



1

América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales

Editores: Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Volumen 1

**Francisco Rojas Avarena y Andrea Álvarez-Marín,
Editores**

**América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento.
Repensar las ciencias sociales**

ISBN 978-92-9089-175-8

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe
Luis Piera 1992, 2o. piso
11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación. <i>Gonzalo Abad Ortíz</i>	9
Introducción. <i>Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín</i>	15
El compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso. <i>Julio Carranza Valdés</i>	57
La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia? <i>Diana Tussie y Melisa Deciancio</i>	93
Las Relaciones Internacionales en la América Latina de hoy. <i>Grace Jaramillo</i>	117
Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas. <i>Josette Altmann Borbón</i>	133
Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala. <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	167
Enfoques y tendencias en el análisis de los procesos de democratización en América Latina. <i>Ileana Aguilar y Tatiana Benavides</i>	197

Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo. <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	233
El impacto de los cambios constitucionales en la Región Andina. <i>Francine Jácome</i>	273
Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano. <i>Francisco Rojas Aravena</i>	311
Bibliografía	361
Relación de autores	407

El impacto de los cambios constitucionales en la Región Andina

FRANCINE JÁCOME⁴³⁴

Introducción

Las crisis de las democracias en América Latina han transitado por diferentes etapas y se han centrado en diferentes sub-regiones. En los setenta-ocho estuvieron concentradas en el Cono Sur, después se desplazó hacia Centroamérica hasta mediados de los noventa cuando se dio el proceso de firma de acuerdos de paz en varios países de la sub-región. En la primera década del siglo XXI, los déficits y dilemas sobre la democracia se han desplazado hacia el área andina. Los países de la región confrontan una serie de problemas como la pobreza y la inequidad, la inseguridad ciudadana y la violencia así como cambios políticos, que se han constituido en los principales retos para la democracia.

Ante esto, uno de los planteamientos para afrontar esta multiplicidad de desafíos ha sido la necesidad de transformar los marcos constitucionales. En función de ello, durante los últimos 20 años, la región ha vivido dos tipos de procesos constituyentes, los cuales tuvieron dos características fundamentales⁴³⁵, permitir un mayor acceso de la ciudadanía al Estado así como abrir

434 Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).

435 Tanaka, Martín (2005) “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional.” En: Sample, Kristen y Zovatto, Daniel. Eds. *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Idea Internacional, Lima, Perú.

el sistema político y conducir a un cambio en las élites políticas. Los primeros, que buscaban fomentar cambios que permitieran una mayor apertura, se dieron básicamente en la década de los 90 en Colombia y Perú así como en Ecuador.

En Colombia⁴³⁶, la Constitución de 1991 buscaba llevar a cabo cambios que permitieran adelantar el Estado social de derecho, el cual a la larga resultó ser inoperante, generando grados de frustración entre los ciudadanos. Ante el agotamiento institucional, estos cambios buscaban una mayor democracia política y económica así como la creación de nuevos mecanismos de participación para los diferentes actores sociales, que es similar a los casos posteriores de Ecuador y Venezuela. Sin embargo, las propuestas de reforma que se adelantaron en este período, provenían básicamente del mismo liderazgo, fueron iniciativas que se generaron “desde arriba”. En el segundo caso, la Constitución de 1993 fue el resultado del Congreso Constituyente Democrático realizado después del autogolpe de Alfredo Fujimori en abril de 1992. Entre sus elementos fundamentales estuvo el de la reelección presidencial, que en la próxima década se convertiría en uno de los principales patrones de los cambios constitucionales.

Posteriormente, en los últimos diez años, especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, producto de las crisis de los sistemas políticos y del creciente desencanto con los resultados de las políticas de ajuste, se produjo un segundo proceso de cambios, que según Adrianzen, tuvo tres características principales.⁴³⁷

La inclusión social, política y económica de sectores que antes estuvieron excluidos, pues se abrió espacios que llevaron a la emergencia del liderazgo de nuevos actores sociales, como las mujeres, los sindicalistas y el movimiento indígena. En segundo término, la relación entre democracia y cambio ya que se ha desarrollado un proceso de reformas. Asimismo, el hecho que la democracia es cada vez más conflictiva, pues ha desaparecido la cultura de

436 Velasco, Marcela (2009) Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia. Documento final del proyecto “Gobernabilidad democrática en la región andina: reformas políticas e institucionales y movimientos sociales”, Colorado.

437 Adrianzen, Alberto (2009) “Hacia el Bicentenario de la Independencia de América Latina.” Presentación en el Taller “La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina”, CCDA, Lima, Perú, 27 de abril de 2009.

los pactos, concertación y diálogos. Esta conflictividad está asociada con los cambios en las formas de representación y en la emergencia de estos nuevos liderazgos y élites políticas y económicas. Por lo tanto, la democracia está asociada más al conflicto que al consenso. En este sentido, el problema crucial es cómo administrar o enfrentar esta conflictividad, justamente porque la política debe administrar las tensiones. También está presente todo el concepto de refundación de la nación, que privilegia el discurso nacionalista y refuerza el tema de la soberanía.

Es en este marco que se producen los segundos procesos constituyentes en los tres países en un escenario en el cual se destacan la descomposición de los sistemas partidistas, un debilitamiento de los partidos tradicionales que permitieron la emergencia de los *outsiders* con discursos centrados en el anti-partidismo y de terceras fuerzas que, sin embargo, no logran consolidarse y, en algunos países, debe añadirse la volatilidad electoral y las fragmentaciones regionales.⁴³⁸ En este sentido, se ha señalado⁴³⁹ que mientras las reformas de la década pasada estuvieron en función de los cálculos de los partidos tradicionales, las de la primera década del siglo XXI se producen como consecuencia de las demandas provenientes “desde abajo”, desde los movimientos sociales y de actores políticos que no habían formado parte de la democracia pactada.

Los segundos procesos de cambios constitucionales comenzaron a gestarse en 1999 con el caso venezolano y seguirían en el transcurso de la primera década del siglo XXI en este país y en Bolivia así como en Ecuador. Estos procesos se dieron desde lo que ha dado en llamarse la “nueva izquierda” que, por lo menos en el discurso, fomenta un modelo alternativo al neoliberalismo que algunos analistas⁴⁴⁰ han denominado como el “neodesarrollismo”, que tiene varias características principales. Entre ellas, el incremento de la productividad y la búsqueda de diversificación de mercados en el exterior, la defensa de los recursos naturales y del medio ambiente, mayor inclusión social, mejora en los servicios públicos, y una reconfiguración cultural y constitucional. Se plantea la necesidad de mayor intervención del Estado.

Este modelo alternativo, que a la larga, será acuñado como el “socialismo del siglo XXI” repercutirá no solamente sobre las relaciones entre Estado y sociedad en el ámbito doméstico, sino también sobre las relaciones con el

438 Tanaka, Martín, “Los sistemas de partidos en los países andinos,” op. cit.

439 Mayorga, Fernando (2007) *Encrucijadas*. CESU-UMSS, La Paz, Bolivia.

440 Muñoz, Francisco (2008) “Introducción”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

sistema internacional. A grandes rasgos, llevará a una posición de mayor confrontación con los Estados Unidos, a la búsqueda de fomentar relaciones extra-continentales con países como China, Rusia e Irán en función de apoyar el fortalecimiento de un mundo multipolar, al establecimiento por parte de Venezuela de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, su nuevo apelativo desde 2009, en la cual participan los tres países y que se presenta como un modelo de integración alternativo, pero que en la práctica ha tenido como resultado una creciente fragmentación en las iniciativas de integración en Suramérica, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones, y ha generado crecientes tensiones, especialmente con su vecino Colombia llegando hasta la ruptura de las relaciones por parte del gobierno venezolano en julio de 2010 con su reanudación en agosto tras una reunión entre los presidentes Santos y Chávez. De igual forma, en el marco de la naciente Unión de Naciones Suramericanas, existe la tendencia a que los tres países conformen un bloque interno.

Sin embargo, la interrogante fundamental es si estos procesos constituyentes han llevado efectivamente a una profundización de la democracia y a una mayor gobernabilidad democrática o si, más bien, han generado procesos cada vez más conflictivos. En función de ello, el objetivo principal de este trabajo es examinar los procesos constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela para identificar sus principales alcances y retos.

Los procesos constituyentes (1999-2009)

A partir de 1999, se inician procesos de cambios en Bolivia, Ecuador y Venezuela que van a estar caracterizados⁴⁴¹ por liderazgos “transformacionales emergentes”, sin partidos políticos estructurados que buscan rupturas radicales y conflictivas. Plantean, la necesidad de profundos cambios en todos los órdenes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En este marco, el motor de los cambios van a ser las Asambleas Constituyentes que se plantean con la finalidad de “refundar” la nación, creando la ilusión que los problemas económicos, políticos y sociales serán resueltos a partir de las nue-

441 Ramírez, Franklin (2008a) “El difícil tiempo de los partidos políticos”. En: *La innovación de las izquierdas en América Latina*. ILDIS/FES, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec y Ramírez, Franklin (2008b) “Proceso constituyente y tránsito hegemónico.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

vas cartas políticas. Justamente, el hecho de ser *outsiders* y no tener partidos constituidos con trayectoria, lleva a que estos nuevos liderazgos propongan una ruptura con el sistema político y partidista existente hasta ese momento.

Venezuela

La necesidad de llevar a cabo un proceso de reformas se convirtió en una demanda reiterada a partir de mediados de la década de los 80 cuando entra en crisis el llamado Pacto de Punto Fijo. Se creó la Comisión de Reforma del Estado que adelantó en forma importante el proceso de descentralización, pero con poca voluntad política por parte de los partidos tradicionales de realizar modificaciones significativas. Después de los dos intentos de golpe de Estado de 1992, en el Congreso se retomó el debate en torno a la necesidad de una reforma, pero no se produjeron acuerdos y el proyecto fue abandonado. La realización de un proceso de reforma a través de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se va a convertir en una de las banderas principales de la campaña electoral de Hugo Chávez. Por lo tanto, al tomar el poder por primera vez en 1999, el presidente Chávez inició una serie de cambios en el sistema político y económico del país. Comienza así la llamada revolución bolivariana y, en la actualidad, después de diez años en el poder, se adelanta el proyecto del socialismo del siglo XXI.

