

*FLACSO Ecuatoriana*

# **PROCESOS CONSTITUYENTES Y REFORMA INSTITUCIONAL**

**Nociones para comprender  
y actuar en el caso ecuatoriano**

# PROCESOS CONSTITUYENTES Y REFORMA INSTITUCIONAL

Nociones para comprender  
y actuar en el caso ecuatoriano

Luis Verdesoto Custode



Quito, octubre 2007

V 551  
12

# PROCESOS CONSTITUYENTES Y REFORMA INSTITUCIONAL

## Nociones para comprender y actuar en el caso ecuatoriano

Luis Verdesoto Custode  
luisverdesoto@yahoo.com

1era. edición: Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251  
Fax: (593-2) 2 506-255 / 2 506-267  
e-mail: editorial@abyayala.org  
www.abayala.org  
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
www.flacso.org.ec  
Quito-Ecuador

Diseño y Diagramación: Ediciones ABYA-YALA  
© Foto Portada: Gentileza de Lucía Chiriboga

ISBN 978-9978-22-692-6

Impresión: Producciones Digitales Abya Yala  
Quito - Ecuador

Impreso en Quito - Ecuador, octubre 2007

<b>BIBLIOTECA - F L A C S O</b>
<b>Fecha:</b> 20-11-07
<b>Compra:</b> .....
<b>Proveedor:</b> .....
<b>Canje:</b> .....
<b>Donación:</b> FLACSO - Ecuador

<b>ISBN:</b> 00719814
<b>CIT:</b> 1001
<b>BIBLIOTECA - FLACSO</b>

Compilación efectuada durante la permanencia del autor en 2007 como profesor asociado de la FLACSO-sede Ecuador. Giulianianna Zambrano, maestrante de Ciencia Política de la FLACSO, trabajó como asistente.

342 VER	Verdesoto Custode, Luis Procesos constituyentes y reforma institucional. Nociones para comprender y actuar en el caso ecuatoriano. 1º. Ed. - Quito: Abya Yala, 2007 234 p. ; 21x15.5 cm.
I. Título - 1. Ecuador-Derechos Constitucionales	

# ÍNDICE

Prólogo .....	7
Comentario .....	17
Presentación .....	25

## PRIMERA PARTE

Capítulo 1	
Las instituciones.....	35
Capítulo 2	
Una aproximación al presidencialismo y al parlamentarismo .....	61
Capítulo 3	
El proceso constituyente .....	93

## SEGUNDA PARTE

Capítulo 4	
El entorno del proceso.....	119
Capítulo 5	
Los derechos colectivos indígenas.....	133
Capítulo 6	
Comparación de constituciones.....	171

## ANEXOS

Anexo 1	
La reforma política e institucional en el Ecuador .....	185

<b>Anexo 2</b>	
<b>Dos coyunturas .....</b>	<b>215</b>
<b>Anexo 3</b>	
<b>Algunas sugerencias para el proceso .....</b>	<b>233</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>237</b>

## PRÓLOGO

El subtítulo del libro alude claramente a las intenciones del autor. En efecto, Verdesoto aclara que su trabajo es una suerte de manual para “comprender y actuar en el caso ecuatoriano”. Por ello, el autor propone en la primera parte dos conceptos esenciales para la comprensión de los procesos constituyentes y reforma político institucional. El primero es la noción de “instituciones políticas”, y el segundo el de “proceso constituyente”.

El concepto de “instituciones políticas” alude a las reglas de juego formales que, simultáneamente, les dicen a los actores organizacionales en qué consiste el juego, quiénes pueden participar en él, y cómo. Las instituciones tienen así un doble efecto. Por un lado, al señalar los recursos y métodos crean un conjunto de estímulos y un rango de acciones que están a la disposición de los actores. Por otro, las instituciones políticas indican quiénes van a ser esos actores. Dadas las condiciones en las que se desarrolla la política en cualquier país del mundo actual esos actores no pueden ser sino colectivos, es decir organizaciones. En otras palabras, una organización cuyo propósito es la acción política debe aprender a cosechar, dentro de un conjunto de recursos relativamente escasos, aquellos designados como específicamente “políticos” para avanzar sus intereses.

Un juego político, en el sentido que cabe entender del libro de Verdesoto, es aquel que se despliega entre organizaciones que buscan ganar autoridad sobre el aparato del Estado. El lector entiende, además, que dado que lo que está en juego en la política es la autoridad sobre el Estado, las acciones y estrategias que avanzan las organizaciones para conquistar ese control deben necesariamente efectuarse de manera pública, toda vez que la regla del juego básica en sociedades que aspiran a la democracia, como lo son las sociedades ecuatoriana y boliviana, prohíben la captura subrepticia o privada de recursos políticos y de áreas administrativas o militares estatales.

De estos supuestos –y del supuesto implícito de que los actores políticos van a actuar siempre para obtener los máximos beneficios con los menores costos posibles- nace la prioridad que el autor otorga al análisis de los conjuntos de reglas de juego, el rango de posibilidades que ellas definen, y los actores en competencia. Este ejercicio es lo que Verdesoto llama “el diseño institucional”, es decir el análisis de varias combinaciones posibles de instituciones políticas y cómo éstas delimitan y señalan los espacios de competencia por el Estado y dentro del Estado.

Si bien el autor admite que “no existen diseños institucionales inherentemente superiores” –o para ponerlo en el lenguaje del institucionalismo “puro”, conjuntos de reglas de juego que seleccionen y señalen recursos óptimos- la complejidad de los problemas políticos queda reducida a “la búsqueda de sistemas de compromisos de base pluralista”. Es decir, a reglas de juego que permitan la constitución de un solo tipo de actor colectivo específicamente político, los partidos, y a un solo ensamble de estímulos deseable: el que favorece el desarrollo de estrategias de cooperación entre esos actores. Por ello es que, a lo largo del texto, se repiten preguntas del estilo “¿Con qué instituciones se puede alentar el funcionamiento de un modelo de desarrollo y la consecución de las metas que [Bolivia o Ecuador] se propone[n]?”.

El texto limita así su exploración a un conjunto discreto de opciones. Es deseable la conformación de partidos políticos que den cabida a la participación social, aunque no monopolicen la participación de otros actores colectivos en la toma de decisiones públicas; es deseable también que esas decisiones públicas se tomen en varios lugares o localidades y no sólo en un aparato administrativo centralizado; finalmente, es preferible que tanto los partidos como otras organizaciones avancen sus intereses estimulados por un ambiente institucional que favorezca la negociación y cooperación a fin de que los conflictos de interés puedan neutralizarse. Para Verdesoto, “... la lógica fundamental de la política ... es la búsqueda de acuerdos bajo una forma común de gobierno [de] forma organizada, plural y representativa ... la preocupación por el cambio institucional [debería tener] como referencia el incentivo por los sustento en lógicas de coalición”. No es raro, entonces, que ateniéndose a este espectro reducido de problemas analíticos y de opciones, el conjunto del texto se dedique a discutir problemas tales como el parlamentarismo, el presidencialismo, los sistemas de partidos y

la manera en que sería deseable el llegar a “constitucionalizar” un modelo de desarrollo.

La elaboración que hace Luis Verdesoto de este conjunto de problemas es amplia, incluso erudita, y ocasionalmente hasta tortuosa; pero siempre con la meta de reducir la complejidad de lo tratado en beneficio de una comprensión de sentido común. Y en el sentido común contemporáneo de Ecuador y Bolivia no hay un tópico más apropiado que el de los procesos constituyentes.

En efecto, en los dos países, aunque por recorridos diferentes, nos encontramos en un momento político especial: el de la disputa por las instituciones (por las reglas de juego, los recursos que van a estar disponibles y los actores que van a ser tenidos como específicamente políticos), y no el de la lucha dentro de las instituciones. La expresión evidente de esa particularidad es la creación de organismos extraordinarios, las asambleas constituyentes, y el recurso a medios también excepcionales para hacer posible su existencia, a saber los referendos o plebiscitos.

Lo que está en juego en la actualidad no es simplemente una “reforma institucional”, sino la manera misma en que va a ser posible, de aquí en adelante y cuando las asambleas hayan terminado su trabajo, el “hacer política”. Verdesoto, en su intento de construir un manual para construir las reglas del juego, aspira por lo tanto a una meta enorme, y que yo creo inalcanzable. Y esto por dos razones: 1) un manual para la creación de constituciones sólo puede resultar de la comunicación mutua entre todos aquellos que son susceptibles de ser afectados por el juego —y son tantos, que casi se podría decir que somos todos. La construcción hecha por una sola persona, aún si ésta es erudita, simplemente no es posible. Y, 2) porque si tal manual pudiese escribirse cabría preguntarse ¿en qué se diferenciaría de la Constitución? Me explico, si el manual consiste en un conjunto de reglas para el análisis de una situación, que además supone metas normativas deseables (i.e.: la producción de un orden político institucional que provea estímulos para la cooperación), quienes lo adoptaran estarían haciendo un compromiso previo a la redacción en tono legal de esas normas de construcción. Estos actores imaginarios estarían diciendo algo así como “nos comprometemos a hacer la regla X según los procedimientos establecidos en este conjunto de reglas que ya tenemos a nuestra disposición”, pero la esencia misma de una constitución es precisamente la de for-

mular compromisos que atan a los participantes a comportarse de cierta manera en ciertas condiciones<sup>1</sup>.

Por lo tanto, y a pesar de lo que quiere Luis, su texto no puede leerse como un instrumento para “comprender y actuar en el caso ecuatoriano”, si puede, en cambio, leerse para extraer lecciones sobre porqué un proceso constituyente puede fracasar, como de hecho a ocurrido con Bolivia. En este sentido, recomiendo a los futuros lectores que le presten especial atención a los capítulos 3, 4 y 5 que hacen referencia específica al caso boliviano, donde Verdesoto muestra cómo los partidos políticos y el gobierno entraron en un confuso juego cuya salida deseable era simplemente imposible de lograr. Unos y otro estaban empeñados en “romper constitucionalmente la Constitución”, y por ello recurrieron a una terminología espesa sobre qué se podía hacer y qué no en la Asamblea Constituyente, así las organizaciones políticas bolivianas se metieron en una disputa interminable sobre las reglas de juego que gobernarían la creación de una nueva constitución, y a intentos de aclaración sobre “poder constituyente” vs “poder constituido”, que en definitiva daban vueltas en torno a lo que debería ser una verdad evidente. Una vez que la generación actual decide que las reglas existentes no atan su comportamiento, entonces deben buscar nuevas formas de atarse en el presente y en el futuro, pero ya no pueden hacerlo sobre la base de reglas que han dejado de existir. La virtual clausura –eufemísticamente llamada “receso”- de la Asamblea Constituyente boliviana muestra claramente que ese dilema no tiene solución.

## El constitucionalismo en perspectiva histórica

Sin lugar a dudas, el libro de Luis Verdesoto nos invita a retomar el tema del constitucionalismo en América Andina, pero creo que intentar hacerlo desde la perspectiva desde la que está escrito es insuficiente. Este defecto tiene dos fuentes. En primer lugar, el autor ha optado por un tratamiento de la reforma institucional en la coyuntura actual, pero las constituciones en Ecuador y Bolivia tienen una larga historia de adopción-repudio-nueva creación que constituye en sí misma un legado que debería procesarse para entender lo que el autor llama “los límites históricos en los que se juegan las opciones de reforma”.

En segundo lugar, al reflexionar sobre la creación de una nueva constitución como una suerte de “caso especial” de reformas de instituciones políticas, como lo hace el autor, se corre el riesgo de incurrir en el defecto de no considerar cuatro condiciones que son especialmente pertinentes para una reforma tan grande, a saber: 1) que los constituyentes al efectuar la reforma proceden con la expectativa de que ésta despliegue sus efectos en el largo plazo, y no sólo en el momento actual; 2) que la reforma bien podría desencadenar procesos que no tienden al equilibrio o que lleven a equilibrios de ciclo limitado; 3) que las reformas adoptadas normalmente operarán en un medio extra-constitucional en acelerado cambio; y 4) que el resultado final de la reforma podría ser muy sensible a diferencias pequeñas e impredecibles en la confianza popular en las primeras etapas de su aplicación<sup>2</sup>. Voy a dejar de lado la discusión de las implicaciones del segundo grupo de problemas, para esbozar brevemente lo que considero son los aspectos pertinentes de la herencia histórica al actual momento ecuatoriano, en tanto que éstos estarían informando y poniendo límites a la elaboración de una nueva constitución.

El momento actual ecuatoriano —y también, el boliviano— puede caracterizarse por la posibilidad de que se produzca un “gobierno de las mayorías”. Éste es, creo, el factor causal más importante aquí y ahora del proceso constitucional, y no, la crisis de un modelo de desarrollo, o la búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado y economía, y estado y sociedad como lo entiende el sentido común de los sociólogos y analistas políticos ecuatorianos —aunque no necesariamente el de los ecuatorianos “de a pie”. Si se adopta esa perspectiva sociológica y/o de ciencia política, el problema político fundamental es efectivamente el de “constitucionalizar un modelo de desarrollo”. Pero el problema propiamente político es otro, el de ¿cuál es la forma que se le pretende dar al gobierno de las mayorías<sup>3</sup>?

Ahora bien, este no es un problema nuevo, tiene una larga trayectoria histórica en nuestras tierras, de hecho es el problema que constantemente han tratado de resolver las múltiples constituciones que han existido y dejado de existir en nuestros países desde inicios del siglo XIX hasta el presente. La especificidad del presente es que la nueva constitución tendría que instituir una política que satisfaga al mismo tiempo aspiraciones mayoritarias y metas igualitarias. Veamos brevemente los contornos de este problema político cuya solución depen-

de de lo que los constituyentes, una vez reunidos, entiendan por “gobierno de las mayorías” e “igualdad social”.

El igualitarismo, como posición filosófico política, sostiene el derecho a la autodeterminación colectiva, es decir al auto gobierno de la sociedad en su conjunto, y de los individuos por separado. Adicionalmente, una posición igualitaria apoya la idea de que la voluntad ciudadana debe tener un amplio espacio en las instituciones que gobiernan la vida política. En tercer lugar, una concepción igualitaria toma en serio la necesidad de garantizar a todos los miembros de la sociedad (colectiva e individualmente) su pleno desarrollo y autonomía (esto es, no habría tal cosa como una ciudadanía política que no pueda ejercerse por falta de recursos económicos, acceso a la educación y otros servicios básicos). Finalmente, el igualitarismo es antagónico con la pretensión mayoritaria de imponer un solo modo de vida como deseable o adecuado, dejando a la decisión individual esta elección. Aquí el primer conflicto, que los futuros constituyentes tendrían que tomar en cuenta —sería deseable que lo hicieran: en nombre de la supuesta necesidad de perfeccionar la voluntad ciudadana, de llevar a la práctica la idea mayoritaria de que “la voz del pueblo es la voz de Dios”, se puede sacrificar la tolerancia a la disidencia política, esto es al derecho de todos y cada uno de los ciudadanos a no comulgar con una fe común, a pertenecer a una minoría o a simplemente hacer lo que la persona juzgue, según su mejor entendimiento, como adecuado para sí sin que implique el daño a terceros.

En el pasado, en Ecuador, las constituciones han sido claramente anti-mayoritarias y han dejado una herencia intelectual y moral de la cual resulta difícil librarse. Así, y para controlar los peligros del mayoritarismo —también llamado “populismo”— los constituyentes del lejano ayer —y más recientemente los de 1997-1998- hicieron opciones conservadoras y elitistas para asegurarse que el poder que mejor expresa la voluntad mayoritaria, el legislativo sea débil.

Esa herencia conservadora y elitista se manifiesta en la configuración de un Presidente que es extraordinariamente fuerte; disfruta de períodos extensos de mandato (cinco, seis o más años); puede ser reelecto de inmediato o indefinidamente; es institucionalmente irresponsable; tiene amplias capacidades para legislar (por vía de la iniciativa legislativa, o por decreto); puede acceder fácilmente a poderes extraordinarios (tales como “declaraciones de emergencia”, “Estado de guerra o

de sitio”), y designa personalmente a un número importante de funcionarios no electos con alto poder en el Estado<sup>4</sup>.

Igual cosa ocurrió con la idea de conformar un Senado<sup>5</sup> que revisa las decisiones (leyes) del poder mayoritario, es decir de la cámara de diputados o del congreso; así como con la atribución al poder judicial (un poder por definición constituido por funcionarios no electos, y que por tanto no obedecen a la voluntad mayoritaria) de la capacidad de “revisión constitucional”, es decir para suspender una ley que emana de la legislatura (constituida por representantes electos por voluntad mayoritaria). Estas y otras ideas de gran inercia histórica siguen circulando en el Ecuador y permearán, casi con seguridad, el debate de los futuros asambleístas, creando una especie de ceguera o sesgo anti-mayoritario.

La consecuencia lógica de una posición que sostenga que “la voluntad del pueblo es la voluntad de Dios”, o que “las mayorías deben gobernar” sería la de encomendarle prioritariamente a la legislatura el gobierno de la sociedad, a todos los niveles: nacional, local e incluso sublocal. Y además habría que hacer depender este gobierno de la renovación constante de mandatos rígidos y por períodos cortos, es decir los legisladores (o asambleístas, como quiera que se los llame) tendrían que tener una cercanía muy íntima con los ciudadanos electores y éstos deberían tener la capacidad para suspenderles su condición de legisladores si la mayoría juzga que ha dejado de serlo por cualquier motivo (normalmente por haber hecho caso omiso de la voluntad mayoritaria). Adicionalmente, este poder mayoritario popular, expresado en las legislaturas, tendría la capacidad para nombrar jueces y la mayor parte posible de funcionarios no electivos del Estado, e incluso la de remover a parte o a todo el Ejecutivo, incluido por supuesto el Presidente, quien además sólo podría permanecer en el cargo por tiempos muy cortos. Este panorama en las mentes de los conservadores y liberales del pasado y del presente se transforma en los fantasmas de la “inestabilidad”, el “desorden” y la “anarquía”, e históricamente han terminado creando una voluntad anti mayoritaria en los constituyentes.

Otra herencia histórica, también anti mayoritaria pero de origen liberal, es la compulsión a alejar a los representantes de los representados y hacer pesado el proceso decisonal en y del Estado, mediante complicados diseños institucionales que centran su atención en los co-

nocidos discursos sobre “balances y contrapesos”. Es claro que estos mecanismos no sólo buscan poner límites a la posibilidad de la “tiranía de uno”, es decir de un Presidente investido tanto de amplios poderes como de una voluntad autoritaria, sino también y de manera muy especial al riesgo del “despotismo de la mayoría”. El propósito de estos balances y contrapesos es evitar que la constitución de lo que Rousseau llamó “la voluntad general” sea un proceso exageradamente conflictivo, fruto de la lucha entre minorías grandes, o entre facciones que intentan aparecer como la voluntad mayoritaria.

No digo que esos riesgos no puedan existir, simplemente anoto que en la herencia histórica constitucional ecuatoriana –y en general latinoamericana- esa preocupación ha tendido a exagerarse porque se ha mezclado constantemente con el temor a que la voluntad mayoritaria amenace el derecho a la propiedad, cosa que normalmente sucede en sociedades donde ésta se halla altamente concentrada, como lo son las latinoamericanas, y en especial la ecuatoriana. Esa exacerbación de las preocupaciones liberales se ha traducido normalmente en disposiciones constitucionales que no buscan sólo moderar el conflicto, sino neutralizarlo e incluso hacerlo inexpresable, aumentando así el riesgo de la acumulación de problemas que erosionan la vida política.

Podría seguir sobre la herencia anti mayoritaria pero deseo cerrar con dos apuntes finales.

En primer lugar, es necesario enfatizar el desafío específicamente político que tienen los futuros constituyentes. A saber: tomar selectivamente de la herencia aquellos elementos antimayoritarios que pueden ser razonablemente aceptables, y al mismo tiempo evaluar en la medida de lo posible cómo su adopción puede contribuir a mantener las desigualdades presentes e incluso a crear nuevas para las generaciones futuras.

Finalmente, y para aterrizar en el crudo realismo de la política y ponerme a salvo de acusaciones de utopismo, voy a traer a colación una anécdota de un presidente boliviano del siglo XIX. Mariano Melgarejo, mientras presidía el banquete para celebrar la nueva constitución, se dirigió a los presentes diciendo, “el doctor que me precedió en la palabra ha demostrado lo buena que fue la constitución precedente, la cual voy a conservar en este bolsillo –y se metió el librito en el bolsillo posterior derecho de su pantalón. También me ha convencido que la nue-

va constitución es aún mejor. Pero, que quede claro, yo soy el Presidente, en Bolivia mando yo –y se guardo el librito de la nueva constitución en el otro bolsillo”.

Pablo Andrade PhD.,  
Coordinador,  
Estudios Latinoamericanos,  
Universidad Andina Simón Bolívar

## Nota

- 1 Sobre el “precompromiso”, véase Elster, Jon, Ulises desatado: estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones, Barcelon: Gedisa, 2002.
- 2 Para una discusión extensiva de estos problemas, véase Elster, Jon, Slagstad, Rune y Herrera, M. Alejandro, Constitucionalismo y democracia, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- 3 Lo que sigue está basado en el magnífico trabajo de Roberto Gargarella: Gargarella, Roberto, Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860), Madrid: Siglo XXI, 2005 (véase esp. 5-10, 85-7, y 167-173).
- 4 Si bien algunos de estos elementos están ausentes en las constituciones de 1978 y 1998, en cambio fueron una constante de las constituciones ecuatorianas entre 1830 y 1968.
- 5 Cuerdo que fue suprimido en las constituciones de 1978 y 1998.

## COMENTARIO

El texto de Luis Verdesoto es un aporte para entender conceptualmente la reforma institucional en los países Andinos. La obra está dividida en capítulos que analizan las instituciones, discuten las virtudes y los problemas del presidencialismo y del parlamentarismo, estudian los rituales del proceso constituyente, comparan el poder ejecutivo en varias constituciones, analizan los impactos de los movimientos indígenas en las constituyentes y las ambigüedades entre las democracias liberales y las democracias directas de las comunidades indígenas. Quiero centrar mi discusión en tres aspectos del libro: la defensa normativa sobre la política; los procesos constituyentes; la democracia indígena y el rol de los movimientos indígenas en los procesos constituyentes.

Verdesoto presenta una defensa de la POLÍTICA con mayúsculas. Esta se basa en las necesidades de reconocimientos múltiples, de aceptación y tolerancia a los otros, en la búsqueda de un orden ético y social. Es por esto que se comprende la política como la conciliación de intereses divergentes dentro de cualquier nivel de gobierno y concluye que hacer política se basa en actos de conciliación.

Para empezar quiero manifestar que comparto en parte esta visión normativa de la política. Me parece que la crítica normativa tiene la virtud de contraponer un modelo ideal a las realidades existentes y de esta manera demostrar las falencias de lo que existe en un momento dado. Defender la política además es un acto político importante en un contexto nacional y regional en la que la retórica de la antipolítica ayuda a ganar elecciones. Pero pese a sus virtudes esta visión normativa tiene un gran problema y es que deja de lado el rol de las pasiones y de los antagonismos en la política. Como bien lo ha señalado Chantall Mouffe (2005) sin pasiones y antagonismo la política deriva en una simple administración. Las críticas populistas a las

democracias se basan en los apelativos emotivos y en la creación de antagonismos que permiten pensar en alternativas al orden existente. Los antagonismos deben basarse en la construcción del otro no como un enemigo que debe ser destruido sino como un rival. El reto de la política es no reducirse a la administración de las cosas y tampoco basarse en la lógica amigo-enemigo. La política acepta y procesa las pasiones en la construcción de rivales que tengan las características de tolerancia hacia los otros a las que se refiere Verdesoto. También implica que se construyan instituciones que puedan contribuir a mejorar los niveles de participación, representación y de rendición de cuentas.

Este libro demuestra la importancia de los procesos constituyentes. Éstos, como lo señala Verdesoto, son rituales en los que se reconforma la comunidad política. El proceso constitucional es un rito que sigue pasos y estos deben apuntar como lo señalan Renata Segura y Ana María Bejarano (2004) a la inclusión, a la participación y a la transparencia. Si es que no se siguen estos pasos y los procesos son percibidos como excluyentes las normativas que resultan no son vistas como que representan a todos. Tal vez la tragedia de la constitución del 98 en Ecuador fue que se la percibió como una imposición del Partido Social Cristiano y de la Democracia Popular. Fue vista como neoliberal, con toda la carga emocional y peyorativa asociada a este término, y se olvidó que en materias de derechos indígenas y de las mujeres fue una de las más progresistas de la región. Entonces una primera conclusión práctica de este texto, que no se queda únicamente en el plano académico sino en el de recomendaciones políticas, es que no se debe excluir por lo que todavía están a tiempo los gobiernistas para tender puentes a lo que queda de la oposición.

Como bien lo señala el autor hay dos visiones de lo que son y deben ser las constituciones. La primera sostiene que la norma debe reflejar únicamente las dinámicas de funcionamiento de la realidad y darle un encuadre institucional. Esta visión se basa en la racionalidad instrumental en la que es importante pensar en temas de ingeniería política para que la constitución exprese de la mejor manera la necesidad de adecuar los medios correctos para lograr un fin. La segunda busca crear parámetros que estimulen la transformación de la realidad, se asienta en modelos de racionalidad sustantiva y aún comunicativa esto que prime la lógica del mejor argumento y no de la impo-

sición de argumentos a la fuerza. El autor apunta a que las constituciones se muevan entre estas dos consideraciones. Por un lado que conformen un marco institucional adecuado por lo que sugiere que si las constituyentes permanecen en un plano institucional tienen mayores posibilidades de cumplir sus objetivos y ser exitosas. Con este objetivo el autor discute las ventajas y desventajas del presidencialismo y del parlamentarismo a nivel conceptual y en sus prácticas concretas. Pero también se reconoce que las constituciones deben establecer parámetros que estimulen que los valores sociales históricamente acumulados se cristalicen en principios que acompañen a las declaraciones generales. Es por esto que concluye que tanto la racionalidad instrumental esto es el diseño casi de ingeniería de instituciones que ayuden a cumplir con objetivos como la gobernabilidad, el republicanismo, la participación, la rendición de cuentas se complementen con los valores sustantivos del deber ser para concluir que es fundamental preservar y mejorar los derechos.

Los derechos, según Claude Lefort (1986), son uno de los principios generativos de la democracia. Esto significa no sólo que “los derechos existen en las sociedades democráticas en la forma de leyes específicas y de instituciones, sino que animan a las instituciones y generan leyes en la medida en que estas instituciones y leyes son el resultado de luchas basadas en el reconocimiento de los derechos” (Thompson 1986: 22-23). Los derechos no son fijos, cambian históricamente y son el resultado de luchas por nuevos derechos.

Siguiendo a Jean Cohen y Andrew Arato (1992:441) se pueden diferenciar los siguientes derechos que corresponden a las esferas institucionales de la sociedad civil:

los derechos sobre la reproducción cultural (libertad de pensamiento, de expresión, de prensa, y de comunicación); los derechos que garantizan la integración social (libertad de asociación y de asamblea); y los derechos que garantizan la socialización (protección de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de la persona). Dos complejos de derechos que median entre la sociedad civil y el mercado (derechos de la propiedad, del contrato y del trabajo) y los derechos que median las relaciones de la sociedad civil con el estado moderno burocrático (los derechos políticos de los ciudadanos, los derechos al bienestar de los clientes del estado benefactor).

En el Ecuador, al igual que en otros países de la región, se observa que mientras los derechos que garantizan las relaciones capitalistas de producción tienen prioridad, los derechos políticos y de bienestar frente al estado y los que garantizan las instituciones de la sociedad civil son selectivamente respetados. El ser una persona respetable dentro de la comunidad o el tener un padrino garantizan el acceso a estos derechos como la salud, la educación, la protección de los abusos del estado de los que son sistemáticamente, o en el mejor de los casos selectivamente, excluidos los ciudadanos comunes y corrientes. Es así que en la vida cotidiana la ley aparece como un mecanismo de dominación de clases que apareciendo como injusto e inválido no tiene que ser respetado. Constatación que se fundamenta en el carácter drástico de las leyes que vuelve imposible cumplirlas o seguirlas estrictamente, por lo que uno siempre encuentra una buena razón para no obedecer la ley.

Las prácticas cotidianas que buscan escapar de la ley o sólo usarla estratégicamente para avanzar intereses personales co-existe casi esquizofrénicamente con lo que se puede llamar la obsesión de legislar. Los políticos constantemente inventan nuevas leyes y Constituciones. Hay una necesidad de legitimar la política en una legislación que no será respetada por mucho tiempo, o que será enmendada casi inmediatamente después de ser promulgada. Esta relación ambigua con la ley, producto de la herencia colonial, señala que tal vez, en algún momento, las leyes empiecen a tener validez normativa y regulen la vida de los ciudadanos. Por lo tanto, como lo señala Roberto Damatta (1991: 188), "el estado de derecho es una esperanza." Pero hasta que esta esperanza se materialice, ¿para qué sirven las leyes? Parecería que la ley se usa para que mucha gente no la pueda cumplir y esté fuera o al margen de la ley. Al estar fuera de la ley los desamparados son presas de la manipulación y del abuso de las autoridades. Se necesitan padrinos o protectores para tratar de sortear las leyes. Los favores de éstos dan acceso a recursos y servicios que no son vistos como derechos. Es así que la ley sirve para subordinar a los desamparados y para legitimar el rol de sus protectores sean estos sus patronos o más comúnmente los políticos que, además, son quienes se encargan de redactar estas leyes.

No sólo el sistema de derecho tiene una validez selectiva o casi nula, el discurso que legitima la política a través del respeto y la pro-

fundización de estos derechos también ha sido construido de manera elitista para excluir y silenciar a quienes se los imagina fuera del reino de la razón. La crítica posmoderna ha demostrado “que toda noción moderna se establece en oposición con su negación... por lo que la imagen idealizada de la democracia requiere de una imagen no democrática o antidemocrática” (Daliwhal 1996: 50). Es así que los seguidores de los líderes populistas son imaginados como la encarnación de la barbarie y construidos como el otro que estando fuera de las estructuras de la razón y de la democracia son una constante amenaza para la democracia. Por lo tanto, se legisló infructuosamente en las dos últimas constituciones con la intención de acabar, de una vez por todas, con el fantasma y la pesadilla del populismo. Pero las prácticas populistas poco democráticas no pertenecen con exclusividad al demonizado líder populista y sus bárbaros seguidores sino que caracterizan las acciones de la mayoría de políticos que se auto-proclaman como genuinamente democráticos y la legislación no terminó con estas prácticas.

El tercer tema que quiero abordar tiene que ver con la discusión del capítulo 5 sobre formas de integrar las formas de democracia indígena con la democracia liberal. El autor señala que los valores de la democracia indígena son comunitarios, basados en la idea de la comunidad como cohesión social, donde la autoridad se expresa sin mediaciones como prestigio y donde priman los consensos. Si bien estoy de acuerdo con esta síntesis de los valores y prácticas de la democracia indígena habría que estudiar empíricamente hasta que punto se cumplen y no son idealizaciones muchas veces construidas por los antropólogos y los sociólogos no indígenas. El autor reconoce que la mujer no tiene la misma participación que el hombre en las comunidades. Pero habría que ir un poco más allá y estudiar que capacidades discursivas otorgan legitimidad a quien habla. Estudios de caso señalan que son los hombres que utilizan un lenguaje burocrático o culto son quienes tienen más legitimidad. Las mujeres y los menos preparados en el uso de estos lenguajes muchas veces tienen dificultades de encontrar su voz y cuando hablan no son escuchados. Pese a que no es la intención de Verdesoto me parece que idealiza a la democracia indígena y acepta el discurso de intelectuales indígenas y mestizos bolivianos sin estudiar si de verdad estas prácticas se cumplen. Es así que la visión de qué es lo indígena y quien es indí-

gena todavía se basa en una idealización de lo rural y de lo campesino cuando existen indígenas urbanos que buscan nuevas identidades que poco tienen que ver con las viejas visiones que los asocian con el campo.

En su discusión sobre cómo se incluyeron los derechos colectivos en la constitución ecuatoriana del 98 Verdesoto señala que los indígenas no actuaron corporativamente como gremio y lograron que sus demandas de interculturalidad, plurinacionalidad, etc., sean aceptadas por los sectores no indígenas. También reconoce que estas conquistas se lograron gracias a que fueron precedidas por un ciclo de movilización exitoso. Recuérdese que durante la década del 90 el movimiento indígena ecuatoriano fue el más poderoso en la región. Me pregunto que pasará con las demandas de los movimientos sociales, no sólo el indígena sino de las mujeres, afrodescendientes, etc en una coyuntura de debilitamiento de éstos. Creo que el corporativismo que transformó a sus cuadros políticos en funcionarios del estado, el papel del PRODEPINE y de las ongs analizadas por Víctor Bretón (2005) que transmutó las demandas políticas en proyectitos de desarrollo desembocó en una crisis de los movimientos indígenas y del de mujeres. Ahora un gobierno de izquierda creó una secretaría de los movimientos sociales talvez con el afán de centralizar sus demandas, o tal vez para regularlos. En este contexto de crisis, corporativización y desmovilización no existirá la presión para que los assembleístas normen las demandas incluyentes y democratizadoras de los movimientos sociales. Pese a que no es la intención de quienes ejercen el poder me da la impresión que estamos ante el peligro de un neoindigenismo en el cual los blancos y los mestizos se conviertan de nuevo en los ventrílocuos de los indígenas.

Carlos de la Torre, PhD  
Coordinador  
Programa de Estudios Políticos  
FLACSO-Ecuador

## Bibliografía

Bretón Solo de Zaldivar, Victor

2005 *Capital social y etnodesarrollo en los andes*, CAAP, Quito.

Cohen, Jean y Arato, Andrew

1992 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

DaMatta, Roberto

1991 *Carnivals, Rogues, and Heroes. An Interpretation of the Brazilian Dilemma*. Notre Dame: University of Notre Dame.

Dhaliwal, Amapral K.

1996 "Can the Subaltern Vote? Radical Democracy, Discourses of Representation and Rights, and the Question of Race," en David Trend, ed., *Radical Democracy*. New York: Routledge.

Lefort, Claude

1986 "The Image of the Body and Totalitarianism," en Claude Lefort, *The Political Forms of Modern Society*. Cambridge: MIT Press.

Mouffe, Chantal

2005 "The 'End of Politics' and the Challenge of Right Wing Populism. En Francisco Panizza, ed. *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso, pp. 50-72.

Segura, Renata y Bejarano Ana María

2004 "¿Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusión, inclusión, and the Politics of Constitution-Making in the Andes." *Constellations* 11 (2): 217-236.

Thompson, John B.

1986 "Editor's Introduction," en Claude Lefort, *The Political Forms of Modern Society*. Cambridge: MIT Press.

## INTRODUCCIÓN

Con mayor o menor elocuencia, la “refundación” de los países andinos es una invocación política y electoral, que se emite cada vez con mayor frecuencia, junto con una apelación a la nación como su sustento. Una tarea de estas dimensiones es generalmente justificada con mensajes de oposición a la política y, en todo caso, a los partidos. La anti-política y el anti-partidismo se suman ideológicamente en el cuestionamiento al desarrollo y a las insatisfacciones que crea. El cuestionamiento puede estar o no acompañado de una apelación a la igualdad. Puede encarnarse en líderes portadores de un mensaje fuertemente personalista e incluso mesiánico, que dejan operar a formas carismáticas y simultáneamente clientelares.

Aquel discurso –y el activismo que le acompaña– se soporta en los déficit de la democracia y del Estado. Las instituciones en general y las que organizan el sistema político en especial, son cuestionadas por los productos insatisfactorios del desarrollo y las responsabilidades son endilgadas al Estado. Así, la democracia no termina de instalarse en este nuevo ciclo y peor aún, el Estado no termina de reconstituirse, cuando son acosados desde la sociedad, que no quiere / puede entenderse en su dimensión de sociedad política. La gran “damnificada” de este proceso es la concepción y la práctica misma de la política.

En América Andina asistimos a un insistente activismo, que conduce hacia una “permanente” re-conformación de lo público como consecuencia. Ahora, la noción de lo público parece asociarse preferentemente con la informalidad saliéndose de una ruta de conformación institucional y que podríamos afirmar como “clásica”.

Ahora, el “interés” común se forma en torno a tres grandes prácticas: la informalidad, la trasgresión y el individualismo<sup>1</sup>.

La desconfianza de la ciudadanía en las instituciones también alimenta a múltiples vías de informalidad económica y política. La in-

formalidad -que puede también ser entendida como procedimientos a/institucionales- disgrega la cohesión de la comunidad basada en las normas y masifica a la trasgresión. Los “vacíos estatales” generan diferentes usos de las instituciones por parte de la población. Esto es, el “consumo de las instituciones” es diferente de acuerdo a los grupos sociales en conformidad con sus percepciones, la capacidad de operarlas y la ubicación socio-económica.

En suma, en los Andes conviven un mundo formal, con una escala de aceptación de las instituciones y un mundo informal, con una escala de modalidades aceptadas de trasgresión de las instituciones.

En América Andina se han abierto cinco procesos constituyentes en los últimos quince años. Los dos iniciales se dirigieron hacia una forma de modernización institucional, ligada a un entendimiento entonces vigente de los roles del Estado en el desarrollo. En los procesos más recientes, se busca nuevas ecuaciones de acuerdo político antes que instituciones. O más bien, instituciones adecuadas y funcionales al acuerdo político que se logre en un ambiente de creciente informalidad.

En todo caso, en los países andinos se persiguen rediseños institucionales guiados por una idea general de reconformación de lo público. Lo público andino admite versiones que oscilan en un amplio rango acerca de ¿qué es lo “común”? De un lado, lo público “posible”, que está formado por derechos mínimos que sólo garantizan mínimos de la reproducción a los actores y signado por la ausencia estatal. De otro, lo público “expandido”, que está formado por una visión instrumental del Estado, como canalizador de excedentes y verificación de la nación y los derechos, fuente de un nuevo poder. En este rango se fundamenta la relación entre los ciudadanos (los ciudadanos pobres) y las instituciones; y, entre el desarrollo y las instituciones.

Además, la sociedad ha producido un “lado gris” en lo público, que está asociado con las situaciones de tránsito -de ida y vuelta, de dirección y desorientación- de la cultura política e institucional en su búsqueda de puentes desde lo corporativo hacia lo ciudadano. Así, las instituciones también son resultantes de esta conformación y limitaciones de lo público. En suma, se produce un círculo perverso, de mutuo condicionamiento, entre las instituciones y los actores.

El Ecuador es parte de esta tendencia. El proceso constituyente que ahora vive el país, trata de ser un rechazo a la política -como expresión del pasado de exclusión- y de reinstalación de una forma polí-

tica –como reflejo de las nuevas situaciones de la informalidad política e institucional-. Los actores sociales y políticos compiten por la dirección de este proceso desde muy variadas orientaciones y propósitos.

Este libro, que también recoge algunos escritos que fueron sistematizaciones conceptuales a procesos relacionados especialmente con Bolivia, tiene este horizonte. Son países vinculados por un proceso regional, específico en cada forma nacional, pero que pueden entenderse en una activa relación. En ese país como en el Ecuador, la mirada del texto es relacionar al proceso constituyente con las instituciones.

La probidad del diseño constitucional cooperará con los pactos que precisan la sociedad y el Estado. Diseñar instituciones –y el mismo proceso constituyente- no es el acto más “heroico” ni más vistoso de la política, ni el que anima al activismo en el proceso constituyente. Sin embargo, es el más necesario y el que justifica abrir un proceso tan riesgoso. Abrir un proceso de este estilo, en que está en juego la convivencia básica, solamente para crear un escenario de acumulación de fuerzas sería por demás irresponsable.

El diseño de las instituciones debe estar basado en diagnósticos institucionales, que reflejen la historia y las (dis)funcionalidades, respecto de los objetivos que debían cumplir. También debe asumir las tareas institucionales que le plantea la coyuntura actual.

Nuestra forma, la ecuatoriana, de “modernización conservadora”, especialmente de la política, parece descomponerse. Al menos sus apariencias. El colapso actual de los partidos políticos anuncia la radical recuperación del “personalismo” en la conducción de la política, abandonando por un tiempo –no se puede predecir la dimensión de la ola- las pretensiones de hacer política a partir de una vocación y un sentido más colectivo de la sociedad.

Ciertamente el sistema de partidos, basado en “grandes” colectividades no alcanzó a crear un sistema, pero vendió fuertemente la imagen de serlo. La imagen respondía a la necesidad de la sociedad de hacer política desde la organización. Ahora, desde la crisis de los partidos, sólo emergen los restos de maltrechos y envejecidos liderazgos. Y nuevos liderazgos que se apegan a las viejas formas de los caudillismos, despliegan capacidades carismáticas y renuevan clientelismos basados en la discrecionalidad del gasto público.

Las crisis –porque son muchas- han roto los acuerdos nacionales, que antes nos permitieron convivir, con enormes dificultades, con

orientaciones estratégicas en lenta construcción; con bloqueos, pero en búsqueda de algunos equilibrios.

En el ámbito internacional, el Ecuador ha tenido una fuerte dificultad para asumir a la globalización desde una forma nacional. La forma nacional irresuelta ha vuelto al cauce de la definición emotiva antes que positiva, que se funda en la oposición a la inserción externa, y el desprecio por la productividad y la competitividad. La falta de una visión estratégica de país se expresa en la incomprensión de la política pública, en un contexto de pérdida de las instituciones fundamentales, especialmente de la moneda.

En el ámbito territorial, la terminación del pacto territorial se expresa en la innecesariedad mutua entre las regiones especialmente de la Sierra y la Costa( aunque también en la creación de una nueva necesidad aún no identificada), la formación de nuevas cuencas de desarrollo, la disfuncionalidad de la representación territorial y la pervivencia de identidades irresueltas. La recomposición del pacto territorial en el país está atravesada por la comprensión de las distintas vías de desarrollo en las unidades territoriales, conformadas a partir de los diferentes estímulos del mercado, y expresadas institucionalmente.

En el ámbito ético, la ausencia generalizada de un sentido de responsabilidad (y de mecanismos eficientes de rendición de cuentas que lo permitan) llegó a inaceptables extremos. En compensación se ha incrementado la visibilidad de la corrupción pública y privada. La ciudadanía cuestionó la debilidad institucional y ética del sistema judicial y espera nuevas muestras de probidad.

En el ámbito económico, la institucionalidad económica se encuentra sumergida en una extrema debilidad, que ha colaborado con la indefinición de la transición de modelo de desarrollo. Al contrario, se cuestiona fuertemente la reconversión productiva y se alejan los parámetros de productividad y competitividad.

En el ámbito político, la desintegración sistémica afecta a las funcionalidades de la relación del Estado con el mercado y debilitó a los partidos como intermediarios de la política y el Estado. La destrucción del sistema electoral impide a la ciudadanía reconocerse en la delegación y estabilizar a las instituciones. La desconfianza permea la relación de la ciudadanía con lo público, siendo la concepción y práctica de la política la mayor damnificada. La ilegitimidad de la política es la consecuencia mayor de esta desintegración sistémica.

En el ámbito institucional, la ausencia de rutinas de funcionamiento social y político enmarcadas en normas emanadas del sistema, genera tendencias a la anomia y potencia una cultura patrimonial. La sociedad civil es la contrapartida a una estatalidad débil. Las relaciones de mercado no forman un círculo virtuoso con los valores y prácticas cívicas y democráticas. La desconfianza se trasmite entre los actores sociales, políticos y regionales, como producto de una amplia base de intolerancia, especialmente entre las élites.

En el ámbito social, asistimos a nuevas formas de desintegración social como de búsqueda (territorial) de la inclusión y la cohesión. El rediseño de los actores aparejado a la dolarización, migración internacional y condiciones laborales, reordenó el panorama del consumo y la sociabilidad, y ha generalizado certezas económicas de corto plazo tanto como incertidumbres sociales por la ausencia estatal (regulación y la provisión de servicios), así como “nuevas vulnerabilidades” (violencia, inseguridad personal y conflictividad étnica).

En conclusión, los ecuatorianos hemos debilitado nuestros lazos de pertenencia a la comunidad, los que deben ser redefinidos. Los grupos dirigentes, quienes no diferencian lo privado de lo público, tampoco han podido conducir a la democracia hacia el desarrollo de la ciudadanía y la producción. El país articulado por diversas formas de “rentismo”, difícilmente puede entenderse en sus crisis, pero precisa generar respuestas, entre otros niveles, al constitucional.

El objetivo de este libro es recuperar algunos conceptos del debate actual sobre procesos constituyentes y régimen político, que puedan ser útiles para el proceso abierto en el Ecuador. El texto compila textos inéditos y capítulos de libros publicados por el autor en diversos países. Las referencias a casos nacionales y de Ciencia Política aplicada no fueron incorporadas. La excepción son los anexos, que recogen una propuesta de reforma política elaborada para el Ecuador y apreciaciones de coyuntura política ecuatoriana.

El propósito de la compilación es proponer temas conceptuales sobre reforma institucional y evitar el planteamiento casuístico de reformas constitucionales en el proceso abierto en Ecuador. Asume una visión de la gobernabilidad y obviamente de la democracia. El debate institucional invocado no pretende explicar procesos históricos.

A su vez, el libro también elude la discusión acerca de la legalidad y la realidad socio-política sobre la cual se pretende establecer pro-

cedimientos. Como es conocido, el debate tiene dos términos. Por un lado, se ubican quienes sostienen que la norma debe únicamente reflejar las dinámicas de funcionamiento de la realidad y darles un encuadre institucional. Por otro lado, quienes suponen que la norma debe establecer parámetros que estimulen la transformación de la realidad pero sin que se constituya en enunciados vagos.

La postura adoptada por el texto es que la Constitución debe moverse entre las dos funciones. De un lado, conformar un orden institucional adecuado a la realidad en la que actúa; y, de otro lado, proyectar en el plano institucional articulaciones de economía, sociedad y Estado, tendientes hacia los objetivos políticos que dieron origen a la reforma y a su línea estratégica.

La teoría institucional, en el caso de las instituciones políticas, delimita hasta dónde se debe llegar en la esperanza de resultados de las instituciones en relación con los sistemas y procesos económicos y políticos. Por ello, es incorrecto demandar a las instituciones políticas una correlación directa y exacta con la estabilidad política o económica. La pretensión es que se arme una nueva coherencia / orden institucional, en que cada parte / actor asuma roles y responsabilidades precisas y se orienten funcionalmente al cumplimiento de objetivos y resultados. De lograrlo, el nuevo orden institucional deberá —en el marco de sus alcances— producir estímulos adecuados para el logro de la estabilidad política.

Igual razonamiento acompaña a la pretensión de eliminar las prácticas clientelistas y prebendarias a partir de la reforma institucional. El origen de estas relaciones no está exclusivamente en el sistema institucional. La reforma política / constitucional puede eliminar algunas de las fuentes v.g. funciones legislativas de representación regional en un Estado centralista o atribuciones legislativas de gestión en el Poder Ejecutivo dentro de un Régimen Presidencial. Pero, indudablemente, la esencia de la relación patrón / cliente está en otros factores más bien relacionados con la cultura política.

La construcción de un nuevo modelo de gobernabilidad no debe ser la transposición mecánica de otro contexto, sino que debe corresponder a las características de cada formación social. En nuestro caso, está estrechamente vinculada con la crisis del régimen democrático e identifica los aspectos deficitarios y conflictivos que han provocado su desgaste y declinación. Y, finalmente, debe recuperar aquellos

elementos positivos sobre los cuales se puede avanzar en la profundización de la democracia y de sus condiciones como la equidad.

Igual afirmación puede realizarse respecto de los conflictos sociales y políticos. El diseño constitucional es la propuesta de un orden institucional que de ninguna manera es contradictorio con la participación social o la participación política. Las instituciones deben procesar pacíficamente las expectativas y demandas de los actores, proveer mecanismos de participación y al mismo tiempo eliminar factores de conflicto. Los conflictos son cosustanciales con la vida social, por tanto no se trata de eliminarlos sino de procesarlos en los marcos de la institucionalidad democrática.

Uno de los problemas de la gobernabilidad deviene de la relación defectuosa entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. La confrontación de “poderes” generalmente es incentivada por un grado de disfuncionalidad. Esta imbricación disfuncional de poderes afecta a la propia entidad de las funciones, lo que desvirtúa a uno de los pilares de la conformación republicana del país. También afecta a la eficiencia de la gestión pública. La experiencia en la región muestra Parlamentos que se funcionalizan y subordinan al Ejecutivo desvirtuando sus atribuciones de deliberación y fiscalización.

En el Ecuador, esta articulación desequilibrada debilitó a ambas funciones, lo que redundó en una deficiente relación con la sociedad civil para producir la legitimidad y lograr la representación. No es el único factor de la crisis, pero sí es uno de los principales en la dimensión de la ingeniería institucional. Así, resulta evidente la necesidad de abordar de manera integral los factores de la crisis estatal incluyendo a la sociedad civil. Se ha trabajado en la relación Estado - sociedad civil como entramado institucional conformado por la representación parlamentaria, la participación partidaria y la participación social. Pero hace falta una nueva mirada a las demandas y percepciones de las instituciones por los actores.

Las relaciones entre funciones estatales son muchas y variadas. En ello consiste la novedad del rediseño del régimen político. El diseño debe corresponder al diagnóstico de los problemas en que se basa y a los objetivos que se persigue. No existe ninguna fórmula estándar, ni intrínsecamente buena o mala. La coordinación de poderes / funciones pasa por muchos canales, e incluso por abrir instancias extra-parlamentarias e inclusivas de la sociedad civil. Otorgar funciones diferen-

ciadas y específicas a los Poderes, también implica una relación de balances y contrapesos tanto como de coordinación funcional y eficiente.

La revisión conceptual que se haga para elaborar una nueva Constitución debe evitar confusiones acerca del presidencialismo. No hay que pretender el debilitamiento de un Poder del Estado a costa del fortalecimiento del otro. Hay que pretender el fortalecimiento relativo y paralelo de los dos Poderes que conforman el régimen político. Las fórmulas a las que más usualmente se acude, son formas híbridas de régimen político.

La formulación de un modelo híbrido de régimen político —entre presidencialismo y parlamentarismo como el que se propone al finalizar el libro para el caso ecuatoriano— busca clarificar los roles y funciones de cada poder / función del Estado. Apela como ejes a la participación (mejorar el sistema de representación, mecanismos de participación ciudadana en instancias establecidas) y a la eficiencia (atribuciones y competencias claras, mecanismos de control y transparencia) para evitar la reproducción del clientelismo y el prebendismo.

Es probable que la instalación de un régimen híbrido derive, a la larga en el proceso histórico, en un modelo más puro, por ejemplo, de parlamentarismo. Sin embargo, es preciso insistir en que ahora la condición para una sólida norma constitucional es constituirse en respuesta orgánica a las necesidades que plantea la realidad actual.

Es mi mayor esperanza que de este “hábito” de refundar lo público, subsista un sano sedimento republicano, fundamentación estratégica para construir un país cohesionado, diverso e igualitario.

Luis Verdesoto  
9 de septiembre de 2007  
Quito

## Nota

- 1 Transcribe el sentido de la intervención sobre “Perfiles Nacionales de Gobernabilidad” realizada en Barcelona, diciembre-2004, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

## PRIMERA PARTE

**LAS INSTITUCIONES<sup>1</sup>**

“La indiferencia ante el sufrimiento humano desacredita a los regímenes libres.”

“La recuperación de la confianza en las virtudes de la política como una excelente y civilizadora actividad humana”.

“La política es, por tanto, una actividad... Y es una actividad compleja; no se reduce a la aspiración de un ideal.”

(Crick, 2001:29)

**Marco teórico conceptual**

El rediseño institucional incorpora como límite y posibilidad histórica, a los patrones del funcionamiento institucional del complejo estatal y del sistema representativo. Es preciso señalar, como perspectiva estratégica, la búsqueda de sistemas de compromisos de base pluralista, los que no están atados a ninguna fórmula electoral. América Latina no encaja en ninguna de las fórmulas “puras” de clasificación del régimen político y de la representación; más aún, cuando se re-diseña el régimen político en medio de la transición en la organización político-territorial del Estado<sup>2</sup>.

La política comparada no considera a las instituciones del régimen político como una variable independiente *per se*, sino que trata su carácter, dependiente o independiente, en relación con el contexto histórico y explicativo. A su vez, busca diseños institucionales inscritos en la temporalidad política nacional y, consiguientemente, relacionados con los objetivos políticos que la sociedad pueda programar. A un largo plazo se encuentra la consolidación democrática, siendo ésta un objetivo convergente, cuyas causas no pueden reducirse al diseño institucional, como se menciona en otra parte.

Un tema de extraordinaria importancia es ubicar la noción de normatividad / institucionalidad. Su ámbito no se reduce a una discusión jurídica y peor aún, al funcionamiento de las instituciones. Tampoco asumimos, sin beneficio de inventario, que la legislación —especialmente la constitucional— y las instituciones están “bien”, siendo que su aplicación<sup>3</sup> está “mal”<sup>4</sup>.

La primera posición reduce su alcance al diseño jurídico e institucional racional y coherente, en tanto que elimina, como variable de análisis, a la sociedad concreta sobre la que actúa. Mientras que la segunda posición evita la evaluación institucional —en que la racionalidad, coherencia y funcionalidad no son variables importantes— reduciendo la explicación (y la reforma) a los contextos sociológico y económico<sup>5</sup>.

Asumimos que el proceso constituyente es una negociación dentro de un marco. Por un lado, la participación del público no especializado es muy importante para medir percepciones y consumo (uso) de las instituciones, antes que para establecer su funcionalidad y coherencia. Por otro lado, el margen para el diseño de las instituciones está relacionado con la agenda de corto, mediano y largo plazo de las sociedades. Los asuntos de la agenda se resuelven dentro de un margen de cambio institucional, siendo éste el límite para la negociación de los actores.

La negociación, además de aquella limitación histórica, tiene como referencia ineludible a la coherencia técnica de las instituciones, dato para la negociación. Asimismo, todo proceso de reforma constitucional no puede ignorar el pasado, ni los acuerdos que otorgaron derechos a su población en general o a grupos específicos, y aquellos que comprometen la fe del Estado ante el resto de los Estados y de otros actores internacionales.

Para plantear los objetivos políticos programables de la reforma institucional debe primero establecerse, que las instituciones no provocan resultados lineales, ni son la causa eficiente de cambio de los procesos sociales y estructurales. A las instituciones debe plantearseles objetivos de reforma de naturaleza institucional. Además debe comprenderse que su contribución al cambio social es “circular”<sup>6</sup>, en un contexto multifactorial (económico, social, político, nacional, internacional, estructural, voluntario, accidental, necesario, etc) y, por ello, contingente. De este modo, es obvio que el cambio legislativo que por sí mismo es totalmente insuficiente, no deja de reconocer a la “entidad” e importancia del cambio institucional.

Equivocadamente, se tiende a reducir el rediseño del régimen político al cambio de fórmula electoral. La relación entre los sistemas electoral y político es compleja.

Por un lado, ha sido extensamente probado que el sistema electoral no es una variable independiente que determine al sistema de partidos, aunque es evidente que puede estimular tendencias bajo condiciones específicas, generalmente impredecibles. A su vez, el sistema de partidos es un contexto que influye en la capacidad funcional de un régimen político (sistema de gobierno).

Por otro lado, la institucionalidad no determina los cauces del desarrollo político, ni las formas que asuma como la estabilidad o inestabilidad, por lo que no existe supremacía conceptual ni histórica de los regímenes Parlamentario o Presidencial, ni de los sistemas electorales proporcional o mayoritario.

Dentro de los sistemas electorales, por consiguiente, el sistema de partidos se relaciona asimétricamente y sin dependencia lineal con el sistema electoral y con el régimen político. Es equivocado tender—como se lo ha hecho en momentos de la historia regional— a un sistema de partidos (bipartidismo, por ejemplo, en relación con el sistema norteamericano), evitando toda forma de pluralismo y persiguiendo solamente la conformación de mayorías simples. La sociedad heterogénea demanda opciones políticas plurales. Lo que obliga a diseños institucionales flexibles, que estimulen y fortalezcan la capacidad adaptativa de las sociedades.

Los sistemas de partidos en la región son múltiples, así como son diversas las causas que les dieron origen. Es una variable que, en general, se puede manipular limitadamente y opera, la mayor parte de las veces, como un dato de construcción histórica. Las fórmulas uniformes se estrellan contra una realidad multicausal y multifacética. Por ejemplo, los sistemas electorales que pretenderían como efecto un sistema bipartidista, parten de la receta de distribución uniforme de votantes por circunscripción, buscando mayorías relativas, desechando las fórmulas proporcionales.

Al contrario, si partimos de que las características del sistema de partidos tienen poca relación con las fórmulas instrumentales que se propongan, debemos asumir, sin embargo, que los perfiles del sistema de partidos y de los partidos influyen en el orden institucional (elección de una determinada institucionalidad, comportamientos, efectos)

y, en todo caso, son y no pueden dejar de serlo, el vínculo entre la sociedad y las instituciones.

El sistema electoral no es la variable independiente que determina al sistema de partidos y el sistema de partidos es una de las condicionantes del sistema institucional. Por ello, tampoco asumimos *a priori* ningún modelo institucional como aplicable indistintamente, tal como lo hemos mencionado antes<sup>7</sup>.

Para formularlo en términos conceptuales, mientras las escuelas que se inscriben en el institucionalismo tradicional buscan "...instituciones como un sistema formal de reglas que organizan y regulan el poder que deben ser examinadas a la luz de criterios normativos y de consistencia lógica para garantizar su correcta construcción y aplicación"<sup>8</sup>, siendo que el orden institucional es el factor fundamental. A su vez, las escuelas que se orientan hacia el "neoinstitucionalismo" amplían el universo de investigación y de variables que conduzcan hacia la explicación y diseño de las instituciones orientadas hacia los objetivos que históricamente las sociedades se plantean. Comparten, sin embargo, la necesidad de rigurosidad conceptual en referencia a las instituciones, para lo que asumen una historia de pensamiento político.

