana de bienes de consumo correspondía a la categoría de alta concentración, es decir, el 1% del total de la industria controlaba el 75% del total de la producción.

producto es suministrado por las cuatro firmas más importantes) y un 25,98 adicional a la de oligopolio moderado concentrado (del 50% al 75% del producto es suministrado por las cuatro firmas más importantes). En la industria de bienes intermedios, esos porcentajes eran del 38,97% y del 39,03%, respectivamente, y en la de bienes de capital, del 8,94% y del 76,17%... Para la industria, como un todo, ese grado de concentración ha venido aumentando en los últimos años: "en el lapso 1968-1984 se nota un aumento apreciable en el grado de concentración. Mientras en 1968 el 42% de la producción fue realizado por industrias mediana y altamente concentradas, y para 1984 esta participación alcanzó un 59,8%".⁴

- *Concentración de la propiedad accionaria.* Si se mira desde el ángulo de la propiedad accionaria, la doctrina nacional afirmaba a la sazón que la concentración, también creciente en los últimos años, se refleja en el hecho de que, según un estudio realizado por la Comisión Nacional de Valores, en 1987 el 0,2% de los accionistas poseían el 81% de las acciones (en 1981 la Bolsa de Bogotá había encontrado que el 0,6% de los accionistas tenían la propiedad del 80,5% de las acciones), cifras que sería preciso ajustar hacia un mayor índice de concentración, puesto que se basan en datos sobre inversionistas individualmente considerados y no tienen en cuenta el 'entrecruzamiento' accionario de la propiedad industrial que engendra los grupos y conglomerados económicos⁵. Otros autores señalaban que "en las empresas industriales, el 98% del total de los accionistas de las 103 sociedades abiertas inscritas en la Bolsa de Valores de Bogotá posee apenas el 23% de las acciones, en tanto que el 0,38% del conjunto de los accionistas es dueño del 56,6%. Es la ausencia completa de la democratización del capital. El inconmensurable poder de

4 Gabriel Misas. *Estructura de mercado y conducta de las empresas*, Mimeógrafo, Bogotá, enero de 1989, p. 57.

5 César Vallejo Mejía. *Democratización de la economía colombiana*. Seminario sobre la intervención del Estado en la economía. Comisión Presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano, presidida por Alberto Hernández Mora, PNUD, Bogotá, 1990, pp. 27-32.

esas fuerzas particulares constituye un obstáculo para la vigencia de las libertades, de la democracia y, por ende, del Estado de derecho”⁶.

- *Concentración de la propiedad rural.* De acuerdo con un informe de CEGA, “en 1984 el 62,4% de los propietarios de predios rurales tenía apenas el 5,1% de la superficie bajo régimen de propiedad; en el otro extremo, sólo el 1,6% de los propietarios disponía del 40% de la tierra. Frente a lo que había en 1960, el cambio no alcanza a ser importante: al 66,7% de los propietarios correspondía el 6% de la tierra, mientras que al 1,4% pertenecía el 45,8%. Medida en términos del Índice de Lorentz, la desigualdad distributiva de la propiedad rural pasó del 83,25% en 1960 a 82,25% en 1984; Colombia tiene así una de las estructuras agrarias con más alta concentración de la propiedad entre los países de América Latina, y además una de las que presenta menos cambios en las últimas décadas”.⁷ Por su parte, la doctrina añadía que “el 73% de los propietarios tiene sólo el 7,1% del área laborable, mientras que el 6,9% es dueño del resto. A estas horas de la Reforma Agraria, hay 1'000.000 de familias campesinas que carecen de una parcela”.⁸

Desde luego, la sola pobreza no explica ni justifica la violencia. Pero ella, sin duda, no sólo es una forma de agresión, sino que es también un factor que contribuye, como reacción, a generar condiciones de violencia.

Segundo, la violencia derivada del conflicto armado interno. Los grupos guerrilleros de izquierda aumentaron su influencia en

6 Gerardo Molina. *Adopción de medidas económicas y sociales indispensables para el restablecimiento de la normalidad.* Seminario I sobre la intervención del Estado en la economía. Tomo III, Comisión Presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano, presidida por Alberto Hernández Mora, PNUD, Bogotá, 1990, p. 203.

7 CEGA. *Hacia una política de tierras, Coyuntura Agropecuaria*, Suplemento Especial, N° 1, Bogotá, pp. 9-11.

8 Molina, *op. cit.*, p. 202.

muchos municipios del país y dieron lugar al abandono de las fincas, con la consecuente generación de pobreza en las regiones, al tiempo que se financiaban con el narcotráfico y recurrían a métodos terroristas, en especial el secuestro y el asalto a municipios. El incremento de la presencia guerrillera, a su vez, provocó la reacción de los terratenientes mediante la conformación de grupos paramilitares, denominados de "autodefensa", tolerados implícita o expresamente por el Estado; estos grupos, igual que su adversario, se financiaban con los recursos provenientes del narcotráfico y también recurrían a métodos terroristas, particularmente el genocidio,⁹ la muerte con motosierra, el desplazamiento forzado y las muertes selectivas.

Tercero, la violencia del narcotráfico. Los carteles del narcotráfico, en especial el de Medellín, y en menor grado el de Cali, incurrieron en terrorismo, magnicidios, masacres, corrupción administrativa y desplazamiento forzado.

Cuarto, la violencia estatal. El Estado generaba violencia mediante el incumplimiento de sus fines básicos, como, por ejemplo, la no atención de la demanda representada en las necesidades insatisfechas de la población, según se anotó, y la ausencia de una verdadera administración de justicia. Estas falencias, que no eran ni son nuevas en el país, fueron reforzadas en la década de los ochenta con el aumento en la violación de los derechos humanos, como respuesta tanto a las diversas formas de protesta ciudadana, así como a la persistencia de los grupos guerrilleros en la perturbación del orden público. Hay que recordar, además, que en Colombia el estado de sitio era la forma ordinaria de gobierno¹⁰ y no

9 Los paramilitares asesinaron a cerca de 3.000 integrantes de un grupo de izquierda denominado la Unión Patriótica, con lo cual lo extinguieron, y por estos homicidios no hay ninguna persona condenada ni detenida.

10 Entre las décadas de los cincuenta y ochenta el país vivió más de 30 años en estado de sitio, o sea, en un régimen de excepción constitucional.

una alternativa extraordinaria frente a la alteración del orden público.

(ii) Además de esta situación de violencia, las instituciones políticas carecían de mecanismos de participación ciudadana. El denominado Frente Nacional¹¹, que cumplió un importante papel en el fin de la violencia política entre los partidos tradicionales, se convirtió en un mecanismo que impedía la participación de otras corrientes políticas en la vida institucional, con el consecuente fortalecimiento del llamado clientelismo en el manejo del Estado. No es casual que el fin de la violencia política en el Frente Nacional haya coincidido con el nacimiento de los grupos guerrilleros. Nadie que no fuese liberal o conservador podía participar en política.

(iii) Adicionalmente, desde el punto de vista institucional, había un desgaste o ineficacia en algunas agencias estatales. En particular, se destacan los vicios del Congreso para la época, como el turismo parlamentario, los auxilios o donaciones que recibían del erario, la delegación en el gobierno de su función legislativa mediante el otorgamiento de las facultades extraordinarias, la laxitud en el manejo de las incompatibilidades e inhabilidades y, en general, el clientelismo. Igualmente contribuyó al proceso la inoperante administración de justicia que se vio reflejada en altos índices de impunidad y en su creciente morosidad.

(iv) Por último, a finales de los años ochenta se realizaron diálogos con la guerrilla, que daban inicio a procesos de paz. Para la época de la Constituyente se vivía un clima de expectativa ante la reincorporación del grupo guerrillero denominado M-19 a la vida institucional.

11 El Frente Nacional fue el pacto entre los dos partidos políticos tradicionales de Colombia: el Partido Liberal y el Partido Conservador, para repartirse el poder entre ellos dos durante 24 años, desde finales de los años cincuenta, con exclusión de todo otro grupo o movimiento político, como medio para acabar la guerra bipartidista.

La conjugación de estos factores, algunos de ellos relacionados entre sí, creó un clima político que hizo propicio intentar una redefinición de las instituciones políticas mediante la reforma de la Constitución a través de una Asamblea Nacional Constituyente.

La esperanza nacional se afincó entonces en la convocatoria de una Asamblea Constituyente que propiciase la paz, la relegitimación del Estado y la participación democrática.

Esos son, pues, los antecedentes de la experiencia colombiana respecto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

El plan de trabajo de este escrito es el siguiente: primero se explicará cuáles fueron las instituciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente; segundo, se indicará qué criterios fueron utilizados para la elección de los representantes a la Asamblea Constituyente; tercero, se señalará los criterios utilizados para la decisión de los temas de la agenda de dicha Asamblea; cuarto, se dará cuenta de los criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos; y quinto, se establecerá la relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Constituyente.

Sea la oportunidad para agradecer a la FES-ILDIS por haber propiciado estas líneas de reflexión.

Instituciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente

Las instituciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente en Colombia fueron el movimiento ciudadano denominado "la Séptima Papeleta", el gobierno nacional, los partidos y movimientos políticos, la Corte Suprema de Justicia y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Sin embargo, como varias de ellas actuaron en diferentes momentos de la convocatoria y organización de la Asamblea, es mejor relatar primero todo el proceso y estudiar luego el papel específico de cada una de estas instituciones, tal como se procede a hacer a continuación.

La convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente

Antes de la reforma de 1991, regía en el país la Constitución de 1886, con múltiples reformas, que no permitía la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Por tanto, la posibilidad de adelantar una reforma constitucional a través de una

Asamblea Constituyente estaba en principio supeditada a una previa reforma de la Constitución de 1886.

De hecho, se habían intentado Constituyentes en el pasado, pero sin éxito. En efecto, el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen realizó en 1977 una Asamblea Constitucional convocada por el Congreso, pero la Corte Suprema de Justicia la encontró improcedente por violar el artículo 218 de la Constitución de 1886, que obligaba a realizar las reformas constitucionales sólo a través del Congreso de la República, mediante enmienda, que en Colombia se denomina acto legislativo.

Posteriormente, el presidente liberal Virgilio Barco Vargas suscribió en 1988 un pacto político con el líder conservador y ex presidente Misael Pastrana Borrero, en el que se comprometían a convocar a una Asamblea Constituyente elegida por voto popular. Pero este nuevo intento también falló, esta vez porque, demandado el pacto político ante el Consejo de Estado, su sección primera lo anuló por inconstitucional.¹²

Ante este fracaso, el mismo gobierno de Barco presentó en 1989 ante el Congreso de la República una propuesta de reforma a la Constitución por la vía regular prevista en la Carta Política –acto legislativo–, reforma que desde un comienzo tuvo tropiezos ante el interés personal de los congresistas de no reformarse a sí mismos. De todos modos, esta iniciativa fracasó cuando el entonces ministro de Gobierno denunció la infiltración del narcotráfico en la propuesta de unos congresistas que apuntaba a incluir la prohibición de la extradición –normalmente de narcotraficantes– en una convocatoria a referéndum.

12 El Consejo de Estado, que es el órgano que en Colombia controla la legalidad de los actos y hechos de la administración, afirmó en esta ocasión que si bien estaba claro, ante reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que cuando el pueblo se pronuncia como constituyente primario, ningún órgano constituido puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de la voluntad popular porque ésta es superior a la Constitución; los poderes constituidos sí están obligados a respetar la carta fundamental y, por lo tanto, no podían propiciar un procedimiento de reforma prohibido por la Constitución.

Luego, al año siguiente, o sea en 1990, se organizó en el país un movimiento estudiantil de protesta y de cambio.¹³ Este movimiento propuso adicionar a las seis papeletas existentes para las elecciones del mes de marzo de ese año –del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los gobernadores departamentales, los concejos municipales y los alcaldes municipales, así como para la consulta liberal– una séptima papeleta en la que los ciudadanos expresarían su voluntad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Esta propuesta tuvo una amplia aceptación en la opinión pública y aun en los partidos políticos y en el gobierno nacional. Esta séptima papeleta no fue depositada ni contada en esta ocasión, pero dio origen a un movimiento de opinión, y de ella salió el nombre del proceso que terminó en la expedición de la nueva Constitución.

Debido al impacto político y a la generalizada aceptación de la propuesta de la séptima papeleta, y habida cuenta de que en el mes de mayo de 1990 había elecciones para Presidente, el gobierno nacional expidió un decreto en ejercicio de las facultades del estado de sitio, entonces vigente, en el que le ordenaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁴ contabilizar los votos que se depositaran en la fecha de la elección de presidente y cuya tarjeta electoral contendría la convocatoria a una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente, para reformar la Constitución Política de Colombia.

13 Este movimiento estudiantil, de creación espontánea, luego del asesinato del candidato liberal a la presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento, había realizado una marcha como protesta contra todos los tipos de violencia, en la que apoyaba el fortalecimiento institucional democrático y solicitaba la convocatoria al pueblo para la reforma de las instituciones. El entierro del popular precandidato permitió aglutinar a los estudiantes de diversas universidades.

14 La Registraduría es la agencia estatal que en Colombia organiza las elecciones y escrutinios.

Examinada la constitucionalidad de este decreto ley, la Corte Suprema de Justicia, en dividida decisión, encontró que existía una conexidad de la medida y los motivos que habían generado la declaratoria de estado de sitio, y que tan sólo tendía al cómputo administrativo de unos votos, por lo que no violaba el procedimiento de reforma de la Constitución de 1886.

El día de elección para presidente de la República, en mayo de 1990, se votó además por esta tarjeta electoral. Y la votación fue masiva: más de 5'000.000 de votos respaldaron la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

En ese momento se realizó un acuerdo político entre los partidos y movimientos políticos, liderados por el presidente recién electo, César Gaviria. En ese acuerdo se convino en realizar una Asamblea Constituyente mediante elección popular de los dignatarios.

De nuevo, el gobierno nacional, a través de otro decreto, convocó para elecciones a celebrarse el 8 de diciembre de 1990, recogiendo así los acuerdos del pacto político. En ese decreto se limitaba la reforma a un temario amplio, pero específico.

Este decreto fue de nuevo objeto de un examen de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, la que avaló en general la disposición, pero encontró que la limitación a un temario determinado era contraria a la soberanía del Constituyente Primario representado en aquélla, de suerte que amplió la convocatoria a una discusión abierta a todos los temas.

Con estos antecedentes, el día 9 de diciembre de 1990 se eligió popularmente a las personas que integrarían la Asamblea Nacional Constituyente, aunque con una participación de sólo 2'696.826 votos a favor, esto es, con alto abstencionismo. Se destacó la gran votación del grupo recién reinsertado M-19, que obtuvo el 27 por ciento de la votación total.

En este marco, se reunieron los setenta delegatarios electos, más cuatro nombrados por el gobierno en el marco de nuevos procesos de paz con otros grupos reinsertados, para un total de 74 constituyentes.

Estas fueron, en síntesis, las instituciones responsables de la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

En cuanto a la organización, la Asamblea Constituyente sesionó durante cinco meses, entre febrero y junio de 1991, y el 4 de julio expidió la nueva Constitución, de 380 artículos definitivos y 59 transitorios.

El gobierno nacional se encargó de toda la organización, con ayuda de la cooperación internacional. El gobierno financió todos los gastos que el proceso implicó, como, por ejemplo, el salario de los constituyentes, la sede, las oficinas, asesores, secretariado, papelería, gaceta o periódico de la Constituyente, gastos administrativos y transmisión por televisión, entre otros. También se designó un director administrativo y un secretario general. El ministro de Gobierno asistía a las sesiones y mantenía comunicación permanente con los constituyentes.

Los constituyentes, por su parte, designaron su presidencia –tripartita–, encargada de coordinar con el gobierno nacional la buena marcha del proceso.

Visto lo anterior, a continuación se relaciona brevemente el papel que desempeñó cada actor en este proceso.

La intervención de las distintas instituciones

El movimiento popular “La Séptima Papeleta”

Este grupo de ciudadanos, que se asoció libremente, conformado por estudiantes universitarios, propuso incorporar en las elecciones una papeleta o tarjeta electoral adicional, con el fin de preguntarle al pueblo si quería conformar una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución. La intervención de este movimiento fue decisiva en la convocatoria, pues a él se le debe la paternidad de la reforma. Sin embargo, este movimiento no participó luego en la organización del proceso.

El gobierno nacional

La participación del gobierno nacional fue la más importante de todas en el proceso constituyente de 1991. El nuevo presidente de entonces, César Gaviria, había sido ministro del gobierno anterior, del presidente Barco, y había vivido la experiencia de los antecedentes recientes aquí relatados. El gobierno lideró el acuerdo político entre los partidos, profirió las normas jurídicas que convocaban a la Constituyente, las defendió ante la Corte Suprema y facilitó las elecciones. Luego, en la organización del funcionamiento de la Constituyente, hizo todo. En consecuencia, tanto en la convocatoria como en la organización, el gobierno nacional fue el actor principal.

Los partidos y movimientos políticos

Los partidos y movimientos políticos participaron en la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, no así en su organización. Ellos suscribieron el acuerdo político con el gobierno, elaboraron sus listas y participaron en las elecciones. Se incluyen aquí tanto los dos partidos tradicionales –liberal y conservador– como las disidencias de éstos y los nuevos movimientos políticos, entre los que se destacan los grupos de ex guerrilleros, ahora reinsertados a la vida civil y política.

La Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia, que, como se anotó, había ya declarado inconstitucional una Constituyente pasada, cambió de tesis, cediendo en parte a las presiones del gobierno y de la opinión pública, y declaró conforme con la Constitución la convocatoria a una Asamblea Constituyente, con el argumento de que el constituyente primario no podía ser limitado. Se trata de un papel modesto, en la fase de convocatoria, para no impedirla, pero en la práctica era el escollo más fuerte al que se enfrentaba el proceso, pues técnicamente la Constitu-

ción de 1991 reformó la Carta de 1886 por un procedimiento no contemplado por la legalidad preexistente, esto es, por un mecanismo no previsto en la Constitución entonces vigente.

La Registraduría Nacional del Estado Civil

La organización electoral organizó las elecciones a las que había convocado el gobierno nacional, inscribió a los candidatos, financió las campañas, organizó las elecciones y otorgó las credenciales a los ganadores. Es lo que hace la Registraduría en todas las elecciones. Su papel es, pues, protagónico en materia de elecciones, con lo cual participa tanto de la convocatoria como de la organización.

Criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente

La elección de los representantes a la Asamblea Constituyente se realizó mediante votación democrática, en la cual se tuvo en cuenta los siguientes criterios.

Libertad de los partidos y movimientos políticos para inscribirse

Podían postular candidatos a la Asamblea Constituyente tanto de los partidos políticos que tuviesen personería jurídica reconocida, así como de los movimientos políticos que obtuviesen más de 50.000 firmas de respaldo.

Con esa facilidad, fueron numerosos los partidos y movimientos políticos que se postularon.

Además, cada partido político podía dar cuantos avales a listas quisiera, pues no había lista única ni disciplina de partido. En consecuencia, cada partido tenía numerosas listas, normalmente atendiendo al factor territorial, pues los dirigentes políticos tradicionales tenían sus votos o clientela en un departamento determinado.

Ello redundó en lo que coloquialmente se denominó en Colombia la “operación avispa”,¹⁵ pues se formó un verdadero avispero de listas.

No se requería, pues, ser partido político formalmente constituido para adquirir el derecho a postular o inscribir candidatos.

En uso de tan amplia libertad, también inscribieron listas las agrupaciones religiosas, comunitarias, indígenas, ecologistas, campesinas y organizaciones no gubernamentales (ONG) de diversa clase, entre otras, como en un sistema corporativo. Pero estos grupos no sólo no representaban a toda la población, sino que además no obtuvieron un número importante de curules.

Libertad de los partidos para confeccionar las listas

Para el proceso constituyente de 1991 no se exigió democracia interna en los partidos y movimientos políticos que postularon candidatos, de manera que éstos elaboraron las listas con los nombres que a bien quisieron y en el orden que a bien quisieron.

Como había “operación avispa”, la exigencia de democracia interna de los partidos para elaborar listas mediante consulta popular o elecciones primarias no tenía lugar, en la medida en que los partidos no negaban aval alguno.

Ello otorgó democracia al proceso, pero también anarquía, pues el elector quedó desconcertado ante una lista de docenas y docenas de listas de candidatos.

Libertad de los ciudadanos para votar

El voto en Colombia es libre, individual y secreto, de manera que cada elector votaba por la lista que quisiese.

15 La “operación avispa” era la posibilidad que tenía cada partido de presentar numerosas listas a las elecciones, con lo cual democratizaba el proceso de postulación, pero volvía caótico el proceso no sólo de votación, sino también de democracia interna del partido.

Asignación de curul mediante el sistema del cuociente electoral

Una vez contados los votos totales, los setenta curules de la Constituyente se repartían en forma proporcional por el sistema del cuociente electoral.

El cuociente era el número que resultaba de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hacía en el número de veces que el cuociente cupiese en el respectivo número de votos válidos. Y los puestos por proveer que quedasen se adjudicaban a los mayores residuos, en orden descendente.

