

BASES PARA UNA CONSTITUCION MODERNA Y EFICAZ

Carlos Sabino

Venezuela transita hoy el camino hacia una nueva constitución con la esperanza de que ésta pueda producir una renovación política y cultural en el país y de que contribuya a devolvernos, además, la prosperidad de la que una vez gozamos. Los resultados, sin embargo, no están garantizados: una constitución es un instrumento legal de la mayor trascendencia, pues actúa como una orientación espiritual y a la vez como marco normativo general, pero sus efectos sobre la vida cotidiana de los ciudadanos son siempre indirectos y en buena medida sólo se perciben en el largo plazo. Una buena constitución favorece el crecimiento económico, ayuda a resolver conflictos políticos y promueve un clima de libertad y tolerancia. Pero los errores u omisiones de un texto constitucional, igualmente, pueden tener consecuencias de gran magnitud que no es fácil percibir al momento de su promulgación.

La nueva constitución que los venezolanos habremos de aprobar en poco tiempo debe reflejar, naturalmente, nuestras necesidades y aspiraciones como pueblo, pero debe además estar construida de acuerdo a las enseñanzas más actuales del derecho, incorporando la amplia experiencia nacional e internacional que existe al respecto. Sólo así podremos contar con una constitución moderna, adaptada a nuestras necesidades y capaz de contribuir a nuestro desarrollo como nación. Para que esto suceda es necesario que partamos de un acertado diagnóstico de nuestras dificultades, de las causas que nos han llevado hasta la presente situación y del análisis de las posibles soluciones que tienen los problemas fundamentales del país.

1. El Empobrecimiento de la Nación Venezolana

Dos generaciones de venezolanos, en el pasado reciente, vivieron en un país en que se miraba al futuro con optimismo, en el que la esperanza del creciente bienestar y de una convivencia cada vez más armónica se afirmaba en la realidad de todos los días. Venezuela era un país joven, pujante, que aspiraba siempre a superarse y que casi siempre lo lograba. De la nación rural y atrasada de comienzos de siglo - azotada por el analfabetismo, la desnutrición y las enfermedades- se fue pasando, en un proceso lento pero continuo, a una Venezuela de centros urbanos modernos y bien comunicados, de profesionales y técnicos capaces de asumir los desafíos del mundo moderno, cada vez más estable y más próspera, en la que la pobreza parecía ir quedando irremisiblemente atrás y una vida más plena se ofrecía a todos sus habitantes.

Luego, sin embargo, y sin que mediara ningún cataclismo interno o externo, los venezolanos comenzamos a sentir que nuestra calidad de vida dejaba de mejorar, que el progreso se hacía más difícil y lento, que poco a poco se perdían la seguridad y la confianza en el futuro. El sistema político y el modelo

socioeconómico que tan bien parecían haber funcionado hasta entonces, empezaron a mostrar sus imperfecciones y sus debilidades internas.

El Estancamiento Económico

La marcha de la economía, fundamento de todo bienestar material, fue en los últimos veinte años por lo menos errática, cuando no francamente decepcionante. El producto interno bruto, magnitud que sirve para estimar el conjunto de los bienes y servicios que producimos, creció mucho menos que en las décadas que van de 1940 a 1970. Mientras la población aumentaba a bastante velocidad la economía perdía dinamismo y el resultado, para el ciudadano común, fue una menor capacidad para enfrentar sus necesidades y mejorar su nivel de vida. El ingreso real por habitante, después de llegar a un valor máximo en 1977, comenzó a declinar a lo largo del período siguiente, hasta llegar al terrible resultado de que **ahora producimos menos bienes y servicios que en los años cincuenta**. Difícilmente pueda exagerarse la gravedad de este hecho: con menos ingresos, con una economía estancada, lo primero que ocurre es un aumento sostenido de la pobreza. Esta, entonces, no puede combatirse con políticas sociales o con paliativos coyunturales, pues tiene su origen en un retroceso general de la producción y no en problemas de distribución del ingreso o de circunstancias particulares que afectan a sectores sociales específicos.

