ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN ECUADOR Y VENEZUELA

SOME CRITICAL CONSIDERATIONS ON THE CONTITUTION FORMULATION PROCESSES IN ECUADOR AND VENEZUELA

Roberto Alfonso Viciano Pastor*

1 INTRODUCCIÓN

Las páginas que siguen son producto de mi experiencia en el seguimiento de las dos últimas grandes reformas constitucionales que se han producido en América Latina: la ecuatoriana en 1998 y la venezolana en el año 1999[1]. Hay que precisar que utilizamos el concepto reforma constitucional de una manera amplia, pues técnicamente tan sólo en Ecuador se planteó una reforma del texto constitucional entonces vigente. En Venezuela, por el contrario, la propuesta de sus partidarios siempre fue realizar un proceso constituyente, con el fin de abolir la constitución de 1961 y reconstituir el Estado desde parámetros casi antagónicos.

Pero, por circunstancias que no vienen al caso, ambos procesos acabaron convergiendo hacia un modelo común. En Ecuador la Asamblea Nacional elegida para reformar la constitución se autodenominó constituyente, asimilándose así a lo que luego pasó en Venezuela y en Venezuela la elaboración de la nueva constitución se hizo siguiendo más de lo que en principio se pensó el esquema y los contenidos de la constitución de 1961. Por lo tanto, las dos Asambleas Nacionales Constituyentes acabaron reformando a fondo los viejos textos constitucionales, pero basándose al mismo tiempo en ellos. A pesar de esa coincidencia hay que reseñar que en el caso venezolano la innovación, a pesar de ser menor de lo planteado, fue de mayor envergadura que en el caso ecuatoriano.

1 Proyecto de investigación nº PB97- 1426, "Gobernabilidad y transformación de los órganos constitucionales en la reforma del Estado en Iberoamérica".

* Doutor. Profesor Titular do Departamento de Direito Constitucional, de Ciencia Política e de Administração da Universidade de Valencia/Espanha. Titular da Cátedra Jean Monnet sobre Instituições Políticas da União Européia. Correo electrónico: roberto.viciano@uv.es.

Las que siguen son algunas conclusiones que he podido extraer después de haber seguido como observador privilegiado ambos procesos de reforma constitucional[2], y que he decidido poner por escrito, renunciando conscientemente al acompañamiento de aparato bibliográfico, pues son observaciones personales de alguien que ha podido seguir atentamente ambos procesos y entiende que algunos de los defectos de los mismos pueden volver a reiterarse en próximas experiencias de reforma constitucional.

Me he decidido a escribir estas reflexiones personales sobre la cuestión porque viví la esperanza que despertaron ambos procesos de reforma constitucional en amplios sectores de las sociedades de los dos países y hoy veo, más acentuadamente en Ecuador que en Venezuela, decepción y frustración. He tenido la oportunidad de observar cómo los problemas que condujeron a efectuarla persisten agravados en el caso de Ecuador, mientras que en Venezuela comienza a fraguarse el desencanto entre sectores sociales que apoyaron decididamente el cambio constitucional. Y sobre todo, nos ha motivado la convicción de que, por las circunstancias y razones que se expondrán, ambos procesos no han supuesto una alteración sustancial del viejo orden constitucional.

2 LAS ÚLTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ECUADOR Y VENEZUELA COMO PARADIGMAS DE LOS DOS MODELOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Curiosamente, las reformas constitucionales ecuatoriana y venezolana son paradigma de dos tipos bien diferenciados de reforma constitucional. En ambos casos, y esto es un elemento presente siempre que se inicia una reforma constitucional, existía una evidente carencia de legitimidad en el modelo político, y por tanto constitucional, que se pretendía modificar. Ningún país inicia un proceso de reforma constitucional si no se produce una importante crisis de legitimidad del sistema político. La reforma constitucional o un proceso constituyente son las últimas alternativas cuando los males no son evitables en el mareo del modelo político vigente.