El sistema del cuociente, que rigió en Colombia durante más de un siglo, fue cambiado recientemente por el sistema de la cifra repartidora.¹⁶

Para la Asamblea Constituyente hubo 2'696.826 votos en total; este número, dividido por setenta, que era el número de puestos por proveer, arrojó un cuociente de 38.526 votos. Este cuociente era aplicado a cada lista, la cual obtenía tantos representantes cuantas veces cupiese este número en su votación. Los puestos restantes, ya que con el cuociente no se alcanza a asignar todos los curules, se adjudican por residuos en orden descendente, hasta completar los setenta curules.

Cuatro cupos de escogencia directa con ocasión del proceso de paz

Además de los setenta representantes a la Asamblea Constituyente, elegidos por voto popular, se asignó cuatro curules adicionales a los representantes de los grupos guerrilleros que en ese momento adelantaban un proceso de paz con el gobierno nacional. Esos grupos fueron el EPL, el PRT y el Quintín Lame. El primero tuvo dos voceros. Estos cuatro representantes tuvieron voz, pero no voto.

16 Ver acto legislativo (enmienda constitucional) N° 01 de 2002.

Criterios utilizados para la decisión de los temas de la agenda de la Asamblea Constituyente

Como se indicó, en un primer momento el decreto que convocaba a la elección de constituyentes tenía un listado de temas a reformar, amplio pero cerrado, esto es, un *numerus clausus*. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, que para la época era el órgano que ejercía el control de constitucionalidad de los decretos de estado de sitio, luego declaró inconstitucional esa limitación y dejó abierto el temario de reformas, con lo cual la Asamblea Constituyente adquirió un poder casi absoluto para elaborar una nueva Constitución.

En consecuencia, la Asamblea Constituyente sólo tuvo dos límites: uno material y otro temporal; el límite material consistió en no proferir normas contrarias al fortalecimiento de la democracia, y el límite temporal consistió en que no podía sesionar sino por cinco meses, entre el 5 de febrero y el 5 de julio de 1991. Ambos límites quedaron consignados en el decreto que convocó a la Asamblea Constituyente y en la papeleta o voto que los ciudadanos depositaron.

De resto, el número y orden de los temas de la agenda a discutir quedaron sujetos a la libre decisión de la Constituyente.

En ejercicio de tan amplio poder, la Asamblea Constituyente acordó reformar toda la Constitución, es decir, elaborar una completamente nueva y derogar la Constitución anterior. Y así lo hizo.

Sin embargo, para ordenar la discusión de los temas a tratar, se organizó internamente cinco comisiones; a saber:

Comisión Primera: principios, derechos humanos y mecanismos de protección.

Comisión Segunda: ordenamiento territorial.

Comisión Tercera: ramas legislativa y ejecutiva y organización del Estado.

Comisión Cuarta: rama judicial.

Comisión Quinta: régimen económico, servicios públicos.

En cada Comisión quedó un número proporcional de representantes de diversos orígenes. La Comisión nombraba un Presidente y un secretario. Este último elaboraba las actas e informaba al secretario general de la Asamblea los avances que se fuesen logrando. Por consenso, se repartían las ponencias al interior de la Comisión, de suerte que cada constituyente se encargaba de un tema y lo exponía ante la Comisión.

Adicionalmente, se aprobó el Reglamento de la Asamblea Constituyente, que regulaba el uso de la palabra, las discusiones y votaciones. En ese Reglamento se acordó que toda norma para ser aprobada, requería ser aprobada primero en la Comisión respectiva y más tarde en la Plenaria.

Los primeros dos meses de deliberaciones se dedicaron a aprobar el Reglamento y a darle la oportunidad a cada constituyente para que se dirigiese a la Plenaria en forma libre. Esta última parte se consideró luego como infructuosa. Y al final hizo falta tiempo, ya que en el último mes hubo que aprobar en Plenaria todas las normas, algunas de ellas sin el debate que se hubiese querido.

La última semana se dedicó a la compilación y ordenación de las normas por parte de la denominada "Comisión Codificadora". Como el tiempo fue insuficiente, hubo proble-

mas en la codificación y con posterioridad hubo que hacer un par de enmiendas.

Expedida la Constitución, en solemne acto, ella entró en vigencia en forma inmediata.

Criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos

Colombia es un país de cuarenta millones de habitantes, anclado en la exclusión social, económica y política, como se anotó, de suerte que el número de actores marginales es muy alto. En la Asamblea Constituyente quedaron representados algunos de ellos, pero no todos, como se explica a continuación.

Ausencia de cuotas o acciones afirmativas

En el proceso constituyente no hubo una política de acciones afirmativas que otorgasen curules en forma especial a grupos excluidos de la sociedad colombiana.

Una acción afirmativa es la medida adoptada por el Estado para favorecer a una población vulnerable, con el fin de compensar de manera proporcional una desventaja o exclusión. Son poblaciones vulnerables las personas que se hallan en estado de discapacidad y las que son discriminadas por razones de género, etnia, edad, origen familiar o nacional, credo religioso o político, o condición social.

En Colombia hoy existen acciones afirmativas, establecidas precisamente en la Constitución de 1991. Tal es el caso, por ejemplo, de la asignación de dos curules en el Senado de la República para los grupos indígenas, elegidos en circunscripción nacional especial. También hay cinco curules más en la Cámara de Representantes. A nivel legal, la Ley 581, de 2000, conocida como ley de cuotas, le asigna a las mujeres por lo menos el treinta por ciento de los altos cargos públicos de la rama ejecutiva del poder público.

Sin embargo, para la elección de los constituyentes en el año 1990 no hubo ninguna acción afirmativa. En consecuencia, la población vulnerable se vio forzada a competir en igualdad de condiciones con los demás grupos de la sociedad.

Inclusión de actores excluidos en las listas de los partidos

A la Asamblea Constituyente llegaron unos pocos representantes de la población vulnerable, debido a decisión aislada y voluntaria de los partidos y movimientos políticos.

En efecto, algunos partidos y movimientos políticos incluyeron en sus listas de candidatos a personas pertenecientes a grupos indígenas o a mujeres. Por ejemplo, por el M-19 salieron electos representantes de la cultura y el deporte.

También hubo listas de grupos indígenas, conformadas sólo por miembros de la comunidad respectiva. Tal fue el caso de las comunidades Guambia y Embera, cada una de las cuales eligió un representante.

Otras listas de candidatos comunitarios o de ONG representativas de grupos vulnerables no obtuvieron la votación suficiente para alcanzar un curul.

La gran mayoría de las listas, sin embargo, no se preocupó por aplicar una política de inclusión social y en su lugar perpetuó las prácticas políticas tradicionales basadas en la exclusión.

Asignación de cuatro cupos para la guerrilla reinsertada

Como ya se anotó, cuatro curules de la Constituyente fueron asignadas por el presidente de la República a representantes de grupos guerrilleros que adelantaban un proceso de paz, lo cual configuró una decisión que garantizaba la presencia en la Asamblea Constituyente de una parte puntual de los sectores excluidos de la sociedad colombiana.

Lobby o cabildeo

En el marco de la Asamblea Constituyente, diferentes grupos de presión ejercieron su influencia con el fin de hacer lobby o cabildeo. Sin embargo, los grupos que más poder tienen en la sociedad son los que más adelantaron esta labor y con mayor eficacia.

Los grupos minoritarios o de poblaciones vulnerables también ejercieron lobby o cabildeo, pero por su misma condición su intensidad y eficacia fue menor.

Exclusión de los demás actores marginados

Del recuento anterior, se concluye que el grueso de la población excluida de la sociedad colombiana no quedó representada en la Asamblea Constituyente.

No hubo en dicha corporación representantes de las comunidades afrocolombianas o afrodescendientes, que constituyen el diez por ciento de la población colombiana y que viven en condiciones de pobreza absoluta.

Tampoco hubo representantes de los campesinos, que constituyen cerca del veinticinco por ciento de la población total, habita en el área rural en difíciles condiciones económicas y de seguridad, y cuenta con poca cobertura de los servicios públicos.

No hubo representantes de las mujeres como tal, que son el cincuenta por ciento de la población, aproximadamente. Desde luego, hubo algunas mujeres constituyentes, pero elegidas en listas de partidos y movimientos políticos plurales, casi todos conformados por hombres. Pero el movimiento feminista como tal no estuvo representado.

Tampoco hubo representantes de las personas que se encuentran en situación de discapacidad, que son más del uno por ciento de la población. Hay discapacidad física y mental; el primer grupo se desagrega en sensorial (sordera, ceguera) y motora. Ninguno de ellos estuvo representado en forma directa.

No hubo representantes de los homosexuales, lesbianas, bisexuales o transexuales, cuyo número es indeterminado por su condición de clandestinidad, aunque se estima alto.

Tampoco hubo representantes de la comunidad raizal que vive en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en el Caribe).

No hubo representantes del pueblo gitano o pueblo Rom.

Como se aprecia, la exclusión campeó en la Constituyente. Empero, a pesar de que estos grupos no tuvieron representación directa en la Asamblea Constituyente, varias normas de la Carta Política se refirieron a ellos en forma expresa y favorable. Tal es el caso de las disposiciones sobre igualdad de las mujeres, cuotas parlamentarias para los indígenas, crédito para los campesinos y régimen especial para San Andrés. Sin embargo, los grupos restantes fueron silenciados, fueron vueltos invisibles.

Relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Constituyente

La siguiente es la relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Constituyente.

Las expectativas de la sociedad

La Asamblea Constituyente se convocó con la esperanza de conseguir la paz, la relegitimación de las instituciones y una mayor participación.

En cuanto a la paz, el exitoso proceso de negociación con el grupo guerrillero M-19 hizo pensar que una Constitución pluralista permitiría iniciar diálogos de paz con los restantes grupos armados, en especial las FARC y el ELN.

En cuanto a la relegitimación de las instituciones, se pensó en ese momento que una depuración de las costumbres políticas, una mayor transparencia y la creación de nuevos órganos permitiría lograr una mayor aceptación del Estado en las mentes de los ciudadanos, una mayor aceptación y confianza en las instituciones. En especial la expectativa estaba cifrada en la reforma del Congreso, paradigma de corrupción y clientelismo.

Y en cuanto a la participación, se pensó entonces que la creación de nuevos mecanismos de democracia directa, como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa normativa, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, haría que se terminase el abismo entre gobernantes y gobernados, de suerte que estos últimos entrarían a participar directa y activamente en los asuntos estatales. Además, la participación democrática exigía una mayor injerencia de las personas en los asuntos no estatales, pero de interés general.

Lo aprobado en la Asamblea Constituyente

En la Asamblea Constituyente se introdujeron importantes cambios al régimen constitucional colombiano, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica.

Principales reformas en la parte dogmática o de los derechos

Uno de los cambios fundamentales de la Constitución del 91 fue el cambio de posición del individuo frente al Estado. Así, mientras la Carta de 1886 era una Constitución sobre el poder, la de 1991 es una Constitución sobre la persona y, en segundo lugar, sobre el poder. Se sigue así el constitucionalismo comparado de la posguerra, donde sobresalió la influencia de España y Alemania en el constituyente colombiano.

En la parte dogmática se modificó los principios fundantes del Estado, el catálogo de los derechos humanos, los deberes, los mecanismos de protección de los derechos y los instrumentos de participación de los ciudadanos, todo ello de una manera severa.

En cuanto a los principios fundamentales del Estado, consagrados en el Preámbulo y en los diez primeros artículos, se consagra una filosofía humanista, basada en la dignidad de la persona. En esencia, se define a Colombia como un Estado social de derecho, basado en la libertad, la justicia, la igual-

dad, la participación, el pluralismo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. Desde el punto ideológico, se consagra el respeto de la propiedad privada, pero se reitera la intervención del Estado en la economía por motivos de justicia, de protección ambiental y desarrollo. Esa intervención se aprecia en el reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular la salud y educación.

En cuanto al catálogo de los derechos, en los artículos once a 94 se reiteró y complementó los derechos fundamentales o de primera generación; se consagró los derechos económicos, sociales y culturales, o de segunda generación; y se consagró también los derechos colectivos o de tercera generación, que para entonces sólo tenían rango legal.

En cuanto a los deberes, en un solo artículo, el 95, se establecieron nueve derechos de la persona.

En cuanto a los mecanismos de protección de los derechos, en los artículos 86 a 88 se introdujo la acción de tutela, la acción de cumplimiento y la acción popular –y de grupo–. Especial referencia amerita la acción de tutela, que en otros países se denomina acción o recurso de amparo. Se trata de un mecanismo breve, informal y eficaz para la protección de los derechos fundamentales, que le permite a cualquier persona y en cualquier tiempo y lugar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando fueren vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública –y eventualmente por particulares–. En trece años se ha presentado un millón de acciones de tutela. Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁷ ha estado a la vanguardia del progresismo. Es por ello que en la conciencia ciudadana la acción de tutela es vista como el principal aporte de la nueva Constitución.

17 En la Constitución de 1991 se creó la Corte Constitucional como órgano encargado de ejercer el control de constitucionalidad, quitándole esta función a la Corte Suprema de Justicia, que quedó como tribunal de casación en lo penal, civil y laboral.

Y en cuanto a los instrumentos de participación, en los artículos 103 a 106 se introdujo toda una gama de herramientas, tales como el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto, la iniciativa normativa y la revocatoria del mandato.

Principales reformas en la parte orgánica o institucional

Con relación a la estructura del Estado, la Constitución de 1991 conservó la clásica tri-división del poder público, pero afirmó que además de los órganos que integran las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, existen otros, autónomos e independientes, que son de dos tipos: el órgano electoral y los órganos de control –Procuraduría y Controlaría–.

La rama legislativa fue la de mayor reforma. Se modificó profundamente el estatuto del congresista, se introdujo el control político, se redefinieron los tipos de leyes y se estableció la circunscripción nacional para el Senado, así como las circunscripciones especiales.

En la rama ejecutiva se estableció la vicepresidencia, la elección presidencial a doble vuelta y se limitaron parcialmente los estados de excepción constitucional.

En la rama judicial, también muy intervenida, se introdujo el sistema acusatorio, lo que implicó crear la Fiscalía General de la Nación. También se creó la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura.

La organización electoral no tuvo mayores cambios en ese momento, ni tampoco el régimen de partidos. Posteriormente, con la reforma constitucional de 2003, se modificó estos temas. En particular en materia electoral, la reciente reforma introdujo el umbral, la lista única, el voto preferente y la cifra repartidora, así como la democracia interna de los partidos, con lo cual se avanzó aquí lo que dejó de lado en el año 1991.

Los órganos de control cambiaron poco, tanto los encargados del control fiscal –la Contraloría–, como los encargados del control administrativo o disciplinario –la Procuraduría–. Se creó, sí, la Defensoría del Pueblo.

La organización territorial, por su parte, tuvo reformas teóricas pero no reales, pues se conservó el Estado unitario. Se relegitimó el proceso de descentralización, iniciado un lustro antes. Las entidades territoriales aumentaron en número, pues se permitió la futura creación de regiones, provincias y entidades territoriales indígenas, además de los existentes departamentos en el nivel intermedio y de municipios o distritos en el nivel local.

El régimen de planeación, presupuestación, servicios públicos y banca central tuvo cambios menores.

Por último, se aprovechó, sí, la oportunidad para incrementar los mecanismos de reforma constitucional, al añadir al acto legislativo o enmienda por el Congreso, el referendo¹⁸ y la Asamblea Constituyente.

La relación entre lo aprobado y la realidad

En las líneas anteriores se estudió la relación entre el momento anterior a la Constituyente y el momento posterior a la terminación de la misma. Corresponde ahora analizar la relación entre el último de esos dos momentos, o sea el inmediatamente posterior a la terminación de la Constituyente, y la realidad posterior, que puede extenderse hasta la fecha presente.

Si bien este tema no era en principio objeto de este documento, una visión de conjunto del proceso constituyente colombiano quedaría incompleta sin dar cuenta de la tensión que media entre la norma y la realidad.

Transcurridos trece años desde la expedición de la nueva Constitución, algunas cosas han cambiado en el país, para bien, pero otras no han mejorado y, de hecho, han empeorado.

18 De hecho, en el año 2003 se realizó el primer referendo, pero sólo una de las 18 preguntas formuladas al cuerpo electoral fue aprobada.

En efecto, ha mejorado la protección judicial del ciudadano, a través de la acción de tutela; sin duda, el mayor aporte de la nueva Constitución.

Ha mejorado también la generación de una cultura de conocimiento y respeto de los derechos humanos en su conjunto.

Ha mejorado parcialmente la participación ciudadana, a través de las veedurías, las acciones populares, las votaciones y, en general, un cierto clima más propenso a la concertación y diálogo entre gobernantes y gobernados.

Pero algunas cosas no han mejorado y, de hecho, han empeorado. Es el caso de la violencia política y militar, la impunidad, la corrupción administrativa y, sobre todo, la pobreza e inequidad.

Estos temas fueron citados, en la introducción de este escrito, como antecedentes de la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Pues bien, dicha Asamblea se convocó, eligió, sesionó y consolidó su trabajo en una nueva Carta Política. Pero esos antecedentes, estructurales, sobreviven.

La Asamblea Constituyente, como diría Lampedusa en el Gatopardo, procuró cambiarlo todo para que todo siga igual.

Nina Pacari

La experiencia del Ecuador (1997-1998)

Introducción

La década de los noventa se ha caracterizado por una inestabilidad sociopolítica en los países de la región, debido a la agudización de la pobreza y a los niveles de exclusión en la definición de políticas que puedan responder en la perspectiva de un desarrollo mucho más justo, así como también a la aplicación de modelos económicos que han generado las grandes asimetrías y a una corrupción de profundas dimensiones.

En igual sentido, la vulnerabilidad de la institucionalidad da cuenta de un modelo de Estado que se atomiza y que, necesariamente, requiere de cambios profundos que propendan al fortalecimiento de la democracia.

En ese marco, algunos países de la región dieron paso a sustanciales reformas constitucionales, algunas de ellas referentes a los derechos de los pueblos indígenas, al carácter de los Estados como pluriculturales y a la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En el caso ecuatoriano, la crisis se puede identificar en cuatro aspectos fundamentales: i) la crisis de una hegemonía identitaria excluyente frente a lo cual se hizo exigible una apertura real para resolver los problemas de la exclusión étnico- cultu-

ral y nacional; ii) la crisis económica de un sistema y un proceso de acumulación que funcionaba bajo el enfoque de un modelo neoliberal; iii) la crisis del principio ético, pues los niveles de corrupción han sido cada vez más acentuados; y iv) la crisis del sistema político y de partidos, que puso en evidencia la emergencia y fortaleza de la sociedad civil traducida en los movimientos sociales, como la de los pueblos indígenas, mujeres y ciudadanía.

El derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram, en febrero de 1997, puso de manifiesto la profundidad de la crisis económica, política y ética, así como del modelo de Estado imperante. De ahí que la Asamblea Nacional Constituyente fue el resultado de una compleja lucha política en la que intervinieron factores de carácter económico, social, político, cultural e institucional. Por tanto, fue también el escenario para dirimir, desde los distintos intereses sociales, las características del régimen político y de la pretendida organización estatal de nuevo corte que, en síntesis, daba lugar a la definición de una reforma del Estado, a la búsqueda de una real democratización que considere los procesos de inclusión y al hecho de sentar las condiciones jurídicas básicas como herramientas para la construcción de una mejor calidad de vida de los ecuatorianos.

Instituciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Constituyente

Hechos y razones para una Asamblea Constituyente

Desde el retorno a la democracia, por decir lo menos, el quehacer político y el ejercicio del gobierno siempre han estado inmersos en inestabilidades temporales. La pugna de poderes entre presidente y vicepresidente de la República, así como entre las funciones ejecutiva y legislativa, han colocado al país en un marco de "ingobernabilidad" e inestabilidad sociopolítica, acompañada de una profundización de la pobreza.

La crisis de la década de los ochenta obligó a los gobiernos a adoptar ajustes estructurales, cuyas medidas económicas provocaron un fuerte impacto en el nivel de vida de los más desposeídos. La prioridad de los programas macroeconómicos, tributarios, fiscales y monetarios se aplicó a costa o en desmedro del tratamiento de la política social y con una ausencia total de una visión microeconómica y de la variable étnico-cultural y de la perspectiva de género. Es decir que se afectó fundamentalmente el área social que directamente tiene que ver con el empleo, la salud o la educación y el desarrollo.

Esta situación se agudizó en la década de los noventa con la implementación y profundización del modelo neoliberal, que ha concentrado la riqueza nacional en muy pocas manos. Por su parte, el voluminoso endeudamiento público ha sido otro de los factores que ha repercutido en el deterioro de la calidad de vida, del desarrollo y de la calidad de la democracia.

La ola privatizadora generó una serie de reformas legales que propendían al achicamiento del Estado como respuesta al Estado benefactor en decadencia, hecho que ha incidido en el debilitamiento institucional del Estado, que además de su atomización, por tratarse de un modelo arcaico y excluyente que no respondía a las dimensiones de los nuevos tiempos, ha influido directamente en la vulnerabilidad institucional.