Tan grave como este problema de fondo resultó el hecho de que los mejores años de este período, aquéllos en que hubo cierto crecimiento económico, resultaron años en que también las tasas de inflación fueron muy altas. Venezuela no había conocido la **inflación**, prácticamente, hasta finales de los años setenta. Luego, sin embargo, el país tuvo que acostumbrarse a vivir con continuos aumentos generales de precios: estos se hicieron mucho más fuertes desde 1986 y han continuado hasta el presente a un ritmo aproximado al 30% anual. La inflación, como hoy se sabe ya universalmente, es un fenómeno perverso que puede dar la sensación de que la economía está activa y desarrollándose, pero que en realidad significa un modo de transferir riquezas desde los ciudadanos al Estado, como si de un impuesto se tratara. Mediante este proceso, además, los sectores de menores recursos -los constituidos por asalariados, jubilados y personas que reciben sueldos o pensiones fijas- ven rezagados sus ingresos frente a unos precios que no cesan de subir. Quienes son dueños de capital o de bienes inmuebles, en cambio, pueden generalmente escapar con menos dificultad a los efectos de la inflación y, en algunos casos, hasta beneficiarse con ella. El resultado final es un proceso de redistribución de la riqueza que, perversamente, opera dando más a los que más tienen y reduciendo el nivel de vida de los más pobres.

Lo que no aceptan los venezolanos, y lo que ha creado mucho malestar político y social, es que este desempeño tan malo de la economía empezó justamente luego de que se produjeran los mayores incrementos en el precio del petróleo, que ocurrieron entre 1973 y 1980. De allí en adelante es que da comienzo la errática marcha de la economía que comentamos, la inflación, y otro de los males a los que ya nos hemos acostumbrado: **el endeudamiento externo**. Si hasta 1970, aproximadamente, el país no tenía casi deuda con el extranjero y los presupuestos del Estado, bien balanceados, se atenían con prudencia a los recursos disponibles, las décadas posteriores han mostrado un manejo de los dineros públicos muy poco cuidadoso que ha producido nefastos resultados para el país. Porque, al estancarse la economía y al deteriorarse en todo sentido el manejo de los fondos del Estado, Venezuela interrumpió el proceso de modernización que venía desarrollando hasta entonces y comenzaron a aparecer problemas sociales de gran significación.

El Retroceso Social

Durante varias décadas, en el ámbito de lo social y en relación a la calidad de vida de nuestro pueblo, se presentaban también signos alentadores. El sistema educativo, insignificante a comienzos de siglo, se expandió hasta cubrir una buena proporción de la enseñanza primaria, reduciendo el analfabetismo de un modo considerable y mejorando sensiblemente la calidad de la fuerza de trabajo; la educación media también se desarrolló con cierta amplitud y el sector superior, por primera vez, se abrió masivamente a millares de jóvenes. Algo semejante ocurrió también en materia de salud: derrotadas a mediados de siglo algunas de las enfermedades tropicales típicas de nuestra tierra, existía ya hace unos años una red de centros de atención de salud, públicos y privados, que ofrecían una respuesta bastante adecuada a las principales necesidades de la población. La construcción de viviendas, la infraestructura vial y de comunicaciones, así como muchos otros servicios indispensables para una calidad de vida en ascenso - electricidad, agua, etc.- se extendían cada vez más, aun cuando todavía faltaba cubrir una demanda insatisfecha de cierta consideración.

Pero, en parte como resultado del retroceso económico que acabamos de comentar, aunque también en buena medida como consecuencia de errados modelos de gestión pública, la contribución del Estado al bienestar social de los venezolanos ha retrocedido notoriamente durante los últimos años. El gasto público se fue dirigiendo a fines improductivos que en nada favorecieron el desarrollo social de la nación. Una nómina de empleados públicos siempre creciente, derivada del clientelismo político en que fueron cayendo los partidos, comenzó a absorber una proporción cada vez mayor del presupuesto público, generando una burocracia que en nada favorece al ciudadano y que, en cambio, compromete una fracción cada vez mayor de los ingresos del Estado. Si a esto añadimos los elevados pagos que implica una deuda externa que creció con inusitada velocidad y los costos enormes de una política de subsidios que han funcionado como simples paliativos de corto plazo, sin contribuir para nada al desarrollo del país, tendremos los elementos para trazar el cuadro global de una política social ineficiente, que no aporta nada a la solución de los grandes problemas nacionales. La inversión social, la dedicada a mejorar los sistemas de salud, educación e infraestructura, fue reduciéndose gradualmente, motivando un grave proceso de deterioro que, continuando hasta el presente, nos han llevado a la deplorable situación que vivimos.