2 Véase Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000), Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2001. El dictamen crítico sobre el Proyecto de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el que participaron los autores puede consultarse en la venezolana Revista de Derecho Constitucional, n. 3, julio-diciembre p. 369-443, 2000.

Sin embargo, ambos modelos son paradigma de los dos tipos de reforma constitucional a que hacia referencia, no por sus orígenes sino por su metodología y resultados.

Siguiendo la clasificación de constituciones que hiciera Karl Loewenstein[3], quien distinguió entre constituciones normativas, nominales y semánticas, podemos hablar también de reformas constitucionales normativas, nominales y semánticas. Las primeras son las que de verdad pretenden un verdadero cambio del aspecto que modifican y lo consiguen porque, además de la nueva regulación jurídico-constitucional, se han dado las condiciones sociales para conseguir la efectividad de ese cambio; las segundas también pretenden un verdadero cambio pero no lo consiguen por inexistencia de condiciones reales que permitan que las modificaciones funcionen en la realidad; y las reformas constitucionales semánticas son las que no pretenden modificar el status quo pero quieren hacer parecer que sí se pretende.

Pues bien, en América Latina las reformas constitucionales normativas no se han dado desde hace bastantes años, desde mi punto de vista desde que constituciones democráticas representativas sustituyeron modelos de autoritarismo más o menos refinados. Desde entonces tan sólo se han producido reformas constitucionales nominales o semánticas. Entre las primeras hay que señalar el precedente colombiano de 1992 y entre las segundas, desgraciadamente, habría que situar el resto de las experiencias de reforma constitucional del subcontinente.

Como el lector puede suponer, los dos procesos de reforma constitucional a los cuales nos referimos se enmarcan en esas dos últimas categorías: el caso ecuatoriano se trata de un supuesto de reforma constitucional semántica, mientras que el proceso constituyente venezolano responde al modelo de reforma constitucional nominal.

Vamos, por tanto, a analizar en primer lugar algunas características comunes a ambos procesos, notas que han favorecido que ni fueran tan innovadores ni que sirvieran para resolver los problemas que acuciaban a la ciudadanía. A continuación expondré la razón particular que ha provocado que denomine semántica a la reforma constitucional ecuatoriana y la razón que justifica que clasifique como nominal el cambio constitucional en Venezuela. Dichas características y

3 LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1976. p. 216 y ss.

razones, como ya he dicho, pueden extrapolarse a otras experiencias de reforma constitucional producidas en América Latina en los últimos dos decenios y, desgraciadamente, a otras que pueden llevarse a cabo en los próximos años.

3 RAZONES GENÉRICAS QUE IMPIDEN LA REALIZACIÓN DE INNOVACIONES SUSTANCIALES EN LOS PROCESOS LATINOAMERICANOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Ambos procesos constituyentes se han realizado bajo dos circunstancias que han favorecido la mala calidad de los textos constitucionales y la insuficiente innovación. En los dos casos la reforma constitucional se realizó rápidamente y sin una reflexión previa en torno a los mecanismos constitucionales que se tenían que introducir para conseguir eliminar los efectos indeseados del sistema político y social regulado por la constitución a modificar.

a) La rapidez del proceso.

Tanto en uno como en otro caso, quienes ostentaban el poder decidieron colocar un plazo para la realización de la tarea constituyente. En ambos supuestos con el objetivo de que el proceso no obstaculizara en exceso la gestión ordinaria de la cosa pública. Además, en el caso venezolano, para concluir cuanto antes el proceso de transición a la V República que ya se alargaba demasiado en un ambiente de crispación generado por los opositores al cambio[4] . Pero estas atendibles razones no justifican la limitación en el tiempo de las labores constituyentes. Estamos hablando de generar un nuevo marco político y social. Para ver lo absurdo de la cuestión basta con tener presente que para efectuar una modificación de una materia regulada por ley se emplea el procedimiento legislativo que no está sometido a límites temporales estrictos y cuya duración suele exceder del plazo que en ambos casos se dio a las Asambleas Constituyentes.