A esto se sumó la crisis del sistema político, que se expresó y aún se expresa en la crisis de los partidos políticos y de representación, mientras que la sociedad civil, o los movimientos sociales o ciudadanos, emergían como sujetos sociales de fuerte ejercicio político, como es el caso de los pueblos indígenas. Los partidos políticos han ido perdiendo paulatinamente su rol de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

A nivel de los movimientos sociales, los pueblos indígenas, en su condición de nuevos sujetos sociales, irrumpen en el escenario político nacional. Dado el carácter excluyente del Estado, los pueblos indígenas, a partir del levantamiento indígena de junio de 1990, colocan en la esfera del debate y el cuestionamiento al Estado oligárquico y plantean la “construcción de un Estado plurinacional” que los involucre, para lo cual plantean la refundación del país por medio de una Asamblea Nacional Constituyente. A diferencia de la experiencia colombiana, los pueblos indígenas ya contaban con dos Constituyentes indígenas (1991), una situación inédita en la realidad política de ese país y de América Latina.

Las tesis planteadas por los pueblos indígenas pusieron de manifiesto la necesidad de resolver los problemas históricos de exclusión étnica-cultural, dando lugar al reconocimiento de sus especificidades particulares y encontrando formas

de resolver los problemas en el marco de un modelo de Estado plurinacional. Esta propuesta política causó resquemores sobre todo en la clase política tradicional, que la calificó como un “proceso de desintegración nacional”.

Revocatoria de mandato: antesala de una Asamblea Constituyente

La grave situación económica, producto de un modelo injusto, de los altos niveles de corrupción imperantes, de las exclusiones de la mayoría de la población ecuatoriana, así como de los marcados intereses oligárquicos y la violación a los derechos humanos (como el de la libertad de expresión y otros) en el gobierno de Abdalá Bucaram, condujo hacia situaciones insostenibles de conmoción nacional y caos que fue necesario superar con la revocatoria del mandato. La situación imperante se refleja en el primer considerando de la Resolución adoptada por el Parlamento nacional, que dice:

Ante los sucesos que paralizan y conmueven a la nación ecuatoriana, provocados por la bochornosa e ilegal conducta del presidente de la República, Abg. Abdalá Bucaram Ortiz, que de manera reiterada y constante viola la Constitución y las leyes de la República, atropella a la sociedad civil, amenaza y arremete a la prensa y más medios de comunicación, utiliza a las Fuerzas Armadas en actos extraños a sus funciones, perjudicando su imagen, protagoniza actividades artísticas, musicales y deportivas reñidas frontalmente con la majestad de la presidencia de nuestra República, y ha montado una gigantesca red de familiares y allegados que son el eje de la corrupción que, convertida en sistema de gobierno, azota y denigra al Ecuador.

Las organizaciones sociales y el movimiento indígena, como la CONAIE, convocaron a una movilización nacional. La Asamblea de Quito y el Frente Patriótico realizaron sus pronunciamientos. Y el Congreso nacional tuvo que acoger el “Mandato

Popular” planteado por todos estos sectores movilizados. Entre los puntos fundamentales del “Mandato Popular” que se hicieron exigibles para el nuevo gobierno y que consta en el Registro Oficial No. 23, de 14 de marzo de 1997, se encuentran:

- Revocatoria del mandato.
- Una política económica sustentada en la confianza, la seguridad jurídica, la honestidad, la eficacia y la solidaridad, que se traduce en medidas de austeridad fiscal y de incentivos a la producción que erradique injustos aumentos de las tarifas de los servicios públicos y que derogue las medidas económicas que tanto quebranto han causado a los ecuatorianos.
- Deseche el proyecto de convertibilidad, redefina el manejo de la deuda externa, privilegiando la inversión social.
- Garantice el concepto de solidaridad, universalidad en el sistema de seguridad social, conforme al mandato soberano del pueblo, manifestado en las urnas.
- Redefina el proceso de modernización de las áreas estratégicas, privilegiando criterios de eficiencia, soberanía e integridad del patrimonio público, así como también propender a una auténtica descentralización administrativa de la nación.
- Elimine el Ministerio Étnico Cultural y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas. Cree el Consejo Nacional de Planificación y de Pueblos Indígenas, Campesinos y Negros.
- Restituya en sus cargos a los trabajadores y maestros de instituciones públicas que han sido ilegalmente cancelados por el actual gobierno.
- Excite a las funciones ejecutiva y judicial para que investiguen e inicien los juicios por peculado, extorsión y otros delitos cometidos por los funcionarios, familiares y amigos de la administración del Abg. Abdalá Bucaram.
- Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de iniciar y promover una reforma constitucional que

permita un cambio estructural del Estado y de la sociedad ecuatoriana, garantizando los derechos legítimamente obtenidos por las organizaciones sociales y sectores productivos, *reconociendo a nuestro Estado también como plurinacional.*

A la luz de las movilizaciones sociales y con la caída de Bucaram, en febrero del 97 se expresó un sentimiento nacional por la búsqueda de acuerdos mínimos que permitan superar la crisis general del Ecuador, hecho que se traduce en el acuerdo político parlamentario asumido por los distintos sectores políticos.

Consenso para una Asamblea Nacional Constituyente

Al producirse la revocatoria del mandato, en el mismo acto mediante el cual se declara la "incapacidad mental para gobernar del abogado Abdalá Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del artículo 100 de la Constitución Política", el Parlamento *"designa como Presidente Constitucional Interino de la República del Ecuador al doctor Fabián Alarcón Rivera, Presidente del Congreso Nacional, para que en el lapso de un año contados a partir de esta fecha, convoque a las elecciones generales para designar Presidente y Vicepresidente de la República..., quienes deberán posesionarse en el mes de agosto de 1998, de acuerdo con la Ley";* e igualmente convoque a una Asamblea Nacional.

El abogado Abdalá Bucaram fue electo en agosto de 1996 para un período de cuatro años. Al producirse la revocatoria del mandato en febrero de 1997, el Parlamento designó al nuevo presidente interino, resolvió el adelanto de las elecciones y dispuso que en agosto de 1998 deben posesionarse el nuevo presidente y vicepresidente de la República.

En el mismo texto de dicha resolución consta el Acuerdo para la Convocatoria a una Asamblea Constitucional, al igual que la obligatoriedad para que el Parlamento nacional realice las reformas constitucionales y legales que hagan viable la ins-

talación de la Asamblea Constitucional también para agosto de 1998.

Dada la complejidad del escenario político, en principio, se puede deducir que, tanto para que proceda el adelanto del proceso electoral cuanto para la instalación de la Asamblea Constitucional, debían producirse las debidas reformas a la Carta Política. ¿Significaba aquello que con el adelanto del nuevo proceso electoral y a partir de la Constitución Política vigente, en agosto del 98 se iban a instalar los nuevos parlamentarios para el período 1998-2002, al igual que la Asamblea Nacional, la misma que debía cumplir con el mandato expreso de reformar la Constitución Política? Fueron arduos los debates en este sentido, llegando a determinar que la Asamblea Nacional debía instalarse antes y que ella debía generar las reformas, y en virtud del nuevo marco constitucional debía llevarse a efecto el nuevo proceso electoral.

La serie de intereses y dificultades políticas, fundamentalmente las que provenían del seno parlamentario, ponían en peligro la ejecución del gran acuerdo nacional. Por otro lado, el presidente interino, Dr. Fabián Alarcón Rivera, buscaba que se produzca un nuevo acuerdo político con la aspiración de extender su período hasta el año 2000 y no hasta 1998, conforme al acuerdo de febrero de 1997. Al producirse el malestar nacional frente a este intento, se vio obligado a canalizar la materialización de los principales acuerdos políticos. Es así como, mediante Decretos Ejecutivos No. 201 y 240, publicados en los Registros Oficiales No. 38 y 49 de 7 y 22 de abril de 1997, respectivamente, convoca a una *Consulta Popular* para que los ciudadanos con derecho a voto, el día 25 de mayo de ese mismo año, se pronuncien sobre algunas preguntas, entre las cuales constan:

Las dos primeras preguntas referentes a la "ratificación del mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en las decisiones del Congreso Nacional que, entre otras, resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al Ab.

Abdalá Bucaram y designar en su reemplazo al doctor Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino, por el período fijado por la Función Legislativa”.

Es decir, fue necesaria una legitimación popular debido a dos razones: a) la soberanía popular radica en el pueblo y su ratificación no daría lugar a duda alguna en el futuro, y b) la Constitución Política de ese entonces no contemplaba ningún interinazgo; por tanto era imprescindible dicho pronunciamiento popular. El 75,76 por ciento se pronunció por la ratificación.

La tercera pregunta tenía que ver con la convocatoria a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política de la República. El 64,58 por ciento se pronunció por el sí. El Tribunal Supremo Electoral, con fecha 3 de junio de 1997, proclamó los resultados de la Consulta, resolución que se publicó en el Registro Oficial No. 80 de 5 de junio de 1997.

En virtud del pronunciamiento de la población sobre el mandato de la Consulta Popular que “dispone que el Congreso Nacional incorpore como reformas a la Constitución Política, de la República...”, el Parlamento nacional modificó la Constitución Política y añadió la décima séptima disposición transitoria que hacía viable la realización de la Asamblea Nacional, y cuyo texto dice:

En el plazo de ciento veinte días contados desde la *convocatoria hecha por el Tribunal Supremo Electoral* a elecciones de representantes a la Asamblea Nacional, ésta se reunirá en la ciudad de Ambato, a partir de las diez horas, sin necesidad de convocatoria, para única y exclusivamente reformar la vigente Constitución Política del Ecuador.

La convocatoria la efectuará el Tribunal Supremo Electoral al día siguiente de publicadas estas reformas en el Registro Oficial, de conformidad con la Ley de Elecciones, en todo lo que no se oponga a las reformas constitucionales aprobadas.

Facúltese al Tribunal Supremo Electoral a dictar las normas reglamentarias necesarias para el cumplimiento del proceso

preelectoral y electoral, que permita la correcta aplicación de estas reformas.

La Asamblea Nacional funcionará en la ciudad de Quito y deliberará durante un período que en ningún caso excederá del 30 de abril de 1998, fecha en la cual se disolverá de pleno derecho.

La sesión de clausura se efectuará en la ciudad de Riobamba.

La Asamblea Nacional se regirá por las siguientes normas: ...

En conclusión, se puede señalar que de los análisis que antecede, así como del texto explicitado, se desprende que previo a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente se produjeron una serie de decisiones y acciones, como el consenso político parlamentario basado en la voluntad soberana del pueblo movilizado; la Consulta Popular convocada por el Ejecutivo de conformidad a la atribución que también le otorgaba la Constitución Política de ese entonces; la implementación de la convocatoria a la Consulta Popular dada por el Tribunal Supremo Electoral; y la reforma de la Constitución Política realizada por el Congreso nacional a fin de encaminar el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente.

Criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente

Los primeros debates giraron en torno a las formas o mecanismos de representación que debían implementarse en la designación de los asambleístas.

Fundamentalmente los sectores sociales y, de manera particular, los pueblos indígenas plantearon una representación corporativa a fin de que todos los sectores de la sociedad nacional estuvieran debidamente representados. Sin embargo, se avizoraba una serie de límites debido a la dispersión de la multiplicidad y diversidad de formas organizativas sociales, económicas, productivas, educativas, culturales, deportivas, profesionales, sindicales, etc., las mismas que, territorialmente hablando, en cada una de las provincias, cantones o parroquias se encontraban también dispersas entre sí. A esto se sumaba una situación real: no todos los ciudadanos formaban parte de una organización. En ese caso, la representación corporativa podría estar excluyendo a una buena parte de la población nacional.

En el caso del movimiento indígena, precisaban que su caracterización no era corporativa similar a otras formas de organización gremiales. Que su condición de pueblos originarios, con continuidad histórica y especificidades culturales, les

colocaba en la necesidad de promover y dar cabida a la inclusión social desde el ejercicio del principio de la diversidad cultural. Para entonces, en la Constitución Política ya se encontraba reconocido el carácter del Estado como pluricultural y multiétnico. Desde esas reflexiones, las organizaciones indígenas, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), plantearon que cada una de las nacionalidades indígenas (que en el caso del Ecuador son doce) puedan elegir directamente y bajo sus costumbres ancestrales a los representantes indígenas que actuarían en la Asamblea Nacional. En la búsqueda de la materialización de esta aspiración, llegaron a plantear que en las provincias de mayor población indígena podrían constituirse distritos electorales indígenas a fin de que la representación indígena en la Asamblea Nacional abra el camino de la inclusión social.

Los sectores políticos tradicionales estaban opuestos a las nuevas formas de representación, por lo que el carácter corporativo fue perdiendo peso, en tanto la CONAIE insistía en la representación de sus pueblos considerando ejemplos que en otros países, como Colombia, ya se habían implementado dando lugar a la representación de los indígenas en la Constituyente colombiana de 1991. En virtud de la serie de argumentos que promovían unos y otros, la definición del mismo fue sometida a Consulta Popular a fin de que la propia población decida sobre las formas que se adoptarían en la conformación de la Asamblea Nacional.

Considerando que la Asamblea Nacional iba a ser el escenario para definir las características y la orientación jurídica del régimen político, del nuevo modelo de organización política del Estado, conocida como reforma del Estado, y de la definición del modelo económico y de desarrollo, así como de la participación de los movimientos sociales y políticos, diríamos que la clase tradicional que ha mantenido el control político y económico desde la fundación de los Estados no estaba dispuesta a ceder espacios de decisión política. Por ello, buscaba las mejores formas para continuar concentrando el espacio de

poder. De ahí que el presidente de la República, Dr. Fabián Alarcón Rivera, acogió parcialmente, con cierta distorsión, las propuestas de los sectores sociales expresados en los debates y reflexiones nacionales, y quedó formulada en la pregunta cuarta de la convocatoria a Consulta Popular que consta en los Registros Oficiales No. 38 y 49 de 7 y 22 de abril de 1997, con el siguiente texto:

Cuarta: ¿Al convocar a la Asamblea Nacional, cuál de las siguientes alternativas escogería usted para su conformación?

1. Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular.
2. Una parte de sus miembros será elegida por votación popular y la otra por representantes de instituciones y organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

Si analizamos el punto dos de esta cuarta pregunta formulada en la Consulta Popular encontramos que no se establecían porcentajes entre una forma de elección directa y la indirecta, por lo que, en el caso de haber triunfado esta pregunta, se hubiese producido la manipulación política de la mayoría parlamentaria de tendencia centroderechista que controlaba el Congreso nacional.

Por otro lado, si revisamos el texto referente a los actores que participarían en la elección indirecta constan los representantes de las instituciones y organizaciones del Estado y no únicamente de la sociedad civil. A fin de no elucubrar sobre las dimensiones de su implicancia, bien podemos acudir a lo que los asambleístas consideraron como instituciones del Estado, establecido en el Art. 118 de la Constitución Política, que dice:

Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

No queda duda alguna sobre la intencionalidad que tuvo el Ejecutivo para reducir al máximo la representación social o corporativa y privilegiar no sólo la representación de las instituciones del Estado, sino incluso a aquellas fundaciones creadas "para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado". Igualmente podríamos decir que las empresas creadas por los municipios o los consejos provinciales para prestar servicios públicos (personas jurídicas señaladas en el numeral seis también hubiesen designado a sus representantes a la Asamblea Nacional. De ahí que, con certeza, se puede señalar que la propuesta proveniente desde los sectores sociales fue acogida parcialmente y con distorsiones que redundan en la exclusión.

Además, es necesario evidenciar que en ninguna de las preguntas formuladas en la Consulta Popular consta la propuesta de la representación indígena desde su condición de pueblos y una vez más fue soslayado el principio de la diversidad cultural, no obstante ser un país y un Estado que se define como pluricultural y multiétnico.

Debido al contenido con el que se planteó esta cuarta pregunta, la población ecuatoriana, en un 59,85% según los resultados proclamados por el Tribunal Supremo Electoral, decidió que: "Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular", quedando trunca la posibilidad de implementar nuevas formas de representación que propendan al fortalecimiento de la democracia.

Con estas decisiones y procedimientos previos, el Congreso nacional se aprestó para introducir las reformas a la Constitu-

ción Política, razón por la que, en su único considerando, establece el fundamento básico que dice:

Que la soberanía del Estado reside en el pueblo, cuya voluntad fue expresada en la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997, exigiendo la instalación de una Asamblea Nacional que implemente de manera autónoma las reformas constitucionales que permitan superar la grave crisis que afecta al convivir nacional.

El Congreso nacional reformó la Constitución Política que canalizaba el funcionamiento de la Asamblea Nacional y al agregar la Décimo Séptima Disposición Transitoria estableció la forma que procedería para su integración, esto es, la conformación de las listas, el número de representantes y los requisitos para ser candidatos, entre otros. Los textos pertinentes que analizaremos dicen lo siguiente:

La Asamblea Nacional se regirá por las siguientes normas:

1. Estará conformada por representantes elegidos por votación popular directa, universal y secreta, de conformidad con la Constitución Política de la República, es decir, los ciudadanos podrán seleccionar a los candidatos de su preferencia de una lista o entre las listas, inscritas y calificadas.

Hasta aquí el primer inciso del numeral uno.

De su texto se desprenden dos aspectos: a) sobre el derecho al voto directo, universal y secreto, que fue el pronunciamiento en la Consulta Popular; y b) para la selección de los candidatos inscritos y calificados se implementa una nueva modalidad que consiste en la opción de escoger a los candidatos de una misma lista (abierta) o entre las listas (cerrada), es decir, el voto en plancha.

En el Ecuador, a partir del retorno a la democracia, la selección de los candidatos se producía mediante listas cerradas. Esto

significaba que un ciudadano emitía su voto por el partido político a través de la lista presentada, hecho que conllevaba una posición política, programática y una ideología política. Y los candidatos que encabezaban las listas “arrastraban” la votación que terminaba favoreciendo a todos sus integrantes, pues a la hora de la distribución de escaños les correspondía en su orden, según el número de votos obtenidos por la lista.

A partir de la caída del Muro de Berlín, la clase política tradicional del Ecuador se hizo eco de los fundamentos sobre la muerte de las ideologías. Por tanto, en materia electoral impulsieron el voto personalizado. De ahí que, con el texto de la reforma, el ciudadano podía seleccionar al o a los candidatos de su preferencia que constaran en la misma lista o, en su defecto, podía seleccionar candidatos que consten en las distintas listas, aunque pertenezcan a distintas tiendas políticas.

Esta nueva modalidad apuntaló la representación privilegiada de las mayorías en desmedro de la representación de las minorías, que, en todo régimen que se precia de democrático, debe respetar el principio de la representación de las minorías. Debido a la novedad de dicha modalidad, la población votante se inclinó por el voto personalizado o de listas abiertas. En esta forma de votación, el programa político quedó subordinado o sustituido por la “oferta de baratillo” y la dispersión. Esta experiencia de representación mayoritaria con exclusión de las minorías fue analizada parcialmente por los asambleístas, por lo que, para las elecciones de 1998, los diputados provinciales serían elegidos mediante listas abiertas y los diputados nacionales mediante listas cerradas. Y para las posteriores elecciones contemplaron únicamente la representación por provincias a través de listas abiertas y con cierta protección de la representación de las minorías mediante la aplicación de la fórmula D’Hont. El mandato constitucional, en su artículo 99, dice:

En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar de su preferencia de una lista o entre listas. La ley conci-

liará este principio con el de la representación proporcional de las minorías.

Cuando los socialcristianos se percataron de que el voto personalizado podía perjudicarles, dispusieron al presidente del Congreso 'nacional, Heinz Moeller, militante de ese partido, para que modifique el reglamento electoral incorporando una norma que ordene colocar un casillero junto al número de la lista para que los electores realizaran una sola raya en ese casillero y de esa manera acreditar el voto para toda la plancha, hecho que además conducía a una profunda confusión. El Tribunal Supremo Electoral estuvo bajo control del Partido Social Cristiano. A la luz de los hechos recientes, se puede constatar que la representación de las minorías establecida en la Constitución Política acaba de sufrir uno de los atropellos, ya que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de la fórmula argumentando que afecta a la distribución de escaños y no favorece a la representación de las mayorías. El actual Tribunal Constitucional está controlado por la misma fuerza política de tendencia ultraderechista, el Partido Social Cristiano y gubernamental.

El segundo inciso del numeral primero de la Décimo Séptima Disposición Transitoria hace referencia al número de representantes de la Asamblea Nacional, que será de "setenta, elegidos de acuerdo con las listas presentadas en cada provincia; en igual número del que de acuerdo a la Constitución Política de la República se eligen los diputados de cada provincia". El Art. 79 de la Constitución Política de 1979 reformada y vigente a esa fecha decía: "La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, integrado por doce legisladores elegidos por votación nacional; dos legisladores elegidos por cada provincia; y, además, por un legislador elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil". La aplicación de esta disposición constitucional daba lugar a la elección de setenta asambleístas.

Entre los requisitos para ser candidatos a la Asamblea Nacional, según el inciso tercero del Art. 80 de la Constitución Política vigente a esa fecha, se establecieron los siguientes: ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; tener veinte y cinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección, pues el numeral dos de la Disposición Transitoria Décimo Séptima establecía que:

Para ser candidatos a representantes a la Asamblea Nacional, se deberá reunir los mismos requisitos que para los diputados provinciales y no hallarse incurso en las inhabilidades y prohibiciones establecidos en los artículos 74-A, 80 inciso tercero y 81 de la Constitución Política de la República.

Los funcionarios de cualquier entidad del sector público podrán ser candidatos, y para ello gozarán de licencia sin sueldo a partir del día de la inscripción de sus candidaturas a representantes a la Asamblea Nacional y para actuar en ella en caso de ser elegidos. Los Ministros y Subsecretarios de Estado y los representantes o delegados de la Función Ejecutiva, ante las diferentes entidades del sector público, así como quienes ostenten cargos o dignidades de elección popular, podrán presentar sus candidaturas a representantes ante la Asamblea Nacional, pero cesarán definitivamente en sus funciones al momento de inscribir sus candidaturas.