Puede decirse a grandes rasgos que, hasta el presente, el llamado proyecto “chavista” ha transitado por tres etapas. Una primera, entre 1999 y mediados de 2004, que estuvo orientada hacia el desarrollo de la revolución bolivariana que se fundamentó en una serie de cambios políticos a través del proceso de la ANC. El triunfo del Presidente en el referendo revocatorio presidencial de agosto de 2004, llevó a una radicalización que buscó un mayor control estatal sobre la economía y sobre los diversos mecanismos de participación ciudadana. Esta etapa se prolongó hasta diciembre de 2006, cuando es electo por tercera vez para un nuevo período presidencial de seis años con 62,48% de los votos.

A partir de enero de 2007 se abre una nueva fase que se inició con su declaratoria de la implantación en el país del socialismo del siglo XXI y que estuvo marcada por la iniciativa presidencial para la reforma de la Constitución de 1999, la realización de un referendo en el cual se negó esta reforma en diciembre de 2007 y un nuevo referendo, en febrero de 2009, que solamente presentó una reforma constitucional para la aprobación del electorado: la reelección

indefinida. Durante las tres etapas, se ha enfatizado el discurso nacionalista y antiimperialista así como el planteamiento sobre la necesidad de buscar nuevas formas de integración latinoamericanas que permitan adelantar una “segunda independencia”. Por lo tanto, en lo que respecta específicamente a los procesos constituyentes, en Venezuela se han vivido dos momentos fundamentales. El primero durante 1999 que condujo a la aprobación de la Constitución de 1999 y el segundo referido a las iniciativas de reforma de dicha carta.

El proceso constituyente de 1999 se inició con la convocatoria a un referendo, mecanismo que no estaba previsto en la Constitución de 1963, pero que pudo realizarse por una decisión de la entonces Corte Suprema de Justicia. En el referendo, realizado el 25 de abril de 1999, el SI obtuvo más del 80% de la votación, pero con un abstencionismo de aproximadamente 60% de los electores. Las elecciones para los miembros de la ANC se efectuaron 3 meses después, bajo un sistema de votación que anulaba la representación de las minorías y que permitió que el oficialismo dominara casi totalmente, de 131 miembros contaron con 125.⁴⁴² Aunque el período de sesiones fue breve, los debates sobre la nueva constitución fueron intensos y se ha reconocido que se abrieron canales para recibir propuestas provenientes de la sociedad y que muchas de las recomendaciones, especialmente relacionadas a los derechos humanos y aspectos sociales, fueron incorporados.⁴⁴³

Uno de los elementos más significativos de la nueva carta política fue la definición de la República Bolivariana como una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural. Adicionalmente, se incorporaron nuevos mecanismos de participación política como los distintos tipos de referendos (revocatorio, consultivo, abrogatorio) así como las iniciativas legislativas y las asambleas de ciudadanos. De igual forma, se estableció la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Comités de Postulaciones para elegir a los máximos miembros del poder judicial y de los dos nuevos poderes que se crearon: el Poder Electoral y el Poder Moral (compuesto por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo).

442 Ellner, Steve (2008) *Rethinking Venezuelan Politics*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Estados Unidos y Londres, Inglaterra.

443 Van Berkel, Deborah y Jácome, Francine (2009) *Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Venezuela*. INVESP/Sinergia, Caracas, Venezuela.

En términos generales, se juzgó⁴⁴⁴ que en esta nueva carta política se le otorgaba al Estado un papel fundamental para lograr la inclusión de sectores sociales que hasta ese momento habían sido excluidos. En este sentido, se concebía que sería el Estado el que facilitaría el “empoderamiento”; estableciendo la corresponsabilidad entre Estado y sociedad, inclusive en las áreas de seguridad y defensa. No obstante, desde sectores opositores se señaló⁴⁴⁵ que se estaba concentrando el poder en manos del ejecutivo, restándole al legislativo funciones que había ejercido anteriormente, tal como las promociones de los militares, que se revertió la descentralización y que se le restaba autonomía al Banco Central de Venezuela.

El 15 de diciembre de 1999, se realizó el referendo aprobatorio de la Constitución y el SI obtuvo el 72% de los votos, pero en el marco de una abstención de 56%. En lo que tampoco fue una medida basada en una normativa existente, la ANC pasó a nombrar un “congresillo” que se encargó de legislar hasta que se realizaron los nuevos comicios. El 30 de julio de 2000 se efectuaron elecciones generales, en las cuales el Presidente fue reelecto con alrededor de 60% de los votos y su partido, el entonces Movimiento V República, obtuvo casi la mitad de los escaños de la ahora unicameral Asamblea Nacional.

De esta forma, entre 2000 y 2006, se realizó un proceso de cambios en todas las esferas de la sociedad que produjeron modificaciones y procesos importantes pero al mismo tiempo que profundizaron la polarización y conflictividad política. En función de los resultados de este proceso se dio inicio al establecimiento de una nueva normativa que permitiría aplicar lo consagrado en la nueva carta magna⁴⁴⁶ donde cabe destacar dos hitos fundamentales. En primer lugar, la Ley Habilitante de 2000 que le permitió al Presidente de la República sancionar 49 leyes que consideraba eran necesarias para poner en marcha la revolución bolivariana. Respecto a ello, cabe destacar dos elementos importantes. En primer lugar, aunque otros mandatarios habían utilizado este mecanismo, en el contexto de la polarización política se estimó que el ejecutivo le limitaba los poderes al legislativo al asumir sus funciones. En segundo, estos decretos-ley no fueron discutidos con los sectores involucrados

444 López, Margarita (2005) *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Alfadil, Caracas, Venezuela.

445 Ellner, Steve, *Rethinking Venezuelan Politics*, op. cit.

446 Combellas, Ricardo (2009) “La Venezuela de la V República: La reforma política y sus implicaciones institucionales.” Papel de trabajo del proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”. Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (en prensa).

y marcaron el inicio de la creciente confrontación que tuvo como resultado la primera huelga general de diciembre de 2001, que luego desembocaría en los enfrentamientos y el golpe de Estado de abril de 2002.

El segundo aspecto, es la activación de uno de los nuevos mecanismos establecidos en la Constitución de 1999: el referendo revocatorio presidencial. La búsqueda por parte de la Mesa de Negociación y Acuerdos, auspiciada por la OEA, el Centro Carter y el PNUD a partir de finales de 2002, de una salida electoral a la crisis política venezolana llevó a que se activara este novel mecanismo. El proceso fue lento y, desde sectores de la oposición se ha considerado que hubo manipulación por parte del oficialismo. Sin embargo, en agosto de 2004 se realizó y triunfó el NO.

La iniciativa de promover la reforma de la Constitución de 1999, se producirá a partir de la reelección del presidente Chávez en diciembre de 2006, cuando declaró que la mayoría había votado por el proyecto del socialismo del siglo XXI y que este nuevo modelo económico, político y social comenzaría a construirse a partir de 2007 a través de los llamados “cinco motores” de la revolución.⁴⁴⁷ El Presidente informó que sería “originario, cristiano, indígena y bolivariano” y que descansaría sobre el poder popular, básicamente los recientemente creados consejos comunales –organizaciones comunitarias locales-. Se enfatizó que sería un modelo socialista nuevo y diferente a otras experiencias que se han materializado a nivel mundial. Dos de estos cinco “motores” estaban directamente relacionados con las normativas y la Constitución. En primer lugar, se solicitó nuevamente a la Asamblea Nacional una nueva Ley Habilitante que permitiría la “vía directa al socialismo”. Ésta fue aprobada el 1º de febrero y le otorgó al Presidente de la República 18 meses para legislar.

En segundo término, se anunció que desde la presidencia se plantearía una reforma constitucional con la finalidad de establecer el Estado de Derecho socialista. Según la constitución vigente, esta propuesta presidencial iría luego a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación y, posteriormente, sería sometida a un referendo aprobatorio. Así, solamente 8 años después, se planteaba la reforma constitucional para lo cual fue nombrado el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional. Estuvo conformado por las presidentas de la Asamblea Nacional y del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), así como otros diputados del poder legislativo y personalidades relacionadas

447 Ellner, Steve, *Rethinking Venezuelan Politics*, op. cit. y Combellas, Ricardo. “La Venezuela de la V República”, op. cit.

al gobierno. Sus integrantes hicieron un pacto de confidencialidad por lo cual no se tuvo acceso oficial a información sobre los temas de discusión, los posibles contenidos de las reformas y la marcha del proceso.

El proyecto presidencial incluyó la modificación de 33 artículos. Entre los asuntos más polémicos estuvieron:⁴⁴⁸la reelección continua presidencial, considerada como el núcleo central de la reforma y su objetivo fundamental, que luego se amplió a gobernadores y alcaldes; la inclusión de los conceptos de Estado socialista, nación socialista, economía socialista y democracia socialista; el predominio del Estado como agente económico encargado también de promover empresas de propiedad social así como la creación de estructuras económicas socialistas, basadas en empresas colectivas comunales, cooperativas o mixtas; así como el cambio de la Fuerza Armada Nacional que pasaría a ser Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) que se constituiría en un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista.

Desde sectores del oficialismo se sostuvo que la reforma tenía 5 “ejes estratégicos”⁴⁴⁹: un nuevo ordenamiento territorial; el político-institucional, que incluía la reelección del Presidente de la República, la creación por parte del Presidente de diversas vice-presidencias y la reestructuración de funciones en los ámbitos municipales y comunales; el socio-político, asociado al Poder Popular y la organización comunal; el económico, centrado en la producción socialista y comunal; y el militar, basado en la incorporación de la milicia popular revolucionaria, especialmente en función de la posible necesidad de adelantar una guerra popular de resistencia.

Existieron críticas importantes sobre la forma en la cual se realizó esta propuesta de reforma. En primer término, el mecanismo escogido ya que se consideró que si se realizaban modificaciones de principios fundamentales, éstos podían efectuarse solamente a través de una Asamblea Nacional Constituyente. En segundo término, como se señaló anteriormente, la ausencia de un debate plural y democrático. No se produjo una amplia convocatoria a los diferentes sectores de la sociedad, como en 1999, para que conocieran los contenidas y presentaran propuestas. Asimismo, hubo desacuerdo sobre la forma

448 *Ibíd.*

449 Declaración del Diputado de la Asamblea Nacional Carlos Escarrá, considerado como el abogado constitucionalista más destacado del oficialismo. En Díaz, Sara (2007). “El pueblo decidirá si esta es una reforma de transición.” En: *El Nacional*, Caracas, 25 de agosto, pp. 1-4. En esta entrevista señala que la reforma constitucional no es un problema jurídico-legal sino político.

en la cual se presentó el referendo aprobatorio, pues se estimó que justamente dada la falta de debate en torno a los diversos cambios, éstos deberían haber sido votados por separado y no a través de una pregunta genérica de un SI o NO a favor de la reforma.