Conviene finalizar este apartado citando a Juan Linz:

Los ingenieros políticos, como los ingenieros que construyen puentes, deberían planear pensando en las condiciones menos favorables, aunque con la esperanza de que nunca llegarán a materializarse....

La innovación no es necesariamente buena, pero asirse a las instituciones del pasado cuando han fallado frecuentemente y no elegir el innovar es perder una oportunidad histórica<sup>9</sup>.

## El contexto de las instituciones, un acercamiento

Cada país conforma una "ecuación" para su orden institucional, que puede pretenderse más o menos adecuado al contexto socio-económico y frente a las tendencias y expectativas de desarrollo. Muchos países exhiben órdenes institucionales –fundamentalmente constituciones políticas del estado- que se han mantenido inalteradas (al menos formalmente y al margen de reales "enmiendas") a lo largo de crisis y mutaciones profundas de los modelos de desarrollo<sup>10</sup>.

La anterior constatación ha inducido a algunos analistas y consejeros del desarrollo a devaluar el papel de las instituciones (y no sólo de las económicas) en la consecución de las metas del desarrollo, aduciendo que pueden lograrse con cualquier marco constitucional<sup>11</sup>. Sin caracterizar a una Constitución es evidente que buenas (bien diseñadas) instituciones acercan a los países hacia el desarrollo y malas (mal relacionadas con sus realidades) instituciones los alejan. De este modo, en general para cumplir el propósito de rediseño constitucional técnicamente bien formulado, es importante definir las metas nacionales de desarrollo, el contexto político-cultural, el funcionamiento institucional pasado y los objetivos políticos programables.

Este orden constitucional está formado por instituciones cuyas características funcionales pueden ser más o menos eficientes frente a los objetivos políticos que la sociedad y el gobierno se plantean. Las instituciones pueden ser aceptadas (asumidas y “consumidas”) por la ciudadanía y por los poderes fácticos como soportes democráticos o, al contrario, pueden ser las fuentes, entre otras, de la debilidad democrática<sup>12</sup>.

La adecuación entre la aceptación a las instituciones (y su orden) y su funcionamiento cotidiano, deberá devenir en la interiorización orgánica de la normatividad en la rutina de la ciudadanía<sup>13</sup>. La normatividad no requiere de una aceptación diaria, ni de una relegitimación “participativa”<sup>14</sup>. La norma adquiere y requiere de un grado de aceptación. Pero, al margen, debe ser autosustentable y no requerir de comparencias participativas de la población para que tenga vigencia. Esta es una condición de funcionamiento del sistema institucional. El acatamiento a la normatividad es condición de la ciudadanía, la que no puede ejercitarse como cuestionamiento sistemático y voluntario al orden que la sustenta. El cuestionamiento e inobservancia de la norma no son ejercicios de soberanía sino acciones para socavar su vigencia<sup>15</sup>.

Existen dos tipos de contexto que “hacen” a las instituciones, o más específicamente, a la eficiencia del accionar de las instituciones, una vez superado (o aceptado para efectos analíticos) el tema de la calidad e idoneidad de su diseño.

El primero es el grado de desarrollo alcanzado por un país, el que supone una masa de excedente con líneas estratégicas de conformación del mercado (y de la participación de los actores en los procesos que desata) y que es susceptible de distribuir. Esto es, que señala márgenes en

los que el Estado ejerce capacidades directivas, de modo directo o indirecto, y facilita aceptaciones / acatamientos ciudadanos a las políticas públicas. Cabe recordar, que el tipo de cultura institucional de un país no es dependiente del grado de desarrollo económico alcanzado.

El segundo es el tipo de política y la concepción que se estructura en cada uno de los países. Estos no observan una misma línea de conformación de su ámbito político y, consiguientemente, no comparten la misma forma y concepción de la política. Esta heterogeneidad se expresa en la conformación de las democracias, sea como “adelantos” o “retrasos” en la democratización, sea como asociaciones más débiles o más fuertes entre sus principales características (o “requisitos”).

El grado de desarrollo y el tipo de política conforman el ámbito público de una sociedad. La conformación de “lo público” es decisiva pues constituye la ruta por cual transita el desarrollo institucional de un país (o de un grupo de países) y establece los alcances viables de las propuestas de continuidad y cambio institucionales.

### **Una caracterización, sin pretensiones, de las instituciones en los Andes**

A continuación exploramos algunas de las características de la democracia y realizamos una primera aproximación hacia la región.

Se trata de procesos históricos en los que se verifica gradualmente la conformación de la democracia. Esto es, las oscilaciones entre autoritarismo y democracia han llevado a los países de América Latina, por ejemplo, y de América Andina, en especial, a un desarrollo discontinuo de su sistema institucional (aunque lo afirmemos sin la contundencia deseable)<sup>16</sup>. Dicho de otro modo, existen, por un lado, una agenda pendiente de desarrollo, que generalmente se expresa en vulnerabilidades de la conformación nacional y en malformaciones estatales (O'Donnell/Iazetta/Vargas, 2003); y, por otro lado, en secuencias interrumpidas (e incluso tortuosas) de conformación institucional (Dahl, 1999).

La verificación del Estado en la nación (o en las nacionalidades articuladas) está mediada –desde un horizonte institucional– por la responsabilidad, la que deviene en democracia. La democracia es responsabilidad estatal, la principal perspectiva relacional del Estado con la sociedad. El Estado refiere al complejo institucional, el gobierno a los decisores, y el régimen a los procedimientos ligados a las decisiones. Es-

to delimita los campos. La complejidad de las instituciones hacen al Estado y la agregación o las instituciones individuales son el régimen. (O'Donnell/Iazzetta/Vargas, 2003) Esta perspectiva deja en claro que, en todo caso, no todas las instituciones son Estado (por lo que las Constituciones no se limitan a relacionar el Estado con la sociedad, sino también a normar la relación entre ciudadanos). En este sentido, las instituciones estatales pueden co-determinar a las relaciones sociales. La sociedad está formada por "ingredientes estatales" que se combinan con voluntades sociales. En esta ecuación, las partes – instituciones estatales y relaciones sociales - no reducen su existencia y su explicación al otro.

La participación de la sociedad en la construcción de la democracia se produce a través de un conjunto de relaciones con el Estado y la institucionalidad / régimen mediante "formas prácticas" de relación entre agendas de intereses. De este modo, la sociedad es una "complejidad". De un lado, es "vocación" de relación con las instituciones; y, de otro, es una "dificultad" para las instituciones (que refiere a las demandas que se acumulan y expresan en ellas)<sup>17</sup>.

Dahl sostiene que "cuando un país avanza de un gobierno no democrático a otro democrático, los tempranos "arreglos" democráticos se convierten gradualmente en "prácticas", que a su debido tiempo desembocan en "instituciones" asentadas." (Dahl, 1999: 98)

Dicho de otro modo, para que las instituciones tengan vigencia precisan de un tiempo más o menos largo de asentamiento en el sistema político, que comporta, a su vez, reformas progresivas en las percepciones, actitudes y comportamientos de la ciudadanía, tanto para adecuarse a la normatividad, cuanto para aceptar –disciplinada y orgánicamente- el orden propuesto y los objetivos / finalidades hacia los que conducen.

Las propuestas de órdenes institucionales, consiguientemente, no son diseños de escritorio en el sentido del origen y limitaciones de sus alcances, sino que son diseños coherentes (en este sentido la rigurosidad conceptual sí surge del escritorio) en medio de una base de conformación del "sentido público" y, específicamente, de los alcances institucionales permisibles en cada sociedad (o incluso conjunto de sociedades)<sup>18</sup>.

Sin pretensiones de una objetividad basada en estudios cuantitativos<sup>19</sup>, (Beetham/ Bracking/Kearton/Weir, 2001), pero bajo la convicción de que es preciso realizar apreciaciones de orden cualitativo

que permitan configurar las variables del contexto democrático de un proceso de reforma institucional, los grandes grupos de cuestiones sujetas a examen se refieren a control popular sobre la toma de decisiones públicas e igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de dicho control y su grado de inserción en las instituciones. (Op.cit. Beetham/Bracking/Kearton/Weir, 2001)

En consecuencia, asumimos, como valores a examinar, a los siguientes, no sin antes especificar que, de algún modo, las apreciaciones que realizamos tienen como referencia a América Andina:

**Participación.** En relación con la participación, la cuestión central de los sistemas decisionales es el tránsito de la amplitud hacia su profundidad. Esto es, la ubicación y distancia relativa del sistema político desde que reconoce, como punto de partida, a la necesidad de inclusión de los agentes de la participación hasta el debate y profundización de la calidad de la inclusión, sus formas y sus contenidos.

Cada sociedad parte de la necesidad de incluir a los agentes básicos o relevantes (inicialmente hombres y poseedores de bienes) y a todos los agentes de la sociedad (incluye a las mujeres y a todos los habitantes como sujetos de derechos) en tanto portadores de voluntad dirigida hacia su concreción en una política pública.

Las sociedades saturadas de déficit estacionan a la participación en la ampliación máxima posible de los derechos socio-económicos<sup>20</sup>, subordinando a un lugar secundario al perfeccionamiento de los derechos políticos, así como a las nuevas generaciones de derechos. A su vez, el tema de derechos es privilegiado frente a los temas de organización del régimen político, dificultando el “intercambio” entre objetivos de la gobernabilidad y objetivos de los derechos, el mismo que debe caracterizar al diseño de las Constituciones y sus negociaciones de sustento. (Verdesoto comp, 1998). Cuando no se produce un intercambio efectivo, al menos en este eje de las Constituciones, se derrumba el árbol de soportes institucionales de acatamiento a la normatividad<sup>21</sup>.

Las dimensiones con que la sociedad civil suele “ver” al Estado y la política son instituciones que encarnan una materialidad política: elecciones, funciones estatales (Legislativa, Judicial, Electoral, Control Constitucional) y gobierno<sup>22</sup>. Esta percepción de la sociedad política esconde muchos “mitos” y “equivocos”, los que generalmente llevan a posturas políticas. Esto definió la forma como la ciudadanía se acercó a la política en los años terminales del autoritarismo en la región. Pero,

a su vez, el Estado en América Latina también es responsable de una lectura simplista de la sociedad civil, que generalmente culminó en la recomendación del fortalecimiento unilateral del Estado y de los instrumentos de manipulación del mercado.

Los derechos civiles y los derechos sociales generan una óptica de los actores acerca de la democracia. (Op.cit. O'Donnell/Iazzetta/Vargas, 2003). Este discurso se emite desde las insuficiencias de la ciudadanía social, la acumulación de demandas al Estado y desde una muy débil conformación del sentido cívico y republicano de los ciudadanos. Cuestionan que no es posible cualificar los derechos políticos (avanzar en la calidad de la democracia), sin apelar al cumplimiento / reconstitución de los derechos civiles<sup>23</sup>. Los “reclamos - necesidades que se transforman en derechos” son la agenda “especializada” de la sociedad en democracia. A su vez, esta no es la agenda de los actores políticos, pero pudo ser una agenda compartida. Los partidos se han “especializado” sólo en el gobierno, entendido éste solo y reducidamente como administración de recursos políticos. Este comentario no exime que el diseño del régimen político debe partir del supuesto de una base aceptada y practicada de derechos civiles. Y, en todo caso, de la revisión de las disfuncionalidades y mal funcionamientos.

Las disponibilidades estatales para garantizar el ejercicio de derechos suelen entrar en cuestión, cuando se las evalúa desde las capacidades del Estado para repartir excedentes, antes que desde las posibilidades reales de orientar comportamientos. Esto, que no es otra cosa que el ejercicio de la hegemonía en un sistema de relaciones, suele malentenderse como un ejercicio de fuerza que resuelve el poder. La garantía estatal de los derechos (que no es exclusivamente estatal en su sentido lato y exacto) se concreta, entre otras formas, en una institucionalidad en las que se asientan las disponibilidades económicas y políticas de una sociedad.

De este modo, el sistema institucional no es una adopción de buenas instituciones al margen de la historia concreta de las formaciones sociales, sino que refiere, fundamentalmente, a los mínimos históricamente acumulados de reproducción social y los límites de la época. A los mínimos corresponden máximos viables que existen en la disponibilidad de los países. Cuando estas fronteras no se ubican con precisión, se puede incurrir en diseños institucionales artificiosos.

El sistema institucional articula las capacidades de los actores para influir en los sistemas decisionales de la sociedad y de la política. La participación social y la participación política pueden convivir articuladamente produciendo resultados específicos, bajo la cobertura de la nación, referencia necesaria del Estado<sup>24</sup>. El diseño institucional deberá tener la precisión suficiente para abarcar la co-existencia de los sistemas de participación social y participación política, en el marco de las relaciones funcionales del Estado y territoriales del gobierno.

El sistema de participación social no comprende exclusivamente a las formas de control social, sino que abarca a las capacidades de la sociedad para, sin intermediación y en base a sus identidades primarias, asumir la gestión de lo público. Lo “público no-estatal” (Cunill /Bresser, 1998) implica una gestión de la ciudadanía de fracciones de lo público (control pero también oferta de servicios) como expresión alta del desarrollo ciudadano y de la cultura participativa.

Ahora bien, no basta con que la participación social sea parte del funcionamiento social sino que tiene sentido en tanto es “reconocida” por el Estado como ingrediente nacional<sup>25</sup>, esto es, mediante su institucionalización. El diseño constitucional debe asumir, por un lado, los estados / avances de la socialización participativa; y, por otro lado, debe producir un sistema nacional en armonía con el sistema nacional de la política. Esta la importancia de la participación social en el diseño del régimen político, en el marco de niveles de gobierno, que buscan sus competencias específicas.

**Delegación de autoridad.** La conformación de la delegación comporta un ejercicio histórico que pasa por el reconocimiento de las dimensiones que adquiere la sociedad (Dahl, 2002a). Mientras más pequeña es una sociedad, la participación directa es posible y es un mecanismo viable. El mecanismo se dificulta / pierde en las grandes dimensiones y emerge, por necesidad, la delegación.

En las sociedades de bajo grado de homogeneidad, o sea conformadas por “bolsones” territoriales, étnicos y / o sociales, la delegación confronta dos vertientes que deben ser resultas en el diseño institucional.

De un lado, la delegación no se basa en un solo plano articulado, que reduce las heterogeneidades, por ejemplo a través del voto. Siendo el voto el articulador básico de la igualdad ante la política, el proceso de construcción de la delegación es diverso en un escenario de heterogeneidades, lo que implica una articulación de significaciones distintas

dentro del mismo escenario institucional. Esto implica una construcción multicultural / multiétnica especialmente difícil cuando debe adquirir una concreción institucional (Sartori, 2001).

De otro lado, los “bolsones” de heterogeneidad son poseedores de prácticas participativas y representativas<sup>26</sup>, en que la delegación tiende a ser vista como pérdida de capacidades de la autoridad y de los mandantes ante la autoridad. En especial, en las sociedades andinas, este es un problema crucial, pues conforma autoridades débiles y fragiliza a los sistemas de delegación.

Sin intentar siquiera plantear la “superioridad” o “inevitabilidad” de un sistema de delegación versus un sistema de participación directa, es preciso tender puentes de “diálogo” entre sistemas, que permitan articulaciones en el marco de la democracia<sup>27</sup>.

La democracia directa<sup>28</sup> no debe ser concebida como una forma de sustitución de la delegación en la democracia sino como su mejor complemento. Los mecanismos de la democracia directa incrementan la participación aunque no necesariamente mejoran la eficiencia del sistema político.

Estos mecanismos son ejercidos mediante sufragio directo y universal. La apelación al mandante primario, deja en “stand by”, por un período y en la materia consultada, a los delegados / representantes. Suponen la “incapacidad” (por ilegitimidad o por conflicto, por ejemplo) del sistema de adoptar una decisión satisfactoria y aceptada por la comunidad en una materia determinada. Dejan en “suspense” algunas decisiones de las autoridades mientras el pueblo se pronuncia.

La mejor oportunidad para la utilización de los mecanismos de la democracia directa es cuando responden a objetivos políticos o programados por los sistemas políticos. Cabe señalar, que en ningún caso sustituyen a la movilización popular.

La iniciativa legislativa popular ha tenido problemas de procedimiento, en especial, porque los delegados políticos pretenden “deglutir” a la iniciativa –por sus efectos políticos– y tratan de “reconstituir” a la representación. En esta pretensión termina el efecto “pedagógico” institucional para la sociedad.

Los mecanismos de democracia directa no son creadores de nuevas legitimidades sino que son “registros” de la legitimidad. La consulta popular no es una encuesta. (Zovatto, 2004. Payne Et al., 2003).

Los antecedentes más clásicamente estudiados de la democracia directa se remontan a la democracia griega y a la comuna suiza. En particular, en esta última, la asamblea municipal, en que los integrantes del Cantón adoptaban decisiones de viva voz y mediante el concurso de los decisores calificados, estaba asociada con la dimensión de la asamblea y obviamente con prácticas asentadas en una cultura de relacionamiento intracomunal.

En América Latina, los mecanismos de la democracia directa están básicamente asociados, aunque no exclusivamente, a la última ola democratizadora<sup>29</sup>. Los mecanismos de consulta popular, o más específicamente las demandas por los mecanismos de consulta popular, están asociados con los fenómenos de quiebre de las democracias, la excesiva formalidad democrática, la falta de mecanismos de “responsabilización” pública, la distorsión de los mandatos populares, la débil legitimidad de las autoridades o sus ciclos de desgaste y la resistencia a aceptar algunas instituciones de la democracia.

También, se ha utilizado a los mecanismos de consulta popular como instrumento de gobernabilidad. Por ejemplo, como forma para presionar a la resolución de los enfrentamientos entre funciones del Estado o como mecanismo más o menos encubierto para lograr la (re)legitimación de autoridades o posiciones. Sin embargo, en este último escenario, la aceptación conseguida suele ser efímera y de rápida reversión. El pueblo finalmente termina expresando su frustración ante el desempeño del gobierno.

**Representación.** Entre otros, por los factores antes descritos, la construcción de la delegación sufre bloqueos continuos. La conformación y fluidez de los sistemas de canalización y mediación política (Sartori, 1987) se ve interrumpida, además, por una serie de factores políticos, que en la actualidad esbozan una seria crisis en América Andina. Resumidamente, refieren a que en los países andinos se asiste a un colapso de los sistemas de partidos. Sus manifestaciones más visibles son el inacabado logro del sistema de partidos aspirado (reducción del número de partidos, estabilidad en la votación, representatividad de los escaños y autoridades sólidas y legítimas) y el retiro de la confianza ciudadana al mecanismo de la delegación. En general, la primera expresión de la crisis ha sido el reemplazo de los partidos tradicionales formales por liderazgos “neopopulistas”.

Desde la perspectiva del rediseño de un sistema institucional, es importante crear las bases de una gobernabilidad, adoptando como una base al contexto descrito. El propósito central que debe perseguirse es crear líneas de confianza entre partidos y sociedad para estimular una actitud cooperativa. Los temas generales de la conformación de esas líneas de confianza son el ya referido rediseño y creación de las instituciones de los sistemas de participación social y participación política. Se trata de que la sociedad y los partidos políticos adopten nuevos órdenes jurídicos y asuman procesos de reforma simultánea y paralela, en especial, en el campo de la rendición de cuentas.

Bajo esta caracterización de los partidos, son evidentes las debilidades que presentan para constituirse en vías de selección de líderes y programas tanto como de intermediación de las políticas públicas. Sin embargo, el diagnóstico no elimina la demanda de funciones precisas en el sistema político. No existe otra vía de conformación de un orden para la delegación política, que no implique necesariamente la conformación de la ejecución de la política a través de una forma organizada. La institucionalización de los partidos es una prioridad del funcionamiento de cualquier régimen político que se diseñe<sup>30</sup>.

La institucionalización, sin embargo, debe operar dentro de universos culturales distintos, que tienen expresiones regionales y de élites regionales. El proceso se complejiza más aun cuando deben adecuarse a una nueva forma de organización territorial del Estado, en que se deba lograr una nueva forma de inserción de las regiones en el desarrollo, un eficiente sistema de representación política regional; y, en general, la reconstitución de la formación social regional<sup>31</sup>.

## Contexto mundial<sup>32</sup>

La internacionalización de la economía, de la sociedad civil y del Estado ha establecido nuevos parámetros en la política, en no pocos casos de difícil adaptación para los actores de las decisiones<sup>33</sup>. Las nuevas complejidades de la economía y los roles del Estado frente a ellas, han desubicado a los actores políticos en la reconformación de lo público. Las estrategias de desarrollo unilineales, como la sustitución de importaciones, han debido dar paso a nuevas búsquedas de crecimiento autosostenido, con los consiguientes cambios en tramas sociales de sustento y en las bases sociales de la democracia<sup>34</sup>.

Así,

Las instituciones democráticas se pueden consolidar sólo si ofrecen a los grupos políticamente relevantes los canales e incentivos apropiados para procesar sus demandas dentro del marco de las instituciones representativas. Ahora bien, las reformas necesarias para restaurar la capacidad de crecimiento engendran inevitablemente transición en las condiciones materiales de muchos grupos. Es por ello que la consolidación de las instituciones democráticas se puede herrumbrar fácilmente bajo semejantes condiciones. Esta es la fuente del dilema que enfrentan muchas democracias nuevas: ¿cómo crear incentivos para que las fuerzas políticas procesen sus intereses dentro de las instituciones democráticas al mismo tiempo que se emprenden reformas económicas que provocan una reducción transitoria del bienestar material? El problema es entonces encontrar alguna estrategia de reforma que simultáneamente logre superar el crecimiento y fortalecer la democracia. (Przeworski, 1998:33)

Desde el plano institucional, es indispensable que en cada caso y en el conjunto se pueda responder a las preguntas sobre ¿Qué instituciones hacen posible la convivencia entre democracia y cambio económico? ¿Qué instituciones pueden funcionar en la coyuntura de cambio, que incluso puede producirse a través de crisis? ¿Qué instituciones ofrecen razonables niveles de gobernabilidad, seguridad, participación y representatividad, en un marco de preservación de los derechos civiles y de cualificación de los derechos económicos, sociales y políticos, individuales y colectivos? ¿Qué instituciones pueden permitir una forma razonable de procesamiento de la conflictividad inherente a la misma democracia?

Evidentemente, esta nueva institucionalidad provista de una misión tan importante de democracia y democratización, es una nueva modalidad funcional del Estado, compuesto por instituciones viables, eficientes y aceptadas, que además deben ser producto de procesos nacionales e internacionales. El énfasis es estatal, pues pese a los cambios, todo sistema de derechos ciudadanos y todo sistema de gobernabilidad tiene referencia en el Estado como garante de su ejercicio y vigencia.

Buena parte de los Estados nacionales en el mundo tienen basamentos multinacionales, multiétnicos y, en todo caso, multiculturales. La pertenencia a la comunidad —los elementos comunes como destino,

lengua, cultura, idioma- supone el reconocimiento de la ciudadanía de este sentido público compartido. Las fisuras en este reconocimiento plantean que “el principio de las instituciones” está en cuestión. Esto supone que existe una cuestión previa, cuál es el estado de orden político, que va más allá el cuestionamiento de “la estructura de las instituciones que se deberán compartir”<sup>35</sup>.

Esta propuesta tiene como fundamento que la identidad étnica es un atributo central de la sustentabilidad democrática. Y el dato irrefutable consistiría en que mientras es posible conseguir movilidad social, la movilidad étnica sería imposible.

Pero antes que un dato irrefutable, los atributos / dificultades de una sociedad multinacional son elementos que configuran al diseño democrático en curso, siendo que la tradición y la continuidad histórica tienden a descansar en nuevas formas de modernidad política. La falta de una oferta institucional eficiente y viable, o el fracaso institucional lleva a los movimientos políticos (o a los Estados) a agitar la cuestión étnica, antes que esta agitación conduzca al fracaso del sistema institucional<sup>36</sup>.

Sin caer en formas maniqueas para acercarse al curso de la sociedad contemporánea, es preciso entender que una sociedad política tiene que ofrecer modalidades de organización institucional interculturales como condición de modernidad. El cumplimiento de esta condición evita que, ante situaciones de colapso institucional o de cambio a través de crisis nacionales, se movilicen formas de autonomismo basadas en la multiétnicidad. La autonomía como condición de enriquecimiento de la democracia, es distinta del multinacionalismo, que hace de la agitación étnica una barrera de la democratización.

Muchos de los países de la región han sido seducidos por las propuestas consociativas:

Lijphart (1977) y muchos otros autores esbozaron el diseño institucional de la “democracia consociativa”, un régimen que tiene grandes diferencias con la democracia mayoritaria. La clave institucional de la democracia consociativa es el reconocimiento de diversos “segmentos”, donde los líderes de cada segmento forman una gran coalición (algo semejante a la “guardia nocturna” de Platón) y tienen el derecho de vetar cualquier iniciativa legislativa. Cada segmento cuenta asimismo con el derecho a una participación proporcional en los cargos públicos y las bancas parlamentarias. Finalmente, a cada segmento se le garan-

tiza un alto grado de autonomía para regir sus asuntos internos, especialmente los referidos a la educación, la religión y la cultura. (Op.cit. Przeworski 1998:47)

En América Latina los sistemas políticos más próximos a una dinámica consociativa han sido aquellos en los que existe una alta correlatividad entre sistema social y sistema político (y consiguientemente un gran ejercicio de liderazgo sobre cada segmento social), no existen clivajes étnico / culturales significativos y el veto es una práctica tinososa, dado su pasado histórico. Por ello, queda en cuestión la viabilidad de extender esta forma hacia el conjunto de la región.

Las elecciones expresan y conforman voluntades políticas. Es una práctica constatable que: "cuando las elecciones y los procesos constitucionales unificados preceden a los regionales, las perspectivas de vida de la democracia mejoran considerablemente" (Op.cit. Przeworski, 1998:49) tanto como desmejoran notablemente las condiciones de cambio y de consolidación institucional cuando las regiones se sienten sub-representadas y existen elementos objetivos para mostrarlo sin que haya un principio de resolución en el sistema político.

La fragilidad de la democracia (como de la "sana" resolución de los cuestionamientos autonomistas) está en vinculación con la existencia o no de partidos políticos nacionales. Las alianzas transculturales (y las propuestas de institucionalidad intercultural) están en la base de la conversión democrática y de contribución positiva de los movimientos regionales y étnicos. A su vez, solamente los partidos políticos con extracción nacional podrán ser parte de la construcción institucional que de respuesta a las formas autonómicas.

La teoría de los juegos nos enseña que el deseo, compartido por actores en competencia, de alcanzar un equilibrio superior es insuficiente para explicar cómo se logra ese equilibrio. La coordinación en materia de diseño institucional es un problema estratégico que los especialistas en pactos se han olvidado de tratar. Sin embargo, para arribar a pactos políticos (implícitos o explícitos) que incrementen las perspectivas de vida de la democracia de cara a las demandas de autonomía actuales o potenciales, los líderes políticos y sus seguidores deben resolver una serie de problemas estratégicos. (op.cit Przeworski, 1998:51)

Las elites regionales (Przeworski 1998:51) entran en un proceso de negociación, las claves de cuya complejidad pueden ser resumidas del siguiente modo:

Aquí aparecen cuatro dimensiones estratégicas. Primero, los gobernantes quieren demostrar y dejar sentado que son capaces de distribuir efectivamente los recursos dentro de la sociedad. Para ello, deben plantear la amenaza, creíble para los nacionalistas, de que el centro no cederá con facilidad ante las demandas a favor de la secesión. Segundo, los gobernantes querrán que se crea su promesa de que si los líderes regionales aceptan algunas concesiones a cambio de la devolución de poder, el centro no aprovechará la consecuente calma de la región para concentrar el poder suficiente y recentralizar el sistema político. Tercero, los activistas regionales querrán plantear la amenaza creíble de que si no se les devuelve el poder, puede sobrevenir una guerra civil. Cuarto, los líderes regionales necesitarán formular la promesa creíble de que si reciben la autonomía, no aprovecharán el nuevo poder para escalar las demandas (a favor de la soberanía total) o maltratar a las minorías dentro de la región (especialmente las que pertenecen al mismo grupo étnico/nacional que el centro político). (Op. cit. Przeworski, 1998:52)

Los pactos de resolución de las tensas relaciones entre el Estado y las regiones deben tener base territorial (más bien de regímenes político / administrativo / territorial) antes que base en supuestos antecedentes históricos que legitimen soberanías territoriales y den lugar a formas federales o confederales. Se trata de garantizar mínimos de convivencia y las elites regionales no deben ser beneficiarias de enfeudamientos por la producción de barreras a la responsabilidad y el control tanto como a la consagración de beneficios. Antes bien, se trata de generar “sistemas políticos regionales” que permitan garantizar derechos a las minorías presentes en las regiones<sup>37</sup>.

### Algunas generalizaciones

América Andina se define, con intensidad variable y en medio de contextos políticos diferentes, como una búsqueda de una ciudadanía sin discriminación. Algunas formas de estratificación se sobreponen a la forma propiamente discriminatoria, que es la étnica. La estratificación de ingresos (o la trama clasista de la sociedad), la segregación espacial / regional y la disparidad de género se adhieren o se sobreponen a la dis-

criminación étnica generando las especificidades del funcionamiento social y de los sistemas políticos nacionales en los países andinos.

La emergencia a la superficie del sistema político de la variable étnica afecta a la conformación misma del Estado y de las identidades de base de operación de la política. Dicho de otro modo, las variables constitutivas de la nación –sustento del Estado- suponen a la política –competencia para la representación y resolución de conflictos tanto como determinación de las políticas públicas- y a la democracia –organización institucional para la verificación de derechos- como supuestos estables. Ante el reacomodo de estos supuestos, por ejemplo el cuestionamiento de los supuestos étnicos en base a los cuales se conforma la ciudadanía-base del Estado, aflora una trama de conflictos que alteran a la organización del sistema.

Las identidades étnicas que se suponen resueltas dentro de términos de homogeneidad<sup>38</sup> para la representación de intereses, el territorio como ámbito de ejercicio político y estatal, y la lengua como modalidad legítima de comunicación interclasista / intergrupala y de formación de opinión, son las “comunidades” básicas que deben funcionar como supuestos y bases del funcionamiento de la democracia.

Ahora bien, el funcionamiento democrático se atropella en las sociedades con importantes grados de discriminación. El “acuerdo étnico” entendido como los términos de relación entre las vertientes étnicas de una sociedad para vivir en común (y no la homogeneidad étnica), es una condición de la construcción de la democracia. La democracia es un procedimiento que afianza un destino en común.

Pero también se altera el sentido público de las sociedades afectadas por el cuestionamiento a sus supuestos étnicos. El sentido común de lo público –lo compartido como bien general cuya legitimidad crea políticas estatales- se afecta por la pérdida del piso sobre el cual se asienta la idea y la práctica de lo público. Las consecuencias prácticas pueden ubicarse en un rango que va desde la ocupación étnica de toda la agenda política hacia la legitimación de los temas abiertos por la discriminación.

La alteración de los supuestos étnicos del sistema político, por intervención estatal o por percepción generalizada de la sociedad, puede devenir en quiebra del funcionamiento democrático. Pero, incluso más allá del funcionamiento democrático, puede alterar los supuestos de la convivencia social ya que la variable étnica “activada” empieza a co-constituir a las relaciones sociales. Examinada esta situación desde

otro ángulo, la ruptura de los equilibrios<sup>39</sup> viene de la coincidencia o asociación entre situaciones de estratificación, en que la asociación o fusión de discriminaciones, genera situaciones de agudo conflicto.

La “estratificación étnica” es la de mayor significación política en la conformación de las democracias andinas. Por un lado, está la mayor o menor significación cuantitativa de la población indígena en las sociedades andinas<sup>40</sup>. Mientras los Andes del Norte son más fuertemente mestizos, en los Andes Centrales la presencia de la población indígena, especialmente rural es mayor. Por otro lado, el tema central es que la dimensión cuantitativa —o la magnitud de la población indígena— no es determinante para la dimensión étnica del sistema político. La emergencia de una connotación étnica para la política, es una característica central, sea por el lado indígena o por el lado mestizo, como se lo puede observar en los Andes del Norte en relación a los Andes Centrales.

La forma en que la discriminación étnica incide en la política es múltiple, dependiendo de las asociaciones entre variables que provoca. Por un lado, la ciudadanía en el sistema político formal puede asentarse en una (o varias) forma(s) de discriminación y asunción de la representación por terceros, especialmente de las elites mestizas. Por otro lado, la operación de variables étnicas en el sistema político supone otro orden clasificatorio del sistema y, evidentemente, otra caracterización de las identidades del sistema político y de la misma ciudadanía.

La “estratificación de ingresos”, que finalmente remite a la conformación clasista de la población, surge en su forma actual, de los cambios en el modelo de desarrollo, aunque no necesariamente tenga expresiones en el plano de las manifestaciones ideológico – políticas. También surge por la ocupación de “espacios socio-políticos” por parte de empresarios formales e informales, de todas las dimensiones, los mismas que usualmente se formaron dependientemente de las políticas públicas<sup>41</sup>. La estratificación de ingresos atenta contra la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, de modo formal y real, mientras que las condiciones de inequidad socio-económica tienen una presencia virtual en la dinámica de la democracia y, en especial, en la operación de mecanismos poliárquicos<sup>42</sup>.

Un supuesto básico de la política es que la dimensión espacial en que se asienta un sistema político es decisiva a la hora de definir sus características. Asimismo, la “segregación espacial / regional” confiere

perfiles identificables a cada sistema político y a la forma de las instituciones. La configuración socio – territorial tuvo origen en la distribución urbano / rural de la población y de los recursos. Ha adquirido nuevas connotaciones en América Andina, por la dinámica de la urbanización y de la conformación de las regiones. Mientras en Perú y Venezuela, la aglomeración poblacional y de recursos económicos y de poder en una ciudad primada –la capital- es decisiva, en Colombia, Bolivia y Ecuador, la lógica de la urbanización responde a una red de ciudades intermedias, que configuran regiones como subsistemas políticos. En el primer caso, la segregación espacial es radical y genera una competencia desigual. En el segundo caso, la capacidad reivindicativa regional es superior y se han generado elites regionales con capacidad de presión y de ejercicio del poder nacional.

La “disparidad de género” ha decrecido radicalmente en América Andina, en especial en relación con el acceso de las mujeres a la educación, con efectos en el mercado laboral y también, aunque menores, en el acceso a la decisión en los ámbitos políticos y productivos. Desde la perspectiva urbano / rural, la discriminación de género se acentúa, más aun si como aparece la población agraria tiende a feminizarse por las migraciones nacionales e internacionales y por la composición de la población urbana.

En relación a lo anterior, puede ser el caso de la asociación entre las reivindicaciones étnicas y de exclusión social en el caso ecuatoriano, que desde los años noventa han modificado radicalmente a la conformación del sistema representativo y a la agenda política. El movimiento indígena accedió a las decisiones estatales a través de su brazo político. Las dificultades de concreción de la agenda étnica como política pública han producido un bloqueo, que seguramente conducirá a nuevas coordenadas de asociación entre formas de segregación.

A su modo, y con otro desenlace, ocurrió una situación similar en Bolivia desde esos mismos años, pero con una menor incidencia como movilización social y una mayor facilidad de canalización en el sistema político. Ahora, la emergencia de un movimiento político ligado a los productores de hoja de coca ha modificado las coordenadas: los temas étnicos sirven de canal de expresión de las reivindicaciones clasistas.

También, en la situación peruana en la redemocratización en curso, aflora la ya clásica incapacidad del sistema político para afrontar a la conformación espacial del poder, la representación y la administra-

ción, la que ha oscilado por varias experiencias de descentralización y de reconcentración de los recursos. La característica especial del caso peruano es que el movimiento campesino y la reforma agraria crearon una respuesta a la cuestión indígena, siendo que las variables étnicas re-emergen por el lado del mestizaje, en especial, la forma “chicha” de organización socio-cultural y de una generalizada informalidad.

En los casos de Venezuela y Colombia, el tema central parece ser la ocupación del sistema representativo por parte de las elites políticas regionales, las que surgen a la política paralelamente a procesos de descentralización. Mientras en Venezuela se ejecutó una radical re-estructuración de la representación mediante distritos, que afectaron al sistema bipartidista, en Colombia no se ha modificado el sistema electoral, que sostiene al tradicional clientelismo, y las elites regionales han preferido expresarse a través de la multiplicación de partidos. Ahora bien, los dos países presentan ahora sistemas electorales que contemplan circunscripciones indígenas, los que tienen significaciones distintas en el sistema representativo. Sin embargo, son los países con menor incidencia de población indígena en relación a sus pares de América Andina.

**Notas**

- 1 Los capítulos 1 y 2 son textos inéditos. Fueron la referencia de la discusión conceptual de la investigación sobre Reformas al Régimen Político, UCAC, La Paz, 2005. Sirvieron de base para *el capítulo Balance teórico* de Laserna Roberto, Verdesoto Luis, Oporto Henry y Zegada Teresa, “Constitución y poder político”, USAID / Iniciativas Democráticas / CERES, La Paz, 2007.
- 2 En medio de los ejes planteados seguramente se configurará una figura heterodoxa de régimen político (Lijphardt, Arend. “Las Democracias Contemporáneas”. Ariel, Barcelona, 1987).

**TABLA 1**  
**Tipo de régimen por sistema de representación**

TIPO DE RÉGIMEN POLITICO	REPRESENTACIÓN Mayoritaria	REPRESENTACIÓN Proporcional
Parlamentarismo		
Presidencialismo		
TIPO DE RÉGIMEN TERRITORIAL		
Centralizado		
Federal		

FUENTE: Elaboración propia en base Lijphardt, 1987

- 3 Generalmente atribuible a los funcionarios públicos y a las elites políticas.
- 4 En varias encuestas realizadas en la región, la opinión ciudadana no especializada asume que las leyes están bien pero su aplicación es deficitaria porque está teñida de corrupción, fenómeno entendido como básicamente humano y de naturaleza ética. Consiguientemente, la "solución" no serían nuevos acuerdos institucionales que rediseñen, por ejemplo, al orden constitucional, sino nuevos acuerdos políticos, que depuren a los malos gobernantes, o nuevos acuerdos éticos para la operación de la política y el respeto de la norma.
- 5 Esta lectura de las instituciones confundida con sus operadores no toma en cuenta el tema del "...el grado de "elasticidad" de las instituciones (Bert Rockman cit. por Lanzaro, Jorge. "Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina". CLACSO, Buenos Aires, 2003. p.18) y que refiere al hecho de que las instituciones pueden "operar de manera diferente en diferentes circunstancias". Para evitar las interpretaciones limitadas es preciso reconocer la "importancia de los "enquadres institucionales" (Op. Cit. Lanzaro, Jorge, 2003) .
- 6 Hace relación a la "causalidad circular" ligada al pensamiento estructural en que las relaciones confieren "sentido" a las partes inter-relacionadas.
- 7 Tratamos de evitar toda forma de "fetichismo institucional", esto es, diseños que serían intrínsecamente virtuosos o perversos. (Op. Cit. Lanzaro, Jorge, 2003. p.18).
- 8 Ver al respecto, Monsalve, Sofía y Sottoli, Susana, "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" *en* Nohlen, Dieter / Fernández, Mario, El Presidencialismo renovado. Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- 9 Linz, Juan. "Democracia Presidencial o Parlamentaria, Qué diferencia implica?". En: Linz, Juan /Valenzuela, Arturo, La Crisis del Presidencialismo. Alianza Editorial, Madrid, 1997. p. 137
- 10 Consultar al respecto Dahl, Robert, "¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003. El autor sostiene el "carácter extremadamente singular e inimitable de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, a partir de la forma como fue elaborada por sus autores, las necesidades políticas a las que respondía, los elementos que denomina como "anti-democráticos" y las principales reformas que deberían emprenderse, pese a las pruebas de funcionalidad que ha tenido. La correlación entre el grado de desarrollo de ese país y la Constitución no prueba una relación de causalidad. El funcionamiento de esa Constitución se puede verificar en los siguientes temas: "mantener el sistema democrático; proteger los derechos democráticos fundamentales; asegurar la imparcialidad democrática entre los ciudadanos; alentar la formación del consenso democrático; proporcionar un gobierno democrático que sea eficaz en la resolución de los conflictos" (Op. Cit. Dahl, 2003 p. 102). La pregunta global que se hace es "¿Según que *estándares* funciona tan bien nuestra Constitución?...Si nuestro sistema constitucional resulta ser único entre las constituciones de otras democracias avanzadas, ¿sus diferencias la hacen mejor o peor? (Op. Cit, Dahl, 2003 p. 11). Más adelante realiza un grupo de consideraciones importantes: "Uno, es probable que el intrincado sistema constitucional estadounidense no sea exportable a otros países. Dos, hasta donde sea posible que los estadounidenses influya-

mos en las decisiones de los países en vías de democratización, debemos evitar imponérselo. Tres, probablemente no existe un único sistema constitucional bueno. Y, finalmente, las constituciones democráticas deben ser confeccionadas para adecuarse a la cultura, tradiciones, necesidades y posibilidades de cada país en particular.” (Op. Cit. Dahl, 2003 p.106).

- 11 Bolivia sería un caso evidente en que si bien no se han alcanzado metas de desarrollo, sí se operaron cambios en el modelo sin necesidad de cambios constitucionales. Incluso se hacen sugerencias de que se pudo cambiar el modelo de apertura y liberalización sin necesidad de cambios constitucionales sustantivos. En las dos opiniones se argumenta con una relación causal inexistente y se reduce el rol de las instituciones (normatividad y rutinas) como parte central de los componentes sociales y políticos del desarrollo. Sin instituciones económicas, sociales y estatales es impensable una visión de desarrollo y de futuro para países atados debajo de la barrera del desarrollo e inmersos en crisis profundas. La pregunta central para Bolivia sigue siendo: ¿Con qué instituciones se puede alentar el funcionamiento de un modelo de desarrollo y la consecución de las metas que se propone?
- 12 Nótese que en ningún caso establecemos una relación causal entre estabilidad democrática e idoneidad funcional de la Constitución. Frecuentemente, en los ámbitos menos informados de la opinión pública, se aduce que la inestabilidad democrática se subsanará con cambios constitucionales o, en caso contrario, que la prueba de una Constitución mal formulada está en la inestabilidad política. En todo caso, no se evalúa una Constitución por los objetivos institucionales que debe cumplir sino por metas macro-económicas o macro-políticas, que no le corresponden alcanzar en su integridad.
- 13 Habermas, Jürgen / Rawls, John. “Debate sobre el Liberalismo Político”. Paidós Ibérica S.A, Barcelona, 1998
- 14 Es inaudito, por ejemplo, que se pretenda evitar la aplicación coyuntural de la Constitución aduciendo re-lecturas de los principios que la inspiran.
- 15 Obviamente la referencia no alcanza a la posibilidad de la rebelión. “Desde una óptica más sociológica que jurídica, Locke tiene razón en un punto: puede darse una situación en que la gente se vea empujada a rebelarse ante la incapacidad de un gobierno para garantizar un orden público. Los estados de excepción son tiempos de soberanía en los que el poder debe converger en y emanar de una sola fuente para que la comunidad sobreviva”. (Op. Cit. Crick, Bernard. 2001, p.29).
- 16 Más aún, puede afirmarse que el tránsito desde el autoritarismo hacia la democracia –por ejemplo en los países de los Andes Centrales- se realizó sin un rediseño institucional radical (salvo el caso de Ecuador) y, en todo caso, incompleto. Esto abre una agenda de cambio institucional “casi permanente” que acosa a la estabilidad constitucional. El principal factor, en la actualidad, es el régimen territorial, que además de evidenciar la pérdida de conciencia de cambio institucional de los Estados, también presenta su profunda inconciencia territorial.
- 17 En último análisis, es preciso recuperar el tema de la autoridad, la delegación y la legitimidad en la sociedad, esto es, la dimensión institucional de la sociedad a través de la pluralidad de sus organizaciones corporativas o políticas. El análisis de las

instituciones de la sociedad es crucial para comprender tanto a “obstáculos” concretos y presentes / permanentes en la conformación institucional del sistema político, cuanto en la imposibilidad de conformarse como sujetos institucionales aunque sean base de la pluralidad del sistema democrático (Dahl, Robert. “Los Dilemas del Pluralismo Democrático”. Alianza Editorial. México D.F, 1991).

- 18 Con base en esta lectura de la historicidad de las instituciones es legítimo hacer propuestas de instituciones cuyo sentido profundo pueda tener alcances supranacionales, por ejemplo andinos, ya que estos países cuentan con problemáticas compartidas y problemáticas comunes. Metodológicamente, la comparación necesaria para arrancar en las propuestas del caso boliviano es con los países andinos, dados su historia y sus contextos críticos actuales (aunque no todos compartan una misma forma estatal unitaria, ni un mismo diseño del régimen presidencial). Sin embargo, las propuestas supranacionales, teniendo sustancia común, deben tener en consideración que la idea del Estado como “asociación necesaria” puede ligarse a la idea de “ciudadanía social”, entendida como ejercicio de derechos ligados al territorio. El territorio como vínculo (forma de pertenencia) necesario, invoca a la gestión ciudadana pública necesaria. La contractualidad social de cada país debe ser identificada tanto para precisar la conformación de lo público –conceptualmente– como para la gestión de los servicios públicos –operativamente–.
- 19 Para efectos de orden expositivo, hemos optado por seguir en estos párrafos una propuesta de IDEA –internacional para la indagación de las democracias, que contiene un segmento de principios de la democracia y otro de instituciones agrupadas temáticamente. Ver Beetham, David, Bracking, Sarah, Kearton, Iain y Weir, Stuart, “Internacional IDEAS’s Handbook on Democracy Assessment, La Haya, Kluwer Law International, 2001.
- 20 Sartori (citado por Monsalve, Sofia y Sottoli, Susana, “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas” (pp.43).), denomina “Primitivismo democrático” a lo siguiente: “...ven el perfeccionamiento de la democracia en el mero aumento de los derechos, la participación y el poder de un número cada vez mayor de personas” Frente a ello, es preciso valorar “los aspectos relacionados con la organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno”.
- 21 Obviamente, un “pacto de acatamiento” trasciende pero incluye a este nivel.
- 22 Dentro de un margen, estos son los temas que aparecen en varias investigaciones empíricas en la región. Ver Verdesoto, Luis y Ardaya Gloria, “La participación política de la sociedad civil en la Región Andina”, IDEA-International, Lima, 2005 y “Democracia y sociedad civil en América Latina: algunos conceptos y referencias empíricas”, Mimeo, Buenos Aires: PNUD, 2003.
- 23 Por ejemplo, es el caso del control electoral desde las organizaciones de la sociedad civil que es una “mirada” de un derecho político realizada desde un derecho civil, la transparencia.
- 24 O, en su defecto, coexistirán, en competencia, por los recursos decisionales y económicos produciendo severas disfunciones al sistema político. Cuando la participación social opera en competencia con la participación política el riesgo mayor es que la energía de la sociedad se convierta en desestabilización democrática.

ca y corporativización de los actores. Una sociedad fragmentada por sus intereses corporativos está estructuralmente impedida de un funcionamiento institucional eficiente.

- 25 El re-conocimiento del Estado (volver a conocer a la participación desde una dimensión de modernidad) puede implicar desde dimensiones de contabilidad pública hasta exigencias de construcción de políticas públicas.
- 26 Algunos sistemas constitucionales los reconocen como “usos y costumbres” aunque no se precisan los alcances del tránsito de prácticas sociales a concreciones institucionales.
- 27 En todo caso son diferentes a las articulaciones entre participación social y participación política, y de “afirmación positiva” en el caso de las diferencias de género.
- 28 Los siguientes párrafos sobre democracia directa se remiten a Op. Cit. Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria. 2005, capítulo 7.
- 29 Uruguay es un país con una tradición de consulta popular de varias décadas, que rebasan a las últimas oleadas democrática y autoritaria. En la nueva ola democrática, Ecuador fue el primer país en redemocratizarse y contemplar y usar los mecanismos. Obviamente, los mecanismos también fueron utilizados en dictaduras destacándose el caso de Chile.
- 30 “Los partidos pueden estructurar la competencia y dar forma a los resultados electorales; crear un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política; ayudar a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen); establecer acciones para la producción legislativa; proveer de cuadros a las instituciones y hacer operativo al sistema político.” (Mainwaring y Scully, 1995, cit. por Freidenberg, Flavia, “Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones”, Corporación Editora Nacional, Quito, 2003. p. 26).
- 31 “Así, los partidos son tanto un instrumento para hacer operativo al sistema político (justificando la interpretación funcionalista) como también expresiones culturales diferenciadas. Estos actúan como creadores y difusores de orientaciones hacia los objetos y procesos políticos en la ciudadanía y también se desempeñan como catalizadores de lo que la ciudadanía defiende. Como ya señalara Key (1955/1962: 310), los partidos “[...] operan de diferente modo en diferentes culturas [...]”, lo cual conduce a pensar que dentro de un mismo sistema político, donde hay subculturas políticas diferentes, también se diferencian los partidos. (Op. Cit. Freidenberg, Flavia. 2003, p. 36).
- 32 En el presente apartado seguimos cercanamente a Przeworski, Adam. “Democracia sustentable”. Paidós, Buenos Aires, 1998
- 33 Es especialmente difícil a los partidos políticos adoptar nuevas agendas y actitudes congruentes con la internacionalización acelerada que se vive, por lo que muchas veces se ha estructurado sistemas políticos de dos vías, en las que por un lado, recurren las decisiones reales de desarrollo adoptadas por el Estado, mientras que por otro lado, se utiliza a los partidos como agentes de justificación de esas decisiones. En varios casos, se aduce a ésta como una de las causas principales de la crisis de los partidos políticos en la región.

- 34 “Según esta estrategia, la modernización es sinónimo de internacionalización: integración a la economía mundial, combinada con la emulación de las pautas económicas, políticas y culturales prevaletes en los países capitalistas avanzados.” (Przeworski, Adam. “Democracia sustentable”. Paidós, Buenos Aires, 1998, p.22)
- 35 La presentación clásica de esta perspectiva es la de John Stuart Mill, quien en sus “Consideraciones sobre el gobierno representativo” (1958: pág. 230) sostenía: “Las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto de diferentes nacionalidades. Entre personas que carecen de lazos de afinidad, especialmente si leen y hablan idiomas diferentes, no existe opinión pública unificada, tan necesaria para el funcionamiento del gobierno representativo” (Op. Cit. Przeworski, Adam. 1998, p.43)
- 36 “Una explicación convincente de las resurrecciones nacionalistas/ ofrecida por Peter Gourevitch (1979)/ es que ocurren en períodos de declinación institucional en el centro o de dinamismo económico en una región culturalmente periférica. Cuando los intereses regionales comprueban la pérdida de recursos en el centro, procurarán movilizar a las masas de la región para lograr la secesión -y la mejor forma de movilizar a las masas regionales es apelar a la cultura común que los une en la región y los diferencia del centro-. Las ideologías nacionalistas cubren esa cuenta.” (op. Cit. Przeworski, Adam. 1998, p.47)
- 37 “La segunda implicación derivada de negar la realidad primordial de los grupos nacionales es que sería un error asignar a grupos regionales específicos listas de derechos constitucionales. Más bien las fronteras del grupo y la región pueden fijarse en el proceso político y ser reconocidas por la ley.” (Op. Cit. Przeworski, Adam. 1998, p. 58).
- 38 Al menos fue una forma que adoptaron las constituciones de la región, en las que se invocó a una “ciudadanía abstracta”, basada realmente en la segregación étnica, pero formalmente integradora a la conformación del Estado nacional.
- 39 Muchas veces precariamente logrados en el área andina, por ejemplo.
- 40 El debate en este tema tiende a ser prolongado y sin resolución previsible. En todo caso, puede plantearse una gradación de los componentes étnicos, que conforman las vertientes de cada nación plural.
- 41 Esto conforma un cierto interés institucional, que no está alejado del control de las políticas públicas, cuando no están presentes otros intereses relativos a la corrupción, que les impulsa a mantener privilegios de acceso a los circuitos de decisiones.
- 42 Ver al respecto Op. Cit. Dahl, Robert. 1999 (p.99), quien sostiene como requisitos de la democracia poliárquica: “Cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de asociaciones; y, ciudadanía inclusiva.” A este nivel mínimo de democratización, el autor plantea que: “...el desafío para los ciudadanos en las democracias más antiguas reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de la democracia poliárquica” (Op. Cit. Dahl. 1999, p. 115)

## UNA APROXIMACIÓN AL PRESIDENCIALISMO Y AL PARLAMENTARISMO

Como hemos señalado antes, los temas de globalización y gobernabilidad forman ejes de la agenda latinoamericana. En el plano institucional, el diseño está condicionado por una ciudadanía que busca la equidad, bajo diversas formas. Estos desafíos operan en medio de una crisis de los partidos —que en América Andina se asemeja más bien a un colapso—, que vela relativamente la dimensión de la crisis del régimen político. Afectando a dimensiones más estructurales del sistema político, el tema central es la devaluación de la política y la virtual desaparición de los componentes republicanos en la conformación de la esfera pública. Así planteado, en la coyuntura regional deben rehacerse las instituciones como condición de la re-creación de un sentido republicano para la política, condición de fondo de la democracia estable y de calidad.

La “volatilidad electoral” que aparece como un tema central de los sistemas de partidos en la región, expresa, fundamentalmente, la desestructuración de la esfera pública. La vida pública se ha “privatizado” debilitando a los vínculos representativos entre el ciudadano y la autoridad. El vínculo se ha tornado en provisorio. (Nohlen/Picado/Zovatto, 1998)

En este panorama actúa poderosamente la heterogeneidad étnica, lingüística y cultural<sup>1</sup>. La mayor homogeneidad social no es soporte de la estabilidad democrática. En el contexto andino, los países de los Andes del Norte (Venezuela y Colombia) con ingresos más altos y niveles mayores de homogeneidad social ingresaron al ciclo de la inestabilidad, que había caracterizado solamente a los Andes Centrales (Ecuador, Perú y Bolivia).

A la heterogeneidad social se le sobrepone un alto grado de informalización económica pero fundamentalmente política. Las instituciones de la política se desestructuran y se generalizan prácticas y ruti-

nas informales, generalmente al margen o contra la normatividad. De este modo, las instituciones que acompañaron a estas décadas de democracia, no lograron estabilizarse. A su vez, en las instituciones prevalecen las incapacidades para solventar las demandas ciudadanas y se produce una fisura institucional, en la que actúa una forma pública indefinida y, en todo caso, no definida por la institucionalidad formal (puede ser definida por los actores informales de la transgresión a la formalidad institucional).

En América Latina y en especial en América Andina actúa, con especial eficacia, su pasado y su grado de desarrollo.

Las democracias parlamentarias están asociadas con la región de más temprana industrialización y democratización, que se caracterizó por el tránsito de las democracias constitucionales hacia la democracia. En este sentido, "...parte del éxito de la democracia parlamentaria es accidental" (Mainwaring/Soberg/Matthew 2002:33).

A su vez, en América Andina pesa decisivamente su pasado colonial, no solamente como forma dependiente que impregna a su presente, sino como forma institucional y de cultura política. El clientelismo y el autoritarismo son elementos de base de personalización de los sistemas políticos y de concentración de funciones políticas. El tipo de presidencialismo que devino en las democracias andinas no es ajeno a esta forma de la colonia, que además está presente en una forma corporativa de acceso estratificado a lo público. (Prats, 2004)

Las formas populistas y neopopulistas que se han generalizado episódicamente en la región andina, dificultan el funcionamiento limpio del sistema de rendición de cuentas a través de la re-elección presidencial<sup>2</sup>. Ante los vínculos frágiles de conformación pública del mandato político, los populismos exacerbaban la capacidad de concentrar el mandato y el mandante la posibilidad de retirarlo. Las bases de la legitimidad son por demás endebles y los populistas son las formas de liderazgo que más activamente intervienen en crear discontinuidades públicas, especialmente, en la formación de políticas públicas de Estado.

Los "populismos" como tendencia subyacente en la región, hacen imposibles a los regímenes parlamentarios, ya que inundan de inestabilidades a la construcción de hegemonía y legitimidad, fomentan la emoción política antes que la organicidad e incentivan a la informalidad como vía de asirse al poder antes que la tendencia a la formalización.

La personalización de la política que portan sobre sus espaldas los populistas –aunque no sólo ellos– llena de incertidumbre y sospecha a la actividad política y a la delegación, la que finalmente se concreta como desconfianza institucional. Los mandantes hacen entregas condicionadas de aceptación a la gestión de lo público y guardan formas de salvaguarda para “recuperar” la confianza otorgada<sup>3</sup>.

La elección personalizada también puede dejar “sin funciones” a los partidos políticos pues permiten la presencia de *outsider* y, en general, personalidades desvinculadas de la profesionalidad y experiencia de la política.

Obviamente, estas situaciones suelen presentarse como soluciones “fáciles” a las crisis políticas, en que la concentración de funciones operada por este tipo de personalidades puede conducir a catástrofes institucionales. Sin embargo, por el momento, estas prácticas solo incitan a que el diseño del régimen ponga “frenos y contrapesos” a las tentaciones autoritarias asentadas en las fortalezas del Ejecutivo.

Pero en la realidad política regional pueden estar incubándose también tendencias crecientes a la:

“...consolidación democrática consistente en la renovación libre y competitiva de los gobiernos, muchas veces con rotación de los partidos y coaliciones....se presenta otro fenómeno sin precedentes, como es el mantenimiento de coaliciones estables de gobierno en un sistema presidencial con multipartidismo”. (Lanzaro, 2003:9)

Sin embargo, esta tendencia ha hecho crisis en el área andina, fundamentalmente porque la lógica de acuerdos políticos devino en mero clientelismo político sin representatividad ni correlatividad de acuerdos políticos y porque el sistema representativo / partidario devino en una forma de monopolio del acceso a lo público, con beneficios evidentes en la corrupción.

