This watermark does not appear in the registered version - http://www.clicktoconvert.com

JULIO CESAR FERNÁNDEZ
COMISION LEGISLATIVA NACIONAL
CARACAS, VENEZUELA
10 DE MARZO, 2000

FERNÁNDEZ: Estoy imprimiendo un documento donde de manera muy general se establece cómo es el proceso legislativo en Venezuela. Tenemos una Constitución nueva, que ha cambiado la estructura del Poder Legislativo Nacional. La Constitución anterior, de 1961, era una Constitución que preveía un Poder Legislativo que se denominaba Congreso de la República, que tenía dos cámaras; era bicameral: Cámara del Senado y Cámara de Diputados. En las últimas elecciones aproximadamente tenía una integración de cerca de 300 entre diputados y senadores.

La nueva Constitución le cambia la denominación de Congreso de la República por Asamblea Nacional. Esta Asamblea es unicameral, se convierte en una sola cámara y tiene una integración en tres fuentes distintas. De un lado, todos los Estados y el Distrito Capital tienen tres diputados como base, y luego de acuerdo a la población, en una base poblacional del 1.1% de la población nacional, cada Estado tendrá un número de diputados adicionales a esta base de tres. Luego la tercera fuentes es una integración por unas circunscripciones electorales especiales para indígenas. Es una representación de tres miembros indígenas en la Asamblea Nacional.

Esta estructura unicameral ha modificado varias cosas. Se ha modificado la iniciativa legislativa. Ahora hay más órganos con iniciativa legislativa. La Constitución del 99 plantea cinco poderes. El Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, el llamado poder ciudadano y el poder electoral. Los cinco poderes tienen iniciativa legislativa, por lo tanto ha aumentado el número de instancias institucionales que tienen iniciativa legislativa. Pero también, por ejemplo, tienen iniciativa legislativa los consejos legislativos de los Estados. Es decir, los poderes legislativos de los Estados también pueden presentarle proyectos de ley a la Asamblea Nacional.

Además de esto, el proceso de formación de ley se ha modificado un poco. Aquí te voy a entregar un poco cómo funciona en este momento la Comisión Legislativa Nacional, que recuerda que es un órgano de transición hasta la elección de la Asamblea Nacional en mayo. Sin embargo, hay que decir que todas las competencias de la Asamblea Nacional la tiene la Comisión Legislativa Nacional. Así que puede legislar, y de hecho ya hemos legislado. Ayer salió una ley de amnistía política general y ya hay varios proyectos de ley que se están trabajando. Ya se han hecho dos modificaciones puntuales a dos leyes, una ley del débito bancario donde se exonera la bolsa de valores de ese impuesto, y una sobre la ley orgánica del régimen presupuestario que, como hay una modificación a la denominación de algunas instituciones e instituciones nuevas, hay que darles el carácter de cuenta antes a algunas de estas nuevas instituciones o que han cambiado de nombre, para que puedan ejecutar su presupuesto. Para tener presupuesto en forma.

Sin embargo ese presupuesto legislativo que nosotros estamos ejecutando, es el mismo proceso legislativo que prevé la Constitución de 1999. Es un proceso que implica que puede tener dos o tres discusiones. La Constitución dice que una vez que es admitido cualquier proyecto de ley y si se decide pasarlo a plenaria para discusión, ese proyecto en la primera discusión se va a discutir de manera general lo que es la exposición de motivos, lo que son las finalidades, propósitos, objetivos de esa ley. Es una discusión muy general y una discusión también sobre su viabilidad política y económica. Aprobada esa ley con o sin modificaciones, esa ley vuelve a ser pasada a la Comisión Especializada que tiene que ver con el tema y esa subcomisión, en la una segunda discusión presenta un informe sobre ella. En esa segunda discusión la Constitución ordena que tiene que ser una discusión artículo por artículo. De manera que no importa el tamaño de la ley, tiene que ser leído artículo por artículo y aprobado artículo por artículo. Si la ley es aprobada