El proyecto presidencial de reforma constitucional fue debatido en la Asamblea Nacional, y ésta agregó nuevos artículos, llevando la propuesta final a 69 artículos. El documento final fue sometido a un referendo aprobatorio el 2 de diciembre de 2007 y el NO obtuvo la victoria por una diferencia de poco más del 1%. Se estimó que la razón fundamental de la derrota del gobierno fue la abstención entre los mismos sectores oficialistas. Sin embargo, durante 2008 y a través de la Ley Habilitante se aprobaron *de facto* varios de los temas que habían formado parte de la reforma rechazada. Entre ellos, la llamada “nueva geometría del poder” que le otorga al poder Ejecutivo la posibilidad de realizar un reordenamiento territorial y nombrar (sin elección) nuevas autoridades regionales así como el cambio de nombre de la Fuerza Armada Nacional a Fuerza Armada Nacional Bolivariana e incorporación de la Milicia Nacional Bolivariana.

Sin embargo, el punto más importante seguía siendo cómo lograr la aprobación de la reelección indefinida. El camino que se escogió fue la sanción por parte de la Asamblea Nacional de la enmienda del Artículo 230 donde se establecía que el Presidente podía ser reelecto solamente por una vez consecutiva. Luego, nuevamente utilizando los mecanismos previstos en la Constitución de 1999, se sometió dicha reforma a un referendo aprobatorio. La carta magna vigente establece que las reformas pueden ser presentadas solamente una vez durante un período constitucional, por lo que se estimó que esta convocatoria infringía lo establecido. No obstante, el 15 de febrero de 2009, el SI obtuvo el triunfo con poco más de 54% de los votos con una abstención cercana al 30%.

Por último, dependiendo de la situación doméstica y de las respuestas que se puedan dar a los impactos de la crisis económica mundial, es posible que en el corto plazo se genere desde el poder Ejecutivo una nueva propuesta de reforma constitucional. Al celebrarse el 10° aniversario del inicio de sesiones de la ANC, el presidente Chávez declaró que la Constitución de 1999 ya no respondía a la nueva realidad y al proyecto de país que implementa su gobierno. Sin embargo, no hizo ningún anuncio concreto. Si realmente decide que requiere de un nuevo marco constitucional, tendría varias alternativas que dependerían de la lectura que haga sobre la situación del país.

La más expedita sería plantear una nueva reforma a través de la Asamblea Nacional que tendría que ser aprobada en un referendo y se puede prever que con la nueva Ley Orgánica del Poder Electoral aprobada el 31 de julio de 2009, que institucionaliza la sobrerrepresentación de las mayorías, estaría en mejores condiciones de triunfar que en diciembre de 2007. Otra vía sería convocar a una Asamblea Constituyente y nuevamente esta ley favorecería su conformación. Sin embargo, las últimas elecciones han mostrado un descenso en la votación por el oficialismo, por lo que podría optar por el camino actual, de realizar una reforma constitucional *de facto* a través de las normativas de la Asamblea Nacional, donde cuenta con una mayoría, combinado con las Leyes Habilitantes, como ha hecho hasta ahora.

Bolivia

Desde los movimientos sociales a partir de 2000, con la “guerra del agua” en Cochabamba, protestas y movilizaciones campesinas e indígenas así como bloqueos de carreteras, se comenzó a generar un debate en torno a la necesidad de rechazar el modelo neoliberal y de crear un modelo alternativo que incorporaría un mayor control del Estado, especialmente sobre la propiedad de los recursos naturales, de formas de democracia directa⁴⁵⁰, que incluían la demanda de convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En este sentido, las tensiones entre Estado y mercado pasaron a ser protagonistas del debate político y también se produjeron cambios en cuanto a los escenarios y formas que tomó este debate, ya que del escenario político institucional (básicamente el Congreso), se pasa a la “política de calle”⁴⁵¹ y la

450 Entendida como el voto de la ciudadanía para decidir ella misma el contenido de una decisión (por ejemplo, si aprobar o no una nueva Constitución), mientras que en la democracia representativa se vota para elegir a unos representantes que serán los que deciden. Ver Mayorga, Fernando (2009) “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política.” Papel de trabajo del proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”. Instituto de Estudios Peruanos/ Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (en prensa). En este marco, el referendo visto como un mecanismo correctivo que puede darle mayor grado de legitimidad a una decisión sobre tópicos específicos, luego de cumplidos los requisitos previamente establecidos.

451 Definida como las acciones directas que desarrollan diferentes actores sociales y que incluyen bloqueo de carreteras, marchas, huelgas, asambleas ciudadanas y

negociación partidista se ve desplazada por la deliberación.⁴⁵² Este proceso de “desintitucionalización” de la lucha política también condujo a la necesidad de cambios dentro de los partidos políticos, pues ya no canalizaban ni eran intermediarios entre la ciudadanía y el Estado. Ante la conflictividad y participación directa, se redujo la importancia de los partidos.

Es un período en el cual se llevó a cabo una reconfiguración del sistema partidista y los partidos tradicionales fueron sustituidos por nuevas fuerzas que se agrupan básicamente en el Movimiento Al Socialismo (MAS), la Nueva Fuerza Republicana (NFR) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). La necesidad de una Asamblea Constituyente y la superación de la democracia pactada entre los partidos tradicionales se constituyeron en los ejes fundamentales de su discurso. Ello produce una polarización política-ideológica en el marco de un país en el cual había predominado el centro desde la década anterior. De esta forma, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) forman una alianza gubernamental, que no pudo dar respuesta efectiva y la crisis política se agudizó en el período 2003-2005, con el cambio de 3 presidentes y la decisión del Congreso de adelantar las elecciones.

Adicionalmente, se profundizó la tensión étnico-cultural, en función de la importancia del movimiento campesino indígena dentro del MAS. Como señala Mayorga⁴⁵³, el país se veía sometido a tres fracturas, tensiones o clivajes fundamentales: el regional, el étnico-cultural y Estado-mercado. Los partidos tradicionales no fueron capaces de producir transformaciones que permitieran establecer nuevas relaciones entre el Estado, política, economía y sociedad y, ante esto, emergieron nuevos actores que buscaban llenar este vacío con un modelo alternativo.

Ya en las elecciones de 2002, los nuevos actores políticos habían obtenido resultados importantes y el MAS, MIP y NFR se constituyeron en una fuerza opositora desde el Congreso. Así, se inició una creciente polarización política que llevaría al fin del sistema partidista tradicional y a la tendencia de centro que había predominado. En julio de 2002 el Congreso aprobó la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, cuya puesta en marcha fue postergada por el gobierno hasta octubre de 2003 cuando, a raíz de las movilizaciones

paros cívicos. Ver Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

452 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit.

453 *Ibíd.*

populares, se vieron obligados a ejecutarla. Como señala Mayorga⁴⁵⁴, en esta decisión jugaron también un papel los movimientos cívicos de Santa Cruz y de Tarija que se pronunciaron a favor de la “refundación” del Estado.

En febrero de 2004, se aprobó una reforma constitucional que introdujo el referendo y la iniciativa popular legislativa como instrumentos de participación así como la posibilidad que las organizaciones ciudadanas y pueblos indígenas pudiesen postular candidatos en las elecciones tanto nacionales como municipales. Asimismo, se incluyó la figura de la Asamblea Constituyente y se añadió la democracia “participativa” a representativa. De esta forma, la creación de mecanismos de democracia directa o participativa influyó sobre el proceso de cambios. En este mismo año se utilizó el referendo para decidir sobre la política energética del país. En este sentido, el proyecto alternativo que se iba delineando tenía un fuerte componente nacionalista, que marcaba una creciente tensión respecto a la participación de compañías transnacionales en la explotación de los recursos naturales. Como en el caso venezolano, el discurso antiimperialista pasa a tener un papel relevante.

En las elecciones de diciembre de 2005, gana Evo Morales con una inédita victoria por mayoría, pero el opositor Poder Democrático y Social (Podemos) obtiene la ventaja en el Senado lo cual llevó a conflictos permanentes entre estos dos poderes. Esto influiría en el desarrollo del proceso constituyente, ya que a diferencia de Ecuador y Venezuela, el Congreso continuó su actividad durante el período de la Asamblea Constituyente (AC).

El 2 de julio de 2006, se llevaron a cabo dos procesos electorales simultáneos. Por un lado, el de los 255 miembros de la Asamblea Constituyente y, por el otro, el referendo sobre las autonomías gubernamentales. En el primero, 16 grupos políticos y ciudadanos obtuvieron representación, con una presencia importante de líderes sindicales, campesinos e indígenas que eran la base de apoyo del MAS, quien obtuvo mayoría absoluta pero no las dos terceras partes que eran necesarias para aprobar la nueva carta magna. En las elecciones se produjo una abstención de menos de 20%. En el segundo, triunfó el “NO” apoyado por el MAS.

Los primeros seis meses de la AC se fueron en la discusión sobre si las decisiones debían tomarse a través de una fórmula mixta que combinara mayoría simple y mayoría absoluta para los temas donde habían divergencia significativas (posición oficialista) o todos por mayoría absoluta. La ley de convocato-

454 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

ria a la AC establecía que la nueva constitución debía aprobarse con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Dicha discusión se produjo en el marco de un escalamiento de las tensiones y la conflictividad política y nuevamente se utilizó la figura de referendo para tratar de dirimir las diferencias, planteándose un referendo revocatorio, en agosto de 2008, para el Presidente de la República y para los prefectos. No obstante, los resultados mostraron la misma división de fuerzas y no llevó a solucionar el *impasse*. El revocatorio fue para 8 de los 9 prefectos y 6 de ellos fueron ratificados, habiendo perdido los de Cochabamba y La Paz, los cuales debían someterse a una nueva elección. El Presidente recibió un respaldo de 67%, una votación mayor a la de su elección presidencial y obtuvo apoyo incluso en las provincias de la llamada Media Luna (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija). En este sentido, el MAS ha asumido una posición que combina la estrategia de una retórica radical y decisiones moderadas.⁴⁵⁵

Se considera que uno de los principales temas de debate fue el de la descentralización pues existieron perspectivas contrapuestas entre las autonomías indígenas y las autonomías departamentales. La primera planteaba una reorganización territorial sobre una base étnico-lingüística, centrándose en el multiculturalismo y la perspectiva de una nación pluriétnica. La segunda, planteaba más una profundización en el proceso de desconcentración fiscal y político-administrativa. Al final se definió al país como un Estado Plurinacional y se privilegió la autonomía indígena, lo cual llevó a que 4 departamentos realizarán sus propios referendos para aprobar su autonomía, lo cual fue considerado desde el oficialismo como ilegal.