Esta tendencia no se contrapone a la necesidad, sin embargo, de insistir en la lógica fundamental de la política, cuál es la búsqueda de acuerdos bajo una forma común de gobierno, siendo muy importante la forma organizada, plural y representativa de los actores de esos acuerdos de gobierno.

El diagnóstico político de la región obliga a que la preocupación por el cambio institucional tenga como referencia el incentivo por los sustentos en lógicas de coalición, que no sean extrañas a los contextos

culturales y de desarrollo<sup>4</sup>. En este sentido, el sistema presidencial debe ser rediseñado para producir mayores sustentos a sus tendencias de eficiencia y representatividad.

Lanzaro sostiene que:

“...la “difícil combinación” de presidencialismo y multipartidismo (Mainwaring) no genera efectos perversos. Tampoco los genera la representación proporcional en el Parlamento, que se mantiene en casi todos los países de la región, aun cuando se haya generalizado la elección presidencial mayoritaria con ballottage”.

...

“Al lado de los usos del presidencialismo “duro” –personalismos, ejercicios “decisionistas”, desequilibrios en la relación de poderes y en los vínculos partidarios- surgen mejoras en el balance institucional y político, una moderación del poder presidencial, y ciertas tendencias cooperativas, que modulan la competencia entre los partidos. Hay pactos y acuerdos de “concertación”, compromisos, coaliciones, de virtualidad variada, que en algunos casos tienen antecedentes previos y en otros representan un estreno, viniendo a remontar los juegos de bloqueo, las salidas para-constitucionales y de bypass, las mismas prácticas “plenipotenciarias” del “hiper-presidencialismo. (Lanzaro, 2003:10)

Los escenarios de moderada fragmentación partidista son los comunes en la región. Incluso en las situaciones de crisis, lo que no deja de reconocer excepciones<sup>5</sup>. Bajo este dato operan las condiciones más generales de los regímenes presidenciales, esto es, la concentración de competencias, el liderazgo en las formas cooperativas territoriales, la iniciativa en la dinámica gobierno / oposición, la manipulación de los frenos y contrapesos. Estas dinámicas, que no necesariamente conducen al desarrollo político, sin embargo, corresponden a las formas de la realidad socio-política regional, en medio de las cuales buscan estabilizar a la democracia, reconstituir al Estado, encaminar a la heterogeneidad hacia la representación y coaliciones regionales y nacionales que permitan formas de la política ante el “avasallamiento” de la informalización y del poder desparramado en las calles.

Reiteradamente hemos sostenido que la totalidad de los problemas del sistema político no pueden ser tratados unidireccionalmente solamente por el régimen político. Los temas del diagnóstico de cada sistema político nacional son extremadamente intrincados y no pueden

tener una resolución en el rediseño institucional. Una franja de problemas específicos tiene respuesta en el rediseño institucional y otra franja corresponde a causalidades de diverso orden.

Presidencialismo y Parlamentarismo asumen los temas del origen común o separado de la legitimidad, y de las relaciones de independencia o dependencia entre funciones del Estado, como matrices que en sí mismas, no son una respuesta a los problemas del complejo institucional que se relacionan con el contexto político, cultural y de desarrollo. No pueden ser garantía de que prácticas tales como la exclusión, que fundamenta a la ciudadanía, puedan ser resueltas en el marco de una u otra forma de régimen. Las prácticas de exclusión condicionan al régimen, a su diseño y a su eficacia.

Los diseños institucionales pueden alentar fórmulas de resolución política, por ejemplo incentivar coaliciones, sancionar prácticas excluyentes, delimitar la conflictividad. Pero en ningún caso, la institucionalidad puede ser una garantía de que no se reiteren comportamientos políticos asentados en la cultura institucional más histórica o impedida de desarrollar, o de contextos de desconfianza institucional local y / o nacional.

Las instituciones no generan capital social, sino que transmiten la confianza generada en la sociedad (generalmente local) desde las instituciones locales hacia las instituciones nacionales y políticas. (Prats, 1998)

De hecho, no puede responsabilizarse al régimen político (presidencial en el caso latinoamericano) de las prácticas de rebasamiento de los límites constitucionales o de “suspensión temporal” de la exactitud de las normas constitucionales para generar “salidas” políticas. El diseño deberá llegar a prever un margen de situaciones, pero la aplicación constitucional siempre estará amparada en una correlación de fuerzas y en un grado de generalización del sentido republicano de la política.

En suma:

“...de lo que se trata –tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos– es de verificar los márgenes de concentración, de división y de difusión de la autoridad pública, a nivel central y a nivel regional, en base a las dimensiones institucionales, más o menos inclusivas, que permitan compartir poderes, aumentando el grado de satisfacción política, la participación de los partidos en los procesos decisivos y las posibilidades de compromiso (Rockman, 1997; Colomer, 1998)” (Lanzaro, 2003:21).

## Algunas hipótesis

Los sistemas presidenciales de la región no son uniformes. Todos presentan diferencias dentro de un encuadre.

En Bolivia las elecciones de presidente y de diputados se encontraban atadas, lo que aseguraba una independencia muy tenue de los “poderes” del Estado. En 1997, se produjo un primer intento de lograr algún grado de separación, en la medida en que se modificó la conformación de la Cámara de Diputados, guiándose por un nuevo sistema mixto. Este sistema permite la integración de una fracción de diputados uninominales electos por circunscripciones pequeñas<sup>6</sup> de modo complementario al otro segmento de diputados elegidos de modo proporcional, atados aun a la elección presidencial<sup>7</sup>. El Senado seguía como una Cámara de extracción territorial / departamental, formada por dos representantes de la primera mayoría y uno de la primera minoría de los departamentos.

El Congreso pleno elige al Presidente de la República, en una suerte de segunda vuelta parlamentaria, si ninguno de los candidatos logra una mayoría superior el 50% más un voto. La elección inicialmente se realizaba entre los tres primeros candidatos y posteriormente solo entre los dos primeros<sup>8</sup>. De este modo, Bolivia se inscribió en un sistema similar al chileno, que permitía una forma de re-aseguro de las coaliciones políticas, pero que mantenía la elección parlamentaria de la primera mayoría. En tanto, en Bolivia, la posibilidad de elegir inicialmente hasta el tercero en contienda y luego entre los dos primeros aseguró coaliciones a-ideológicas, una forma de pragmatismo asentada en un clientelismo de gestión<sup>9</sup> y la pre-eminencia del Presidente de la República tanto dentro de su partido como en la bancada parlamentaria<sup>10</sup>.

En todo caso, más allá de la figura semi-parlamentaria, única en la región, se exacerbó a la figura presidencial, primero, porque constituye la única autoridad elegida por el conjunto de la nación<sup>11</sup>; segundo, porque asegura una primera mayoría proporcional en el Congreso<sup>12</sup> y se constituye, casi por necesidad, en el eje de una mayoría en el Congreso pleno; tercero, porque el principal partido de gobierno debe estar a cargo del Presidente, siendo el procesador de lealtades; y, cuarto, la legitimidad del Presidente se ve mediatizada por la representación congresal, la que puede devenir en un derrumbamiento súbito.

La legitimidad de los congresistas y del Congreso boliviano también entra en cuestión simultáneamente con su instalación. Por un lado, los diputados (la mayor parte de legisladores) en su mayoría, al inicio no tenían legitimidad independiente del Presidente, y en la actualidad cerca de la mitad, tampoco consiguen ese consentimiento independiente para las atribuciones de gestión. Esta dificultad estructural se ve agravada por la naturaleza del mandato que reciben. Además del mandato limitado / atado al Presidencial, no reciben un mandato explícito para la elección del Presidente, más aún cuando los ciudadanos ya han expresado su voluntad de elección presidencial de modo directo. Los legisladores no reciben un mandato explícito para la función más importante que se ven abocados a cumplir, que en la mayoría seguramente no corresponderá a la voluntad general expresada a través de ellos cuando los eligieron<sup>13</sup>.

Es necesario recuperar la función básica del Congreso, cuál es la de escenario natural de la negociación política en base a instrumentos de mayoría, coalición / bloques, deliberación, que no necesariamente debe concretarse solo a través de la elección presidencial sino en otras formas de gestión política (atribuciones y relaciones), manteniendo la forma híbrida (“semi”) en la relación Ejecutivo / Legislativo / Territorio / Representación. A su vez, el Ejecutivo deber sustentarse en formas más “transparentes” de consecución y mantenimiento de la aceptación y, finalmente, de la legitimidad. La forma institucional debe ser la dotación de atribuciones congruentes con la re-funcionalización del Estado. La relación entre el modelo de gobernabilidad Ejecutivo / Legislativo debe encontrar una justa ecuación de replicabilidad e innovación en los niveles subnacionales, probablemente organizados por un régimen que aloje mayores grados de autonomía. Finalmente, la representación es una variable que debe ajustarse, sin prejuicios, a los nuevos diseños institucionales horizontales y verticales, así como territoriales.

Volvamos sobre el tema boliviano desde otra perspectiva, para conectarlo con el resto de la reflexión conceptual. En Bolivia, si bien el Presidente es elegido finalmente por los legisladores, éste, sí tuvo –y es su pretensión– origen directo en los votantes. Este mecanismo contribuye a una “delegación excesiva” de los votantes hacia los legisladores y a un “mandato desbordado” por los legisladores del recibido por los votantes. Para justificarlo se argumenta que se trataría de una expresión directa de la voluntad de los mandantes, que conten-

dría la facultad de ser inmediatamente “modificada” por sus delegados. Sin embargo, evidentemente\*, en Bolivia la “segunda vuelta parlamentaria”, por estas razones, difiere totalmente de la “segunda vuelta electoral”. En el *ballottage* efectivamente los votantes dirimen directamente por dos veces la elección presidencial. Tampoco es el caso en que los votantes no habrían participado, en ningún momento, en la elección presidencial<sup>14</sup>. La cuestión es: ¿Estamos frente a un sistema híbrido destinado al fracaso?

En otras formas híbridas que se conocen, (Op.cit Mainwaring-/Soberg/Matthew, 2002) los votantes no figuran en el origen de la legitimidad. La legitimidad es de los votantes o de los legisladores en el modelo ortodoxo. Las formas ortodoxas pueden consistir en que el presidente sea elegido por los votantes con mandato fijo (presidencialismo); o, bien es elegido por los legisladores sin mandato fijo (parlamentarismo). Las heterodoxias pueden consistir en que sea elegido por los legisladores pero con mandato fijo (Suiza) o elegido por los votantes pero sin mandato fijo (Israel).

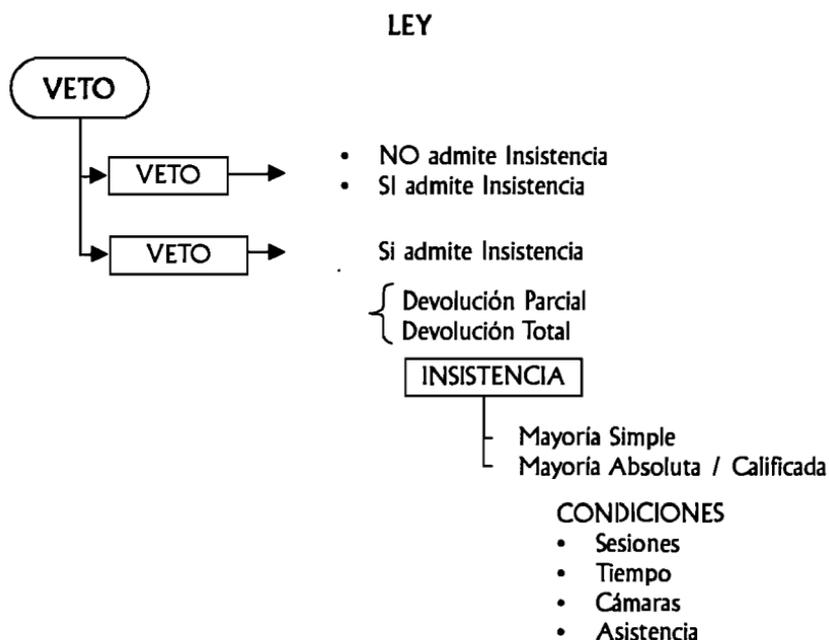
¿El problema boliviano podría consistir más que en agregar la legitimidad en la segunda vuelta, en simplificar a la producción de legitimidad?

En todo caso, la inestabilidad de América Andina parece aproximarse al caso de elección popular del presidente, pero sin una esperanza cierta de duración<sup>15</sup>. La movilización social desborda a las instituciones y determina, muchas veces encuadrada *ex post* en el orden jurídico, la terminación del mandato presidencial. Los partidos políticos que fueron el canal posible de la política durante el repliegue de las masas fuera de la calle, se atribuyeron una competencia en la producción del gobierno, en la que fracasaron por la falta de relación con la sociedad. Esta separación entre sistema social y sistema político precisa de un nuevo equilibrio.

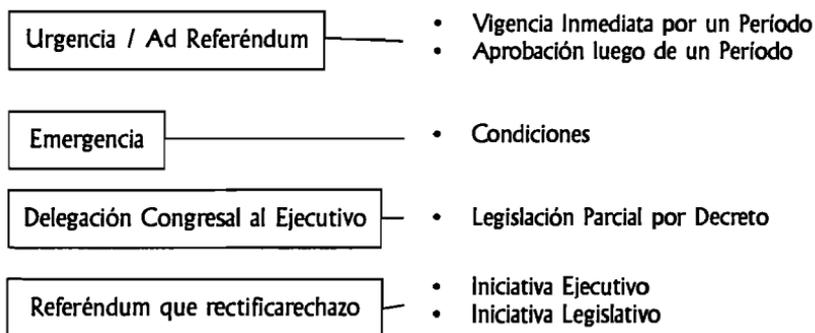
Volvamos sobre los temas regionales para asegurarnos una mejor comprensión del régimen político. También nos permite conocer si toda reforma implica, por necesidad, aproximarse al Régimen parlamentario o al Régimen presidencial en su versión más “pura”<sup>16</sup>.

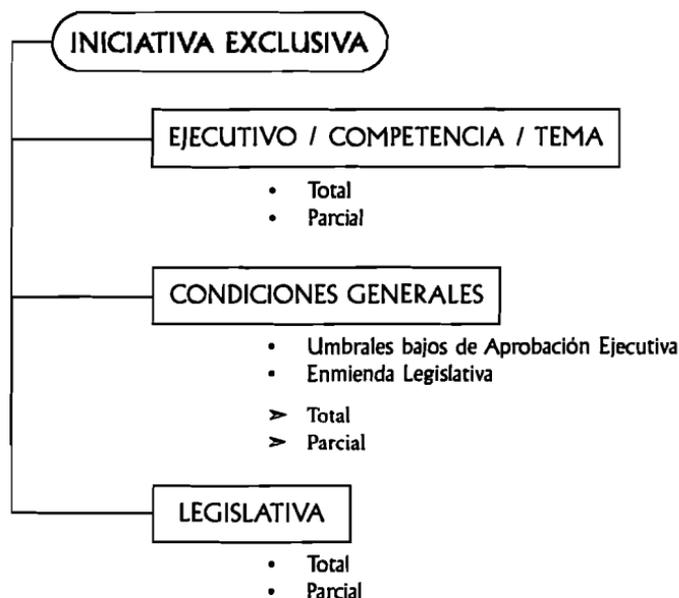
El siguiente cuadro nos muestra, en forma sintética y general, las capacidades del Ejecutivo en relación con el Parlamento y, consiguientemente, los márgenes de fortaleza presidencial o parlamentaria relativa.

CUADRO I  
Capacidades del Ejecutivo en relación con el Parlamento

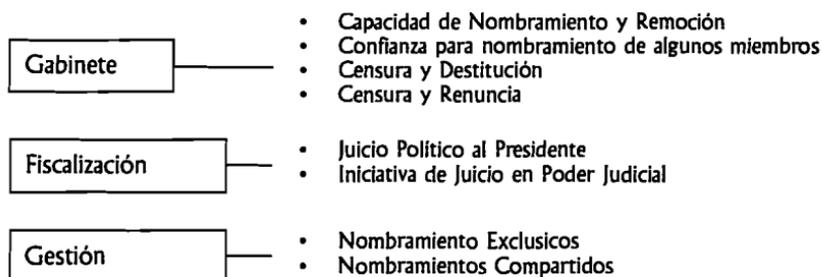


**DECRETO / LEY**





A su vez, es importante señalar que el Presidente puede tener:



FUENTE: Base de datos políticos de las Américas, Georgetown University-OEA, 2005

ELABORACION: Propia

En suma, la capacidad de co-legislación del Ejecutivo tiende a ser mayor que la de co-participación del Legislativo en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Establecidas así las correlaciones Ejecutivo / Legislativo, la relación estructural consiste en que a la fortaleza de una función estatal (por ello denominada poder) corresponde la debilidad de la otra función estatal. Este sistema de balance supone poderes relativos y, casi en ninguna medida, la complementariedad de funciones. Esto en el sentido horizontal. Pero que también tiende a reproducirse en relación con los niveles subnacionales de gobierno y dentro de ellos, como un mismo patrón.

Históricamente, estas relaciones de poder entre funciones del Estado en los regímenes presidenciales han tendido a trabarse y complejizarse en niveles extremos. Ante situaciones de crisis del régimen político –por la vía en que se manifestaren<sup>17</sup>- el grado de destrabamiento esperable corresponderá a la profundidad del rediseño que debe hacerse<sup>18</sup>.

La calidad de la representación política en el Congreso y la fidelidad con que se exprese el consentimiento en el Presidente de la República son decisivas para una gestión pública eficiente y para una gestión política tendiente a la concertación. La sustentabilidad de una coalición parlamentaria y/o de gobierno dependerá de la representatividad de los actores políticos concernidos y las formas de la competencia política / electoral que alienten a la convergencia de posiciones. A su vez, las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones o desatar conflictos de poder.

La débil legitimidad con que los sistemas de mayorías relativas erigieron presidentes ha llevado a que una buena parte de sistemas opte por la “doble vuelta”, con variaciones. La más importante es la mayoría condicionada<sup>19</sup>, que de algún modo establece un puente de retorno hacia una forma especial de mayoría, en que se fuerza menos a la voluntad del elector y se estimula a la formación de coaliciones en la primera vuelta.

Empecemos adoptando sistemáticamente la argumentación de Linz (Op.cit. Linz,1997).Un proceso de dos vueltas puede semejarse a la formación de coaliciones en un Parlamento. Las principales disfuncionalidades de la segunda vuelta son:

- Pueden representar sólo pluralidades pequeñas.
- Pueden representar a posiciones similares del espectro político.
- Uno de los candidatos puede no tener base en el Congreso.

- La mayoría puede no ser homogénea políticamente y constituirse en una coalición auténtica.
- El ganador puede sentirse representante de una “mayoría verdadera y plebiscitaria”.
- La competencia en la primera vuelta (por ser el candidato en la segunda) agudiza la fragmentación.

Todas son argumentaciones con base en la realidad y con alta probabilidad de reiterarse.

Examinemos, sin embargo, algunas connotaciones adicionales.

¿Es un objetivo válido y viable tratar de incrementar la legitimidad presidencial luego de una primera vuelta en que se expresa con fidelidad su real aceptación popular?

La primera evidencia es que los sistemas con segunda vuelta producen un descoyuntamiento en las estructuras partidarias, las que se ven forzadas a entrar en negociaciones no apetecidas o se allanan a la tendencia “natural” de su electorado, que no puede ser controlado en la segunda vuelta por la falta de organicidad partidaria. Además, una mayoría forzada en la segunda vuelta es insostenible popular y orgánicamente, creándose una ilusión de aceptación de alta volatilidad. A su vez, si no es elegido en la segunda vuelta quien alcanzó la primera mayoría en la primera vuelta, induce la legitimidad de quien gana en la segunda vuelta y a cerrar la oposición parlamentaria<sup>20</sup>.

El tema de la composición parlamentaria dentro de un régimen presidencial con dos vueltas se complejiza aún más, en el caso de que la elección del Parlamento es simultánea a la primera vuelta. De este modo el grado de dispersión de la representación parlamentaria puede ser mayor, ya que compiten no sólo candidatos presidenciales con y sin probabilidad<sup>21</sup>, sino partidos y coaliciones regionales y nacionales, que sólo persiguen representación parlamentaria. Esta dispersión dependerá del grado de cohesión y liderazgo del partido del candidato presidencial triunfante para que induzca a un voto “partidario” o genere un efecto de arrastre del llamado “voto útil”.

En el caso de que la elección de parlamentarios fuese en la segunda vuelta o en una fecha inmediatamente posterior a la segunda vuelta —ya con Presidente electo— se induce a la formación de mayorías afectas al Ejecutivo (no necesariamente de su partido), pero se puede afectar la pluralidad de la representación de la sociedad<sup>22</sup>. Y, de esta forma,

al estimular a las coaliciones que establezcan la gestión, se puede afectar a la conformación y calidad de la oposición.

En todo caso, la posibilidad de dispersión está relacionada con el sistema electoral que permita, en una elección concurrente, listas cerradas y bloqueadas, listas simplemente cerradas y voto cruzado. Estas libertades que se ponen a disposición de los electores tienden a abrir los sistemas electorales afectados por críticas a los monopolios partidarios y a las imposibilidades de los electores de expresar fielmente su criterio. (Op.cit. Nohlen/Picado/Zovatto, 1998).

### El debate Presidencialismo versus Parlamentarismo

En los siguientes párrafos seguimos cercanamente las definiciones críticas de uno de los textos clásicos acerca de la conformación Parlamentaria o Presidencial de la democracia. (Op.cit. Linz, 1997)

Según Linz, un régimen presidencial se caracteriza por:

- Origen en una legitimidad democrática dual.
- Control de la composición del gobierno y de la administración.
- Elección directa por el pueblo por período fijo.
- Independencia de la confianza del Parlamento.
- Destitución excepcional del Presidente entre elecciones.

Según Mainwaring (Op.cit. Mainwaring/Soberg/Matthew, 2002), un régimen parlamentario se caracteriza por:

- El Primer Ministro es elegido por el Parlamento
- No hay mandatos fijos.
  - La permanencia del Primer Ministro y su gabinete depende de la confianza del Parlamento.
  - El gabinete (o el Presidente, con o sin origen popular, con o sin origen en la misma coalición ahora mayoritaria en el Parlamento) puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas<sup>23</sup>.

¿Dos legitimidades en competencia en el presidencialismo?

La primera consecuencia del sistema presidencial es la "legitimidad democrática dual", entendida como la expresión de la voluntad po-

pular por dos rutas independientes, que pueden configurar –aunque no necesariamente– dos mandatos, cuyo grado de organicidad y coherencia puede entrar en cuestión. Más aún, en el caso de partidos débiles, con bajos grados de control ideológico y organizativo de su electorado.

Sin embargo, la cuestión central es si el Presidente de la República debe surgir de una expresión de voluntad directa del pueblo; o, dada la naturaleza delegada de los sistemas democráticos modernos de grandes dimensiones, su mandato debe surgir de delegados, especializados o munidos de esa capacidad, entre otras. Esta segunda vía pareciera responder a la construcción “lógica” de la representación moderna, cuyo supuesto central es que la conversión del sistema social (sociedad civil) en sistema político (sociedad política) opere sin dificultades. La conformación política de la representación de este modo, también tiene como supuesto, un alto grado de homogeneidad social –ingresos, composición étnica y grados mínimos de instrucción– en que la cuestión de la representación electoral opera sin barreras de la sociedad. Y, también la lógica del sistema representativo se conforma en base a su coherencia interna.

La realidad y el grado de desarrollo de los países con sistemas presidenciales muestra que el liderazgo presidencial se erige como una “respuesta”, que trata de lograr mínimos de cohesión en sociedades disgregadas, y conseguir un grado de concentración de la legitimidad, que permita la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, siendo obvia la eventual contradicción en un sistema de producción dual de legitimidad, el problema central es: ¿Cómo resolver esos eventuales (necesarios) conflictos que impiden la adecuada construcción funcional del Estado?

¿Quién tiene más legitimidad, el Presidente o el Congreso, siendo que sus mandatos surgen del mismo mandante popular, probablemente incluso en el mismo acto? Formulada así la pregunta, poniendo en competición y buscando quién es el más legitimado por el pueblo, puede no ser la adecuada. La legitimidad otorgada por el pueblo es al ejercicio de una función y no al ejercicio de un poder pre-contenido en la función. De este modo, la dualidad consiste en la entrega de legitimidad independiente a las funciones y no a la eventual contradicción. Evidentemente, la legitimidad estatal, construida mediante dos vías, complejiza enormemente el funcionamiento del edificio institucional, pero garantiza, a su vez, el ejercicio de la pluralidad, objetivo irremplazable del régimen político en sociedades heterogéneas.

Una legitimidad estatal construida mediante dos vías no puede pretenderse depositada preferentemente en un solo segmento del funcionariado, sea el Ejecutivo o el Legislativo. Las elecciones legitiman al ejercicio de funciones y no la disputa de poder entre funciones (“poderes” del Estado según algunas constituciones). Las competencias —ejecutivas o legislativas— se deben ejercer sustentadas en el mandato, por lo que es de vital importancia la coherencia del diseño, para que el mandato no adquiera una ruta equivocada (y una responsabilidad equívoca como el reemplazo de la política por la mera lucha por el poder).

La función Ejecutiva o la función Legislativa no tienen como competencia ser los portadores de la legitimidad íntegra y total de la sociedad. Y, consiguientemente, no puede ninguno de sus titulares arrogarse la expresión de la voluntad de todo el pueblo. Así como tampoco el ejercicio exclusivo o con primacía de las principales garantías y controles constitucionales. El diseño que divide competencias en las funciones del Estado (como en su caso en los niveles subnacionales de gobierno) será complejo y está en relación con las actitudes cooperativas y de confianza exhibidas por la sociedad. Pero esta dificultad —e incluso comprensión del público especializado o no— no exime el que deba formularse con la precisión que requiera el diseño constitucional y, en ningún caso, “derrumba” la probidad del sistema presidencial (o la pertinencia para la región y para los tipos de sociedad que alberga).

La definición de las autoridades parlamentarias, asociadas a la correlación política y la eventual colaboración con la función Ejecutiva, puede generar intolerancia e incapacidad de concertación<sup>24</sup>.

Un problema que no puede resolverse, pues corresponde a un dato de la realidad, es que el Presidente y el Congreso<sup>25</sup> provendrán de circunscripciones electorales diferentes<sup>26</sup>. Este desigual origen de la legitimidad (circunscripciones de diverso tamaño y composición social) no está asociado con una voluntad de entrega desigual de poder para el ejercicio político y de gestión administrativa (el presidencialismo como ejercicio deliberado de una asimetría de poder), sino con una realidad asociada a los roles y responsabilidades funcionales en cada parte del Estado. Por ejemplo, es concebible que en los Parlamentos Unicamerales y Bicamerales pueda existir la totalidad de una Cámara o una fracción de legisladores en ellas, de origen nacional (más aun es recomendable que así sea), cuyo origen está relacionado también con

atribuciones “nacionales”<sup>27</sup> y facultades determinadas en los procedimientos legislativos<sup>28</sup>.

Una forma para que las circunscripciones electorales no hagan prevalecer sus presiones clientelares es, por un lado, una radical descentralización, que conlleve a la formación de sistemas políticos regionales; y, por otro lado, que se estimule conveniente y legítimamente la formación de partidos nacionales (condición inexcusable de un régimen autonómico de organización territorial) y a la formación de partidos regionales (departamentales o provinciales, según el caso) que procesen, dentro de una modalidad democrática que evada el clientelismo local) a las presiones. De este modo, la oposición podrá estar formada en torno a temas nacionales y, secundariamente, a temas regionales<sup>29</sup>.

La dinámica política de la región nos muestra una tendencia al “conflicto de poderes” y a una gestión en la que se busca el predominio de una función sobre la otra. La tensión expresa la incapacidad de lograr relaciones de colaboración sin que se pierda la independencia. Desde la perspectiva del Congreso, éste episódicamente puja por definirse como la “principal” función del Estado, asociado a la curva de ascenso de la oposición dentro del ciclo de cada régimen<sup>30</sup>.

### ¿Controles excesivos?

El Presidente controla el gobierno y la administración. Este control, en alguna medida, es garantía de mínimos de coherencia de la política pública, al menos en su fase de concreción y ejecución<sup>31</sup>. Si las debilidades y mal formaciones del sistema de partidos se reflejan en el Congreso, éste no puede ser fuente de coherencia de la administración pública. Tampoco, por necesidad, lo es el Presidente de la República. Aunque, por reducción de opciones, existen menores posibilidades de que éste, por la concentración de decisiones, tenga alguna mayor probabilidad de acierto<sup>32</sup>.

Sin embargo, el presidente puede no conseguir una representación parlamentaria mayoritaria y ni siquiera aceptable. En este sentido, además de presentar una fuente de vulnerabilidad en la relación parlamentaria tiene a la relación con el (los) partido(s) político(s) de apoyo a una fuente de tensión. Una oposición mal concebida y una gestión parlamentaria mal diseñada empodera, por vías inadecuadas, a los parlamentarios de gobierno, quienes adquieren capacidades de influencia

(legítimas e ilegítimas) extremas en la gestión del Ejecutivo o, en su defecto, de chantaje. Una consecuencia adicional que presiona aun más por la desfiguración del sistema político consiste en que los partidos sumergidos en relaciones de poder asimétricas entre el Ejecutivo, los parlamentarios y los cuadros en la sociedad, termina disgregando su capacidad de representación y diluyendo su capacidad organizativa en la sociedad, como germen de Estado.

Pero el Presidente no lo “gana todo” con su elección. Las formas actuales de designación de autoridades en muchos sistemas de la administración pública permiten compartir la responsabilidad entre las funciones. Además, la misma naturaleza de la oposición, crecientemente, antes que un “premio”, es una corresponsabilidad.

Las fuentes de conflicto tradicional entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva cristalizan, además, en el nombramiento de autoridades en que se requiere el tratamiento conjunto. La designación de autoridades, antes que el ejercicio del poder concentrado del Ejecutivo es fuente de modos de oposición. En varios casos, con dudosa probidad se ha tratado de convocar a la sociedad civil como una “mediadora” y como una barrera a la “politización”. Sin embargo, su participación en la designación de candidatos, por ejemplo, ha sido manipulada por los partidos y los grupos de presión económica y regional. Los sistemas de “frenos y contrapesos” deben, por consiguiente, ser minuciosamente probados para que su funcionamiento sea menos susceptible de manipulaciones<sup>33</sup>.

Al menos conceptualmente, la más importante forma de control del presidente proviene de la posibilidad de ser re-electo. El electorado puede premiar o castigar al ejercicio presidencial —e indirectamente al partido del Ejecutivo— mediante el ejercicio de la capacidad de re-elección.

Como es conocido, diversos países optan, cada vez con más frecuencia, por retardar el ejercicio de la capacidad de re-elección (luego de uno o dos períodos; por una sola o dos veces). Obedece a que se trata de evitar la excesiva personalización en el ejercicio presidencial o la desviación de la política pública responsable por los senderos del populismo. Una y otra modalidad conducen a que el presidente soslaye la duración fija del mandato presidencial y busque formas de prórroga, incluso contra la misma lógica de renovación de las elites políticas<sup>34</sup>.

La prohibición de re-elección, que es atribuida como una contradicción conceptual con el régimen presidencialista pues bajaría los

niveles de responsabilidad, se la concibe —desde otros ángulos analíticos— más bien como forma de reaseguro para evitar posiciones populistas y alejadas de la visión estratégica de Estado. Ciertamente, esta prohibición actúa más profundamente en los partidos políticos de gobierno y oposición, ya que al facilitar la rotación de cuadros, permite la movilidad interna en esas organizaciones complejas.

La formación del liderazgo en los partidos políticos de la región, asentados en “mares” inmensos de masas heterogéneas clasista y culturalmente, exacerbaban los ingredientes carismáticos y la formación de rígidas estructuras verticales en los partidos, (Op. cit. Friedenberg, 2003) cuando no devienen en formas de “endogamia política” (Verdesoto, 1996a). Estas rigideces en el liderazgo culminan en forma de exclusión interna y en modalidades de concentración de poder en torno a esos liderazgos<sup>35</sup>.

Los temores de irresponsabilidad en la gestión presidencial por la eliminación del mecanismo de re-elección no parecen ser justificados. Llevan, sin embargo, a otras consecuencias en la gestión y posteriores.

Las más importantes maneras de control congresal y social al presidente, dentro de su período de mandato, son el juicio político y la revocatoria del mandato.

El juicio político debe reunir condiciones precisas de realización, siendo que la excesiva facilidad para convocarlo, conduce a la inestabilidad del sistema y a la irresponsabilidad de la oposición; mientras que las excesivas condiciones inviabilizan la utilización del mecanismo tornándolo sólo en un recurso constitucional formal y decorativo, que no tiene el carácter de sanción potencial. El juicio político debe tener un fundamento en la realidad jurídica —es decir directa e indirectamente debe haber una relación de trasgresión de la norma— pero debe primar su característica política. Es decir, la trasgresión sustantiva a la constitución política del Estado, que comprometan a su misma integridad y a la relación política entre las partes de la nación<sup>36</sup>. Las causales y condiciones de llamamiento deben ser precisadas por la Constitución, como condición del ejercicio, tanto como la previsión de consecuencias, especialmente la sucesión. En este caso, el juicio político, opera un mecanismo de destitución, que no debe ser confundido con la revocatoria.

Además, el juicio político debe ser sopesado convenientemente frente al mecanismo de censura de los ministros. Existe una relación, que es analizada en otra parte, por la que una excesiva protección al gabinete de las arremetidas de la oposición (v.g. evitar la destitución automáti-

ca con la censura) provoca, finalmente, mayor inestabilidad presidencial. La inflexibilidad de la representación y del mecanismo institucional finalmente conduce a que frente a crisis sociales de magnitud, dentro de sistemas políticos sin suficiente descentralización de conflictos, conduzcan a que “tiemble” todo el edificio institucional ya que todos los conflictos se concentren en el nivel nacional de gobierno y funcionalmente en el Presidente de la República, el que frente al debilitamiento del consenso, deba dejar el cargo por la vía legal o mediante subterfugios constitucionales, cuando no abiertas violaciones a la constitución.

La revocatoria del mandato es una apelación a la ciudadanía, al mandante primario, para que recupere, temporalmente y con propósito determinado, la capacidad que delegó a través del voto en el sistema político. Esta recuperación supone que los mecanismos del sistema no pudieron resolver la cuestión con el presidente (en este caso) y que es precisa la intervención popular directa. De algún modo, en la revocatoria (como en las otras formas de consulta popular), los mecanismos de funcionamiento normal del sistema político quedan, por un período y tema determinados, en suspenso mientras se produce la decisión popular. Esta decisión puede ser de ratificación o de rectificación, también bajo determinadas condiciones (requisitos para que opere tales como participación popular, tipo de mayoría, etc).

En el caso de la revocatoria del mandato, la pérdida de aceptación de la ciudadanía es la variable fundamental<sup>37</sup>. Puede haber barreras y condiciones, pero ésta es la naturaleza del mecanismo. Tiene sólo consecuencias políticas, que pueden, al igual que en el juicio político, incluir la inhabilitación política posterior como parte de la sanción. Algunas veces se ha intentado

Como es conocido, la revocatoria puede afectar sólo a dignatarios de algunos niveles de gobierno y no necesariamente de todas las funciones del Estado. Este uso limitado del mecanismo está relacionado a, de un lado, la “protección” a la autoridad estatal de las contingencias de la lucha política; y, a la experimentación progresiva del mecanismo dentro de la institucionalidad, que supone el acostumbamiento de la población para su uso responsable.

Sin embargo, es posible que este mecanismo entre en una constelación de nuevas formas de renovación radicales frente a crisis integrales del sistema político. Por un lado, la revocatoria puede afectar tanto al presidente como a parlamentarios, todos o una fracción de

ellos. Por otro lado, la revocatoria puede ser un llamado simultáneo de consulta que concierna al presidente y al congreso.

La figura de la renovación, vía revocatoria o renuncia forzada dadas determinadas condiciones<sup>38</sup>, de Presidente y Congreso, se perfila como una salida institucional que, cuidando el eventual vacío de poder civil a través de una forma de transición constitucional, puede evitar estériles luchas de poder por la sucesión presidencial, conflictos entre funciones estatales que lleven a la paralización de la administración pública y constituirse en un serio estímulo a la consociatividad<sup>39</sup>.

Una salida de este estilo conlleva la profundización de tendencias que miraban al régimen de modo unilateral y bajo una composición de poderes relativos, siempre desbalanceados, que resolvían sus crisis por el peso relativo de uno sobre otro. Por ejemplo, en respuesta a los mecanismos de juicio político se ha indagado en las capacidades que podría tener un presidente para “disolver” el Parlamento, estableciendo las veces, las condiciones y la oportunidad. Mientras ésta no sea una figura institucional, fue un mecanismo extra-constitucional, basado en capacidades autoritarias otorgadas por los poderes fácticos<sup>40</sup>.

### ¿Liderazgo presidencial o amputación de la sociedad?

La concentración de funciones en el Ejecutivo ha sido una respuesta reiterada ante las crisis sociales y económicas. Esta respuesta estuvo inspirada, en general, en la necesidad de restringir las iniciativas de la sociedad, que tendían a desbordar al Estado. Así, el eslabón de comunicación entre la sociedad agitada por las crisis y el gobierno era el Congreso. Al restarle funciones, se conseguía devolverle unidad al Estado y control sobre la sociedad (Poulantzas, 1977). Esta “solución” institucional a una dinámica histórica, en general, tendió a alejarse de los procesos de democratización y, más aún, de tolerancia a la pluralidad.

Es conveniente volver a situar los términos funcionales del Estado en un régimen presidencial. El supuesto que manejamos consiste en que es posible producir un equilibrio funcional entre Ejecutivo y Legislativo, que no pase por otorgar a uno los “poderes” que se le quita al otro. Esto es, que la fortaleza de uno, implica las debilidades del otro. Al contrario, preciso el formular con precisión e innovación competencias y atribuciones en las funciones del Estado, que suponen, como resulta-

do final, el fortalecimiento simultáneo y paralelo de las funciones dentro de su respectivos roles y responsabilidades.

El supuesto de fondo de esta propuesta de fortalecimiento de las funciones del Estado como respuesta a la crisis está relacionado, por un lado, con la necesidad de reconfiguración / refuncionalización del Estado en el contexto de transición de modelo de desarrollo; y, por otro lado, con la convicción de que se recobrará la funcionalidad del sistema político solamente bajo la condición de que cada una de sus partes asuma sus roles y responsabilidades precisas, con la fundamental concurrencia en la reconfiguración de la esfera pública.

En el régimen presidencial, el Presidente de la República asume los dos roles centrales, Jefe de Estado como representante del conjunto de la nación y de Jefe de Gobierno como encargado de las funciones de ejecución de la política pública<sup>41</sup>. Mientras en el régimen parlamentario estas funciones pueden ser ejercidas por autoridades distintas, siendo que el Jefe de Estado (emulando a las monarquías constitucionales) se aleja de las contingencias de la lucha política y asume una representación de la continuidad estatal, desde sus aspectos protocolarios hasta sus aspectos reales. A su vez, el Jefe de Gobierno, asentado en la confianza otorgada por el Parlamento, ejerce las atribuciones ejecutivas, dentro del lapso que dure esa confianza (y la coalición de soporte) y dependiendo de las directrices parlamentarias.

Obviamente, un supuesto es que el país en cuestión entre en el círculo virtuoso de la recuperación del sentido republicano de la política, siendo éste el tipo de política con el que debe concebirse y hacerse democracia<sup>42</sup>.

La legitimidad de un Presidente por las competencias que dispone es superior a la legitimidad que recibe un Primer Ministro con similares condiciones de votación y de relación con la oposición. Esta es una garantía funcional —de que pueda cumplir con los roles asignados— pero no representativa. La cuestión sigue pendiente.

El desarrollo desigual y las situaciones de la modernización en la región hacen que también sean desiguales las composiciones de bases de la legitimidad de los regímenes políticos. Más aun, las hacen incomparables. En América Latina, el régimen presidencial está asentado en dualidades de sectores modernos versus sectores tradicionales; asentamientos urbanos versus asentamientos rurales; acumulación de las clases altas versus reproducción de las clases populares, entre otras.

Estas dualidades anclan al Estado en la lógica del procesamiento de las limitaciones políticas y económicas del régimen. El Estado pierde sentido y entidad como residencia del complejo institucional. La autoridad se vuelve contingente y deja de desempeñar las funciones de unidad. Por ello, es preciso reforzar los sentidos estatales de la autoridad presidencial y, “crear” niveles de autoridad que encajen con correlaciones variables de fuerza, expresadas o no en el Congreso.

La cuestión parece girar en torno al gabinete<sup>43</sup>. Esto es, por un lado, la Jefatura de Gabinete, que no sería Jefatura de Gobierno, sí puede estar sujeta a un nivel de confianza del Congreso, tanto como los ministros a cargo de sectores vinculados a competencias nacionales. Un Jefe de Gabinete con funciones constitucionalmente establecidas, cuya estabilidad dependa del Presidente o de la mitad de legisladores integrantes del Congreso (del Congreso pleno si es bicameral). A su vez, el Presidente no podría disolver el Parlamento. Pero sí existiría la posibilidad de revocatoria del mandato legislativo, una vez por año, mediante firmas de la circunscripción respectiva y tamaño en función de los votos con que fue elegido. Es decir, se trataría de una forma de revocar parcialmente al Congreso.

La forma que adquiera esta manifestación de confianza deberá, por un lado, “blindar” al Presidente frente a las contingencias de la lucha política; y, por otro lado, “empoderar” en el sentido cooperativo al Parlamento respecto de la gestión del Ejecutivo. Obviamente no se trata de generar contenidos puntuales de políticas públicas sino de prestar, desde una lógica de coalición de apoyo o de oposición, soporte político a una gestión que garantice estabilidad, como bien político fundamental.

La transparencia de los miembros del gabinete debe ser procesada por el público más amplio (control vertical) antes que por el Congreso. Esta “ingerencia” finalmente puede devenir en formas de clientelismo. La responsabilidad de la gestión del gabinete debe seguir a cargo de la dirección presidencial pero es preciso ubicar formas de corresponsabilidad de los ministros para con el Presidente.

Como ha sido debatido ampliamente, la democracia es una convergencia entre formas de certidumbre –las reglas institucionales- y situaciones de incertidumbre –los resultados electorales. Desde esta afirmación, es conveniente preguntarse: ¿Es suficiente la certidumbre que otorga el régimen presidencial? ¿Es posible buscar bajar más la incertidumbre? ¿Es deseable y combinable con criterios de alternabilidad?

En las situaciones de transición como las que vive la región, debe buscarse la mayor flexibilidad para adecuarse a las situaciones cambiantes. Como es obvio nuestra reflexión no se inclina a resolver el tema por el lado del cambio del régimen presidencial al régimen parlamentario en la región. Sin embargo, es necesario buscar mayor flexibilidad del régimen presidencial, especialmente para el cambio que vive América Latina. Por un lado, la heterogeneidad social implica pluralidad institucional. Por otro lado, el fortalecimiento de funciones presidenciales debe estar acompañado del fortalecimiento de las funciones parlamentarias.

A partir de allí, el tema parece residir en el estilo político que emerge de las más profundas formas de la cultura institucional y política en la región. Linz se refiere como estilos político a las formas de:

- Estructuración de la competición política
- Relaciones entre el Presidente, la elite política y la sociedad
- Ejercicio de autoridad
- Ejercicio del poder
- Resolución de conflictos

El tema central es: ¿Cómo estimular desde las instituciones del régimen presidencial una política de coaliciones sin que devenga en un clientelismo cerrado y, al contrario, abra expectativas a los socios menores de la coalición triunfante y expectativas de poder a la oposición? La oposición no debe ser totalmente excluida para que pueda formar parte de la relación concurrente con el Parlamento. La clave podría consistir en determinar competencias parlamentarias en relación con la política pública, especialmente sobre temas / competencias nacionales.

Antes de seguir cercanamente la argumentación de Soberg / Mainwaring, es preciso recordar sistemáticamente las conclusiones de Linz acerca de los temas / dificultades del presidencialismo:

- Legitimidad democrática simultánea
- Probabilidad de conflicto
- Procesamiento de conflictos
- “Suma cero” de las elecciones presidenciales
- Implicaciones del sistema mayoritario (ausencia de representación)
- Potencial polarización

- Mandato fijo
- Re-elección

## Los argumentos del presidencialismo

El presidencialismo presenta mayores opciones para los votantes ya que pueden expresar su voluntad en dos ocasiones, en relación con dos instancias y competencias: el Ejecutivo y el Legislativo.

Acerca de la rendición de cuentas electoral es evidentemente más fiable por el “grado y medios en que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos”. A su vez, es un ejercicio basado en la mayor identificabilidad<sup>44</sup>, esto es, la: “capacidad de los votantes para realizar una elección informada antes de los comicios, basada en su capacidad para calcular el abanico probable de gobiernos que puedan resultar de las elecciones”. (Op.cit. Mainwaring/Soberg-Matthew, 2002:40)

En contextos pluripartidistas, la capacidad de lograr una rendición de cuentas del Presidente es mucho mayor ya que ha sido elegido mediante voto directo y existe una conexión entre votantes y electos. La posibilidad de la reelección presidencial facilita la rendición de cuentas. Mientras tanto, en el Parlamentarismo dentro de un sistema de fragmentación partidaria, la rendición de cuentas se ve afectada porque no se conoce el destino de la elección del Ejecutivo.

Acerca de la independencia del Congreso en cuestiones legislativas Soberg / Mainwaring argumentan:

“Los representantes parlamentarios en un sistema presidencialista pueden trabajar sobre la legislación sin preocuparse sobre las cuestiones inmediatas que ello pueda tener para la supervivencia del gobierno”

....

(La) “independencia de la asamblea respecto del ejecutivo puede generar el problema del inmovilismo. Esta independencia legislativa resulta particularmente problemática en presencia de sistemas pluripartidistas altamente fragmentados, en los cuales los presidentes en minoría son la regla y los empates paralizantes son la consecuencia que se sigue fácilmente.”

“...el presidencialismo es más apto que el parlamentarismo para combinar la independencia de los legisladores con un Ejecutivo responsable e identificable”. (Op.cit. Mainwaring/Soberg/Matthew, 2002: 44-45)

De lo anterior se desprende que el tema central es una nueva forma de vinculación entre Ejecutivo y Legislativo, en que los vínculos estructurales / funcionales entre instituciones sean lo suficientemente sólidos y bien diseñados, que permitan sortear las tentaciones de la mera correlación de fuerzas y den paso a una forma republicana de construcción política del gobierno.

Igualmente, respecto de la disyuntiva entre los mandatos fijos versus la inestabilidad del gabinete, el autor en comentario sugiere:

“El presidencialismo eleva el umbral para la remoción del jefe del Ejecutivo; sus oponentes deben esperar hasta el final de su mandato promover gobiernos no democráticos”. (Op.cit. Mainwaring/Soberg/Matthew, 2002:46)

De ello, se desprenden los siguientes efectos del sistema presidencial:

- Predictibilidad y estabilidad en la toma de decisiones.
- Mitiga la posibilidad de mandatos breves.
- Abre la posibilidad de una convocatoria a elecciones adelantadas luego de una revocatoria del mandato.

Una posibilidad interesante que es que se pueda establecer una mayoría legislativa que convoque a elecciones anticipadas presidenciales y legislativas; o, bajo determinadas condiciones el Ejecutivo puede provocar similar resultado<sup>45</sup>.

Existen deficientes diseños electorales que permiten que dentro de un sistema presidencial, el ganador se lleve todo. O, incluso, sistemas electorales que permiten que, bajo determinadas condiciones, algunos partidos disciplinados de amplia influencia regional, copen la representación de distritos y desfiguren la representación de votos por escaños en el Parlamento<sup>46</sup>. Es el caso de la: “...combinación entre partidos disciplinados, distritos electorales uninominales en sistemas de pluralidad simple.” (Op.cit. Mainwaring/Soberg/Matthew, 2002).

## Notas

- 1 Podría incluso plantearse que emerge la heterogeneidad religiosa. La religión católica no tiene competidores importantes en las dimensiones globales de cada país, pero ha sido debilitada cualitativamente, tanto en el grado de prácticas, cuanto en la penetración de otras religiones en grupos poblacionales específicos, como los

- pobres rurales y los marginales urbanos. Las dimensiones globales de la religiosidad no se han modificado aunque sí su composición, que afecta a la composición de las preferencias políticas y a los accesos a los mecanismos del sistema político.
- 2 Cabe reconocer que la re-elección facilita la posibilidad de manipulación de la política pública o el “patronazgo para su crecimiento político personal”. También debería acelerar la rotación de cuadros políticos. Así, la re-elección solo debería operar en los países con instituciones que protejan a las elecciones de manipulaciones flagrantes por el oficialismo (Op. Cit. Mainwaring, Scout / Soberg Shugart, Matthew, 2002)
  - 3 A ello se debe que con frecuencia el desgaste de legitimidad presidencial no sea gradual y progresivo, sino que se configura como colapsos de difícil predicción.
  - 4 “Lo que la realidad de la región presenta es, en suma, una cierta flexibilidad y capacidad de adaptación del sistema presidencial, en medio de inmensos desafíos económicos, sociales y políticos que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo cerrada, sustitutiva y estatista y con la implantación de la estrategia de apertura, privatizaciones y desregulaciones” (Op. Cit. Lanzaro, Jorge. 2003, p. 17).
  - 5 La más importante es Colombia, en la que disposiciones institucionales que han madurado en la última década, dieron lugar a una extrema fragmentación partidista, de connotación regional, que reemplazó a las formas del acuerdo bipartidario en un contexto de primacía de la seguridad en la agenda política.
  - 6 Esta reforma pretendía “sustituir” la conformación de un nivel intermedio de gobierno, siendo que los diputados uninominales, de extracción mayoritaria y ligados a la sociedad local, pudiesen llevar al escenario parlamentario las necesidades locales de sus mandantes. A su vez, el Parlamento configuraba –de hecho- algunas atribuciones en sustitución de los gobiernos intermedios. Finalmente, se pretendía una descentralización con solo dos niveles de gobierno –nacional y municipal- siendo concebido éste último nivel, como instancia experimental para un sistema parlamentario. Por ello se introdujo el “voto de censura constructivo”, similar al sistema mixto alemán. Sin cambiar este sistema, posteriormente se introdujo una reforma por la cual el primer concejal de la lista que obtuviese el 50% de los votos válidos se convertiría automáticamente en Alcalde. Esta forma de elegir al Ejecutivo municipal introdujo un primer retroceso en el experimento de un sistema parlamentario a nivel local en Bolivia.
  - 7 En todo caso, siempre se produjo un grado muy bajo de identificación de los diputados plurinominales y un alto grado de lealtad presidencial, primero, y partidaria, después.
  - 8 Esta reforma fue un intento por atenuar las distorsiones a la voluntad popular. “Pero, al mismo tiempo, erosionó la posibilidad de la concertación política, aumentando el peso del candidato opositor. En efecto, las opciones de negociación en el Congreso se redujeron de 9 a 2 binomios posibles, y el peso del “opositor” no tiene relación con su votación real. El ejemplo más claro: Banzer el 97%, con apenas 21% de los votos logró armar sin dificultad la “megacoalición”. Y en cuanto a “distorsiones” a la voluntad popular, es una caracterización discutible: la “voluntad popular” el 89% fue que ninguno la expresaba y que debían nego-

ciar, lo hicieron y salió el tercero como Presidente y el segundo de la fórmula ganadora, como Vicepresidente". (Laserna, Roberto. "La democracia en el ch'enko", Fundación Milenio, La Paz 2005).

- 9 Esta forma clientelar de corresponder a la elección y asegurar una mayoría parlamentaria se denominó "cuoteo"; haciendo con ello relación a la distribución porcentual de puestos en la administración de modo relativamente correlativo a la importancia numérica de escaños y cualitativa en la formación de mayorías.
- 10 No existen análisis de las consecuencias en la formación del régimen político de este mecanismo de voto atado, que disminuye al mínimo la independencia de los poderes. Obviamente se inscribe en la búsqueda tan reiterada en la región de mayorías parlamentarias, que en el caso de Bolivia se agudiza por las atribuciones de gestión compartidas que tienen el Parlamento y el Ejecutivo, ponderadas por la ausencia de un nivel intermedio de gobierno.
- 11 También el Vice-presidente de la República y Presidente del Congreso, elegido en la misma fórmula, sin una identificación independiente y con funciones pre-establecidas de vínculo entre los poderes del Estado (o de ratificación de la dependencia parlamentaria).
- 12 Existe además en el sistema electoral la figura de la "corrección" de las desviaciones en escaños que introduce la elección mayoritaria uninominal en la tendencia nacional.
- 13 A diferencia de los cuerpos colegiados elegidos con el único propósito de elegir Presidente, el Congreso boliviano cuenta con la atribución constitucional, pero los congresistas son sujetos de una distorsión desde el mismo origen de su mandato. (Op. Cit. Mainwaring, Scout / Soberg Shugart, Matthew. 2002)
- 14 Mainwaring Sostiene que Bolivia no es el caso de una "elección popular no directa", como puede ser Estados Unidos en que se agregan representantes de distritos subnacionales con la única función de elegir al Presidente. En el caso boliviano se trataría de una desviación mayor de la elección directa ya que el Congreso elige Presidente sin ninguna manifestación de voluntad popular.
- 15 Esta afirmación es una extensión de los casos de Bolivia y Ecuador a la región andina.
- 16 Linz sostiene que solamente faltaba llevar el "voto de censura constructivo" del Municipio al Parlamento Nacional y Bolivia se convertiría en una democracia parlamentaria. (Op. Cit. Linz, Juan. 1997)
- 17 Puede manifestarse a través, por ejemplo, de crisis en el sistema de partidos políticos o a través de conflictos de poderes.
- 18 Obviamente, en el sentido cualitativo también corresponde a la complejidad de la agenda en la coyuntura. En el caso boliviano, la complejidad está en la combinación entre re-diseño del régimen político y re-diseño del régimen territorial.
- 19 Se la denomina también como "segunda vuelta con umbral reducido".
- 20 Las condiciones de la deformación de la segunda vuelta en un país como Ecuador probablemente se ubican en el anclaje regional de los partidos, el bajo control de los votantes, la indisponibilidad de los candidatos para hacer acuerdos de gestión, la innecesariedad relativa de los Parlamentos para el Ejecutivo.
- 21 Muchas veces las estrategias electorales de los partidos contemplan la candidatura presidencial, incluso sin opción ganadora para, por un lado, mantener a un electorado partidario "cautivo"; y, por otro lado, "cobijar" a las candidaturas locales.

- 22 Las elecciones parlamentarias a mitad del período presidencial o la renovación parcial del Parlamento a la mitad de la gestión tiene un efecto contraproducente, si el objetivo es refrescar la oposición parlamentaria. Antes que generar nuevas formas de articulación, estas votaciones a mitad de período se convierten en plebiscitos sobre la gestión del Ejecutivo y precipitan aun más la caída de su entonces generalmente débil aceptación.
- 23 Pueden darse casos de períodos distintos de Presidente y Parlamento; o de colegios electorales distintos.
- 24 Un ejemplo de un mal diseño institucional para responder a esta incapacidad de acuerdo ha sido apelar a la misma decisión de los electores en el caso ecuatoriano. El procedimiento consiste en que la Presidencia del Parlamento recaer sobre el partido más votado, la Primera Vicepresidencia sobre el segundo partido más votado y la Segunda Vicepresidencia para los partidos minoritarios. En la segunda mitad del período (dos años) se invierte el acceso de las dos primeras dignidades. Una "solución" tan débil y de escasa imaginación en su diseño ha permitido numerosas maniobras y, fundamentalmente, ha vulnerado la principal naturaleza parlamentaria como espacio de acuerdos. (Verdesoto, Luis, *Democracia y esfera pública en los Andes*, La Paz, 2005).
- 25 Al menos una parte sustantiva del Congreso provendrá de circunscripciones territoriales determinadas, sean éstas uniformes o correspondientes a unidades administrativas pre-existentes. Acerca del tema de las circunscripciones electorales, en otra parte tratamos el asunto de identidades étnico-político-territoriales de la ciudadanía, como formas de identidad co-existentes y sobrepuestas, que no pueden ser obviadas con simples trazos aritméticos.
- 26 Acerca del concepto de circunscripción electoral, ver Diccionario Electoral, Capel
- 27 Por ejemplo las iniciativas legislativas en torno a competencias definidas como nacionales.
- 28 El Parlamento ecuatoriano es unicameral. Esta conformación es bastante aceptada por la población. En las dos primeras décadas de democracia, el Parlamento estuvo estructurado por diputados nacionales y diputados provinciales. No obstante, a que los primeros no tuvieron atribuciones especiales, exhibieron mayor respetabilidad y capacidad de orientación de la gestión parlamentaria. En la Asamblea Constituyente de 1997, como consecuencia de una oleada de privilegios a los sentidos locales de la gestión, se los eliminó para aumentar las representaciones regionales. (Este fue el resultado objetivo aunque se argumentó, para su eliminación, la necesidad de reducir el tamaño del Parlamento). La consecuencia fue que la única autoridad surgida del conjunto de la nación es el Presidente de la República (y su binomio), lo que ratifica las tendencias a la regionalización y enfeudamiento de la representación. Lo propio ocurre en Bolivia, en que la única autoridad electa por el conjunto de la nación es el Presidente de la República (y en la misma fórmula el Vice-presidente) y existe un déficit de legitimidad nacional en las restantes autoridades. Este tema trata de ser "arreglado" formalmente por la constitución boliviana que determina que todos los congresistas son representantes nacionales. Sin embargo, en la práctica, prevalece su definición regional y su funcionamiento a través de "brigadas de

partamentales”, tanto como el reconocimiento solamente de la población de su respectivo departamento.