This watermark does not appear in the registered version - http://www.clicktoconvert.com

artículo por artículo en esta segunda discusión, ya se declara la sanción de ella y se remite al Ejecutivo para ponga el ejecútese o cúmplase y sea publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. De haber modificaciones en ese proyecto, en la segunda discusión artículo por artículo, y hay diferencias sobre el proyecto enviado, nuevamente se remite a la comisión que lo venía estudiando y se presenta entonces un tercer informe a la plenaria para su discusión, y ahí ya solamente se discute no todo el articulado, sino los artículos que fueron modificados. Entonces las leyes pueden tener dos o tres discusiones dependiendo de si en la segunda discusión hay modificaciones o no. Este es un poco el proceso general de formación de la ley en la Constitución del 99.

JOHN: ¿Y por qué la transición a una legislatura unicameral en vez de bicameral?

FERNÁNDEZ: Yo no puedo decir que hay un motivo único. Y además que sea un motivo totalmente racional. Creo que fue producto principalmente de una matriz de opinión pública en cuanto a que el Congreso de la República era muy lento en la toma de decisiones, era muy lento en la aprobación de leyes y que además era muy grande y excesivamente oneroso. Debo decir que es fundamentalmente por razones de orden de matriz política, no propiamente por una racionalidad. Desde el punto de vista racional, es contradictorio que un Estado que se declara federal no tenga una cámara de representación territorial como debe ser el senado. Eso es contradictorio. Sin embargo, creo que aquí lo que movió - más que una racionalidad sobre el tipo de Estado – fue una aprehensión sobre la matriz de opinión que decía que el congreso era lento, que el congreso era muy grande y que el congreso era muy caro. Eso fue fundamentalmente lo que yo creo que movió a esa unicameralidad.

Por supuesto por eso nace lo de la tercera discusión, como un equilibrio a la existencia del unicameralismo. Por eso nace también la existencia de una integración de los Estados donde todos tienen por igual por lo menos tres diputados. Que es un poco lo que podríamos decir era la relación igualitaria que había en la cámara del senado. Para tratar de impedir las grandes desigualdades poblacionales que pueda haber entre un Estado y otro. Por supuesto es simplemente un intento de resolver el problema. No lo resuelve totalmente. Pero es por eso, esa es la razón fundamental.

JOHN: Cree usted que la Asamblea Nacional va a ser más importante al proceso político que va a tener más autonomía frente al Ejecutivo?

FERNÁNDEZ: Sí, creo que sí por varias situaciones. Hay dos elementos que habría que analizar en esto. Uno, la composición propiamente política como resultado de una elección. No importa qué tipo de parlamento sea. Si la mayoría absoluta del parlamento es del mismo partido o de la misma fuerza o signo político que el presidente, por ejemplo, no importa, en cualquier parte del mundo no importa. Los mecanismos del checks and bang que se sabe Carlos siempre va a haber problema, salvo algunos sitios como en Estados Unidos donde la adscripción los partidos no son entendidos como los entendemos nosotros. Un demócrata puede votar perfectamente por los republicanos y los republicanos pueden votar por los demócratas. Hay una flexibilidad, pero es un caso casi muy único. Si hablamos del parlamento inglés o de los parlamentos europeos o latinoamericanos donde hay estructura de partidos, que crean las llamadas fracciones parlamentarias bastante disciplinadas, en ese caso es difícil.

JOHN: Pero por ejemplo en Uruguay hay divisiones entre los partidos y vinculados a los estados.