Esta dinámica de confrontación política continua, llevó a que la AC no pudiese culminar en agosto de 2007 como estaba previsto y debió prolongar sus deliberaciones hasta diciembre, cuando el nuevo texto constitucional fue aprobado solamente por el oficialismo en una sesión en Oruro, realizada en una escuela militar, a la cual solamente asistió este sector. Los prefectos y sus seguidores de la Media Luna consideraron que el texto era ilegítimo e ilegal ya que había sido aprobado violando las normas de la convocatoria, las normas internas y que no reflejaba una discusión plural. Se opusieron a la convocatoria a referendo y continuaron con los procesos para sancionar los Estatutos Autonómicos, generando una confrontación con el gobierno central que incluso devino en enfrentamientos violentos y no permitió que el referendo se realizara hasta más de un año después.

455 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit.

En función de ello, se estableció un “diálogo nacional” para tratar de solventar esta nueva crisis y llegar a acuerdos mínimos que permitiesen la consulta ciudadana para aprobar la nueva Constitución. En octubre de 2008, se llegó a un acuerdo en el Congreso con la aprobación de varias modificaciones del texto aprobado por la AC.

La AC se constituyó para llevar a cabo una “revolución democrática y cultural” que combinaba elementos de nacionalismo e indigenismo, nuevas formas de descentralización y de participación política.⁴⁵⁶ El autor plantea que es básicamente una transición que el MAS manejó a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo estatista y multiculturalismo indigenista y que llevaron a aspectos novedosos en la nueva carta magna, entre los cuales destacan aquellos referidos a los procesos electorales y a nuevas definiciones sobre democracia y Estado. En el primer caso, se establece la elección presidencial directa y si un candidato no obtiene mayoría en la primera vuelta, debe hacerse una segunda vuelta -el *ballotage*. La excepción es si un candidato obtiene 40% y hay una diferencia de más de 10% entre los dos primeros; la reelección inmediata por un período constitucional; así como la revocatoria de los mandatos.

En el segundo, la inclusión de la democracia “comunitaria” con el reconocimiento de formas propias de elección de autoridades en las comunidades campesinas e indígenas; la definición del Estado Plurinacional, que se fundamenta en el reconocimiento del pluralismo, inclusive el pluralismo nacional; la inclusión de la democracia “comunitaria”, que reconoce normas y procedimientos de las diferentes comunidades; la ampliación de los mecanismos de democracia directa al incluir también el revocatoria, las asambleas, los cabildos y “consultas previas” (las últimas tres tienen carácter deliberativo). En el caso de la relación entre los poderes se establece la renuncia de los ministros por censura del Congreso y desaparece la noción de república y se introduce la figura del “presidente del Estado”.

Un elemento interesante en este proceso de cambios, es que pese a las tensiones causadas con sus vecinos, especialmente con Brasil, la política de nacionalización de los hidrocarburos sí contó con un consenso mayoritario en el país. La interpelación nacionalista es uno de los pocos temas que no divide a la sociedad boliviana. Sin embargo, en la práctica y pese a las crecientes alianzas con el gobierno de Venezuela en este sector, se tienen dudas sobre los alcances reales de esta medida⁴⁵⁷ pues la empresa estatal no está en capacidad

456 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

457 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit.

de asumir el control total sobre la cadena productiva y básicamente lo que ha ocurrido es que se han modificado las relaciones del Estado con las empresas extranjeras. En este sentido, aunque también se hace eco del discurso antiimperialista, el gobierno boliviano es cauteloso en sus niveles de confrontación, especialmente con Estados Unidos.

Como se señaló anteriormente, la convocatoria para el referendo de “salida” también mostró ser un proceso conflictivo. Estaba pautado que se realizaría en mayo de 2008, después en diciembre y no fue hasta el 25 de enero de 2009 cuando finalmente se realizó. El nuevo texto se aprobó con 61% de los votos y en abril sancionó la Ley de Régimen Electoral Transitorio que definió las pautas para las elecciones generales de diciembre de 2009 y las de departamentos y municipios de abril de 2010.

Ecuador

Con un apoyo importante de la población, se buscó una transformación de las ya debilitadas instituciones que durante los últimos diez años habían estado sujetas a luchas entre las mismas élites económicas y políticas. Por lo tanto, no había un proyecto hegemónico y esto debilitó a las instituciones. En este marco de conflictos “intra-élite”, surgieron importantes movimientos sociales e indígenas que pasaron a ocupar un lugar importante en la vida política del país como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) y el movimiento Pachakutik, que añadieron una presión sobre las instituciones ya debilitadas con sus demandas y oposición al modelo neoliberal. Las primeras demandas de una asamblea constituyente surgen de este proceso de finales de los noventa. Ramírez sostiene que ante la conflictividad, la Constitución de 1998 buscó, por un lado, afianzar la agenda liberal y, por el otro, ampliar los derechos sociales y políticos.⁴⁵⁸

No obstante, ésta, resultado de la Asamblea Constituyente iniciada en 1997 la cual introdujo el carácter pluricultural y multiétnico, no logró la estabilidad política en el país. En el período 1999-2009 el Ecuador tuvo 8 presidentes. Pese a que se reconocen adelantos como el mencionado, se ha sostenido que fue una carta magna marcada por el pensamiento neoliberal.⁴⁵⁹ En este mar-

458 Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico,” op. cit.

459 Muñoz, Francisco (2008) “Introducción”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

co, debe señalarse que la grave crisis económica de marzo de 1999, llevó a congelar los depósitos bancarios y declarar un feriado del sistema financiero. Lucio Gutiérrez llegó al poder en enero de 2003 con una alianza militar-indígena que pronto se resquebrajó cuando el presidente dio continuidad a la aplicación de políticas neoliberales y que se agudizaría con su abierta intervención en la Corte Suprema de Justicia. Esto condujo a que se incrementara el sentimiento antipartidos y anti *status quo* y que fuera depuesto en abril de 2005 en gran medida por la “política de calle” con la consigna “que se vayan todos”.

En este contexto, Rafael Correa, triunfa en la segunda vuelta en 2006 y una de sus promesas electorales fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Se trata de un presidente sin partido, un *outsider* que crea un movimiento, Alianza País (AP) para poder participar en las elecciones y también en este caso hay una crisis de los partidos tradicionales y del sistema partidista. Es importante notar que antes de las elecciones presidenciales, AP, decidió no presentar candidatos en las elecciones para el Congreso de septiembre de 2006. Ramírez ha señalado que eso ya indicaba la estrategia de llevar a cabo una profunda transformación del sistema político existente, lo que llama una “estrategia anti-sistema”.⁴⁶⁰ Así, desde el comienzo se produjo una pugna entre el poder legislativo, donde estaban mayoritariamente representados los partidos tradicionales y el poder ejecutivo, que al próximo día de instalado, dio inicio al proceso constituyente.

El presidente Correa propició, sin legalidad, la destitución de 57 diputados que obstaculizaban la convocatoria a la ANC. Llamó a su proceso la Revolución Ciudadana, que confrontó no solamente a los partidos políticos, sino también a los medios de comunicación, los empresarios, especialmente los de Guayaquil y más aún al alcalde de esa ciudad Jaime Nebot, quien lideraba las demandas autonómicas. Así como en el caso de Bolivia, tradicionalmente también ha estado presente en este país el clivaje regional entre sierra-costa en el ámbito político y económico del país. El discurso del nuevo Presidente excluía la negociación y el diálogo.

El referendo aprobatorio para convocar a la ANC fue el 15 de abril de 2007. La elección para los 130 curules de la asamblea se efectuó en septiembre de 2007, quedando 80 en manos de Alianza País, 19 en los del Partido Sociedad Patriótica (PSP), 8 para el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN), 5 para el Partido Social Cristiano y 18 para otros partidos y

460 Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico,” op. cit.

agrupaciones pequeñas. Se instaló en Montecristi, Manabí el 29 de noviembre de ese año.

Se conformaron Mesas Constituyentes para estudiar los diferentes temas y se establecieron diálogos con diferentes sectores. Diversos grupos como la CONAIE, el Consejo Nacional de Educación Superior y el Movimiento de Mujeres, presentaron propuestas. En el caso ecuatoriano, el proceso previo de consultas y la participación de sectores académicos e intelectuales, puso mucho énfasis en el tema de la democracia deliberativa y la necesidad de que este proceso constituyente no solamente se efectuara a partir de esta concepción sino que incorporara este tipo de mecanismos en la nueva carta magna.

Se considera que la ANC se llevó a cabo en el contexto de una polarización política entre una derecha tradicional y un sector progresista y democrático.⁴⁶¹ También se ve como una respuesta al fracaso del modelo neoliberal. Se considera que en la Constitución de 1998, aunque fue posible incorporar una serie de derechos individuales y colectivos como resultado de las demandas de los sectores de izquierda que formaron parte de la Asamblea, a la final la derecha y la centro derecha le dieron un contenido neoliberal. Se estima que el país estuvo sujeto a un magro crecimiento económico, un desarrollo democrático débil y a la pérdida de soberanía lo cual ha tenido como resultado la inestabilidad política, la desinstitucionalización del Estado así como una ampliación de los conflictos políticos.⁴⁶²

Con un sistema de partidos en crisis, con la emergencia de nuevos actores y la desaparición de los partidos tradicionales, desde una perspectiva se consideró que la ANC de 2007 le daba la oportunidad al país afrontar tres retos fundamentales⁴⁶³: la crisis de identidad nacional e integración, la superación de la desigualdad y la pobreza que eran el resultado de un modelo rentista así como la crisis económica y del sistema político. En función de ello se planteó que como temas fundamentales debían incluirse el fortalecimiento de la integración suramericana y latinoamericana como respuesta a la globalización, la puesta en marcha de un modelo de desarrollo sustentable que incorporaría la protección del medio ambiente, el crecimiento económico, la justicia social y la igualdad así como una recuperación del Estado y la institucionalidad democrática.