- 29 Complementariamente, este problema debe ser tratado desde otros ángulos, especialmente la definición precisa de la propiedad y usufructo de los recursos nacionales, la redistribución territorial de los recursos asentados en las regiones y la reducción al límite o la eliminación de la discrecionalidad en la asignación territorial de los recursos.
- 30 Por ejemplo, en el Ecuador, salvo un caso en la democracia, todos los gobiernos han contado con mayorías opositoras en el Congreso, las mismas que se profundizan conforme se aproxima un proceso electoral local o nacional, y dependiendo de la capacidad política de “cooptación” exhibida por el Ejecutivo. Ha sido frecuente atribuir la dimensión de la oposición parlamentaria a la celebración de las elecciones parlamentarias junto con la primera vuelta presidencial en el contexto del “pluralismo partidario fragmentado”, ocasión que no permitiría a la coalición triunfante en la segunda vuelta contar con mayoría parlamentaria. Ciertamente, en el único caso en que el Presidente electo contó con mayoría parlamentaria no pudo mantenerla sino durante la primera mitad de su gestión. El gobierno con mayoría de oposición lleva, con rigurosa sistematicidad, a conflictos entre funciones, cuya consecuencia es la parálisis política. La capacidad del Legislativo para destituir al presidente es limitada y tampoco existe capacidad presidencial para disolver el Congreso. Ver Verdesoto, Luis, “Instituciones y gobernabilidad”, Abya Yala, Quito, 2005.
- 31 En las primeras fases de generación de la política pública (gestación de la demanda, codificación parlamentaria, estructuración jurídica) pueden registrarse notables distorsiones vinculadas a la misma formación de los partidos y a la forma como ejercen su rol de representación.
- 32 La probabilidad de desacierto producto de la incoherencia (no de la pluralidad) en el Congreso se incrementa.
- 33 Igualmente, en la actualidad existe una oleada anti-partido, organismos a los que se asocia con la corrupción. En este contexto se ha considerado que la militancia en los partidos –por su disciplina- es fuente de un contagio de corrupción y, consiguientemente, los militantes o afiliados a partidos no deben ser considerados como potenciales funcionarios (es decir, se evade la principal razón de ser de los partidos, estos es, “gérmenes de Estado”). La consecuencia ha sido una temporal aceptación del público a esta nueva apariencia, pero cuya consecuencia profunda es la a-politicidad, fuente principal de conspiración contra la democracia, y el falso intercambio entre eticidad versus eficiencia. La ineficiencia en la gestión pública y fundamentalmente en la gestión política lleva a peligros de mayor hondura y provoca fisuras institucionales más profundas.
- 34 En América Latina existe una constante entre la alta popularidad presidencial y la búsqueda de reformas constitucionales que faculten la inmediata re-elección presidencial.
- 35 Las llamadas “cúpulas partidarias” que vinculan, mediante complejos sistemas de intercambio, los poderes reales y los grupos informales que coexisten dentro de los partidos.

- 36 Juicio político no quiere decir pérdida de una correlación parlamentaria de fuerzas, aunque, obviamente, es en este plano en el que finalmente se resuelve.
- 37 Se ha buscado causales para convocar a la revocatoria, que son de difícil concreción y, fundamentalmente, medida. Así, por ejemplo, el incumplimiento de la oferta electoral es, de un lado, terriblemente subjetivo (no existen parámetros y menos cuantitativos para la formulación de programas de gobierno durante las elecciones); y, de otro lado, es contrario a la naturaleza misma de la democracia (que consiste en la posibilidad de remodificación del mandato popular conseguido a través de una oferta electoral como política pública). Ver Lechner, Norbert, "Los patios interiores de la democracia". Fondo de cultura Económica, Chile, 1990
- 38 En el caso de darse la figura de la disolución, debe meditarse cuidadosamente en la posibilidad de eliminar la institución de la elección popular del Vicepresidente y de funciones constitucionalmente consagradas y sustituirlo, si se decidiese mantenerlo, por un "designado" en el gabinete sin funciones. La función de expectante de poder se diluye en beneficio de la disolución de las dos funciones.
- 39 Esta propuesta no sólo responde a circunstancias históricas sino que está siendo indagada en la literatura reciente (Op. Cit. Mainwaring, Scout / Soberg Shugart, Matthew. 2002)
- 40 El ejemplo clásico es Fujimori, cuando en 1992 disolvió el Congreso amparado en las Fuerzas Armadas, el descrédito del congreso ante la población, la inobservancia internacional y el apoyo popular fresco que había recibido. La consecuencia fue un nuevo arreglo constitucional mediante una Asamblea Constituyente en que detentaba mayoría y la posterior utilización de mecanismos para la experiencia política de más consistente corrupción, cuando menos, en la historia andina reciente.
- 41 Interpretado en clave de Sociología política, mientras la función de Jefe de Gobierno encarna más cercanamente a la representación clasista y política, la función de Jefe de Estado encarna a las vertientes de la nación que articuladas dan forma al Estado.
- 42 "La política es la conciliación, la solución al problema del orden que prefiere la conciliación a la violencia o coerción como medio efectivo de que los distintos intereses encuentren el grado de compromiso que mejor sirva a su interés común por la supervivencia" (Op. Cit. Crick, Bernard. 2001, p. 32).
- 43 El "semipresidencialismo, en sentido estricto, consiste en que el Presidente designa y revoca al gabinete pero éste, el gabinete, debe conservar la confianza parlamentaria. En el caso del "Premier-presidencialismo", el Presidente electo popularmente tiene capacidad para elegir o nominar al Primer Ministro e incluso disolver al Parlamento. Sin embargo, el gabinete es colectivamente responsable (y su estabilidad depende de) la confianza del Parlamento. El Presidente no puede despedir a sus Ministros (Op. Cit. Mainwaring, Scout / Soberg Shugart, Matthew. 2002).
- 44 Otra característica de la identificabilidad es el: "grado en que las posibles coaliciones alternativas para controlar al Ejecutivo son discernibles para los votantes antes de una elección" (Op. Cit. Mainwaring, Scout / Soberg Shugart, Matthew. 2002, p. 42).

- 45 Entre las condiciones puede incluirse a las reiteradas censuras / destituciones a los ministros (o jefes de gabinete); o, en su defecto, otra serie de temas comunes y reiterados de la disputa ejecutivo / legislativo. Pueden también considerarse pasos previos tales como solicitudes de revocatoria al mandato de una parte de los legisladores.
- 46 Un caso reciente de extraordinaria vistosidad por la deficiente formulación técnica consistió en la interpretación que se hizo del resultado de una consulta popular acerca del sistema electoral en Ecuador en 1997. La consulta apuntaba, en su esencia, a la conformación de un sistema mixto, que combinara formas proporcionales y mayoritarias, dentro de un procedimiento de personalización de la elección. La manipulación del sentimiento contrario a los partidos (dentro de un sistema exclusivamente proporcional vigente durante toda la democracia) llevó a que se tradujera el resultado de la consulta popular en un sistema mayoritario, personalizado, en que cada elector contaba con tantas fracciones de voto como cuantas autoridades elige, sin cambiar el tamaño de las circunscripciones electorales (que permanecieron como circunscripciones grandes adecuadas a un sistema proporcional). La tendencia del sistema partidario es de partidos anclados regionales, en distritos grandes plurinominales, que en un sistema de pluralidad simple, condujo a un total desfase entre el Ejecutivo y el Legislativo. La absoluta distorsión de la voluntad electoral medida provincial y nacionalmente, sin opción a ningún tipo de corrección, fue radical. Este sistema electoral está relacionado (aunque no sea la causa) con la inestabilidad democrática, que se inauguró poco antes de su instalación.

## EL PROCESO CONSTITUYENTE

¿Qué puede mostrar un proceso constituyente? Un proceso constituyente, entre otros factores, responde a la demanda institucional surgida desde la sociedad y la economía, las (nuevas) “bases sociales de la democracia” y de la economía, los procesos de re-democratización incompletos (especialmente en América Latina y América Andina) y las dinámicas específicas de los sistemas políticos.

El tema de la participación es indudablemente el más nuevo y el más llamativo en los procesos constituyentes de la Región. Diferencia a los procesos actuales de aquellos del “constitucionalismo social” ocurridos durante la primera mitad del siglo pasado en América Latina. Especialmente por la entrada “ciudadana” en la conformación del bien público por parte de actores de desigual origen social, a diferencia del sentido corporativo, que en nuestros países es una herencia colonial.

Procuraremos mostrar que en el proceso constituyente la variable participación no desplaza al énfasis central que debe tener la representación. Sin embargo, este texto “levanta” al tema representativo – para estimular a los actores a concertar - antes que a una forma de la participación. En los países andinos, la participación puede devenir en “poder desparramado en las calles” e impedir una buena resolución del proceso constituyente.

La participación y la representación en el proceso constituyente deben integrarse bajo la cobertura de la nación y mediante la revaloración de la política. Finalmente, el producto real del proceso es una Constitución Política del Estado, esto es, los acuerdos políticos de la nación cristalizados institucionalmente como Estado.

El proceso constituyente es un rito que sigue pasos, muchos de ellos estereotipados. Por ello, es extremadamente útil hacer un análisis comparado para reconocer la originalidad. También, la Constituyente

forma parte de la gestualidad andina, en que es preciso una concreción ritual de los compromisos asumibles por los actores de la diversidad.

En los procesos constituyentes, por un lado, se evidencian las “percepciones” y comportamientos que la ciudadanía (y los diferentes actores y estratos de ingreso) tiene acerca de las instituciones. Por otro lado, desde estas dimensiones institucionales se producen los “sistemas de intercambio”, especialmente entre derechos y gobernabilidad, los que finalmente producen las Constituciones.

Las diversas experiencias muestran que existen “actores viables” para el proceso. En general, refieren a la especial “disponibilidad” y aptitud para participar, desde una actitud de concertación, en el proceso constituyente. La disponibilidad surge en la economía (por ejemplo, vínculo de campesinos con el mercado), en la política (ideologías de confrontación), en la sociedad (aptitud ciudadana en la conformación de la demanda, por ejemplo, indígenas y mujeres), en la globalidad de la agenda (por ejemplo, los ambientalistas). En todos ellos, pesan sus antecedentes de participación en procesos de concertación.

Uno de los temas centrales que deben afrontar los procesos constituyentes es una doble incompreensión. Quienes se oponen al proceso constituyente argumentan por algunas vías. De un lado, se trata de “evitar” el proceso bajo argumentos tales como que la reforma institucional se reduciría a las instituciones de regulación económica, la crisis económica no precisa de reforma constitucional para superarla y las reformas del “Consenso de Washington” no requirieron de cambios constitucionales. Por otro lado, se otorga a la reforma constitucional alcances “inadecuados”, por ejemplo, no es posible hacer una lectura institucional de los problemas inmediatos y la “gente” se aleja de las instituciones porque no son respuesta a la pobreza.

Desde el punto de vista de relación con los procesos reales, la Constitución boliviana actualmente vigente, por ejemplo, presenta poca correlatividad institucional con el modelo de desarrollo. Desde el punto de vista técnico, esa Constitución tiene una estructura disfuncional y desde el punto de vista político ha consagrado muy tímidamente a los avances ciudadanos.

La Asamblea Constituyente tiene la gran tarea de refundar a las instituciones políticas. Por ello, no puede ser medida desde ningún otro ámbito y, especialmente, no puede ser evaluada desde supuestos resultados en el desarrollo. Sin embargo, sí es posible afirmar que institucio-

nes constitucionales bien diseñadas permitirán acercarse a la solución de problemas del desarrollo; e, instituciones mal diseñadas alejarán al país de esas soluciones. Pero, en todo caso, el ámbito de la Asamblea es exclusivamente institucional.

Una nueva Constitución permitirá al país reconstituir el sentido público de las instituciones políticas, especialmente de las estatales. El proceso constituyente permitirá constatar y dar forma institucional a los acuerdos (al grado de acuerdo) de los distintos segmentos de la sociedad, en temas institucionales.

Las Constituciones tienen grados de flexibilidad. Expresan predominantemente principios, en la medida en que existe un grado de acuerdo histórico. Pero también pueden ser más “reglamentarias”, dependiendo del grado de controversia en cada tema puntual. Estas posibilidades se le presentan a la Constituyente boliviana. Un resultado no marginal del proceso será fomentar una cultura institucional en el país.

Bolivia es un país sobre-corporativizado, cuyo sentido nacional tiende a desvirtuarse por las minorías consistentes enquistadas en todo el espectro social e institucional. Desde esta perspectiva es preciso entender a los entornos sociales (actores viejos y emergentes, modelos de desarrollo, bases multiétnicas) para diseñar y sistematizar los arreglos institucionales que corresponden al país real.

Los resultados esperados de la Asamblea Constituyente son, en el plano del texto, contar con una Carta Política coherente, moderna y expresiva de la agenda institucional. En el plano social, debe restablecer los intercambios positivos entre los distintos segmentos y grupos. En el plano político, debe restituir la confianza que permita la reinstalación de la política y el funcionamiento del sistema. Es preciso “abrir” dos dimensiones de análisis constitucional: funciones estatales y relaciones del Estado con la economía, la sociedad y el territorio. Esta es la base de la agenda constitucional.

Lo primero es cambiar la concepción de “poderes” que consta en la Constitución vigente hacia “funciones” de un Estado único. Un Estado único y democrático tiene funciones con relación a competencias y atribuciones. Los “poderes” son una reminiscencia pre-moderna de un Estado desarticulado. No existe razón para pensar en nuevas funciones estatales, aunque sí en modificación de las competencias, correlativa a la forma de régimen que se defina.

Hay que resolver la forma híbrida del régimen boliviano. El semi-parlamentarismo / semi-presidencialismo ha mostrado una crisis irreparable. Desde allí, debe profundizarse el debate sobre los roles y las responsabilidades de las funciones del Estado, tendiendo hacia la claridad funcional y representativa. Probablemente, por esta vía se llegue hacia un Presidencialismo, con roles fortalecidos y clarificados de la Función Legislativa y de la Función Ejecutiva, lo que no es contradictorio<sup>2</sup>.

La decisión debe estar ligada a los objetivos políticos y, especialmente, de representación que se persigan. Las opciones deben diseñarse de acuerdo a los países y dentro de experiencias internacionales.

Todo sistema de descentralización (los regímenes federal y autonómico cristalizan grados de descentralización) debe tender hacia el enriquecimiento de la democracia y la eficiencia de la administración territorial, incluyendo los costos de los servicios. El tema central de cualquier sistema es su diseño adecuado, el grado de acuerdo que lo respalda, y la pertinencia u oportunidad política y administrativa.

La profundización de la descentralización puede adquirir cualquiera de esas formas. Lo central es que el sistema que se diseñe, no debe perder dos orientaciones: solidaridad frente a la disparidad regional y eficiencia en la dotación de servicios.

No existe justificación para “reconfigurar” la división político-administrativa más general del país. Los nuevos “dibujos” político-administrativos deben ser consecuencia de procesos, los que se consagran de ese modo, si es necesario. La gente se identifica con los departamentos/regiones<sup>3</sup>, pese a sus evidentes equívocos respecto de los procesos históricos, económicos y sociales. Quizá se deba pensar en simplificar las unidades subnacionales administrativas, para dar lugar a una mayor eficiencia y representación de los grupos étnicos.

La participación indígena no es un problema político desestabilizador de la democracia. Los contenidos deben ser esclarecidos y acordados. En este sentido, un tema básico del proceso constituyente son los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que incluye la vigencia cultural, la capacidad de gestión y el territorio. El segundo paso, que se deriva de este primero, es la forma intercultural del Estado. Los mecanismos de democracia directa son clásicos: Consulta Popular, comprendida como Plebiscito y Referéndum; Revocatoria del Mandato; e, Iniciativa Legislativa. El tema es la extensión y oportunidad de uso de cada mecanismo.

## Los países andinos

Luego de la transición a la democracia, los países de América Latina, en general, y de América Andina en especial, han tenido dificultades para reestructurar sus mundos públicos. En diversas formas, en el conjunto de los países andinos asistimos a la misma problemática de reconformación permanente de la esfera pública (Pecaut, 2003) asociada a diversos tipos de disfuncionalidades en la gestión e insatisfacciones ciudadanas<sup>4</sup>.

Con sus perfiles específicos, esa problemática se reitera en los Andes del Norte – Venezuela y Colombia - que no entraron a la oleada autoritaria de los años setenta y que llegaron a la actual inestabilidad institucional con retardo, luego de ser los países más estables con las democracias más antiguas de la Región. Y también se repite en los Andes Centrales – Ecuador, Perú y Bolivia - que sufrieron distintos tipos de experiencias autoritarias. Sin embargo, en este grupo de países se diferencian tres momentos en relación con la transición a la democracia y la reforma institucional.

En Ecuador, la re-instalación democrática a fines de la década de los setenta estuvo precedida por un pacto de transición entre las Fuerzas Armadas y los actores políticos civiles, quienes se habían reconformado relativamente. Este pacto contempló un procedimiento que incluyó la adopción, mediante referéndum, de un orden constitucional previo a la elección de un nuevo presidente. Esta constitución, escogida en 1978 de entre dos opciones, duró hasta 1998, en que este país entró en un proceso constituyente<sup>5</sup>, para dotarse de otra Constitución. Esta reforma está asociada a la inmersión de Ecuador en la más importante crisis de su vida republicana, en cuya respuesta se buscó cierta modernización institucional. (Verdesoto, 1999)

En Perú, la reforma total de la Constitución fue diferente del proceso ecuatoriano. La reconformación del liderazgo político en la democracia desembocó en el entonces inédito proceso de traslado de la representación hacia *outsiders* del sistema institucional, que asumieron un discurso y una práctica anti-política conducente hacia un autoritarismo “neopopulista”. El proyecto fujimorista que asociaba concentración de poder y liberalización, transformó una correlación legislativa favorable en una Constituyente domesticada (Cotler /Grampone, 2000).

En Bolivia, la re-instalación democrática ocurrió sin una reforma institucional sustantiva. Las nuevas correlaciones sociales y políticas operaron sobre el viejo andamiaje institucional. Este país, que arribó a la democracia mediante el “colapso” de la dictadura (O’Donnell et al., 1989) y la liberalización operada desde 1985, aparentemente no precisó de reformas constitucionales integrales, sino parciales y funcionales.

Como se puede colegir, en los países andinos los procesos constituyentes estuvieron asociados con los procesos inconclusos de institucionalización democrática (en el sentido nacional que fuese) y con un modelo de desarrollo asociado a grados diversos de liberalización y apertura.

Cada país andino entró al proceso constituyente aspirando a cubrir determinados objetivos. Los objetivos planteados por segmentos de la sociedad, con un grado mayor o menor de consenso, no necesariamente concordaron con las capacidades y posibilidades de las instituciones reformadas. Mas aún, se demandó a las nuevas instituciones resultados sin que se hubiesen asentado los hábitos y las rutinas ciudadanas.

Mientras en Colombia, el más antiguo de los procesos constituyentes andinos, se le demandó la consecución de la paz; en Perú se pretendió borrar la conformación del sistema representativo buscando la re-centralización del poder; en Ecuador, se buscó que la Constituyente detuviese a la crisis; y, en Venezuela, un rediseño de las decisiones congruentes con el proceso de la “revolución bolivariana”, que implicó la concentración de funciones en torno a un liderazgo emergente.

Como se puede desprender, los casos de objetivos pragmáticos de centralizaciones decisionales fueron más exitosos (evaluados desde los objetivos propuestos); mientras que en los casos ligados a las crisis, los objetivos superaron ampliamente a las causas institucionales. Dicho de otro modo, mientras el objetivo que se plantea para una Constituyente permanece en el plano institucional, existe una posibilidad mayor de cumplirlo; siendo que cuando el objetivo corresponde a causas que rebasan lo institucional y tienen raíces estructurales más profundas, el proceso es de éxito dudoso<sup>6</sup>.

Sin embargo de lo anterior, los dos países cuyos objetivos no fueron cubiertos, probablemente lograron textos constitucionales más coherentes y con grados mayores de modernidad conceptual. A su vez, en

la representación social, las formulaciones de los capítulos de derechos y de la concreción institucional en un Estado y una economía sociales, pueden haber sido más exitosos pero menos visibles.

En todo caso, las instituciones diseñadas por una Constitución sólo pueden ser evaluadas luego de períodos medianamente largos, que permitan su asentamiento y la adecuación de la ciudadanía. Y este es el único plano de evaluación y consecución de resultados: la justeza del diseño institucional cuyos logros no están en el plano del desarrollo sino de la coherencia. (Sartori, 1994) .

Cabe terminar señalando que una Constituyente, como proceso en el que centralmente se elabora una Constitución, es un modelo de intercambio sobre la base de dos ejes. Por un lado, la concreción de las demandas de derechos sociales tiene lugar cuando los actores se comprometen a guardar lealtad a un modelo de gobernabilidad. Por otro lado, cuando en el equilibrio de las funciones estatales existe una empatía – a través de una ecuación nacional - entre representación y aptitudes de gestión.

Consiguientemente, el éxito del proceso constituyente está asociado a la forma nacional de adecuar los dos ejes<sup>7</sup>, que deben dar lugar a una forma institucional del Estado, que corresponda al tipo de desarrollo de ese país y a su agenda política. (Prats et al. 2004; Verdesoto b, 2005)

Desde la óptica del análisis social de la elaboración constitucional puede señalarse que la redefinición de lo público-institucional a través de las Asambleas Constituyentes se ha transformado en un “ritual” de reconfiguración de niveles de comunidad política nuevos y olvidados. La participación en este ritual permite constatar la aptitud y contenido con que los actores contribuyen al acuerdo social.

Los casos andinos estimulan para que la nueva Constitución que se elabore asuma a plenitud su carácter de ritual de reconfiguración de comunidad política –reelaborar los términos de convivencia, los intereses, los objetivos y el destino comunes y el sentido de pertenencia - y lo expresen en diversos grados de abstracción. Obviamente, deberá tenderse a una Constitución que sea efectivamente la Ley de Leyes y, por ello, invocación a principios normativos generales. Pero como se trata de una Constitución ubicada en un país real y dividido, que no ha logrado hasta ahora superar las desconfianzas básicas entre sus actores, seguramente será un texto combinado de ausencias y presencias, prin-

cipios y normas reglamentarias, de registro del presente y de denuncia de aspiraciones<sup>8</sup>.

Se trata de hacer la Constitución que corresponde al país sobre el que actúa. La Constitución no debe dibujar a la sociedad ideal sino a las instituciones “correspondientes” a la sociedad real. Si bien, un diagnóstico de los problemas del país permite diseñar instituciones que gobiernen los procesos reales de la sociedad y de la economía, el centro del proceso constituyente consiste en determinar bajo qué reglas los bolivianos “pueden vivir juntos”<sup>9</sup>.

### Lo público, la nación y la democracia

Las dificultades de conformación de lo público en Bolivia están ligadas, entre otros, a los temas de representatividad y responsabilidad.

Los déficits de representatividad acosan al sistema institucional, en especial, a todo el sistema político. La expresión de país “abigarrado” (Zabaleta, 1986), expresa la multiplicidad de relaciones sociales con dificultad para la institucionalización y en permanente correlación de fuerzas clasista y étnica. Y en la actualidad refieren adicionalmente a la representación territorial. Los déficits de responsabilidad están asociados a una forma corporativa para demandar derechos, que finalmente se reduce a intereses particulares, sin contrapartida en un “sentido republicano” para asumir responsabilidades.

El entorno es una situación de pobreza, que no ha logrado superar el umbral del desarrollo ascendente geométrico y se debate en la ineficacia permanente de la economía. Como se conoce, en el mundo los pobres se alejan de las instituciones (Narayan et al., 2002), porque aspiran a respuestas que las instituciones no pueden dar y por la debilidad del Estado – que sí puede dar respuestas – pero que está sumergido en una profunda disfuncionalidad y debilidad.

La cuestión central que surge es, además, la falta de correspondencia entre situación y expectativas de desarrollo e institucionalidad. Los partidos y los operadores de políticas públicas tienen como horizonte a economías de bienestar y a sociedades homogéneas, que no es el caso de Bolivia. La Constituyente es una oportunidad para revertir este equívoco en el diseño institucional.

Ciertamente es difícil la instalación de una forma ciudadana en un país sin respuestas de desarrollo sostenibles, con bajos niveles de

conformación liberal de la demanda por derechos y con una forzosa colectividad a través del corporativismo. Tanto un sistema de mayorías y minorías como una forma deliberativa de democracia tienen dificultades para funcionar en un país sobre-corporativizado, característica que, además, es estimulada como expresión de una supuesta democracia radical. La sobre-corporativización no equivale a una radicalización de la democracia.

La sobre-corporativización es el obstáculo más pertinaz para el desarrollo institucional boliviano. Este obstáculo precede a la Revolución Nacional de 1952, acompañó a todo el ciclo del Estado nacionalista y da forma actual a la demanda del pueblo boliviano. La sobre-corporativización, que invade a todos los espacios de interrelación social, impide la formación de un sentido público a las prácticas sociales y a la formación de comunidad política.

El reto boliviano, sin embargo, es lograr un sistema institucional adecuado a los “tiempos” que precisa la reforma ciudadana. Este es el principal desafío de la Constituyente, siendo que las instituciones que se diseñen deben estimular el desarrollo de un sentido ciudadano, en el contexto del país real.

El proceso constituyente que vive actualmente Bolivia se enmarca en un momento de cierre del ciclo del nacionalismo revolucionario. La liberalización que arrancó en 1985 trató de empezar este reemplazo, el mismo que fue interrumpido desde 2000 (“guerra del agua”) y se expresó especialmente en 2003 (“guerra del gas”), con una irrupción de las masas en el escenario político. Esta última explosión social evidenció la caducidad del modelo liberalizador ortodoxo. También, el “nacionalismo revolucionario” en su versión posterior a 1952 se ha agotado como posibilidad de integración social y de modelo estatal. Sin embargo, las revueltas también evidenciaron la vigencia de aspectos del “nacionalismo” y de los procedimientos “revolucionarios” profundamente arraigados en el sistema político. Estas situaciones de transición “casi permanentes” han evidenciado las dificultades del país para lograr la conformación moderna y ciudadana de la nación.

La conformación moderna de la nación supone, entre otros temas, resolver la articulación democrática y sin exclusiones de las distintas vertientes étnicas y de las diferentes nacionalidades en una relación plural, que tenga expresión institucional. La economía, el sistema político y el Estado deben reflejar, por un lado, la diferencia; y, por otro la-

do, la peculiaridad social del país para desplegar su vocación de igualdad y justicia. Igualmente, supone una forma para perseguir la articulación externa, que finalmente exprese la visión del país, para su articulación en el sistema internacional.

La teoría y las experiencias históricas muestran la enorme dificultad que representa para la construcción democrática, la concurrencia de una base social pluriétnica (Op. cit. Przeworski, 1998). La construcción institucional sobre un piso homogéneo permite (o debe permitir) un funcionamiento cultural más uniforme y con tendencias a la estabilidad, sin conflictos basados en las etnias, o en la compatibilidad cultural<sup>10</sup>. Cabe recordar que la expresión y la representación abiertas del conflicto étnico generalmente condujeron a su procesamiento violento y a instituciones basadas en la exclusión.

En los países andinos, el Estado se basó en formas ciudadanas uniformes que hicieron abstracción de la conformación étnica de los actores sociales. (Guerrero, 1992) El reto actual de Bolivia es comprender a plenitud las consecuencias de la conformación étnica de la política, adoptarlas como un supuesto, y diseñar las instituciones interculturales correspondientes. Siendo la categoría etnia pertinente a la política democrática, también es pertinente la representación étnica en la democracia como un componente de la ciudadanía<sup>11</sup>. Este diseño es particularmente complejo, tal como se procurará demostrar más adelante. Por el momento, conviene escuetamente señalar lo siguiente.

La Constitución boliviana que surja de la Constituyente deberá inscribirse en la búsqueda de las relaciones institucionales entre universos culturales. Debe explorar todas las vías dentro del universo de la interculturalidad e incluso de la convivencia simultánea de culturas. Conceptualmente, la Constitución deberá suponer un tipo de resolución de la relación entre conceptos liberales y conceptos de origen "comunitario".

El tema central se inscribe en la categoría de "ciudadanía", en tanto los habitantes de una comunidad nacional son titulares sociales ("ciudadanía social") de derechos y obligaciones dentro de comunidades políticas ("ciudadanía política") con universos de referencia más amplios que la identidad de base y que se verifican en ámbitos espaciales con pertenencia necesaria ("ciudadanía territorial"). (Verdesoto, 1996b)

La constatación de que el Estado boliviano ha negado históricamente la conformación étnica del país debe ser tratada con deteni-

miento, en los siguientes sentidos. Por un lado, expandiendo la crítica a la negación étnica indígena también a los componentes étnicos no-indígenas; y, por otro lado, estableciendo que la relación entre sistema político y atributos indígenas es inherente a la política. La mera constatación cultural – el país es pluriétnico - y poblacional – los autoreconocidos como indígenas son mayoría - es insuficiente, además de confusa<sup>12</sup>. Los avances respecto de la actual redacción constitucional consistirían en formular un compromiso y diseñar una forma institucional intercultural. Se trata de pasar del “diagnóstico” de la conformación étnicamente excluyente al plano institucional<sup>13</sup>.

Los déficits estatales bolivianos también están relacionados a la conformación de la nación. La categoría “sentido de pertenencia” alude a lazos de comunidad nacional bloqueados para convertirse en comunidad política. Mas aún refiere a un fuerte sentido de pertenencia a las comunidades nucleares – familia y localidad - y a un sentimiento de referencia boliviano. Este “sentimiento boliviano”<sup>14</sup> no se traduce en una tendencia para conformar un sentido público colectivo. El sentido de pertenencia en su forma político - ciudadana comprende dos vías: “lealtad” con la comunidad nacional incluyente tanto como expresar institucionalmente a la inclusión<sup>15</sup>.

La intelectualidad indígena boliviana (Chachaki, 2001; Ticona, 2003; Patsi, 2004;) centra sus críticas a la teoría de la democracia en las categorías de libertad e igualdad. La crítica es posible porque existe como parámetro una teoría liberal de la democracia, lo que no ocurre con la vertiente comunitaria. Desde este ángulo, el ejercicio democrático de la libertad tiene la limitación de un piso social de desiguales. Y la búsqueda de la igualdad tiene como límite el ejercicio de la libertad de diferentes. Cabe interrogarse si éstos son los parámetros del diálogo intercultural.

El tema se configura en ¿cómo se estructura la dimensión pública de una sociedad étnica y culturalmente heterogénea cuyos actores sociales están inmersos en distintas relaciones productivas y políticas, y tienen formas identitarias particulares?

Una resolución fácil es plantear que el supuesto de la interculturalidad sería que las sociedades comunitarias son “sociedades pre-liberales”. Pero las respuestas son complejas, pues no pasan por el “etnocidio político”, ni por una autonomía que “desresponsabilice” al colectivo mayor de la historicidad de sus partes.

En conclusión, los problemas conceptuales que, además, deben resolverse políticamente como condición para que el proceso tenga resultados son:

- La multiplicación de identidades sociales primarias, que lleva a una excesiva fragmentación social y a la dominación de los particularismos.
- La crisis de mediación entre sociedad y Estado, con la consiguiente pérdida de capacidad representativa de la sociedad política y la demanda por expresión “con voz propia” de las partes de la sociedad fragmentada.

La fragmentación social y la crisis de representación plantean como un problema la reconfiguración de la unidad de los mandantes (del pueblo), como condición para construir una forma estatal única. El problema de la unidad del pueblo tiene su correlato en la “unidad” – forma común - de medida de la representación para la Asamblea Constituyente.

La necesidad de reflejar la “unidad de la diversidad” de la sociedad boliviana en la conformación de un “Estado único y diverso” (la interculturalidad institucional) debe preservarse a través de la mecánica de representación para la Constituyente. Un adecuado diseño de la Constituyente redundará en que su producto, el diseño estatal intercultural, se exprese como un Estado único y diverso; funcionalmente único y culturalmente diverso.

Las bases sociales de la democracia configuran a las instituciones. Esta es una lectura complementaria de la forma como interactúan sociedad e instituciones. La democracia – entendida más allá de sus formas delegativas - (O’Donnell, 1995), determina la amplitud de los derechos de los ciudadanos. El tamaño de los derechos está vinculado con la interacción entre los actores de la democracia.

Dentro del Estado de Derecho, el tipo de democracia (y no sólo el Régimen) determina el tipo de Constitución. La Constitución es el límite más general a la discrecionalidad. La Constitución moderna es la superación del Estado oligárquico caracterizado por el arbitrio de quienes manejan el poder basado en el control regional y territorial.

A su vez, las competencias de los órganos públicos son la correspondencia entre los consensos de la población (“consumo” de

las instituciones), la amplitud de derechos (interrelaciones en esa área) y la armonía con los otros órganos públicos (coherencia político-administrativa).

### El poder constituyente, antecedentes

El tema del “poder constituyente” ha contaminado al ambiente político boliviano<sup>16</sup>. De un lado, un segmento de los actores piensa en la Asamblea Constituyente como una forma históricamente repetible, surgida de los históricos procesos revolucionarios. Por otro lado, otro segmento asume que la mención a la Asamblea Constituyente por la Constitución es una “vacuna” contra las pretensiones radicales. Se trataría, en esta versión, de una Asamblea Constituyente surgida de un “poder derivado”. De este modo, el carácter Constituyente sería enteramente nominal ya que no tendría vínculo con un “poder originario” en su sentido pleno. Se trataría, en último análisis, del cumplimiento de funciones delegadas por un poder constituido<sup>17</sup>.

Los antecedentes más remotos de la demanda por la Asamblea Constituyente en Bolivia no se ubican en los actores políticos formales sino en los movimientos sociales. Más aun, surgen en los movimientos indígenas de tierras bajas, que demandan su inclusión ciudadana en el sistema. Posteriormente, otros movimientos sociales asocian a la Constituyente con reformas profundas que deberían acontecer en el país. Estas dos vertientes sirvieron de presión para que la “clase política” aceptara la necesidad de algunos cambios constitucionales, dentro de los procedimientos existentes. Todo esto antes de la crisis de octubre de 2003.

Hasta este momento, la Constituyente fue una demanda a-institucional surgida de la sociedad<sup>18</sup>, mientras que las reformas constitucionales que se pretendieron y las que se hicieron, observaron procedimientos institucionales dentro de un poder derivado. Por ejemplo, las reformas que propuso el “Consejo Ciudadano” y las que se aprobaron en 2004 fueron realizadas por el Congreso Nacional al amparo de la norma constitucional que permite reformas parciales de la Constitución vigente.

En Bolivia, la Constituyente se convirtió en el proceso central de la agenda política como consecuencia de los acontecimientos de octubre. El potencial transformador del movimiento de octubre minó todas las bases del poder presidencial (principal opositor a la Asamblea

Constituyente), por lo que culminó con la renuncia del Presidente. Sin embargo, el movimiento social se auto-limitó<sup>19</sup> en las puertas del Congreso cuya integridad física y funcional respetó. Asumió una forma de la representatividad y funcionalidad que el Congreso Nacional representaba, de cara a las tareas de la transición que se abría, tanto para la sucesión constitucional como para la culminación del período democrático en curso.

Las consignas del movimiento social, Referéndum vinculante, Ley de Hidrocarburos y Asamblea Constituyente, fueron resumidas como la Agenda de octubre. Como toda consigna son “voces de mando” que resumen un diagnóstico y una propuesta, que las expresan como guías de acción. En general plantean retomar / fortalecer una idea de nación (hidrocarburos) procesada inicialmente a través de una forma de democracia directa contra la democracia pactada (Referéndum vinculante) y luego a través del Congreso (Ley) como puerta de entrada a la reconformación de toda la institucionalidad (Asamblea Constituyente).

Y también, el movimiento social dejó en manos de los decisores tradicionales y emergentes en el Congreso y en el Ejecutivo, la decodificación de la Agenda de octubre en sus procedimientos concretos. En este sentido, la Agenda de octubre no es un mandato puntual al que alguna autoridad o instancia pueda acudir o atribuirse tareas. El Mandato de octubre debe ser decodificado, dentro de un rango de lo comprendido como legítimo, surgido de la movilización popular. Esta es la esencia democrática de la legitimidad surgida de una movilización popular, que debe ser decodificada por los representantes. El corazón de la legalidad de arrastre – la Constitución de 1967 - fue cuestionado en su legitimidad y es una referencia débil de la gestión política. Esta ilegitimidad institucional surgida de la movilización popular dio a luz a la Asamblea Constituyente.

La ilegitimidad surgida de una conmoción, “orientada” y “parcial” del poder constituido, dio origen a la Asamblea Constituyente, como se ha mencionado. La Constituyente es la expresión particular de un poder que cuestionó al constituido. Pero, a la vez, instauró una forma peculiar de transición desde el régimen cuestionado hacia una nueva institucionalidad. En este sentido, la movilización social “encargó” la continuidad democrática a un Parlamento debilitado y cuestionado, y al Vicepresidente mediante la forma de sucesión prevista. Esta continuidad democrática se expresa en la necesidad de

mantener equilibrios de “poderes”<sup>20</sup> para la transición. Es decir, otorgó una responsabilidad para la transición a las dos funciones / poderes del Estado.

Este es el contexto del surgimiento de la Asamblea Constituyente. El Congreso Nacional, al incluir en las disposiciones de la Carta vigente a la Asamblea Constituyente, recogió la función de facilitar la continuidad en el reemplazo de la Constitución. Pero ello no implicó el atribuirse una capacidad para limitar a la Asamblea, como en efecto lo expresa el texto del Art. 232 de la Constitución.

Asimismo, en la auto-limitación de la movilización social en las puertas del Parlamento, está contenida una vocación para producir la transición sin un vacío constitucional. En este sentido, la Constitución no fue rota por la movilización pero sí fue ilegítimada. Las instituciones contenidas en la Constitución perdieron capacidad de ordenar los comportamientos de los bolivianos, siendo necesario su reemplazo institucional en un plazo determinado<sup>21</sup>.

Una pequeña digresión que ayude a mejorar la comprensión del momento jurídico – político - institucional.

En la tradición constitucional latinoamericana ha habido períodos de “subjektivismo”, algunos de los cuales han estado ligados al “constitucionalismo social”. Bastaba con el reconocimiento constitucional de una situación de inequidad o social específica de disparidad<sup>22</sup>, para que se la entendiese modificada<sup>23</sup>.

Lo mismo ocurrió con la “vigencia” de la norma constitucional “por sobre” los regímenes que la rompan<sup>24</sup>. Se creía, ingenuamente, que el mero hecho de que esta norma estuviese en la Constitución bastaba para lograr su vigencia. De este modo se desconocía totalmente el principio de realidad de la norma jurídica, que es la correlación política (de fuerza y legitimidad) en la que se asientan las instituciones.

Aplicado al caso en análisis, el hecho de que la Constitución que está siendo reemplazada asuma una figura jurídica – la Asamblea Constituyente - no le otorga ninguna facultad extraordinaria. De un lado, es una norma surgida de una Constitución en plena vigencia pero acosada por la ilegitimidad y con fecha de caducidad. Por otro lado, tampoco la mención en la Constitución hará prevalecer / sobrevivir a esa norma en la Constitución que la reemplaza. Es una situación particular de transición, que será resuelta por la Asamblea Constituyente, la que, al no tener ninguna limitación surgida de un poder constituido,

debe asumir, entre otras facultades, la forma futura de reforma constitucional total y parcial.

Formulado en sentido dinámico, la norma constitucional que regula a la Constituyente (Art. 232<sup>25</sup>) aguarda a ser reemplazada en la nueva Constitución, por lo que no puede imponerle condiciones. Sin embargo, la forma de reemplazo no es progresiva ya que no introduce parcialmente a las nuevas instituciones, ni reemplaza a los poderes constituidos hasta establecer la nueva coherencia institucional total. A partir de una fecha establecida en la transición – en este caso el término del período presidencial - se producirá la instalación del conjunto del nuevo aparato institucional previsto por la nueva Constitución<sup>26</sup>.

No obstante estas precauciones, en la medida en que es Constituyente y está munida de un mandato popular directo, la Asamblea puede arbitrar las medidas que considere necesario para el cumplimiento de su mandato. La fundamental es el mismo “Estatuto Constituyente” pero puede alcanzar a su entorno.

Volviendo al hilo del texto, finalmente, cabe señalar, que las peculiaridades anotadas en el proceso boliviano se traducen en responsabilidades específicas para la transición. La responsabilidad general en la transición es de las dos funciones estatales existentes, siendo que las funciones específicas centrales se transmiten del Ejecutivo (que formuló una iniciativa de referéndum) hacia el Legislativo (que debe elaborar la Ley de Convocatoria a la Asamblea) y, de éste, culminan en la Asamblea Constituyente (que elaborará una nueva Constitución)<sup>27</sup>.

El cronograma de la transición quedó diseñado como sigue. En la primera parte de la Agenda de octubre la responsabilidad del Ejecutivo consiste en la iniciativa del Referéndum y la propuesta de una Ley de Hidrocarburos. En la segunda parte de la Agenda de octubre, el Parlamento debe – bajo su exclusiva responsabilidad jurídica - diseñar a la Asamblea Constituyente. En la tercera parte, la Asamblea Constituyente – como función estatal encargada de confeccionar una nueva Constitución - debe diseñar a las instituciones de reemplazo.

Obviamente, mientras la centralidad de la función pública esté a cargo de la Asamblea Constituyente, las funciones Ejecutiva y Legislativa deben cumplir sus atribuciones de tiempos normales. Esto es, las funciones de ejecución de las políticas públicas, y las de legislación y fiscalización.

Las tres funciones estatales, encargadas de funciones específicas, tienen en conjunto la responsabilidad de producir la transición sin alteración de la democracia, en su sentido sustantivo y de modo colaborativo. La responsabilidad de facilitar el proceso constituyente es política, entraña obligaciones jurídicas y se asienta en una demanda moral de la nación. Las funciones Ejecutiva y Legislativa no pueden no facilitar el proceso constituyente.

En suma, se trata de una Asamblea que es Constituyente y que ejerce sus facultades a plenitud en el ámbito de la reforma total de la Constitución o, lo que es lo mismo, de la creación de una nueva Constitución y del diseño institucional. Este proceso está amparado en una estabilidad jurídica de arrastre —la actual Constitución—, que será reemplazada dentro de un término políticamente acordado.

### El poder constituyente, una digresión conceptual

Acudamos a una definición clásica de poder constituyente: “Poder Constituyente cuya existencia radica en una voluntad primaria, en el sentido de que sólo de sí misma y nunca de otra fuente deduce su limitación y la norma de su acción”. (Bobbio/Matteucci, 1998).

Comparemos esa definición con el proceso boliviano, en la premisa que los procesos refundacionales o de reforma radical del sistema institucional y político<sup>28</sup> tienen itinerarios y contenidos propios.

En el “ancho cauce” de la transición que vive Bolivia en la actualidad, el pueblo optó por cuestionar al “viejo régimen” desde sus identidades corporativas y, en general, desde sus identidades primarias. El cuestionamiento a través de la explosión social aún no se constituyó como voluntad. En su primer momento de movilización social cristalizó sus gérmenes de voluntad en consignas. La movilización provocó acontecimientos, no obstante lo cual, no es en sí misma un régimen y unos procedimientos de reconfiguración de la democracia.

La identidad primaria sólo se puede conformar como voluntad<sup>29</sup> a través de un mandante. Para constituir al “nuevo régimen” se debe reconfigurar a la ciudadanía. La identidad primaria debe expresarse como “voluntad” a través de un “mandante primario”<sup>30</sup> para que se constituya el “poder originario”.

La generación de la voluntad a partir de las identidades primarias que culmina en la reconfiguración ciudadana tiene como premisa

la reconstitución de la política. La crisis de representación que atraviesa a Bolivia afecta fundamentalmente a los partidos pero ha arrastrado a la política en general. Más aun, muchos actores institucionales son agentes activos de la devaluación de la política<sup>31</sup>, pues, en su afán de atacar a los partidos políticos, no reconocen que ésta es la más nociva forma de afectar al proceso constituyente.

La revalorización de la política debe hacerse a través del reconocimiento de la diversidad pero bajo una forma de agregación<sup>32</sup>. Obviamente, la política permite la formación de nociones comunes, las que respetando a la diversidad encuentran sentido histórico a la reconfiguración pública.

En la conformación de la Asamblea Constituyente podrán concurrir muchas formas primarias de identidad de los bolivianos, con la condición de efectuar un acto delegativo, que viabiliza la voluntad. La conformación de la voluntad y la delegación sólo son posibles a través de la reconfiguración “fuerte” de la política. La política supone básicamente agregación para lograr formas de bienestar público y concurrencia de esfuerzos para el logro de objetivos comunes.

La agregación es la única forma que permite el surgimiento del mundo público. Sin la agregación no es posible concebir rutinas—instituciones— aceptadas por todos, como forma de convivencia. La interacción de diversos tiene como condición una forma común para interactuar.

El proceso constituyente debe culminar en la redacción de una Carta Política, que es la norma superior de la institucionalidad, especialmente política, del país. La Constitución Política, como su nombre lo indica, debe ser la expresión política de los actores del país y es un instrumento político del Estado y la sociedad, en su acepción más plena.

La apelación al mandante primario es la que hace de la Asamblea una “Constituyente”, la que no tiene necesidad de otra referencia para su legitimidad. Es cierto que en algunos procesos contemporáneos de América Latina, los sistemas políticos orientados por la necesidad suprema de mantener a la democracia, intentaron “constitucionalizar” a los procesos de convocatoria a las Asambleas Constituyentes, los mismos que ya se habían impuesto en la realidad política<sup>33</sup>.

La “constitucionalización” es una referencia a la Asamblea Constituyente generalmente tenue en el texto constitucional, que per-

mite un vínculo jurídico del proceso para que no afecte a la estabilidad normativa e institucional. Este vínculo fue siempre concebido como la mención que “da origen” pero no afecta al funcionamiento de la Asamblea.

Sin llevar a la discusión al plano de lo decisivo, cabe argumentar que en sentido conceptual, la mención constitucional a la Asamblea tiene por sentido formalizar un proceso en curso, pero no afecta las facultades y atribuciones de la Asamblea. Y si las afectara en su mención, seguramente serán reformadas en el mismo proceso constituyente, cuya función es hacer una nueva Constitución<sup>34</sup>.

Si la función de la Asamblea no fuera hacer una nueva Constitución (“reforma total”), la Asamblea no sería “constituyente” y se reduciría al papel de mera Asamblea “revisora” o “especializada” en la reforma parcial del texto constitucional.

Una nueva Constitución supone una reforma estructural del texto y de sus propósitos institucionales. En esa medida no se trata de un “poder derivado” que cumple una función amparada en una disposición constitucional para la reforma parcial. Por ejemplo, si se convocase a una reunión del Congreso Nacional para reformar la Constitución Política del Estado y abrir el proceso determinado en la carta vigente, se trataría del cumplimiento de la función de reforma derivada de una disposición constitucional.

Sin embargo, el propósito de la Constituyente es una nueva Constitución, entre cuyos atributos está justamente la de reemplazar (o enmarcar en una nueva estructura) a la misma norma que le “dio” origen.

En el sentido formal, la Constituyente “fabrica” a la “norma superior”, esto es, la que norma e indirectamente reforma a las normas vigentes. En el sentido real, la Constituyente provoca la movilización de toda la sociedad (civil y política), que acuerda un proceso (los términos de relación sociedad-Estado) y un acto (darse una Constitución).

El “poder constituyente”, entendido como la capacidad del pueblo para dotarse de la norma superior, tiene formas de ejercerse<sup>35</sup>. La situación extraordinaria en que se ejerce el poder constituyente debe ser eficientemente cristalizada en instituciones. No se trata de una “revolución” o una “prolongación” de las prácticas de movilización popular sino del momento “posterior”, esto es, la canalización institucional de las energías sociales.

## Estado de derecho y constitución

El fundamento básico del Estado de Derecho es la capacidad de garantizar la seguridad, esto es, la existencia o la vida misma de los ciudadanos; la libertad de los asociados en la nación, a saber, la posibilidad de interrelacionamiento para generar sentidos de funcionamiento y de futuro a la comunidad; la igualdad, entendida como los recursos necesarios para el ejercicio de la producción y la reproducción económica y política; el futuro social de los actores congregados dentro del límite estatal; y, la identidad vista como el sentido de pertenencia a un colectivo mayor pero con respeto a la diversidad constitutiva.

La autoridad ejerce legítimamente la representación y el poder sustentado en la sociedad civil, esto es, en la interrelación objetiva y subjetiva, racional y deliberativa, política, entre los actores. El ejercicio de la autoridad en un Estado de Derecho es el ejercicio de competencias, sustentado en la legitimidad de la autoridad, referido a la Ley. Esta es la base más general de la Constitución.

La "norma de normas" es la base del Estado de Derecho. La aceptación de la convivencia normada tiene como su esencia a la democracia. La deliberación acepta a la autoridad basada en la mayoría. La mayoría estructura mandatos, cumplidos por los delegados, que deben estar sustentados en la deliberación. Como se afirma en otra parte, no existe un carácter "vinculante" en los procedimientos de la democracia. La democracia es "decodificación" del mandato, por ello es ejercicio de libertad. Esta es la esencia de la representación.

La Asamblea Constituyente es un ejercicio fundamentalmente conceptual originado en un hecho político. Se trata de cristalizar en diseños coherentes dos tipos de racionalidades fundantes de la sociedad política. La Constitución es el modelo de interrelación entre la "racionalidad sustantiva" y la "racionalidad instrumental" que puede y aspira dotarse una sociedad.

La racionalidad sustantiva hace relación a los valores sociales<sup>36</sup>, históricamente acumulados, que se cristalizarán como principios que acompañan a las declaraciones generales. Estas declaraciones (diagnósticas) muestran el grado de compromiso existente entre los actores asociados. De algún modo, la expresión de valores y principios orientados hacia compromisos de funcionamiento demuestra la "medida" del límite superior alcanzado por la sociedad.

La racionalidad instrumental en la Constitución hace relación al diseño concreto de las “partes” del Estado, las representaciones que lo sustentan y las relaciones con la economía, la sociedad y el territorio, que lo fundamentan.

La racionalidad sustantiva y la racionalidad instrumental deben reconocer el sentido de progreso de la sociedad en todas las materias como el régimen político pero especialmente los derechos civiles. En el plano de los derechos, por ejemplo, se debe partir de una base mínima de modernización y del reconocimiento de una base mínima de la “reproducción históricamente conquistada”. En relación con el ejemplo, la Constitución, para no retroceder, debe constatar la incorporación de las “generaciones de derechos” como expresión moderna de la intangibilidad de los “derechos humanos”.

## Notas

- 1 Tomado de “El proceso constituyente en Bolivia -a horcajadas entre la nación y sus partes-”, ILDIS-Bolivia, La Paz, 2005.
- 2 Debemos resaltar la comparación con el caso ecuatoriano que, a nuestro criterio, debe adoptar modalidades institucionales de un parlamentarismo atenuado flexibilizando el presidencialismo exacerbado que lo caracteriza en la actualidad.
- 3 Equivalente a las provincias de la división político administrativa del Ecuador.
- 4 Corporación Latinobarómetro, 1996-2004, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- 5 En Ecuador han existido 18 procesos de reforma constitucional que se han denominado Asambleas Constituyentes (además de muchas reformas parciales), siendo la característica del país en su vida republicana apelar a la Constituyente para “salir” de las dictaduras. Esta permanente insatisfacción con la Constitución y atribución de las deficiencias públicas a su formulación, está relacionada con “déficit” de identidad nacional que se traduce en la estructuración estatal y la reestructuración pública, la que siempre condujo a que las elites políticas optaran por procedimientos ligeros para la reforma constitucional (salvo en el actual procedimiento).
- 6 Es importante que no se confunda esta apreciación sobre el alcance de los objetivos planteados por las sociedades con las bondades y excelencias técnicas de los textos constitucionales. En ninguna forma afirmo que unos textos constitucionales son “mejores” que otros. Es cierto que algunos utilizan de modo más idóneo ciertas “técnicas constitucionales”, pero lo fundamental es que un texto constitucional refleja el grado de acuerdo social de respaldo. Más aun, es constatable que en los temas en que existe menor grado de acuerdo político, mayor es la “precisión” reglamentaria a la que se acude.
- 7 Derechos por gobernabilidad y fortalecimiento paralelo del Ejecutivo y del Legislativo.

- 8 Técnicamente, el proceso constituyente más reciente – el boliviano - debe asumir, mediante el uso del constitucionalismo comparado, los avances de ingeniería política y diseño jurídico de las instituciones en los países más social y económicamente afines. Bolivia está en la “obligación” de lograr mejores redacciones constitucionales que los países antecesores en el proceso. (Para el momento de redacción del libro -2004-, el proceso constituyente ecuatoriano aún no se había abierto -2007-. Nota del autor).
- 9 La expresión es de Touraine, Alain, “Podremos vivir juntos”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- 10 Omitimos una reflexión paralela a la homogeneidad religiosa, que fue tan importante en el origen del capitalismo.
- 11 La hipótesis clásica es que las democracias más sustentables se asientan sobre pisos étnicos homogéneos. De este modo, la variable étnica no sería un componente del diseño democrático o sería una cuestión previamente resuelta.
- 12 Las variables que conforman a la definición étnica son aun parte de un debate, que en ningún caso puede reducirse a la lengua o al autoreconocimiento. Y, en todo caso, cualquier resultado mostrará que la definición étnica se aproxima más a sus “fronteras grises” y “tonalidades” que a una perfecta. delimitación.
- 13 Esta crítica debe tener una referencia histórica y una actual. Esta última debe alcanzar a la “Participación Popular”, que ha sido el esfuerzo más destacado del Estado boliviano para abordar la temática.
- 14 Ver al respecto: PNUD, “Informes de Desarrollo Humano de Bolivia”, La Paz- 1998-2000-2002.
- 15 Dentro de este rango puede ser “evaluado” el modelo de descentralización. A su vez, y en respuesta a lecturas desde perspectivas “comunitario-indígenas”, cabe señalar que las “insuficiencias democráticas no se eliminan con “menos” democracia – eliminación de instituciones como el Comité de Vigilancia o el Municipio Indígena - sino con “más” democracia – profundización de la reforma institucional -. La mera propuesta de autonomía territorial y organizativa es una forma de solución por ausencia.
- 16 Una referencia contemporánea general puede encontrarse en Negri, Antonio, “Ensayo sobre las alternativas de la modernidad”, Madrid, Prodhufi, 1994.
- 17 En estricto sentido, la Asamblea Constituyente debería tener como función la conformación de todos los “poderes” en cumplimiento de un mandato surgido única y exclusivamente del pueblo, sin ninguna otra referencia de legitimidad. Por ello es que la Asamblea es “constituyente”. Nótese que la legitimidad no invoca formalmente a la legalidad, ni se reduce a ella.
- 18 Como lo ha sido en otros países. Sin embargo, a diferencia de la región, en Bolivia la demanda Constituyente no presentaba elites (en el sentido estricto de la categoría) que la sustentasen ante sus respectivos grupos sociales y ante el colectivo de la nación. Esta situación tiende a cambiar. En especial, comienzan a interesarse seriamente las elites económicas de Santa Cruz (interesadas en la autonomía), las elites políticas de la izquierda emergente (particularmente el MAS con serias pretensiones de disputar la presidencia de la República en el año 2007), las elites de organizaciones campesinas e indígenas (que asumen formas de coordinación y visualizan a la Constituyente como espacio de poder).

- 19 No lo hizo la fuerza pública.
- 20 Esta figura, por ejemplo, fue respaldada en las diversas fases del Referéndum, desde su convocatoria hasta su culminación legislativa en el Congreso.
- 21 Puede afirmarse que, en sentido estricto, el sistema de gestión institucional y fundamentalmente el sistema político no están funcionando, esperándose que vuelvan a funcionar a plenitud luego de su rediseño constitucional por la Asamblea Constituyente.
- 22 Muchas veces se entiende a la Constitución como un “reconocimiento diagnóstico” de situaciones de desarrollo a modificar, a las que subjetivamente se les considera superadas una vez que han sido reconocidas por la Ley o la Constitución o, en su defecto, se entiende que el diagnóstico no requiere de un diseño institucional específico.
- 23 Alguna vez se prohibió a los ciudadanos “caminar sin zapatos”.
- 24 Mas de una Constitución de la región recogió el precepto de vigencia de la Constitución por sobre las dictaduras que las eliminen. Obviamente, cuando la Constitución ha sido rota por la movilización social o las Fuerzas Armadas, por ejemplo, ya no rige, cuya muestra más evidente es la nueva correlación política (militar) que la rompió. A la inversa, si rigiera, los actores de la dictadura – el movimiento popular o las Fuerzas Armadas en el ejemplo – no ejercerían el poder. E, igualmente, luego de las dictaduras no es posible meramente poner en vigencia a la Constitución de la democracia rota, pues sería desconocer la disfuncionalidad de algunas instituciones, justamente aquellas que permitieron la dictadura. La falta de una reforma institucional después de las dictaduras pudo actuar seriamente en la inestabilidad boliviana del último medio siglo. El proceso actual puede ser la innovación mayor en el proceso de institucionalización boliviano.
- 25 De la Constitución vigente en Bolivia.
- 26 Probablemente esta es la mejor inducción de la estabilidad democrática para períodos de transición, la misma que deberá ser adoptada formal y jurídicamente por la Asamblea Constituyente.
- 27 La Constituyente es una función del Estado asociada al período de transición. No afecta a los equilibrios y funciones necesarios para la gestión del régimen democrático pero asume a plenitud las funciones de diseño institucional. Cabe mencionar que la transición debería culminar con una propuesta de reglamentación constitucional emergente de los principales capítulos de la nueva Constitución hacia el nuevo Congreso Nacional que se elegirá con el cambio de régimen, como una forma colaborativa que podría evitar la aplicación sin mediaciones de la nueva Constitución. Como se sabe, las normas constitucionales rigen al margen de su reglamentación jurídica, principio central del constitucionalismo sustantivo. Pero en términos operativos es conveniente producir una reglamentación que evite la inoportunidad de algunas normas constitucionales, especialmente en los capítulos centrales del edificio institucional.
- 28 Esta disyuntiva, por el momento, puede ser evitada, sin que afecte a las definiciones que perseguimos.
- 29 El ejercicio de la voluntad popular conforma el concepto de soberanía popular, que no discutimos en este texto.