FERNÁNDEZ: Exactamente. En el caso venezolano sí se ha visto una mayor tendencia a flexibilizarse o hacerse menos rígida la disciplina de los diputados. Esa es ya una tendencia que

This watermark does not appear in the registered version - http://www.clicktoconvert.com

se veía en el anterior congreso. Creo que en la nueva Asamblea Nacional de composición de partidos nuevos no muy disciplinados, esa tendencia puede profundizarse. Sin embargo, hay una cierta disciplina de partidos todavía. Va a ser una

Composición, en mi opinión, el de la nueva Asamblea, va a ser una composición de partidos donde se va respetar cierto rango de disciplina y por lo tanto, si esa Asamblea Nacional – que es lo más previsible – tiene la misma mayoría o signo del presidente, evidentemente, posiblemente los controles no se apliquen, por decirlo de alguna manera. Sin embargo, la Constitución de 1999 establece mayores y más profundos controles sobre el Ejecutivo que los que tenía la Constitución anterior. Por ejemplo, nosotros hemos pasado de un sistema de gobierno presidencial propiamente, a un sistema semi-presidencial con algunas características especiales, o por decir, una especie de semi-presidencialismo a la venezolana.

El caso del vicepresidente, efectivamente, es el gran coordinador de la administración pública nacional y la Asamblea Nacional puede presentar una moción de censura contra él, y de ser votada por una mayoría calificada, ese vicepresidente estaría automáticamente destituido y no podría ni siquiera ser reincorporado en ningún otro cargo del gobierno. La Asamblea puede hacer esto; sin embargo si por tres o más oportunidades la Asamblea hace esto, como equilibrio – igual que en el sistema francés – el presidente tiene la facultad de convocar a elecciones anticipadas del parlamento. Un poco parecido al Perú, pero yo diría que más parecido a Francia. La diferencia con Francia es que el Primer Ministro francés requiere un voto de confianza del Parlamento y normalmente es el jefe de la fracción principal de la Asamblea Nacional de allá. En el caso venezolano, el vicepresidente - que realmente es una especie de primer ministro – es designado por el presidente pero es controlado por el parlamento. Esto evidentemente obliga a la negociación entre el vicepresidente y el parlamento en muchos casos, y obliga a una mayor relación.

JOHN: ¿Tiene poderes constitucionales?

FERNÁNDEZ: Sí tiene poderes. Por ejemplo el vicepresidente tiene la potestad de proponerle al presidente los ministros, el nombramiento y destitución de ministros. Aparece en la Constitución como el coordinador de la administración pública nacional. Puede inclusive reunir al consejo de ministros, por instrucción del presidente, de manera autónoma y puede cumplir cualquier actividad del presidente que se le puede delegar. También va a depender cuán más autónomo es o cuanto menos autónomo es el vicepresidente, de acuerdo a la confianza que el presidente tenga en ese vicepresidente y a la delegación de competencia que le haga. En todo caso, aparece también claramente establecido que el vicepresidente preside el llamado Consejo Federal de Gobierno, que reúne a los ministros, a los gobernadores y en una representación de igual tales, y en ese Consejo Federal de Gobierno se establece el fondo de compensación territorial. De manera que es una instancia de distribución de recursos en base a una coordinación de políticas públicas. Eso le da una gran fuerza al vicepresidente porque es el gran coordinador de los tres niveles políticos territoriales con recursos además, para el proceso descentralizador.

También el vicepresidente preside el llamado Consejo de Estado que es una especie de órgano asesor del Presidente de la República, conformado por los distintos poderes públicos nacionales y que tiene la misión de proponerle al presidente políticas de Estado. Entonces el vicepresidente tiene constitucionalmente una serie de atribuciones que le dan una gran autonomía, le dan un gran peso, pero además, constitucionalmente es el que lleva la relación con el parlamento. El Vicepresidente tiene competencia para relacionar al ejecutivo con el parlamento. Esto significa que no es clásica la figura del vicepresidente en América Latina o en Estados Unidos, que tiene

This watermark does not appear in the registered version - http://www.clicktoconvert.com

como finalidad la sucesión presidencial. Aquí también tiene como finalidad la sucesión presidencial, pero también tiene muchas funciones que serían las de propiamente un primer ministro. Repito, a diferencia de sistemas como el francés, la diferencia es que el vicepresidente venezolano no requiere del voto de confianza del parlamento. Pero en todo lo demás es sumamente parecido.