Es cierto que mientras se hace una constitución o se reforma a fondo,

4 Hay que tener en cuenta que el proceso constituyente se hizo desde un escrupuloso cumplimiento de los requisitos democráticos con el fin de evitar que pudiera ser descalificado por los adversarios al mismo. Por ello, se convocó un referéndum nacional para que los ciudadanos convocaran o no la Asamblea Constituyente y luego se produjo la elección de la misma. A pesar de todos esos esfuerzos, las fuerzas sociales opuestas al cambio, poseedoras de importantes resortes de poder social a nivel nacional e internacional han descalificado el proceso y, lo que demuestra su fuerza, han conseguido que su punto de vista se imponga en la opinión pública internacional.

la actividad pública del país se congela. Pero ni es imprescindible ni es inevitable. Perfectamente pueden compatibilizarse ambas cosas sobre todo si, como era el caso, las Asambleas Constituyentes convivían con el resto de los poderes ordinarios del Estado. Es cierto que eso puede producir enfrentamientos entre ambas instituciones representativas. Pero es como consecuencia de la utilización inadecuada de quienes las ocupan. En principio no debe existir ningún problema para que el parlamento realice sus trabajos ordinarios sometido a la antigua constitución y al mandato de sus electores y que la Asamblea Nacional Constituyente discuta sobre la modificación del marco normativo general del Estado. Sin embargo, es cierto que la realidad indica que el enfrentamiento entre legitimidades se da. Pasó de manera más suave en Ecuador y se reiteró en este caso de manera mucho más aguda en Venezuela.

Con todo, y aunque hubiera que prescindir del parlamento ordinario, se pueden articular diversas soluciones para que una parte de la Asamblea Nacional Constituyente pueda realizar, como consecuencia de su omnipotencia, determinadas actuaciones legislativas que se necesiten o las tareas de control del ejecutivo. Y, además, hay que tener presente que el poder público sobre el que recae la gestión ordinaria del Estado es el ejecutivo que tiene un rol bien diferenciado del que corresponde a la Asamblea Nacional Constituyente. Por lo tanto ni un proceso constituyente necesariamente bloquea la gestión ordinaria del Estado ni eso es inevitable técnicamente si llega a ocurrir.

Todo lo dicho no empece para que afirme con igual contundencia que no es bueno el excesivo alargamiento de la actividad constituyente. Pero entre la determinación de un plazo razonable y la fijación de un período de seis meses, hay un trecho en el que reside la prudencia.

Pero, sin duda, el corto plazo de actuación de la Asamblea Nacional Constituyente podría ser compensado por un estudio previo y detallado de las respuestas a la crisis constitucional. La habitual ausencia del mismo, unida a la existencia de plazos excesivamente cortos para la actividad de reforma, conducen en un alto grado al fracaso del proceso de cambio constitucional.

b) La carencia de reflexión previa

El gran problema de los procesos de reforma constitucional es que se pretende modificar el viejo sistema político sin tener pensadas, al menos, las

líneas principales del modelo alternativo que se pretende implementar. Tanto en Ecuador como en Venezuela las fuerzas políticas que realmente querían un cambio constitucional en profundidad, estuvieron más preocupadas en lograr la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que en reflexionar sobre los contenidos que querían dar a la nueva constitución.

Es cierto que la Asamblea Nacional Constituyente tiene que servir para discutir los contenidos de la nueva Constitución entre las diferentes fuerzas políticas pero también lo es que para que se produzca esa discusión cada una de ellas debe tener previsto al menos los aspectos fundamentales de su propuesta constitucional porque, de lo contrario, cuando llega el momento de la discusión lo que se produce es la rápida articulación de propuestas que obviamente no pueden ser muy innovadoras.