- 30 Expresión de voluntad popular directa a través de las urnas
- 31 Puede ser una cesión fácil a las tentaciones “neopopulistas”.
- 32 De este modo cobra sentido la categoría de “sociedad política” entendida como la forma en que la sociedad (civil aquella que se aleja de “caos”, la desorganización, el poder divino y los intereses particulares) adquiere presencia política. Dicho de otro modo, es aquella fracción de la sociedad que se “especializa” en la gestión política al agregar intereses dispersos y reconfigurarlos en el seno del interés común.
- 33 Ver Böhr, Carlos, “Reingeniería constitucional en Bolivia”, La Paz, 2004. Señala que “Del total estudiado, once constituciones autorizan la convocatoria de una asamblea constituyente para proceder a reformar su texto, mientras que doce no incluyen esta modalidad entre los procedimientos de reforma. En números relativos, ello significa que el 57% de los países estudiados no convocará a una asamblea popular especializada para encarar los procesos de transformación constitucional, salvo que se presentaren condiciones políticas excepcionales e imprevistas, y que solo el 43% del universo bajo estudio está autorizado para hacerlo. Empero el peso relativo de este segundo grupo puede reducirse significativamente.” (p.228).
- 34 Luego se tratará el tema de la imposibilidad constitucional de afectar a las capacidades del mandante primario.
- 35 Conviene subrayar que el poder constituyente se ejerce de modo ordenado y normado, siendo evaluado por la sociedad a través de sus resultados. La sociedad hace un ejercicio delegativo, con un mandato especializado. El mandante primario se expresa de modo directo, pero el funcionamiento de la Asamblea es básicamente representativo. El poder constituyente se ejerce y no se “desparrama”. Con ello queremos significar que se trata de un ejercicio ordenado de la democracia.
- 36 Los valores, el diagnóstico de la sociedad y la percepción / evaluación de las instituciones son insumos básicos para la elaboración constitucional, los mismos que permiten diseños adecuados de las instituciones especialmente en la relación con las sociedades sobre las que actúan.

---

## SEGUNDA PARTE

EL ENTORNO DEL PROCESO<sup>1</sup>

## El contexto regional

El denominador común de los países andinos es la creciente desafección a la política cuya manifestación más visible es una crisis de los partidos políticos. ¿En qué consiste la crisis de los partidos políticos en América Andina? De un lado, no se ha llegado al sistema de partidos aspirado sea por su número o por su representatividad. Por otro lado, el retiro de la confianza ciudadana al mecanismo de la delegación.

Los antecedentes son una forma de partido que no se ha modernizado y que permanece anclada en diseños abstractos en torno a las economías de bienestar de referencia estatal. Los partidos se tecnoburocratizaron y se convirtieron en asientos de la corrupción. Además, perdieron relación con la sociedad y se asociaron a la política solamente a través del Estado.

La esfera pública en los países andinos se ha tornado mediática por el tipo de gestión política que hacen los partidos. El mensaje político - partidario se ha vuelto más "difuso" para lograr eficiencia comunicativa. Los partidos en el gobierno "recodifican" el mandato electoral a la medida de los medios de comunicación.

Los roles de los partidos políticos se han debilitado. En especial, la función de garantizar, desde la política, las condiciones nacionales para una eficiente articulación internacional. La rearticulación del Estado con el mercado no se refleja en los programas y las prácticas de los partidos. Es muy débil su papel al viabilizar las negociaciones internas acerca del acceso (igualitario) a las oportunidades externas. En suma, la transnacionalización ha rebasado a los partidos.

Adicionalmente, el tema emergente en los Andes es la inclusión de un componente étnico en la política. Los Estados andinos se conformaron a partir de cuestiones nacionales irresueltas, esto es, sin articu-

lar democráticamente a distintas vertientes nacionales. Los “proyectos nacionales” siguen en procesos permanentes de formación pero ahora inmersos en una globalización, que no los estimula. El componente étnico dificulta un diseño democrático homogéneo basado solamente en instituciones convencionales.

Una cuestión pendiente es si ¿Es posible crear líneas de confianza entre partidos y sociedad civil, especialmente con la sociedad indígena? ¿Es posible que esa confianza devenga en estímulo de una actitud cooperativa? Por ello, la respuesta decisiva deberá buscarse en una forma constitucional que diseñe instituciones estatales y sociales para la construcción de “puentes interétnicos” entre formas liberales de gobernabilidad y formas comunales que se reproducen.

El reto institucional consiste en que el público encuentre una relación entre Estado y sociedad no despótica y con garantías para las libertades civiles. La responsabilidad internacional consiste en evitar las asociaciones negativas entre democracia y crisis, crisis y derechos civiles, democracia y etnicidad

Para superar la crisis de los partidos andinos se deben recrear líneas de confianza entre Estado y sociedad, a través del rediseño de las instituciones de representación social y representación política, la creación de nuevos sistemas de participación social y política y, en general, la modernización del sistema político, con la depuración de toda forma de exclusión y corrupción política, y el respeto a la diversidad social

## **Aspectos prácticos de las experiencias regionales<sup>2</sup>**

Las experiencias de las Asambleas Constituyentes en América Latina y, en particular en los países andinos, permiten obtener algunas conclusiones. Miradas desde sus resultados, las Asambleas no han ejercido ni traducido la totalidad o la potencialidad del concepto de “poder constituyente” que las anima. Esto es, no han producido una re-fundación de todos los ámbitos del poder público. Más bien se han aproximado a una re-estructuración jurídica, a escala constitucional, más o menos general, de las instituciones estatales y sociales. En corto, las Asambleas se han circunscrito al ámbito de la reforma “total” de la Constitución, cuya profundidad y alcance se define en la coyuntura de cada país<sup>3</sup>.

Las Constituyentes pretenden resolver cuestiones estructurales y coyunturales mediante una agenda, la misma que puede ser más o menos debatida públicamente<sup>4</sup>. La experiencia regional, asimismo nos muestra que ante los intentos de los poderes constituidos, especialmente las funciones Ejecutivas o Legislativa de imponer o condicionar una agenda con inducciones o limitaciones a la Constituyente, las instancias encargadas de la justicia constitucional<sup>5</sup> o, en su defecto, la misma Asamblea una vez reunida, anulan estos intentos<sup>6</sup>.

El razonamiento jurídico-político que se esgrime es irrefutable. El mandante primario, que da origen a la Asamblea, no puede tener limitaciones surgidas de delegados<sup>7</sup>. De este modo, se ratifica el carácter de poder primario de la Constituyente y se zanja las disputas acerca de los límites atribuibles a su naturaleza "derivada".

Las Asambleas pueden asumir atribuciones surgidas de su carácter de representación soberana y directa del pueblo. Por ejemplo, la formulación de su propio Estatuto, la duración de sus funciones – que en casos de necesidad se ha prolongado por períodos cortos - o la cesación de las actividades del Congreso. Esta última atribución ha sido ejercida en caso de conflicto, bajo el argumento de obstrucción a las tareas constituyentes y la necesidad de dar curso al nuevo diseño. La mera disolución del Congreso, que fue la excepción en los países del área, dio lugar a una experiencia de dictadura camuflada en una situación de "seguritización" de la agenda pública y con una activa complicidad internacional.

Durante el período en que está reunida una Constituyente, una parte del público suele tener como imagen la posibilidad de interrupción de la democracia<sup>8</sup>; mientras que la otra parte asume a la Constituyente como verificación plena de la democracia<sup>9</sup>. Sin embargo, en ninguna experiencia de la Región ha ocurrido que la Constituyente asuma o provoque la renovación del Presidente de la República y, más bien, se han producido transiciones poco traumáticas hacia el nuevo sistema institucional, sin mayores interferencias a la gestión cotidiana.

También se suele argumentar por parte de algunas instancias multilaterales que la Asamblea Constituyente es innecesaria. Por un lado, se plantea que la Constitución es una cobertura legal suficiente para las operaciones de modernización estatal. Por otro lado, se argumenta que el país que entra en un proceso constituyente provoca inestabilidad e inseguridad<sup>10</sup>. El razonamiento puede resumirse del si-

guiente modo: si existe crisis económica en un país, el cambio constitucional no es una prioridad. Si se ha superado la crisis económica, el cambio constitucional sería innecesario.

Está por demás ratificar que la especificidad del cambio institucional (especialmente de la función regulatoria) también fue una prioridad de instancias multilaterales de financiamiento. Por ello no se puede hacer un uso oportunista de su demanda y orientación. Asimismo, como se ha tratado de demostrar, la reforma institucional no afecta a las causas de la crisis económica, aunque una buena reforma institucional permite que la política económica sea más eficaz.

En el mismo orden de razonamiento, se argumenta que durante el período en que está reunida la Asamblea Constituyente se detiene la inversión extranjera. La reforma total de la Constitución sería un camino que genera inseguridad jurídica. Obviamente, la reforma constitucional total es un ejercicio de soberanía nacional que no atenta contra la seguridad jurídica sino que la debe perfeccionar. Además, la inversión externa tiene otros elementos en consideración para sus ciclos, que no pasan por la reforma constitucional.

Por sus prácticas, la Asamblea Constituyente tiende a parecerse a un Parlamento pero también a diferenciarse, pues está sujeta a una mayor censura social por su eficiencia. La Asamblea no tiene un “poder concreto” ya que no hace gestión pública, pero se encuentra acechada por muchas presiones y posibilidades de asumir facultades extras.

El origen de los líderes que hacen de constituyentes pesa en la calidad de las deliberaciones, por lo que es importante ponderar su origen. En este sentido es muy importante la “calidad” de los constituyentes, quienes deben asumir – sin extralimitarse - sus roles y funciones de reforma constitucional, y conducir las presiones políticas y sociales y conducir las “tentaciones” a las que están sujetos. Por definición, un constituyente es un “hombre/mujer de Estado”. En algunos casos se ha considerado la posibilidad de poner como requisito para la elección de constituyente al título académico y la experiencia pública.

Una consideración especial merece la dirección de la Asamblea Constituyente. La selección del Presidente y Vice-presidentes de la Asamblea<sup>11</sup> deberá observar, por un lado, la estabilidad del proceso<sup>12</sup>; y, por otro lado, la correlación de grupos constituyentes, siempre en la observación de que se trata de gestar mayorías de determinado volumen<sup>13</sup>. No se puede perder de vista que se trata de la Ley de Leyes. Asi-

mismo, el Presidente de la Constituyente debe ser una personalidad nacional, capaz de relacionarse con todos los sectores presentes en la Asamblea, con práctica parlamentaria y una alta capacidad para pensar en los problemas nacionales al margen de sus apetencias personales.

Los conflictos entre los “poderes” estatales constituidos y las Constituyentes se reiteran en su forma y en su contenido. Sin embargo, en ningún caso las actitudes no colaborativas entre las tres funciones del Estado contribuyen al éxito del proceso constituyente, tema central de la agenda del país, especialmente, para la transición.

La experiencia muestra que las relaciones entre la Asamblea Constituyente y el Congreso se mueven en un rango que va desde la colaboración a la ausencia de relación y llegan hasta el conflicto.

La colaboración es la situación óptima. Consiste en formular los mejores instrumentos jurídicos con criterio nacional y en allanar los obstáculos políticos. El Congreso Nacional debe aclarar los conceptos del proceso constituyente y someter a la opinión pública sus principales compromisos. Debe llegar a acuerdos con la Función Ejecutiva acerca de la mejor forma de colaboración con las labores constituyentes. Al igual que el Ejecutivo, el Congreso deberá preparar instrumentos técnicos que permitan apoyar a los Constituyentes en los principales temas de la agenda con que estos se doten<sup>14</sup>. Estos instrumentos deben establecer rangos de sugerencias y, en ningún caso, condicionamientos. Obviamente, también deben apoyar a la concertación social y política.

La ausencia de relación entre el Congreso y la Constituyente anuncia un conflicto potencial. Como se ha señalado antes, la colaboración puede tener un amplio rango. Evitar la colaboración o negarla, además de incumplir un espíritu de la misma legislación, implica generar tensiones institucionales dentro del Estado y, especialmente, de los partidos. Dos ejemplos ayudan a visualizar las situaciones vividas en otras experiencias. De un lado, la más elemental colaboración de parte del Congreso hacia la Constituyente es la infraestructura, provisional o mientras dure la Asamblea. El egoísmo institucional de negarla o no ofrecerla condiciona a la opinión pública. Por otro lado, para las agrupaciones políticas, la Constituyente representa – desde el punto de vista de su organización interna – la virtual duplicación del acceso a cargos electivos de nivel parlamentario. Congresistas y Constituyentes de un mismo partido, en la dinámica de grupos internos de poder, representan también un potencial conflicto que debe ser resuelto

en el seno de la agrupación política. La ausencia de relación entre el Congreso y la Constituyente es el mejor incentivo al conflicto dentro de las organizaciones políticas.

Los conflictos surgen cuando el Congreso "compite" desde el ámbito legislativo (producción de leyes o anticipa reformas constitucionales) con la Asamblea; cuando los partidos o agrupaciones con representación parlamentaria y constituyente no tienen posiciones coherentes; y, no existen claras "mayorías" legislativa y constituyente. El rol del Congreso debería limitarse a la expedición, bajo su responsabilidad, de la Ley de Convocatoria de la Asamblea. Las Asambleas celebradas en la Región muestran que los conflictos se "resuelven" mediante la autorregulación de los Congresos<sup>15</sup>.

Los conflictos de la Asamblea Constituyente con el Ejecutivo se presentan cuando éste trata de condicionar a la Asamblea con información, una agenda de temas o mediante el presupuesto. La experiencia muestra que la Asamblea puede prescindir o no pretender ningún rol del Ejecutivo en el proceso<sup>16</sup>. El Ejecutivo se debe limitar a "facilitador" de la información necesaria para las decisiones de la Constituyente. Conceptual y jurídicamente, el Ejecutivo no tiene ninguna función en la Asamblea Constituyente. Pero, como es obvio, políticamente y siguiendo orientaciones generales de Derecho Público se debe buscar una relación de respeto y colaboración entre funciones estatales, bajo la comprensión de que la Asamblea Constituyente, en el período en que está reunida, asume un rol principal como función "extraordinaria" del Estado.

Las experiencias muestran que la inteligencia política del Ejecutivo está en prueba durante la Asamblea. Las agrupaciones que respalden al Ejecutivo pueden estar en mayoría dentro de la Asamblea, ser una minoría o simplemente no tener representación en la Asamblea. En ninguno de estos casos, se pone en peligro la estabilidad del Presidente de la República, ni su estabilidad debe estar condicionada a acuerdos en torno a las aprobaciones de reforma en la Constituyente. Si se conceptúa de otro modo a la Asamblea, se desvirtúa radicalmente su principal función y se termina con la eficacia de sus resultados.

El Ejecutivo puede tener un rol formal en la convocatoria a la Asamblea o simplemente no tenerlo. Pero en ningún caso, el Ejecutivo tiene un rol en la aprobación, expedición o sanción de la nueva Constitución. Pretenderlo es reiterar la polémica sobre el carácter Constitu-

yente de la Asamblea. Más aún, la misma Asamblea es soberana para decidir ese procedimiento. Esta, que puede ser una causal de enfrentamiento, debe culminar en los alcances precisos de la convocatoria y, en todo caso, en el Estatuto Constituyente.

En suma, las experiencias muestran que desde el Ejecutivo o los Parlamentos se ha tratado de limitar a las Asambleas Constituyentes a través de agendas, las que han sido descartadas por anti-constitucionales y contrarias a los principios democráticos. Se ha tratado de establecer limitaciones en la legislación de convocatoria, como menciones a lo que no puede hacer. También se ha intentado cambiar su denominación llamándolas Asamblea Nacional o Asamblea Constitucional. Como hemos sostenido, el argumento general en contrario es que no se puede poner limitaciones a la expresión de soberanía del "mandante primario", el mismo que ha servido para declarar inconstitucionales a esas pretensiones. Los conflictos se acentúan cuando, durante el funcionamiento de la Asamblea, el Ejecutivo o el Legislativo se arrogan funciones tales como supervisión, control o ratificación de las funciones y productos de la Asamblea.

### Apreciaciones generales

Como hemos mencionado, la agenda de la Constituyente ha sido materia de controversias. ¿Es posible una Constituyente con acuerdos previos de los actores sociales y políticos pero que no se exprese formalmente en una agenda previa a su instalación? ¿Los acuerdos políticos previos a la instalación afectan a la soberanía popular? No. Más aún, es preciso avanzar en ellos con la mayor celeridad. La Asamblea es poner en acto (elaborar una Constitución) los resultados de un proceso, especialmente registrar los grados de acuerdo del país acerca de los temas fundamentales. Una agenda informal luego modificada y adoptada por los constituyentes, orientada a ordenar la gestión Constituyente, es sana en toda dimensión. Los acuerdos que limiten la gestión constituyente al margen de los mandatos ilegitiman a la Asamblea. La soberanía popular expresada en sus constituyentes es incuestionable.

Habíamos mencionado que una tendencia de la modernización boliviana consistía en superar el enfrentamiento entre el sindicalismo y las fuerzas armadas. Los hechos de octubre pudieron ubicarse en esta polaridad, pero prevaleció un orden político que aunque frágil indu-

ce a mantener un sistema de procesamiento político - electoral de la legitimidad. La sociedad civil respalda firmemente, no obstante, la consecuencia en la observación del mandato electoral y la eficacia en la solución de los problemas del desarrollo. En la percepción del público, mientras la democracia no mejore su desempeño, habrá una tensión entre el desborde de la sociedad civil sobre el Estado o la vigencia de los canales institucionales para procesar las diferencias.

Desde la perspectiva de los problemas frente a los cuales se realizará la Constituyente, el conflicto de octubre fundamentalmente mostró la escasa interacción entre agrupamientos sociales y bajo nivel de compromiso entre ellos; la alta desconfianza mutua entre las elites; la fractura del pacto territorial; y, déficit de representación de las regiones.

La política organizada es imprescindible para la democracia. El problema a resolver es entre una sociedad civil con poder en las calles versus una sociedad política sin agenda para la sociedad. La estrategia tendrá que fijarse en que los partidos siempre han demostrado escasa capacidad para autocriticarse, reformarse y relegitimarse. Por ello, de cara a la opinión pública es difícil que los partidos sean aceptados como una parte legítima de la Asamblea constituyente.

¿Qué sentido tiene convocar a una Asamblea Constituyente? Responder a las expectativas de la "gente", las que no corresponden con las tareas generales de una Asamblea Constituyente. Estas tareas son el registro de los acuerdos existentes y posibles en el país acerca del Estado y su expresión como un diseño institucional. Es decir, la Asamblea Constituyente debe "medir" hasta donde el país y los actores han avanzado y pueden avanzar en la formulación de un pacto político.

Una metáfora utilizada en la literatura mundial especializada es la "casa política". En Bolivia, octubre movió los supuestos institucionales (el piso) del país. Ahora es preciso reconstruir los mínimos de la casa en la que habitan los bolivianos. La Asamblea Constituyente debe mínimamente dejar parados a los cimientos, las columnas y el techo. Si el país ha acordado hacer una Asamblea Constituyente, ésta, la Asamblea debe terminar formulando una nueva Constitución. El país no puede vivir en una casa a medio construir.

Una casa precisa de una adecuada distribución de espacios (donde habita cada una de las identidades económicas, sociales y políticas bolivianas), formas de producción (como tener abastecida a la cocina) y redistribución (con que reglas se accede al comedor). Debe estable-

cerse, el margen de los derechos (qué queda fuera y qué queda dentro de la casa) y bajo que normas / instituciones / autoridades (reglas de circulación) se garantiza el cumplimiento de las actividades autorizadas en la casa (jerarquías y autoridades). Finalmente, se deben establecer los lugares de concurrencia de todos los actores para la socialización y el logro de acuerdos (sala) y los mecanismos de establecimiento de justicia.

Si se logra un diseño adecuado, los resultados de mediano plazo deben ser rediseños institucionales, que soporten decisiones legítimas de los actores (no se puede esperar resultados de corto plazo de las instituciones). En el largo plazo, se debe esperar el mejoramiento de la eficiencia del sistema político y de la calidad de la democracia. La Asamblea puede tener resultados políticos de corto plazo en la estabilización del país.

¿Cuál es la relación entre instituciones y desarrollo socio-económico? Impedir que la crisis institucional debilite el proceso económico; evitar los desajustes entre modernización económica y modernización política, los que permiten una acumulación de demandas; y, producir un modelo normativo y de rutinas para los comportamientos de los actores, que acompañe y facilite la transición de modelo de desarrollo.

Una metáfora ayuda a comprender la relación entre instituciones y desarrollo. El efecto “saco roto” v.g. la personalidad no formada en adolescentes no permite que los derechos que se les puedan otorgar, se sostengan en un esquema adecuado y maduro de responsabilidades. Asimismo, la ausencia de una estructura institucional impide que se acumulen los efectos positivos de la estabilización económica y de los logros sociales de largo plazo.

Ciertamente existen significaciones encontradas entre la Asamblea Constituyente como un acto de “refundación” estatal o como un proceso de “reformas” acotadas. El ciclo democrático de América Latina ha reubicado a las falsas disyuntivas. Se trata de producir una nueva Constitución. Para reformarla – en todo o en parte - las Constituciones suelen tener a disposición los mecanismos necesarios. La producción de una nueva Constitución – tarea única de la Asamblea Constituyente - puede hacerse sin necesidad de “reconstituir” a todos los poderes, por lo cual pueden convivir (si no entran en competencia) el Congreso Nacional (dedicado más bien a tareas de fiscalización) y la Asamblea Constituyente (dedicada a pensar y rediseñar el Estado).

La Asamblea Constituyente es como el matrimonio. Cuando los novios entran a la Iglesia tienen la expectativa de que al salir de la “capilla”, el cielo haya cambiado y todos los problemas hayan terminado. Sin embargo, en la realidad no es así. Lo que cambia no son los problemas sino la actitud con que los nuevos “esposos” afrontan a los problemas, luego de haber adoptado un compromiso acerca de las reglas de convivencia.

¿Qué peligros existen de fracasar una Asamblea Constituyente? Debilitar aun más a la conformación de la autoridad (alejar a la estabilidad económica y política); incrementar la conflictividad sin implantar un modelo institucional coherente; y, dejar inconclusa la transición institucional lo que significa desacreditar aun más a la política.

Lo más importante en la Asamblea Constituyente es lograr coherencia institucional; evitar la reproducción del Parlamento; producir una “carta política” en su estricto sentido; invitar por la vía electoral a Constituyentes con criterio de nación y Estado; y, concluir el proceso, una vez abierto.

### **Algunos temas de diagnóstico institucional**

La transición de modelo de desarrollo en los países de la Región generó un conjunto de certezas e incertidumbres, que profundizó la brecha entre la formalidad y la informalidad económica y política. Se hicieron fuertemente visibles las insuficiencias de los liderazgos sociales y políticos frente a la transición, los que no han podido acompañar a la re-conformación de las bases económicas y sociales de la democracia.

Los actores económicos del nuevo modelo de desarrollo no han logrado configurar sus objetivos políticos y demandas, justamente por la evidente insostenibilidad del modelo. En el plano político esto se expresa en la “deformación” del mercado político, siendo inconsistente la relación entre la voluntad expresada a través del mandato popular y la interpretación y gestión pública operada por la clase política. La sociedad civil actúa en este lindero y experimenta su disponibilidad para formar opinión, intervenir en los procesos productivos y generar formas de estabilidad social y política.

El Estado transformado, producto de procesos inacabados y re-conformación o refuncionalización, oscila entre varios parámetros:

- El Estado tiene referencia necesaria en la nación. La nación no desaparece con la globalización.
- El “Estado socialmente necesario” es buscado por los actores, especialmente los subalternos, dentro de los nuevos términos de la soberanía en la globalización.
- El Estado es visto como un articulador de las voluntades para fijar el modelo de apertura; modelo de desarrollo para superar la pobreza; pluralidad y transparencia; y, política económica de estabilidad y crecimiento.
- El Estado debe ser una estructura moderna dotada de capacidad de regulación para el desarrollo, con vínculos fluidos con la sociedad y una descentralización de las decisiones y los recursos.
- El Estado es responsable de plantear nuevos paradigmas de desarrollo social.
- El Estado transformado tiene a la política social como legitimadora de la gestión pública y de la corresponsabilidad social.

Las posibilidades integradoras de la democracia no son autónomas de la dinámica económica, ni de la transformación del Estado. Las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente. La ciudadanía debe percibir esta nueva actitud institucional.

Los temas emergentes son, por un lado, el proyecto económico de apertura, el nuevo diseño del Estado y la reforma institucional; y, por otro, la asunción de responsabilidades por el mercado.

Los “nuevos” sentidos de lo público están vinculados a la participación, en general, y al control social de la gestión, en particular. El nuevo acuerdo social que se persigue busca nuevas responsabilidades del Estado y del mercado en relación con los principales factores de la integración social

En suma, se busca un Estado moderno, eficiente en la provisión de servicios, representativo de la demanda ciudadana, capacitado para corregir las inequidades del mercado, transparente en todos los ámbitos de su gestión, de alta eficacia administrativa, claro en los objetivos y estrategias de planificación, vinculado a las diferentes organizaciones sociales y respetuoso de los derechos.

## Eficacia de las reformas institucionales

Los objetivos que se persiguen con las reformas institucionales deben ser meticulosamente programados. Las respuestas que se buscan a las crisis en el plano institucional, deben referir a aquellos sectores que las provocaron, por ejemplo, a los actores implicados en los desajustes entre modernización económica y modernización política o entre reconocimientos de derechos emergentes y los grandes temas de la gobernabilidad.

Pero, debe reconocerse, que serán siempre respuestas insuficientes porque están reducidas al ámbito institucional, generan más expectativas que soluciones y se les plantean tareas que no les corresponden.

La reforma política debe producir un modelo institucional que acompañe y facilite la transición de modelo de desarrollo, permitir que el sector externo logre un “enganche estable” con el mercado mundial y que genere un efecto de arrastre – con igualdad de oportunidades – hacia el resto de la economía y la sociedad. En sentido inverso, evitar que la crisis institucional debilite el proceso económico.

También debe refuncionalizar al Estado para estimular a la sociedad civil. Adicionalmente, esto contempla un aceptable y concertado nivel de apertura interna (conformación de gobiernos locales y redistribución territorial de las decisiones) y de transparencia en la gestión pública y privada (lucha contra la corrupción).

La contraparte social de los procesos de reforma del Estado es el impulso a los procesos de ciudadanización, que conformen interlocutores democráticos capaces de aprovechar las oportunidades de la acelerada globalización y, a su vez, desde el ámbito de la representación y la gestión, dotar de sostenibilidad al proceso como de capacidad redistributiva de beneficios.

## Notas

- 1 Parte del Capítulo 2 de “El proceso constituyente en Bolivia -a horcajadas entre la nación y sus partes-, ILDIS-Bolivia, La Paz, 2005.
- 2 Parte del capítulo 3 de “El proceso constituyente en Bolivia -a horcajadas entre la nación y sus partes-, ILDIS-Bolivia, La Paz, 2005. Una primera versión de esta capítulo fue presentada en “Notas para una estrategia de cooperación del BID a la Asamblea Constituyente en Bolivia 2004-2007”, BID, La Paz, 2004 y en “Experiencias Latinoamericanas” en el libro “Desafíos de Bolivia hacia la Asamblea Constituyente”, CAF-FEPC, Cochabamba, 2004.

- 3 En el caso de Bolivia, la función prevista para la Asamblea Constituyente es la revisión total de la Constitución mientras el Congreso tiene la función de hacer revisiones parciales. Estos son los dos únicos mecanismos de reforma constitucional.
- 4 Mas aún, es posible afirmar que los actores e instancias estatales concurren de distinto modo a la Asamblea Constituyente con una agenda oculta y con una agenda pública. En todos los casos, en el proceso constituyente fluyen muchos temores y “ansiedades” políticas.
- 5 El caso más significativo ocurrió en Colombia ante la convocatoria a la Asamblea Constituyente con base en una agenda de cuestiones que el Ejecutivo consideraba prioritarias de reforma constitucional.
- 6 Muchos actores e instancias estatales pueden considerar que la Asamblea Constituyente debe restringirse a las reformas constitucionales que no fueron tratadas mediante procedimientos normales. Sin embargo, esta pretensión debe someterse a la soberanía de la que estarán investidos los constituyentes. Consiguientemente, la pretensión no deja de ser sino una presión informal.
- 7 Una fórmula es que el mismo mandante emita un criterio aprobado mediante consulta popular previa al proceso, por ejemplo sobre la conformación de la Asamblea o temas a debatir. En el caso boliviano no es posible. Si se hubiese podido, lo que se hubiese hecho es fijar un rango de debate, que es la esencia misma de la convocatoria a la Constituyente. El carácter deliberativo de la Asamblea no puede ser restringido. De ninguna forma se puede crear una obligación a la Asamblea de incorporar una norma constitucional. En ese caso se diluiría la misma noción de poder originario y se atentaría, técnicamente, con la posibilidad de un diseño institucional coherente. Bajo ninguna circunstancia en Bolivia es posible utilizar el mecanismo del referéndum para condicionar a la Asamblea. El Referéndum tiene ámbitos y la reforma constitucional no está entre ellos. La legislación boliviana sobre referéndum no incluye a la reforma constitucional.
- 8 La interrupción consistiría en disolver el Congreso o destituir al Ejecutivo.
- 9 En Bolivia se ha presentado la falsa disyuntiva de si la Asamblea Constituyente es un ejercicio de gobierno o deliberativo del pueblo, surgida de una equívoca redacción del artículo de la Constitución que la crea.
- 10 Incluso se ha llegado a establecer condicionalidades a la cooperación en función de los cambios constitucionales que se introduzcan.
- 11 Deberá ser prevista por el Estatuto Constituyente del que se dotará la misma Asamblea Constituyente.
- 12 Esto supone que la rotación que pueda darse no afecte al cumplimiento de objetivos del proceso.
- 13 Este es un tema muy importante del “Estatuto Constituyente” (norma interna de la Asamblea). El tamaño de las mayorías que se precisan para asegurar la sostenibilidad de la reforma constitucional y, a su vez, la dimensión de las mayorías posibles a conseguir, en especial, en situaciones de alta fragmentación en la representación en la Asamblea Constituyente.
- 14 La reforma constitucional total abre un abanico temático amplio, de interés de la multiplicidad de actores e instancias.

- 15 Por ejemplo, los Congresos pueden asumir que mientras la Constituyente está reunida pueden dedicarse a tareas de fiscalización, fundamentalmente. Y, obviamente, no intentan producir reformas constitucionales.
- 16 Esta prescindencia del Ejecutivo o reducción a roles menores en la Asamblea implica, fundamentalmente, a la información necesaria para las decisiones (bloqueo por parte del Ejecutivo) y a la conducción de la cooperación técnica a la Asamblea (demanda de la Asamblea para conducir la cooperación que recibe).

## LOS DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS

### Interculturalidad e instituciones

En este capítulo profundizaremos en conceptos que tienen relación con los derechos colectivos indígenas. Es una muestra de la complejidad de una reforma constitucional, que enlaza actitudes políticas con conceptos. Optamos por el caso de los derechos colectivos indígenas por la especial significación política y las connotaciones inclusivas del tema.

Para la adopción constitucional de un cambio sustantivo en los derechos colectivos para los pueblos indígenas es preciso evaluar sus alcances conceptuales, institucionales, políticos y jurídicos. Nuestro objetivo es realizar una primera aproximación a las consecuencias conceptuales y obligaciones de investigación y reflexión que se abren. Obviamente, el camino de las reformas constitucionales también genera cambios estratégicos en el movimiento indígena, para el que se le abre un nuevo período si las reformas son exitosas.

La importancia de la cuestión étnica en la política en los países andinos es innegable. La pertinencia para la Asamblea Constituyente es evidente. En los siguientes párrafos abordaremos problemas conceptuales que subyacen al diálogo intercultural y que deberán tener una expresión institucional. (Albo en Varios Autores, 2002b; “Democratizaciones plebeyas”, 2002b)

La relación entre categorías liberales del pensamiento institucional y categorías “comunitarias”, que como hemos mencionado no han tenido una sistematización extensa, ha estado recluida al tratamiento de temas clásicos de la antropología académica y ha recibido poca relevancia en los estudios institucionales en los países andinos. La relevancia política se ha multiplicado, pues el tema atraviesa a la agenda de gobernabilidad de esos países; y, en Bolivia, del proceso constituyente.

Se ubica en el vértice de la importancia, en los Andes centrales, Ecuador, Perú y Bolivia. En especial, en Bolivia obliga a realizar contribuciones desde el análisis institucional sobre el tema de etnicidad y política, en la perspectiva de la construcción de un sistema político intercultural. Este es uno de los temas centrales a tratar en la Constituyente.

La base étnico-cultural de las sociedades andinas ha cambiado. El mundo indígena antes fue completamente marginalizado, de un lado, por la estructura de la hacienda que ejerció sólidas formas de control territorial; y, de otro lado, por la estructura de la plantación que ejerció un aislamiento territorial. Indígenas de las tierras altas y de las tierras bajas de los países andinos no formaron parte de la sociedad sino como campesinos.

Los campesinos fueron bolsones enormes de población, que fueron asumidos como productores marginales o como destellos de “conciencia culpable” para los sectores medios. Las reformas agrarias y los procesos de urbanización trasladaron población indígena a los pueblos y las ciudades. Ahora, los pueblos se han “indigenizado”, retomando la población indígena el contacto económico y político con la centralidad de las regiones y el Estado. Mientras tanto, existen ciudades o territorios dentro de ellas, de clara definición étnica. En los dos casos, surge una cuestión étnica asociada, por un lado, con la modernidad; y, por otro lado, con la aparición de “sociedades étnicas” que estructuran formas de presencia económica y representación política.

Cuando las sociedades andinas dejaron, en lo sustantivo, el régimen oligárquico, los sujetos sociales campesinos comenzaron a ser reemplazados por los sujetos sociales indígenas. El reconocimiento de lo indígena no es una concesión sino una adecuación forzosa del modelo de desarrollo, que no puede no reconocer a la composición étnica de la base social, justamente para lograr una transición productiva y para estabilizar a la democracia. La transición productiva tiene que basarse en sujetos económicos que aporten confianza en las instituciones, base de las nuevas productividades conseguibles. La democracia podrá estabilizarse y alcanzar mejores estándares de calidad si los sujetos sociales son interpelados desde su realidad.

La línea de demarcación entre lo indígena y lo no-indígena es sumamente frágil<sup>2</sup>. Entre las sociedades andinas existen distintas valoraciones sociales del mestizaje. Estas valoraciones llevan a calificar a los sistemas políticos como más “indios” o más “mestizos”. Sin embargo, la

cuestión central es la funcionalidad de “lo indígena” dentro del sistema político. El volumen de población indígena no es una variable significativa sino el grado de reconocimiento de la cuestión étnico-cultural dentro del sistema político. El peso del mestizaje – que en ningún caso es lo mismo que lo intercultural - varía en función de las “ecuaciones sociales” con que se resolvió la construcción del Estado nacional.

Otro cambio significativo de los países andinos ha sido el tránsito de los pobres rurales como interlocutores de las políticas hacia las organizaciones sociales. Antes, la política pública se asentaba en una “masa de pobres” asentados en el campo. Ahora, la política pública crecientemente acepta a las organizaciones indígenas, las que pueden asentarse en la población pobre del campo.

El cambio es sustantivo. En el primer caso, los indígenas no tenían capacidad para representarse por sí mismos. En el segundo caso, los indígenas han logrado ser un movimiento social, con capacidad de “producir sociedad”, que va camino a constituirse en sujeto público. Esto es, con capacidad de representación en la política, con fortaleza social para impregnar a la política pública con sus contenidos y con necesidad de impregnar al diseño de las instituciones públicas con sus propuestas<sup>3</sup>.

En el régimen oligárquico y, en general, en la pre-modernidad, el Estado fue una institución ausente en el campo. Tenía presencia mínima de un funcionariado –generalmente dependiente del terrateniente– o definitivamente “delegaba” el control político a los terratenientes. Las funciones de la Iglesia Católica, asociadas a esta estructura, fueron cambiando en la medida en que diversas fracciones de la modernidad penetraban sus estructuras y aparecían opciones éticas por los pobres.

Estas opciones se asociaron con un reconocimiento de la negación histórica de la conformación étnico-cultural de la sociedad indígena. Desde entonces, la Iglesia Católica vive una situación dual. Por un lado, en unos casos, sigue teniendo una presencia sustituta del Estado en el sentido de ejercicio delegado de control político, mientras que, por otro lado, en otros casos, esa función de presencia sustituta del Estado se verifica como “mínimo” orden institucional local y depositario de confianza de la población.

En la actualidad, el campo en los países andinos es una gama heterogénea de presencias y ausencias estatales. Cualquier generalización es equivocada. Más allá del Municipio, que es la forma estatal más pre-

sente, en el resto de las modalidades y competencias, el Estado está más ausente que presente. Las ausencias en la creación de orden público son notables, con especial énfasis en la provisión y regulación de servicios sociales y productivos, legalización de actividades y ejercicio de justicia, especialmente, en la creación de “órdenes” destinados al procesamiento de conflictos. Sin embargo, debe destacarse, que la descentralización ha llevado el Estado al campo a través del Municipio, y en no pocos casos con ello recursos económicos y políticos, y la educación bilingüe y multicultural, que empuja a la “ciudadanización” de los indígenas.

### La “democracia indígena” y la “democracia liberal”

Una discusión que se reproduce en varios foros es si los países andinos deben incluir como sus modelos de gobierno a las formas comunitarias de gobierno indígena. Al margen del grado de conocimiento acerca de la conformación del sistema político en las sociedades indígenas, el tema recurrente es si las formas indígenas son compatibles con la democracia. En varios casos, en este planteamiento puede existir una pretendida “superioridad científica y valórica” de las categorías del liberalismo; y, en otros casos, también una “aproximación ingenua” a los valores indígenas como expresión pura de la sociedad. Ciertamente, el tema sale de los dos campos citados y debe ubicarse en la construcción intercultural de la esfera pública.

La sociedad indígena está impregnada de un “sentido de comunidad”, que supone un tipo de cohesión – lo común - frente a lo externo y un sentido de conjunto – lo colectivo - frente a la fragmentación de intereses. La forma “no escrita” de normar este sentido, muestra a una sociedad basada en supuestos, muchos de ellos de la gestualidad comunitaria y social, que son finalmente valores éticos. La racionalidad sustantiva parece articularse de otra forma a la racionalidad instrumental, tal como nos lo presenta la sociedad liberal.

A su vez, el control colectivo – como forma efectiva de cohesión social - se ubica en el límite en que la formación de la autoridad puede afectar a los derechos civiles. La “democracia étnica” tiende al igualitarismo (sentido rotativo de cargos, cargas o beneficios) (Op. cit. Ticona, 2003), pero no al principio de un orden basado en la legitimidad y la eficiencia. Hay obligaciones para todos pero no uso, delegación de oportunidades o aptitudes. Las principales autoridades indígenas acceden al “cargo por rotación”.

El ejercicio de la autoridad es un servicio que se compensa con prestigio. El control social fuerza al cumplimiento de las obligaciones, dentro del rango establecido por la forma de designación. El designado sirve a la comunidad por sujeción al control que sobre él se ejerce; mientras tanto el ejercicio público no es fruto de una delegación que administra un mandato basado en el poder conferido por la legitimidad. (Op cit. Albo, 2002).

Con variaciones, la “asamblea indígena” abarca un amplio campo de competencias: “dominio económico de los recursos, la administración territorial, pasando por las regulaciones sociales y políticas hasta las celebraciones rituales-religiosas.” (Op. cit. Ticona, 2003) La asamblea no tiene una conformación individual sino por los jefes de familia, cuya capacidad es adquirida por el acceso a casa y tierras.

Es vital tomar conciencia de la más importante diferencia. Mientras que la “democracia liberal” – como forma de organización de la sociedad y del Estado - se basa en la separación del sistema social y el sistema político tanto como de la búsqueda de una relación – la representación -, interconexión en la que finalmente se basa la ciudadanía (“política”); en la “democracia indígena” el sistema social – el acceso a la tierra -, sin que sea una forma “censitaria” sino más bien de sentido de pertenencia a la comunidad como “persona”, es la condición del acceso al sistema decisional y da origen a una forma plena de ciudadanía (“social”).

Existen otras formas imperfectas – “estatus comunal intermedio” - por formas de acceso menor a la tierra, que les dan menos obligaciones y menos derechos. A su vez, el sistema decisional, que no se asienta en la delegación, funde sus agendas y no diferencia los temas que contiene.

La primera conclusión, las relaciones sistema social y sistema político no parten de una diferenciación; la segunda, la construcción de la ciudadanía está basada en recursos; y, la tercera, la agenda pública como consecuencia de lo anterior se mezcla con la agenda privada.

En un marco de separación de sistemas social y político, la ciudadanía de las democracias liberales implica obligaciones políticas y otorga derechos también políticos; en tanto, en la ciudadanía indígena la representación es una cuestión diferente. En el exacto sentido, la delegación no existe y la representación es una forma limitada. Las obligaciones son productivas y participativas (trabajos comunales y asistencia) mientras que los derechos son productivos / redistributivos (re-

cursos comunales, fiestas, acceso a las decisiones). Cabe reconocer, sin embargo, que el ejercicio de la autoridad es un servicio, que puede ser revocado.

A su vez, el ejercicio del poder producto de la delegación en la democracia liberal está en la asignación de recursos, pero sostenido en un sistema de rendición de cuentas. El ejercicio de poder en la comunidad indígena está sostenido en el prestigio, tiene menos facultades de asignación y está basado en mecanismos de control social antes que en mecanismos del sistema político. Estas dos formas de "ciudadanía" tienen cabida dentro de una forma pública común que pueda construirse.

Las formas occidentales de democracia directa están relacionadas con la apelación a la soberanía popular en situaciones en que la delegación al sistema político formal se ha vuelto disfuncional o carece de legitimidad. Las formas comunitarias de democracia directa están relacionadas con la trascendencia del "asunto". Mientras la apelación a la soberanía popular entraña la expresión individual de los integrantes de la circunscripción, la asamblea indígena apela a los sujetos familiares, los que pueden tener o no, una consulta interna pero que se expresan como unanimidad de ese núcleo.

Igualmente, la conformación de la mayoría corresponde a la adición matemática de la expresión individual, mientras que la asamblea indígena es una construcción "casi-compulsiva", por la presión del colectivo, del consenso y, por último, de la mayoría. Con variantes, se puede afirmar que las largas deliberaciones llevan hacia conciliaciones de intereses, las que pueden estar precedidas de consultas familiares. En cada acto de la asamblea indígena tiende a reafirmarse el colectivo por la interacción previa a la decisión; mientras que en la mayoría aritmética producto de la expresión individual, el colectivo existe por la interacción de la mayoría y minoría.

Ninguna de las dos opciones es una forma superior de democracia, sino una ruta de conformación de las decisiones y de la autoridad.

Examinada fuera de sus significaciones económicas y jurídicas, la propiedad colectiva de la tierra y el usufructo familiar implican una diferencia sustantiva respecto del funcionamiento de un mercado de tierras. El sentido político de la institución propiedad colectiva de las tierras establece "bolsones" de normativas y prácticas con una frontera a las prácticas y normativas del Estado nacional. Este lindero que no se

resuelve (ni debe hacérselo) por la primacía de una forma sobre otra, implica, en primera instancia el reconocimiento de la situación, para convertir a la situación en un derecho colectivo garantizable por los otros actores no-indígenas y las instituciones nacionales. Esta “franja gris” en la construcción de la legitimidad institucional – local y nacional - no representa una solución intercultural, pero puede establecer las bases para hacerlo.

En la lógica comunitaria indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la asignación familiar del usufructo de la tierra o la asignación del recurso para la provisión de servicios. En un sentido, la propiedad colectiva está totalmente opuesta a la lógica mercantil como asignadora de los recursos.

Sin embargo, es preciso bajo la cobertura del sentido de lo común – o de comunidad - encontrar formas de coexistencia, que se resuelvan por el cumplimiento de objetivos de eficiencia productiva como de la lógica comunitaria indígena. Desde el punto de vista institucional, la coexistencia normativa y de prácticas no debe conducir inexorablemente a la primacía de una u otra forma, siendo que la cohabitación de las dos formas, debe cumplir con un objetivo común deliberadamente logrado, objetivo básico de la interculturalidad.

La necesidad de los niveles de gobierno, la especialidad de competencias y las jerarquías entre ellos, son puntos en común entre la democracia indígena y la democracia liberal. La diferencia está en la asignación rígida o flexible de estos roles, en especial en relación con las jerarquías. Está en relación con la complejidad de la organización social, al conocimiento interpersonal, a la naturaleza de las relaciones – conflictivas o cooperativas - y a la dimensión y rol del prestigio. Los criterios de la democracia liberal giran en torno a bajar la discrecionalidad y normalizar a las relaciones entre niveles de gobierno.

## **El movimiento indígena y la incidencia política**

Sin perseguir una generalización abusiva, se puede decir que, por ejemplo en Ecuador, el movimiento indígena y su expresión organizativa, la CONAIE, tienen sus antecedentes más sólidos en los periodos de intervención estatal - ligada al desarrollo rural -, el radical incremento de la alfabetización ocurrida en los últimos 30 años – descenso de 25% a 9% de analfabetismo -, en la conformación de una socie-

dad étnica – que incluye diferenciación social pero también liderazgos e iniciativas - y la presencia de la Iglesia Católica a través de la denominada “Iglesia popular”.

Lo que se puede denominar como “administración de capital social” (algunas prácticas de la Iglesia Católica) ha jugado un rol muy importante, que ha impulsado una legitimación muy importante del movimiento indígena, por ejemplo, a través de “marchas” por el territorio” o “levantamientos indígenas”. El resultado ha sido la incorporación del movimiento indígena a la democracia, habiendo tenido la capacidad de entender su movilización social desde tácticas de enfrentamiento a tácticas de negociación.

El conflicto es inherente a la democracia y, en este sentido, el bien público se construye en medio del conflicto. Se mueve entre la instalación estable de la concertación, entendida como el procesamiento consensuado de las posiciones estratégicas de los actores cuyo instrumento central es la negociación; o, en su incapacidad, en el enfrentamiento excluyente, cuyo propósito es la eliminación del adversario dentro de una lógica de guerra, cuyo instrumento es el choque frontal.

La principal lección de los movimientos sociales emergentes en América Andina como son los indígenas es la posibilidad de sostener la orientación estratégica del actor, el que puede pasar (y retornar) de la movilización a la negociación, y puede plantear su agenda social como política pública sin perder su identidad.

Desde la perspectiva de la contribución a la gobernabilidad, el movimiento indígena debe desarrollar – y en la práctica en muchos casos en la actualidad lo consigue - destrezas de incidencia social y política. Mencionamos, sin desarrollo, a los objetivos de la incidencia: políticas de desarrollo y diseño de las instituciones.

La condición de la incidencia es que existan “puentes de confianza” entre las organizaciones sociales indígenas y la institucionalidad pública. Estos puentes se construyen en las instituciones representativas locales y en las instituciones privadas que permiten un enlace con las instituciones públicas. El elemento común que permite la incidencia es el reconocimiento de los indígenas de la necesidad de las instituciones y el reconocimiento de las instituciones de que los indígenas son agentes confiables para la sociedad. De este modo, el actor no sólo hace incidencia sino que la incidencia es un “puente para la modernización” de los indígenas.

La incidencia pública convierte al actor definido exclusivamente en el plano de sus intereses, en sujeto de las decisiones públicas - de interés general -, en la que se combinan la garantía de sus derechos pero también su responsabilidad general. El ejercicio de la responsabilidad trasciende a la instrumentalidad y deposita al actor en el ámbito ciudadano.

El ámbito ciudadano implica interacciones diferentes al ámbito de los meros intereses y de la presión. Este es el gran cambio que debe experimentar el movimiento indígena. Así como también es su gran contribución. La incidencia también estructura al espacio público (y al Estado / niveles de gobierno) como espacios que pueden ser transparentes (o forzados a la transparencia), como otra condición de la aproximación de la ciudadanía a las instituciones.

Muchos indígenas asocian al personal público con la corrupción y, de esta forma, separa a las instituciones del personal que la opera. Varias investigaciones muestran que los indígenas se asocian, simultáneamente, como sujetos de participación, como actores ciudadanos y como sujetos pobres, siendo ésta su definición clasista. Finalmente, recuperaciones empíricas muestran acuerdos con la representación de la sociedad civil, cuyo objetivo sería romper a la definición estatal básica - el secreto - o a su rol fundamental en la actualidad - convertirse en "caja negra" de las decisiones públicas -.

Las evidencias empíricas muestran que existe una disposición para la incidencia asociada a la mejor capacidad productiva de los indígenas. Es decir, surge una necesidad de intervención ciudadana una vez que el sujeto social se ha "liberado" de apremiantes necesidades de la pobreza, que le han alejado de las instituciones. Esto se ve en las situaciones de evidente "progreso" económico y "movilidad social ascendente". A partir de actividades de fomento productivo, se conforma un sujeto "apto para la ciudadanía", cuya modernización efectivamente se ejecuta en tanto accede al espacio público y "usa o utiliza" a las instituciones.

La incidencia es el paso en la vida pública que sucede al fortalecimiento productivo y social del actor. El mero fortalecimiento de los campesinos/indígenas no construye el ámbito público. La viabilidad de las acciones de incidencia consiste en pasar del fortalecimiento del actor a su empoderamiento, es decir, a la dotación de capacidades e instrumentos de influencia en las decisiones. En esto consiste la gobernabilidad desde la perspectiva de la sociedad. La dotación de poder al actor no consiste solamente en multiplicar su fuerza social sino en que

pueda disponer de una estructura, en la que pueda “asir” su influencia en las decisiones y que éstas puedan convertirse en política pública. En esto consiste la gobernabilidad desde la perspectiva de las instituciones.

Son muchos los retos del movimiento indígena en la actualidad. Examinaremos solamente uno relacionado a la incidencia y la gobernabilidad. Para mejorar sus destrezas de incidencia, el movimiento indígena debe perfeccionar su aparato conceptual y de reflexión práctica en el tema institucional, desde la perspectiva de que las instituciones son el único “asidero” posible para que el actor encuentre sostén y permanencia para su presencia y pertinencia pública. Insistir en acciones solamente de capacitación o de “mejoramiento” de sus capacidades de movilidad social, permitirá un mayor “engorde” de los productores / campesinos / indígenas, pero en ningún caso los trasformarán en ciudadanos (ciudadanos desde su identidad social), esto es, en actores de las decisiones de una sociedad y un Estado que se pretende intercultural.

Una de las acciones de reflexión consiste, justamente, en desarrollar indicadores de calidad de la democracia y de la participación. También instrumentos que incentiven a la reconformación de la “esfera pública local” e instrumentos de observación sistemática de las condiciones del desarrollo local, en especial, de la conformación del liderazgo local en situaciones de activa interculturalidad. Es importante conservar que la política pública, por esencia y por procedimiento, debe ser una composición virtual de muchas influencias pero fundamentalmente se debe a la conformación del interés público. También, que la viabilidad de las acciones de incidencia está relacionada con la naturaleza del sistema de decisiones en el que se incide.

### La institucionalidad intercultural: el caso del municipio<sup>4</sup>

Las Municipalidades tienden a copar la vida local pues son la instancia en la que han confluído muchos actores de la política pública. Cabe preguntarse, ¿Existe un “modelo” municipal en la región en relación con la etnicidad? ¿Es conveniente el actual modelo del gobierno municipal desde la perspectiva de la gobernabilidad intercultural? ¿Cómo perciben los indígenas al Municipio?

La Municipalidad debe ser una instancia de logro de acuerdos locales, especialmente, en las áreas de planificación – dentro de las funciones que le competan – y de ejecución de obras – originadas en sus

competencias o delegadas por otros niveles -. Las dimensiones “pequeñas” del Municipio facilitan la consecución de acuerdos en temas específicos. Las comunidades indígenas tienen un enorme capital social, que se manifiesta en la capacidad de aporte, el que se multiplica con la evaluación que pueden hacer los indígenas acerca de su rendimiento e ingerencia en su asignación.

A su vez, las Municipalidades deben estar dotadas de representatividad y legitimidad para operar en el mundo público local. La comunidad, a través de la Municipalidad puede capacitarse en los temas del desarrollo local: consecuencias de la descentralización y promoción de la participación social, fundamentalmente en la renovación del liderazgo, con énfasis en su origen social, la interculturalidad y el género.

En general, los indígenas no han participado del proceso de descentralización en los países andinos. Muchas veces esta ausencia ha sido por su propia apatía y falta de iniciativa. Sin embargo, ahora los indígenas deben asumir ese diseño. Sus alternativas son tratar de cambiarlo o asumirlo acriticamente.

En muchos casos, el protagonismo de la Municipalidad en la vida pública está asociado a la necesidad de “recortar o reducir” al Estado a nivel del gobierno central. Para ello, se previó a la Municipalidad como el nivel subnacional, que fuese el depositario de cuanta competencia podía trasladar desde los niveles centrales. Asimismo, se traslada a la Municipalidad una gama de competencias que amenazan con “ahogarla” y volverla aun más ineficiente. También, se trasladan “responsabilidades” que no le competen a la Municipalidad en tanta instancia “especializada” correspondiente a un nivel de gobierno. Algunas de ellas son la “reducción de la pobreza”, tema que es de básica responsabilidad del nivel central de gobierno. La Municipalidad puede “canalizar” instrumentos de política económica para la reducción de la pobreza, pero en ningún caso es responsable de su eficacia.

La visión que tienen los habitantes de las comunidades acerca de los Municipios está cambiando. Esta visión puede ser sintomática de cambios en la cultura institucional. ¿Hacia donde pueden ir esos cambios? Examinemos algunas evidencias.

En el caso de Bolivia, con la Ley de Participación Popular, el Estado se asienta en todos los territorios rurales e instrumenta a la coparticipación tributaria, que consiste en que las Municipalidades reciben directamente una parte de los ingresos estatales, en función del núme-

ro de habitantes, con la obligación de destinarla planificadamente a rubros específicos de desarrollo social y productivo. Para el control social de esta asignación se creó el Comité de Vigilancia, que surge de las organizaciones sociales, con la función de “auditar” las decisiones que toman las autoridades municipales.

Los indígenas bolivianos focalizan los cambios municipales en la dotación de recursos a las instituciones. Una Municipalidad sin recursos carecía de importancia y de funcionalidad para el desarrollo. Una Municipalidad con recursos permite, además de pensar en unas funciones Municipales en el desarrollo, varias consecuencias sociales: se ha multiplicado el número de organizaciones sociales campesinas e indígenas; y, adquiere importancia el mecanismo electoral en la Municipalidad, la que deja de ser un apéndice del *Sindicato agrario*, que antes designaba autoridades municipales.

Como mencionamos, se trata de una “cultura institucional” en transformación. Por un lado, los indígenas ubican a la cuestión de la institucionalidad junto con las decisiones sobre los recursos. La institucionalidad se asienta también en los recursos. Por otro lado, la “participación popular” es un canal para la mayor “densificación” de la sociedad civil.

Sin embargo, también existen visiones reclusas en la óptica del sindicalismo tradicional en Bolivia. Así, la Municipalidad es vista como una organización para hacer obra. Esta visión de la Municipalidad solamente como constructor de infraestructura contradice la visión del la Municipalidad como escenario de concertación sobre la perspectiva estratégica del territorio en que se asientan las principales relaciones sociales que definen a la comunidad. Desde esta “reclusión, la Municipalidad es un escenario de presiones antes que instancia que “verifica” derechos legítimamente procesados en un ámbito de interacciones y construcción deliberada de “sentido de comunidad” (interclasista e intercultural).

Otras observaciones empíricas nos muestran que los ámbitos locales organizados en torno a la Municipalidad admiten formas de incidencia casi “domésticas”, asentadas en las relaciones interpersonales y en las coyunturas de la vida de la sociedad civil local. En este caso, los instrumentos están ligados a la presencia de autoridades, a la capacidad de las organizaciones indígenas para interactuar, a la vigencia de las instituciones “sustitutas” y a los “prestigios” diversos que conforman la vida pueblerina.

La “dimensión” del sistema político local es decisiva para viabilizar formas de incidencia, en las que tiene un efecto decisivo el tipo de

desarrollo local. En general, están asociadas a formas más tenues de la segregación territorial entre pueblerinos/mestizos y campesino/indígenas tanto como a aparatos municipales que han logrado “adecuarse / aceptar” la delegación de servicios por parte del gobierno central.

El gobierno central tiene menor presencia que el gobierno municipal y se caracteriza por su bajo nivel de transparencia y por formas de clientelismo y alianzas sociales e intereses que trascienden a la escena local. A su vez, el gobierno municipal se caracteriza por ser depositario “relativo” de confianza de los actores locales, incluyendo a los indígenas, aunque atravesado de una competencia por la asignación de recursos. El movimiento indígena participa de la Municipalidad como una forma de ciudadanía local, mientras que las formas clásicas de ciudadanía política referida al gobierno central podrían ser, en medidas variables, ausentes o extrañas.