Entre las inhabilidades y prohibiciones establecidas en el primer inciso del numeral dos de la Décimo Séptima Disposición Transitoria, referente al artículo 81 de la Constitución Política, consta que:

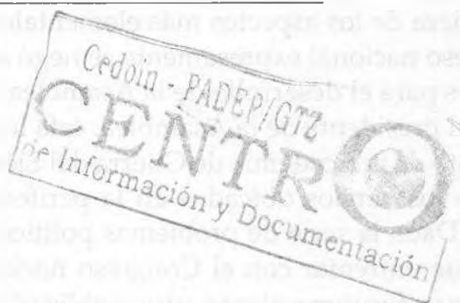
No podrán ser candidatos:

- a) Los magistrados o funcionarios de las funciones del Estado, sean del régimen central o seccional;
- b) Los funcionarios públicos de los organismos autónomos o dependientes y, en general, los que perciban remuneracio-

- nes del erario o los que las hubieren percibido ciento veinte días antes de su elección. Los servidores públicos gozarán de licencias sin sueldo para participar como candidatos en el proceso electoral y cesarán en sus funciones al ser elegidos;
- c) Los que ejerzan mando o jurisdicción o lo hubieren ejercido dentro de seis meses anteriores a la elección;
 - d) Los presidentes, gerentes y representantes de los bancos y demás instituciones de crédito establecidas en el Ecuador, así como los de sus sucursales o agencias;
 - e) Los que por sí o por interpuesta persona tengan contratos con el Estado, sea como personas naturales o como representantes de personas jurídicas;
 - f) Los militares en servicio activo;
 - g) Los ministros de cualquier culto y los miembros de comunidades religiosas;
 - h) Los representantes legales y apoderados de compañías extranjeras; e,
 - i) Los que se encuentran impedidos por otras disposiciones legales.

Bajo esta serie de criterios que se produjeron en el ámbito del debate nacional, así como a las normas constitucionales existentes y a las reformas introducidas expresamente para canalizar el desarrollo de la Asamblea Nacional, sus integrantes tuvieron la expresa responsabilidad para expedir las reformas que forman parte de la nueva Constitución Política que, hoy en día, rige a los ecuatorianos.

Criterios utilizados para la decisión de los temas de la agenda de la Asamblea Constituyente



Los criterios para la definición de la agenda de la Asamblea Constituyente fueron múltiples: desde su propia instalación, pasando por la expedición de las normas internas y la adopción de la Declaración del Compromiso de ética, hasta los temas que serían motivo de las reformas constitucionales. De ahí que en esta parte es necesario abordar aquellos puntos que fueron materia de debates y, en muchos casos, fueron determinantes en el desenvolvimiento mismo de la Asamblea Nacional Constituyente y sus resultados finales.

Las elecciones se produjeron el 30 de noviembre de 1997. Los asambleístas electos pertenecían a once partidos o movimientos políticos. El 17 de diciembre de 1997, con la participación de 45 asambleístas se instaló la sesión y se conformó la Junta Preparatoria integrada por un director y un subdirector a fin de que presidieran la sesión inaugural, la misma que tuvo lugar el 20 de diciembre del mismo año en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua, sesión en la que se designó a las autoridades de la Asamblea, esto es: un presidente, dos vicepresidentes, un secretario y un prosecretario, tanto más que la reforma constitucional tantas veces señalada, en su numeral cinco, dis-

puso que: "Instalada la Asamblea Nacional, elegirá a sus autoridades", por lo que los asambleístas tenían todas las facultades para elegir a sus autoridades a través de los mecanismos y formas de estructuración que los asambleístas lo establecieran.

Desde sus inicios, la Asamblea Nacional no gozó del apoyo del Ejecutivo ni del Legislativo, pues jamás se preocuparon ni siquiera de los aspectos más elementales, lo que es más, el Congreso nacional expresamente se negó a facilitar sus instalaciones para el desarrollo de la Asamblea. Por gestiones propias del presidente de la Asamblea, ésta logró fijar su sede en el recinto de la Academia de Guerra del Ejército, en Sangolquí, uno de los barrios ubicados en la periferia de la ciudad de Quito. Dada la serie de problemas políticos que la Asamblea tuvo que enfrentar con el Congreso nacional y el Ejecutivo, durante su funcionamiento estuvo obligada a cambiar de sede. En su periplo, la Asamblea Nacional estableció su sede temporal en el Auditorio de la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito) y el trabajo final lo desarrolló en la ciudad de Riobamba, inicialmente en la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo y luego en el Salón Máximo del municipio de Riobamba. De manera acertada, en el artículo 1 del Estatuto Orgánico y de Procedimiento, la Asamblea Nacional aprobó que ésta "funcionará en Quito o en cualquier otro lugar de la República del Ecuador".

Debido a las fechas navideñas y de fin de año, que a la hora de las reformas constitucionales no fueron consideradas por los congresistas, el trabajo de la Asamblea Nacional inició formalmente el 5 de enero de 1998, quedando poco tiempo para cumplir con la misión dentro de la fecha que para el efecto lo establecía.

Tomando en cuenta que la Asamblea Nacional debía trabajar en función de los procedimientos que para el efecto ella misma debía adoptarlo, aún más cuando la reforma constitucional establecía que "dictará sus normas orgánicas y de procedimiento mediante resolución adoptada con la votación

mayoritaria de la mitad más uno de sus integrantes", normas que "serán la base legal de su autorregulación", la Asamblea Nacional nombró una comisión integrada por representantes de varios sectores políticos para que preparen un proyecto de normativas internas para el desenvolvimiento de la Asamblea.

El documento debía contener la división del trabajo por temáticas, que se formularan el número de comisiones, la reglamentación de los debates, de la presentación de mociones, de las modalidades de votación, en fin, de todo lo referente al ámbito jurídico y de procedimiento, así como también lo pertinente al ámbito administrativo.

El proyecto de normativas internas de la Asamblea fue sometido a un amplio y arduo debate. Y uno de los temas que provocó más de una tensión fue el referente a que la Asamblea Nacional era Constituyente o Constitucional. No se hicieron esperar las amenazas provenientes del Ejecutivo y del Congreso nacional, pues el temor de éste radicaba en que una Constituyente podía asumir plenas atribuciones que se contrapongan al ejercicio de la función legislativa. Sorteando todos los obstáculos, la Asamblea aprobó la moción planteada por un ex co-ideario del Partido Social Cristiano, quedando establecida que era una Asamblea Nacional Constituyente. La resolución, adoptada de manera expresa, fue publicada en el Registro Oficial No. 235, de 14 de enero de 1998, y dice:

En ejercicio de las facultades que le otorga la Décimo Séptima Disposición Transitoria de la Constitución Política de la República,

Resuelve:

LA ASAMBLEA NACIONAL se denominará ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, se sujetará en su funcionamiento al Estatuto Orgánico y de Procedimiento debidamente aprobado.

Respetará la independencia del H. Congreso Nacional y demás funciones del Estado, los períodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, así como de las respectivas autoridades del régimen seccional.

Por tanto, la norma contentiva del procedimiento que se expidió fue el Estatuto Orgánico y de procedimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, el mismo que fue debatido y aprobado en las sesiones ordinarias matutina y vespertina de los días 5, 6 y 7 de enero de 1998 y publicadas en el Registro Oficial No. 240 de 21 de enero del mismo año, por lo que adquiriría la fuerza de ley.

En este punto no está por demás recordar que el inciso cuarto de la Décimo Séptima Disposición Transitoria adoptada por el Congreso nacional señalaba: "La Asamblea Nacional (...) deliberará durante un período que en ningún caso excederá del 30 de abril de 1998, fecha en la cual se disolverá de pleno derecho...". Considerando que la Asamblea Nacional requería de unos ocho días adicionales para concluir con las reformas constitucionales y embestida de su carácter Constituyente, decidió reformar la Constitución ampliando el plazo de ocho días. Entonces, el 30 de abril se produjo la pugna de poderes con el Congreso nacional y el Ejecutivo, puesto que el presidente de la República, Fabián Alarcón Rivera, se opuso a la publicación de esta Resolución en el Registro Oficial, a pesar de que el inciso tercero del numeral cinco y el numeral seis de la mentada Décimo Séptima Disposición Transitoria señalaban que las decisiones de la Asamblea "no requerirán ser sometidas a conocimiento del Presidente de la República para su sanción u objeción" y mucho menos para su publicación en el Registro Oficial. Esta situación motivó la reforma de la Resolución mediante la cual la Asamblea adoptó su carácter Constituyente, modificando el texto y eliminando lo referente a que se "respetará los períodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República", dejando en claro que la Asamblea Nacional Constituyente se declaraba con capacidad para disolver el Congreso o destituir al Presidente de la República, decisión que estuvo acompañada de un amplio apoyo nacional que frenó las intenciones del presidente Fabián Alarcón y que fue determinante a fin de finiquitar la reforma constitucional, aunque no se llegó a aplicar ni la disolución del Con-

greso ni la destitución del presidente de la República. En virtud de estos hechos, la nueva Constitución Política, en su Cuadragésimo Tercera Disposición Transitoria, estableció que: "Hasta que se dicte la ley correspondiente, el Registro Oficial con su personal, bienes y presupuesto, pasará a depender del Tribunal Constitucional. El Congreso nacional, en el plazo de un año, expedirá la ley que establezca la autonomía del Registro Oficial", pues hasta esa fecha dependía del Ejecutivo.

Por las repercusiones que vivió la Asamblea Nacional, es necesario señalar que en el debate y aprobación del Estatuto Orgánico se produjeron varias tensiones adicionales referentes a otros temas, como el número de votos con el que se debía producir la reforma constitucional; así, la tendencia de centro-izquierda planteaba que fuera con las dos terceras partes de los integrantes por tratarse de reformas de la "suprema ley de leyes"; la centro-derecha fundamentaba la viabilidad de la mitad más uno a fin de facilitar las reformas. Este argumento fue visto con cierto recelo puesto que podía dar lugar a que "el facilismo" cunda en el seno de la Asamblea, tanto más que la tendencia de centro-derecha contaba con la mitad más uno de la representación; por tanto, el tema en sí tenía un profundo sentido de lucha política. Como era de suponer, triunfó esta última tesis: "mitad más uno". Sin embargo, es necesario señalar que de haberse aprobado la votación con las dos terceras partes de sus miembros, muchas de las reformas constitucionales no se hubieran producido, ya que en el transcurso del desarrollo de la asamblea se retiró uno de los partidos mayoritarios, el Partido Social Cristiano, colocando en peligro a la misma Asamblea Nacional.

La adopción de los temas y la conformación de las comisiones también formó parte de las tensiones. Los criterios temáticos estaban sujetos a los intereses de los partidos políticos y no tanto a los expresados por la sociedad nacional. Algunos sectores políticos daban prioridad únicamente al tema económico a fin de colocarlo al ritmo de la globalización privatizante, considerando que por esa vía combatían la pobreza, que más

azotaba al país. Otros, en cambio, daban prioridad a los temas de carácter político debido a la inestabilidad ética y política vivida durante las dos últimas décadas. Algunos planteaban temáticas puntuales limitadas a su sector. El movimiento político Pachakutik planteaba la reforma total de la Constitución puesto que asumía la propuesta del movimiento indígena en torno a la necesidad de refundar el país. Sin embargo, el debate se centró en la procedencia o no de una reforma parcial y muy puntual con algunos temas que debían ser adoptados de mutuo consenso, o de una reforma mucho más amplia que aborde las más diversas temáticas que una Constitución debe contener. Tomando en cuenta la acuciante crisis ética, política y económica, así como el gran debate nacional que la sociedad civil había desplegado en el ámbito nacional, la Asamblea se inclinó por la segunda opción y finalmente acordó conformar nueve comisiones especializadas, integradas de la siguiente manera:

Comisión Primera: integrada por nueve representantes, que conocerá y analizará los asuntos referidos al Estado, población, ciudadanía, derechos, deberes y garantías individuales y colectivas, y medio ambiente.

Comisión Segunda: integrada por siete representantes, que conocerá los asuntos referidos a los derechos políticos y participación democrática, revocatoria del mandato o la Consulta Popular.

Comisión Tercera: integrada por nueve representantes que conocerá los asuntos referidos a las instituciones políticas, función legislativa, función ejecutiva, Procuraduría General del Estado.

Comisión Cuarta: integrada por ocho representantes, que conocerá los asuntos relativos a la justicia ordinaria y constitucional y del Ministerio Público y las referentes a las medidas contra la corrupción.

Comisión Quinta: integrada por nueve representantes, que conocerá los asuntos relativos a la organización territorial, el régimen seccional y la descentralización.

Comisión Sexta: integrada por siete representantes, que conocerá los asuntos relativos a los derechos sociales 1: salud, seguridad social y trabajo.

Comisión Séptima: integrada por siete representantes, que conocerá los asuntos relativos a los derechos sociales 2: la mujer, el niño, la familia, educación y cultura.

Comisión Octava: integrada por siete representantes, que conocerá los asuntos relativos a la organización económica 1: principios, propiedad y sectores de la economía, recursos naturales, servicios públicos, actividades agropecuarias y pesquera.

Comisión Novena: integrada por siete representantes, que conocerá los asuntos relativos a la organización económica 2: derechos económicos, sistema tributario, sistema monetario, sistema financiero y organismos de control, como las superintendencias, Banco Central, inversiones.

Al contrario de la costumbre parlamentaria en la que se designaban cuatro comisiones especializadas y un sinnúmero de comisiones especiales u ocasionales, hecho que daba lugar a una serie de chantajes, presiones, privilegios y exclusiones, la Asamblea Nacional Constituyente inauguró la participación democrática de todos los asambleístas en las distintas comisiones. Aquella decisión permitió una forma de trabajo de todos, no obstante las posiciones políticas diferenciadas o diametralmente opuestas, cuyas propuestas se definían en las sesiones plenarias. El problema que se presentó en este punto es el acaparamiento para dirigir las comisiones por dos partidos políticos de corte derechista: el Partido SocialCristiano y la Democracia Popular. Cada comisión debía contar con un presidente y vicepresidente, así como con un secretario designado de fuera de su seno.

Además de las comisiones mencionadas, se conformó dos comisiones especiales: 1) la Comisión Especial de Constitución, integrada por quince miembros que representaban a todos los partidos y movimientos políticos que formaban parte de la Asamblea y que estuvo encargada de preparar los informes para el segundo debate de las reformas constitucionales y la redacción final de las mismas. 2) la Comisión de Excusas y Calificaciones, compuesta por cinco miembros, cuya función, a más de las inherentes a su naturaleza, fue la de elaborar in-

formes para la aplicación de las normas de la Declaración de Compromiso de Ética suscrita por los representantes. Para lo administrativo se constituyó la Comisión Administrativa, cuya función fue la elaboración del orden del día y el conocimiento de los asuntos administrativos, presupuestarios, económicos y financieros.

Cabe destacar que todas las comisiones y la Asamblea Nacional Constituyente en sí asumieron temáticas trascendentales para el convivir nacional.

Criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos

Es necesario abordar la presencia de los actores sociales excluidos en el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente es necesario abordarlo desde dos escenarios fundamentales que actuaron de modo casi simultáneo: externo e interno.

En el ámbito externo

El movimiento indígena, encabezado por la CONAIE, fue un actor fundamental en las movilizaciones que concluyeron con la caída del presidente Abdalá Bucaram. De no ser por las presiones que este sector social mantuvo junto a la sociedad nacional, no se hubiera instalado la Asamblea Nacional. Una de las medidas que adoptó el movimiento indígena fue “impulsar una Asamblea Nacional Constituyente Alternativa desde la población” y bajo el lema “todas las voces a la Constituyente”, marco en el cual iniciaron una “caminata por un Estado plurinacional” desde la provincia de Loja, ubicada al sur del Ecuador. En su recorrido por todas las provincias ubicadas a lo largo de la cordillera de los Andes se instalaban en sesión

con los pobladores indígenas y no indígenas a fin de ir formulando las bases fundamentales de una propuesta global desde la población. Al arribar a Quito, el 17 de octubre de 1997, se instaló la Asamblea Nacional Constituyente Alternativa. Se conformaron las comisiones con la participación de los pueblos indígenas, organizaciones de mujeres, sindicales, de profesionales, intelectuales, organizaciones barriales, en fin, los más diversos sectores sociales. Luego de un arduo trabajo y sesiones permanentes en noviembre y diciembre del mismo año, concluyeron con una "Constitución del pueblo", que se convirtió en la propuesta de proyecto constitucional que fue ingresada a la Asamblea Nacional para que sea incorporada como reforma. Entre las propuestas fundamentales constaban el carácter del Estado como plurinacional, derechos colectivos de los pueblos indígenas, reforma política referente al sistema de gobierno semiparlamentario, a los sistemas de representación, revocatoria de mandato, mecanismos de control social y de combate contra la corrupción, salvaguarda de los recursos del Estado por la vía del fortalecimiento de las empresas del Estado apegadas a un modelo de economía mixta, etc. Este proyecto de reforma constitucional fue asumido por los representantes del movimiento Pachakutik para defenderlo y lograr que sus textos fueran aprobados por los asambleístas.

El movimiento de mujeres se constituyó en otro actor importante. Alrededor de sus intereses de género formularon igualmente una propuesta de reforma constitucional que fue entregada a la Asamblea Nacional. Lo mismo hicieron los organismos de la niñez y adolescencia junto con sus actores directos: los niños. Sus propuestas habían sido trabajadas en magnas asambleas de la niñez y adolescencia en todo el territorio nacional. Y entre los sectores vulnerables, los discapacitados también se movilizaron exigiendo la inclusión de sus derechos en la nueva Constitución Política.

A la Asamblea Nacional acudieron los más diversos actores para defender sus derechos. En ese marco, las organizaciones del Seguro Social General y el Seguro Social Campesino,

junto con las organizaciones indígenas y de mujeres, demandaron que se cumpla el pronunciamiento del pueblo emanado en la Consulta Popular respecto a no dar lugar a la privatización de la seguridad social. Fue uno de los temas de inmensa tensión que provocó algunos problemas políticos.

La Asamblea Nacional Constituyente estuvo vigilada por los actores sociales movilizados. Todos los días, las organizaciones sociales realizaban marchas hacia la Asamblea. En verdad, fueron los tiempos en los cuales tanto el movimiento indígena cuanto las demás organizaciones sociales, de mujeres y de la niñez, en una alianza cómplice en la promoción, defensa e inclusión de sus derechos, junto con una movilización activa, impulsaron una serie de foros o mesas de diálogo con los asambleístas, los políticos y la sociedad civil.

En el caso del movimiento indígena, por las características y dimensión de sus propuestas, la CONAIE generó una serie de debates públicos mediante "foros abiertos", "mesas de diálogo", conferencias, talleres, en fin, con los distintos sectores sociales, productivos políticos con el objetivo de que sus propuestas, encaminadas a lograr reformas profundas del Estado, puedan contar con el respaldo nacional. Todo este proceso contó con el aporte de algunos organismos no gubernamentales, tanto así que, desde el interés del Estado, éste también contaba con apoyos externos para orientar sus contenidos.

Fue muy activo el rol e incidencia de los movimientos sociales. Y frente al desconocimiento de temáticas de género o étnico-culturales, así como por las posiciones ideológicas de los partidos políticos, fue necesario implementar un fuerte cabildo con los asambleístas, sus jefes de bloque o sus directores de partidos, por lo que de manera reiterada solicitaban ser recibidos en comisión general. En suma, los propios actores sociales, desde su interés, sus propuestas y perspectivas, incidieron fuertemente en el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, y en base a su accionar garantizaron la inclusión de sus derechos.

En el ámbito interno

Desde el inicio, la Asamblea tuvo clara la necesidad de abrir un período para escuchar y recibir los proyectos, propuestas o sugerencias provenientes de las organizaciones indígenas, de mujeres, campesinos, empresarios, poblaciones negras, jubilados, afiliados al seguro social general y de campesinos, a los alcaldes y prefectos, a los estudiantes, profesores, niños y adolescentes, jueces, intelectuales, periodistas, sindicalistas, discapacitados, policías, militares, bomberos, etc.

Con el fin de garantizar el acceso de los sectores interesados, la Asamblea Nacional adoptó algunas medidas prácticas y normativas. Al aprobar el Estatuto Orgánico y de Procedimiento, la Asamblea, en su artículo 13, definió que “las sesiones serán públicas”, por tanto, podían asistir con previa solicitud y autorización tanto las organizaciones como las personas que pudieran tener interés o propuesta alguna que hayan presentado en la Asamblea Nacional. Además, dentro de las disposiciones generales se dictó normas complementarias como las siguientes:

Art. 66. A las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente tendrán libre acceso las personas individual o colectivamente.

Art. 67. Las personas que ingresaren a las instalaciones y a la sala de sesiones de la Asamblea Nacional no podrán portar armas.

Art. 68. Las personas que asistieren a las sesiones de la Asamblea no podrán expresar, de manera alguna, su aprobación o desaprobación a las opiniones que emitieren los representantes durante sus intervenciones.

Y en previsión, para evitar cualquier desmán que se pudiera presentar, en el artículo 3, literal k), se aprobó que el presidente de la Asamblea tenga toda la atribución para “Ordenar el retiro del público asistente si actuare indebidamente”.