Maestros mal pagados, sin motivación, concentrados en una acción sindical comprensible pero perturbadora de la marcha del sistema, han tenido que trabajar en un ámbito que empeora físicamente día a día. Venezuela no garantiza hoy ni la marcha regular del año escolar, ni la calidad de la enseñanza, ni una cobertura del sistema que resulte capaz de llegar a los sectores menos favorecidos. Algo muy parecido ha ido ocurriendo con el sistema de atención en salud. El venezolano de menores recursos no cuenta hoy con una cobertura mínima al respecto, y es frecuente que los hospitales públicos carezcan de materiales y de las condiciones higiénicas que son básicas para su normal operación. La salud gratuita, lo mismo que en parte la educación gratuita, se han ido convirtiendo en lamentables caricaturas de lo que fueron hace un tiempo: ni carecen totalmente de costo, ni llegan a los más necesitados, ni tienen la calidad mínima adecuada, pero en cambio consumen amplios recursos que se gastan de un modo muy poco eficaz.

En cuanto a la seguridad social la situación es, si se quiere, aún peor. El sistema de pensiones y jubilaciones está totalmente quebrado y otorga beneficios miserables a quienes tienen la fortuna de alcanzarlos; muchos otros se ven obligados a soportar esperas de años sin percibir ningún ingreso, mientras aguardan que una administración burocratizada e ineficiente disponga de los haberes que en justicia les corresponden. Las modificaciones comenzadas en 1996 han sido ahora cuestionadas, con lo que parece cada vez más lejana la posibilidad de poner en práctica, a la brevedad, un sistema de seguridad amplio, confiable y efectivo.

Corrupción e Inseguridad

A estos problemas económicos y sociales, que nos han empobrecido material y espiritualmente, debemos agregar otros dos males que nos acosan y perturban: la **corrupción** y la **inseguridad pública**.

La corrupción se ha extendido en el país como una especie de mala costumbre, muchas veces tolerada, que abarca ahora todos los niveles de la administración pública. Es cierto, y hay que recordarlo explícitamente, que una gran mayoría de empleados públicos, de jueces y funcionarios son personas correctas, que viven honestamente con los magros salarios que les proporciona el Estado. Pero ello no alcanza para compensar el efecto moral devastador que provocan los centenares de casos conocidos de corrupción que quedan impunes y los miles más que, erróneamente o no, los venezolanos suponen que se cometen. Un Estado poco eficaz para enfrentar las necesidades sociales de los habitantes, que además se ve teñido con la presunción de constante malversación, pocas contribuciones, morales o materiales, puede exigir de los ciudadanos.

La falta de control sobre el delito, y la forma increíble en que éste se ha extendido, dificultan la vida cotidiana de todos, imponen pesadas cargas en materia de seguridad y restan incentivos para que las personas, especialmente las de menores recursos, trabajen y acumulen los frutos de su trabajo. A esto se agrega la preocupante y delicada situación de nuestro Poder Judicial, un poder esencial para la existencia de un pleno Estado de Derecho. Con jueces que no imparten una justicia imparcial y oportuna, con demoras inconcebibles y la sombra siempre presente de la corrupción, los venezolanos nos sentimos indefensos, sumidos en la desconfianza y la inseguridad, y nos vemos privados de una herramienta fundamental para vivir una existencia ordenada y segura.

2. Las Razones del Estancamiento

El largo período de estancamiento que hemos vivido, interrumpido en ocasiones por breves lapsos de recuperación parcial, nos indican que los problemas básicos de Venezuela no pueden resolverse por medio de acciones aisladas o a través de programas coyunturales o de corto plazo. Es imprescindible trazar una política suficientemente amplia en sus alcances y coherente en su contenido que, aplicada con la necesaria continuidad, enfrente tanto la situación económica y social que describimos como las debilidades institucionales a las que acabamos de pasar revista. Pero, para encontrar la clave de esta solución, es preciso hacer algo más que un diagnóstico: es necesario encontrar las causas que nos han precipitado a una situación semejante.