Las observaciones empíricas permiten sostener que alrededor de lo “público local” se está produciendo una probable y futura configuración “ciudadana” de los campesinos e indígenas como sujetos provistos de derechos en relación con una instancia que garantiza la posibilidad de procesarlos, la Municipalidad. Sin embargo, la misma ambigüedad municipal desfigura su rol institucional – de normas y rutinas que procesan las demandas de los ciudadanos - por la de instancia de “presión”, en que los actores se “revisten” de actitudes e identidades corporativas. En el caso boliviano es, además, visible la revalorización del voto en el ámbito municipal, las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales, el reconocimiento legal de las comunidades y las organizaciones territoriales, y el establecimiento del “Comité de Vigilancia”, antes referido.

La conformación del nivel intermedio de gobierno, con el nivel de autonomía que fuere, es muy importante para el movimiento indígena. De un lado, se trata de sistemas políticos regionales que requieren de legitimidad, por lo cual apelan a los instrumentos democráticos. Por otro lado, en su definición regional precisan de elementos de interculturalidad para dotarse de una forma más moderna de identidad.

En este sentido, precisan “entender” y “resolver” la cuestión indígena de sus territorios. A su vez, este es el contenido que precisan más allá de las identidades administrativas clásicas. El movimiento indígena no debe descuidar la negociación en este nivel. La única forma de romper la dominación y segregación de las elites regionales es persistir

en la negociación hasta que se rompa la cultura de asiento de la exclusión, que es la intolerancia social y política.

El movimiento indígena no es responsable de las deficiencias del diseño de la descentralización de cada país, aunque sí es responsable de generar una aproximación crítica (Verdesoto, 2004b). El esfuerzo del movimiento indígena debe ser concebir una Municipalidad – organización, competencias, representatividad, gobernabilidad - desde (y con) los actores, en la perspectiva de ganar y consolidar hegemonías locales. El Gobierno municipal, en sí mismo, no es garantía de equidad (como tampoco lo es la participación). Pero es muy importante entender los procedimientos que le permiten a la Municipalidad ser un vehículo para una redistribución más equitativa de recursos de todo tipo.

Sin embargo, los casos andinos de Municipalidades que caminan firmemente en el camino del diseño intercultural permiten alguna generalización.

De un lado, la consecución de modernidad municipal a través de la interculturalidad está relacionada con la capacidad de la organización (es) indígena(s) para “compartir” beneficios y para bajar la dosis de “adrenalina” social de los otros actores étnicos y clasistas (fundamentalmente terratenientes/empresarios agrícolas y oferentes de servicios agrícolas) a través de mecanismos de procesamiento de conflictos (que pueden incluir la mediación de la Iglesia Católica y los organismos de la sociedad civil).

Por otro lado, la modernidad municipal puede ser conseguida, dentro de situaciones sociales más homogéneas, con determinadas condiciones de desarrollo económico campesino e indígena (que permiten profundizar a la descentralización) e incrementan las actividades de mercado. Con estas condiciones, la comunidad demanda una forma de administración del desarrollo local, cuyas dimensiones requieren de un “Estado chico”. Un grado mayor de disponibilidad de excedentes en los campesinos e indígenas permite una mayor especialización de roles en la comunidad al tiempo que se complejiza la sociedad civil como espacio de circulación de ideologías y como diversificación económica.

El movimiento indígena ha acumulado experiencia de su relación con la Municipalidad. Consiguientemente, debe empezar a responderse las preguntas acerca de ¿Cuales son las competencias que corresponden al Municipio esperado? ¿Cuales son las competencias asumibles por las organizaciones indígenas en el marco de un sistema de

participación y que incentiven el tránsito hacia la ciudadanía (corresponsabilidad)? ¿Cómo armonizar la co-gestión de las organizaciones y el control social de la Municipalidad? ¿Qué competencias locales han sido inadecuadamente asumidas por las organizaciones indígenas?

En suma, ¿Cómo lograr una metodología eficiente de construcción de la “agenda pública” local que permita al movimiento indígena interacciones a través de las cuales oriente los comportamientos de aliados y adversarios?

### La cuestión étnica en la institucionalidad “doméstica”: género y familia

La asamblea indígena no se conforma individualmente sino por los jefes de familia, capacidad adquirida por el acceso a casa y tierras. La asamblea es una instancia de socialización y de organización productiva más “próxima” a los roles familiares que las instancias de socialización extra-familiares urbanas convencionales. Trata temas “privados” / familiares en que se diluye la diferencia entre lo privado y lo público, siendo que con más facilidad los temas de familia se convierten en asuntos públicos.

La complejización de las sociedades llevó primero a la separación de la familia del proceso productivo y luego a la separación del proceso productivo del sistema decisional. La complejidad de las sociedades indígenas básicamente radica en sus códigos, lo que permite a la conformación de una “ciudadanía progresiva”. (...un proceso de crecientes responsabilidades comunales en el que se combina el crecimiento y prestigio de cada familia en el ayllu con el ejercicio real del gobierno comunal. Comienza una vez que la pareja ha contraído matrimonio, con la que se vuelve jaqi o runa (persona) y queda habilitado para desempeñar «servicios» al ayllu.) (Op. cit. Ticona, 2003 /Albó, 2002) .

A su vez, la ciudadanía convencional de la democracia liberal está relacionada con los derechos civiles, esto es, una “ciudadanía laboral”, “ciudadanía infantil y juvenil”, etc. En la actualidad se busca la conformación más clara de la ciudadanía dentro de la familia (derechos y obligaciones de los miembros más allá de la relación sanguínea). De algún modo, el sistema político ha debido dejar de mirarse solamente a sí mismo y busca las formas en que el poder se cristaliza en la sociedad y da lugar a derechos, obligaciones y garantías. Esta puede ser una vía de encuentro intercultural.

La participación de las mujeres es limitada. En el caso de las democracias liberales, la lucha contra la discriminación de género es un proceso largo, que se ha convertido en la vía para la modernización de muchos sistemas políticos. En el caso de las democracias indígenas, la lucha contra la discriminación de género recién empieza a ser reconocida y es resistida. En la asamblea comunitaria, los puestos a otros niveles recaen sobre la familia representada y con figuración pre-eminente del varón jefe de familia. La elección de autoridades en pareja, se re-codifica cuando la mujer tiene una participación solamente formal (véase incluso la ubicación física de las mujeres en “segunda fila” en todos los actos de representación pública).

Sin embargo, desde la misma imbricación entre sistemas social y político, las mujeres indígenas empiezan a convertir el control de ciertos recursos – como el pastoreo o la crianza de animales - en capital político para revertir las discriminaciones.

En las formas comunitarias de democracia directa la apelación a los integrantes de la comunidad está relacionada con la trascendencia del “asunto”. Se apela a los sujetos familiares, los que pueden tener o no, una consulta interna pero que se expresan como unanimidad de ese núcleo. Igualmente, la conformación de la mayoría es una construcción “casi-compulsiva”, por la presión del colectivo, del consenso y, por último, de la mayoría. Con variantes, se puede afirmar que las largas deliberaciones llevan hacia conciliaciones de intereses, las que pueden estar precedidas de consultas familiares. Tiende a reafirmarse el colectivo por la interacción previa a la decisión (Op. cit. Ticona 2003/Albó, 2002).

En la lógica comunitaria indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la asignación familiar del usufructo de la tierra o la asignación del recurso para la provisión de servicios. En un sentido, la propiedad colectiva está totalmente opuesta a la lógica mercantil como asignadora de los recursos. Sin embargo, es preciso bajo la cobertura del sentido de lo común – o de comunidad - encontrar formas de coexistencia, que se resuelvan por el cumplimiento de objetivos de eficiencia productiva como de la lógica comunitaria indígena.

### Una agenda tentativa<sup>5</sup>

Como es conocido, la Constitución boliviana en su artículo 1, además de libre, independiente y soberana, en igualdad de rango se declara “multiétnica y pluricultural”. Asimismo, en su artículo 171 reco-

noce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas.

En especial, la Constitución avanza en mencionar la pre-existencia al mismo Estado boliviano de las “tierras comunitarias de origen”, lo que establece un derecho ancestral. También, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales como el derecho a la identidad y a la cultura.

Es importante que la futura Constitución asuma igualmente la personalidad jurídica colectiva de las comunidades como interlocutores de las garantías constitucionales. El paso a la conformación de un sujeto colectivo ha sido dado.

Del mismo modo, en la Constitución boliviana se encuentra suficientemente desarrollado el derecho al ejercicio de costumbres y procedimientos propios de los indígenas para la solución alternativa de conflictos, siempre que no afecten a la Constitución y la Ley.

A partir de este supuesto, es posible revisar los avances contenidos en las Constituciones y Legislaciones latinoamericanas acerca de los derechos colectivos indígenas.

En general, es conveniente revisar la pertinencia de hacer una mención más explícita a la población indígena, su carácter de colectivo pre-existente a la colonización y al Estado moderno y su “estado” actual. Como se conoce, la enumeración, que adquiere un cariz reglamentario, tiene por sentido registrar al más alto nivel jurídico, una referencia de protección contra las diferentes formas de “etnocidio”. Sin embargo, como toda enumeración – que no tiene forma constitucional – limita el campo con la posibilidad de la omisión. Puede ser más eficaz que se determine que la ley lo haga.

La titularidad de los derechos indígenas son los pueblos y los órganos competentes son, por un lado, los encargados de las garantías, generalmente aparatos que practicarán por vez primera una forma plena de interculturalidad; y, por otro lado, las mismas instancias de ejercicio de autoridad indígena. En todo caso, el principio básico de la interculturalidad es la vigencia de los derechos en el conjunto del territorio nacional y en relación con toda la institucionalidad. La vigencia acotada a circunscripciones determinadas o ligada a regímenes especiales, diluye el principio general de la interculturalidad institucionalizada.

Como principio general, cabe señalar que la Constitución deberá insinuar – para que adquiera forma jurídica – la estrategia de im-

plantación de la interculturalidad en el conjunto de la nueva institucionalidad boliviana. Como es fácil colegir, la interculturalidad es un criterio transversal que atraviesa los capítulos de la Constitución y precisa de una respuesta innovadora que los viabilice como formas sostenibles de adecuación de los comportamientos ciudadanos.

Siguiendo la forma de organización propuesta por Barié, las tres grandes categorías en las que se pueden agrupar los derechos colectivos indígenas son: derechos culturales, derechos territoriales y derechos de autogestión. Bajo esta guía examinemos algunos contenidos.

La mención diagnóstica de la nación multicultural debe alcanzar al Estado, que configura un mandato de aplicación evaluable. Esto es, luego de resolver el tema de interculturalidad dentro de la soberanía estatal única, debe evaluarse y someterse al control social, el alcance de la organización intercultural del Estado. Las implicaciones son múltiples y de extraordinaria complejidad.

Adicionalmente a la complejidad de la interculturalidad, también ésta se ubica en la garantía de los derechos hacia un colectivo. Como conocemos, las instituciones de garantías de derechos están diseñadas en torno a los derechos individuales y alcanzan, en sus últimas versiones modernas, a temas económicos, sociales y políticos. Ahora es preciso, que dentro de una maduración relativamente rápida, se pueda establecer instituciones de garantía de derechos colectivos. Obviamente, las primeras formas, que deben ser desarrolladas partes de las procuradurías de colectivos indígenas, con procedimientos propios.

Los sistemas de salud y de educación interculturales suelen ser duramente resistidos por las tradiciones burocráticas y estamentales. En el marco técnico - científico adecuado, se deben establecer los alcances del reconocimiento y vigencia. También es el caso de la vigencia oficial de las lenguas indígenas. Lo propio ocurre respecto de los usos y costumbres normativos de las comunidades indígenas más allá de la solución de los "primeros" niveles de conflicto. Se deben utilizar fórmulas más innovativas para establecer el diálogo entre los dos órdenes jurídicos, las jerarquías y especialmente la prevalencia de los derechos civiles y humanos.

En relación con los derechos territoriales, el Estado es el responsable de proveer de tierras a los pueblos indígenas. Es preciso lograr una caracterización de los espacios territoriales, la determinación de

una “protección especial” frente a los acosos indebidos del mercado de tierras o territorios en tanto propiedad comunitaria; y, probablemente incluir los alcances de la propiedad “inenajenable” (prohibición de vender) e “imprescriptible” (consolidación de una situación jurídica por el tiempo).

Respecto del usufructo de tierra, esto es los derechos de uso de suelo o subsuelo, estos incluyen la intervención en proyectos de desarrollo (recursos naturales renovables y no renovables) que los afecta y de obtener compensaciones y acceso a la “ganancia” obtenida. La cuestión de la propiedad puede tener distintas resoluciones, pero fundamentalmente la cuestión central es la propiedad de la nación sobre los recursos naturales.

El territorio es condición de reproducción cultural. Los indígenas deben tener derechos especiales sobre su propio patrimonio. Especial atención debe fijarse en la biodiversidad y los recursos genéticos. También debe atenderse a los derechos especiales de los pueblos indígenas asentados en zonas de fronteras.

Los derechos indígenas a la autogestión, dicen relación con la personería jurídica colectiva, esto es, los pueblos indios como sujetos de derecho, independientemente del territorio que ocupan y como sujetos de representación en determinados ámbitos. La “jurisdicción indígena” como fue mencionada corresponde a una de las formas de ejercer autonomía con base en el derecho consuetudinario. La facultad jurisdiccional por parte de las comunidades no es el ejercicio de una forma soberana dentro del Estado sino de un grado de autonomía “funcional”.

La “autonomía” en todos los planos es funcional. Las costumbres, autoridades, representación y normas se ejercen autónomamente en el marco de roles y responsabilidades delegadas, en ámbitos precisos, como parte de la construcción intercultural del Estado.

Cabe señalar que se ha podido constatar que en América Latina no hay correlación entre el grado de “adelanto” en los derechos colectivos indígenas y la “representación” indígena en la Constituyente. Dicho de otro modo, el país con el más importante grado de adelanto, el Ecuador no tuvo ninguna cuota, ni participación corporativa en la Asamblea que estableció los derechos colectivos indígenas. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro, que reúne una valoración a través de indicadores acerca de adelantos jurídicos y constitucionales, realizada por diferentes autores.

## América Latina: Puntuaciones de adelantos jurídicos y constitucionales en derechos indígenas

Estudio Barié (2003) Puntaje obtenido		Estudio del BID (2003) Porcentaje de indicadores cumplidos	
1. Ecuador	21	1. Ecuador	45
2. Colombia	20	2. México	33
3. Venezuela	18	3. Colombia	32
4. Paraguay	18	4. Venezuela	30
5. Perú	14	5. Nicaragua	27
6. México	14	6. Bolivia	17
7. Argentina	14	7. Brasil	17
8. Brasil	13	8. Perú	13
9. Guatemala	11	9. Paraguay	12
10. Bolivia	11	10. Panamá	12
11. Panamá	10	11. Guatemala	12
12. Nicaragua	10	12. Argentina	7
13. Honduras	5	13. Guyana	4
14. Guyana	5	14. Honduras	4
15. El Salvador	4	15. Costa Rica	3
16. Costa Rica	3	16. El Salvador	2
17. Guayana Francesa	1	17. Surinam	1
18. Uruguay	0	18. Belice	1
19. Surinam	0	19. Chile	0
20. Chile	0	20. Uruguay	0
21. Belice	0		

Fuente: [www.iadb.org](http://www.iadb.org) Barié, Cletus, "Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama".

Del cuadro anterior también se puede colegir que tampoco existe una correlación entre derechos colectivos indígenas constitucionalmente consagrados y el volumen de la población indígena.

Al constatar que no hay correlación entre la "representación" indígena en la Constituyente y el volumen de la población indígena, queremos resaltar, como conclusión, que el éxito para dotarse de derechos constitucionales indígenas en las Asambleas Constituyentes está asociado con la capacidad intercultural que pueden conseguir los actores.

El centro de la cuestión de la interculturalidad como contexto de los derechos colectivos indígenas está en la nación y la forma institucional y específicamente estatal que pueda derivarse.

A partir del anterior supuesto, en la conformación de la Asamblea Constituyente tiene el mayor valor e importancia la expresión electoral de la nación y sus distintas vertientes. En el caso boliviano es de extraordinaria importancia rectificar a la conformación (territorialmente deformada) de la autoridad, reconformar a la comunidad, descorporativizar a la representación. Esto además de la representatividad, redundará en el fomento de la eficiencia de la constituyente.

### La negociación exitosa de los indígenas ecuatorianos en la Constituyente de 1998<sup>6</sup>

Los actores sociales entraron al proceso constituyente de distinta manera y con distintos objetivos. Por su ubicación en los sistemas productivo y político, cada actor despliega de diferente manera sus aptitudes de comprensión de los temas de reforma en el conjunto del Estado y de concertación. En el primer caso, la capacidad de rebasar los ámbitos corporativos o de intereses particulares está relacionada con el carácter ciudadano de sus demandas. Esto es, en la posibilidad de asumir derechos y responsabilidades como parte de su pertenencia al colectivo mayor. En el segundo caso, los antecedentes de consecución de acuerdos pesan decisivamente en la disposición de los actores para llegar a consensos en el proceso constituyente.

Los casos de demostración permiten generar un “efecto de arrastre” de otros actores<sup>7</sup>. Por ello, es de fundamental importancia que el país que ingresa a un proceso constituyente conozca de casos exitosos, que permitan la “sana” emulación de otros actores. El éxito no consiste en la adaptación del bienestar público al interés particular de un actor. Al contrario, consiste en la capacidad de un actor de trascender a su interés particular y evidenciar una preocupación ciudadana por la organización institucional del Estado y de la sociedad. Algunos actores tienen mayor disposición para vincular sus temáticas de interés inmediato con aquellas que tienen una relación más “lejana e indirecta”, las que se encuentran en la esfera pública.

La ruta de despliegue de las mejores capacidades de concertación comienza con el logro de acuerdos al interior del actor. Para ello,

es importante que sus diferencias internas se expliciten para que puedan adquirir el carácter de contribuciones y no meras posiciones. Este primer momento de la concertación está relacionado con la imprecisa ubicación (roles y responsabilidades) que tienen los actores en los sistemas políticos. Agotado este momento, los actores tienen capacidad para emprender relaciones con los otros actores<sup>8</sup>.

Como conocemos, la capacidad de concertación está asociada con la posibilidad de interactuar. Un actor con esta disposición tiene un grado de comprensión más general sobre la significación de la agenda en juego, de sus intereses y de los interlocutores. En el caso, la negociación en torno a la Constituyente, la comprensión básica es la nación. La capacidad está en los actores que entienden que su avance es simultáneo e incluye al conjunto de la nación. Esto implica re-entender los plazos y formas de verificación de sus demandas, y en mostrar disposición favorable ante el bien público.

En el caso ecuatoriano, los actores sociales con mayor disposición para el logro de algunos de los niveles de acuerdo fueron los indígenas, los empresarios, las mujeres, los ambientalistas y los intelectuales. Esta disposición para los acuerdos se reflejó en el texto constitucional.

Hemos considerado importante introducir una reflexión acerca del proceso de negociación observado por los indígenas ecuatorianos. La principal enseñanza del proceso ecuatoriano de incluir reformas constitucionales exitosas relativas a los indígenas, tiene dos orientaciones.

Por un lado, que el “momento de la fuerza” (los levantamientos indígenas de ocurridos desde los años noventa) no se contradijo y pudo articularse orgánicamente con el “momento del consenso” (la acumulación de legitimidad social y política del movimiento indígena especialmente de cara a la Asamblea Nacional Constituyente).

Esta distinción y, a su vez, articulación orgánica de momentos fue importante en la conformación del movimiento indígena ecuatoriano. Cada momento político tuvo su característica dominante. También se pudo reconocer la forma como el momento político influyó en la identidad del actor social y su relación con la democracia.

El movimiento indígena debió inicialmente imponer su presencia en la escena institucional, introducir sus temas en la agenda política y ganar aliados. Los levantamientos indígenas (momento “semi-insurreccional” de control territorial especialmente agrario) tuvieron la peculiaridad de generar aliados locales y procesar sus resultados sin ex-

trema violencia. De algún modo, luego de importantes paralizaciones del país, el sistema político reconoció la necesidad de abrir un espacio.

Asimismo, en el escenario ideológico debieron producirse modificaciones importantes. El reconocimiento de que la demanda indígena tendía esencialmente hacia la ciudadanía y que no debía ser tratada como un atentado contra la integridad del Estado (“Estado dentro de otro Estado”).

Los indígenas ecuatorianos tuvieron la inteligencia de reconocerse en los dos momentos, de presentar flexibilidad táctica y de adecuar la estrategia. También se reconocieron a sí mismos en proceso de cambio y de reconformación identitaria, especialmente, en la perspectiva de ser una vertiente social de conformación de la ciudadanía<sup>9</sup>.

Por otro lado, las formas de incidencia del movimiento indígena en la Constituyente ecuatoriana muestran que en democracia es una obligación no dejar de negociar y hacerlo con todos los actores involucrados<sup>10</sup>. Un proceso de negociación sistemático implica, adicionalmente, que la creación de consensos acerca de la propuesta del movimiento indígena prevaleció estratégicamente sobre la presión<sup>11</sup>. La presión sirvió para modernizar al sistema político en el sentido que “acepte” e “incluya” al actor y sus demandas.

Al afirmar la prevalencia de la negociación, sostenemos que el movimiento indígena ecuatoriano ha construido una ruta estratégica dentro de la democracia, esto es, la orientación de comportamientos. Dentro de esta ruta deben agotarse todos los procedimientos normativos y de regulación de conflictos. Se trata de una “apuesta” de modernización paralela y simultánea del sistema político y del actor indígena<sup>12</sup>.

## La identidad negociadora

El movimiento indígena ecuatoriano preparó su intervención en la Constituyente a dos niveles. De un lado, acumulando fuerza política y alianzas tanto en su brazo político como destacando a algunos líderes en otras opciones, especialmente en las afines de la izquierda. Por estos conductos, el movimiento indígena tuvo una importante representación dentro de la Asamblea Constituyente<sup>13</sup>, pero no se encerró en una sola táctica<sup>14</sup>. Los indígenas conocían que un nivel de negociación política en la Asamblea debía paralelamente tener una representación real y presencial del actor social. Por otro lado, la CONAIE direc-

tamente formó una “Comisión de Sensibilización” integrada por los principales dirigentes del movimiento indígena, quienes tuvieron su propia vinculación con otros actores sociales y políticos internos y externos a la Constituyente<sup>15</sup>. La Comisión tenía por misión exclusivamente la incidencia en todos los actores de la Constituyente, para lo cual diseñó una estrategia adecuada<sup>16</sup>.

La persistente y consecuente actitud negociadora del movimiento indígena en la Asamblea Constituyente creó entre sus interlocutores, de un lado, certezas acerca de la “seriedad” de sus propuestas. Por otro lado, en el proceso mismo se había construido una “identidad negociadora”, encarnada en la ya mencionada Comisión de Sensibilización. Esta mostró flexibilidad y paciencia, síntomas de las certidumbres que trataba de fabricar.

Acerca de estas dos características, es preciso sostener que la “compensación” a una permanente actitud flexible fue conseguir la aprobación de la “mayor parte” de las normas reivindicadas. El movimiento indígena no perdió espacio, posición o perfil con la flexibilidad sino que ganó una “perspectiva global” para negociar<sup>17</sup>.

El texto inicial de propuestas “Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador”<sup>18</sup>, presentado por la CONAIE, recogió muchas demandas, especialmente las que culminaron en su “Asamblea” de octubre de 1997. Estas demandas fueron un conglomerado sin estructura, para las que no se había concebido un “código” que las viabilizara políticamente.

Con este antecedente, puede afirmarse que el movimiento indígena no adoptó la clásica actitud de un gremio en búsqueda de intereses particulares. Al contrario, mostró una disponibilidad en varias direcciones. Entre ellas, adaptar el sentido de las demandas expresadas por el mencionado documento en propuestas globales y codificar el discurso y sus alcances, en parámetros que les permitía relacionarse “con todos” los actores de las decisiones, sin perder su identidad.

En el corto plazo, la “paciencia” exhibida no refiere a la histórica temporalidad del movimiento indígena<sup>19</sup>. Al contrario, se inscribe en el reconocimiento de que tenía que actuar en lo inmediato, en la coyuntura y bajo sus coordenadas, en el plano de las reformas constitucionales, con prisa pero sin perder la dimensión estratégica. Actuar con paciencia en la negociación significó ir “de prisa” en política y desarrollar más rápidamente a la estrategia.

Para el movimiento indígena, la instalación de la Asamblea Nacional supuso, de un lado, “medir” los tiempos de la negociación dentro del ciclo y los procedimientos de la que posteriormente se transformaría en Asamblea Nacional Constituyente<sup>20</sup>. Al estar tan activamente involucrados en la interacción con los otros actores, los negociadores indígenas pudieron “conocer” y “aceptar” los ritmos de sus interlocutores tanto como plantear los suyos propios<sup>21</sup>.

Por otro lado, la “paciencia” puede ser definida como la sistematicidad para “abordar” a todos y cada unos de los actores, discriminando su importancia e influencia en las decisiones, y responder a sus temores e inquietudes<sup>22</sup>. La paciencia permitió reconocer a los negociadores indígenas y no indígenas como iguales; poseedores, cada uno, de recursos de poder de diferente calidad y origen pero de similar nivel<sup>23</sup>.

En un momento de la negociación se comprendió que viabilizar las demandas indígenas pasaba por la “apropiación” de sus resultados (las reformas constitucionales) por todos los actores políticos de la Asamblea. Dicho de otro modo, en el momento en que los derechos indígenas fuesen una conquista reivindicable por todos los actores de la Asamblea - y ningún partido aisladamente podía asumir su “paternidad” -, se viabilizó la reivindicación y el movimiento indígena, desde su dimensión social, pudo poner su sello en la conquista institucional.

En la forma concreta misma, las explicaciones que dieron los negociadores indígenas a los partidos tenían la virtud de que, dentro de un mismo discurso codificado, absolvieron dudas y, de viva voz, establecieron los alcances de la demanda. La ratificación personal, como certidumbre del discurso indígena, jugó un rol extremadamente importante en la “desmitificación” del discurso indígena.

Las acciones tuvieron dos efectos importantes. Se “bajo la adrenalina” o se “debilito el miedo” de los interlocutores, objetivo “de entrada” en cada apertura de una conversación y, a su vez, también se pudo comprender - desde el punto de vista del movimiento indígena - los alcances, potencialidades, limitaciones y realidad de cada interlocutor político.

En el “ambiente” de la negociación se tomó conciencia de que se podía concretar las reivindicaciones indígenas sin que mediara la “derrota” de los interlocutores. La apelación vital en la negociación fue que se podía concluir el proceso sin pérdida e, incluso, sin choque frontal como procedimiento.

Estas actitudes permitieron la “superioridad” de los negociadores indígenas, en el sentido de que, ultimadamente, tenían una visión global y estratégica más amplia que sus interlocutores. Finalmente, no arrebataron “concesiones al adversario” sino que lo “liberaron” de históricas trabas e imposibilidades. En corto, les “permitieron” que también ganaran en el proceso.

La “identidad negociadora” de los indígenas se construyó en el camino, en medio de posiciones deliberadas y condicionada por situaciones ocasionales.

Como hemos mencionado antes, pese a la objetiva ligazón política con Pachakutik, la CONAIE logró presentarse como “parte” de la sociedad civil, portadora de demandas contra históricas segregaciones. La CONAIE conoció que una de las claves de la interlocución buscada con los grupos políticos fue que no se le atribuyera una identidad política; o, al menos, que no se redujera su intervención a una “consigna partidaria”<sup>24</sup>.

Dicho rápidamente, la clave fue lograr que los interlocutores diferenciaran entre la identidad social - matriz de la demanda - y las formas de la presentación política.

En efecto, una estrategia buscada fue “desmarcarse” de la apariencia de “correa de transmisión” de cualquier agrupación política. A su vez, en el mismo sentido contribuyó la manifiesta incomodidad de algunos partidos que se había autodefinido como representantes de los indios y, en esa función, se veían como “gerentes/propietarios” del movimiento indígena. Finalmente, todos tuvieron que adecuarse a una realidad que adquiriría eficacia.

La negociación implica el reconocimiento del otro, el establecimiento de intereses diversos pero coexistentes, y la posibilidad de un intercambio con ganancia para las partes. Esta posibilidad, que se fue construyendo, pasó, al principio y al final, porque el movimiento indígena empezara a reconocer que la diversidad es de “doble vía” y que la única forma de avanzar es conquistar una referencia nacional y menos sectorial. Es decir, superar a la autoreferencia como exclusiva motivación política.

En la estrategia real del movimiento indígena para el proceso constituyente, el nombre de la plurinacionalidad tuvo un lugar secundario frente a la primacía de la definición concreta de las reformas. El criterio fue que primaran los contenidos antes que las formas o los

nombres. Mas aún, de cara a la concreción en normas que referían a sectores de la Constitución y temas del sistema político<sup>25</sup>.

Es preciso reconocer - en gerundio - que la plurinacionalidad se va concretando antes de que sea una "asignatura pendiente". Es un "programa" de reforma institucional de mediano plazo que tiene oscilaciones para su cumplimiento. Sin embargo, también existen temores para asumir a la modernización necesaria como identidad social.

Hay que reivindicar el éxito de los líderes indígenas en estimular a la opinión pública para que apoye la concreción y el avance constitucional. La fortaleza que exhiben en este plano ha evitado la reversión del proceso. E incluso ayuda en la lucha contra formas nuevas emergentes de "racismo", que se expresan con una mayor claridad clasista y política. Estas formas son una respuesta al "empoderamiento" indígena en el plano institucional, posteriores a la Asamblea Constituyente<sup>26</sup>. Mientras la sociedad vea al movimiento indígena transitar de la protesta a la propuesta mantendrá abierto, por obligación de esta circunstancia, el camino del diálogo. Ensanchar la legitimidad conseguida sigue siendo, incluso ahora un quinquenio después, una tarea urgente del movimiento indígena<sup>27</sup>. El movimiento indígena ha trabajado y debe seguir trabajando en el plano de la opinión pública<sup>28</sup>.

## Alcances de la negociación y contenidos

Insistiendo en el tema de ensanchar la legitimidad del movimiento indígena, es preciso que se formulen conceptos que diferencien, con claridad y transparencia, los derechos colectivos indígenas respecto de las restantes reformas constitucionales. Las evaluaciones deben ser distintas.

El objetivo es evidente. En la Asamblea Nacional Constituyente no se alcanzó a formular, con la coherencia esperada, un modelo de Estado. En general, las reformas estuvieron aquejadas por la falta de más amplios consensos internos y sociales. Sin embargo, como excepción en los temas importantes, los derechos colectivos indígenas recibieron un "alto" consenso<sup>29</sup>.

El valor de los acuerdos depende de la solidez del sistema de seguimiento que se diseñe<sup>30</sup>. La solidez de las reformas logradas depende de la capacidad que tenga la sociedad civil y la sociedad política para introducir sistemáticamente, en el sistema decisonal, los acuerdos

concretos que den forma a las normas constitucionales, bajo su cercana observación. El sistema de seguimiento para la concreción de los acuerdos constitucionales en materia de derechos indígenas puede tener dos dimensiones: nacional e internacional.

Desde la dimensión internacional, relacionada con el tema de los derechos humanos, el proceso ecuatoriano más llamativo es la resolución constitucional y legal de las demandas indígenas. A su vez, las reformas conseguidas son las más “avanzadas” de América Latina, por las implicaciones “transversales” con muchos capítulos de la normatividad estatal<sup>31</sup>. Así, la cooperación internacional intermitentemente “acompaña” en la concreción de los derechos colectivos indígenas. También la CONAIE ha asumido la responsabilidad de compartir su experiencia con los movimientos indígenas de otros países de la Región. Desde la dimensión nacional, el sistema de seguimiento es político y no se ha logrado concretar<sup>32</sup>.

Es preciso evaluar el contenido de las normas aceptadas en la Asamblea Nacional Constituyente.

Los cambios en el Preámbulo de la Constitución ecuatoriana señalan que:

“proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas.”

El sujeto que utiliza la Constitución es “el pueblo del Ecuador”. De este modo, los constituyentes asumen la plena delegación de la colectividad. Desde esta forma planteada en singular (el pueblo) se invocan las siguientes situaciones.

Antes de llegar a la innovación mencionada, el texto apela a la historia como construcción colectiva y a varios principios / objetivos del funcionamiento estatal y social permanentes convencionalmente modernos.

La innovación pretende abrir el carácter único del sujeto representado en una pluralidad. El “pueblo del Ecuador” se proclama, en realidad, como pueblos. Este el avance central en varios niveles.

La nación - a la que se refiere básicamente el Preámbulo - es única pero diversa. Este re-conocimiento (volver a conocer o conocer de otro modo) da curso a la consolidación de la unidad nacional. Dicho

inversamente, solamente si se toma conocimiento de la diversidad de la nación, se podrá constituir la como única. El supuesto es que esa unidad ha tenido dificultades de consolidación por la persistente negación de la diversidad.

Se describe a la diversidad dando prelación a la región seguida por las categorías pueblos, etnias y culturas. Esto haría pensar que la variable principal de la diversidad es la región. Más allá de la diferencia semántica, los pueblos - en plural - invocan a pueblos originarios y pueblos incorporados, siendo los dos, vertientes de una nación única y diversa.

Referir a pueblos es más complejo que a etnias y culturas. Supone a los elementos de una nación subsumidos en una construcción mayor; en un sentido de pertenencia y de producción de un colectivo mayor. Este sentido de totalidad y parte, de corresponsabilidad y autonomía, puede ser una tensión innovadora. Esta también define el ámbito de legitimidad de los derechos colectivos de los pueblos originarios indígenas y negros. Este ámbito se modificará conforme se cambie la correlación de legitimidades. Pero su justeza consiste en haber recogido el principio.

Los conceptos de etnia y de cultura son elementos constitutivos de la formación de un pueblo; explican los procesos de conformación de etnias y culturas, que pueden devenir en pueblos; o, en su defecto, de elementos que especifican a la conformación de los pueblos. De hecho, la Constitución adopta como sujetos de la pluralidad a los pueblos y, en lo posterior, no refiere a las formas etnia o cultura.

Al definir el carácter del Estado ecuatoriano se ha diferenciado, al fin, conceptos políticos de distinto rango. Así, por un lado, derecho, soberanía, unidad, independencia, democracia, pluriculturalidad y multiétnicidad son conceptos fuertes y principios constitutivos del Estado; mientras que, por otro lado, presidencialismo, electividad, representatividad, alternabilidad, participación y administración descentralizada son elementos de la funcionalización del Estado, que se especifican a través del gobierno.

Desde la anterior perspectiva, se acepta relativamente la demanda de los pueblos indígenas al más alto nivel conceptual de la Constitución. Desde allí, deben definirse funciones que coadyuven con el desarrollo de los pueblos indígenas. El Estado ya reconoció su carácter pluricultural y multiétnico en anteriores reformas constitucionales

realizadas en este período democrático. Como un criterio de especificación del funcionamiento estatal se suma, en esta última reforma constitucional, la descentralización y la participación, las que todavía no tienen un significado práctico en Ecuador.

Cada formación social acuña significados para aquellos conceptos. Estos significados tienen fundamento en la realidad de los procesos a los que refieren. Es el caso de la descentralización. Mientras es un acuerdo general que la descentralización no se limita a aspectos administrativos - a los que remite más bien la desconcentración -, las referencias en el país llevan siempre el sello de descentralización administrativa. Pareciera que el objetivo es alejar al proceso de descentralización de la toma de decisiones, manteniéndolo sólo en el plano de la ejecución.

A su vez, la participación es una demanda siempre presente pero nominal. Obedece a que el ecuatoriano es un sistema político asentado en ciudadanías deficitarias. Por ello, no ha logrado diseñar un sistema de participación social y/o plantearse un perfeccionamiento de la participación política.

En las actuales tendencias de cambio del Estado en la región se asocia a la descentralización con la participación. El objetivo es, partiendo de una base territorial, permitir a la población una gestión más directa y eficiente de los recursos tanto como el control de la responsabilidad.

La asociación entre descentralización y participación crea condiciones para el fortalecimiento de las prácticas de los pueblos indígenas. Las mayorías étnicas locales pueden configurar Juntas Parroquiales y Municipios, con rasgos y especificidades, como escenarios para la representación de identidades sociales primarias<sup>33</sup>.

El multilingüismo del Ecuador también forma parte de las definiciones fuertes de la Constitución. Ciertamente, un sistema social tan apegado a prácticas mestizas, como es el ecuatoriano, registra un bajo uso cotidiano de otras lenguas diferentes al castellano. Esta situación, que se registra al nivel de diversos instrumentos, dificulta la reproducción de las lenguas ancestrales y no constituye un indicador enteramente fiable, en situaciones de transición de la lengua. Incluso puede plantearse desde varios indicadores lingüísticos - frecuencia de uso, palabras, desarrollo - que el quichua puede ser una lengua en declinación, lo que no implica que sus sujetos sociales portadores sigan similar suerte.

La oficialidad del castellano es relativizada por el régimen especial que prevé la Constitución para los “idiomas ancestrales (que) son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley”.

Fijado el criterio, las alternativas de reglamentación son muchas y deben guardar coherencia con el resto del articulado constitucional. De hecho, la primera referencia es al establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas, ámbito en el que inicialmente se puede ejercer ese derecho. Sin embargo, desde una perspectiva intercultural, el uso oficial también es posible. Sin embargo, queda por establecerse el “sujeto” del derecho. Por ello, entre otros factores, la importancia de la ley.

“Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

Al asumir la autodefinición de los pueblos indígenas como nacionalidades se optó por un arreglo de transición. Es un concepto ubicado en una parte de la sociedad - el movimiento indígena - pero sin el reconocimiento general como nacionalidades. Aunque, cabe recordarlo, sí se los reconoció como pueblos.

Ahora bien, al invocar una forma de transición - un concepto reconocido por unos pero no por el Estado de modo oficial y rotundo - permite, a la Constitución, señalar una ruta para la normatividad a futuro. La norma oficial podrá nacer de una amplia legitimidad social e institucional.

Superada la aclaración, la afirmación posterior es singularmente fuerte. Si bien el legislador no optó por un capítulo exclusivo de deberes correlativos a los derechos colectivos, la naturaleza del articulado en comentario es decisiva.

Sin ningún género de exclusión, se afirma que los pueblos indígenas forman parte del Estado ecuatoriano, del que se ratifica que es único e indivisible. Se trata de, previamente a la determinación de los derechos colectivos, aseverar que ellos no atentan contra la unidad e indivisibilidad del Estado. A esto se suma la ratificación del carácter ecuatoriano del Estado, que no se afecta porque la Constitución asuma que dentro del Estado existen pueblos que se autodefinen como nacionalidades.

Desde otra perspectiva, el reconocimiento de la autodefinición de los pueblos - al margen de la connotación que ellos y la sociedad le otorgan a la categoría nacionalidad de raíz ancestral - es un germen de

reconocimiento de “autonomía”, siendo que ésta no afectaría a la conformación estatal.

En todo caso, esta doble perspectiva contribuye notablemente a crear certidumbres en el Estado, en la sociedad y en los pueblos indígenas. El sentido de la certidumbre es el mutuo reconocimiento de la especificidad sin exclusiones.

### Los derechos colectivos de los pueblos indígenas

La principal significación del capítulo de Derechos Colectivos de la Constitución ecuatoriana de 1998 es que ha producido una ampliación de la ciudadanía. Se reconoce la emergencia de nuevos derechos y se asume estatalmente nuevos sujetos de esos derechos. Junto a una ciudadanía extendida, es evidente que se ha consagrado una ruta de tolerancia social.

La tolerancia ejercitada por la nueva norma constitucional profundiza a la democracia. ¿En qué sentidos? Por un lado, los proyectos de los nuevos sujetos de los derechos son pertinentes, por lo que es posible - aunque no exista solo esa opción - una representación política de los pueblos indios. Por otro lado, que la pertinencia democrática de los proyectos indios tiene como contrapartida la plena vigencia de los mecanismos democráticos de convivencia y competencia política.

Los derechos colectivos indígenas implican una doble “conformación”: de los pueblos indios como sujetos estatales y de los espacios para su representación.

Ser sujeto estatal es tener una interlocución ciudadana - derechos y deberes - con el Estado. Este, al garantizar su ejercicio, constituye en los sujetos una corresponsabilidad. La responsabilidad compartida es la contraparte de los derechos colectivos. Cabe recordar que en la base del Estado está la lealtad política - en su sentido fuerte - de los sujetos que lo conforman.

Los espacios de la representación de los derechos no sólo se producen al nivel local de la sociedad, la democracia o el Estado. También refieren a los niveles nacional e intermedio, sin los cuales no existe interacción posible con los otros actores. En suma, deben conformarse los tres niveles de modo interrelacionado, tema esencial de la descentralización y de la participación.

La idea de integración social subyace a los derechos colectivos. Sin embargo, es evidente que el país está conformado por espacios de resistencia étnica y por claras fronteras que detienen la interculturali-

dad. En el fondo, el significado de la integración social, antes que un efecto civilizatorio, trata a los derechos colectivos como articulación democrática de las nacionalidades.

En suma, la Agenda política del movimiento indígena está constituida, en lo esencial, por los derechos colectivos consagrados constitucionalmente.

El núcleo de los derechos colectivos es la identidad. La identidad de una nación diversa está constituida por las identidades de los pueblos que la conforman. Desde esta perspectiva, el reconocimiento de la pertenencia a colectivos de rasgos comunes y diferentes de otros, es consagrar, ventajosamente, la crisis/desaparición de homogenizadores sociales, económicos y culturales de la sociedad ecuatoriana.

Obviamente, el alcance de la norma es universal y hace relación a todas las vertientes nacionales presentes en el Ecuador.

La primera consecuencia estratégica del reconocimiento de la identidad como matriz de un derecho (de la conformación de un sujeto estatal) es la apertura a las alianzas estables con grupos que transitan por similar camino. Es, en el fondo, una alianza con la pluralidad de la sociedad ya que no existe ningún actor que pueda presumir que su identidad es la nacional.

Una implicación conceptual decisiva del reconocimiento de la identidad, en tanto concepto matriz de sujetos estatales, es que los aparatos del Estado la asuman representativamente, antes que administrarla sin representarla. Obviamente, en el plano de los conceptos estatales, se redefine la conformación del ámbito público.

La identidad como sujeto estatal sobredetermina los significados de Estado de Derecho, igualdad, unidad y democracia.

El tema de la defensa de la territorialidad refiere, en la Constitución en comentario, a las tierras comunitarias (inalienables, inembargables e indivisibles), respecto de las que se garantiza la posesión ancestral y la adjudicación gratuita.

Sin que tenga dedicación ninguna, la norma refiere, especialmente, a las tierras ubicadas en la amazonía ecuatoriana. De algún modo, al consagrar constitucionalmente una práctica que ha observado el Estado, se le otorga fuerza a la política, se le dota de consenso político y se compromete al Estado en la continuidad. El problema de la tierra en la región de la sierra implicaría, en lo fundamental, una variedad de reforma agraria.

En el mismo ámbito, los pueblos indígenas pueden participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables, que se hallen en sus tierras. Adicionalmente, se puntualiza sobre el derecho a ser consultados sobre los proyectos de desarrollo que afecten a los recursos y a los pueblos. Esto invita a una práctica respetuosa de la organización social en el desarrollo, respecto del que podrán emitir criterios de prioridad.

La organización social como pueblos indígenas ha sido planteada desde varios ángulos. A saber: autoridad, organizaciones de convivencia, propiedad intelectual colectiva, patrimonio cultural, símbolos y emblemas, educación intercultural y medicina tradicional. Todos estos temas requieren de una justa e inteligente reglamentación.

## Notas

- 1 Resumen del texto "Gobernabilidad" elaborado para el Programa de formación de líderes indígenas de la Comunidad Andina, Banco Mundial, Instituto del Banco Mundial, Fondo Indígena, [www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org), 2004.
- 2 Incluso, la misma idea y la pretensión de demarcación puede ser inútil e incorrecta.
- 3 García, Fernando, coordinador, "Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI", FLACSO-Ecuador, IBIS, Quito, 2000; Guerrero, Andrés, compilador, "Etnicidades", FLACSO-Ecuador, Serie Antología, Quito, 2000; Guerrero, Fernando y Pablo Ospina, "El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos", CLACSO-ASDI, Buenos Aires, 2004; Ibarra, Hernán, "Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador", en *Ecuador Debate* No. 48, CAAP, Quito, 1999; Iturralde, Diego, "Lucha indígena y reforma liberal", en *ICONOS* No. 9, FLACSO-Ecuador, Quito, 2001, pp. 22-30; León, Jorge, "Conflicto étnico, democracia y Estado", en *ICONOS* No. 10, FLACSO-Ecuador, Quito, 2001; León, Mauricio, "Etnicidad y exclusión en Ecuador: una mirada a partir del censo de población 2001", en *ICONOS* No. 17, FLACSO-Ecuador, Quito, 2003; Ponce, Javier, "Y la madrugada los sorprendió en el poder", Editorial Planeta, Quito, 2000; Ramírez, Franklin, "Las paradojas de la cuestión indígena", en *Revista Nueva Sociedad* No. 176, Caracas, 2001; Saint-Upéry, Marc, "El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento", en *ICONOS* No. 10, FLACSO-Ecuador, Quito, 2001; Saltos, Napoleón, compilador, "La rebelión del arco iris; testimonios y análisis", Fundación José Peralta, Quito, 2000; Selverston-Scher, Melina, "Ethnopolitics in Ecuador: indigenous rights and the strengthening of democracy", North-South Center Press at University of Miami, Florida, 2001; Verdesoto Luis y Ardaya Gloria, "Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados", *Revista de Estudios Sociales* N-6, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, Bogotá y Red Interamericana para la Democracia, Washington, 2000.

- 4 Al respecto ver Varios, "Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural", Ministerio de Participación Popular-Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-PADEP/GTZ, La Paz, 2003; y, Varios, "La comprensión indígena de la Buena Vida", Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-PADEP/GTZ, La Paz, 2001.
- 5 Basada en Barié, Cletus Gregor, "Pueblos indígenas y de derechos constitucionales en América Latina: un panorama", Abya Yala, Quito, 2003. También fue consultado Roldán Ortega, Roque, "Manual para la formación en derechos indígenas. Territorio, recursos naturales y convenios internacionales", Abya Yala, Quito, 2004.
- 6 Este capítulo se basa en una evaluación de la participación de la CONAIE en la Constituyente realizada, en su oportunidad, a pedido de esa organización. (texto inédito)
- 7 En la parte correspondiente señalamos, entre otras actividades, la importancia de realizar "constituyentes previas" de los actores con más capacidad de llegar a acuerdos entre sí y con otros actores. Estas experiencias son ejemplos importantes.
- 8 Estos actores con los cuales se vinculan no necesariamente han seguido el mismo proceso, diferencia que les puede dar una "superioridad relativa". Sin embargo, lo ideal es que los actores partan de situaciones similares. Se facilitaría la concertación sobre temas más amplios.
- 9 Pese a que la Confederación de nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, CONAIE, cuenta con un "brazo político", el partido Pachakutik, insiste en presentarse y actuar como un movimiento social, en cuyo seno reside la racionalidad política de la conducción y el centro de gravedad de la acción social y política. En la dialéctica movimiento social – partido, la CONAIE conserva la primacía y periódicamente "recupera" los instrumentos de gestión. Esta tensión, que ha oxigenado las tradicionales relaciones entre las instancias, también se presentó en el proceso de reforma constitucional, pero también se solucionó en una unidad de estrategias y acuerdos que se reflejan en el capítulo constitucional.
- 10 La negociación no implica la claudicación ni el retroceso de posiciones ideológicas o "puras". Es una relación ciudadana, que en democracia permite avanzar hacia la defensa de intereses precisos.
- 11 La presión no debe ser confundida con la movilización, ni con el movimiento social, que son conceptos más amplios.
- 12 Aun es muy temprano para evaluar el éxito de la apuesta, que implica nuevas formas de hacer política y cambios en la cultura social que deben llevar varias décadas. En todo caso, el movimiento indígena a través de Pachakutik dio un "paso en falso" en el semestre de alianza gubernamental con el Presidente Gutiérrez. Luego de su retiro del ejercicio activo del gobierno central (el movimiento indígena tiene importantes participaciones en varios gobiernos intermedios y municipales) ha retomado la perspectiva de reconstitución del actor social junto con la conformación del instrumento político, en una coyuntura de asedio de sus ex-aliados. Su política de alianzas es abierta y hay muestras crecientes de uso consecuente de la institucionalidad política tales como el Parlamento, las Cortes, los Municipios, las Prefecturas y las representaciones diplomáticas.
- 13 La Asamblea Constituyente ecuatoriana se celebró en 1998.

- 14 Además cabe destacar que inicialmente la CONAIE planteó una representación corporativa en la Asamblea Constituyente. Los resultados del referéndum de 1997 dispusieron claramente una representación por votación directa, universal y secreta. Tampoco la CONAIE ni Pachakutik se encerraron en una sola fórmula electoral. Pachakutik tenía la experiencia de haber obtenido una votación muy importante cuantitativa y cualitativamente en sectores urbanos populares y medios. En este sentido se jugaron por una representación nacional, que hasta el momento actual es una estrategia electoral y política eficiente.
- 15 Esta Comisión, además, reflejaba una forma de dirección colectiva del movimiento indígena, la misma que se ejerce al interior de la CONAIE. Cabe también señalar que la CONAIE no tiene la forma ni la estructura organizativa de un sindicato. Es propiamente una “confederación” cuyas partes – actores con referencia territorial - conservan sus propios tiempos y agendas, desde las cuales concurren a la organización nacional.
- 16 “A través de la incidencia política, se trata de constituir a las organizaciones no gubernamentales en interlocutoras del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La interlocución consiste en el ejercicio de potencialidades / mecanismos contenidos en las instituciones para ejercer influencia en el destino de una política pública. Las organizaciones no gubernamentales pretenden incidir en cualquier momento de la política pública. Desde el proceso mismo de gestación de una demanda pública aportan en la formación de agendas; su tratamiento al interior del sistema representativo es acompañado de audiencias públicas con fines, temas, actores y metas definidos; su conversión en política a cargo del ejecutivo, especialmente, en la asignación de recursos, es contrapesada por la influencia por “ventanillas” legítimas sea como cabildeo o negociación; su ejecución a través de instrumentos de intervención es contrapesada con observación de la población o es complementada por la co-gestión de servicios; y, finalmente, la evaluación de su impacto es realizada independientemente por las organizaciones no gubernamentales con metodologías y metas dentro de su agenda.” (Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, “Democracia y sociedad civil: algunos conceptos y referencias empíricas”, Buenos Aires, NNUU, 2002).
- 17 La perspectiva global representa siempre una superioridad neta entre los negociadores.
- 18 Ver CONAIE, “Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador”, Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, BID-Gobierno del Ecuador, Quito, 1998.
- 19 En las experiencias de negociación, se puede observar que el movimiento indígena suele imponer una “cadencia” que consiste en que “si ha esperado 500 años, puede esperar algunos más”. En la negociación en la Asamblea, no esgrimió este argumento sino que mostró que había comprendido la oportunidad.
- 20 En el caso ecuatoriano, en la convocatoria se trató de “evadir” el carácter constituyente de la Asamblea denominándola exclusivamente como “Nacional”. Una vez reunida, la Asamblea Nacional adoptó la denominación de Asamblea Nacional Constituyente como ratificación de su naturaleza y mandato.
- 21 Incluso, esto permitió superar en el momento en que pudo producirse un retraso decisivo, por no comprender adecuadamente los procedimientos de la Asamblea.

- 22 La Comisión negoció con todos los actores constituyentes – de todas las orientaciones políticas – con mayor libertad táctica que la que podía disponer Pachakutik. Asimismo, se vinculó con los otros grupos sociales y llegaron a acuerdos de no-interferencia. La mayor dificultad, sin embargo, la encontró con el movimiento de pueblos afroecuatorianos que pretendía una presencia paritaria a la indígena e introducir las especificidades de sus planteamientos. Al margen de las relaciones entre estos dos grupos étnicos, se encontró una “salida” consistente en la aplicación de lo negociado en la Constitución por los indígenas a los grupos afroecuatorianos.
- 23 En lo anecdótico, los negociadores indígenas podían “mirar a los ojos” a sus interlocutores en la medida en que también dispusieron de condiciones similares, además de apoyo técnico, en infraestructura y algunos “recursos” adicionales.
- 24 Por la dualidad con que funcionó el movimiento indígena, la representación partidaria no aparecía como agregadora sino como “parte”. Adicionalmente, jugaron tácticamente con el mito de la manipulación a la que estarían siempre sujetos los grupos indígenas (percepción dominante de los Estados colonial y oligárquico). Negociar “directamente” con los representantes indígenas aparecía como una garantía de pureza y de “despolitización”.
- 25 Cuando fue evidente en la Asamblea que la invocación a la plurinacionalidad no alcanzaba el consenso necesario, los dirigentes indígenas apelaron a ella constituyéndola en una demanda de largo plazo, para reivindicar un discurso propio y un horizonte estratégico. Luego de hacerlo, incluso mostraron desconcierto interno por lo conseguido y la necesidad de no liquidar con el punto de emisión de su discurso. Al constituir a la plurinacionalidad en una reivindicación permanente, el reconocimiento indígena creyó re-encontrar su “piso” e identidad. También concilió diferentes grados de radicalidad interna a la organización.  
Pese a esta posición final - cuyo mensaje trataba de retener una parte del discurso y asentar certezas en el pasado antes que en el futuro - una vez conseguidas las reformas existe otra realidad, tal vez, la única. A través de las reformas constitucionales, la plurinacionalidad comenzó a cristalizarse institucionalmente. El peligro obvio fue que emerja un discurso dual, que finalmente devenga en conductas ambiguas y en desconocimiento del carácter del proceso.
- 26 Cabe señalar, que no será una sorpresa si fuerzas políticas, con débiles convencimientos sobre la justeza de las reformas logradas, monten una “contrarreforma” o, en su defecto, bloqueen o distorsionen la reglamentación. La capacidad del movimiento indígena ante la opinión pública evitará retrocesos.
- 27 Para ello debe insistir del universal reconocimiento de que es un actor central del Estado y sociedad ecuatorianos y obtener logros en el funcionamiento social cotidiano.
- 28 Una actitud indígena “moderna” pudo consistir en la “codificación” de un nuevo discurso, destinado a un publico-objetivo preciso, con prioridades temáticas definidas en la táctica, con conceptos estratégicos decisivos y, sin embargo, pragmático para permitirle “acomodar a la carga en el camino”. Los nuevos escaños/espacios de la legitimidad que se le abrieron al movimiento indígena fueron “técnico-políticos”. Esto es, concretar los consensos generales como acuerdos sectoriales y específicos. Para ello debía “adoptar posiciones” sobre una infinidad de temas y tener imágenes prospectivas. El discurso acerca de la “consecuencias” de los cambios

constitucionales hubiese permitido una mayor presencia del movimiento indígena como actor nacional, en los grandes escenarios de la política. Sin embargo, es evidente que las urgencias de la gestión política impulsaron otros desarrollos. En ello también coadyuvó un acelerado sistema de rotación de la dirigencia indígena, ligado a sus usos y costumbres, y el traslado de las elites de la organización social a la organización política y, en sus casos, al funcionariado público.

- 29 En otros asuntos, el disenso político estuvo atravesado por los intereses políticos inmediatos antes que por criterios nacionales. En estos casos, no se pudo transitar desde las visiones sectoriales y partidistas hacia una visión nacional, esto es, fundacional del Estado.
- 30 Es importante recordar la heterogeneidad de testimonios que se recogió en la “Mesa de Concertación sobre Pueblos y Nacionalidades Indígenas” convocada por la CONAIE, la Conferencia Episcopal y el Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática (marzo, 9/1998). El objetivo político de la Mesa fue preciso. Consagrar, con cada una de las partes comprometidas en la negociación de la Asamblea y en el seguimiento de opinión en la sociedad civil, la necesidad de un compromiso que derivara en un pacto constitutivo del sistema político.
- 31 Ver la antes citada evaluación que hace el BID en sus escalas de desarrollo constitucional y jurídico de la legislación indígena.
- 32 En el plano de la recomendación general, cabe señalar que es importante que los organismos de la sociedad civil y de la sociedad política no-estatal tengan una instancia autónoma de construcción de metas viables y que la negociación con instancias gubernamentales se produzca desde posiciones lo más concordantes posibles. Es necesario recordar que los actores de una concertación como la expuesta, deben ser lo más representativos. El sistema de seguimiento debe ser susceptible de un diseño técnico y de un diseño político. En los dos casos debe haber un acuerdo de las partes para que sus decisiones sean aceptadas y el proceso sea sostenible.
- 33 En este texto no nos referimos al tema de las circunscripciones territoriales indígenas. Ver, Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, “Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia”, Abya Yala, Quito, 2001.

## COMPARACIÓN DE CONSTITUCIONES EL PODER EJECUTIVO

En este apartado se hace una comparación entre las Constituciones Políticas de varios Estados latinoamericanos.

### Composición del órgano ejecutivo

El Poder Ejecutivo boliviano se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.

En el caso de Perú, el órgano ejecutivo se compone del Presidente de la República, como Jefe de Estado, quien personifica a la Nación. En Ecuador es también el Presidente quien ejerce la Función Ejecutiva y reúne las jefaturas de Estado y de Gobierno. La Constitución colombiana asigna al Presidente, como órgano ejecutivo, tres funciones específicas: las jefaturas de Estado y de Gobierno y le designa como suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional colombiano se compone, además del Presidente, por los ministros del despacho (al igual que en Bolivia) y los directores de departamentos administrativos, planteando una versión más colectiva de la responsabilidad. La rama ejecutiva colombiana se completa con los gobernadores y las alcaldías, así como con las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado. Asimismo, el Presidente colombiano simboliza la unidad nacional y se constituye como garante de los derechos y las libertades de los ciudadanos. En Venezuela, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente -quien reúne las jefaturas del Estado y de Gobierno-, el Vicepresidente, los ministros y otros funcionarios determinados por Ley. La Constitución venezolana designa al Consejo de Estado, presidido por el Vicepresidente, como el órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional. El Poder Ejecutivo

brasileño es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los ministros de estado. En Costa Rica el Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del Pueblo por el Presidente y los ministros en calidad de obligados colaboradores. En tanto que en Chile, el Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien asume al mismo tiempo como Jefe de Estado. Finalmente, en Uruguay el Poder Ejecutivo es ejercido también por el Presidente y ministros o Consejo de Ministros.