Esto implica entonces que el parlamento va a tener facultades de control sobre los poderes públicos y sobre todo sobre la administración pública, mayores que los que tenía antes. En ese sentido uno podría decir que el parlamento puede llegar a tener institucionalmente mucho más peso, más fuerza, que lo que antes tenía el congreso de la república. Pero, por supuesto, este elemento de diseño institucional tiene que ser confrontado con el elemento de la integración política. Ambos elementos son los que nos podrían decir a nosotros si van a tener un mayor peso o no. En mi opinión, la próxima Asamblea Nacional, de ser muy homogénea, tendrá un menor peso y de ser heterogénea tendrá un mayor peso. En todo caso, los mecanismos de control que tiene sobre los otros poderes públicos están claramente establecidos en la Constitución de 1999.

JOHN: ¿Qué de los vínculos entre los representantes y los rectores en sus distritos? Entiendo que en la época de antes el vínculo era muy estrecho con los electores y muy fuerte con los partidos, con las fracciones parlamentarias. ¿Se va a cambiar? ¿Se va a hacer un vínculo más fuerte con los electores en la nueva Asamblea Nacional?

FERNÁNDEZ: Nuevamente aquí habría que ver. Hay un nuevo diseño institucional que lo que busca es precisamente vincular más a los representantes con los representados y a crear control de la base de los electores sobre los elegidos. En ese sentido, por ejemplo, aparece en la Constitución del 99 la posibilidad del llamado referéndum revocatorio, que es la posibilidad de que a mitad del periodo, un porcentaje de los electores puedan solicitar al Consejo Nacional Electoral, la apertura de un referéndum revocatorio para destituir a un representante de por ejemplo en la Asamblea Nacional. Esto crea ciertos mecanismos de control sobre ellos. Inclusive en la Constitución aparece la obligación de los candidatos a presentar programas de gobierno y también la obligación de los candidatos a presentar cuentas ante sus electores.

Queda claramente establecido, además del referéndum revocatorio, cuáles podrían ser otros mecanismos de control de los electores sobre los representantes, eso habría que dejárselo al desarrollo de la ley, que no se ha producido. Pero pareciera que sí hay una mayor inclinación en el diseño institucional a que esto se produzca. Sin embargo, de todas maneras, hay que decirlo, esto también es un problema de cultura.

En el caso venezolano el 60% de los diputados prevé que sean electos de manera nominal, pero hay un 40% de diputados que son electos de acuerdo a la representación proporcional que obtenga cada partido. De manera que no todos los diputados también van a estar relacionados, digamos, con su base electoral. No es un sistema como el sistema mayoritario que se establece en Estados Unidos o en algunas partes de Europa o en Inglaterra, el cual como todos los representantes son electos uninominalmente, pues el vínculo con su electorado es muy fuerte. Aquí es un poco más débil, pero la tendencia que hay en el país es a que la gente está votando mayoritariamente por personas, por gente que conoce con nombre y apellido y menos por partidos políticos. Lo que puede ocurrir, y es lo que se ha sentido últimamente con este nuevo proceso de los últimos dos años, es que si hay lo que nosotros hemos llamado un entubamiento en el caso del Presidente Chávez y del Movimiento Quinta República, que efectivamente tienen una gran popularidad en el país y que en ese sentido posiblemente voten por muchos diputados que no necesariamente la gente conoce. Es decir, que en este caso estos diputados le deben su curul más al partido y al Presidente Chávez que a la base poblacional. Pero yo creo que es una situación

This watermark does not appear in the registered version - http://www.clicktoconvert.com

momentánea porque la tendencia o lo que pareciera que se está viendo en el país, es que la gente cada vez más quiere conocer a los candidatos más y quiere votar con nombres y apellidos.

JOHN: Una pregunta sobre el procedimiento legislativo. Hace unos dos o tres años se había instalado en la Cámara del Senado y de la Cámara, máquinas electrónicas de votación, pero se me ha dicho que nunca las usó el viejo Congreso ni tampoco durante la Asamblea Nacional Constituyente. ¿Por qué no las usaron?