El modelo económico y social que ha seguido Venezuela hasta ahora se ha basado en el intervencionismo estatal, el crecimiento del sector público y la búsqueda de la redistribución de las riquezas. Este modo de encarar el desarrollo, que tantos fracasos y problemas ha traído en la mayoría de los países, está siendo hoy abandonado aceleradamente en todas partes del mundo. Un Estado interventor, que pretende planificar e impulsar el desarrollo, se convierte rápidamente en una pesada maquinaria que difícilmente acierta en sus decisiones, que gasta mucho más de lo que recibe y que, en definitiva, ahoga y restringe la creación de riquezas por el sector privado, es decir, por los mismos ciudadanos a los que se intenta beneficiar.

El intervencionismo estatal ha creado en Venezuela empresas ineficientes y deficitarias, un sector público costoso y una burocracia enorme, generando desequilibrios fiscales que todos pagamos y que desalientan la inversión productiva. El endeudamiento y la inflación, flagelos que soportamos hace ya dos décadas, han sido las consecuencias inevitables de esta orientación económica, generando el empobrecimiento de la población y la redistribución negativa de los ingresos.

Los controles sobre la actividad productiva y el hecho de que el Estado se haya reservado para sí los sectores más importantes de la economía nacional han retardado también el crecimiento. Las inversiones nacionales y extranjeras no han podido encaminarse hacia donde resultarían más productivas y, con ello, se ha desalentado notablemente la generación de riqueza: Venezuela, en la última década, es uno de los países latinoamericanos que menor crecimiento económico ha tenido mientras que, no casualmente, es quizás el que menos ha abierto su economía a la participación privada. Controles y regulaciones sobre todos los sectores han impedido el desarrollo de una economía vigorosa y equilibrada, capaz de generar las riquezas que tan desesperadamente necesitamos.

En medio de esta situación de estancamiento **las políticas que intentaron redistribuir la riqueza** o proteger a los sectores de menores ingresos **han resultado no sólo ineficaces, sino en realidad francamente contraproducentes.** Las leyes laborales que se han promulgado con la intención de favorecer a los trabajadores han terminado por crear además de una reducción de la actividad productiva, una segmentación del mercado laboral entre un sector formal -costoso y plagado de controles- y un sector informal, superior al 50% de la fuerza laboral, donde no se aplican tales regulaciones. Las normas que se han dictado para proteger a los inquilinos han redundado en una contracción de la oferta: los propietarios, al no poder controlar el destino de sus inmuebles, han cesado de construir viviendas para alquiler o han cerrado sus apartamentos, aumentando enormemente el precio de las pocas unidades que se ofrecen a los potenciales inquilinos. Las tasas diferenciales de interés que se otorgan a ciertos préstamos han producido un encarecimiento general del dinero, dificultando además el funcionamiento de un sector financiero ya entorpecido en sus funciones naturales de intermediación por la existencia de un amplio encaje legal no remunerado. En fin, en todas las áreas donde el Estado ha tratado de intervenir para proteger a ciertos sectores o lograr una distribución más equitativa de la riqueza, el resultado ha sido una disminución de las inversiones, la creación de mercados paralelos, la disminución de la actividad económica o el aumento de los desequilibrios fiscales.