De esta comparación surge la necesidad de definir la Presidencia de la República en relación a las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública. Cómo se definan y ejerzan determinará en gran medida las características del Poder Ejecutivo.

### Período de mandato y reelección

El mandato del Presidente boliviano es de cinco años e improrrogable, admitiéndose una sola reelección después de transcurrido cuando menos un período constitucional. El Vicepresidente tiene el mismo período de mandato constitucional y tampoco puede ser elegido Presidente ni Vicepresidente en el período siguiente al que ejerció su mandato.

Perú, Brasil y Uruguay tienen el mismo período de mandato de cinco años para sus presidentes —también para Vicepresidente en el caso uruguayo—. Chile y Venezuela son los casos comparados con períodos de mandato más extensos, seis años, mientras que las constituciones de Ecuador, Colombia y Costa Rica establecen períodos de mandatos de 4 años.

Los únicos países que, al igual que Bolivia, impiden la reelección de presidentes para un período inmediato son Chile, Brasil, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, Uruguay permite la elección del Vicepresidente como Presidente en períodos seguidos siempre y cuando éste no haya asumido la Presidencia por vacancia definitiva por un período mayor a un año ni la haya ejercido en el término comprendido en los tres meses anteriores a las elecciones. Esto permite aprovechar la acumulación de experiencia política que adquiere el Vicepresidente, la cual tiende a ser desperdiciada en el caso boliviano. Perú, además de admitir una reelección sucesiva, permite la reelección de expresidentes cuando haya transcurrido, como mínimo, un período constitucional.

Las constituciones que especifican una fecha para la posesión de sus presidentes, tienden a hacerlo los primeros días de enero; es el caso de Venezuela y Brasil. Esto facilita la administración pues permite que los calendarios del sector público coincidan con los del sector privado.

El tema de la reelección en América Latina muestra tres tendencias generales. Un grupo de países que la prohíben (Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Paraguay), otro que la permite con limitaciones (Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay) –número y períodos-, y otro grupo que permite la reelección inmediata (Argentina, Brasil, Perú y Venezuela). Las opciones tomadas por unos y otros se basan sobre todo en sus historias inmediatas y no tienen relación con principios generales.

### Requisitos para ser Presidente

Los requisitos para ser Presidente en Bolivia son los mismos que los exigidos para un Senador: ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres; tener treinta y cinco años de edad cumplidos; estar inscrito en el Registro Electoral; ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas; y finalmente, no haber sido condenado a pena corporal ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados.

Los requisitos exigidos en los demás países comparados no varían mucho. Todos coinciden en que el Presidente debe contar con nacionalidad por nacimiento y estar en ejercicio de la ciudadanía. La edad mínima exigida es, en general, de treinta y cinco años, salvo los casos de Colombia, Venezuela, Costa Rica, que exigen menos, treinta años, y Chile, que exige cuarenta años de edad para su Presidente.

Venezuela y Costa Rica exigen, además, del estado seglar para sus presidentes. La Constitución de Brasil especifica, como requisito, la filiación partidaria de su Presidente y que su domicilio coincida con su circunscripción.

Las diferencias acerca de la edad para el ejercicio de la autoridad se orientan a garantizar experiencia y responsabilidad.

## Inelegibilidad

En cuanto a las restricciones impuestas para la elección de Presidente y Vicepresidente, en Bolivia se excluye a los ministros de Estado o presidentes de entidades de función económica o social en las que tenga participación el Estado, que no hubieren renunciado al cargo seis meses antes del día de la elección; a parientes y afines hasta el segundo grado de presidentes o vicepresidentes durante el último año a la elección; a miembros de las Fuerzas Armadas y a los ministros de cualquier culto religioso, incluido el clero católico.

Además de la boliviana, solamente las constituciones de Ecuador, Colombia, Venezuela y Costa Rica especifican la inelegibilidad para los candidatos a Presidente o Vicepresidente. Colombia y Costa Rica no permiten postularse a elecciones a ex presidentes. El lapso anterior a la elección exigido para que funcionarios estatales se habiliten como candidatos presidenciales es de seis meses en Bolivia, anterior a la fecha de inscripción en Ecuador, un año para Colombia y Costa Rica —que incluye al Ministro de Gobierno— y desde su postulación en Venezuela.

Las exclusiones buscan evitar la colusión de intereses y crear resguardos para la gestión pública. Cada país tiene una historia y una memoria administrativa de casos y situaciones. En general, remiten al parentesco, a los intereses económicos privados, al manejo público de ideologías religiosas y el ejercicio en las Fuerzas Armadas por su carácter no deliberante. En América Latina, pese a que no existen reglamentaciones constitucionales todavía, se observa la tendencia a incluir entre las inhabilitaciones a los periodistas en ejercicio, que tendrían, por un lado, una responsabilidad pública —la comunicación—; y, por otro, una función “sustitutiva” de los partidos en momentos de aguda crisis dada su ventaja de visibilidad e influencia en la opinión pública.

## Normas de elección

### El Poder Ejecutivo

En la actual constitución boliviana existen tres artículos que norman la elección del Poder Ejecutivo: el Presidente boliviano debe ser elegido por sufragio directo, al igual y al mismo tiempo que el Vicepresidente; la elección y el cómputo deben ser realizadas en sesión pública

y permanente por razón de tiempo y materia; y su proclamación es mediante Ley, es decir, requiere de la intervención del Congreso.

Se establece el tipo de sufragio directo en las constituciones de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y Chile. En Ecuador y Venezuela se especifican otras características del sufragio, que debe ser universal y secreto. La mayoría de los países comparados declaran ganador de las elecciones al candidato que obtenga una mayoría absoluta de los votos válidos, es el caso de Perú, Ecuador —aunque éste último puede declarar ganador al binomio que obtenga más del cuarenta por ciento de votos y una diferencia de diez por ciento con el segundo lugar—, Brasil, Chile y Uruguay. En Venezuela se proclama vencedor de las elecciones al candidato que alcance una simple mayoría y Costa Rica al que alcance una mayoría de votos superior al cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos. Se considera una eventual segunda vuelta electoral entre los dos primeros en los casos mencionados de mayoría absoluta y en Costa Rica. En Brasil en caso de que un candidato, habilitado para participar en la segunda vuelta, muera, desista o resulte impedido legalmente de participar, le sucederá el siguiente candidato con mayor votación.

La Constitución de Costa Rica no permite la renuncia de candidatos ya inscritos ni la abstención a participar en la segunda vuelta de los ganadores en la primera.

La Constitución ecuatoriana admite la inscripción de candidatos a presidente y vicepresidente, de ciudadanos auspiciados por partidos políticos o independientes.

La Constitución boliviana es la única que especifica el tipo de cómputo para la elección.

Sólo Colombia diferencia el ámbito de las elecciones para Presidente y Vicepresidente, exclusivamente, de las del Congreso y de autoridades departamentales y municipales.

Algunas constituciones especifican principios electorales. Perú establece que el Sistema Electoral debe traducir la expresión auténtica, libre y espontánea de sus ciudadanos y que los escrutinios deben ser el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector, e incluye el derecho al voto de los residentes en el extranjero. Asimismo, esta Constitución establece que en las elecciones pluripersonales haya representación proporcional de minorías, al igual que en el caso ecuatoriano. En este se estipula además que el Estado debe promover una participación

equitativa de mujeres y hombres como candidatos. En tanto que Colombia emplea el sistema de cociente electoral para asegurar la representación proporcional —el cociente es el número resultante de dividir el total de votos válidos por el de puestos a proveer—. Chile busca constitucionalmente garantizar la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos.

En cuanto a la postulación de dignatarios de elección popular en ejercicio, la Constitución ecuatoriana determina que éstos gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de su inscripción, en caso que busquen su reelección al mismo cargo, o deberán renunciar antes de su inscripción, en caso que se postulen a una dignidad distinta. En este sentido, el caso colombiano prevé que ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente, las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista.

Por lo general, las elecciones presidenciales son realizadas simultáneamente con las de Vicepresidente —como figura en las constituciones de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, Costa Rica y Uruguay, aunque en el caso de Colombia se aclara específicamente que esta elección no podrá coincidir con ninguna otra.

Algunas Constituciones llegan a reglamentar detalles como la fecha para las elecciones presidenciales. En Brasil y Chile, la elección para Presidente se realiza 90 días antes del término del mandato vigente. Costa Rica programa esta elección para el primer domingo de febrero del año en que debe efectuarse la renovación de este funcionario, en tanto que en Uruguay las elecciones presidenciales son realizadas el último domingo de octubre y cada 5 años.

En cuanto a la definición de votos válidos de las elecciones presidenciales, las Constituciones peruana y brasilera determinan que los votos viciados o en blanco simplemente no se computen, y de manera semejante la chilena considera a estos votos como no emitidos. En ambos casos, se entiende que los votos nulos y blancos no expresan la voluntad del elector.

La Constitución de Uruguay contiene una definición desagregada de militancia; prohíbe a los magistrados, miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, directores de entes autónomos y de los servicios descentralizados, militares en actividad y a los funcionarios policiales de cualquier categoría de ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político —a no ser que

el objetivo perseguido sea el estudio específico de un problema de gobierno, legislación o administración-, bajo pena de destitución e inhabilitación para ocupar empleos públicos (delitos electorales).

El sistema electoral peruano es creado mediante la Constitución bajo principios de independencia, con atribuciones tales como la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum, el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación, el registro de los actos que modifican el estado civil y la administración de justicia –dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios, que son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional-.

### Segunda vuelta electoral

La Constitución boliviana prevé una segunda vuelta electoral a través de los representantes elegidos al Congreso en caso que en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente hayan obtenido la mayoría absoluta de sufragios válidos. Como se dijo, esta segunda vuelta se desarrolla en el Congreso, donde se elige por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas ganadoras de las elecciones generales. En caso de empate, se repite la votación dos veces consecutivas y, de persistir el empate, se proclama Presidente y Vicepresidente a los candidatos que lograron la mayoría simple en la elección general<sup>2</sup>.

En Perú la segunda vuelta se da en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en primera instancia. Los casos colombiano, brasilero, chileno, uruguayo, costarricense y ecuatoriano son similares. Cabe aclarar que los sistemas de Ecuador y Costa Rica también admiten como ganador en la primera vuelta a quien logra una mayoría relativa estableciendo un umbral reducido –por lo menos cuarenta por ciento de votos válidos-. En el Ecuador está además condicionado a una diferencia de por lo menos diez por ciento con el segundo.

El intervalo entre ambas vueltas varía según el país. En Perú la segunda vuelta debe realizarse dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en Brasil veinte días después, en Ecuador cuarenta y cinco días después de la primera vuelta, después de tres semanas en Colombia, la segunda vuelta es fijada para el primer

domingo de abril del mismo año en Costa Rica, en Chile quince días después de la declaración del Tribunal y para el último domingo de noviembre en Uruguay.

Algunas situaciones de excepción son también consideradas en la segunda vuelta. En Colombia, en caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de estos candidatos, su partido o movimiento político puede inscribir un nuevo candidato y si no lo hace o su falta obedece a otra causa, le reemplazará el tercer ganador de la primera vuelta. Si la falta se produjese dos semanas antes de la segunda vuelta, ésta se aplaza por quince días. En Brasil, si ocurre la muerte, desistimiento o impedimento legal del candidato, se convoca al de mejor votación en la primera vuelta. La Constitución costarricense no permite la renuncia o abstención de los candidatos a segunda vuelta.

### La posesión del Presidente

El Presidente y Vicepresidente boliviano deben jurar solemnemente, ante el Congreso, fidelidad a la República y a la Constitución al tomar posesión del cargo.

El juramento de posesión del Presidente debe ser hecho ante el Congreso en todas las Constituciones comparadas. Algunos países prevén imposibilidades del juramento ante el Congreso y establecen otros órganos suplentes: ante la Corte Suprema de Justicia en Colombia, Venezuela y Costa Rica o ante dos testigos en defecto de la Corte Suprema colombiana. Colombia y Uruguay definen en sus constituciones el texto de tal juramento. En Chile, el Congreso Pleno toma conocimiento de la resolución en la que el Tribunal Calificador proclama al Presidente electo.

### Atribuciones del Presidente

Las atribuciones del Presidente son mencionadas en las diferentes constituciones comparadas como deberes, atribuciones o competencias indistintamente. En el caso de Brasil, éstas son privativas al Presidente, mientras que Costa Rica cuenta con un párrafo específico para las atribuciones exclusivas del Presidente.

La mayoría de estas atribuciones presidenciales empiezan con la de ejecutar y hacer cumplir las leyes; expidiendo decretos y órdenes

convenientes en el caso boliviano y colombiano —aunque no sea la primera atribución presidencial en este último caso—; junto a la Constitución, tratados y demás disposiciones legales en Perú; y dentro el ámbito de su competencia en Ecuador. En tanto que las atribuciones presidenciales en la Constitución venezolana comienzan con la obligación a procurar la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. La Constitución uruguaya se refiere a las competencias presidenciales juntamente con las de los Ministros o Consejo de Ministros. La Constitución boliviana no define derechos para el Presidente para alterar la Ley ni la Constitución.

La segunda atribución presidencial en la Constitución boliviana es la de negociar y concluir tratados internacionales, previa ratificación del Congreso. Las otras constituciones contienen también atribuciones presidenciales para manejar las relaciones internacionales, éstas se refieren a temas de seguridad, tratados, representación y de nombramientos. En los casos peruano y venezolano, el Presidente no requiere de la ratificación del Congreso para celebrar y ratificar tratados internacionales. Es también una atribución presidencial, según la Constitución boliviana, conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares y admitir a los funcionarios extranjeros en general.

El Presidente boliviano tiene también la atribución de concurrir a la formación de Códigos y Leyes mediante mensajes especiales. En Perú, el Presidente ejerce la potestad de reglamentar las leyes, mientras que en Ecuador el Presidente simplemente participa en el proceso de formación y promulgación de leyes y en Colombia y en Brasil el Presidente sanciona y promulga las leyes. En Venezuela, el Presidente puede dictar, previa autorización por medio de una ley habilitante, decretos con fuerza de Ley; la Constitución peruana permite al Presidente dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, con cargo de dar cuenta al Congreso —el Congreso puede modificar o derogar estos decretos—. El Presidente de Costa Rica ejerce la iniciativa en la formación de las leyes y tiene el derecho de veto.

Todas las constituciones comparadas cuentan con la atribución presidencial de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo Brasil que no lo especifica en las competencias privativas del Presidente.

En cuanto a la presentación al Legislativo de los presupuestos nacionales, Bolivia contempla esta atribución presidencial además de permitirle proponer las modificaciones que estime necesarias y presentar los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión. Ecuador, Colombia y Costa Rica contienen también esta atribución, el Presidente debe esperar por su aprobación en el Congreso o Asamblea Nacional.

La Constitución boliviana es la única que señala específicamente la atribución presidencial de velar por las resoluciones municipales y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes.

En todas las Constituciones se prevé un informe anual en la primera sesión ordinaria por parte del Presidente al Congreso, pero la manera de describir el asunto varía. En Bolivia, este informe trata acerca del curso y estado de los negocios de la administración; en el Perú de la situación de la República y de las mejoras y reformas necesarias; en el Ecuador de la ejecución del plan de gobierno, indicadores de desarrollo humano, situación general de la República, objetivos propuestos, acciones a llevarse a cabo y del balance de su gestión; en Colombia de los actos de la administración, ejecución de planes y programas de desarrollo; en Venezuela de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos; en el Brasil de la situación del país; en Costa Rica de los diversos asuntos de la Administración y del estado político de la República; en Chile del estado administrativo y político de la nación; y en Uruguay del estado de la República y las mejoras y reformas necesarias.

El Presidente boliviano tiene la atribución de hacer cumplir las sentencias de los tribunales, mientras que el peruano el de hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales y las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

Las constituciones comparadas establecen atribuciones al Presidente para nombrar o designar a personas en determinados cargos, aunque con frecuencia en cierto grado de concertación con el Congreso. En Bolivia, el Presidente puede nombrar al Contralor General de la República, al Superintendente de Bancos —de las ternas propuestas por el Senado— y a los presidentes de las entidades de función económica y social con intervención estatal —de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados—, además tiene la atribución de nombrar a los empleados de la administración, cuya designación no esté reservada a otro

poder, e, interinamente y en caso de renuncia o muerte, a los empleados que deban ser elegidos por otro poder cuando éste se encuentre en receso. El Presidente peruano puede nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios –con aprobación del Consejo de Ministros-. En tanto que el Presidente de Ecuador puede nombrar y remover a los ministros de Estado, a los jefes de las misiones diplomáticas y designa al Contralor General del Estado –de la terna propuesta por el Congreso-. En Colombia, el Presidente nombra, igualmente, a los ministros del despacho y a los directores de departamentos administrativos, nombra a los presidentes, directores o gerentes de establecimientos públicos. En Venezuela, esta atribución atañe al Procurador General y a los jefes de misiones diplomáticas –previa autorización de la Asamblea Nacional- y en Brasil, a ministros de Estado, ministros del Tribunal Supremo Federal y de los Tribunales Superiores, a gobernadores de Territorios, al Procurador General, al Presidente y a los directores del Banco Central, a los ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los magistrados y al Abogado General de la Unión. El Presidente de Costa Rica nombra libremente a los ministros de Gobierno y a los miembros de la Fuerza Pública, mientras que el chileno, además de a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores, designa también a los embajadores y ministros diplomáticos, a los representantes ante organismos internacionales, al Contralor General, a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados, a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros. El Presidente uruguayo nombra al personal consular y diplomático –previa solicitud del acuerdo de la Cámara de Senadores-, al Fiscal de Corte y a los demás fiscales letrados –con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente-.

En Bolivia, la Constitución establece la atribución presidencial de asistencia a la inauguración y clausura del Congreso, mientras que el Presidente colombiano debe instalar y clausurar las sesiones congresales en cada legislatura. El Presidente de Brasil debe, también, iniciar el proceso legislativo.

Las Constituciones boliviana, peruana, ecuatoriana, colombiana, costarricense y uruguaya especifican la mantención y conservación del orden interno y la seguridad exterior como una atribución presidencial. El Presidente colombiano debe, también, restablecer el

orden público donde fuere turbado e, incluso, declarar la guerra —con permiso del Senado— cuando la seguridad exterior se vea amenazada.

En cuanto al nombramiento y ascenso de autoridades del ejército, es una atribución presidencial en Bolivia la de designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los comandantes del Ejército, Fuerza Aérea y al Comandante General de la Policía Nacional. Asimismo, el Presidente boliviano propone al Senado los respectivos ascensos a generales, almirantes, vicealmirantes, contralmirantes de las Fuerzas Armadas y a General de la Policía Nacional. En tanto que en Ecuador, el Presidente designa a los integrantes del alto mando militar y policial y otorga, igualmente, ascensos jerárquicos a los oficiales generales. En Venezuela, es una atribución presidencial promover a los oficiales de la Fuerza Armada Nacional y nombrarlos para los cargos que les son privativos, al igual que en Brasil. El Presidente chileno designa y remueve a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros. Finalmente, el Presidente uruguayo concede ascensos militares conforme a Ley.

La Constitución colombiana es la única comparada que establece la competencia presidencial de ejercer control, inspeccionando y vigilando, sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

## Notas

- 1 Parte del capítulo 2 de Laserna Roberto, Verdesoto Luis, Oporto Henry y Zegada Teresa, "Constitución y poder político", USAID, Iniciativas Democráticas, CERES, La Paz, 2007.
- 2 Laserna ha hecho notar en varias ocasiones (Ver *La democracia en el ch'énko*, Ed. F Milenio, 2004) que esta modalidad, introducida en la reforma de 1995, si bien estaba orientada a satisfacer demandas públicas, en los hechos redujo considerablemente las opciones de concertación política. Cuando el Congreso podía elegir de entre los tres binomios más votados y elegir por separado a Presidente y Vicepresidente, contaba en teoría con nueve combinaciones posibles, en tanto que luego de la reforma sus opciones se redujeron a dos, pues solamente puede elegir de entre los dos binomios más votados. Esto habría exacerbado el poder de los candidatos, erosionando la posibilidad de una negociación política más realista y acorde con un escenario de votación dispersa.

# ANEXOS

# LA REFORMA POLÍTICA E INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR<sup>1</sup>

## Índice

### Supuestos

- Planteamiento general sobre régimen político
- Reformas urgentes en la función presidencial en Ecuador
- Reformas urgentes en la función legislativa en Ecuador:
- Esquema general de reformas para un régimen territorial de autonomías provinciales
- Reformas para elecciones uninominales con base en distritos pequeños
- Reformas para la revocatoria del mandato presidencial
- Reformas para el sistema electoral
- Reformas para la función / autoridad electoral
- Reformas para la justicia constitucional
- Recomendaciones para la consulta popular
- Resumen de propuestas

### Supuestos

Los ecuatorianos buscamos:

- Una democracia de calidad.
- Una reforma institucional adecuada a la cultura, tradiciones, necesidades y posibilidades del país.
- Un alto grado de coherencia institucional.
- Un proceso de reforma que evite un manejo inconsciente, casuístico y desordenado.

Asumimos que:

- No existe *a priori* ningún modelo institucional “aplicable” al Ecuador.

- No existe supremacía conceptual ni histórica de los regímenes Parlamentario o Presidencial, ni de los sistemas electorales proporcional o mayoritario.

#### Objetivos de la reforma al régimen político:

- Incentivar la estabilización de la democracia.
- Proteger los derechos.
- Asegurar igualdad de oportunidades políticas a los ciudadanos y organizaciones.
- Alentar la formación de los consensos y coaliciones (sistemas de compromisos de base pluralista).
- Relegitimar a la “buena” política (acuerdos para un gobierno común que procese pacíficamente los conflictos).
- Apoyar la formación de gobiernos eficaces en la ejecución de la política pública.

#### Los objetivos políticos programables para Ecuador hoy:

- Largo plazo: vincular a las instituciones con el desarrollo económico.
- Mediano plazo: rehacer acuerdos nacionales (social, político y territorial), lograr que las instituciones colaboren con la solución a la crisis y elevar la eficiencia de la gestión pública.
- Corto plazo: restituir la confianza entre los ecuatorianos y con las instituciones, y redefinir el régimen político.

#### La pregunta central:

- ¿Con qué instituciones se puede alentar la transición y el funcionamiento del modelo de desarrollo y la consecución de las metas que se propone?

#### Precauciones:

- La inestabilidad democrática no se subsanará sólo con cambios institucionales.
- Las buenas instituciones acercan al país a un desarrollo sostenible, malas instituciones lo alejan.

- Las instituciones deben ser aceptadas por la ciudadanía, para que puedan ser usadas por ella. Pero las instituciones no requieren de la cotidiana relegitimación ciudadana.
- Nada sustituye a la autosustentabilidad de las normas.
- Se debe evitar todo “fetichismo institucional”.

El rediseño de las instituciones no se reduce a:

- Un diagnóstico jurídico (Racionalidad legal).
- Un diagnóstico operativo de las instituciones (Las instituciones están “bien” y su aplicación está “mal”).

La experiencia de consultas a la ciudadanía nos dice que:

- El público no especializado permite medir percepciones y uso, pero no la funcionalidad y coherencia de las instituciones.
- La negociación en torno al diseño institucional debe tener como primera referencia a la coherencia técnica.

Se debe observar las siguientes premisas:

- El grado de “elasticidad” de las instituciones, esto es, que pueden “operar de manera diferente en diferentes circunstancias”.
- Buscar el punto de equilibrio con la capacidad de adaptación de las sociedades a las nuevas instituciones.
- Los diseños institucionales flexibles estimulan la capacidad de adaptación de las sociedades.

Algunas generalidades sobre sistema electoral y sistema de partidos:

- El diseño de los sistemas electoral y de partidos es una derivación del re-diseño del régimen político y del régimen territorial.
- El sistema de partidos es un contexto que influye en la capacidad funcional del régimen político.
- Los sistemas de partidos son múltiples y son una variable que, en general, no se puede manipular.
- El sistema electoral no es una variable independiente que determina al sistema de partidos, aunque estimula tendencias bajo condiciones específicas.

## Planteamiento general sobre régimen político

### Diagnóstico:

- La capacidad de co-legislación del Ejecutivo tiende a ser subordinante del Legislativo, el que responde pretendiendo una ingerencia del Legislativo en la formulación y ejecución de las políticas públicas y, en general, en la conducción política.
- La relación Ejecutivo / Legislativo ha consistido en que a la fortaleza de una función estatal corresponde la debilidad de la otra función estatal. Este balance supone poderes relativos y no la complementariedad de funciones.
- La correlación de fuerzas entre “Poderes del Estado” tiende a reproducirse en los niveles subnacionales de gobierno y dentro de ellos.

### Situaciones a resolver en el Ecuador:

- La debilidad parlamentaria en sus tres principales variables (representación, participación y eficiencia) no garantiza la gobernabilidad sino, al contrario, el debilitamiento general de la democracia.
- La movilización social desborda a las instituciones y provoca la terminación del mandato presidencial, debiendo adecuarse la normatividad.
- El mutuo bloqueo entre Ejecutivo y del Legislativo que paraliza la gestión pública y destruye a la representación.

### El modelo ortodoxo de régimen político dice que:

- La legitimidad es de los votantes directamente o de los legisladores.

### El presidencialismo se caracteriza por:

- La elección directa, por voto popular, del jefe de Estado.
- El mandato presidencial por un tiempo determinado.
- El gobierno es una prerrogativa presidencial.
- Implica separación de poderes.
- Se basa en el control mutuo y el equilibrio institucional.

El parlamentarismo se caracteriza por:

- Ambas Funciones comparten el poder.
- El Ejecutivo depende del Parlamento y es responsable ante él.
- La legitimidad del Ejecutivo emana del Parlamento.
- Los gobiernos son designados, apoyados y, en su caso, destituidos por el Parlamento (no tienen mandato fijo).
- Las funciones del Jefe de Estado y Gobierno se encuentran separadas.

Dos ejemplos de formas híbridas:

- Presidente elegido por los legisladores pero con mandato fijo (Suiza)
- Presidente elegido por los votantes pero sin mandato fijo (Israel).

Un sistema híbrido para Ecuador:

- La principal recomendación para la reforma política del Ecuador actual es un sistema híbrido de régimen político.
- La segunda recomendación es lograr un equilibrio y complementariedad funcional del Congreso y el Ejecutivo, sin afectar las atribuciones presidenciales más importantes definidas en la actual Constitución.

Algunos lineamientos básicos:

- Lograr una forma híbrida (semi) en la relación Ejecutivo / Legislativo / Territorio / Representación.
- Recuperar la función básica del Congreso como escenario de la negociación política en base a mayorías, coaliciones / bloques, deliberación, lo que no necesariamente se concreta a través de la elección presidencial sino de otras formas de gestión política (atribuciones y relaciones Congreso / Ejecutivo).
- El Ejecutivo deber sustentarse en formas más “transparentes” de manejo de la legitimidad a través de atribuciones congruentes con la re-funcionalización del Estado.

- El modelo de gobernabilidad Ejecutivo / Legislativo debe encontrar una justa replicabilidad e innovación en los niveles subnacionales con mayores grados de autonomía.
- La representación y la rendición de cuentas debe innovarse y ajustarse a los nuevos diseños institucionales horizontales y verticales, así como territoriales.

#### Condiciones:

- La calidad de la representación política en el Congreso y la fidelidad con que se exprese el consentimiento popular en el Presidente, son decisivas para una gestión pública eficiente y para una gestión política concertada.
- La sustentabilidad de las coaliciones parlamentarias y/o de gobierno dependerá de la representatividad de los actores políticos y de las formas de la competencia política / electoral que alienen a la convergencia de posiciones.
- Las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones o desatar conflictos de poder.

#### Las principales disfuncionalidades de la segunda vuelta electoral (Linz):

- Pueden representar sólo pluralidades pequeñas.
- Pueden representar a posiciones similares del espectro político.
- Uno de los candidatos puede no tener base en el Congreso.
- La mayoría puede no ser homogénea políticamente y constituirse en una coalición auténtica.
- El ganador puede sentirse representante de una “mayoría verdadera y plebiscitaria”.
- La competencia en la primera vuelta agudiza la fragmentación.

#### Los efectos de la segunda vuelta electoral pueden ser:

- Un descoyuntamiento en las estructuras partidarias, las que se ven forzadas a entrar en negociaciones no apetecidas o se allanan a la tendencia “natural” de su electorado.

- Una mayoría forzada en la segunda vuelta es insostenible popular y orgánicamente, creándose una ilusión de aceptación de alta volatilidad.
- Si no es elegido en la segunda vuelta quien alcanzó la primera mayoría en la primera vuelta, induce a la ilegitimidad de quien gana en la segunda vuelta y a cerrar la oposición parlamentaria.

En consecuencia:

- ¿Es un objetivo posible incrementar la legitimidad presidencial retornando a una sola vuelta electoral?

Recomendación:

- No. Los problemas señalados son pluridimensionales y obedecen a muchas causas, que no se reducen a un mecanismo.
- La “segunda vuelta con umbral reducido”, que actualmente consta en la Constitución ecuatoriana es un “puente” hacia una forma especial de mayoría, en que se fuerza menos a la voluntad del elector y se estimula la formación de coaliciones en la primera vuelta.
- La segunda vuelta con umbral reducido conserva las virtudes de la segunda vuelta.
- Por ello, es preciso dejar transcurrir tiempo para que la institución se asiente y la sociedad se adapte. Quizás es preciso medir “mejor” el punto de equilibrio (40% con 10% de diferencia).

Definición general:

- La forma híbrida que proponemos pone énfasis en atribuciones exclusivas, bajando los puntos de contacto entre funciones, que generan conflictos y bloqueos. Una definición clara de qué función cumple qué competencias, permite un sistema de rendición de cuentas más ágil y un sistema administrativo más claro en sus roles y responsabilidades.

Reformas urgentes en la función presidencial en Ecuador

- Presidir el Consejo de Estado (plurifuncional, a cargo de la orientación estratégica de la política pública y de promover iniciativas legislativas en competencias nacionales).

- Iniciativa exclusiva de las Leyes Nacionales. Especialmente la iniciativa exclusiva referirá a las “Leyes de armonización” entre “Legislación Nacional” y “Legislación Departamental” (en el caso de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales).
- Reglamentación “provincial” (en el caso de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales).
- Legislación de emergencia, con vigencia provisional por treinta días, *ad-referendum* del Congreso.
- Nombrar al Jefe de Gabinete, el que será ratificado mediante una consulta de la confianza, hasta por dos ocasiones, al Parlamento.
- Nombrar a los Jefes de Gabinete Sectorial, respecto de los que el Presidente podrá ocasionalmente realizar una consulta de confianza al Parlamento.
- Composición del Gabinete Presidencial y de los Gabinetes Sectoriales, respecto de los que se establece grados de responsabilidad bilateral.
- Propuesta al Parlamento de criterios de evaluación de la calidad del gasto del Presupuesto General de la Nación.
- Obligación de presentar Informes sistemáticos al Congreso acerca de temas de gestión y especialmente el Informe Anual de Gestión, que deberá ser debatido por el Congreso.
- Control y evaluación de la provisión de servicios públicos en los niveles subnacionales.
- Colaboración en la negociación del Parlamento acerca de los Estatutos Autonómicos en el caso de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales.
- Incluir en las causales de terminación del mandato
- Revocatoria del mandato.
- Cesación del mandato simultánea del Presidente de la República y del Congreso Nacional, por fuerza de la Constitución, en caso de cumplirse las siguientes condiciones: tres censuras sucesivas de jefes de área del Gabinete Presidencial o tres vetos totales sucesivos del Presidente de la República a leyes. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia asumirá las funciones de Presidente por tres meses, en cuyos primeros quince días convocará a elecciones generales, las que se realizarán en dos meses, posesionando al nuevo Presidente al finalizar los tres meses antes mencionados.

Los Parlamentos se caracterizan por:

- Su naturaleza asamblearia / colegiada.
- Su carácter permanente, que origina un flujo decisional continuo.
- No depende de otro órgano para su convocatoria.
- El pluralismo interno (representatividad) basado en un vínculo orgánico con la ciudadanía política (Cotta).

Funciones imprescindibles del Parlamento:

- Legislación
- Fiscalización
- Representación

Criterios metodológicos:

- Simetría / asimetría: competencias legislativas y la distribución de poder entre ambas cámaras (en caso de haberlas).
- Congruencia / incongruencia: composición de la(s) cámara(s) producto de sistema de elección.

Criterios de evaluación:

- Representación
- Participación
- Eficiencia

Forma convencional de representación:

- Diputados: electos por circunscripción electoral (territorio), mediante listas plurinominales o uninominales. Representan a conglomerados poblacionales.
- Senadores: dependiendo de los países, son electos por departamento, provincia o estados federales. Representan a la nación.

Definiciones generales:

- Unicameralismo: simplificación operativa y democratismo.
- Bicameralismo: organicidad y equilibrio representativo.

### Ventajas del Unicameralismo:

- Eficiencia.
- Eficacia.
- Agilidad de la gestión.
- Menos gastos.
- Mayor responsabilidad.
- Fortalecimiento del Legislativo.

### Desventajas del Unicameralismo:

- Concentración del poder en una sola cámara.
- Permanentes conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento.
- Disminuyen funciones legislativas.
- Menor capacidad reflexiva.
- No hay contrapesos dentro de la Función.

### Ventajas del Bicameralismo:

- Permite una relación entre concepciones unitarias y policéntricas (federales o descentralizadas) de organización del poder.
- La segunda Cámara se constituye en una instancia de balance y equilibrio político.
- Existe complementariedad.

### Desventajas del Bicameralismo:

- Ineficiencia.
- Dilata decisiones.
- Duplica gastos.
- Complejiza relaciones con el Ejecutivo.
- Las cámaras pueden bloquearse mutuamente.

### Los temas más comunes de los Parlamentos en América Latina son:

1. Morfología de los Parlamentos.
  - Forma y tamaño.
  - Sesiones.
  - Organización interna.

2. Sistema de elección/composición.
  - Elección y reelección de legisladores.
  - Designación de autoridades del Congreso.
  - Tiempo de mandato.
  - Requisitos para acceder al Parlamento.
  - Suplencias.
  - Restricciones y sanciones.
  - Remuneración.
  - Inmunidad o inviolabilidad.
  
3. Funciones del Parlamento.
  - Iniciativa legislativa y referéndum.
  - Formación de la ley.
  - Leyes de urgencia.
  - Leyes orgánicas.
  - Veto presidencial.
  - Acusaciones y juicio político.
  - Informes.
  - Designaciones.
  - Consideración del Presupuesto Nacional.
  - Leyes impositivas.
  - Política internacional.
  - Contratación de empréstitos.
  - Planes nacionales.
  - Amnistía e indulto.
  
4. Sistemas bicamerales: relaciones entre ambas Cámaras.
  - Normas de revisión y aprobación de leyes
  - Distintas responsabilidades ante la fiscalización
  - Nombramientos de autoridades
  
5. Relaciones Legislativo-Gobiernos subnacionales

## **Reformas urgentes en la función legislativa en Ecuador**

### **Objetivos**

- Corregir la distorsión de votos en escaños en cada circunscripción.

- Evitar la representación como mera representación de intereses locales y regionales.
- Recuperar la representación nacional.
- Modernizar la gestión legislativa para elevar su eficiencia.
- Generar formas de participación de la población en la gestión parlamentaria.
- Clara independencia de funciones del Estado para renovar sus vínculos.
- Conformación de bloques con alicientes a la adopción de actitudes consociativas.
- Representación de la diversidad en la conformación de mayorías.
- Mayorías deliberativas e independientes.

### Mecanismos

- Mantener el unicameralismo en base a representación nacional y provincial, con algunas atribuciones diferenciadas para los diputados nacionales (entre otras la negociación de “Estatutos autonómicos” en el caso de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales). Reducir el número de diputados a 99, siendo un tercio nacional y dos tercios por provincias. El sistema electoral deberá ser proporcional (por el tamaño poblacional de las provincias y la reducción del número de diputados, de hecho, el sistema se convierte en mayoritario en la mayor parte de provincias).
- Si se introdujese el bicameralismo, salir de la definición convencional y organizar un Senado Nacional (senadores electos por circunscripción nacional) y una Cámara de Diputados de base territorial (diputados electos mediante un sistema mixto, proporcional por provincia y mayoritario, en circunscripciones pequeñas, a definir, en base a criterios luego expuestos). El Senado Nacional deberá tener una función básicamente legislativa (exclusiva en el tratamiento de legislación relativa a competencias nacionales, “negociadora” de estatutos autonómicos en el caso de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales) y la Cámara de Diputados deberá tener una función básicamente fiscalizadora. Al Senado Nacional sólo pueden acceder los partidos y organizaciones nacionales (definición en otra parte) y a la Cámara de Diputados, además de los partidos y organizaciones naciona-

les, los partidos y organizaciones provinciales (en el caso de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales).

- En las elecciones proporcionales, plurinominales, se puede utilizar el mecanismo de voto preferencial (una o dos preferencias), que permite al elector “re-ordenar” las listas en las que se aplica el sistema proporcional, y bajar la apariencia de manipulación partidaria. No se trata de las actuales “fracciones” de voto.
- Conformación de bloques parlamentarios para el tratamiento de leyes orgánicas y leyes relativas a competencias nacionales. Asimismo, para responder a la consulta de la confianza por dos ocasiones al Parlamento para la ratificación del nombramiento presidencial de Jefatura de Gabinete o de Jefes de Gabinete Sectorial. Los bloques también deberán constituirse para la censura de Ministros y el juicio político al Presidente de la República. Los bloques deberán estar encabezados por los partidos u organizaciones que hubiesen obtenido, al menos, el 15% de la votación válida para Congresistas. Los restantes partidos deberán plegarse a uno de los bloques que se constituyan o quedarán automáticamente excluidos de la votación en el tema de tratamiento exclusivo de bloques.
- Participación co-legislativa continua de la delegación presidencial especializada en el tratamiento de las iniciativas legislativas del Ejecutivo y ocasional pero necesaria en los temas restantes.
- Información requerida por el Congreso (Fijar condiciones y sanción por incumplimiento)

Acerca de las elecciones parlamentarias:

- Si las elecciones parlamentarias son concurrentes con la primera vuelta presidencial, puede profundizarse el grado de dispersión. Si no lo son, la concentración puede ser mayor, dependiendo del grado de cohesión y liderazgo del partido del candidato presidencial triunfante para que induzca a un voto “partidario” o genere un efecto de arrastre del llamado “voto útil”. Pero puede verse afectada la representación de la pluralidad de la sociedad.
- Las elecciones parlamentarias a mitad del período presidencial o la renovación parcial del Parlamento a la mitad de la gestión tie-

nen un efecto contraproducente. Se convierten en plebiscitos sobre la gestión del Ejecutivo.

- La opción es realizar la elección parlamentaria en una fecha diferida (un día o un trimestre) y / o una “segunda vuelta” para parlamentarios, junto a la segunda vuelta presidencial, para afianzar la representatividad de los electos y pre-figurar una dinámica de bloques parlamentarios.

#### Guía general:

- La posibilidad de dispersión está relacionada con el sistema electoral que permita, en una elección concurrente, listas cerradas y bloqueadas, listas simplemente cerradas y voto cruzado. Estas libertades que se ponen a disposición de los electores tienden a abrir los sistemas electorales afectados por críticas a los monopolios partidarios y a las imposibilidades de los electores de expresar fielmente su criterio (Op.cit. Nohlen/Picado/Zovatto, 1998)

### Esquema general de reformas para un régimen territorial de autonomías provinciales

#### Ventajas de un modelo de autonomía

- Un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales al igual que el Régimen Descentralizado *per se* no son superiores uno respecto del otro. Pueden ser más adecuados para los objetivos que se persiguen, a la sociedad en la que se asientan y a la cultura administrativa a la que refieren.
- Remite a una forma que tiene aparentemente mayor consenso en el país.

#### Desventajas de un modelo de la autonomía

- Existe una acumulación de expectativas que no son reales.
- Para que la mención no sea una mera formalidad, debe modificarse, en lo sustantivo, el Título XI. Debe recordarse que el Régimen Territorial de Autonomías Provinciales debe ser una decisión del conjunto de la nación, con rango y garantía constitucional, con alto nivel de detalle (aunque no sea reglamentario), pues

diseña una forma de ejercicio de la soberanía nacional única y porque define ámbitos de competencia importantísimos como modelo de gobernabilidad subnacional, alcances legislativos subnacionales y formas de representación del sistema político subnacional, entre otros).

Alternativa:

Un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales debe, al menos, incorporar en la Constitución, las siguientes definiciones:

- Objetivos
- Estrategia (modelo y diagnóstico)
- Principios (unidad, equidad y responsabilidad)
- Finalidades
- Características
- Modelo de gobernabilidad
- Competencias
- Niveles de gobierno
- Contenido
- Estrategia de implantación
- Procedimiento de modificación del Estatuto Autonómico
- Dotación de competencias
- Legislación
- Representación
- Tipos de competencias
- Funciones del nivel central / nacional y autonómico.

Es deseable no contemplar, sin alterar la coherencia global administrativa y política, sistemas electorales diferentes por nivel de gobierno, aunque puedan haber adecuaciones a los distritos de origen de la autoridad respectiva.

**Reformas para elecciones uninominales con base en distritos pequeños**

Ventajas:

- Cercanía elector – autoridad.

- Incremento del control de la ciudadanía (rendición de cuentas a nivel vertical) a cambio de una baja de la calidad del control institucional (rendición de cuentas a nivel horizontal).
- Puede expresar de mejor modo la diversidad étnico-cultural, dependiendo de la definición.
- Incrementa la participación social.

#### Desventajas:

- Si se aplica a todo el sistema electoral de un nivel de gobierno, elimina la representación proporcional que se convierte en exclusivamente mayoritaria (problema que se arrastra desde el referéndum demagógico y anti-técnico de 1997).
- Los sistemas mayoritarios en los países de la región, caracterizados por votaciones minoritarias y alta diversidad social, debilitan a la autoridad y no necesariamente incrementan la gobernabilidad.
- Sus efectos son distintos en relación con la representación, la participación y la eficiencia legislativa.
- Baja el nivel de eficiencia y de representación de todos los cuerpos colegiados.
- Incrementa el nivel de participación en los cuerpos colegiados y de “reconocimiento” de los electores hacia sus representantes.
- Se “municipaliza la agenda” del Parlamento.
- Baja la calidad de los “cuadros parlamentarios” y se incrementa el clientelismo.
- En relación con la instauración de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales, cuya condición es reforzar el nivel nacional de la representación y conformar una representación básicamente territorial, la representación uninominal puede debilitar esa tendencia al aplicarse a nivel del Parlamento. No afecta en los niveles subnacionales de gobierno.
- No puede justificarse argumentando que este sistema –como cualquier otro- no garantiza *per se* la estabilidad democrática ni promueve el derecho a ser elegido. Las debilidades de la “sobrepartidización” no se corrigen con la personalización.

### Alternativa 1 Parlamento.

- Implantar, como criterio general, a nivel del Parlamento, un sistema proporcional que, como se dijo, en las provincias pequeñas, con menos de cinco representantes, se convierte en una forma mayoritaria en “circunscripciones intermedias”. En la circunscripción nacional opera sin problemas y puede ser complementado con votos uno o dos preferenciales, que “corrige”, según la voluntad de la población, el orden determinado por los partidos (No confundirlo con las “fracciones” de voto del sistema actual).
- Si el objetivo político es conformar el nivel nacional de la representación (por ejemplo en el Senado y como condición de un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales) el sistema debe ser necesariamente proporcional (que puede ser “atenuado” con algunas modalidades de “voto preferencial” y evitar las “dictaduras” / caudillismos partidarios o ciudadanos).

### Alternativa 2 parlamento.

- Un sistema mixto también podría “corregir” las distorsiones que necesariamente introduce el sistema exclusivamente mayoritario (si se decidiese que fundamente a nivel de la Cámara de Diputados, que sería exclusivamente territorial) (Ver el sistema alemán). El criterio es la primacía de la nación para llegar a un Régimen de Autonomías Provinciales.
- Si la opción es un sistema bicameral, el sistema mixto sólo operaría en la Cámara de Diputados, siendo recomendable un sistema proporcional en la Cámara de Senadores, si esta se define por la circunscripción nacional.

### Alternativa para niveles subnacionales.

- El sistema mixto puede ser aplicado “parcialmente”: por niveles de gobierno, incrementando la “participación” mientras el nivel de gobierno se “aproxima” a la sociedad civil. La “representación” debe incrementarse mientras más se aproxima el nivel nacional de gobierno. Ejemplo:

- A nivel de los Consejos Departamentales (cuasi Parlamentos Provinciales en un Régimen Territorial de Autonomías provinciales) puede haber un sistema mixto, proporcional con circunscripción para toda la provincia y mayoritario en circunscripciones chicas uninominales, con representación en partes iguales.
- A nivel municipal, puede haber sólo un sistema mayoritario en circunscripciones chicas uninominales.
- A nivel parroquial, puede haber un sistema proporcional en una sola circunscripción.

Alternativa para la definición de distritos pequeños uninominales con votación mayoritaria.

- Definición de distrito. Los criterios deben constar en la Constitución: equidad, poblacional e incluso puede considerarse factores étnicos. Además, debe autorizarse distritos dentro de rangos territoriales –no pueden ser uniformes por el tipo de país-, en relación con las parroquias y cantones –el problema es de identidad de los ciudadanos con las definiciones administrativas-, rangos poblacionales, número de autoridades, niveles urbano/rurales, entre otros.
- En un sistema distrital uninominal hay que fijar como requisito indispensable la residencia (sin dejarlo a la Ley).

## Reformas para la revocatoria del mandato presidencial

Ventajas:

- Ampliase las facultades de revocatoria del mandato.
- Restrínge se las capacidades del juicio político como acto de delegación en el sistema político

Desventajas:

- Evitar que una revocatoria mal definida se confunda con el juicio político.
- No es recomendable una definición de causales.

### Alternativa

- Definición de revocatoria del mandato presidencial: capacidad para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo, una sola vez, a mitad de período, con el 25% de firmas del padrón nacional, con una tasa de participación igual o superior a la elección en primera vuelta y con una votación mayoritaria y en términos absolutos superior a la votación presidencial en la primera vuelta.
- Recuperar la revocatoria norteamericana local que no tiene causales salvo la mera pérdida de confianza pero que debería tener requisitos mayores.
- Complementada con otra figura que surge como respuesta al conflicto de poderes: la cesación simultánea de funciones, por fuerza de la Constitución, del Presidente y Congreso, bajo determinadas condiciones (bloqueo legislativo, destitución, incumplimiento) y la convocatoria a nuevas elecciones, bajo presidencia provisional y plazo perentorio (tres meses) de la Función Judicial para evitar el vacío de poder (En la literatura se la explora como una posibilidad también a las deficiencias del sistema presidencial).

### Reformas para el sistema electoral

#### Diagnóstico:

- La nueva Constitución fracasó en la determinación de un sistema electoral. El actual sistema expresa la premodernidad electoral.
- El sistema partidario está estructurado por un “multipartidismo fragmentado” expresado en dos partidos “grandes”, uno de la costa y otro de la sierra.
- La emergencia de formas no partidarias.

#### Objetivo:

- Sistema electoral legítimo, estable, representativo y técnicamente fiable.

### Temas de la agenda electoral:

- El principio de la representación: definirlo con precisión, que permita su aplicación sin ambigüedades por niveles de gobierno.
- La contabilidad electoral: puede convertirse en un debate inútil. Los sistemas de contabilidad electoral sólo operan, estimulando tendencias partidarias –partidos grandes o partidos medianos-, bajo determinadas condiciones. Dentro del sistema proporcional, la discusión se enmarca en que es preciso optar por un “punto de corte” de las minorías (tamaño de las minorías representadas).
- El financiamiento de la política. Evitar las tentaciones demagógicas de eliminarlo. Caso contrario, se puede estimular a la presencia del dinero ilícito en la política.
  - El financiamiento puede ser público y privado (mixto), que es la fórmula recomendable. En la parte del financiamiento estatal, se trata de una subvención que debe tener propósitos focalizados. Antes, en el inicio de la redemocratización, fue la consolidación de un sistema de partidos. Ahora puede ser la innovación.
  - Cabe diferenciar entre subvención al gasto electoral y al gasto partidario.
    - La subvención al gasto electoral no debe ser reposición en relación a los resultados sino que debe ser una subvención en especies, directamente en “franjas” en los medios de comunicación, que garanticen igualdad de accesos y oportunidades. Elimina otros gastos electorales en determinados medios, por ejemplo, la televisión, abarcando de este modo el costo de la campaña. Quienes no alcanzan una barrera determinada, deben reponer ese gasto al Estado.
    - La subvención al gasto partidario debe concretarse solamente en gastos de capacitación a los militantes, siendo que el resto de gastos deben tener origen en los integrantes y otras modalidades controladas.
    - Las subvenciones a los gastos electorales y partidarios deben ser en iguales proporciones.
- Partidos. Son necesarias varias reformas en la legislación.

- Estímulo a la democratización interna a través de la sanción a quienes no la acaten, especialmente en renovación directiva, nivel de organización funcional y territorial, y determinación de candidatos.
- Prever la conformación de partidos provinciales (de vocación provincial), que además de reconocer el anclaje provincial de la mayor parte de partidos, diferencian entre partidos provinciales y nacionales. Cada uno tendría acceso a un nivel de representación. También debe definirse la forma de transición de un nivel a otro.
- Barreras de entrada y de salida para los partidos en los dos niveles. Por ejemplo, 5% de los electores de una circunscripción para conformarse y mantener, al menos el 5% de los electores, en cada unidad subnacional que componga a la circunscripción en cada elección.
- Independientes. Igualar en todas las dimensiones, requisitos, condiciones y sanciones a los partidos, los que son concebidos como instancias de transición de organizaciones civiles que se transforman en organizaciones políticas.
- Obligatoriedad del voto. Debe mantenerse en la elección de todas las autoridades. Cabría considerarse que puede ser optativo para las consultas populares, constituyéndose en una condición de validez de sus resultados, por ejemplo, la participación del 40% de los electores de la circunscripción por cada consulta.
- Estimular la conformación de alianzas locales y provinciales mediante flexibilización de requisitos a partidos provinciales y agrupaciones de independientes.
- Reglamentar, de modo más flexible, la revocatoria del mandato de diputados, alcaldes y prefectos para que sea operativa. Igualmente para las Consultas Populares provinciales y municipales.
- Delitos electorales. Penalizar las diversas formas, especialmente, en relación con el gasto y la corrupción.
- Voto a los extranjeros. Incorporar el voto a los extranjeros en las elecciones locales.
- Voto a los migrantes. Establecer una(s) circunscripción(es) sin referencia territorial para el voto de los migrantes.

## Reformas para la función / autoridad electoral

Se ha planteado la organización, dirección, vigilancia y garantía de los procesos electorales, por ciudadanos que no integren ni hayan integrado durante los últimos diez años partido político alguno y que sean elegidos por la Corte Suprema de Justicia.

### Ventajas:

- Modernizar la forma organizativa del Tribunal Electoral (justicia y organización electoral).
- Pasar de un sistema de control mutuo de los partidos (que da lugar a muchas formas de mutua protección y encubrimiento) hacia un sistema de intervención de la ciudadanía.

### Desventajas:

- Se repite el esquema de apelación a la sociedad civil. En general el esquema está bien. Debe haber sanción a los partidos y organizaciones que se prestan a la manipulación. Vuelve a remitirse como punto de equilibrio a la Corte Suprema. La Corte Suprema no puede ser concebida como superación de la mala forma de hacer política, ni como sustitución de la política, la que necesariamente es acuerdo de partes con sentido nacional y público.

### Alternativa:

- Buscar un equilibrio entre el énfasis técnico y la solvencia política. El Tribunal Supremo Electoral es una entidad política que debe conducir técnicamente la “nave” de la democracia. No basta la idoneidad moral, pues la ineficiencia técnica y la falta de “oficio político y de Estado” puede inducir a errores peores que la manipulación partidaria.
- Dividir el Tribunal Electoral entre las funciones de justicia electoral (Corte independiente de la Suprema) y las de organización electoral (eventos y reforma electoral), con jerarquías similares y competencias exclusivas claramente diferenciadas.

- Encargarlo de la competencia nacional electoral, que incluye la elaboración de padrones y el control de la información de base.
- Conformación mixta entre militantes de partidos y personalidades no afiliadas, sin sancionar a la militancia actual o pasada.
- Puede contemplar una instancia de “personalidades” de la sociedad civil que colaboran desde la observación ciudadana a las rutas estratégicas de su gestión, especialmente organizativa.
- Incluir en sus competencias a la “educación ciudadana”.

### Reformas para la justicia constitucional

Se ha planteado que el Tribunal Constitucional podrá conformarse por ciudadanos independientes de postura partidista alguna, elegidos por la Corte Suprema de Justicia.

#### Ventajas:

- Búsqueda de una fórmula contraria a la manipulación partidista
- Se está creando un sistema anti-partidista, que no soluciona la presión partidaria hacia las instancias de justicia. La solución va por el lado de la sanción a los partidos. Tampoco se logra incrementar la calidad de la política, pues se confunde política con partidos.

#### Desventajas:

- Estimular a la ciudadanía “sin partido” no es la solución a la gestión pública honesta, ni al mejoramiento de los partidos, que son condición de la democracia.
- En un sistema de “frenos y contrapesos”, ubicar el “punto de equilibrio” en la Función Judicial no significa ninguna solución. La solución está en el diseño institucional de las Funciones Ejecutiva y Legislativa.
- Mediante la reforma se vuelve “por otra vía” a la idea de justicia constitucional dependiente de la Corte Suprema. Al contrario, más aun, en un Estado bajo un Régimen Territorial de Autonomías Provinciales es conveniente un Tribunal Constitucional independiente de las funciones del Estado (que exprese equilibrios) como de los niveles de gobierno (pues será instancia de solución de controversias).

- El Tribunal Constitucional, al igual que la Constitución, es una carta política –de la política sana- y debe conformarse de ese modo, en base a expresiones políticas (no corporativas) de la sociedad (no es un problema profesional).

#### Alternativa:

- Los requisitos de los miembros del Tribunal son centrales, en especial, la calidad del conocimiento constitucional, la experiencia de gestión en justicia y aplicación constitucional y el sentido nacional en relación con la gestión territorial (no olvidar el Régimen Territorial de Autonomías Provinciales).
- Revisar las funciones del Tribunal para volver sobre las vías de conformación y el origen de las candidaturas.

#### Resumen de propuestas régimen político

##### Generales:

- Un sistema híbrido para Ecuador.
- Equilibrio y complementariedad funcional del Congreso y el Ejecutivo.

##### Específicas:

- No modificar la “segunda vuelta con umbral reducido”.

##### Presidenciales:

- Presidir un Consejo de Estado.
- Iniciativa exclusiva de las Leyes Nacionales.
- Legislación de emergencia.
- Nombrar al Jefe de Gabinete ratificado mediante una consulta de la confianza, hasta por dos ocasiones, al Parlamento.
- Nombrar a los Jefes de Gabinete Sectorial de los que podrá ocasionalmente realizar una consulta de confianza al Parlamento.
- Composición del Gabinete Presidencial y de los Gabinetes Sectoriales con responsabilidad bilateral.

- Criterios de evaluación de la calidad del gasto.
- Informes sistemáticos al Congreso.
- Control y evaluación de la provisión de servicios públicos en los niveles subnacionales.
- Nuevas causales de terminación del mandato
- Revocatoria del mandato.
- Cesación del mandato simultánea del Presidente de la República y del Congreso Nacional.

#### Parlamentarias:

- Mantener el unicameralismo en base a representación proporcional nacional y provincial, con algunas atribuciones diferenciadas para los diputados nacionales. Reducir el número de diputados a 99, siendo un tercio nacional y dos tercios por provincias. El sistema electoral deberá ser proporcional.
- Si se introdujese el bicameralismo, organizar un Senado Nacional (senadores electos por circunscripción nacional) y una Cámara de Diputados de base territorial (diputados electos mediante un sistema mixto, proporcional por provincia y mayoritario, en circunscripciones pequeñas). El Senado Nacional deberá tener una función básicamente legislativa y la Cámara de Diputados deberá tener una función básicamente fiscalizadora. Al Senado Nacional sólo pueden acceder los partidos y organizaciones nacionales y a la Cámara de Diputados, además de los partidos y organizaciones nacionales, los partidos y organizaciones provinciales.
- En las elecciones proporcionales, plurinominales, se puede utilizar el mecanismo de voto preferencial (una o dos preferencias).
- Conformación de bloques parlamentarios para el tratamientos de leyes orgánicas, leyes relativas a competencias nacionales, consulta sobre de la confianza en la Jefatura de Gabinete o en los Jefes de Gabinete Sectorial, censura de Ministros y juicio político al Presidente de la República. Se conforman por los partidos u organizaciones que hubiesen obtenido, al menos, el 15% de la votación válida para Congresistas. Los restantes partidos que no se adscriban, quedarán automáticamente excluidos de la votación.
- Participación co-legislativa continua y ocasional.

- Información requerida por el Congreso.
- Realizar la elección parlamentaria en una fecha diferida (un día o un trimestre) y / o una “segunda vuelta” para parlamentarios, junto a la segunda vuelta presidencial.