FERNÁNDEZ: Varias cosas. Primero, el sistema electrónico que estaba establecido estaba establecido para el Congreso y efectivamente está instalado. Para la Asamblea Nacional no lo utilizó porque había que hacer una reprogramación que tenía un costo y no se quiso hacer ese gasto. Lo mismo ocurre en este momento con la comisión Legislativa Nacional, pero me imagino que la Asamblea Nacional lo puede utilizar. Sin embargo, en el caso venezolano hay que decir que nosotros apenas estamos empezando en la cultura de la informática. Me explico, aquí existe el uso de la informática hace muchos años y creo que tenemos una buena descarga tecnológica en el país, pero, sin embargo, en materia pública y en materia de política hay algunas aprehensiones sobre su utilización, sobre si eso no está intervenido, etc., etc. Se desconfía un poco de esto. Aquí se han producido situaciones curiosas donde por ejemplo en algunas elecciones en la Universidad se iban a utilizar algunas máquinas electrónicas y, por ejemplo la Facultad de Ciencias los profesores se negaron a usarlas. Siendo profesores de ciencia.

Sin embargo, hay que decirlo, las últimas cuatro elecciones se han producido con una totalización absolutamente automatizada. Y ya en las universidades y en muchos sitios se están utilizando máquinas de totalización. Todavía no se han utilizado máquinas de votación en las elecciones, sino de totalización.

En el caso venezolano, en el parlamento todavía no se ha utilizado totalmente este sistema. Se utilizó en pocas oportunidades, pero el sistema está ahí. Está el hardware, el software y lo que hay que hacer es simplemente una adaptación a la nueva Asamblea Nacional y efectivamente yo creo que puede ser utilizado sin ningún problema. Pero, repito, yo creo que son más aprehensiones de desconfianza en el caso político y prefieren votar lo votos mano por mano que a veces esta votación automática..

JOHN: Yo tengo un interés personal porque en mis investigaciones yo uso ese tipo de datos de muchos países, pero también me interesa porque en Perú como hace dos o tres años, igual con Venezuela, se instalaron máquinas. Al principio no las usaron pero hubo un debate en el pleno del congreso peruano en que se puso el argumento en debate de transferencia de gobierno y hubo una división entre el partido de gobierno del cambio del 90, de Fujimori, entre los que estuvieron de acuerdo con la decisión del gobierno, pero eventualmente tuvieron que usar estas máquinas. Ahora las usan y pusieron todas las votaciones en el Internet inmediatamente después. Igual con Brasil, igual con Chile. Igual con Nicaragua que se instalaron hace unos meses e inmediatamente esta historia de las votaciones es un recurso político para los periodistas, para otros políticos y también, claro, para los enemigos también. Pero a mí me parece que el argumento a favor de transferencia tiene fuerza.

FERNÁNDEZ: Sí, a mí me interesa igual que usted, porque los que somos investigadores en ciencias políticas o en derecho público estamos muy interesados efectivamente en saber cuáles son los comportamientos en las votaciones y cómo se pueden modificar y por qué razones se puede modificar una votación de una materia a otra o por qué en un momento dado la disciplina de la fracción política se cumple y en el otro caso resulta que no. Inclusive, uno podría tratar de averiguar la votación con respecto a la adscripción de los diputados a distintas regiones del país.

This watermark does not appear in the registered version - http://www.clicktoconvert.com

Daría muchos datos y efectivamente sería muy rico. Yo creo que eso va a venir. En el caso venezolano, repito, se tiene el hardware y el software instalado, lo único que hay que hacer es adaptarlo a la nueva Asamblea. Es un sistema por el cual se vota; es una lectora láser de la huella digital. Se coloca el pulgar e inmediatamente se procede a la votación. Creo que va a ser una herramienta útil, pero ha sido muy subestimada y poco utilizada.

JOHN: Bueno, estas son todas mis preguntas.