Venezuela ha tratado de ir ajustando, ya en varias ocasiones, los desequilibrios que han caracterizado esta pobre gestión fiscal y que son consecuencia directa de las políticas que acabamos de mencionar. Pero lo ha hecho **atendiendo siempre más a conseguir ingresos para el Estado que enfocándose en las causas**

que producen la prolongada declinación de nuestra economía. En muchas oportunidades se ha producido un mejoramiento de las cuentas gubernamentales por obra de los ingresos petroleros, pero la economía en general, en lo que afecta la vida cotidiana de los habitantes, no ha mostrado paralelos avances. Lo que ha ocurrido en estos casos es que se ha reforzado el papel del Estado en la vida económica pero sin producir una reactivación del conjunto de las actividades productivas. **Los venezolanos pagamos hoy muchos más impuestos que hace veinte años** pero, en realidad, **recibimos de los sucesivos gobiernos cada vez menos de los servicios públicos necesarios para una mejor calidad de vida.**

La inversión, motor de todo crecimiento económico, ha ido disminuyendo progresivamente con el tiempo. La del sector público, agobiado por su deuda y por compromisos que hacen inflexibles sus gastos corrientes, ha oscilado en sincronía con los precios petroleros y ha resultado insuficiente para lograr un crecimiento económico sostenido. **La inversión privada, tanto nacional como extranjera, ha ido decayendo hasta llegar hoy a valores realmente ínfimos.** Las causas de este peligroso fenómeno, que está en la raíz de nuestro progresivo empobrecimiento, tienen relación directa con el modelo de desarrollo que se ha seguido y, además, con la forma en que se han conducido los sucesivos gobiernos.

En un entorno de **inseguridad jurídica y de inestabilidad macroeconómica** es difícil atraer o retener los capitales que se necesitan para el desarrollo. Y las condiciones que ha ofrecido Venezuela, en tal sentido, son sin duda de las peores que puedan imaginarse. La constante inflación ha hecho que muchos capitales que podrían haberse dedicado a la inversión productiva se concentrasen, en cambio, en actividades más especulativas. Grandes y hasta pequeños ahorristas han preferido -comprensiblemente- la seguridad de los depósitos en el exterior ante una moneda que se ha ido debilitando en forma incontrolable y un sistema financiero que sufrió, hace no tanto tiempo, una crisis de enorme magnitud.

Los constantes cambios en los lineamientos de la política económica han hecho también que se alejasen del país las inversiones que éste necesita desesperadamente: con cada gobierno se han cambiado las leyes que regulan la marcha de la economía, los controles sobre la moneda se han establecido y levantado varias veces, la discrecionalidad de los funcionarios públicos ha aumentado con cada crisis y el sistema judicial ha sido incapaz de aplicar las leyes de un modo transparente y eficaz. Un entorno de inseguridad, donde reina la incertidumbre y a cada paso puede aparecer lo imprevisto, ha dañado sensiblemente las bases del esfuerzo productivo nacional.

Un Estado que maneja con imprudencia los dineros públicos y que controla de hecho la mayor parte de la economía, un ambiente de inseguridad jurídica y discrecionalidad en las decisiones, una mentalidad de corto plazo que siempre deja para después la realización de reformas estructurales **es un mal caldo de cultivo para el crecimiento económico y el desarrollo social.** La nueva constitución que habrá de regir la vida pública de los venezolanos puede, en este sentido, convertirse en un factor de importancia en la necesaria reorientación que debe recorrer nuestro país. Pero para ello, como decíamos al comienzo, es preciso que su redacción se inspire tanto en las inquietudes que hoy manifiesta la mayoría de la población como en la experiencia ya decantada que existe hoy en materia de derecho constitucional.

3. Bases para una Nueva Constitución

Criterios Generales

Una constitución es, antes que nada, un documento que define los límites entre el ámbito de lo político y el de la sociedad civil, una carta fundamental que regula el funcionamiento de los poderes del Estado y deja en manos de los ciudadanos un ámbito bien definido que escapa a la politización y la intervención del Estado. No es por lo tanto un documento que "otorga" el poder público a los ciudadanos, un listado de promesas o una concesión de la autoridad, sino la misma expresión soberana de las personas que, libremente, fijan las pautas de acción a las que todas de allí en adelante se considerarán obligados. Como norma superior a todas las demás normas jurídicas tiene que tener, además, dos otras características: **permanencia** y consenso.

Una constitución no es una ley o un decreto que se emiten para superar una emergencia o una situación coyuntural, atendiendo a intereses específicos o de momento. Es un instrumento que, para dar todos sus frutos, debe ser estable y confiable, lo más sencillo posible en su interpretación y coherente en sus proposiciones. De otro modo se pierde estabilidad jurídica, se relativiza la normativa aplicable a la marcha de los asuntos corrientes y, en definitiva, se vuelve a caer en los males que tanto han afectado a Venezuela en las últimas décadas.