En Ecuador, desde luego, ese debate previo en el interior de las fuerzas políticas que pretendían modificar el modelo político no se produjo, lo cual facilitó la tarea de quienes pretendían un mero lavado de cara de la antigua constitución. Fue precisamente una fuerza política nada interesada en los grandes cambios, la Democracia Popular de inspiración democristiana, la única que realizó estudios previos y organizó grupos de trabajo sobre los grandes temas de la reforma constitucional[5].

En Venezuela ocurrió otro tanto. Tan sólo un grupo de personas muy reducido reflexionó con anterioridad a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente sobre lo que debería modificarse de la constitución entonces vigente y sobre la regulación alternativa. Ese grupo, vinculado al presidente Chávez, fue el que elaboró la propuesta que el Presidente presentó a la Asamblea[6] y que, contrariamente a lo esperado, fue prácticamente rehecha por los constituyentistas. Aún así, ese grupo trabajó en los últimos meses antes de que se constituyera la Asamblea y, además de no ser muy plural, tenía una carencia importante de especialistas en el tema. También realizaron algunos estudios previos los partidos del bloque chavista Movimiento al Socialismo y Patria Para Todos, pero también precipitados y realizados por las cúpulas partidistas que estaban más ocupados en otras cues-

5 Todo ese trabajo se realizó a través de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) y dieron lugar, incluso, a diversos documentos de trabajo que se publicaron. Puede consultarse La Asamblea Nacional para la Reforma Política. Limites y posibilidades, CORDES, abril 1997 o Temas para la reforma constitucional ecuatoriana, CORDES, enero 1998.

6 FRIAS, Hugo Chávez. **Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República.** Caracas: [S.e.], 1999.

tiones del proceso de cambio que en la participación en dicha comisión.

Y hasta el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente no se empezó realmente a escuchar a una sociedad civil organizada que tampoco lo estaba tanto. Por supuesto, la campaña electoral para la Asamblea constituyente no fue utilizada para que existiera un debate público sobre las soluciones constitucionales que se iban a plantear en ella. Y tampoco se utilizó ese momento de ilusión ciudadana para incidir en la formación de una mayor cultura democrática y constitucional en el pueblo venezolano.

Prácticamente en cuatro meses se dio por concluido el proceso de reflexión para crear un orden político novedoso. Como se puede suponer, y aunque se cambio sustancialmente el contenido de la Constitución de 1961, las innovaciones en el campo de la ciencia del derecho constitucional fueron escasas.

4 LOS MOTIVOS DE LA ABUNDANCIA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES SEMÁNTICAS: LAS RAZONES DEL FRACASO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ECUADOR

Para hacer una reforma constitucional de envergadura hace falta encontrar nuevos actores que de verdad se identifiquen con el cambio. Como ya hemos dicho anteriormente, cuando se emprende una reforma constitucional se hace por una carencia de legitimidad. Y para que ello se dé tiene que producirse un fracaso de las grandes líneas directrices del texto constitucional. Es cierto que en ocasiones se producen reformas constitucionales de algunos aspectos secundarios presentes en el texto constitucional. Pero, desgraciada y normalmente, en nuestros actuales modelos constitucionales esas modificaciones menores del contenido de la constitución se realizan mediante mutaciones constitucionales articuladas en un gran porcentaje de las veces a través de la interpretación del texto constitucional por las instancias jurisdiccionales correspondientes. Por tanto, cuando se decide afrontar una reforma constitucional se hace porque la lógica y fundamentos del modelo son rechazadas por importantes sectores de la ciudadanía.

Pues bien, es extremadamente difícil que las mismas fuerzas políticas que crearon y gestionan el modelo político y social sean quienes estén dispuestos a su modificación profunda. Por ello, parece especialmente aconsejable la convo-

catoria de una Asamblea Nacional Constituyente y no el recurso a los procedimientos de reforma constitucional establecidos para su ejecución por las mayorías parlamentarias. Pero, y esto es lo importante, si se consigue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, la ciudadanía tiene que ser consciente que debe variar su voto tradicional. La busca de nuevos actores políticos partidarios de los cambios que la sociedad reclama es fundamental. Aunque sólo se les vote para diseñar el marco político y luego se retorne al voto tradicional. Con un marco constitucional radicalmente diferente será difícil que puedan reiterar las mismas prácticas que provocaron la crisis constitucional.