461 ILDIS (2007) *Revista La Tendencia: Las izquierdas y la Constituyente-Programa Constitucional*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

462 *Ibíd.*

463 *Ibíd.*

El proceso de transición a la democracia en este país, tuvo la finalidad de lograr la estabilidad y la despersonalización del poder, pero los procesos que se han dado en los últimos diez años muestran claramente que estos dos objetivos no se lograron. Por lo tanto, en el proceso constituyente de 2007-2008 se esperaba que se abordaran 3 puntos fundamentales.⁴⁶⁴ En primer lugar, que la reforma fuese de carácter integral con una visión nacional. En segundo, que se definieran objetivos que guiarían esa reforma integral, incluyendo la consolidación de un sistema de contrapesos que garantizara el equilibrio entre los poderes, especialmente en cuanto a la relación entre el ejecutivo y el legislativo. En tercer término, el tema de la descentralización que debía partir no solamente de contemplar aspectos administrativos sino también garantizar la distribución del poder. Por último, el fortalecimiento de los partidos políticos con la perspectiva de su cobertura nacional.

En función de las expectativas, se estima que la nueva Constitución, en sus 444 artículos, incluyó temas fundamentales para el país.⁴⁶⁵ Entre ellos, nuevos mecanismos de participación y la profundización de los derechos humanos y sus garantías tanto individuales como colectivas, el establecimiento de las pautas para un nuevo modelo de desarrollo sustentable e igualitario y la defensa del medio ambiente, la institucionalización y racionalización de los mecanismos electorales así como nuevas formas de inserción internacional. De igual forma, otro elemento importante es la recuperación y fortalecimiento del Estado así como la inclusión de la democracia participativa. Hay mucho énfasis en la redistribución de la riqueza en forma equitativa y la recuperación de los servicios que presta el Estado en las áreas de salud, educación y seguridad social. Se modificó la edad de votación a 16, se introduce el voto de los militares y policías y para los extranjeros con más de cinco años de residencia. Hay también un reconocimiento de la Justicia Indígena.

Entre los mecanismos de participación se incluyeron la iniciativa legislativa, consulta popular, referendo revocatorio, veedurías, asambleas, concejos con-

464 Pachano, Simón (2007) *La Trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. FLACSO-Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD, Quito, Ecuador.

465 ILDIS, *Revista La Tendencia: Las izquierdas y la Constituyente-Programa Constitucional*, op. cit.; Muñoz, Francisco, “Introducción”, op. cit.; Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico”, op. cit. y Verdesoto, Luis (2008) “El régimen político en el proyecto de constitución.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

sultivos, cabildos populares, observatorios y la “silla vacía” que estará en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados y que deberá ser llenada por un representante de la ciudadanía según el tema que se vaya a tratar. Este representante participará en el debate y en las decisiones. Se reconoció tanto a los partidos políticos como a los movimientos políticos y se introdujo las elecciones primarias internas para escoger candidatos.

En el Ecuador, un punto importante ha sido el enfrentamiento continuo entre el poder ejecutivo y el legislativo. Las diferentes reformas, en vez, de buscar un equilibrio entre estos poderes para permitir una gobernabilidad democrática, más bien han tenido la tendencia de buscar el fortalecimiento de una de ellas.⁴⁶⁶ En este sentido, se ha señalado⁴⁶⁷ que en la nueva carta magna se han contemplado diferentes formas de evitar el “hiperpresidencialismo”, entre ellas la devolución de diferentes facultades al poder legislativo, ahora denominado Asamblea Nacional, como lo son el poder censurar y destituir a los ministros, la aprobación conjunta con el poder ejecutivo del presupuesto nacional. La Asamblea Nacional, unicameral, puede enjuiciar y destituir al Presidente de la República por 1 vez durante los primeros 3 años de gestión, habiéndose cumplido las condiciones señaladas en el texto. Sin embargo, cabe destacar que también se incluye la potestad presidencial de disolver el parlamento por una vez cuando éste asuma funciones que no le competen o cuando impida la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

También se introdujo la revocatoria del mandato. De igual forma, con la finalidad de superar las continuas pugnas entre los dos poderes, se introdujo la noción de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, cabe señalar que como el caso de Bolivia también se incorporó la reelección consecutiva por un período y la norma que no habrá necesidad de una segunda vuelta si un candidato gana en la primera con más del 40% y con más de 10% sobre el segundo.

Similar al caso venezolano, aparte de las funciones o poderes tradicionales, ejecutivo, legislativo y judicial, la constitución de 2008 creó dos funciones adicionales la de Transparencia y Control Social así como la Electoral y se incorporaron las Comisiones Ciudadanas de Selección que permitirán a los ciudadanos y las ciudadanas participar en la designación de las autoridades máximas de entidades del Estado. Se considera⁴⁶⁸ que la función de la Trans-

466 Pachano, Simón, *La Trama de Penélope*, op. cit.

467 Muñoz, Francisco, “Introducción”, op. cit.

468 *Ibíd.*

parencia y Control Social, integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría del Estado y las Superintendencias, puede contribuir al logro de un mayor equilibrio entre los poderes y limitar la concentración del poder en el ejecutivo. Esta función del Estado está. La primera es el órgano que permitirá que la ciudadanía controle y fiscalice la gestión pública y a los funcionarios.

También se creó un tribunal electoral que velará por el respeto y la aplicación de la Constitución de 2008 y que junto con el Consejo Nacional Electoral forman el poder electoral. En torno a esta instancia se produjo un importante debate, pues sectores opuestos a su conformación argumentaron que al existir esta instancia de amparo extraordinario se creaba un poder por encima de las demás instancias judiciales, incluso de la máxima instancia ahora denominada Corte Nacional de Justicia. También se señaló el riesgo que se convierta en un instrumento de manipulación política debido a su posible politización. Sin embargo, a favor se estimó que esta instancia de control constitucional de las decisiones judiciales existe en la mayor parte de los países de la región.

Otro tema de tensiones durante la ANC fue la propuesta de Estado Plurinacional del Movimiento Pachakutik en contraposición a la propuesta del gobierno de interculturalidad. También habían argumentos contra la propuesta de Pachakutik en el sentido que llevaría a una fragmentación territorial del país. Sin embargo, el gobierno aceptó el planteamiento de la plurinacionalidad pero se generaron tensiones en cuanto a su contenido básicamente en tres áreas: “el reconocimiento de los territorios comunitarios o indígenas, el autogobierno y los gobiernos comunitarios y, el manejo y control de los recursos naturales.”⁴⁶⁹ Al final, la Constitución de Montecristi se refirió a la plurinacionalidad e interculturalidad. Como señala Muñoz, la nueva carta magna hizo énfasis en la definición plurinacional del Estado ecuatoriano y en el fortalecimiento de la descentralización y las autonomías locales⁴⁷⁰. Se reconocieron los derechos y atribuciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, se incluyó un nuevo ordenamiento territorial que se establecerá de acuerdo a proyectos de desarrollo y se formularán normas para la creación de jurisdicciones indígenas. Se incorporó la posibilidad de conformar regiones con régimen autónomico o de auto-gobierno así como Consejos Nacionales de Igualdad.

469 Simbaña, Floresmilo (2008) “La plurinacionalidad en la nueva Constitución.” En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador, p. 105. Disponible en: www.ildis.org.ec

470 Muñoz, Francisco, “Introducción”, op. cit.

Adicionalmente, otra innovación fue la definición del “Buen Vivir”, definido como una nueva forma de convivencia ciudadana dentro de la diversidad y en armonía con la naturaleza. Se sostiene que es un avance pues le da a la Constitución una visión integral del desarrollo que interrelaciona lo económico, con lo social, político, cultural y ambiental.⁴⁷¹ Apunta hacia el desarrollo sostenible. Se reconoce la propiedad de las nacionalidades y pueblos indígenas sobre sus territorios y un sistema económico “social y solidario”, lo cual se considera que es opuesto al neoliberalismo plasmado en la carta política de 1998. En este marco también se incluyó el tema de la soberanía alimentaria.

Adicionalmente, se define al país como un “territorio de paz” lo cual elimina la posibilidad de la presencia militar extranjera. En este sentido, así como en los dos casos anteriores, también hay una orientación nacionalista en el proceso constituyente ecuatoriano que también asume un discurso antiimperialista.

El referendo para aprobar la constitución se realizó el 28 de septiembre de 2008 y fue aprobada con alrededor de 64% de los votos, después de lo cual, se convocó a elecciones generales el 26 de abril de 2009 en las que triunfó el Presidente Correa con un poco más de 50% y en la Asamblea Nacional, AP se constituyó como la primera fuerza con casi 46%. No obstante, dichos resultados parecerían indicar que el oficialismo se verá obligado a negociar con los pequeños partidos de izquierda, pese al hecho que pareciera producirse una tendencia hacia la emergencia de un actor hegemónico, como en el caso de Venezuela.

Cuadro 1
Cronología de los procesos Constituyentes

	Referendo aprobatorio de convocatoria a AC	Elecciones representantes a AC	Duración	Referendo aprobatorio de nueva Constitución
Bolivia		2-7-06	17 meses	25-01-09
Ecuador	15-4-07	30-9-07	8 meses	28-09-08
Venezuela	25-4-99	25-7-99	5 meses	15-12-99

471 Simbaña, Floresmilo, “La plurinacionalidad en la nueva Constitución,” op. cit.

Principales retos: ¿Cambios en las relaciones de poder o más de lo mismo?

Los procesos constituyentes adelantados en Bolivia, Ecuador y Venezuela durante la primera década del siglo XXI han respondido a demandas sociales “desde abajo” que buscaban superar los problemas de pobreza y desigualdad así como los déficits democráticos que han estado presentes en la región andina. Aún en el marco de la polarización y conflictividad política, en los tres países las nuevas constituciones han recibido un respaldo popular importante ya que sus contenidos responden a las demandas que se venían haciendo desde diferentes sectores tanto políticos como sociales. Sus textos han planteado avances importantes, pero la interrogante fundamental es si las nuevas élites políticas y económicas que se han ido conformando en el transcurso de los últimos diez años, cumplirán con lo establecido en estas constituciones o actuarán como los líderes tradicionales, a los cuales tanto criticaron, privilegiando sus propios intereses por encima de las nuevas normativas que han trazado.

Es preciso reconocer los avances que plantean estas nuevas cartas magnas, muchas de las cuales fueron señaladas en la sección anterior, pero más importante aún identificar los principales retos para su puesta en marcha con la finalidad de contribuir de alguna forma para que puedan aplicarse en la práctica, para que no se conviertan en letra muerta y terminen no dando respuesta, en el corto y mediano plazo, a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, cabe advertir que por lo recientes de las nuevas cartas políticas en Bolivia y Ecuador es más difícil lograr una evaluación respecto a su implementación.