Por otro lado, se garantizó la segura instalación de las sesiones sin esperar un quórum determinado. La disposición

pertinente señala que las sesiones de la Asamblea “podrán instalarse desde la hora fijada, cualquiera sea el número de representantes presentes, presidida por el Presidente...”. La exigencia del quórum fue obligatoria al momento de la votación, mas no para la instalación de las sesiones, sean ordinarias o extraordinarias. La aplicación de esta norma permitió el serio, responsable y permanente desarrollo de las sesiones, en las cuales podían participar las organizaciones al ser recibidas en comisión general o simplemente observar su desenvolvimiento.

Con el fin de agilizar el eficiente funcionamiento de la Asamblea Nacional, en el artículo 17 de su Estatuto Orgánico y de procedimiento se estableció también la automática habilitación del suplente en ausencia del titular. Se desburocratizó la experiencia del procedimiento parlamentario, por lo que únicamente se requería de una previa notificación verbal a secretaría, sin perjuicio de que el principal pueda integrarse en cualquier momento a la sesión previa notificación a la presidencia. Esta norma garantizó la presencia permanente de los representantes y que éstos pudieran atender las demandas de las organizaciones, pues había una fuerte afluencia de personas, organizaciones e instituciones hacia la sede donde funcionaba la Asamblea Nacional.

Otra forma de vinculación de la Asamblea con la población, y de esa manera crear mecanismos que garanticen el acceso de los sectores sociales al trabajo de la Asamblea, fue la comunicación e información. Para el efecto, en el artículo 14 del Estatuto quedó refrendado que “las sesiones de la Asamblea serán transmitidas, libremente, por radio y / o televisión”. De esa manera, la población podía realizar un seguimiento de los debates y acceder a los avances temáticos que se producían al interior de la Asamblea.

La norma que permitió un mayor acceso a la Asamblea, a fin de presentar de manera directa sus planteamientos, intereses, derechos o inquietudes, fue aquella que contempló lo referente a las comisiones generales. El artículo 15 del Estatu-

to expresamente señala: "La Asamblea y sus comisiones podrán declararse en comisión general para escuchar a representantes de personas jurídicas o de instituciones del sector público y, excepcionalmente, a personas naturales que lo soliciten con la debida anticipación, previa autorización del Presidente. En ella intervendrá un solo expositor, sin que los representantes puedan hacer uso de la palabra dentro de la comisión general".

Si revisamos esta norma, podemos constatar que hubo la previsión para que tanto las comisiones así como el plenario de la Asamblea puedan declararse "en comisión general" y recibir a las delegaciones de las organizaciones o de instituciones para escuchar sus puntos de vista. Además, según el artículo 42 del Estatuto Orgánico, "para lograr la mejor resolución de un asunto, la Asamblea *podía* constituirse en comisión general o en receso, por iniciativa del presidente, o a pedido de, por lo menos, seis representantes". Es decir, la Asamblea se constituía en comisión general en virtud de un requerimiento externo cuando las organizaciones o instituciones así lo solicitaban, o por necesidad interna debido a que algunos temas requerían de profundos debates y criterios aproximados para adoptar la respectiva resolución.

Otro de los criterios adoptados para que las organizaciones cuenten con garantías en el acceso a la Asamblea tiene que ver con el procedimiento en el tratamiento de sus proyectos o propuestas. En primer lugar, la Asamblea definió y luego difundió que los proyectos de reformas constitucionales sólo podrán presentarse hasta el 30 de enero de 1998, con el objetivo de organizar de mejor manera el trabajo interno de la Asamblea y escuchar las propuestas de las organizaciones, a través de sus delegados, o de instituciones interesadas. En segundo lugar, en el artículo 23 del Estatuto se aprobó que "cuando a una comisión llegare un proyecto de reforma que se refiere al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, se procederá a su acumulación, si no ha sido presentado aún el informe respectivo". Con esta disposición se garantizó la iniciativa de la

sociedad civil organizada para que presente los proyectos o propuestas y participe en las reformas constitucionales que la Asamblea Nacional llevaba adelante.

Fueron múltiples y variadas las situaciones que se presentaron en la Asamblea Nacional, las mismas que requerían la conformación de comisiones ocasionales para resolverlas. De ahí que el inciso segundo del artículo 9 señalaba que "las comisiones ocasionales se integrarán para conocer asuntos específicos diferentes de los que corresponde conocer a las comisiones especializadas". Por ejemplo, "las guardias barriales", acompañadas de algunas organizaciones barriales, se presentaron en la sede de la Asamblea en medio de una marcha populosa, demandando el tratamiento sobre la seguridad barrial que estaba siendo implementada por el Ministerio de Gobierno como parte de su programa ministerial. Fue necesario conformar una comisión ocasional para que atendiera a este sector movilizado, que no había presentado proyecto de ley alguno y su temática no era materia de tratamiento en ninguna de las comisiones. De todas maneras, la población fue atendida por la comisión ocasional, la misma que, una vez subsanado el tema, se disolvió automáticamente.

Finalmente, podría señalarse que desde la presidencia de la Asamblea Nacional se promovió una serie de conferencias, la mayoría en la línea del pensamiento demócrata popular, con la pretensión de convencer a los asambleístas sobre la viabilidad de sus puntos de vista. La fundación CORDES, del presidente de la Asamblea, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, fue muy ágil para implementar estas actividades. Pero las organizaciones sociales solicitaron también exponer sus puntos de vista al pleno de asambleístas y de esa manera incidir en los representantes para que conozcan y se empapen del contenido de las propuestas organizacionales, así como en la toma de decisiones. Para las organizaciones sociales constituyó una experiencia inédita, pues su participación fue decisiva tanto en las comisiones como en el plenario de la Asamblea. De esta manera se garantizó

(desde la Asamblea y fuera de ella) el acceso de los sectores excluidos, como ser las mujeres y los pueblos indígenas.

Relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Constituyente

Frente a la grave crisis económica, política y ética, el desarrollo de la Asamblea Constituyente fue, para las fuerzas tradicionales, una especie de tubo de escape para no dar cabida a las salidas reales que exigía el país. De ahí que afianzar el control político y económico del cual han sido beneficiarios fue uno de los objetivos de los grupos oligárquicos representados en los partidos políticos derechistas que participaron en la Asamblea Nacional. Mientras tanto, para los partidos políticos de tendencia centro-izquierdista era la oportunidad para reivindicar contenidos de corte social y ético. Pero los sectores sociales organizados y la sociedad civil en general depositaron sus grandes expectativas para resolver los acuciantes problemas del país en los resultados que podrían salir de la Asamblea Nacional. El movimiento indígena, si bien consideraba que las reformas que se logren en la Constituyente vendrían a ser una de las herramientas jurídicas básicas para avanzar en la materialización e implementación de sus derechos particulares y de sus propuestas en el marco del Estado plurinacional, tuvo una gran expectativa sobre el rol y los resultados de esta instancia histórica que la vivimos en el Ecuador. En ese enten-

dido, presentó su proyecto de reformas a la totalidad de las disposiciones constitucionales.

A la Asamblea Nacional llegaron numerosos proyectos. Todos fueron conocidos o procesados en las comisiones, pero no siempre fueron aprobados, puesto que en muchas ocasiones las propuestas eran contradictorias entre sí o eran contrarias a las de los asambleístas, quienes, en su mayoría de tendencia derechista, imponían su decisión, por lo que se ganaron también el apelativo de “la aplanadora” en alusión a la alianza establecida entre el Partido Social Cristiano, la Democracia Popular y el Frente Radical Alfarista, que era el partido de gobierno.

Según las organizaciones sociales, fundamentalmente la CONAIE, quedaron pendientes algunas reformas de carácter político y económico en una dirección mucho más democrática. Pero las de mayor conquista fueron los derechos sociales relacionados con los principios fundamentales.

Con relación a los derechos sociales se destacan:

- i) Los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mujeres, niñez y adolescencia, y de los sectores vulnerables como el de los discapacitados. Las expectativas fueron cubiertas en este ámbito, tanto más que los pueblos indígenas lograron incorporar el reconocimiento específico de una amplia gama de sus derechos a la tierra y al territorio, políticamente definidas como circunscripciones territoriales indígenas, a un respeto y facultad de las autoridades indígenas para administrar justicia; el derecho al uso oficial de todos los idiomas indígenas, a la autodefinición de sus identidades como nacionalidades, a la educación intercultural bilingüe; a la generación y ejercicio de la autoridad propia; a la recuperación y desarrollo de sus formas organizativas sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas; al respeto a la propiedad intelectual; al de ser consultados; al reconocimiento del sistema del trueque como mecanismo de transacciones comerciales viables para el país; al reconocimiento de la medicina indígena, etc. Los mismos que se hallan establecidos en los artículos 83 y 84 de la Cons-

titudin Polítca, así como en otras disposiciones constitucionales. No obstante el reconocimiento de estos derechos, su implementación constituye uno de los principales asuntos postergados por la inercia y la carencia de voluntad política por parte de los gobiernos.

- ii) Uno de los objetivos centrales del movimiento de mujeres fue colocar como prioridad la perspectiva de género en la elaboración de la nueva Constitución Política. Para ello, inicialmente, en el proceso electoral participaron tanto en Quito como Guayaquil con una lista constituida únicamente por candidatas mujeres. Esto llamó mucho la atención y, aunque no triunfaron en los resultados electorales, lograron sensibilizar sobre sus derechos que debían ser atendidos por la Asamblea Nacional. De ahí que los derechos de las mujeres fueron ampliamente debatidos en el seno de las comisiones y el pleno de la Asamblea Nacional. A modo de referencia destacaremos tres disposiciones constitucionales fundamentales en la perspectiva de género: a) el Art. 34 que dice: "El Estado garantizará la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad"; b) En el Art. 36 se estableció que: "El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Velará especialmente por el respeto a los derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el acceso a los sistemas de seguridad social, especialmente en el caso de la madre gestante y en período de lactancia, de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa de hogar y la que se encuentre en estado de viudez. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer (...) Se reconocerá como labor productiva el trabajo doméstico no remunerado"; c) el principio de la *equidad de género* quedó establecido en el artículo 102, que expresamente señala: "El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los

organismos de control y en los partidos políticos". Como consecuencia de esta disposición se reformó la Ley de Elecciones para que los partidos políticos, en la conformación de las listas, incorporen a las mujeres en un treinta por ciento (30%) en el año 2000 y en cada proceso electoral incrementen gradualmente en un cinco por ciento (5%) hasta llegar a la participación equitativa. El cumplimiento de esta disposición aún causa resquemores, mientras que en las instancias de dirección y decisión del ámbito público, en la administración de justicia o en los organismos de control, aún no se han dado pasos en el ejercicio del principio de la equidad.

- iii) Los derechos de la niñez y adolescencia constituyeron casi una novedad en la Asamblea Nacional. Toda una sección está dedicada al reconocimiento de los derechos de este sector vulnerable, como el derecho a la vida desde su concepción; a la integridad física y psíquica; a la identidad, nombre y ciudadanía; a la salud, nutrición, educación, libertad de expresión y asociación, etc. A manera de ejemplo, es necesario citar una de las disposiciones en la que se establece uno de los principios rectores expresados en el Art. 48, que señala: "Será obligación del Estado, la sociedad y la familia, promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. *En todos los casos se aplicará el principio del interés superior de los niños, y sus derechos prevalecerán sobre los de los demás*". Pero el punto de mayor debate giró en torno al derecho a ser considerado como ciudadano. Hasta hoy en día se escuchan esporádicamente voces disonantes; sin embargo, la Constitución Política en su artículo 6, inciso segundo, contempló que "Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, *que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley*".

Con relación a la reforma política se introdujeron normas importantes, entre las cuales citamos únicamente algunos breves ejemplos:

- i) La consulta popular, en la que los ciudadanos, en goce de los derechos políticos y que representen el ocho por ciento

(8%) del padrón electoral nacional, puedan solicitar al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria a una consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país que no sean reformas constitucionales. Además, cuando existan circunstancias de vital importancia para la comunidad local, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, también pueden resolver que se convoque a consulta popular dentro de su jurisdicción territorial. Aún más, en el ámbito local, los ciudadanos en goce de los derechos políticos y que representen el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción territorial pueden solicitar que se convoque a consulta popular.

- ii) La revocatoria de mandato fue otro logro importante ya que los ciudadanos tienen el derecho para resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Concomitante a esta decisión, se introdujo la obligación de los candidatos para las dignidades antes señaladas, que al inscribir sus candidaturas presenten su plan de trabajo ante el respectivo Tribunal Electoral. Se reconoció también la iniciativa ciudadana para la revocatoria del mandato siempre y cuando representen por lo menos el treinta por ciento (30%) de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Todas estas normas están ligadas a un objetivo fundamental: la rendición de cuentas por parte de las autoridades.
- iii) Se establecieron normas en la lucha contra la corrupción, para lo cual se creó la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, para que en representación de la ciudadanía promueva la eliminación de la corrupción, recepte las denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado a fin de que sean investigados, y soliciten su juzgamiento y sanción.

Con relación a la reforma económica, ésta se constituyó en una de las grandes frustraciones debido a que se afianzó el modelo económico de corte neoliberal y algunas disposiciones aisladas que se lograron introducir fueron desde la no privatización de

la seguridad social o del agua hasta las referentes al reconocimiento de la economía o empresas comunitarias, campesina o autogestionarias. Es una de las reformas estructurales que quedó pendiente.

En medio de la agitación social, una de las preocupaciones fundamentadas de las organizaciones sociales y de trabajadores fue que la privatización de la seguridad social podía conducir a la desaparición del seguro social campesino, ámbito en el que los pobres quedaban en el total desamparo. Por un lado, el Consejo Superior del IESS fue sustituido por la Comisión Interventora, planteamiento que también fue solicitado por las mismas organizaciones, las que demandaron a la vez la reestructuración del organismo a fin de superar la serie de problemas que aquejaba a la institución y a los servicios que ésta prestaba. Por otro lado, triunfó la tesis de la no privatización. Ante este hecho, el presidente de la Asamblea miembro de la Democracia Popular, que junto al Partido Social Cristiano promovía la privatización del IESS renunció a la presidencia. Siguiendo esa ruta, también renunció el primer vicepresidente, abogado Marcelo Santos, militante del Partido Social Cristiano. La pretensión política final era vulnerar a la Asamblea, sin embargo fue posible enfrentar el embate hasta concluir con su trabajo de entregar al país una Constitución Política reformada.

Otras reformas importantes

- a) La descentralización fue otro tema de suma trascendencia. *A nivel estructural* se pueden anotar dos situaciones: 1) La tesis de la desaparición de los consejos provinciales, a fin de que sus atribuciones no se contrapongan con las de los municipios, no prosperó. La decisión que finalmente adoptó la Asamblea en el inciso final del artículo 233 fue que el Consejo Provincial “ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales”. 2) El reconocimiento de las juntas parro-

quiales como una categoría adicional del régimen seccional con autonomías daba lugar a que la población local más pequeña pueda asumir en sus manos no sólo la administración del organismo, sino la perspectiva de su propio desarrollo. Los miembros de las juntas parroquiales debían ser elegidos en votación popular y no dependerían ni de los municipios ni del Ministerio de Gobierno. Este avance en la descentralización molestó a los funcionarios del Ministerio de Gobierno, quienes impulsaron sendas movilizaciones en contra de la Asamblea y llegaron a declarar a varios asambleístas "personas no gratas al gobierno". A fin de evitar tergiversaciones sobre el destino de los funcionarios que integraban las tenencias políticas adscritas al Ministerio de Gobierno, fue necesario insertar la Trigésimo Tercera disposición transitoria, que dice: "Las tenencias políticas continuarán funcionando hasta que se dicte la ley que regule las juntas parroquiales y los jueces de paz. Se garantiza la estabilidad del personal administrativo que no sea de libre remoción, y que labore en las jefaturas y tenencias políticas, conforme a la ley".

A nivel de las políticas sobre descentralización se incorporaron los artículos 225 y 226, que en síntesis regulan los objetivos, mecanismos, procedimientos y garantías en los cuales tenga lugar la descentralización. Que el desarrollo armónico, la participación ciudadana, así como la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza puedan ser justos. Que la descentralización puede ser solicitada por los municipios o por iniciativa del Ejecutivo. Para que se produzca la descentralización, el gobierno central tiene la obligatoriedad de transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades, acompañadas obligatoriamente de los recursos necesarios. De ahí que el segundo inciso del Art. 226 expresamente señala: "En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias". Y frente a la

angustia de los organismos seccionales se estipuló que la transferencia de los recursos que por ley les corresponde será automática.

- b) Una de las decisiones que causó fuertes tensiones entre el Congreso nacional y la Asamblea Nacional Constituyente fue la aprobación del procedimiento para reformar la Constitución Política. Formaba parte de la costumbre parlamentaria reformar la Carta Política de la noche a la mañana, “entre gallos y medianoches”, como reza el dicho popular. En virtud de que muchas de las reformas no eran del gusto del presidente del Congreso, éste amenazó con reformarlas tan pronto la Asamblea concluya con su trabajo. Frente a esas intolerancias, y con el fin de dotar de una mayor estabilidad política, la Asamblea aprobó que la reforma constitucional se produciría con un procedimiento más largo, esto es, luego de la presentación del proyecto con el respaldo de un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso nNacional, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primer debate. Esta reforma alteró aún más al presidente, quien llegó a declarar que se había producido un “candado constitucional” y que en el futuro no se podrá reformar la Constitución. Hecho por demás falso, puesto que lo que se había aprobado era un procedimiento más largo en el que existan las condiciones para una mayor reflexión y responsabilidad para reformarlas en función de los intereses nacionales y no de quienes detentan el poder del dinero y apremian por “leyes a domicilio”. Al presidente del Congreso no le quedó otra cosa que aceptar la decisión de la Asamblea.
- c) Debido a las condiciones en las que trabajó la Asamblea Nacional y a la aplicabilidad de las normas constitucionales, la vigencia de la Constitución Política concitó un in-

tenso debate al interior de la Asamblea Nacional. Las propuestas que se manejaban se centraron en que la nueva Constitución Política debía entrar en vigencia ¿el 1 de agosto, cuando se posesionaban los nuevos legisladores del Congreso nacional? o, por el contrario, ¿el 10 de agosto, cuando se posesionaba al presidente y vicepresidente de la República? De producirse el 1 de agosto habría problemas debido a que había un lapso de diez días en los que el Congreso se estructuraría con una Constitución antigua. Finalmente, la Asamblea decidió que el 10 de agosto, día en que se posesionaba el presidente de la República, la nueva Constitución Política entraba en vigencia. Los partidos mayoritarios, constituidos por la Democracia Popular y los socialcristianos, no definieron el tema sino cuando vieron que los resultados electorales de 1998 les beneficiaban para asumir la presidencia del Congreso. Entonces es necesario preguntarse, ¿qué decía la anterior Constitución? Que las autoridades del Congreso serían elegidas de entre los legisladores miembros del Parlamento, puesto que les asistía el derecho político a ser elegidos. ¿Qué planteaba al respecto la futura Constitución Política? El Art. 129 decía:

El Congreso Nacional elegirá cada dos años un presidente y dos vicepresidentes. Para los primeros dos años, elegirá a su presidente de entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa, y a su primer vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría. El segundo vicepresidente será elegido de entre los diputados que pertenezcan a los partidos o movimientos minoritarios. Desempeñarán tales funciones durante dos años.

Para los siguientes dos años, el presidente y el primer vicepresidente se elegirán de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda y la primera mayoría, respectivamente.

Los asambleístas de la tendencia de centro-izquierda no estuvimos de acuerdo con esta reforma debido a que vulnera-

ba el derecho político de toda persona a ser elegido, así como se debilitaba el propio ejercicio de la democracia.

Temas pendientes

Entre los temas pendientes en reforma política constan:

- 1) El reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. Si bien los partidos políticos, al fragor de los hechos de febrero que desembocaron en el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram, acordaron la convocatoria a una Asamblea Constitucional, también se comprometieron a reconocer al Estado como plurinacional, conforme consta en el inciso quinto de la Resolución Parlamentaria dictada el 6 de febrero de 1997 y publicada en el Registro Oficial No. 23 de 14 de marzo del mismo año. Sin embargo, la Asamblea no dio lugar a ese reconocimiento. Timoratos en su mayoría, rehuyeron el tratamiento frontal. Y algunos que se consideraban de tendencia izquierdista, como el abogado René Maugé, sostuvieron uno de los discursos más recalcitrantes cual si fuera un representante de los partidos tradicionales de derecha.
- 2) La revocatoria del mandato del presidente y vicepresidente de la República no fue aprobada a pesar de la serie de argumentos que se presentaron. La realidad que al momento vive el país demuestra una vez más sobre la pertinencia de contar con una norma constitucional de esa naturaleza.
- 3) El sistema de gobierno semi-parlamentario propuesto por el movimiento indígena y el movimiento Pachakutik no fue aprobado. Para la tendencia derechista, la ansiada gobernabilidad consistía en darle mayor fortaleza al sistema presidencial. Por ello el Congreso nacional se quedó sin la capacidad fiscalizadora, mientras el Presidente de la República tenía la capacidad privativa para presentar los proyectos de ley en materia económica y no así los legisladores. El tiempo ha vuel-

to a demostrar que el camino de la gobernabilidad no está en el mayor peso que se le puede otorgar al presidencialismo. Se torna urgente la necesidad de un nuevo sistema de gobierno apegado a las necesidades y realidades del país.