Esa es la primera clave que permite diferenciar los dos procesos constituyentes vividos respectivamente en Ecuador y en Venezuela. En ambos países, la sociedad reclamaba un cambio político y social importante[7]. Sin embargo, la composición de las Asambleas condujo a soluciones diferentes.

En Ecuador, los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente no difirieron mucho de los últimos resultados de las elecciones legislativas. Las consecuencias eran de esperar. En Ecuador no existió una mayoría de representantes que de verdad defendiera el profundo cambio social que demandaba la sociedad.

Las razones fueron variadas. Por un lado, los partidos de la izquierda clásica, que podían haber abanderado ese descontento social, se hallaban en un momento de alta impopularidad y desconcierto interno, consecuencia del derrumbe del sistema soviético y de la consiguiente crisis ideológica en la que aún se encuentran universalmente. De otro, el único actor social relativamente novedoso y partidario del cambio fue el colectivo indígena y, por razones que ahora sería largo de exponer, ese actor provoca la desconfianza e incluso el miedo de una parte importarte de las capas criollas de la sociedad ecuatoriana. A ello cabe añadir, la incidencia que el antagonismo entre los habitantes de la sierra y los habitantes de la costa tiene en el sistema de partidos ecuatorianos y la escasa cultura política de amplios sectores del pueblo. Por estas y otras razones, las fuerzas políticas partidarias de un verdadero cambio constitucional no consiguieron aumentar su nivel de voto pues quedaron

7 En Venezuela, en el referéndum para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, el 88% de los votantes apoyaron la convocatoria de la Asamblea (Roberto Viciano y Rubén Martínez, Cambio político..., pág. 113). Sobre la crisis de legitimidad del sistema ecuatoriano y las demandas sociales de cambio vid. Julio Echevarría, La democracia bloqueada, Letras, Quito, 1997, en especial págs. 94 y ss.

confundidas entre la euforia constituyente de todas las fuerzas políticas.

En efecto, con gran habilidad, y ante el clamor nacional, las fuerzas que rechazaban en principio la modificación del texto constitucional (socialcristianos, democristianos, liberales e incluso en el fondo los roldosistas-bucaramistas) pronto abandonaron sus reservas y se sumaron con el mayor de los entusiasmos a las propuestas de reforma. Cuando llegó el momento electoral todas las fuerzas políticas eran fervorosas partidarias del cambio constitucional. Y no había propuestas alternativas que realmente diferenciaran las posiciones de unos y otros.

La situación fue diferente en Venezuela. Allí, la apertura del proceso constituyente fue apoyada por las fuerzas de izquierda tradicionales del país (Movimiento al Socialismo, Patria para Todos, Partido Comunista, etc...), que no consiguieron subir de sus niveles de voto habituales. Lo decisivo fue la emergencia de un nuevo actor (Movimiento V República-bolivarianismo) de la mano de un nuevo líder de fuerte arraigo popular (Hugo Chávez) que fue la opción que, desmarcada de las fuerzas de izquierda tradicionales, los ciudadanos eligieron masivamente para la Asamblea Nacional Constituyente.