En los tres casos, uno de los adelantos fundamentales ha sido la consagración y ampliación de los derechos humanos en el marco constitucional. En los tres países las reformas constitucionales han tenido como resultado la inclusión de temas que giran alrededor del desarrollo sustentable y que fomentan un marco para abordar los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad. No obstante, será necesario evaluar si las políticas públicas que se desarrollarán en los próximos años, realmente estarán diseñadas para estos fines. En este caso, estaría el ejemplo del actual gobierno venezolano, que pese a haber fomentado el llamado desarrollo “endógeno”, más bien ha profundizado la dependencia con respecto al petróleo y a las importaciones.

Otro caso es el del gobierno ecuatoriano que decretó una nueva ley de minas en enero de 2009, que fue rechazada por una gama de movimientos sociales

e indígenas pues consideraron que lesionaba los principios constitucionales de defensa del medio ambiente y del “Buen Vivir” y que permitían la presencia de compañías transnacionales en este sector. La respuesta del gobierno a las manifestaciones en contra de esta ley, fueron represivas lo cual podría indicar que los principios participativos consagrados en la Constitución se respetarán solamente cuando sean a favor del oficialismo.

Adicionalmente, son importantes los avances con respecto a la creación de nuevos mecanismos de participación que buscan la ampliación de la democracia a través del fortalecimiento de la representación política y de la participación ciudadana. De esta forma, se produce una ruptura con el poder exclusivo de los partidos políticos, pues los ciudadanos y las ciudadanas tienen autonomía para activar mecanismos electorales. A través de esto, se busca fortalecer la democracia participativa y ha llevado a mayores presiones por la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa. Por lo tanto, se ha valorado el desarrollo de nuevas formas de inclusión y participación popular en la política. Un ejemplo de ello es el caso boliviano en el cual se ha señalado que la Asamblea Constituyente y los diferentes referendos han permitido “resolver, en el marco institucional de la democracia representativa, una situación de aguda crisis política y encauzar las demandas sociales hacia procedimientos institucionales”.⁴⁷² En el caso venezolano, el avance más importante ha sido la utilización de los diferentes canales de participación ciudadana tales como los referendos.

Sin embargo, en función de la contribución de estos procesos constituyentes a la profundización de la democracia y de la gobernabilidad democrática, es importante identificar los principales retos que pueden esperarse en el corto plazo. Se considera que hay una multiplicidad de aspectos prioritarios que ameritan futuros análisis para que los contenidos de estas nuevas constituciones puedan llevarse a cabo en la práctica y permitir superar los déficits democráticos. En principio, se propone que entre éstos, puede iniciarse el abordaje de cuatro temas importantes, como lo son el posible debilitamiento de la institucionalidad democrática, el falso debate entre democracia representativa y democracia participativa, la crisis de los sistemas partidistas que pueden derivar en regímenes cada vez más personalistas y autoritarios así como los efectos de los cambios en las reglas electorales.

472 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit., p. 145.

Debilitamiento de la institucionalidad democrática

Pese a que en los tres casos se crean nuevos poderes que tienen como finalidad ampliar la democracia y, especialmente la participación ciudadana, en la práctica se ha visto que las acciones que adelantan los actuales gobiernos tienden a fortalecer el papel del poder ejecutivo y debilitar el de los otros, especialmente el legislativo. En el caso venezolano, la utilización de Leyes Habilitantes por parte del primer mandatario, especialmente la de 2007-2008, que disminuyó en forma significativa el papel de la Asamblea Nacional. Dado que el oficialismo contaba con una mayoría que le permitía legislar sin ningún tipo de obstáculos, a diferencia por ejemplo de Bolivia, no fue comprensible la utilización de esta figura. De igual forma, se ha cuestionado la existencia de independencia de los poderes y se consideró que existe un dominio del ejecutivo, no solamente sobre las actuaciones del parlamento, sino también sobre las de los poderes judicial, electoral y moral.

Adicionalmente en este país, se pusieron en práctica diversos mecanismos, como los concejos comunales, que buscan la articulación de una relación directa entre el Presidente y el “pueblo”. Ello condujo al creciente debilitamiento de la institucionalidad que canaliza las relaciones entre Estado y sociedad. De igual forma, a través de la creación de instituciones paralelas, como las “misiones”, se ha disminuido la efectividad en la prestación de servicios de las instituciones oficiales en áreas como, por ejemplo, educación, salud y vivienda, lo cual al mediano plazo tendrá efectos negativos sobre la percepción que tiene la ciudadanía de las estructuras oficiales.

Igualmente, se han llevado a cabo acciones que modifican las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Los artículos 164 y 178 de la Constitución de 1999 especifican las funciones y competencias de los gobiernos estatales y municipales. Después de las elecciones regionales de noviembre de 2008, desde el ejecutivo se decretó el paso de varias competencias al poder central, especialmente en aquellos lugares donde habían triunfado partidos de oposición. Adicionalmente, fuera del marco constitucional, el Presidente de la República decretó la creación del Distrito Capital en Caracas y nombró a su máxima autoridad, cuando todas las normas establecen que las autoridades locales deben ser electas por el voto ciudadano.

De igual forma, en Ecuador, se ha producido una visión de “re-centralización” en el Estado en lo que concierne a los derechos individuales y colectivos. También se considera que al no explicitarlo, se limita la función de los gobier-

nos locales para proveer servicios de educación y salud así como limitaciones para la sindicalización de los empleados públicos.

En el caso de Bolivia, Mayorga sostuvo que la Asamblea Constituyente podía proveer un nuevo marco institucional que permitiría superar los problemas que se enfrentaban en el sistema de partidos como la polarización, el fin los pactos como forma de mantener la gobernabilidad y superar el debilitamiento de los partidos políticos.⁴⁷³ Sin embargo, para ello era fundamental el reconocimiento del “otro”, el establecimiento de un marco que alentara la deliberación con la finalidad de crear un espacio de concertación.

Sin embargo, a partir de los resultados electorales de diciembre de 2005, se produjo lo que se ha llamado un “gobierno dividido” así como una “división vertical” de poderes,⁴⁷⁴ pues no se trata solamente de la relación ejecutivo-legislativo sino de la relación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales a lo que se añade, según Exeni, una relación transversal entre el gobierno y la sociedad civil. Estas múltiples relaciones han llevado a que sea cada vez más compleja la gobernabilidad y la nueva constitución privilegia todas estas diferencias. No obstante, también esta multiplicidad de actores podría plantear un escenario en el que no surjan autoritarismo y figuras personalistas, pues hay contrapesos. En este sentido, se diferencia de Ecuador y Venezuela donde parece haber tendencias cada vez más hegemónicas que giran en torno a un líder.

Otro elemento importante fue la creciente debilidad y el cuestionamiento de Corte Nacional Electoral y del Tribunal Constitucional a partir de 2007, que debilitaron la gobernabilidad especialmente en el marco de la polarización, pues justamente las instituciones democráticas que podrían dirimir algunos conflictos estuvieron paralizadas. Sin embargo, la introducción de la segunda vuelta podría llevar nuevamente a la necesidad de establecer coaliciones y pactos entre partidos.

En el Ecuador, los cambios constitucionales periódicos parecen haber debilitado la institucionalidad. Pachano sostiene que ello ha conducido a una volatilidad ya que en este país no se ha tenido un marco regulatorio por un período relativamente largo que permita tener un grado de certidumbre respecto a

473 Ibid.

474 Mayorga, Fernando, *Encrucijadas*, op. cit., p. 145 y Exeni, José (2007) “Democracia pactada”. En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

las reglas de las prácticas políticas ni tampoco ha permitido que realmente se ponga a prueba el marco normativo.⁴⁷⁵ En este sentido, el cambio constante de reglas del juego ha llevado a que los actores políticos y sociales no puedan desarrollar pautas de conducta estables y que tampoco se consoliden instituciones y procedimientos. Los cambios constitucionales “han obedecido a las condiciones políticas del momento y han respondido a los intereses particulares de determinados actores sociales y políticos, lo que ha sido un impedimento para consolidar un marco normativo homogéneo, armónico y claramente orientado hacia determinados fines.”⁴⁷⁶ Por lo tanto, la actividad política en el país ha tenido un componente importante de debate constitucional. La constitución se ha convertido en un escenario del enfrentamiento político y no en la búsqueda de consensos sobre un proyecto de país.

En este sentido, “la reiterada introducción de reformas —y sobre todo la flexibilidad en su interpretación— se ha convertido en el sustituto del golpe de Estado como mecanismo de solución de los problemas políticos”.⁴⁷⁷ De esta forma, se buscan salidas que aparentemente son institucionales y que permiten que se mantenga el orden constitucional, lo que Pachano llama una “normativa flexible”. También plantea que con estos cambios constitucionales recurrentes se va generando una “institucionalidad incoherente”, que lleva más bien a que se profundice la inestabilidad, la fragmentación así como la dispersión, conduciendo a un debilitamiento de la gobernabilidad democrática. Como resultado de ello, la ciudadanía ha perdido su confianza en las instituciones y más aún, en los procedimientos y valores democráticos.

Adicionalmente, en este país, así como en Bolivia, el proceso constituyente generó polarización y desde la oposición se señaló que se fomentaba el estatismo, el hiperpresidencialismo, el centralismo y que llevaría al autoritarismo. Pese a que se reconoce el peso importante que tienen los derechos en la nueva carta política, también se advierte⁴⁷⁸ sobre los problemas que puedan surgir en la práctica debido a que varios de sus contenidos son difusos y se prestarían a la discrecionalidad de quién decida si se han cumplido o no. Otro elemento es el hecho que se le otorga al poder ejecutivo central el papel predominante en este tipo de decisión. Los dos años de gobierno del presidente Correa y el

475 Pachano, Simón, *La Trama de Penélope*, op. cit.

476 *Ibíd.*, p. 54.

477 *Ibíd.*, p. 67.

478 Vega, Silvia (2008) “Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos”. En: “Introducción.” *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

proceso de la constituyente han llevado a lo que Ramírez⁴⁷⁹ cataloga como una descomposición institucional y una atrofia hegemónica.