El **consenso**, por otra parte, es esencial para una constitución. La norma fundamental de una nación no puede ser, ni puede ser percibida, como el programa de una facción o de un partido, porque en tal caso sólo serviría para alentar futuros conflictos y desavenencias, amenazando por cierto las posibilidades de su aplicación y hasta de su misma existencia. La constitución de un Estado es, precisamente, el punto de acuerdo mínimo en el que confluyen todas las diversas fuerzas sociales que existen en la nación, todos los puntos de vista, perspectivas y modos de pensar.

Doce Puntos de Particular Importancia

En atención a estos conceptos fundamentales, y tomando en cuenta el análisis de la situación del país que acabamos de hacer en las páginas precedentes, CEDICE considera que la nueva constitución debe crear un marco adecuado para que Venezuela reoriente su modelo de desarrollo: **no debemos repetir los errores del pasado**, no tenemos el derecho a insistir en políticas y criterios que, sin duda con la mejor intención, nos han llevado sin embargo a la situación de empobrecimiento e inseguridad en que vivimos. Por eso, para que nuestra nueva Carta Magna permita la construcción de un país diferente, más próspero y más libre, CEDICE considera importante tomar en cuenta los siguientes puntos:

1.- La nueva constitución venezolana debe ser **sencilla en su redacción**, para evitar que el uso recargado de adjetivos, siempre de difícil interpretación, pueda servir luego como excusa para imponer a la ciudadanía aquello por lo cual, en realidad, no se ha pronunciado.

2.- El articulado debe ser lo más simple y escueto posible, aunque -claro está- deben evitarse con cuidado todas las lagunas del texto que luego puedan dejar al país sin una normativa clara en circunstancias difíciles de prever. Por ello **lo importante es establecer la norma general y no entrar en cuestiones de detalle** que, en definitiva, siempre tendrán que ser resueltas por las leyes particulares y por los decretos que vayan emitiéndose.

3.- La constitución debe delimitar las funciones de **los poderes del Estado** con la mayor precisión posible dejando explícitamente expresado que, más allá de sus ámbitos específicos de actuación, tales poderes **no pueden interferir con la actividad libre y pacífica de los ciudadanos en procura de sus fines personales.** Todo pronunciamiento general que obligue a comportarse de una u otra manera a las personas y que, por lo tanto, pueda ser sometido a interpretaciones muy diversas, corre el riesgo de generar modelos autoritarios e intervenciones del poder público que lesionen la libertad de los ciudadanos. Los deberes de éstos hacia el Estado no pueden quedar vagamente definidos ni expresarse por medio de fórmulas amplias que, por su misma generalidad, resultarán siempre ambiguas y peligrosas para las libertades.

4.- La constitución debe tratar de un modo diferente aquellos derechos que son propios de toda persona humana, y anteriores a cualquier disposición legal, **de los otros derechos que** -llamados muchas veces sociales- **dependen de ciertas políticas y acciones específicas del Estado.**

5.- Entre los primeros se cuentan los que definen la **libertad personal, los derechos políticos de los ciudadanos y el derecho de propiedad.** Ellos no pueden ser limitados en sus alcances ni sometidos a regulaciones por el poder público salvo en casos muy especiales, que deben quedar taxativa y claramente normados en el texto constitucional. De este modo se garantizaría un ambiente de seguridad jurídica que favorecería el desarrollo de la economía nacional y estimularía el crecimiento que tanto necesitamos para combatir la pobreza.

6.- El **derecho de propiedad,** junto con las llamadas libertades económicas, debiera asentarse en un articulado claro y completo, que garantice el **uso, disfruto y libre disposición de los bienes de cualquier naturaleza que posean las personas.** Muy importante en este sentido es que no existan cortapisas para el uso de algunas categorías particulares de bienes, como la tierra o los inmuebles, y que se exprese con claridad toda norma relativa a expropiaciones por causa de interés público, de modo tal que éstas no puedan hacerse de un modo arbitrario o casuístico. La libertad económica y las garantías a la propiedad de las personas son, como la experiencia mundial lo prueba, el mejor recurso que tiene el jurista para promover el desarrollo de las naciones.