Además, las fuerzas contrarias al cambio constitucional se posicionaron abiertamente en contra del proceso constituyente. Consiguientemente, una parte del voto que en las elecciones legislativas de noviembre de 1998, apoyó a los partidos puntofijistas[8], desplazó su voto hacia el Movimiento V República cuando llegó el momento de votar a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, dándose un cambio radical respecto de los resultados de las elecciones legislativas celebradas tan sólo ocho meses antes[9]. A ello hay que unir un mayor grado de cultura política de la población

8 En Venezuela ha dado en calificarse como puntofijista al sistema político fruto del Pacto de Punto Fijo (1958), celebrado en la casa de ese nombre, propiedad de Rafael Caldera, y que organizó la pacífica convivencia entre COPEI, Acción Democrática y la Unión Republicana Democrática, las tres grandes fuerzas políticas del país. Como consecuencia de dicho pacto se elaboró la Constitución de 1961 (Vid. Juan Carlos Rey, "El papel de los partidos políticos en la instauración y el mantenimiento de la democracia", en Gabriel Murillo Castaño y Marta Maria Villaveces (eds.), Conferencia interamericana sobre sistemas electorales, Fundación Internacional de Sistemas Electorales, Caracas, 1990).

9 Así, en las elecciones legislativas de noviembre de 1998, los partidos políticos partidarios del modelo puntofijista (Acción Democrática, COPEL, Proyecto Venezuela) consiguieron el 46.5 % de los votos y los principales partidos integrados en el Polo Patriótico (Movimiento V República, Movimiento al Socialismo y Patria Para Todos) partidario del cambio político tan sólo 32.5 % de los votos. Sin embargo, en las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de julio de 2000, si bien favorecido el resultado por el sistema electoral mayoritario empleado, 122 de los 128 constituyentistas correspondieron al Polo Patriótico (VICIANO, Roberto y MARTÍNEZ, Rubén **Cambio político.** p. 106 y 114-115).

venezolana, mucho más reivindicativa y acostumbrada al funcionamiento de la democracia. Por ello, el electorado tuvo más claro qué opciones debía apoyar para conseguir el cambio.

5 MOTIVOS POR LOS QUE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES NOMINALISTAS NO CONSIGUEN CONVERTIRSE EN NORMATIVAS: LAS RAZONES DEL POSIBLE FRACASO DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA

La segunda cuestión que es relevante poner de relieve es que no basta con reformar el articulado de la Constitución. La creencia de que la reforma constitucional resuelve los problemas existentes en el país debe ser extirpada de raíz de la conciencia social. Por supuesto si se trata de una reforma constitucional semántica es obvio que ningún problema puede resolverse pues en el fondo no se ha producido reforma alguna.

Pero aun cuando se trate de una reforma constitucional normativa o nominal, ello no basta. Hay que cambiar políticas públicas, hábitos sociales, gestionar eficazmente... La reforma constitucional es un elemento decisivo para el cambio de modelo político y social. Sin ella, en muchas ocasiones no es posible acometer el proceso de cambio real. Pero la mera reforma constitucional no resuelve los problemas que aquejan a la ciudadanía. Si a una reforma constitucional no se le une una claridad en los objetivos y los medios a emplear para implementar nuevas políticas públicas, la reforma constitucional puede ser estéril. Y aunque esto se haga eficazmente, los resultados no pueden ser observados hasta un tiempo después. Es ingenuo pensar que, producida la reforma constitucional, en cuestión de meses se revertirán determinadas actitudes políticas y funcionamientos que han provocado la ruptura de la legitimidad del modelo.

Este es el problema que fundamentalmente está enfrentando el gobierno de Venezuela. El Polo Patriótico, al centrar todo su programa político en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la realización de una nueva Constitución, hizo creer a la ciudadanía que la nueva Carta Magna era el remedio para todos los problemas del pasado. Y evidentemente, esto no es así.

A pesar de que, en Venezuela, se eligió a constituyentistas que eran partidarios de realizar efectivamente un cambio constitucional, y que existió un mínimo diseño previo al debate constituyente de las opciones alternativas al modelo político y social existente, hemos englobado a la reforma constitucional venezolana en el epígrafe de las nominales, porque es probable, aunque aún es pronto para evaluarlo definitivamente, que el proceso constituyente llevado a cabo en 1999 no consiga su objetivo central: modificar el funcionamiento del modelo político y social. Y por ello, el propio Presidente Chávez ha comenzado a plantear la necesidad de abrir un nuevo proceso de reforma constitucional que permita tener los instrumentos necesarios y bien reflexionados para conseguir alterar el modelo político, económico y social. Aunque, a mi modo de ver, de nada servirá ese nuevo intento si no va unido a una estrategia y unos programas de formación ciudadana en lo político y en lo ético que generen el necesario presupuesto para que el cambio social pueda producirse.