- 4) Es necesario señalar que la Asamblea cometió un enorme error al incrementar el número de diputados. De ello estuvieron conscientes. Pero la avidez de los partidos mayoritarios, acostumbrados a controlar el poder, dio lugar a la concreción de dicha reforma. El beneficio inmediato en las elecciones de 1998 se pudo constatar con el número de representantes socialcristianos en el Guayas y de la Democracia Popular en Pichincha.

Para concluir, se debe señalar que las expectativas fueron superiores a los resultados de la Asamblea Nacional. La Constitución Política tenía límites. Dada la correlación de fuerzas políticas, muchas de las demandas planteadas por los sectores sociales y la sociedad civil a través de sus proyectos, ponencias, propuestas o sugerencias quedaron rezagadas. Temas trascendentes, como la economía, quedaron marcados por la tendencia derechista y su contenido neoliberal privatizador. Sin embargo, debido a la lucha social fue posible salvaguardar la no privatización de la seguridad social o del agua. A pesar de los límites que se pueden encontrar, en la nueva Constitución Política se hallan consagrados muchos de los derechos y garantías que resultan ser conquistas inéditas y de profunda proyección histórica. El reto está, entonces, en la implementación o aplicabilidad de esos derechos.

Froilán A. Barrios Nieves

La experiencia Venezuela (1999-2000)

Introducción

La historia constitucional venezolana está asociada, como el resto de países de habla hispana en nuestro continente, a los procesos de independencia nacional de la Corona española. Luego de cruentas guerras emancipadoras se fueron conformando los Estados nacionales de la América Latina bajo particulares formas y circunstancias, a lo largo del siglo XIX, que se consolidaron en el siglo XX.

Los constituyentes venezolanos tuvieron dos modelos de referencia: la Constitución norteamericana y la experiencia de la Revolución Francesa. Éstas fueron la base de inspiración de la Constitución de 1811, la primera de América Latina y la que proclamó la gesta emancipadora a nivel continental.

A partir de esta inicial experiencia constitucional, en Venezuela se recorrerá un largo y tortuoso camino hacia la obtención de una Carta Magna estable, capaz de superar los avatares políticos y las luchas intestinas de las nacientes repúblicas. En realidad, las guerras independentistas barrieron con las primeras constituciones y luego las luchas por el control del poder por parte de los actores políticos y económicos herede-

ros de las luchas emancipadoras determinaron los marcos legales constitucionales a implantarse.

En innumerables casos, las constituciones pasaron a ser una obra maestra de corte y costura, solicitadas por el caudillo de turno a su entorno adulante, al diseño de un traje de acuerdo a la medida de su ambición de poder y de riqueza económica. Tal como indicara el abogado Cecilio Acosta (1874), citado por Juan Garay, "hacemos a cada rato constituciones como quien sopla pompas de jabón, y la última es la mejor, de donde resulta que ninguna es buena, porque al fin viene otra que la fulmina".

En resumen, desde 1811 hasta la actual Carta Magna de 1999, entre reformas y nuevas promulgaciones más de 25 textos constitucionales han sido aprobados en la historia política venezolana. Largo sendero que indica la intensidad de la búsqueda por lograr estrechar la relación entre una Constitución y la obtención de una verdadera democracia. Dicho en otras palabras, hubo excelentes textos constitucionales, pero el ejercicio del poder ha privado sobre su aplicación, convirtiéndolos en muchos capítulos en letra muerta.

Para el abordaje, comprensión y análisis del proceso constituyente iniciado en 1999, es necesario identificar los elementos de la crisis del pacto hegemónico político que determinó el derumbe del marco constitucional precedente al actual, mejor conocido como Constitución de 1961, identificada como acuerdo o Pacto de Punto Fijo, firmado entre las fuerzas opositoras a la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez en 1958, Constitución que con una duración de 38 años ha sido la de mayor permanencia en toda la historia republicana venezolana.

Los actores políticos no atienden las exigencias de cambio de la sociedad

La cronología y opiniones diversas sitúan el final de la Constitución puntofijista con el triunfo del teniente coronel

Hugo Chávez F. en diciembre de 1998, al obtener en comicios electorales la presidencia de la República y promover luego la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y aprobación posterior, mediante referendo, de una nueva Constitución en diciembre de 1999.

En realidad, el inicio del fin del pacto hegemónico puntofijista hay que buscarlo desde un tiempo atrás. El sustento fundamental del acuerdo firmado en 1958 entre empresarios (FEDECAMARAS), Trabajadores (CTV), partidos políticos, con la sola exclusión del Partido Comunista Venezolano (PCV), el Gobierno nacional y bendecido por la Iglesia católica fue el establecimiento de un Estado de bienestar basado en la cuantiosa riqueza petrolera nacional.

Este objetivo, parcialmente logrado, determinó una paz social producto de un relativo equilibrio entre las clases sociales durante los primeros 25 años de vigencia constitucional, que hizo de Venezuela una especie de vitrina de prosperidad en nuestra región. El inicio del decaimiento económico por el peso excesivo de la deuda externa y la devaluación del bolívar frente al dólar desde 1983 marcó un duro traspié, comenzando a erosionar las bases del régimen, cuestionado por la ineficiencia de las instituciones públicas y por los altos niveles de corrupción administrativa.

Tal vez pretendiendo aliviar las crecientes críticas al régimen, el presidente de la época, Jaime Lusinchi, creó la Comisión para la Reforma del Estado, COPRE (1984), la cual en sus inicios tuvo más intención que voluntad real de revisar profundamente las estructuras políticas venezolanas. Lo descrito fue el preámbulo de los eventos que asestaron el golpe definitivo, del cual no se pudo recuperar jamás el modelo puntofijista hasta su definitiva desaparición, y lo fue la rebelión popular del "caracazo" del 27 de febrero de 1989 contra las medidas de ajuste anunciadas por el recién inaugurado segundo mandato de Carlos Andrés Pérez.

Allí el pueblo venezolano manifestó su desaprobación a todo el sistema político y, en pobladas sin liderazgo alguno, enfrentó la más cruenta represión. Hacia afuera se mostró el

llamado “sacudón” social contra las medidas económicas de alza de la gasolina, aumento del transporte y servicios públicos, pero por dentro la rabia contenida por la pobreza ya creciente ante una clase política opulenta, corrupta y cada vez más aislada de la población.

La reacción de la clase política no se hizo esperar. El 6 de junio de 1989 el Congreso nacional (Poder Legislativo) manifestaba dos posiciones ante la crisis política: unos planteaban la reforma constitucional y otros la Asamblea Constituyente; por ello, del seno del organismo legislativo surgió una comisión bicameral especial con el fin de revisar el texto constitucional. Los trabajos de dicha comisión se extendieron hasta 1992, concluyendo en la propuesta de una reforma constitucional, la cual suscitó divergencias en el organismo legislativo y al no haber consenso entre sus componentes el proyecto definitivamente se engavetó.

En realidad, los actores políticos, luego de los sucesos del “caracazo, tomaron los trabajos realizados por la COPRE desde cinco años atrás para intentar remozar la fachada constitucional centralista, impulsando los procesos de descentralización política, administrativa, financiera y de modernización del Estado, transfiriendo competencias diversas a las regiones. Esta orientación, aun cuando generó una novedosa y rica experiencia de gestión pública en gobernaciones y municipios, no logró reparar las fisuras del modelo político, cada vez más cuestionado y deslegitimado por la población en general.

En este escenario irrumpen los golpes de Estado de febrero y noviembre de 1992. Del estamento militar surgió el nuevo liderazgo político, el cual percibió la intensidad de los cambios a que aspiraba la población venezolana, desatendida por la clase política tradicional. Ese nuevo liderazgo proponía una profunda revisión de las instituciones, comenzando por la convocatoria a una Asamblea Constituyente para impulsar los cambios solicitados.

En resumen, citando al doctor Oswaldo Álvarez Paz (1999), “sostengo que el 4 de febrero fue un golpe militar que se dio,

sacudió a la nación, sensibilizó a parte de un liderazgo desprevenido y torpe, y condenó a muerte a un gobierno que lo enfrentó y derrotó...". Más adelante continúa y señala: "¿Por qué? Simplemente porque el proceso constituyente venezolano ya estaba en marcha, Venezuela ya estaba pisando terreno revolucionario, en el cual todavía se desenvuelve. Venezuela cambió el 4 de febrero, siguió cambiando todos los días...". Estas ansias de cambio impregnaron la situación política, determinaron acciones insurgentes y respuestas del Estado para salvaguardar el sistema... De allí que "¡Las recomendaciones de la comisión asesora, designada por el presidente Pérez en 1992, la posterior rebelión del 27 de noviembre... el derrocamiento civil y pacífico de Carlos Andrés Pérez (mayo de 1998), algunas medidas del presidente Ramón J. Velásquez, el Proyecto de Reforma Constitucional aceleradamente concluido y presentado ante el Congreso por la Comisión Bicameral presidida por Rafael Caldera, y las primeras propuestas formales para convocar a una Asamblea Constituyente, son algunas de las manifestaciones de esas fiebres por el cambio que contrastaban con el miedo que hacía estragos entre los responsables más importantes del sistema".

Finalmente, la decisión de exigir los cambios políticos, sociales y económicos encontró en Venezuela un cauce, la convocatoria a la Asamblea Constituyente, lo cual permitió dejar a un lado aventuras militaristas y establecer una clara orientación de refundación de la nación en paz y en democracia.

Identificación y participación de las organizaciones responsables de la convocatoria y organización de la Asamblea Nacional Constituyente

A fin de describir la participación de las organizaciones representantes de los poderes públicos en la convocatoria a la ANC, relataremos las posiciones emitidas por cada uno de los actores políticos; los diferentes puntos de vista; los obstáculos encontrados previamente a la organización y el llamado a la población a participar en el proceso constituyente, hasta la concreción del referendo consultivo, con el cual se aprobó la convocatoria para la elección de los diputados a la ANC posteriormente. Ello nos permitirá una mejor comprensión del rol de cada uno de los mencionados actores en el proceso constituyente.

Debate nacional previo a la convocatoria a la ANC

Desde el inicio del segundo mandato del presidente Rafael Caldera (1994) se planteó ante el país el debate sobre la necesidad de una reforma constitucional o la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En esa oportunidad, Rafael Cal-

dera, sostenía que “una Asamblea Nacional Constituyente traería situaciones peores que las que vivimos”.

Pero no es sino hasta 1997 y 1998 cuando arrecia la polémica referente a la crisis política de las instituciones, combinada con la deteriorada situación económica y social que agobiaba las condiciones de vida de la población venezolana. Para esos años, el 49 por ciento de la población económicamente activa se encontraba en la economía informal, 11 por ciento de desempleo y sólo el 40 por ciento gozaba de un empleo fijo, bien sea en el sector público o en el sector privado. Se impulsó una reforma laboral y un nuevo sistema de seguridad social que en las primeras de cambio no modificó los indicadores sociales, agravados por una pobreza generalizada que afectaba al 65 por ciento de la población.

De esta manera, en el transcurso de 1998 se pronunciaron diferentes representantes de partidos y de los poderes públicos. El presidente del Congreso nacional, y máxima figura del social cristianismo, Pedro Pablo Aguilar, sostenía en mayo que “efectivamente, ante la falta de tiempo para la reforma de la Constitución nacional el otro congreso que hagamos será un Congreso Constituyente”; por otro lado, el presidente del partido Acción Democrática, Luis Alfaro Ucero, manifestaba en julio de 1998 que “la Constituyente es una oferta tramposa que el país no merece”.

Ante las crecientes presiones de cambio exigidas por la población y al fragor de la campaña electoral presidencial en septiembre de 1998, a sólo tres meses de la elección presidencial, todos los representantes políticos y congresistas, así como los expertos en derecho constitucional de la academia nacional, realizaban foros sobre la Constituyente, concluyendo que el próximo Presidente de la República debía convocar como materia urgente a una Asamblea Constituyente.

En tal sentido, el 17 de septiembre de 1998, en un foro nacional sobre el tema, Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Económicas decía: “El país

necesita un cambio, y en democracia sólo es posible a través de un nuevo acuerdo que incluya a todos los poderes regionales, nacionales, a las sociedades intermedias y a los propios partidos políticos... ¿Cómo reunirlos para poder establecer un nuevo pacto de gobernabilidad para que pueda recomponerse la democracia? La respuesta no es otra que una asamblea, una Asamblea Constituyente”.

De igual forma, el Dr. Manuel Quijada, abogado e integrante del Polo Patriótico, coalición promotora de la candidatura de Hugo Chávez F., indicaba: La Constituyente es un recurso para la paz, la concordia, la modernización del Estado y para garantizar la gobernabilidad”. Finalmente, Carmelo Lauría, ex presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República y representante del partido Acción Democrática, dijo “estar convencido de que la posibilidad de pacto vía reforma constitucional se agotó, la población ya no cree en esta salida... Por eso, indefectiblemente tenemos que ir a la Asamblea Constituyente para ordenar el proceso constitucional, a los fines de que se haga el nuevo pacto social, cultural y económico del país.

En ese mismo período, el entonces candidato Hugo Chávez F. presentó ante los miembros de las academias nacionales su programa de gobierno, resumiéndolo en cinco puntos estratégicos, entre las cuales citamos:

1. La macro política orientada a la relegitimación del sistema político democrático, para la reconstrucción del Estado y la Nación. Y como instrumento fundamental, el Poder Constituyente...

Estas posiciones junto a decenas de manifestaciones populares, de organismos sindicales y gremiales, del mundo universitario, de la sociedad civil, a lo largo y ancho del país, daban muestra de que en realidad se había puesto en marcha en las entrañas de la nación venezolana *el proceso constituyente, el cual no espera ningún formalismo de convocatoria, sino que surge*

inicialmente como expresión de un sector político para convertirse luego en un clamor nacional dirigido a reencontrarnos como nación y superar en democracia la crisis de las instituciones políticas, por un lado, y alcanzar, por otro, las bases del modelo económico orientado a la equidad en las condiciones de vida de la población en general mediante el trabajo y la generación de riqueza.

Instalación del nuevo gobierno y organización de la convocatoria a la ANC. Rol de los actores

Las elecciones presidenciales se realizaron el 6 de diciembre de 1998 y resultó triunfador el teniente coronel Hugo Chávez F., debiendo asumir el poder el 2 de febrero de 1999 con el pleno ejercicio de sus competencias presidenciales. El 15 de diciembre de 1998 el presidente electo presentó las líneas de acción estratégica del nuevo gobierno, resumidas en las siguientes áreas: Política Exterior y Globalización, Seguridad y Defensa, Deuda Social, Reordenamiento del Territorio y Transformación del marco institucional a través de un proceso constituyente.

A partir del resultado electoral de diciembre se inició formalmente el desarrollo hacia la convocatoria a una Asamblea Constituyente, cuando el presidente electo, aun cuando no ejercía el poder todavía, motivó a velocidad vertiginosa la acción del conjunto de los actores políticos ante la convocatoria inminente por parte del Poder Ejecutivo al asumir el poder dos meses más tarde.

A continuación, describo las iniciativas de cada uno de los actores representantes de las instituciones responsables de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, identificadas en el siguiente cronograma desde enero de 1999 hasta la realización del referendo del 25 de abril de 1999, donde se aprueba la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

El Poder Ejecutivo toma la iniciativa. Primera fase

El 4 de enero de 1999, el presidente electo instala la Comisión Presidencial para la Constituyente, dirigida por el propio presidente de la República y nueve miembros. Dicha Comisión sustituye a la COPRE, mencionada anteriormente. La Comisión Presidencial para la Constituyente tendrá entre sus tareas iniciales las siguientes:

- a. Preparar la convocatoria para el referendo constituyente, y b. Obtener la viabilidad jurídica, política y social al proceso constituyente en el ámbito nacional e internacional.

Esta Comisión Presidencial abordó inicialmente un obstáculo jurídico para proceder a la solicitud de convocatoria, ya que la Constitución vigente al momento no contemplaba expresamente la vía de participación de los poderes públicos y de los ciudadanos para convocar a la Asamblea Constituyente.

En función de los objetivos planteados, la Comisión se orientó en dos direcciones: solicitar el referendo consultivo a partir de la Ley Orgánica del Sufragio y, al mismo tiempo, solicitar la consulta interpretativa a la Corte Suprema de Justicia sobre la pertinencia de la consulta refrendaria sobre la base de la mencionada ley.

Entretanto, la mayoría del Parlamento afectó a los partidos componentes del pacto puntofijista, Acción Democrática y COPEI, que se debatían por la reforma a la Constitución y bloquear la vía a la Constituyente. Al no obtener los votos necesarios, estos partidos se colocaron al margen del proceso constituyente juntamente con la institución legislativa.

El *impasse* del Parlamento motivó a la coalición Polo Patriótico, partidos y organizaciones militantes a apoyar al presidente Hugo Chávez para que tome la iniciativa propuesta en el seno de la Comisión Presidencial basada en la Ley Orgánica del Sufragio y en la Constitución Nacional vigente, con base en el siguiente articulado:

La Constitución Nacional establecía en el artículo 4:

La soberanía reside en el pueblo, quien lo ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del poder público.

Y en lo referente a la Ley Orgánica del Sufragio, ésta en materia de referendos en el artículo 181 establece:

El Presidente, el Consejo de Ministros, el Congreso de la República... y el 10% de los electores inscritos en el Registro Electoral tendrán la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional...

La coalición Polo Patriótico inició la recolección de firmas el 7 de enero de 1999, acumulando en total un millón de firmas, cifra acorde con lo establecido en el citado artículo anterior. Dicha iniciativa fue fortalecida por la decisión de la Corte Suprema de Justicia de fecha: 19 de enero de 1999, la cual establece:

Por las razones expuestas, esta sala político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de ley, declara que sí es procedente convocar a un referendo, en la forma prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para consultar la opinión mayoritaria respecto de la posible convocatoria a una Asamblea Constituyente... (Ver sentencia anexa. Anexo Número 1.)

Dicha sentencia reafirma que la iniciativa planteada surja de una de las tres fuentes: el presidente de la República, en Consejo de Ministros; el Congreso, por acuerdo adoptado por las dos terceras partes de sus integrantes; y el diez por ciento (10%) de los electores inscritos en el Registro Electoral.

En resumen, en esta primera fase las instituciones participantes en la convocatoria a la Asamblea Constituyente se identifican en este orden: el Poder Ejecutivo, que realiza los primeros pasos para organizar la convocatoria; el Poder Judicial, que

reafirma el marco regulatorio previo a la convocatoria; el Consejo Nacional Electoral, como organizador del proceso electoral; y finalmente, la participación de los partidos políticos en apoyo a la convocatoria, motores de la iniciativa de recolección de firmas.

Fase definitiva de la convocatoria a la Asamblea Constituyente

El 2 de febrero de 1999 asume como presidente de la República Hugo Chávez Frías, recibiendo la banda presidencial de manos del presidente del Congreso y del presidente saliente, Dr. Rafael Caldera, y en su juramento la posesión establece:

Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo y ante esta moribunda Constitución, cumplir las transformaciones democráticas necesarias para que la República tenga una nueva Constitución adecuada a los nuevos tiempos.

En el mismo primer día de gobierno emitió el Decreto Presidencial Número 3 con base en el artículo 181 de la LOSYPC. Como acto ejecutivo aprobado en Consejo de Ministros decreta:

Artículo 1: La realización de un referendo para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

Artículo 2: El Consejo Nacional Electoral ejecutará los actos necesarios para divulgar el contenido de la propuesta de convocatoria, invitar a los ciudadanos a participar en el referendo y realizar el escrutinio del acto de votación.

Artículo 3: El Instrumento electoral contendrá las siguientes preguntas que serán contestadas con un sí o con un no:

Primera: ¿Convoca usted a 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?

Segunda: ¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial

en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente? (Ver anexo Número 2.)

Con la emisión del Decreto Presidencial es importante destacar que los actores representantes del nuevo régimen ya instalado *privilegian la vía ejecutiva* para convocar a la ya denominada Asamblea Nacional Constituyente, antes que la vía popular de recolección de firmas, la cual recibió del mismo modo amplio apoyo de la población.

Con la emisión del Decreto Presidencial la polémica se desata entre los poderes públicos y el resto de actores políticos, con relación a la competencia que se otorga al presidente de la República en la segunda pregunta del decreto. El cual motivó solicitudes de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia y forcejeos y debates entre el Poder Ejecutivo y el resto de actores políticos.

A partir de la emisión del Decreto Presidencial, el *Consejo Nacional Electoral* asume la conducción y organización del proceso referendario hasta la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente el 2 de agosto de 1999 y la realización del referendo aprobatorio de la nueva Constitución el 15 de septiembre de 1999 a partir del siguiente plan de trabajo:

1. Elabora un reglamento sobre la participación ciudadana para el referendo consultivo, donde establece que para ser legítima la consulta debe participar el 35 por ciento del electorado inscrito en el Registro Electoral; igualmente, determina que en la consulta asistirán como testigos en las mesas de votación representantes de las opciones Sí por la convocatoria a la Constituyente y No a la convocatoria a la Constituyente.
2. El CNE elabora el cronograma constituyente siguiente:
 - Referendo convocatorio a la Constituyente: 25 de abril de 1999.
 - Período de postulaciones de candidaturas, un mes: 5 de mayo de 1999 al 31 de mayo de 1999.
 - Campaña electoral, cuarenta y cinco días, del 1 de junio de 1999 al 15 de julio de 1999.