7.- La **actividad económica del Estado debe** también **limitarse de un modo expreso a casos y circunstancias muy particulares.** Un Estado que se reserva para sí, constitucionalmente, determinadas áreas de actividad o funciones de planificación e intervención económica que les son ajenas -como ha sucedido hasta ahora- recorta el ámbito en que los particulares pueden dedicarse lícitamente a la actividad productiva y dificulta así las inversiones y el crecimiento económico general. No debemos repetir los mismos errores que, en 1961, estaban en boga en casi todo el mundo: la experiencia venezolana muestra tajantemente que la acción económica del Estado no ha promovido el desarrollo sino el empobrecimiento del país.

8.- En cuanto a las libertades públicas es importante destacar que éstas, si bien plenamente establecidas en la constitución actual, han sido violadas o no respetadas completamente en la práctica por la vía de leyes y decretos que han resultado mucho más restrictivos, y que en ocasiones se han aplicado de un modo arbitrario o diferente según las personas o sectores que se encontrasen involucrados. **Las libertades públicas, por lo tanto, deben ser establecidas de modo tal que cada funcionario sea plenamente responsable por los actos que vulneren la total vigencia de los derechos ciudadanos.**

9.- El punto de los llamados **derechos sociales** es, como nuestra experiencia nacional lo indica, muy sensible a diferentes interpretaciones. La Constitución de 1961 se caracterizó por establecer una larga lista de supuestos derechos que, en realidad, son bien diferentes a los derechos a los que nos hemos referido en los puntos precedentes (4 a 8). Veámoslo con un ejemplo: el derecho que las personas tienen a transitar libremente por el territorio nacional significa que nadie puede coartar el desplazamiento de una persona si ésta tiene los medios y los deseos para hacerlo, pero no se interpreta como si cada quien tuviese derecho a viajar gratuitamente, a costa del Estado o de los particulares. No impone a la persona viajar ni obliga a nadie, incluido el gobierno, a proporcionarle los medios adecuados de transporte. Por lo tanto es un derecho en el sentido estricto del término, una "facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida". Los derechos a la salud o a la educación universitaria, para poner tan sólo dos ejemplos bien conocidos, son en cambio, según se lo interpreta generalmente, de una naturaleza muy diferente: implican que existe alguien capaz de proveer el servicio aludido y una obligación de parte suya de prestarlo. Es el Estado, en concreto, quien de este modo se obliga ante los ciudadanos a realizar determinadas actividades. Por lo tanto es más una promesa, un compromiso que asume el Estado -a través de la voluntad expresa de los constituyentes- que un derecho en sí. Como toda promesa, su cumplimiento depende de los medios concretos que puedan existir, en el futuro, para llevarla a cabo. ¿Qué sucede si, como ocurre con los derechos sociales de la constitución actual, el Estado no tiene a veces los medios para satisfacer lo prometido? ¿O lo cumple de un modo parcial, o ineficiente, o prestando servicios de muy mala calidad? Es más, cuando la lista de tales derechos comienza a hacerse cada vez más larga, incluyendo educación superior universitaria gratuita para todos, una vivienda digna y otros bienes muy costosos ¿a cual de estos fines dará cumplimiento el Estado si no puede proveer simultáneamente a todos ellos? Estas preguntas no son retóricas ni teóricas: los dilemas que plantean tienen directa relación con los problemas concretos que hoy confrontamos, donde encontramos un Estado cada vez más extendido en sus funciones pero con una capacidad cada vez menor de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, endeudado y siempre proclive a emitir dinero inorgánico para mantener la apariencia de que cumple con el texto constitucional actual.