Democracia representativa y democracia participativa

En los tres procesos constituyentes, se produjo un debate sobre este tema, existiendo una tendencia hacia una visión crítica de la primera y una idealización de la segunda. En este sentido, también se ha postulado que no necesariamente tiene que haber una relación dicotómica entre representación y participación y que más bien las dos pueden ser consideradas como complementarias. Se sostiene⁴⁸⁰ que la profundización de la democracia se ha visto limitada justamente por el discurso que señala que la democracia representativa y la participativa son antagónicas. La participación no puede ser el sustituto de la representación. Más bien deben ser complementarios, lo cual fortalecería el funcionamiento democrático. Por lo tanto, lo importante es que existan las instituciones así como mecanismos que garanticen que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ponerlas en práctica y que no se limiten a la retórica.

Uno de los aspectos fundamentales ha sido, como se señaló anteriormente, la aprobación de una serie de mecanismos para ampliar y profundizar la participación directa de la ciudadanía. Sin embargo, será importante ver hasta qué punto se permite la autonomía en cuanto a la utilización de éstos. Por ejemplo, en el caso venezolano ya que ha visto que cuando son activados desde los sectores opositores se obstaculizan, como han sido los casos de iniciativas para referendos y los Comités de Postulaciones que debían ser conformados por representantes de la sociedad civil y que luego pasaron a estar conformados en su mayoría por diputados de la Asamblea Nacional.

En Bolivia, señala Mayorga las reformas han sido importantes en cuanto a la inclusión política de nuevos actores sociales y la ampliación de la participación.⁴⁸¹ No obstante, el problema es que algunos de estos instrumentos se han convertido en instrumentos de pugna política y no de fomento de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, para lo cual fueron creados. Las instituciones son cada vez menos capaces de procesar los con-

479 Ramírez, Franklin, "Proceso constituyente y tránsito hegemónico," op. cit.

480 ALOP (2008) *Informe sobre democracia y desarrollo 2006-2007: Una mirada desde la sociedad civil*. ALOP, Brasil. Disponible en: www.alop.or.cr

481 Mayorga, Fernando, "Bolivia: El azaroso camino de la reforma política," op. cit.

flictos. En este caso, se ha argumentado que la reforma no ha cumplido con su objetivo pues en vez de crear estabilidad y dar respuesta a los conflictos, más bien los ha profundizado, se han agudizado las contradicciones y la fragmentación de la sociedad. Hay mayor debilidad del gobierno lo cual ha dificultado que gobierne por mayoría como ha sido su proyecto. Concluye Mayorga que la única forma en que la reforma pueda tener éxito es que se establezca un gobierno pluralista con unos pactos mínimos para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad democrática.⁴⁸²

Crisis de los sistemas de partidos y liderazgos personalistas

Es importante evaluar hasta qué punto los procesos de reformas y las nuevas constituciones promueven una renovación y fortalecimiento de los debilitados sistemas de partidos o si más bien tienden hacia el fortalecimiento de liderazgos personalistas y la intención de crear partidos hegemónicos. Pese a que los procesos constituyentes privilegiaron el discurso de la democracia participativa, en la práctica existe una tendencia hacia el desarrollo de sistemas políticos que giran alrededor del liderazgo de los tres presidentes y que tienden, más bien, a debilitar aún más a los sistemas partidistas. El énfasis en los tres casos en la reelección podría considerarse como un indicador.

En el caso de Bolivia, el MAS se estableció en 1999 con la finalidad de participar electoralmente, pero a diferencia del caso venezolano y ecuatoriano, sobre la base de movimientos y organizaciones que ya estaban constituidas y que le dieron una mayor articulación y diversidad. De esta forma, en él convergen organizaciones campesinas e indígenas que ya venían actuando en el ámbito nacional, lo cual permitió que se convirtiera más bien en su instrumento político. Sin embargo, se ha señalado⁴⁸³ que pese a esto en la actualidad aún no cuenta con un aparato político efectivo, lo cual hace que la relación entre movimientos sociales y partido no esté tan claramente establecida, creando fricciones y temores de cooperación, llevando a que mucha de la interacción entre ellos pase por la figura del presidente Morales.

En este caso, se está ante un sistema de partidos aún débil y fragmentado, donde el MAS es el único que puede decirse que tiene presencia nacional, pero los demás son básicamente regionales. Las fracturas, especialmente regionales, no se han superado con la nueva Constitución. Existe la tendencia

482 Ibid.

483 Ramírez, Franklin, "El difícil tiempo de los partidos políticos", op. cit.

hacia tratar de imponer una hegemonía desde el gobierno, pero con una oposición que se resiste. De los tres partidos emergentes a comienzos de la década, el MAS se constituye como el líder y tanto MIP como NFR desaparecen, y como resultado de las elecciones de 2006 y el proceso constituyente emerge. Podemos como el principal grupo de oposición, además del protagonismo de los comités cívicos departamentales.

Otro punto importante se relaciona con los efectos de la participación ciudadana en las elecciones locales, pues ha existido una tendencia a que los líderes locales formen sus propias agrupaciones y no busquen a los partidos políticos, debilitándolos y haciendo difícil que éstos tengan una cobertura nacional.⁴⁸⁴ Cordero sostiene que pareciera estarse creando un sistema bipartidista hegemónico a nivel nacional entre el MAS y Podemos, pero también con un sistema de partidos locales y departamentales que no salen a la escena nacional y que conforman una gran multiplicidad de agrupaciones en una especie de sistema partidista “subnacional”.⁴⁸⁵

En el caso ecuatoriano, es importante tomar en consideración que AP se ha mostrado muy heterogéneo en su composición⁴⁸⁶. En este movimiento están representados desde grupos de centro-derecha hasta sectores de izquierda, con empresarios, movimientos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esto hace muy difícil que exista un proyecto que los unifique y entonces es el presidente Correa el que se convierte en el aglutinador de estas diferentes perspectivas. Aunque aún es muy temprano, podría decirse que quizás se transite por el mismo camino venezolano con la sustitución de una vieja élite por una nueva, que depende casi exclusivamente del liderazgo del Presidente de la República. ¿Se producirá realmente un cambio en el sistema o se transitará a uno en el cual predomina el personalismo y autoritarismo?

Adicionalmente, en Ecuador se está produciendo una tendencia hacia rechazar el diálogo con actores que aunque pueden compartir el proyecto en términos generales, tienen discrepancias puntuales. En este sentido, hay un rechazo hacia todo lo que no provenga del Estado, lo cual ha conducido a fric-

484 Exeni, José, “Democracia pactada”, op. cit. y Cordero, Carlos (2007) “Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente”. En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

485 Cordero, Carlos, “Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente”, op. cit.

486 Ramírez, Franklin, “Proceso constituyente y tránsito hegemónico,” op. cit.

ciones por ejemplo con organizaciones de mujeres e indígenas así como con algunos sindicatos. Desde el gobierno, se promueve una autonomía total en la toma de decisiones y no se vislumbra la construcción de una coalición con diferentes movimientos y organizaciones que puedan mantener su autonomía, pero participar en el proceso de cambios.

Además, se ha señalado que en el Ecuador la presentación del proyecto de nueva constitución no fue del todo democrático.⁴⁸⁷ Entre las críticas, también se ha señalado que el proceso constituyente fue en la práctica “una ‘vía rápida’ para la transformación, antes que un procedimiento que garantice principios dentro de un proceso de cambio”.⁴⁸⁸ Se sostiene que se basa en un modelo de centralización política, económica y territorial a través de un hiperpresidencialismo, de la planificación protagónica y la redefinición de las competencias subnacionales.⁴⁸⁹ En lo político se desplaza a la democracia representativa por una democracia plebiscitaria, que reduce el papel de intermediación de los partidos políticos, basándose en la relación entre un líder y el “pueblo”, igual que en el caso venezolano.

En este último caso, también se ha desarrollado una tendencia hacia la creación de un partido que responde a las necesidades del Presidente de la República. Dado que la puesta en marcha del socialismo del siglo XXI depende de su figura carismática, requiere de una organización sólida para ponerla en práctica y ésta última requiere de un liderazgo claro y único. Esto se ha logrado, en cierta medida, con la conformación del Partido Socialista Unido de Venezuela que ha buscado establecer una hegemonía partidista, incluso entre los sectores del oficialismo, donde el papel de los partidos minoritarios es cada vez menor y que llevó a la ruptura con el oficialismo de Patria Para Todos en 2010. Como en el caso ecuatoriano, en su seno conviven sectores que van desde una centro derecha hasta radicales de izquierda y es el Presidente el que mantiene la unidad y el que diseña la estrategia a seguirse. De esta forma, inclusive entre sus mismos seguidores, se ha advertido sobre las crecientes tendencias personalistas y autoritarias, el problema del “hiper presidencialismo”.

487 *Ibíd.*

488 Verdesoto, Luis, “El régimen político en el proyecto de constitución,” *op. cit.*, p. 175.

489 *Ibíd.*

Efectos de los cambios en las normas electorales

En los tres países se han realizado cambios en las normativas electorales que tienden hacia la eliminación de la representación de las minorías, las cuales fortalecieron la presencia de los sectores oficialista en los procesos constituyentes. En este sentido, como se ha visto, se crearon partidos/movimientos electorales alrededor de la figura del líder, aunque esta tendencia parece haberse revertido solamente en Bolivia con la aprobación en abril de 2009, como se señaló anteriormente, de la Ley de Régimen Electoral Transitorio. En un principio se consideró que en este caso, las nuevas formas electorales llevaban a que se perdiera el pluralismo y se gobernaría por mayoría⁴⁹⁰ reforzando el presidencialismo. Los cambios en número de legisladores y en las reglas para la votación, llevaron a que el partido mayoritario obtuviese más poder y se debilitara la representación de las minorías.

En este caso también se ha alertado⁴⁹¹ que la nueva constitución en vez de trazar un camino para el fortalecimiento de una identidad nacional y del Estado nación, lo que hace es lo contrario, fragmentarlo aún más. También sostiene que no se busca superar la democracia de las mayorías y hacer más equitativa y democrática la sociedad, sino dar continuidad a la visión tradicional de “las mayorías mandan”, lo que cambia es quién es esa mayoría, creándose las bases para que sean los sectores campesinos indígenas los que ejerzan su dominio sobre la sociedad. Es la “discriminación al revés”⁴⁹². En respuesta a ello, se ha planteado⁴⁹³ que el camino a seguir sería, más bien, la búsqueda de la integración, reconociendo, respetando y creando espacios para la diversidad, ya que en sociedades divididas deben diseñarse mecanismos para un poder compartido, cosa que no ocurre cuando se desarrolla una constitución que busca el dominio de un sector mayoritario.