En Venezuela, con una Constitución que establece una fórmula política que modifica en aspectos importantes el funcionamiento de lo que se ha dado en llamar la IV República y en donde se han realizado todas las acciones encaminadas a la profunda modificación del ordenamiento jurídico[10] para conseguir una verdadera efectividad de la reforma constitucional, se corre el riesgo de que la reforma constitucional se quede en nominal y no alcance el status de normativa porque los principios constitucionales no consigan implementarse en la realidad.

Ello puede deberse a dos factores: uno externo a los actores del cambio, que, además, conocían bien, y que, al menos aparentemente, ha sido el motor para su lucha por la reforma constitucional: la situación política, social y económica del país.

El segundo, y plenamente ligado a los actores del cambio, su capacidad para modificar esa situación desarrollando adecuadamente el texto constitucional a través de la legislación e implementando políticas públicas que permitan garantizar la eficacia de los contenidos, principios y objetivos previstos en la reforma constitucional.

Es este segundo motivo el que puede provocar que la reforma constitucional y, por ende, la propia constitución de 1999 no llegue a poder clasificarse como

10 De hecho, la disposición transitoria sexta de la Constitución de 1999 prevé que en el lapso de dos años desde su instalación, la Asamblea Nacional debe legislar sobre todas las materias relacionadas con la Constitución.

normativa. Es cierto que son muchos los problemas que aquejan a Venezuela pero también que éstos eran conocidos y quienes articularon la respuesta social deberían haber reflexionado más sobre las alternativas de gestión pública, formación de futuros responsables públicos, planes estructurados de respuesta a cada uno de los problemas, etc... Por el contrario, los nuevos actores pensaron de manera fetichista que lo importante era hacer una nueva constitución. Y desde luego que lo es. Pero una nueva constitución sin capacidad de gestión ordinaria de las cosas, sin efectividad en la acción de gobierno, no sirve para mucho.

6 CONCLUSIONES

Como se ha intentado poner de relieve, en las reformas constitucionales llevadas a cabo en los últimos años en Ecuador y Venezuela se han dado algunos elementos comunes que dificultan la transformación a fondo del modelo constitucional y, consiguientemente, de los problemas estructurales que provocan los procesos constituyentes. Fundamentalmente la ausencia de reflexión previa sobre los problemas y las soluciones constitucionales y, además, la brevedad del plazo establecido para la actuación de las Asambleas Constituyentes.

A pesar de estas características comunes, el proceso constituyente ecuatoriano fue realizado por una mayoría de fuerzas políticas que no tenían voluntad real de modificar sustancialmente el modelo, conduciendo, por tanto, a una reforma constitucional y a una constitución de tipo semántico siguiendo la clasificación de Loewenstein.

En el caso venezolano, si bien esa circunstancia no se ha dado y existió una mayoría constituyente que se correspondía con los anhelos de cambio de la sociedad, se incurrió en un segundo problema de las reformas constitucionales: pensar que con la reforma del texto de la constitución se resuelven los problemas. Como no puede ser de otra manera, hace falta aplicar políticas públicas coherentes con los enunciados constitucionales, hace falta eficacia en la acción de gobierno y hace falta aumentar la cultura política democrática y constitucional del pueblo y de sus dirigentes. Sin todo ello, se corre el riesgo de que la reforma constitucional acabe en papel mojado, reconduciendo la reforma constitucional y el nuevo texto constitucional a la categoría de nominales frente al pretendido objetivo normativista del proceso constituyente.