Por todas estas razones creemos que **es muy negativo extender una lista de promesas**, rotuladas bajo el nombre de derechos, **que sabemos no se podrán cumplir en el futuro más o menos previsible**. Tales compromisos no se podrán cumplir y lo único que se logrará así es estimular ilusiones en mucha gente que, al creerse con derechos, podrá en algún momento reaccionar de un modo conflictivo. La inmensa lista de "derechos sociales" que parece preparar la Constituyente actual creará insolubles dificultades a los gobernantes actuales y futuros -pues siempre aparecerán como incapaces de otorgar lo que el pueblo cree que es su derecho- generará problemas agudos en el manejo de los presupuestos públicos y una tendencia a elevar constantemente los impuestos, con lo que se afectará entonces la marcha de la economía y se pondrán obstáculos al logro del bienestar que es, precisamente, lo que los constituyentes buscan.

10.- Con respecto a los **impuestos**, ingreso básico del gobierno, **es preciso también que la nueva constitución sea específica y proteja al ciudadano de políticas fiscalistas que, por lo general, estrangulan el desarrollo económico y hacen crecer aún más el tamaño del Estado**. La equilibrada relación entre impuestos nacionales, regionales y municipales debe ser también atendida, pues de otro modo se mantendrá la situación actual, donde cada sector del aparato público trata de ampliar su recaudación

hasta llegar al punto en que las empresas y los ciudadanos ya no saben a qué atenerse y se encuentran muchas veces con sorpresas desagradables.

11.- Una **moneda estable**, inmune a las presiones inflacionarias, es también fundamental para la creación de riqueza. La nueva constitución debe garantizar a los ciudadanos una **efectiva protección contra la inflación** -pues esta sí es una promesa que pueden y deben cumplir los gobiernos- y debe fijar, para el caso en que los gobernantes no cumplan, adecuadas sanciones equiparables a las de los casos de corrupción: tanto daño hace al público quien roba los dineros de la nación como quien envilece su moneda, despojando a todos los que poseen ahorros o acreencias en efectivo. También resultaría muy conveniente que la autonomía del Banco Central quedase completamente blindada frente a iniciativas del poder público que tratan de aumentar la emisión monetaria por razones de política coyuntural, y que tal autonomía se fijase de una vez en el texto constitucional. Al **endeudamiento externo**, del cual se ha abusado tanto en Venezuela, deberían también ponerse límites constitucionales, para evitar comprometer los ingresos fiscales y, en definitiva, el esfuerzo de las futuras generaciones.

12.- La **reforma a fondo del Poder Judicial** es un punto crucial en las circunstancias actuales. Con una justicia lenta, ineficaz y muchas veces corrupta, que no llega sino a una parte muy reducida de los ciudadanos, es imposible que el Estado de Derecho tenga plena vigencia en nuestro territorio. Es imprescindible entonces seleccionar a los jueces mediante concursos transparentes, asegurar los medios para que puedan realizar una carrera judicial sin interferencias políticas y dar a la justicia los recursos y la independencia que necesita para que pueda llegar, sin discriminaciones, a todos los ciudadanos del país. La lucha contra la corrupción es imposible si el Poder Judicial está sometido a presiones políticas, si los jueces deben su nombramiento a los partidos o si no tienen la preparación o los recursos para impartir una justicia rápida y efectiva.

Estos doce puntos condensan, aunque no agotan, los lineamientos de una constitución moderna, eficaz y capaz de sacar a Venezuela del estancamiento en que se halla. Exhortamos a los constituyentes a que asuman su tarea con toda la responsabilidad que el momento requiere y que examinen, antes de presentar el proyecto de una nueva constitución, todas las posibles repercusiones de la propuesta que entreguen a la ciudadanía. La Asamblea Nacional Constituyente no puede permitirse fracasar cuando todo el país ha fijado su atención en ella, cuando se esperan respuestas claras y coherentes que nos permitan cambiar de rumbo y encaminarnos hacia el bienestar y el progreso.

Es cierto que una constitución no puede mejorar, en el corto plazo, la situación en que hoy nos encontramos: la política económica y social que se desarrolle en los próximos meses resultará decisiva para superar las dificultades inmediatas. Pero una nueva constitución, si está bien estructurada y redactada, puede contribuir a crear un mejor clima en el debate nacional y otorgarnos una herramienta invaluable que favorezca, por muchos años, el desarrollo y la prosperidad del país, la paz social y la transparencia en las acciones políticas.

Caracas, octubre de 1999