490 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

491 Ayo, Diego (2008) “¿De la democracia del rodillo partidario a la democracia del rodillo indígena?” En: *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org y Bonifaz, Gustavo (2008) “¿De la exclusión a la segmentación?” En: *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-ILDIS, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

492 Señala Bonifaz que sectores que han sido discriminados y dominados, ahora buscan utilizar nuevos mecanismos para llevar a cabo estas mismas prácticas de dominación política y asimilación cultural.

493 Bonifaz, Gustavo (2008) “¿De la exclusión a la segmentación?” op. cit.

Por lo tanto, en Bolivia, al reconocer diferentes formas de elección, se creó una dualidad en la representación que puede llegar a debilitar aún más al sistema de partidos y fragmentar aún más al país y a la participación.⁴⁹⁴ Las consecuencias que puedan tener estas modificaciones en la práctica sobre la gobernabilidad democrática dependerán de la composición del sistema partidista.⁴⁹⁵ Por un lado, si surge un partido con una amplia mayoría, esto permitirá el control sobre el poder ejecutivo y el legislativo, haciendo un gobierno de mayoría que limitará el pluralismo. Sin embargo, si hay más de un partido con fuerza, que mantiene la actual polarización, esto creará una situación de conflicto e inestabilidad permanente.

En el caso venezolano, se impuso desde la elección de los representantes a la ANC de 1999, un sistema nominal mayoritario que eliminó en la práctica la representación de las minorías.⁴⁹⁶ Esto se formalizó a través de la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009, la cual fue incluso criticada por los pequeños partidos que pertenecen al oficialismo pues prácticamente decreta su desaparición en los comicios para la Asamblea Nacional de 2010. Asimismo, esta ley dejó en manos del Consejo Nacional Electoral la reglamentación de cada uno de los procesos comiciales, por lo que no existen reglas claras y cada uno de ellos dependerá de la discrecionalidad de este poder.

Es de señalar, que uno de los temas fundamentales de los cambios constitucionales en los tres países fue revertir la prohibición de reelección continua y en los tres casos se aprobó este aspecto. El caso venezolano es especialmente elocuente al respecto, pues se realizó un referendo únicamente para aprobar la reelección indefinida.

Conclusión

En la actualidad se desarrollan procesos políticos en América Latina que parecen indicar que nuevamente se está ante la interrogante ¿reforma o revolución? En este sentido, se ha señalado⁴⁹⁷ que pueden distinguirse tres estrategias. En primer lugar, el “grupo de los 4 + Cuba” conformado por Boli-

494 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

495 *Ibíd.*

496 Combellas, Ricardo, “La Venezuela de la V República,” op. cit.

497 Abad, Gonzalo (2010) “Current Political Situation in Latin America”. Presentación en el Copenhagen Business School-Center for the Study of the Americas, Dinamarca, 14 de abril.

via, Ecuador, Nicaragua y Venezuela que han desplegado las posiciones más radicales y adelantan el llamado “socialismo del siglo XXI”. Se centran en la concepción de construir un partido único-hegemónico que depende de un liderazgo personal. Confrontan serios problemas económicos que son resultado tanto de la crisis mundial como del modelo Estado-céntrico que adelantan. En segundo término, un grupo de gobiernos estables de centro-izquierda (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay) que pese a su diversidad mantienen una división de poderes, un sistema partidista plural y un énfasis en el desarrollo de políticas sociales. Por último, una renovación de la derecha (Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá y Perú) que continúan implementando políticas económicas neoliberales y en los cuales ciertos partidos tradicionales continúan jugando un papel, aunque también han surgido nuevas agrupaciones políticas.

Estas diferencias han llevado a que se considera que se están desarrollando dos escenarios regionales. Por un lado, uno que indica una creciente polarización entre la izquierda y la derecha y otro⁴⁹⁸, que señala un debilitamiento de la polarización entre el radicalismo de izquierda y la derecha que conducirá a un fortalecimiento de las posiciones de centro.

En este marco, en los tres casos analizados se aprobaron constituciones que no cuentan con un consenso nacional, pese al respaldo que recibieron en los referendos aprobatorios, y que reflejan el proyecto político del sector oficialista, que tuvo claras ventajas en las Asambleas pero que tiene el rechazo de otros sectores. Por lo tanto, se replantean las relaciones entre el Estado, la política, la economía y la sociedad pero solamente en respuesta a un sector. En vez de crear consensos, más bien son procesos que han profundizan la polarización y la conflictividad. Las constituciones se han convertido no en un marco que establece y regula los consensos en una sociedad, sino en un escenario de confrontación política.

Existe un debate en torno a lo que debería ser una constitución. Por un lado, aquellos que consideran que debe contener una serie de normas, derechos e institucionalidad que permita que la sociedad pueda resolver sus conflictos. Otros que consideran que más bien debe responder a las diferentes coyunturas para poder resolver los problemas sociales y garantizar la satisfacción de los derechos. En este sentido, ha surgido el tema de “constituciones de coyuntura”. Se señala que se adelantan procesos para formular “Una constitución construida con el objetivo de producir un reemplazo de clase política,

498 *Ibíd.*

la continuidad del gobierno y la formación de un instrumento político, podrá conseguir sus objetivos a corto plazo, pero conducirá al país a un fracaso estratégico en sus objetivos nacionales.⁴⁹⁹

Para evitar esto, se ha señalado que es necesario tener constituciones modestas que no pretendan solucionar ni abarcar todo y que dejen el campo abierto para futuras legislaciones.⁵⁰⁰ En este sentido, la constitución debe ser un marco general sobre las relaciones del Estado con la sociedad, la política y la economía. En este sentido, “una perfecta Constitución es una obra de arte, pero una Constitución perfecta no lleva a nada si no puede ser implementada”.⁵⁰¹ Uno de los problemas fundamentales del constitucionalismo es la falta de mecanismos de implementación y la visión de incluir aspectos que puedan ser puestos en práctica. Por eso, el autor plantea la necesidad de incluir en las cartas magnas mecanismos específicos para su implementación por parte de cada uno de los poderes públicos.

En función de ello, propone que pueden considerarse dos mecanismos fundamentales para poder implementar una Constitución. Por un lado, el reconocimiento de la supremacía de la Constitución sobre todos los actos de los otros poderes, para lo cual se propone la inclusión de la figura de Tribunal Constitucional. Por el otro, la precisión de las normas constitucionales. Una Constitución debe establecer en forma muy clara las normas para que no sean motivo de discusión, por lo que debe resolver problemas, no crearlos debido a su ambigüedad e interpretaciones contradictorias.

Se ha señalado⁵⁰² que estos procesos tanto de cambios constitucionales como de otro tipo de reformas han tenido como finalidad la ampliación de la participación, el establecimiento de nuevos espacios y mecanismos de participación que promuevan la llamada democracia participativa o directa. No

499 Verdesoto, Luis, “El régimen político en el proyecto de constitución.” op. cit. p. 194.

500 Thedieck, Franz (2008) “Estado de Derecho y Estado Social: Claves de una nueva democracia”. En: “Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador. Disponible en: www.ildis.org.ec

501 Hartwig, Matthias (2008) “Control constitucional: Condiciones de aplicabilidad para la nueva constitución.” En: “Desafíos y nuevos paradigmas constitucionales”. *Revista La Tendencia: Nueva Constitución*. ILDIS, Quito, Ecuador, p. 52. Disponible en: www.ildis.org.ec

502 Tanaka, Martín, “Los sistemas de partidos en los países andinos,” op. cit.

obstante los avances que esto puede significar, es también importante tomar en cuenta los retos. Como se vio anteriormente, en términos prácticos, consciente o inconscientemente, puede llevar al menoscabo de las instituciones de representación, de los partidos políticos y los sistemas de partidos que son esenciales para la gobernabilidad democrática y el régimen democrático. La “creatividad institucional” de los procesos constituyentes, que incluyen la creación de nuevos poderes así como planteamientos como el “buen vivir” y el establecimiento de la pluri-nacionalidad, pueden generar más bien a un incremento en los problemas para una gobernabilidad democrática, lo cual podría en el corto y mediano plazo conducir a crecientes acciones autoritarias que buscarán mantener la estabilidad.

Se ha evaluado que “Las reformas que buscan ampliar las bases de legitimidad del sistema político pueden terminar erosionándolo o destruyéndolo, o sustituyendo unos problemas por otros, si es que no vienen acompañados de otros cambios en materia social o económica.”⁵⁰³ De igual forma se ha advertido⁵⁰⁴ sobre el peligro de que estos nuevos mecanismos se conviertan en plebiscitarios y que se esté convocando permanentemente a las urnas, debilitando la eficacia y la legitimidad de las otras instituciones democráticas. Incluso, se ha comentado la posible “inflación” de referendos que puede también mostrar la incapacidad de los partidos y del sistema político de resolver los problemas. Puede más bien exacerbar la polarización en vez de servir con mecanismo generador de consensos. Lo que Romero ha llamado la “sobrecarga” de expectativas que se tienen con respecto a los procesos constituyentes y a las nuevas cartas magnas, pensando que se resolverán todos los problemas.⁵⁰⁵

En función de todos estos procesos, podría decirse que existe un debate actualmente sobre los caminos a seguir. ¿Se continúa profundizando en los mecanismos de democracia directa bajo el argumento que se les está otorgando mayor protagonismo y participación a los ciudadanos y las ciudadanas? ¿Esto realmente está ocurriendo o es un discurso que lo que busca es un control del Estado sobre la sociedad? Por otro lado, sin negar la importancia de la participación, ¿no se hace prioritario fortalecer a los partidos políticos y los sistemas de partidos así como a las instituciones de representación? Podría concluirse,

503 Ibid. p. 15.

504 Mayorga, Fernando, “Bolivia: El azaroso camino de la reforma política,” op. cit.

505 Romero, Salvador (2007) “Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia.” En: Ayo, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para (des)armar*. FES-ILDIS/Oxfam, La Paz, Bolivia. Disponible en: www.fes-bol.org

que uno de los aspectos a considerarse es la generación de procesos en los cuales la participación y la representación no se vean como dicotómicas, sino como complementarias, otorgándole a cada una mecanismos y espacios que permitan fortalecer la gobernabilidad democrática, superando las actuales tendencias hacia la polarización y conflictividad política, especialmente buscando la puesta en práctica de iniciativas que eviten el procesamiento violento de las diferencias, y fomenten la tolerancia, la pluralidad y el reconocimiento y respeto del “otro”, como un adversario pero no como un enemigo.