- Elección de los Constituyentes: 25 de julio de 1999.
 - Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente: 2 de agosto de 1999
 - Presentación de la nueva Constitución: 7 de diciembre de 1999
 - Referendo aprobatorio de la nueva Constitución: 15 de diciembre de 1999
 - Conclusión de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente: 2 de agosto de 2000.
3. Prepara el material contentivo para el referendo aprobatorio convocador de la Asamblea Nacional Constituyente, donde se establecen las dos preguntas ya revisadas, al superarse la diatriba del contenido de la segunda pregunta, la cual será modificada, como podrá observarse en el material anexo, donde se indica las bases comiciales para ir a la elección de los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente. (Ver anexo 3.)

Finalmente, es importante destacar que el 38 por ciento de la población electoral participó en el citado referendo constituyente, en el marco de un contundente apoyo de la población en general y de las organizaciones de la sociedad civil, gremiales, sindicales y partidos políticos. Según las encuestas del momento, más del 70 por ciento se pronunciaba por la realización de la ANC como vía para superar la crisis institucional y para mejorar sustancialmente las deterioradas condiciones de vida del ciudadano venezolano en materia de empleo, seguridad social y poder adquisitivo.

Definido el resultado electoral de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, anunciados por el Consejo Nacional Electoral dos días más tarde, con la proclamación de los diputados por regiones, diputados nacionales y diputados indígenas, se instala la ANC una semana después.

A partir de este evento, la ANC inicia sus sesiones y al mismo tiempo, ratificando su autonomía, se dota de una estructura propia, diferente al Congreso nacional, con reglamentación, orga-

nización y comisiones de trabajo acordes con los objetivos de la misma. Por otro lado, crea su propia administración financiera, y el personal administrativo y profesional del Poder Legislativo estará supeditado a la directiva de la ANC .

De esta manera, la ANC en su primera sesión se dota de una Junta Directiva compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios, y las comisiones de trabajo acordes a la agenda adoptada por el organismo. Igualmente, de acuerdo a las bases comiciales aprobadas en el Referendo Constituyente, la ANC tiene autonomía para dictar sus propios estatutos y marco de funcionamiento.

Criterios utilizados para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente

Los criterios utilizados para la elección de representantes se fundamentan en las bases comiciales aprobadas en el Referendo Consultivo convocador de la Asamblea Nacional Constituyente, del 25 de abril de 1999. Es decir, el tarjetón electoral, al momento que el elector votaba por el sí a la convocatoria, también incluía los criterios básicos para elegir a los representantes del máximo organismo, los cuales debían ser aprobados por el electorado.

Realizado el Referendo mencionado, el Sí obtuvo un triunfo rotundo y se cumplió con el reglamento del CNE, donde la consulta era válida con la asistencia mínima de un 35 por ciento del electorado nacional, al día siguiente comenzó a organizarse la población, partidos políticos, gremios, organizaciones de la sociedad civil para proponer sus candidatos y preparar sus propuestas a la ANC. Es fundamental destacar que la consulta refrendaria obtuvo un resultado final de 38 por ciento de participación, donde el Sí alcanzó una votación de apoyo del 82,5 por ciento, entretanto el NO obtuvo un 17,5 por ciento.

El Consejo Nacional Electoral continuó asumiendo el calendario o cronograma constituyente, e indicó la realización

de elecciones para diputados a la ANC para el 25 de julio de 1999, de acuerdo con las bases comiciales, donde se determinó que la asamblea estará integrada por 128 constituyentes y tres representantes indígenas, sumando un total de 131 diputados a la ANC.

Los criterios para la elección de los representantes de la ANC

División político-territorial:

Venezuela tiene 24 Estados, estableciéndose que cada uno tendrá representantes en el Parlamento de conformación unicameral. Es decir, independientemente de la población, cada Estado tendrá al menos dos representantes.

Étnico

Con la finalidad de garantizar la participación de las etnias indígenas, las cuales representan el uno por ciento (1%) de la población venezolana, se asignó tres diputados, tomando el criterio geográfico donde habitan las etnias: 1 para la región occidental (Zulia, Andes), donde predominan los Wayuu, Bari y Yucpas; uno para la región sur, donde predominan, entre otros, los Pemones (Amazonas); y en la región oriental, donde predominan los Waraos.

En la elección de los representantes de las etnias indígenas sólo participó la población indígena de cada región. Es decir, cada región eligió por separado a su representante. Al mismo tiempo, la población indígena votó por los candidatos a la ANC de su Estado respectivo a nivel regional y nacional.

Geográfico

En las bases comiciales se estableció, en el punto tercero, la elección de 104 representantes por circunscripciones regio-

nales y la elección de 24 representantes en una circunscripción nacional, estableciéndose un tope en los dos casos. Por ejemplo, para el estado Zulia había un límite de trece diputados, acorde con su población; allí se inscribieron 107 candidatos y el elector sólo podía elegir 13. En el caso de los diputados a elegir por la circunscripción nacional, las bases comiciales establecieron un límite de diez representantes a elegir. Es decir, de los 93 candidatos postulados por la circunscripción nacional fueron electos los 24 mejor votados.

Demográfico

Las bases comiciales determinaron que la elección de 104 diputados a la ANC en los 24 estados (circunscripciones regionales coincidentes con los estados y el Distrito Federal) se realizaría partiendo del criterio del 1% de la población total de 23.410.200 habitantes. Es decir, por cada 234.102 habitantes existiría un diputado para el estado respectivo. En aquellos estados donde la población fuera menor del uno por ciento (1%), se le asignaría dos representantes.

De esta manera, la distribución de representantes para la ANC se estructuró de la siguiente forma:

Entidad o Estado	Porcentaje población	Representantes a elegir
Distrito Federal (Caracas)	8,43%	8
Anzoátegui	4,72%	5
Amazonas	-	2
Apure	-	2
Aragua	6,13%	6
Barinas	2,40%	2
Bolívar	5,34%	5
Carabobo	8,59%	9
Cojedes	-	2
Delta Amacuro	-	2
Falcón	3,12%	3
Guárico	2,65%	3
Lara	6,54%	7
Nueva Esparta	-	2
Mérida	3,90%	3
Miranda	10,70%	11
Monagas	2,50%	3
Portuguesa	3,39%	3
Sucre	3,46%	3
Táchira	4,29%	4
Vargas	-	2
Trujillo	2,47%	2
Yaracuy	2,14%	2
Zulia	13,15%	13
Total	100%	104

Totalizando los 104 diputados por estados, más veinte diputados nacionales y tres indígenas, constituían 131 los diputados a elegirse a la Asamblea Nacional Constituyente, quienes, según las bases comiciales, no tendrán suplentes en sus funciones.

Derecho a elegibilidad

La base comicial sexta establece que para ser representante de la Asamblea Nacional Constituyente se requerirán

las condiciones generales de elegibilidad: ser venezolano por nacimiento y mayor de veintiún (21) años. Los venezolanos por naturalización no tendrán derecho a ser representantes a la ANC.

Límites de la representación a la Asamblea Nacional Constituyente

Igualmente se determina el criterio de quienes no podrán ser candidatos a la ANC. Quiénes no podrán ser candidatos al Parlamento Constituyente: 1. El presidente de la República. 2. Los ministros, los presidentes o directores de organismos públicos, los gobernadores, los senadores, secretarios de gobierno, los diputados al Congreso nacional y los de las asambleas legislativas regionales, los magistrados, los jueces de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Contralor y el Procurador, los militares activos, los miembros del CNE, a menos que renuncien dentro de los quince (15) días siguientes a la convocatoria. El cargo de Constituyente exige la dedicación exclusiva a los deberes inherentes a esta alta función, por lo que es incompatible con cualquier otro destino público o privado.

Requisitos para la postulación de candidatos

La postulación de candidatos se efectuará a través de las siguientes modalidades:

1. Por iniciativa propia, es decir, por decisión expresa individual.
2. Por iniciativa de los partidos legalmente constituidos.
3. Por iniciativa de cualquiera de los sectores de la sociedad civil: ONG, gremios, asociaciones civiles, colegios profesionales, sindicatos.

En cualquiera de las postulaciones antes señaladas es fundamental cumplir con los siguientes parámetros:

4. Se podrá ser candidato sólo en una circunscripción, ya sea en la regional o en la nacional.
5. Para ser candidato en la circunscripción nacional se requiere, como mínimo de apoyo, veinte mil firmas de electores.
6. Para ser postulado candidato a una circunscripción regional se requerirá como mínimo la cifra porcentual de un 0,50 por ciento de firmas en todo el país de la media de la población por cada rango (ver cuadro anexo). Citaremos como ejemplo algunos estados de acuerdo con los diferentes rangos.

Rangos	Entidades	Población General	Población REP	0,50% firmas
Más de 2.000.000 de hab.	Zulia	3.079.524	1.242.823	12.666
	Carabobo	2.012.492	841.397	12.666
Entre 1.000.001 y 2.000.000	Lara	1.532.750	707.958	6.925
	Distrito Federal	1.975.355	1178.648	6.925
Entre 500.001 y 1.000.000	Sucre	811.413	390.619	3.285
	Portuguesa	794.166	337.292	3.285
Entre 200.001 y 500.000	Apure	438.135	161.870	1.698
	Vargas	307.790	179.614	1.698
Menos de 200.000	Delta Amacuro	129.931	59.920	571
	Amazonas	98.528	39.175	571

Participación de los actores políticos en la elección de los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente

A fin de garantizar la participación de todos los sectores, el CNE estableció un cronograma de recolección y presentación de firmas, así como también de la campaña electoral, como he identificado en el cronograma constituyente. De esta forma, desde el Poder Ejecutivo renunciaron varios miembros del gabinete, diputados al Congreso nacional; las universidades postularon a sus candidatos, al igual que los medios de comunicación, los artistas, oficiales de las Fuerzas Armadas, trabajadores, dirigentes sindicales, dirigentes de los partidos políticos, colegios profesionales, dirigentes agrarios y empresariales, campesinos.

Las etnias indígenas instalaron el Consejo Nacional Indígena a fin de establecer consenso entre los candidatos, objetivo no logrado al presentarse diversas candidaturas en las diferentes regiones anteriormente identificadas.

El CNE estableció informaciones adicionales con base en la toma de decisiones que el mismo proceso determina hacia la elección. Por ejemplo, el impedimento de postularse con seudónimos o apodos; la presentación en el tarjetón electoral con carácter individual, por orden alfabético, con la foto del candidato, sin ninguna identificación partidaria. Al mismo tiempo, publicó la gaceta nacional y regional con la identificación plena de cada candidato sobre la procedencia partidista, universitaria o gremial, según fuera el caso.

Es importante destacar la numerosa cantidad de propuestas y riqueza de contenido de cada uno de los sectores mencionados hacia la ANC. En total se presentaron a escala nacional y regional 1.150 postulaciones, de este número fueron admitidas el 98 por ciento.

Los candidatos a la ANC, de manera general, se agruparon en dos coaliciones, la del Polo Patriótico oficialista y la del Polo Democrático, integrado por los partidos tradicionales. obtuvo El Polo Patriótico, de 131 representantes, obtuvo 127; y el Polo

Democrático tan sólo cuatro. El 95,37 por ciento de la composición de la ANC estaba en manos del oficialismo gobernante y el resto para la coalición opositora.

La razón de esta disparidad de fuerzas en la ANC radica en que el CNE estableció como método de cálculo para distribuir la votación y asignar la representación el método uninominal puro, con el cual la coalición gubernamental logró entubar la votación en cada uno de los estados, garantizándose así una relación de fuerzas aplastante. Situación diferente de haberse aplicado el método del cociente o la proporcionalidad, el cual garantiza el derecho a las minorías a ocupar un espacio de acuerdo con la votación alcanzada.

Criterios utilizados para la decisión de los temas de la Asamblea Constituyente

Expectativas nacionales ante la agenda temática de la ANC

La convocatoria a la ANC, surgida de un referendo consultivo, popular y universal para la elección de los diputados constituyentes con la misión específica de redactar una nueva Constitución, se constituyó en el elemento central de este proceso, ya que en la experiencia anterior 1961 se había elegido un Congreso que jugó un doble rol: Parlamento legislativo y a la vez Constituyente. En esta oportunidad, por su carácter, despertó en la población la aspiración de participar en el contenido y en la agenda temática de la ANC.

En tal sentido, la participación fue abierta a todos los sectores: políticos, gremiales, vecinales, laborales, universidades, voluntariados, ONG, indígenas, discapacitados, colegios profesionales, empresarios, campesinos, comunidad gay, Iglesia, etc. En fin, todos estos sectores e instituciones discutían y presentaban propuestas para que fueran llevadas al debate constituyente. A tal punto, que todos estos sectores representativos de la población venezolana fueron diseñando una agenda

pública discutida y analizada en foros, debates, en los medios de comunicación y transmitida luego a los diputados constituyentes para ser tratados en las plenarias de la ANC.

De esta manera, algunos ministros del gabinete sostenían que el pueblo debería establecer las prioridades de la ANC; por su parte, asociaciones de ex militares proponían derechos políticos plenos para los militares; los indígenas exigían unificación para los pueblos indígenas y el establecimiento y respeto de sus derechos; los empresarios solicitaban defender la propiedad privada; los discapacitados proponían la creación del defensor de los derechos humanos o del pueblo, e igualmente exigían un trato igualitario como al resto de la población; los médicos exigían mejor salario e incluir en la nueva Constitución la defensa a la salud, el carácter gratuito y descentralizado; el frente de mujeres exigía transformación y cambios en el país; los trabajadores del Frente Constituyente exigían democracia sindical; los ganaderos proponían que la seguridad alimentaria debe tener rango constitucional; los universitarios, mantener la autonomía universitaria y defender la soberanía; los bomberos proponían incluir en la Constitución la seguridad, paz social y mecanismos de protección ante cualquier contingencia; los funcionarios públicos, defender la descentralización y establecer la función pública con rango constitucional; las religiones pedían libertad de culto; los gremios, como el colegio de abogados, exigían el rescate del Poder Judicial; los campesinos, descentralizar el sector agropecuario; los transportistas proponían a la ANC un plan integral de transporte y seguridad; los vecinos y las comunidades planteaban participación en la toma de decisiones y el control en la gestión gubernamental; los ambientalistas, la defensa del ambiente y la no explotación del carbón; el movimiento católico propuso rescatar el proyecto familia; y los dirigentes laborales exigían seguridad social.

Como es posible observar, en las solicitudes de la población, se identifica la confusión entre las competencias de la Asamblea Constituyente y las que desempeña un Parlamento nacional tradicionalmente.

Definición de la agenda temática de la ANC. Criterios determinantes para su estructuración

Según mi análisis, se observaron cuatro elementos fundamentales que determinaron la formulación y definición de los temas de la Asamblea Nacional Constituyente: las características del contexto político-social las bases comiciales establecidas en el referendo consultivo convocador de la ANC; la concepción originaria de la Asamblea Nacional Constituyente; y el proyecto constitucional del Ejecutivo nacional.

Características del contexto político-social

Las dimensiones y contenido de la Constitución nacional de 1961 tuvieron un origen relacionado con la caída de una dictadura, la del general Marcos Pérez Jiménez, produciendo, según Juan Garay, *una conmoción de tipo político*, y abrieron las puertas a la democracia representativa, donde el peso de los partidos fue esencial al convertirse éstos en el puente entre la sociedad y el gobierno. Esta relación estuvo presente en el contenido de la CN de 1961.

La Constitución de 1999 tuvo una raíz diferente, ya que ha sido el resultado de una conmoción, tomando el concepto de Garay, de doble composición político y social, producto, por un lado, del derrumbe de las instituciones políticas del pacto hegemónico anterior y, por el otro, del profundo deterioro del tejido social y de sus condiciones de vida, hecho demostrado en las cifras presentadas en el capítulo 1.

Esta situación determinó la inclusión de dos conceptos fundamentales, los cuales son ejes en el contenido de la Constitución de 1999: uno, la CNB es de un profundo concepto social, donde el Estado asume para sí la responsabilidad de la seguridad social; el otro concepto es el político, al establecer el cambio en la participación ciudadana, de democracia representativa y de partidos a democracia participativa y protagónica.

Las bases comiciales del referendo consultivo

El contenido de la pregunta determina con precisión las competencias y la misión de la Asamblea Nacional Constituyente y predetermina su agenda, como vemos a continuación:

¿Convoca Ud. a 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?

Uno de los ejes de debate y de análisis en la Constitución de 1999 fue la nueva visión de los poderes públicos, renovada totalmente frente a lo establecido en la Constitución derogada de 1961, a partir de la cual se determina la ampliación de éstos de los tres tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se amplía al Poder Moral y al Poder Electoral.

Y el otro eje de análisis contenido en la pregunta determina la apertura en la Constitución de 1999 para la democracia participativa y protagónica, como lo indica el artículo 70 que habla "del protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía". Éste es el punto de partida de la inclusión en la CN de los referendos aprobatorio, abrogatorio y revocatorio.

La concepción originaria de la ANC.

El debate

Desde su instalación, la ANC tenía un plazo predeterminado de duración máximo de seis meses, según lo establecido en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999. Su inicio estuvo marcado por un ardoroso debate sobre el carácter originario de la Asamblea Constituyente venezolana, el cual ocupó parte importante de la agenda temática de la Constituyente.

De entrada, la base comicial octava aprobada en el referendo consultivo citado indica el siguiente texto:

Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, como poder originario que recoge la soberanía popular, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos.

El contenido de la diatriba se ubica en la definición de la relación de la ANC con los poderes constituidos; su capacidad de disolución de estos poderes o la de convivencia con éstos, por una parte; en segundo lugar, la capacidad de la ANC de intervenir o reformar los poderes constituidos; y en tercer lugar, la vigencia o no de la Constitución de 1961.

En lo referente a la agenda, este debate fue crucial, ya que en el seno de la ANC hubo consenso en que el carácter de ésta es originario y no derivado. Es decir, la ANC tenía facultad de establecer su propia agenda, que no estaba predeterminada por ninguno de los poderes constituidos, como en el caso de Argentina en 1994, cuya agenda fue previamente elaborada por el Acuerdo de Olivos, suscrito por los dos grandes partidos, el Justicialista y el Radical.

En definitiva, la diferencia fundamental entre los constituyentes del Polo Democrático y los del Polo Patriótico partía en que los primeros afirmaban que sí era originaria, pero sólo para hacer la Constitución. Así, Brewer Carías plantea:

El hecho de tener como misión transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, implica que son sus poderes para preparar una nueva Constitución que responda a esa misión;

y los segundos establecían:

La Constituyente originaria no tiene límites temáticos, todo lo puede, a diferencia de la derivada, cuya agenda es en principio prefijada por el poder constituido...

Más adelante, el constituyente Ricardo Combellas continúa:

El poder constituyente originario no es absoluto, al estar limitado por tres factores: su base democrática, los derechos fundamentales y las condiciones existenciales del Estado (territorio, población) y por las normas supranacionales.

En lo referente a la vigencia de la Constitución Nacional, la mayoría de la ANC del Polo Patriótico determinó que se continuarían aplicando las normas contenidas en esta Carta Magna, siempre que no colidan con los decretos o decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. El debate tuvo un peso fundamental en la agenda temática de la ANC, ya que era el preámbulo para la toma de decisiones referentes a medidas transitorias, de emergencia o de intervención de los poderes públicos.

El proyecto constitucional del Ejecutivo nacional

La Constitución de 1961 fue la expresión del Pacto Político Hegemónico firmado a la caída de la dictadura perezjimenista; como indiqué, empresarios, trabajadores, partidos y gobierno moldearon la Carta Magna como base de sustentación del régimen puntofijista. En este caso, el nuevo régimen desecha a los actores tradicionales y conforma lo que denomina la Alianza Cívico-Militar, en la cual están integrados los partidos e individualidades del Polo Patriótico, todos componentes del Proyecto Bolivariano. Dicha coalición, encabezada por el jefe de Estado, presenta al seno de la ANC su propuesta "Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República", proyecto acogido como eje básico en el diseño de la nueva Constitución.

Desarrollo de la agenda temática

Tarea inicial de la ANC: la emergencia nacional

Prolongadas y largas discusiones marcaron la agenda de la ANC, desde la designación de la junta directiva, la ratificación

del carácter originario de la ANC y las primeras medidas a tomar ante los poderes constituidos, las cuales contenían su ratificación, como el caso del presidente de la República, quien asistió a la sesión plenaria de la ANC a someterse a sus designios o su intervención, como fue el caso del Poder Judicial y la administración pública nacional.

Debido a lo trascendental en el contenido de la agenda, cito, a continuación, el decreto de emergencia nacional:

Considerando

Que la República vive una crisis política, económica, social, moral e institucional, que ha llevado al colapso a los órganos del Poder Público y mantiene a la mayoría de la población en un inaceptable estado de empobrecimiento, con el cual se vulneran sus mas elementales derechos humanos...

Decreta:

Se declara la reorganización de todos los órganos del Poder Público. La ANC decretará las medidas necesarias para enfrentar situaciones para enfrentar situaciones específicas de la reorganización, y dispondrá la intervención, modificación o suspensión de los órganos del Poder Público que así considere, con el fin de recuperar el estado de derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República en el marco de los valores democráticos.

A partir de esta decisión de la ANC, se eliminaron organismos autónomos y empresas del Estado; se impulsó la emergencia judicial, designando del seno de la ANC una Comisión de Emergencia Judicial, la cual tuvo a su cargo la reestructuración del Consejo de la Judicatura y la designación de jueces provisionales en todo el país. Del mismo, se aprobó el decreto de regulación de las funciones del Poder Legislativo.

La agenda temática constitucional

Concluidos los primeros cuarenta días, denominados fase de emergencia nacional, la ANC se abocó a la organización del

debate constituyente, prefigurando los siguientes ejes de contenido de la nueva Constitución:

Los Principios Fundamentales regentes de la Constitución; la extensión geográfica y la soberanía territorial; los Derechos Humanos; principios fundamentales de los poderes públicos, la organización del Poder Público Nacional; el Sistema Socioeconómico; la Seguridad de la Nación y la Fuerza Armada Nacional; la protección de la Constitución y su Reforma.

Operacionalización de la agenda y comisiones de trabajo

A fin de agilizar el objetivo de aprobación de la nueva Constitución en base a los ejes anteriormente señalados, se procedió a organizar las comisiones de trabajo siguientes:

Comisión Constitucional; Comisión de las Disposiciones Fundamentales de la Soberanía y de los Espacios Territoriales; Comisión de Integración y Relaciones con la Comunidad Internacional; Comisión de Régimen Político, Participación Política, Referendo, Sistemas Electorales, Poder Electoral, Partidos Políticos; Comisión sobre la Reforma de Estados y Asuntos y Municipios y otras entidades; Comisión del Poder Ejecutivo; Comisión del Poder Legislativo; Comisión de Administración de Justicia; Comisión del Poder Moral y Contralor; Comisión de Ciudadanía y Nacionalidad; Comisión de Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, Deberes Constitucionales, Derechos Individuales, Seguridad Ciudadana, Régimen Penitenciario y Derecho a la Información Comisión de Derechos Sociales y de la Familia, Salud, Mujer, Infancia, Juventud, Ancianos y Discapacitados; Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Deporte y Recreación; Comisión de Régimen de Ambiente y Calidad de Vida, Derechos de Tercera y Cuarta Generación, Ordenamiento Territorial; Comisión de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la relación del Estado con los Pueblos Indígenas; Comisión del Sistema de Defensa y de las Fuerzas Armadas Nacionales; Comisión de lo Económico y lo Social; Comisión

para la Modificación y Protección de la Constitución; Comisión de Participación Ciudadana; y Comisión de Disposiciones Transitorias. Todas estas comisiones estuvieron dirigidas por la Comisión Coordinadora General.

Cada una de estas comisiones están integradas a los nueve ejes temáticos señalados en el punto anterior, resultando de cada una de ellas un informe y redacción de artículos a ser aprobados en las sesiones de la ANC, hasta la aprobación definitiva y sometimiento al referendo aprobatorio de la nueva Constitución.

Luego de la aprobación de la nueva Constitución en el quinto mes de sesiones, el lapso de cierre establecido por la base novena de las bases comiciales fue dedicado en la agenda temática a la redacción y aprobación de las disposiciones transitorias y a la corrección general y detalles definitivos de la nueva Constitución.

Finalmente, en la agenda de la ANC, hacia la fecha de clausura de sesiones, se designó a las autoridades legislativas transitorias que condujeron la actividad parlamentaria hasta la realización de los procesos electorales que determinaron las elecciones de los nuevos poderes públicos con el nuevo marco constitucional.

Criterios y decisiones tomadas para garantizar la presencia de actores sociales excluidos

El proyecto inicial para realizar una Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela fue esbozado por el presidente Hugo Chávez, recién salido de la cárcel en 1994. Su planteamiento formulababa una Constituyente corporativista, donde cada sector elegiría un representante, por cámaras, grupos sociales, etnias. Esa visión fue radicalmente cambiada por el concepto democrático y de participación del pueblo, bajo los conceptos de votación universal, directa y secreta, con el cual se realizó la convocatoria a elecciones para la ANC.

Convocada la ANC, luego del referendo aprobatorio, motivó la participación de todos los sectores, entre ellos específicamente las mujeres y los indígenas, quienes han sido discriminados tradicionalmente de eventos políticos, del mundo del trabajo, deporte, etc. En esta oportunidad, la mujer tuvo que afrontar la conocida exclusión de género debiendo buscar un espacio hacia la ANC por la vía de los partidos, sindicatos, ONG y asociaciones civiles.

Los antecedentes en la materia se ubican en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, en el artículo 144, que expresa:

Los partidos políticos y los grupos de electores deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que represente como mínimo el treinta por ciento (30%) de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en el caso de elecciones uninominales.

Para el proceso electoral de candidatos a la ANC, esta disposición legal no estaba en vigencia; por lo tanto, en el caso de las mujeres no es aplicable el porcentaje establecido en la ley citada anteriormente. En ese sentido, grupos de mujeres se organizaron en un Frente Constituyente de Mujeres de diferentes sectores: políticos, vecinales, gremiales, y postularon a una mujer para la ANC.

Como también fueron postuladas en otros casos por organizaciones políticas, ONG, gremios y colegios profesionales. Por iniciativa propia, una ONG postuló a la esposa del presidente Chávez como candidata a la ANC. En resumen, las propuestas de las candidatas se centraron en fortalecer los derechos de la mujer, la familia y buscar una participación en el sistema democrático, así como también evitar la violencia doméstica hacia la mujer y la familia.

Para identificar la participación de la mujer en uno de los Estados más importantes del país, el Estado Zulia, se presentaron 107 candidatos a la ANC, de los cuales sólo dieciséis eran mujeres, resultando electas finalmente por la región tres diputadas constituyentes. En el ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente, de los 131 diputados electos, lograron el curul quince mujeres, es decir un doce por ciento del total, porcentaje netamente inferior al planteado en la Ley del Sufragio.

En el caso de los indígenas, a pesar de que este sector constituye un pequeño porcentaje, el 1,5 por ciento de la población total del país es inferior a las poblaciones indígenas del resto de países del área andina, representan en la composición de la población venezolana un espacio importante por su participa-

ción extendida a escala nacional en las diferentes áreas geográficas del oriente, sur y occidente del país.

Hasta el momento de la convocatoria a la ANC, los derechos étnicos de los indígenas no estaban contemplados en ninguna disposición legal, ya que desde hacía once años fue pospuesta una Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual archivada reposó y nunca llegó a aprobarse en el extinto Congreso nacional.

De igual manera, en las regiones de presencia significativa ya citadas anteriormente, las asambleas legislativas intentaron aprobar leyes estatales de protección al indígena y finalmente rechazadas por inconstitucionales.

La población indígena en Venezuela está conformada por 25 etnias: los Ye Kuana y Warao, ubicados en la selva del Amazonas y Guayana, en la región del Orinoco específicamente; además de los grupos étnicos Chaimas, Kariñas, Pemones y Makushi, Wapishona, Mapayo, Sape, Yati; y en la región occidental, en el Estado de Zulia, específicamente los Wayüu (guajiros), los Añü (paraujanos), Yukpas y Bari. Todos ellos componen el mosaico étnico indígena.

En toda su historia, estas poblaciones fueron históricamente excluidas de una sociedad que les negó el derecho a representarse, a organizarse jurídicamente, y al respeto a sus costumbres y propia cultura.

Asimismo, fue objeto de consenso nacional el espacio para una participación directa en la AC de una representación indígena, garantizado en las bases comiciales, específicamente la base comicial tercera:

Parágrafo Único... en atención al régimen de excepción constitucional vigente a los compromisos asumidos en los tratados y acuerdos internacionales, las comunidades indígenas de Venezuela estarán representadas por tres (3) constituyentes electos de acuerdo a la previsión reglamentaria que al efecto dicte el Consejo Nacional Electoral, tomando en cuenta sus costumbres y prácticas ancestrales. El derecho de participación aquí previsto atenderá a la pluralidad de culturas existentes en las distintas regiones del país.

Los convenios a los que hace referencia la base comicial habían sido suscritos por el país: el 107 y 169 de la OIT, estableciendo que son pueblos distintos al mestizo conglomerado nacional y tienen derecho a la diversidad, que les permita seguir existiendo bajo su milenarismo legado cultural.

Al convocarse la ANC había llegado el histórico momento de lograr que sus derechos fueran plasmados en el nuevo texto constitucional y de esta manera participar directamente en el proceso constituyente. Lo fundamental, de acuerdo a la directriz de la base comicial, era establecer el método de elección.

Desde 1972 se dieron los primeros pasos para organizar a la población indígena, surgiendo las federaciones indígenas regionales, las cuales crearon la Confederación de Indígenas de Venezuela. Posteriormente, a finales de la década de los ochenta, se creó la organización nacional independiente de los partidos políticos surgió el CONIVE (Consejo Nacional Indio de Venezuela), que en sus estatutos establece la existencia de una máxima instancia para la toma de decisiones: el Congreso Nacional Indígena.

En el seno del CONIVE se plantearon las propuestas para la elección de los delegados a la ANC, surgiendo básicamente dos:

La primera era la creación de una circunscripción nacional electoral de los poblados indígenas, y mediante votación universal elegir a los tres representantes establecidos en las bases comiciales; y la segunda propuesta era que las organizaciones indígenas postularan tres candidatos a la ANC para luego ser investidos como constituyentes, luego de haber sido legitimados en asambleas en las diferentes comunidades.

A fin de motivar el proceso eleccionario, los candidatos propuestos, a la espera de una definición de la metodología por parte del CNE postularon candidatos y realizaron propuestas con el objetivo de presentar un programa indígena a la ANC. El número de postulados fue cien a escala nacional y quinientos en el ámbito regional.

Entre las propuestas presentadas por los candidatos resaltan:

- La organización y unidad del movimiento nacional y regional indígena.
- Movilizar y relacionar a las diferentes etnias a fin de legitimar su propio espacio y uniformar sus propuestas ante la ANC.
- Establecer en la nueva Carta Magna el derecho de ser una comunidad pluricultural, plurinacional y multilingüe, señalándose el reconocimiento de las lenguas y dialectos indígenas.
- Establecer el derecho constitucional sobre las tierras ocupadas, en el ámbito del hábitat natural y el rescate de las tierras que les fueron expropiadas.
- El derecho a la educación intercultural bilingüe para todos, desde los niños hasta los adultos que habitan en entidades indígenas.
- La protección del patrimonio histórico cultural de las etnias.
- El reconocimiento de la doble nacionalidad.
- El reconocimiento al marco de justicia indígena, su medicina, sus costumbres y ritos ancestrales.

Finalmente, las etnias indígenas realizaron un congreso extraordinario el 23 de marzo de 1999, organizado por el CONIVE, evento nacional que eligió a los tres representantes a la ANC. Dicha elección fue objetada por el CNE, que anunció la creación y puesta en vigencia de un reglamento de acuerdo con las bases comiciales para la escogencia de los asambleístas, quedando anulada la elección anterior.

La organización CONIVE exigía al CNE que avalara la escogencia de los tres delegados para la ANC. El órgano comicial rechazó la revisión de la decisión, ya que el evento nacional, el Congreso Nacional Indígena convocado por el CONIVE, no contó con la participación y supervisión del CNE y, al mismo tiempo, por estar fuera de los lapsos del cronograma de elección general de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente.

La decisión del CNE fue transmitida a la comisión técnica legal de la institución a partir de la base comicial tercera, de-

terminando que el acto anterior estaba viciado de ilegalidad; en consecuencia, debía repetirse de acuerdo con el reglamento a redactarse.

La respuesta de las etnias indígenas fue movilizarse y tomar las sedes del CNE, la central y la de diferentes estados del país, hasta tanto no hubiera una definición y una respuesta rápida a sus planteamientos. Al prolongarse la decisión del máximo ente comicial, una comisión de indígenas latinoamericanos de Ecuador, Colombia y de la cuenca amazónica visitó la presidencia de la República para exigir una pronta solución y que el CNE avale a los representantes escogidos en el Congreso Nacional Indígena.

El CNE dictó el reglamento respectivo, realizándose el proceso electoral con la participación de las etnias indígenas, predeterminando un representante indígena por región. Es decir, uno por la región oriental, uno por la región sur amazónica y uno por la región occidental de los estados andinos y Zulia, donde está concentrada la mayor cantidad de población indígena.

A fin de cuentas, tras el proceso eleccionario, los mismos candidatos designados por el Congreso Nacional Indígena fueron los electos en el proceso ya mencionado.

Relación entre las expectativas de la sociedad y lo aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente

Después de haber sido redactada y aprobada la nueva Carta Magna en el seno de la de la Asamblea Nacional Constituyente, se generó en el país un ambiente promisorio y creativo por los efectos posteriores en las leyes a adaptarse al nuevo marco constitucional. Es importante destacar que era la primera vez en la historia de nuestro país que se redactó un texto constituyente y fue sometido a la aprobación de la población mediante referendo popular.

El carácter eminentemente social de la nueva Carta Magna generó inmensas expectativas en todos los sectores de la población y las instituciones, desarrollándose debates y discusiones en los gremios profesionales y sindicatos ante el nuevo marco jurídico. Por ejemplo, en lo laboral la ANC estableció disposiciones transitorias que determinaban cambios radicales en la legislación laboral.

Este ambiente positivo venía precedido de la relación establecida en la ANC, donde todos los sectores acudían para exponer sus propuestas y plantear inclusiones en los artículos a ser discutidos en las plenarias, ya que las comisiones de trabajo de la ANC, según la temática, atendían diariamente a todos

los sectores interesados en la definición correspondiente a la comunidad que representaban. Es el caso de los cooperativistas, los indígenas, quienes se trasladaron desde sus tierras ancestrales hasta el Palacio Federal durante los seis meses de duración del Parlamento Constituyente hasta que fueran aprobados sus planteamientos.

En ello contribuyó la atención mantenida por los medios de comunicación. Los debates eran televisados a diario, la radio mantenía programas permanentes de foros, análisis, entrevistas; los medios impresos resaltaban a diario los temas discutidos y los pormenores de los debates. En resumen, el debate constituyente fue tomado por todo el país como un tema accesible, a tal punto que la Constitución de 1961 no era muy difundida entre la población y sus temas sólo merecían la atención de los expertos.

Luego de culminado el proceso de elaboración del texto constitucional, fue encartado en todos los diarios del país para ser distribuido a toda la población a fin de que la nueva Constitución fuera accesible como actividad previa al referendo consultivo. El CNE fue el organismo encargado de emitir el proyecto para ser aprobado, obteniendo el SÍ una victoria contundente con un 45 por ciento de votación total del REP, para luego ser publicada en Gaceta Oficial en enero de 2000.

La puesta en vigencia, incluso antes del plazo establecido como máximo en las bases comiciales, generó en los medios de comunicación opiniones como éstas:

Venezuela tiene una nueva Constitución y el jefe de Estado un suprapoder que haría palidecer a cualquier presidente de cualquier país... Ahora, los ciudadanos están esperando que se les indique el camino para encontrar el país que se les prometió...

Indico a continuación los grandes temas que generaron las más amplias expectativas entre los sectores de la sociedad y el texto constitucional definitivo:

- 6.1. El tema de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y el rango constitucional como empresa del Estado derivó en extensas

controversias, ya que el sector económico empresarial pretendía que se estableciera la participación del capital privado en el control y la gestión de la primera industria nacional. Finalmente, lo aprobado reservó la exclusividad para el Estado venezolano el control y la gestión de la empresa. Este debate fue remitido a la elaboración de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, donde se establecerá la relación entre el Estado venezolano, la empresa privada y el capital transnacional.

- 6.2. En lo referente a la propiedad privada y libre empresa, la iniciativa privada y la libertad individual de toda clase de bienes garantiza la propiedad privada, sin más limitaciones que la utilidad pública o el interés social, cuestión que generó el apoyo del texto en el sector empresarial.
- 6.3. El título del texto constitucional que más generó expectativas fue el referido a los derechos sociales, como uno de las más extensos en el derecho constitucional a nivel continental. Si bien es cierto que la temática generó el apoyo de todos los sectores sociales, por la amplitud de los derechos consagrados a la familia, la educación a todos los niveles, a los discapacitados, la atención a la niñez, al adulto mayor, la salud, el tema que mayor controversia planteó fue el de la seguridad social, ya que el artículo referido establece el derecho a la seguridad social para toda la población. Ello generó diferencias del sector empresarial y universitario, y de especialistas en la materia al manifestar la inviabilidad de un sistema de seguridad social de esas dimensiones por la imposibilidad de costearlo y de aplicarlo a toda la población venezolana. Al mismo tiempo, se planteó la existencia de una confusión en el contenido del artículo de confusión entre seguridad social y asistencia social.
- 6.4. Este mismo título determinó la atención de todas las capas de la población, despertando un apoyo generalizado de parte de las etnias indígenas y sus derechos. Por ser de una relación numérica inferior con el resto de la población, ésta es una temática prácticamente desconocida por diferentes sectores sociales. La discusión del tema en la ANC permitió

a la población venezolana consustanciarse con sus hermanos y connacionales. Igualmente, haber tomado en cuenta los derechos laborales de las etnias indígenas ante abusos patronales por el desconocimiento de la lengua nacional.

- 6.5. El Título de los Derechos Ciudadanos encontró eco en todos los sectores sociales, universitarios y políticos por el avance con relación a la Constitución anterior, al desarrollar el concepto de cambio de una democracia representativa a una democracia protagónica, estableciendo la figura del referendo para la aprobación o abrogación de leyes, el referendo consultivo para solicitarle al ciudadano su opinión sobre temas de gran trascendencia nacional, y lo que ha sido tema de actualidad hoy en día: el referendo revocatorio para sancionar el mandato de gobernantes a cualquier nivel ejecutivo, nacional, regional o local; igualmente, a legisladores a nivel nacional, regional o municipal. En este sentido, juristas y expertos universitarios resaltaron el valor de la Constitución en el rol del ciudadano en el sistema político.
- 6.6. Una de las novedades que resaltó en la nueva Constitución fue la dimensión de los poderes públicos, al ampliar los clásicos tres poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– a la inclusión de dos nuevos poderes: el Poder Moral y el Poder Electoral. Los diversos sectores de la sociedad destacaron este aspecto como un avance positivo, especialmente en lo referido a la participación de la sociedad civil y las universidades en la elección del Contralor, del Fiscal y del Defensor del Pueblo, figura novedosa que no había existido en las más recientes constituciones venezolanas del siglo XX.
- 6.7. Marcó igualmente una innovación la participación de los militares en la política, al otorgarles el derecho al voto. Esta novedad generó ardorosos debates entre los constituyentes, expertos universitarios e intelectuales incluso venidos del mundo militar, al mostrarse inconformes con este otorgamiento, con el cual planteaban que se politizaría el Ejército venezolano, posibilidad nada conveniente con la institución castrense.

- 6.8. La conformación del nuevo Poder Judicial recibió el apoyo mayoritario de todos los sectores de la población debido a que no sólo participaría el Parlamento nacional, como fue la experiencia en la anterior Constitución, sino que en los jurados la nueva Constitución estableció la participación de la sociedad civil y las facultades de derecho de las universidades venezolanas.
- 6.9. El proceso de descentralización territorial, Administrativa y financiera recibió atención especial en el texto constitucional, según la opinión de destacados juristas, economistas y políticos que participaron e impulsaron la reforma del Estado en la década anterior en el marco de la COPRE. Al establecerse el Consejo Federal, el hecho de darle rango constitucional a las competencias transferidas marcó el reconocimiento de los pasos avanzados en gobernaciones y municipios en años recientes.
- 6.10. Las competencias del presidente de la República marcaron diferentes puntos de vista entre los constituyentes, incluso en los del Polo Patriótico y en el resto de los representantes de instituciones universitarias, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, al indicarse la tendencia a otorgar competencias en exceso y un peso descomunal en el presidente de la República frente al resto de poderes públicos, al otorgársele cualidades legislativas ilimitadas en la figura de poderes especiales o en la capacidad de disolución de la Asamblea Nacional.
- 6.11. La decisión de eliminar la Cámara del Senado determinó un grado elevado de controversias entre los actores políticos, ya que la nueva Constitución conformó un Parlamento unicameral. En este sentido, fue elevado el tono de la divergencia al catalogarse esta nueva disposición como un golpe neto a las regiones, las que tenían en los senadores a los representantes netos de los estados y regiones del país.
- 6.12. Uno de los capítulos que marcó especial atención ha sido el de los trabajadores. Esta Constitución en esa materia es catalogada como una de las de mayor avance en el continente,

al establecerse la protección al trabajo, la progresividad e intangibilidad de los derechos sociales, el derecho a la estabilidad absoluta, a la prohibición del fraude en la relación laboral, el establecimiento del salario suficiente, la libertad sindical, el derecho a huelga y a contratación colectiva. Estas disposiciones, entre otras, determinaron un arduo debate con el sector empresarial, que indicaba sus divergencias ante lo que señalaban como excesiva regulación a un nivel constitucional.

- 6.13 En materia de organización del sector público, en lo referente a la función pública, determinó el carácter de imparcialidad del funcionario público, la moralidad en el ejercicio de los servicios y el carácter constitucional de los derechos laborales. En este sentido, los trabajadores de este sector manifestaron su conformidad con el texto constitucional aprobado.