### **Acerca del régimen territorial de autonomías provinciales**

- Objetivos.
- Estrategia (modelo y diagnóstico).
- Principios (unidad, equidad y responsabilidad).
- Finalidades.
- Características.
- Modelo de gobernabilidad.
- Competencias.
- Niveles de gobierno.
- Contenido.
- Estrategia de implantación.
- Procedimiento de modificación del Estatuto Autonómico.
- Dotación de competencias.
- Legislación.
- Representación.
- Tipos de competencias.
- Funciones del nivel central / nacional y autonómico.

### **Reformas para elecciones uninominales con base en distritos pequeños**

#### **Alternativa 1 Parlamento.**

- No implantar en el Parlamento, pero complementar el sistema proporcional con voto preferencial.

#### **Alternativa 2 Parlamento.**

- Un sistema mixto en el sistema unicameral.
- Si la opción es un sistema bicameral, el sistema mixto sólo operaría en la Cámara de Diputados.

### Alternativa para niveles subnacionales.

- El sistema mixto puede ser aplicado “parcialmente” por niveles de gobierno.
  - A nivel del cuerpo colegiado provincial puede haber un sistema mixto, proporcional con circunscripción para toda la provincia y mayoritario en circunscripciones chicas uninominales, con representación en partes iguales.
  - A nivel municipal, puede haber sólo un sistema mayoritario en circunscripciones chicas uninominales.
  - A nivel parroquial, puede haber un sistema proporcional en una sola circunscripción.

### Definición de distritos pequeños uninominales con votación mayoritaria.

- Equidad, poblacional e incluso factores étnicos.
- Rangos territoriales, rangos poblacionales, número de autoridades, niveles urbano/rurales.
- Requisito indispensable: la residencia del candidato.
- Revocatoria del mandato presidencial
- Capacidad para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo, una sola vez, a mitad de período, con el 25% de firmas del padrón nacional, con una tasa de participación igual o superior a la elección en primera vuelta y con una votación mayoritaria y en términos absolutos superior a la votación presidencial en la primera vuelta.

### Sistema electoral

- El principio de la representación.
- La contabilidad electoral.
- El financiamiento de la política.
  - El financiamiento mixto.
  - Diferenciar entre subvención al gasto electoral y al gasto partidario.

- Partidos.
  - Estímulo a la democratización interna.
  - Partidos provinciales.
  - Barreras de entrada y de salida.
- Independientes.
- Obligatoriedad del voto.
- Estimulo a las alianzas cantonales y provinciales.
- Flexibilizar revocatoria del mandato de diputados, alcaldes y prefectos, y las Consultas Populares provinciales y municipales.
- Delitos electorales.
- Voto a los extranjeros.

### Autoridad electoral

- Equilibrio entre el énfasis técnico y la solvencia política.
- Dividir el Tribunal Electoral entre las funciones de justicia electoral (Corte independiente de la Suprema) y las de organización electoral (eventos y reforma electoral), con jerarquías similares y competencias exclusivas claramente diferenciadas.
- Encargarlo de la competencia nacional electoral, que incluye la elaboración de padrones y el control de la información de base.
- Conformación mixta entre militantes de partidos y personalidades.
- Instancia de “personalidades”.
- Educación ciudadana.

### Justicia constitucional

- Requisitos de calidad del conocimiento constitucional, experiencia de gestión en justicia y aplicación constitucional y el sentido nacional en temas territoriales.

### Recomendaciones para la consulta popular

- Es parte proceso de reforma institucional global que toca temas urgentes.
- Esquema de reforma global:
  - Régimen social (institucionalidad intercultural)
  - Régimen territorial (Régimen Territorial de Autonomías Provinciales)

- Régimen económico (definición institucional hacia una economía mixta)
- Régimen político
  - Función Ejecutiva (redefinición de atribuciones) (Urgente)
  - Función Legislativa (afinamiento de funciones) (Urgente)
  - Función Judicial (acceso, administración y dirección)
- Sistema de representación (partidos, función electoral y democracia directa) (Urgente)
- Ruta de mediano plazo:
  - Modalidades de reforma constitucional, especialmente, Comisión Especial de Reforma Constitucional de origen popular y mandato específico, cuya pertinencia es establecida razonadamente, mediante una agenda, en el período previo por el Congreso, por dos tercios de sus integrantes. Tendrá una duración exclusivamente de un año y estará formada por treinta integrantes nacionales, con título académico.
- Lo conveniente es realizar preguntas con redacción constitucional, que eviten toda mediación parlamentaria para evitar presiones populares y conflicto de poderes con el Legislativo.
- No debe ser un operativo político de re-legitimación del Ejecutivo
- Incluir una pregunta sobre la modalidad de reforma de la constitución a través de la Comisión Especial de Reforma Constitucional.

## Notas

- 1 La primera versión de este texto fue elaborada en octubre de 2005.

**DOS COYUNTURAS<sup>1</sup>****La primera: la crisis en manos del Edecán<sup>2</sup>**

En 1995, el Ecuador sostuvo una corta guerra con Perú, de limitados alcances bélicos pero de inmensas consecuencias en su estabilidad. El país empezó una mudanza de sus identidades constitutivas a través de una profunda crisis multidimensional. Ahora, la crisis está fuertemente sobredeterminada por la vecindad con Colombia y los roles que se pretende que el país cumpla, dentro del esquema de seguridad continental vigente.

En el Ecuador se han superpuesto dos ciclos políticos, desfase que lucha por resolverse desde una tercera posición. No ha terminado de cerrarse el ciclo político bajo la conducción de la derecha, ni se ha abierto aun el ciclo político del populismo.

En los últimos años<sup>3</sup>, el régimen del Edecán<sup>4</sup> transitó por tres alianzas: con la izquierda, la derecha y el populismo, y fue sostenido por una sola relación fundante, con los Estados Unidos.

Inicialmente el gobierno pretendió cierta racionalidad. Luego se sometió a determinaciones mayores, esto es, al esquema de seguridad subregional del Plan Colombia. La relación con la hegemonía continental y mundial fue superior a la racionalidad de la política interna y liberó al régimen de su mandato electoral.

La cohabitación inicial entre un segmento tecnoburocrático aliado de las multilaterales, el partido de gobierno asociado a la consecución de prebendas y los “mediadores políticos” de los indígenas que pretendían cierta modernización política pareció ser el “mejor mundo político de los posibles”. Esto es, la institucionalización de los indígenas en el contexto de una negociación con el Fondo Monetario Internacional y bajo el amparo del Departamento de Estado. Luego, el régimen logró en el exterior el sustento que no pudo conseguir en el interior del

país. Los indios finalmente fueron aliados incómodos. Así logró una amplia permisividad para la gestión política, basada en la inobservancia internacional.

El problema de los indígenas no fue intervenir en la gestión pública. La pretensión modernizadora de Pachakutik<sup>5</sup> solamente alcanzó a la representación política pero no al actor social indígena. Esta fractura permitió actuar al aparato clientelar del régimen del Edecán. La mayor vulnerabilidad de los indígenas fue la escasa destreza de manejo político. El resultado fue la inauguración de una fase recesiva del movimiento indígena, que diluyó su éxito previo.

La segunda coalición de gobierno del Edecán Gutiérrez no pasó de una aventura intrascendente con la derecha empresarial de la costa.

La tercera coalición del Coronel, que lo llevó a la derrota, fue un acto de ingeniería sin complejidad pero con audacia. La sociedad entre el Edecán, el Populista<sup>6</sup> y el Empresario<sup>7</sup> dio rienda suelta a la trasgresión. Y a la reacción de la sociedad.

La caída de Gutiérrez estuvo marcada por la ineficiente conducción política y por el rol que asumieron las Fuerzas Armadas.

### Reivindicación de la política<sup>8</sup>

En consecuencia con lo dicho antes, quisiera expresarme fehacientemente y en contra de la corriente que se generaliza en el país, por una defensa cerrada de la POLÍTICA. De la política en mayúsculas.

La política es una actividad humana virtuosa. Cuando se confunde a la política con los círculos viciosos de la desnuda lucha por el poder, se la desvirtúa y se la convierte en una actividad mediocre. También cuando se la confunde con el “decisionismo” pragmático, en el que los meros mecanismos para el sostenimiento del poder sustituyen a los asientos estructurales del gobierno democrático.

Hoy, en el Ecuador estamos invadidos de muchas formas de apoliticismo, como derivado mecánico del anti-partidismo dominante. Esta confusión sólo apoya a la irresponsabilidad pública de quienes la aprovechan. La realidad de “mediocridad partidaria” y de las elites que los operan, no puede confundirse con una supuesta innecesariedad de la política. Y tampoco puede confundirse con la innecesariedad de las formas políticas sean en su actual versión partidaria u otra.

Aun a riesgo de una no deseada pedantería, quisiera recordar los fundamentos de la política. Y al hacerlo, trato de reconocer en esquele-

to de mí ser socialista, una irrefutable necesidad de primero ser republicano. Como una necesidad actual de la patria.

La política es la actividad que surge necesariamente de reconocernos múltiples. Si no fuésemos y no nos reconociésemos como conglomerado de identidades, esto es, como forma compleja de sociedad, seguiríamos en un estado de naturaleza, de guerra. Y permaneceríamos en medio de formas sociales simples, de comunidades elementales. Pero no es así. Somos algo más que la elementalidad de una célula de origen, sea religiosa, étnica o regional. Somos, los ecuatorianos, una complejidad de costeños y serranos, católicos y no católicos, indios y mestizos, pobres y ricos, conservadores y progresistas.

Hacer política, desde esa base, es aceptarnos. Tolerarnos. Que los otros existen en igualdad de condiciones que las mías, que las nuestras; que es posible convivir en la misma comunidad; y, que podemos tener el mismo gobierno. El primer supuesto es que no queremos separarnos, entonces, que podemos y tenemos la obligación de tener un gobierno común dentro de nuestra unidad territorial.

Somos hoy una unidad territorial –incluso cuestionada– pero independiente de nuestro pasado de centralismo –que si bien produjo una nación también produjo sus distorsiones–. Y se agotó. Llegamos a la actualidad de nuestra formación social complejizándonos día a día –en la producción y en la cultura– y reconociendo también la necesidad de mantener, acrecentar y modificar los mínimos de orden.

Pero no se trata del orden como imposición arbitraria al cuerpo social, sino como su emanación orgánica. Esto es, reconocer en la libertad, la posibilidad de construcción conjunta y pública de un orden, incluso y fundamentalmente, con los rivales.

Con la política, buscamos un orden. Un orden nacional y órdenes subnacionales. Un orden ético y órdenes sociales. Este orden de la política, es diferente del orden de la tiranía –del más fuerte– o del orden de la oligarquía –de los grupos en su beneficio.

No olvidemos a los autoritarios que soñaron en acabar con la política y a los oligarcas que quisieron eliminar a los ciudadanos y cambiarlos con los productores. Es decir, quisieron reducir el orden político de la conciliación al control que ejercitan en sus haciendas y en sus fábricas.

Cuando el gobierno es un sistema basado en la política –como la hemos definido– es posible escuchar a los otros –sean grupos o no– y

ofrecerles y ofrecernos libertad. Esto es un orden institucional / político nacional o subnacional.

El gobierno existe, en la medida en que hay oposición, como una forma, la más usual, de vigencia pública del otro. El gobierno tiene que reconocerse a sí mismo como igual a sus adversarios y necesitado de ellos. Porque no es un dios que gobierna en solitario.

Por ello es que la política es conciliación de intereses divergentes dentro de cualquier nivel de gobierno. Es capacidad de, por un lado, concebir una proporcionalidad para la asignación de recursos de poder, como condición de la unidad de la comunidad. Y no de su homogeneidad. Pero, por otro lado, es capacidad de conseguir que los órdenes histórica y socialmente aceptados, se reproduzcan y cambien en un marco de intercambios positivos de beneficio mutuo y con proyectos que los trasciendan.

Hacer política, entonces, es ejercer un gobierno pacífico a través de actos de conciliación. Pero, en perspectiva estratégica, logrando definiciones y re-definiciones aceptadas acerca de lo común o de lo público. Reconocer en lo público una construcción históricamente lograda y modificable, es superar el oscurantismo de lo público como un misterio, del cual se alejan los pobres por esencialmente ineficiente.

Hoy, los gobiernos en los países andinos se debaten en encrucijadas en medio de las cuales deben mantener, por un lado, mínimos de modernización, las que incluyen a los “despojos” del Estado; y, por otro lado, buscar salidas a las crisis al margen de la mera concentración del poder, e incluso de la represión.

Nuestro país acaba de conmocionarse con una rebelión<sup>9</sup> contra la incapacidad del gobierno para garantizar un orden público / constitucional. La soberanía que el pueblo desparramó en las calles, pudo recogerse como tendencia a la estabilización y profundización democrática. Al menos eso esperamos. Pero, a la vez, la situación ecuatoriana se ve flanqueada por una situación internacional en que nuestra soberanía está subordinada a una no-soberanía, a un dato de poder, del sistema internacional.

## Perspectivas

Respecto de las condiciones de gobernabilidad en el Ecuador, cabe destacar:

En el plano institucional, el país no dispone de un aceptable grado de coherencia en el diseño de sus principales instituciones de gobierno. Las principales deficiencias se encuentran en la Función Legislativa —que no alcanza a ubicar su conformación, roles y responsabilidades en relación con la Función Ejecutiva—; en el sistema electoral —que genera extraordinarias deformaciones en el sistema representativo de los diversos niveles de gobierno—; en el sistema regulatorio —que ha permitido extremas distorsiones en el funcionamiento económico en todos los planos, incluyendo contratación, áreas económicas, presupuesto y gasto social—; y, en la conformación del nivel intermedio de gobierno —en que subsisten debilidades y trabas a la concurrencia—.

En el plano de los actores, los principales problemas se ubican a dos niveles. Por un lado, la escasa aptitud de la clase política para concertar intereses nacionales, por el alto grado de intolerancia que exhibe y por la enorme incapacidad de ubicarse frente a la separación de los dominios público y privado. Por el otro lado, el bajo grado de desarrollo de la sociedad civil para regular su demanda (alcanzar niveles aceptables de descorporativización) y desarrollar sistemas de incidencia en las políticas públicas dentro de marcos institucionales.

En suma, existe un déficit generalizado de “sentido republicano” —en todos los ámbitos— para reconfigurar la esfera pública y verificar, en la práctica, los objetivos/intereses nacionales, condición básica de un sistema de concertación que admita niveles más altos de gobernabilidad.

Los principales factores que condicionan a las deficiencias de gobernabilidad en el Ecuador son:

En el largo plazo, el desmoronamiento del Estado ecuatoriano, que a diferencia de otros países del área, no ocurre por una masiva privatización ni por su reducción extrema. Se expresa en la incapacidad para lograr su refuncionalización, en especial la definición del “Estado socialmente necesario”. No ha logrado asumir su rol de eje de la modernización, especialmente en el estímulo de la sociedad civil como gestora y corresponsable del desarrollo.

En el mediano plazo, el país arrastra las consecuencias de una transición no concertada de modelo de desarrollo. Estas han dificultado la “difusión” del capital social con sus consecuencias, por un lado, en la debilidad institucional y, por otro lado, en la dificultad para lograr

una articulación internacional con un apropiado aprovechamiento de oportunidades.

La incertidumbre ciudadana —en especial de la clase media— acerca del futuro alcanza niveles alarmantes. Se agrava por la falta de liderazgos sociales y partidos políticos orientadores de opinión, que permitan su conducción sistemática y para evitar que se profundice la “incertidumbre pública” que se traduce en reticencia hacia las instituciones.

En el corto plazo, el Plan Colombia en el Ecuador es percibido como un generalizado cuestionamiento a las decisiones y procedimientos gubernamentales, faltos de autonomía. Ahora, se pretende que el Ecuador juegue el rol de “tapón militar”, mientras históricamente, el Estado ecuatoriano jugó el rol de “tapón social, político e internacional” a las principales tendencias de sus vecinos.

La dolarización cambió la composición de “ganadores” y “perdedores” con el desarrollo. También la articulación intra-regional e inter-regional e internacional. El Ecuador corre el riesgo de convertirse en la “ventanilla ilícita” de los capitales de los vecinos. El financiamiento de la política en el Ecuador corre el riesgo de contaminarse.

### Para finalizar

La movilización espontánea de los ecuatorianos —de los quiteños-<sup>10</sup> puede ser leída en clave del sentido republicano de lo más profundo de nuestra nacionalidad. No solamente se trata de que los ecuatorianos, la mayor parte de nosotros, buscamos el bien común; sino de que perseguimos un Estado y una sociedad orientados a los más altos fines de la democracia, esto es, la equidad y la justicia.

Debemos buscar un compromiso de colaboración para establecer un orden democrático, producto de la colaboración y del apoyo de los ecuatorianos. Debemos lograr consecuencias políticas, no marginales, sino centrales de la movilización y del alejamiento del Edecán. La movilización social que restituyó a la democracia y la posibilidad de expresión de muchas voluntades, la más de las veces silenciosas, han devuelto a la democracia ecuatoriana su principal potencialidad, ser de todos.

El escenario político no se ha tranquilizado. Para hacerlo necesitamos un compromiso. El compromiso es la colaboración con la democracia y el Ecuador. Sin un compromiso responsable, no habrá futuro.

## La segunda: el nacimiento de la nueva “clase política” en el Ecuador<sup>11</sup>

En la presente nota tratamos de integrar un análisis de proceso con un análisis de coyuntura. Es decir, buscar las lógicas de los acontecimientos del presente<sup>12</sup>, organizarlas en función de las significaciones estratégicas de la evolución de la sociedad, e interpretar la conformación de las instituciones también a la luz de sus entornos.

La hipótesis básica acerca del momento actual es que está operando el nacimiento de una nueva clase política y se está produciendo el reemplazo de la vieja elite política.

¿Cuáles son las bases sociales que operan en la coyuntura? Ape- lo a la sociología política para la respuesta. La circunstancia actual del país está teñida de una masiva ilegitimidad institucional como el efec- to político más claro de la generalización de la pobreza. Este efecto se arrastra desde el inicio de la crisis nacional hace una década y se agu- diza con la dolarización y la crisis bancaria de fines del milenio. Las ci- fras actuales de reconformación de la pobreza y cambio en los indica- dores no alteran esta afirmación. El desmoronamiento de la legiti- midad de las instituciones como responsables de la pobreza y de las iden- tidades de sus actores está intacto. Las instituciones políticas no dieron respuestas al desarrollo y peor aún, los partidos políticos. La retina del pueblo está llena de un resentimiento, acentuado por los liderazgos, contra los “causantes” de la incertidumbre social.

¿Por qué los partidos políticos son los agentes principales de la crisis política? La crisis del sistema de representación opera desde un segundo plano. Los partidos políticos no son los responsables directos y centrales del modelo de desarrollo pero sí fueron los principales agentes de su legitimación. No produjeron el modelo pero sus deficien- cias propositivas les convirtieron en sus defensores. Tampoco pudieron ser agentes de cambio de las exclusiones sociales en la representación, por su conformación interna y por su misma naturaleza cuasi-esta- mental, predemocrática. Surgidos del corporativismo, no han podido ser agentes de su reforma y peor aun de la reforma de las instituciones. Es extrema su incapacidad de traducir los votos en escaños y a los in- tereses de los actores en bien común.

En el corto plazo, es visible la inconciencia e incapacidad con que los partidos políticos han afrontado la conformación del sistema electoral y también su incapacidad para cristalizar los principios ele-

mentales de la representación<sup>13</sup>. El Ecuador sigue ostentando el “peor” sistema electoral de la región. La deformación de la representación en el sistema electoral ecuatoriano ha contribuido lenta y consistentemente a la profundización de la crisis general. Por ello, no es extraño, que al igual que en otros países con situaciones similares, se intente legitimar al sistema mayoritario simple contra los sistemas proporcionales, forma ésta necesaria para lograr una representación inclusiva. Y alejar a los autoritarismos de la democracia primitiva o reducida a la formación de una mayoría.

¿Qué significación tiene el pacto territorial? La ruptura del pacto territorial en el Ecuador tiene un espeso “mar de fondo”. La “ciudadanía territorial”, entre otros factores, arrastra a los componentes étnicos de la política. Cuando se resquebraja el pacto territorial o dejan de operar los factores de cohesión del acuerdo territorial, la interacción de los componentes asentados en el territorio afecta a la nación. Y la nación se invoca como referente institucional. La nación se retoma como referente principal de la agenda pública y electoral.

¿Qué alcances tiene la informalización del país? La generalizada informalidad (económica, social y política) contiene procedimientos anti y a – institucionales (instituciones informales). La crisis institucional del país tiene como práctica rutinaria la trasgresión institucional, la que no debe ser confundida con un conflicto entre órdenes políticos y menos aún históricos. No es posible dar estatuto histórico a la profundización de la informalidad, ni es dable un reemplazo institucional por las nuevas rutinas, que no son sino expresión transicional de la crisis. Al fin y al cabo, la democracia se ha demorado muchos siglos en formar sus instituciones, que no pueden ser obviadas por intuiciones circunstanciales del mercado electoral. En suma, esta es la característica central de las bases sociales de la coyuntura.

¿Cuál es el antecedente inmediato de la coyuntura actual? La consecuencia de largo plazo de los resultados de las elecciones del 2006 fue la derrota estratégica de la clase media. El rol que jugó la clase media en esta última fase de la democracia ecuatoriana fue decisivo. En el plano de las representaciones, la clase media jugó un rol de organizador del sistema de partidos en su versión más clásicamente centrista. La clase media fue derrotada en su capacidad organizadora del espectro social y de la democracia. Esta capacidad de proveer de “centro” al espectro social y político es correlativa a la estabilidad que

consiguen los sistemas social y político. Su ausencia es por demás evidente en el Ecuador<sup>14</sup>.

En el caso ecuatoriano, este rol histórico afecta a la responsabilidad asumida por la clase media de ser el centro emisor de transferencias de sus formas mestizas, en el sistema político hacia todas las vertientes étnico-culturales. En la actualidad emergen nuevas formas para asumir a la etnicidad en la política, fundamentalmente la emergencia del “cholaje” y sus formas políticas. Durante los siglos pasados y en el presente la clase media ha sido una gran transmisora de su forma mestiza como forma organizadora del sistema político. Esto dejó de operar, siendo ésta una de las piezas centrales para la comprensión de algunas dimensiones del proceso político.

¿Qué es la “política bingo”? En las elecciones pasadas también se instauró el imperio de la inorganicidad o el imperio de la política casuística. El Ecuador se organiza como un “bingo”, la política se juega como una ruleta cuyo resultado es la incertidumbre. El resultado de la elección de 2006 tiene el sabor de la casualidad antes que del ascenso orgánico de tendencias políticas fundamentales. Desarrollemos esta propuesta: la crítica a la “partidocracia” de la fórmula ganadora estaba inscrita en la agenda pública ecuatoriana, con una tardanza relativa a otros países de la región. No se trata de una propuesta de originalidad nativa. El contexto es que el Ecuador vivía una seria ausencia de liderazgo.

El resultado de la elección presidencial fue la ocupación de este vacío en las últimas semanas de la campaña, y de la construcción acelerada de una respuesta a una multitud de demandas del sentido común popular. En la dinámica electoral, el resultado pudo haber adquirido otro rumbo. Es decir, pudo no haber hecho interlocución con las tendencias de la informalización que se han expresado insistentemente en la última década y esbozado otra salida. Es en este sentido, que el resultado electoral es “bingo” e instaura un “efecto bingo” sobre el resto de la política. En adelante, la política tiene la forma más de una apuesta que de una previsión. Detrás del efecto *outsider* que también se produjo en versión ecuatoriana, no existe una construcción orgánica, y ahora pretende ser cubierta desde la Asamblea Constituyente.

¿Qué emerge como clase política? El resultado electoral del año pasado matriz a la agenda de la coyuntura, convierte a la política en una disyuntiva entre la mera reorganización y la restauración de las elites, por un lado; y, por otro, a las nuevas dimensiones de la política en-

carnadas como una clase política emergente personificadas en las distintas vertientes del liderazgo de Gutiérrez, Noboa y Correa. Nuevas bases sociales hacen ingreso a la política por su intermedio<sup>15</sup>.

La transición de la elite política (presentada como anti-política) tiene que ver con su composición etérea, ideológica, regional y étnica. El examen de estas composiciones permitirá comprender qué es lo que está ocurriendo con la emisión de fórmulas de organización de la sociedad.

¿Cambian los parámetros de la política? En la coyuntura también están cambiando las formas de operación de la política. No sólo se han modificado sus operadores sino también las formas de operación de la política. Examinemos algunas. Conviene resaltar, por ejemplo, la presencia de nuevas invisibilidades en las decisiones centrales del sistema político. Bajo el discurso de la lucha contra la corrupción opera una notable opacidad de los procesos decisoriales de alto nivel. La excesiva centralidad reemplaza a la transparencia. Un discurso que podemos denominar "decisionista" (decisiones radicales, tajantes, de urgente operación) oculta a la demanda por transparencia. La inundación de todos los intersticios de la sociedad por el discurso oficial ha generado opacidad antes que transparencia, entre otros efectos. Dilucidar el juego de las nuevas invisibilidades que operan en la política ecuatoriana es una tarea social y política urgente.

Paralelamente opera una nueva relación entre las instituciones y la calle, la masa y la ciudadanía. El discurso oficial tiene varios brazos con los cuales organiza su visión de país.

De un lado, la calle sería el nuevo escenario de la democracia en contraposición a las instituciones tradicionales, incluyendo al voto mismo. La delegación entra en cuestión por la aparición de otras formas de la democracia directa. La fracción movilizada del pueblo es la vanguardia depositaria de la legitimidad y frontera de la ilegitimidad de las instituciones. La movilización establece el margen de la legitimidad de las instituciones. Las instituciones no aceptadas (ilegítimas aunque no ilegales), no formarían parte de la nueva organización de la democracia que emerge en la actualidad.

De otro lado, la masa movilizada sería la "única" ciudadanía que también establece una frontera de intolerancia con los otros. La dinámica de la confrontación marca una división ciudadana con quienes se incorporan a la masa disponible para la transición de elites políticas.

La movilización intencionada, que parece ser el instrumento central de presión gubernamental, apunta hacia la masa convertida en productora de política, la que puede derivar en disolvente de la institucionalidad. Las revoluciones deben terminar construyendo institucionalidad, como consecuencia justamente de que la calle se convirtió en respuesta a la falta de la misma. En el Ecuador, la movilización instrumental sin perspectivas puede culminar en deshacer la institucionalidad y las políticas públicas. En suma, la invocación a la calle, la masa y la ciudadanía, opera contra las instituciones disfuncionales a la oficialidad y a la comprensión de lo público de las nuevas elites.

¿Cuál es el sedimento “velasquista” de los ecuatorianos? En la actual coyuntura también está en juego la concepción de la política. En el sedimento de la cultura política de los ecuatorianos está un pasado “velasquista”. Resumidamente el velasquismo fue una clase de caudillismo o de articulación del liderazgo con la masa a partir de formas discursivas abstractas, autoritarias y conflictivas que, sin embargo, ocultaban prácticas oscuras de acceso del poder dominante a la representación. Velasco utilizaba al conflicto discursivo para generar una agenda política y luego posicionar a la política pública. Una vez que el Presidente Velasco Ibarra había definido una gama de amigos y enemigos en el arranque del período de su presidencia, disponía la operación de “cualquier” agenda de política pública.

La concepción de la política como conflicto<sup>16</sup> está en la orilla opuesta a la concepción de la “buena” política, la que lastimosamente no ha operado hasta ahora en el Ecuador. Entendamos a la buena política como la administración pacífica de los conflictos para la recreación de la comunidad. El despliegue del conflicto como organizador del dominio de la escena política puede ser una operación exitosa en el corto plazo. De hecho lo es, cuando en la base social están latentes formas de violencia social y autoritarismo.

Una invocación al conflicto como organización de la política es una invitación a la anomia como forma de organización de la sociedad. Por ello no es extraño que los índices de aceptación de la violencia como forma de resolución de conflictos crezcan velozmente. El liderazgo no debería incentivar estas tendencias, ni elevarlas a la política. El resultado, sin necesidad de mayor análisis, será llevar a la democracia al límite del autoritarismo, al aniquilamiento de la ecuación entre disenso y tolerancia. No en vano el Ecuador está posicio-

nado como uno de los países más intolerantes de la región, a punto de romper la ecuación democrática por el bajo nivel de apoyo al sistema político.

¿Cuándo se deshizo el arreglo institucional del país? La crisis política del país, inmersa dentro de una crisis nacional, se define como una inadecuación de sociedad e instituciones, de falta de relación orgánica entre sistema social y sistema político. Se han deshecho los arreglos sociales que habíamos logrado los ecuatorianos para adecuarnos a las instituciones y para adecuar a las instituciones. Cada país hace un arreglo social para adecuarse y adecuar a las instituciones. No todas las instituciones están bien diseñadas y tienen la flexibilidad suficiente para adecuarse a la economía y a la sociedad. Si éste puede llegar a ser el propósito de la Asamblea Constituyente, probablemente encuentre una orientación, que en la actualidad parece no tener.

Desde una perspectiva de largo plazo, se puede afirmar que muchas dimensiones de la crisis política y la crisis nacional están intactas. No se puede avistar el fondo de la caída. A todas luces, se trata de una crisis y no de un mero reacomodo frente al cambio o la modernización.

Estamos frente a un permanentemente inacabado e irresuelto arreglo entre instituciones, actores y desarrollo. Los objetivos políticos del país en este tema y que parecen no ser los objetivos de la coyuntura son, en el largo plazo, vincular a las instituciones con el desarrollo económico; en el mediano plazo, rehacer acuerdos nacionales, colaboración institucional con la crisis y elevar la eficiencia de la gestión pública; y, en el corto plazo, restituir la confianza entre los ciudadanos y las instituciones, y redefinir al régimen político.

¿Cómo se manipula al vacío institucional? La operación política de corto plazo se basa en la profundización del vacío institucional producto del desmontaje sistemático del Estado que se ha producido en los últimos años. Pretender que la sociedad camine sobre el vacío institucional es conducirla hacia el desborde de todos los órdenes y de todos los límites. Acorralada la vieja elite política por su deficiente capacidad de conducción de la política; y acorralada la nueva elite por su ansiedad de poder, han tratado de conducir a la política por el sendero del desagarramiento de las instituciones. Rasgar las instituciones, no es una tarea difícil para ninguna de las partes, en un país de creciente informalización. Lo difícil es operar la política sin quebrar a las normas y, fun-

damentalmente, con mínimas capacidades de previsión política. Acumular glorias de corto plazo exacerbando el espíritu jacobino del pueblo es consecuencia de una forma de asumir la conducción política del bien público. Conducir la política sin sentido de previsión es llevar al pueblo a un destino jacobino.

¿Qué emerge como clase política en la coyuntura? Tres grandes vertientes socio/étnico/culturales. La primera es la que podríamos denominar el “cholaje”, entendido como una nueva forma del mestizaje que fusiona localismos y globalización. La segunda, un empresariado que evita las mediaciones políticas apostando a su presencia legítima y directa en la escena política. La tercera, el corporativismo social revestido de una forma anti-política.

¿Qué es lo que declina dentro de la clase política? Una visión de cómo estructurar el sistema de partidos en Ecuador.

El primer paradigma que declina se refiere a los partidos como mediadores necesarios de la sociedad y a los partidos como organizadores exclusivos del mundo público.

El segundo paradigma que declina es la disyuntiva entre Estado y mercado como eje de clasificación del sistema de partidos, tal como lo fue entre sus dos más conspicuos representantes, el partido Izquierda Democrática y el Partido Social Cristiano.

El tercer paradigma que declina es la división del trabajo o la política de “doble vía” entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa que consistía en que mientras el Presidente, blindado políticamente adoptaba decisiones reales sobre el modelo de desarrollo, el Parlamento, asediado por la sociedad y por su mediocridad, culminaba solamente legitimando un modelo que no había contribuido a gestar.

El cuarto paradigma que declina es, como ya se mencionó, la proporcionalidad en manos de la mayoría. El retorno a la idea primigenia de mayoría, en la actualidad de búsqueda de calidades para la democracia, opera contra la deliberación. La mayoría no deliberativa se concibe y se asienta en una visión de sí misma como mayoría sin minoría. Es decir, echa por la borda la historia de la democracia como historia de construcción de la proporcionalidad. El “primitivismo democrático” o la exacerbación de la participación en detrimento de la calidad de las instituciones o del buen gobierno parece entronizarse en su primer paso en el avasallamiento de la mayoría por sobre la proporcionalidad.

¿Qué izquierda? Diagnosticar a la izquierda de la actualidad en el Ecuador es un reto. En principio no permite indicios claros de clasificación, al menos en las disyuntivas en curso en América Latina. Las ideas de asentar la legitimidad en el buen gobierno y la idea de asentar la legitimidad en la participación ordenada parecen perder espacios en el Ecuador. Más bien el país pareciera inclinarse por la “tercera vía” conformada por la ecuación entre el excedente estatal, el neopopulismo presidencial, la anegación de la sociedad con el discurso político y la concentración de poder institucional. La destrucción de la proporcionalidad electoral también parece alinearse ante esta vía, que tiene como condición la creación de un instrumento político desde el ejercicio gubernamental; al menos esos son los signos más visibles de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

La infraestructura discursiva está dada por el radicalismo “anti-imperialista”. Esto es la retoma del discurso de la nación, como creación de soportes defensivos ante la globalización. Cabe preguntarse si la apelación política a la nación en la actualidad es la misma que se hizo desde la órbita de los partidos comunistas en la segunda mitad del siglo pasado. Evidentemente no. No son los mismos actores, ni se plantean comparativamente la misma calidad de tareas de reorganización del desarrollo. En la actualidad prima una visión más “ligera” de la nación. Y de los soportes sociales de la nación.

¿Cuál es el paquete de ideas sustantivas de la izquierda en el poder para la transformación del país? Es muy difícil identificarlo. Estas ideas forman parte de las nuevas invisibilidades. Tal vez lo más aprehensible es la estrategia. En el orden de ideas instrumentales, parece que se pretende una vinculación directa con la masa dejando de entenderse a sí mismos como intermediarios. Los instrumentos públicos para hacerlo son: el discurso, la distribución de excedentes mediante los subsidios monetarios o en especies y la generación, por consecuencia, de un partido y de fórmulas de control social.

La sostenibilidad de la estrategia como consecuencia de la vía adoptada –el poder presidencial– es la exacerbación aun mayor del presidencialismo ecuatoriano<sup>17</sup>. Obviamente, como consecuencia de la invisibilidad de los contenidos y al visibilidad de la estrategia en el país se incrementa, por un lado, la demanda caudillista; y, por otro, la incertidumbre ante el despotismo probable en medio de la coyuntura económica más importante, posterior a la década de los años setenta con el inicio de la exportación de petróleo.

Detengámonos por un momento en la idea del despotismo como escenario probable para el país. ¿En base a qué indicios? La ocupación de todos los espacios de la sociedad por el discurso presidencial monocromático, de emisión desde el poder, incontenible en sus alusiones, es una forma del totalitarismo. La libertad se ejerce justamente en el uso de los intersticios del silencio estatal, que debe administrarse con justicia como autocontrol, inherente a la esencia de un Estado democrático. La incontinencia del uso del poder del discurso, en el caso del Presidente, es síntoma de la incontinencia del uso del poder del Estado. Más aun cuando se confunde y se personaliza el poder público. Las pruebas son muchas, pero la más delicada ha sido la del delegado presidencial en la provincia de Guayas, el Gobernador, que en una imprudente asimilación del discurso unipolar mundial se alineó con la clasificación de amigos y enemigos del Presidente Bush y la implantó al Ecuador: o estás con el gobierno o estás contra él. La asociación entre control territorial y disenso se encuentra en el mismo orden de pretensiones.

Otro elemento que llama la atención es la exacerbación de la idea de que la corrupción está en la “partidocracia”, mientras que la ética está en el gobierno. El emisor del discurso asume para sí el monopolio de la ética pues está imbuido de la “razón del pueblo” y de su particular decodificación del mandato popular<sup>18</sup>. De este modo, existe un monopolio de la legitimidad para hacer todo aquello que sea necesario para acabar con la corrupción de la “partidocracia”.

¿Qué trae el anuncio de la refundación del país en este caso? La reforma ilusa puede estar en el horizonte si lo único que se quiere es acumulación de poder político. Si la estrategia consiste en crear las condiciones de recambio de la clase política pero con exclusividad, la reforma institucional será engañosa. “Patear el tablero” institucional para reempezar la carrera de caballos con ventaja, es una idea válida y congruente con los intereses de un actor emergente; pero es inaceptable como “refundación del país”.

¿Cómo condiciona el escenario internacional a la coyuntura? El Ecuador manejó su pertenencia a la comunidad internacional bajo la cobertura del “no alineamiento” en su relacionamiento exterior más amplio y más inmediato. Actualmente Ecuador presenta una tendencia al alineamiento con la política exterior de Venezuela como consecuencia de la cooperación económica que recibe el país, y como cobertura

de la definición gubernamental anti-imperialista. Se ha movido la ubicación ecuatoriana frente a sus vecinos. Pertenecer más al triángulo Venezuela, Bolivia, Ecuador, que a la banda de países del Pacífico en América del Sur. Esto, a la larga, podría debilitar la relación política preferente con Chile y modificar la relación interior en la CAN, pero fundamentalmente elimina el rasgo básico de su identidad exterior. El alineamiento a la vez inscribe las relaciones del Ecuador con el resto del Cono Sur, especialmente con Brasil.

Especial atención debe ponerse en el (in)adecuado manejo de las relaciones con Colombia, país que profundizará su estrategia político-militar frente a la guerrilla, con los tiempos que se le estrechan ante la inminencia de cambios políticos en Estados Unidos de Norteamérica. La susceptibilidad de esa frontera no permite un manejo superficial de los acontecimientos. Mientras nuestro vecino y principal socio comercial libra una guerra militarmente sofisticada, no dudará en exhibir capacidad bélica ante cualquier factor que distorsione su atención principal. El Ecuador, de su parte, no puede convertir esta faceta de su Política internacional en una mera extensión discursiva de su Política interna.

La tensión entre Ecuador y Colombia no tendrá como árbitro o mediador a Estados Unidos. Este país ha definido su Política exterior hacia Ecuador de modo muy parecido a Bolivia. Esto es, desconocer intencionadamente que el alineamiento de estos países les da la estatura de contradictores que tiene Venezuela. El bajo perfil que exhibe Estados Unidos ante Ecuador y Bolivia corresponde a su estrategia de dejar a estos países que se “enreden y desenreden” solos, sin su intervención. Su significación internacional y su limitada capacidad de contagio no afectan a Estados Unidos. A Bolivia y Ecuador, sí les afecta, sin embargo, la desresponsabilización internacional del principal factor de poder de la región, especialmente ante la exacerbación de su conflictividad interna e internacional.

¿Qué escenarios se prevén para la Constituyente? La Asamblea Constituyente tiende a ser un “ritual” de reconfiguración de la comunidad política, en que se combinan términos de convivencia de los actores, intereses, objetivos, destino, sentido de pertenencia. Unos actores tienen más aptitudes que otros para contribuir al acuerdo social. Los escenarios de la Asamblea Constituyente, si se llega a instalar, se ubican en el mediano plazo de resultados de la coyuntura abierta en la actualidad.

Primer escenario. La mayoría absoluta recae en la opción gubernamental, que podrá manejarla sin apelar a la oposición. En este caso, que sería la derivación más “natural” de la polarización con que se llega a la Asamblea, profundiza las tendencias analizadas y aleja la posibilidad de una reconducción de la coyuntura mediante un acuerdo.

Segundo escenario. Se produce un “empate catastrófico” que haría insostenibles a las actuales instituciones y a las que se diseñen, en cuyo caso sería imprescindible un acuerdo nacional.

Tercer escenario. La Asamblea presenta una composición fragmentada de muy difícil conformación de acuerdos. En este caso, además de fracasar la Asamblea en sus propósitos, extendería la crisis política y muy probablemente la provisionalidad del régimen.

En conclusión, en el país se opera una reestructuración del escenario público con tres lógicas centrales: la trasgresión, la informalidad y la mayoría opuesta a la deliberación.

## Notas

- 1 Este anexo está formado por dos intervenciones realizadas en FLACSO-Quito en el 2005 y 2007, que dan cuenta de coyunturas y tendencias estructurales del país, relacionadas con la reforma institucional y los conceptos básicos de la política, p. 179.
- 2 Parte del artículo “Claves para entender al Ecuador o como evitar el simplismo analítico”, publicado por *Tiempo Político*, La Paz, 2005 y por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2005, p. 180.
- 3 La referencia es al año 2005 en que se realizó la charla transcrita.
- 4 La referencia es al Coronel Lucio Gutiérrez, Presidente del Ecuador entre 2004 y 2005, cuyo aprendizaje político central lo realizó como cedeán de los Presidentes Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón.
- 5 Partido a través del cual el movimiento indígena participó en el gobierno del Coronel Gutiérrez.
- 6 Abdalá Bucaram
- 7 Alvaro Noboa
- 8 Seguimos cercanamente el texto de Op. Cit. Crick, Bernard, 2001
- 9 La referencia es a la rebelión de los forajidos.
- 10 Llamada Rebelión de los forajidos.
- 11 Transcripción de la charla sustentada en el Taller de Análisis de Coyuntura de la FLACSO, celebrado el 16 de marzo de 2007, revisada por el autor y publicada por la Revista ICONOS N-28.
- 12 Sin embargo, no realizaremos una reconstrucción y ordenamiento de los acontecimientos pues rebasa a las intenciones de la presentación.
- 13 Es proverbial que los partidos políticos ecuatorianos no hayan podido llegar a un acuerdo sobre el sistema de asignación proporcional, pero, y fundamentalmente,

que hasta ahora naufraguen en las más disímiles y disparatadas interpretaciones sobre su significado. En la última década no se ha podido celebrar una elección con una misma contabilidad electoral, las disposiciones constitucionales sobre el sistema electoral son erráticas, mal concebidas conceptualmente y no concebidas técnicamente.

- 14 Es importante no confundir la pérdida de roles sistémicos estratégicos de la clase media con la extracción social de los dirigentes gubernamentales actuales.
- 15 No es propósito de estas líneas indagar sobre como se han modificado las bases sociales de la democracia en el Ecuador.
- 16 Que no se contrapona a la manipulación del conflicto para llegar a cualquier género de acuerdos.
- 17 Cabe, sin embargo recordar que en el presidencialismo ecuatoriano quedan pocos instrumentos por entregar al Presidente, medidos en comparación con los otros países de América Latina.
- 18 La decodificación del mandato popular es la esencia de las relaciones con la oposición.

## ALGUNAS SUGERENCIAS PARA EL PROCESO

### Corolario: algunas sugerencias<sup>1</sup>

¿Cómo debe un país prepararse para la Asamblea Constituyente? Hay varias dimensiones. La principal es buscar los niveles suficientes de acuerdo político al interior de los actores sociales y políticos. Los acuerdos suponen desarrollar las disponibilidades de negociación. A partir del acuerdo interno de los actores deben abrirse a interactuar con otras propuestas. Cabe recordar, que la Constituyente es un espacio de representación, en el sentido de cómo cada actor trata de orientar los comportamientos de los otros actores en función de cómo percibe su misión en la sociedad. Esta pretensión de orientar comportamientos es fundamentalmente “conceptual” y no “conflictiva”. La Asamblea también es un espacio para el intercambio de propuestas de organización institucional del Estado y para la concertación.

Como hemos mencionado antes, la experiencia muestra que los actores que llegan mejor dotados para la Constituyente son aquellos que puedan hacer su “constituyente previa”. Esto implica que los actores piensen junto con sus pares sobre el conjunto de temas del Estado. Esta experiencia dota, a los representantes de los actores, de capacidad de negociación y transmisión, de manera apropiada, de las propuestas.

¿Cuáles son los momentos de la Asamblea Constituyente? Información sobre la Asamblea Constituyente; preparación de posiciones de los actores; acuerdos previos de los actores y entre los actores; elecciones de constituyentes; diseño de la Asamblea Constituyente, en especial de los proyectos de Estatuto; apoyo técnico; y, reglamentaciones complementarias.

Una Constituyente “vale lo que vale” su sistema de observación y su sistema de seguimiento. En este último aspecto, se deberá intervenir activamente, además, en la reglamentación de la nueva Constitución a través de ante-proyectos de leyes orgánicas del Ejecutivo, Legislativo, Descentralización, Elecciones y Partidos, y Derechos Colectivos Indígenas.

¿Qué acciones se puede sugerir? Preparar a la opinión pública para que adecue sus pretensiones, administre expectativas y valide al proceso; facilitar a los actores para que expliciten sus posiciones institucionales sobre todo el diseño del Estado; interactuar y lograr acuerdos políticos e institucionales; evaluar, diseñar y diagnosticar la viabilidad de las instituciones; y, generar técnica y políticamente disyuntivas jurídicas.

¿Cómo funciona una Constituyente? Se parece al Parlamento pero está forzada a mayor eficiencia. No tiene “poder concreto”, por lo que muchos líderes convencionales tienden a no entrar a la Asamblea. Puede o no tener “ventanillas” para la presión de los actores corporativos y “ventanillas” para la incidencia de los actores.

¿Cómo se organiza una Asamblea Constituyente? El “Estatuto Constituyente” debe contemplar una estructura directiva, en conformidad con los grandes bloques constituyentes. En este sentido, es prudente que, además de una presidencia “fuerte” con instrumentos para una conducción ágil del debate, exista un conjunto de vicepresidencias, que tengan roles y responsabilidades específicas y ligadas a las previsiones parlamentarias. Asimismo, cabe prever una rotación en la presidencia, solamente en consideración a un extremo equilibrio o la insuficiente representatividad. El período corto y limitado de la Asamblea aconseja que no se produzcan variaciones.

Las directivas, los bloques políticos, los bloques regionales, las comisiones y los actores que hacen incidencia deben contar con asesoría técnica adecuada. Las áreas de apoyo técnico deben estar vinculadas con la definición de los objetivos que se persigue con la Constituyente<sup>2</sup> para de allí determinar una estrategia, que contemple tres momentos: preparación, ejecución de la Asamblea y transición/reglamentación de las instituciones. Las áreas deberían ser técnica, institucional y comunicacional.

## ESQUEMA

(previo, durante y posterior a la Constituyente)

## ÁREA TÉCNICA

PREVIO: evaluación institucional, sistematización de propuestas, disyuntivas de reforma, viabilidad

DURANTE: soporte informativo, constitucionalismo comparado, búsqueda de consensos.

POSTERIOR: Preparar la transición: legislativa, institucional, política

## ÁREA INSTITUCIONAL

PREVIO: posiciones de los actores, mesas de concertación, manejo de expectativas.

DURANTE: estímulos a la negociación, asesorías, incidencia en niveles de decisión.

POSTERIOR: conducir la evaluación

## ÁREA COMUNICACIONAL

PREVIO: medir expectativas y buscar modificaciones.

DURANTE: información interna y externa.

POSTERIOR: facilitar mínimos de comprensión institucionales.

En el área técnica se debe producir la idea global y estratégica de la reforma deseable y viable a partir de una evaluación de las instituciones, que permita priorizar aquellas que serán objeto de intervención privilegiada. Luego se debe dar el soporte informativo para las decisiones de la Asamblea<sup>3</sup> y colaborar con la forma técnico - constitucional que adquieran los consensos políticos previamente logrados. Finalmente, se debe preparar una transición “no-traumática y de bajo costo” entre las instituciones de la “vieja” Constitución y las instituciones reformadas y creadas por la “nueva” Constitución.

En el área institucional se debe lograr que los actores puedan entrar en procesos de concertación. Por un lado, los actores deben reconocer sus intereses produciendo un mínimo de homogeneidad in-

terna; y, por otro lado, deben generar criterios acerca de las áreas institucionales que están fuera de su área de intereses inmediatos.<sup>200</sup> El resultado perseguido es contar con propuestas de Constitución de los principales actores, que más allá de la particularidad de su origen, les permita adoptar los intereses nacionales.

En el área comunicacional se debe, por un lado, diagnosticar las expectativas de la población acerca de los cambios (institucionales) necesarios; mientras que, por otro lado, buscar los máximos cambios posibles en la percepción del público, dentro de la imagen-objetivo global. Se debe hacer “capacitación masiva” que, sin embargo, tiene efectos limitados de cambio de la “cultura institucional” de la población.

## Notas

- 1 Tomado de “Notas para una estrategia de cooperación del BID a la Asamblea Constituyente de Bolivia 2004-2007”, La Paz, 2004.
- 2 Los temas/problemas a resolver y los contenidos de las principales instituciones.
- 3 Por ejemplo acerca del costo de las instituciones que se puedan crear.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio  
2000 *Público y Privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Albó, Xavier,  
2002 *Pueblos indios en la política*, La Paz: CIPCA-PLURAL.
- Alcántara S., Manuel  
1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Ed. FCE.
- Alcántara Saez, Manuel / Flavia Freidenberg (eds.)  
2001 *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. España: Ediciones Universidad de Salamanca
- Almeida, José  
2000 “Regionalismo y movimiento indígena en el Ecuador: un reto a la política de la diferencia”, en *Memoria* No. 8, Quito: MARKA.
- Ameller, V.  
2002 *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*, La Paz: FES – ILDIS / Plural editores.
- Andrade, Pablo  
1999 “El imaginario democrático en el Ecuador”, en *Ecuador Debate* No. 52, Quito: CAAP.  
2002 “Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998”, ponencia presentada en el 1er Congreso de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, Quito 18-20 de julio
- Ardaya, Gloria  
2003 *Diputados Uninominales, otra forma de representación*. La Paz: Plural.
- Ardaya, Gloria / Luis Verdesoto  
1994 *Racionalidades democráticas en construcción*. La Paz: ILDIS.
- Ayo, Diego  
2000 *Los desafíos de la Participación Popular*. La Paz: Cuadernos, CEBEM.  
2004 *Voces críticas de la descentralización, una década de Participación Popular. 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo*. La Paz: Plural Editores.

- Barié, Cletus Gregor,  
*Pueblos indígenas y de derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Quito: Abya Yala.
- Barié, Cletus Gregor  
 2005 “Desarrollo de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana”, ponencia Seminario sobre Derechos Indígenas. Cochabamba: Centro de culturas originarias Kawsay-UMSS.
- Barrios, Franz  
 2003 *El estado Trilateral*, La Paz: ILDIS – Plural.  
 2004a *El dictamen sobre la Descentralización*, La Paz: Min. Participación Popular – USAID.  
 2004b *La descentralización, en la Constitución Boliviana. Diagnóstico crítico, estudios 1, 2 y 3*. La Paz: UCAC.
- Bartolini, S. / M.Cotta / L. Morlino / A. Panebianco / G. Pesquino.  
 1988 *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beck, Ulrich / Elisabeth Beck – Gernsheim  
 2003 *La Individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Beetham, David / Sarah Bracking / Iain Kearton / Stuart Weir  
 2001 *International IDEAS's Handbook on Democracy Assessment*. La Haya: Kluwer Law International.
- Blanes, José  
 1992 “Descentralización político-administrativa y gobernabilidad”. En: Mayorga, René Antonio, *Democracia y gobernabilidad, América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Bobbio, N. / N Matteucci / G Pasquino  
 1997 *Diccionario de política*. México: Ed SXXI.
- Böhr, Carlos  
 2004 *Reingeniería Constitucional en Bolivia*, La Paz: FUNDEMOS - Fundación Hanns Seidel.
- Bresser Pereira, Carlos Luiz  
 1999 *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Burbano Játiva, Anacélda  
 2003 *Más autonomía, más democracia*. Quito: UASB, Abya-Yala, CEN.
- Burbano, Felipe  
 1999 “Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado”, en *ICONOS* No. 7. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Burbano, Felipe (compilador)  
 2003 *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador, Serie Antologías.

## Bustamante, Fernando

- 1998 "Política: a la búsqueda de la razón perdida", en *Ecuador Debate* No. 44. Quito: CAAP.
- 1999 "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte", en *Ecuador Debate* No. 47. Quito: CAAP.
- 2000a "La política de la autonomía", en *Ecuador Debate* No. 48. Quito: CAAP.
- 2000b "Los partidos como orientaciones culturales", en *ICONOS* No. 9. Quito: FLACSO-Ecuador.
- 2000c "Política. ¿Y después de la insurrección qué...?", en *Ecuador Debate* N. 49. Quito: CAAP.

## Calderón, Fernando

- 1988 *Búsquedas y bloqueos, Interpelaciones sociológicas a la sociedad boliviana*, Cochabamba: Ceres.

## Carrión, Diego

- 2001 *Democracy and social participation in Latin American cities*. Inglaterra: Oxfam GB, Carfax Publishing. mimeo.

## Carrión, Fernando (ed.)

- 2003 *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO.

## Castells, Manuel

- 1996 *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I, II y III*, Madrid: Alianza Editorial.

## Cavarozzi, Marcelo

- 1997 "Desestatización e Hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea", en: Varios Autores, *Un Estado para la Democracia*. México: ILET-FES.

## Chachaki, Waskar, (ed),

- 2001 *Aruskipasipxañasataki: el siglo XXI y el futuro del pueblo Aymara*, La Paz: Amuyañataki.

## Cheresky, Isidoro / Inés Pousadela,

- 2001 *Política e Instituciones en las nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Piados SAICF.

## Chomsky, Noam

- 2005 *El gobierno en el Futuro*, Barcelona: Editorial Anagrama.

## Cooperación participación ciudadana

- 2003 *Participación Ciudadana: el poder de una ciudadanía informada. Elecciones 2002: crónica de una experiencia*. Quito: CPC.

## Coordinadora política de mujeres ecuatorianas

- 2000 *Indicadores de participación pública y liderazgo de las mujeres en los países del Área Andina*. Quito: CPME.

- Coraggio, José Luis  
2004 *Descentralizar: barajar y dar de nuevo*. Quito: FLACSO
- CORDES-CEDIME  
2000 *Mujer, participación y desarrollo*. Quito: CORDES-CEDIME.
- Corte Nacional Electoral  
2004 *Cultura Política y Democracia en Bolivia, Segundo Estudio Nacional*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del área de Educación Ciudadana de la CNE.
- Costa, Jimena / ET. AL  
2004 *Los Partidos Políticos en Bolivia*. La Paz: FBDM.
- Cotler, Julio / Romeo Grampone.  
2000 *El fujimorismo*, Lima: IEP.
- Cotta, Mauricio  
1988 "Parlamentos y representación" en: *Manual de Ciencia Política*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Crick, Bernard  
2001 *En Defensa de la Política*. Barcelona: Criterios.
- Critchley, Simon / Jaques Derrida / Ernesto Laclau / Richard Rorty.  
1998 *Desconstrucción y Pragmatismo*. Buenos Aires: Editorial Piados SAICF
- Cunill Grau, Nuria / Carlos Bresser Pereira.  
1998 *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD
- Dahl, Robert  
1987 *Un Prefacio a la Teoría Democrática*. México D.F.: Ediciones Gernika S.A.  
1991 *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*. México D.F.: Alianza Editorial  
1999 *La Democracia, una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus  
2002a *La Poliarquía, Participación y Oposición*. Madrid: Editorial Tecnos  
2002b *Entrevista sobre pluralismo*, México: Fondo de Cultura Económica.  
2003 *¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
- Dahl, Robert / Giancarlo Bosetti,  
2003 *Entrevista sobre el Pluralismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica S.A.
- De La Torre, Carlos  
2003 "Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador", en *ICONOS* No. 15. Quito: FLACSO-Ecuador.
- De Mena, Elsa  
2000 "La cuestión fiscal y la descentralización", en Cañete, María Fernanda, comp., *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME.

- De Sousa Santos, Boaventura  
 2004 *Reinventar la Democracia, reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya - Yala
- Dermizaky, Pablo  
 1991 *Derecho Constitucional*, 2da Edición, Cochabamba: Arol.
- Dufán, Gladis  
 2003 *Mujeres: discursos sobre democracia, política y ética*. Cuenca: Universidad de Cuenca, SENDAS, FLACSO
- F.E.P.C.  
 2004 *Seminario: "desafíos de Bolivia hacia la Asamblea Constituyente"*. Cochabamba: F.E.P.C.
- Fontaine, Guillaume  
 2002 "Discurso étnico y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador", *Revista Indiana* No. 14-15. Berlín: Instituto Iberoamericano, pp. 57-67
- Freidenberg, Flavia  
 2000 "Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos", en *Ecuador Debate* No. 50. Quito: CAAP
- 2001 *Los dueños del poder. Partidos políticos en Ecuador 1978-2000*. Quito: FLACSO-Ecuador
- 2002 "Fracturas sociales, competencia política y sistema de partidos en el Ecuador", *paper* presentado en *Jornadas de gobernabilidad, etnicidad y globalización*. Salamanca: IEIP
- 2003 *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional
- Fukuyama, Francis  
 2004 *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B
- Fundación Pueblo  
 2005 *Valores Constitucionales. Cuaderno de formación*. La Paz: Presencia
- Galindo, M.  
 1998 "La participación popular y la descentralización administrativa", En: Chávez, J. C. (coord.), *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz: Fundación Milenio.
- 2006 *Autonomías Departamentales: estudio y propuesta; análisis comparativo de propuestas de descentralización*, FES-ILDIS, inédito.
- Gamarra, Eduardo A.  
 1987 *Political stability, democratization, and the Bolivian National Congress*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

- 1992 "Presidencialismo híbrido y democratización". En: Mayorga, René Antonio, *Democracia y gobernabilidad, América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- García, Fernando  
2000 *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*. Quito: FLACSO- Ecuador, IBIS
- Grompone, Romeo / Alberto Adriazen / Julio Cotler / Sinesio López  
1995 *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas introductorias*. Perú: Ediciones Instituto de Estudios Peruanos
- Guerrero, Andrés (compilador)  
2000 *Etnicidades*. Quito: FLACSO-Ecuador, Serie Antología
- Guerrero, Andrés  
1992 *La semántica de la dominación*. Quito: Libri Mundi
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina,  
2004 *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- Guzmán, Marco Antonio  
2001 *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional: situación y desafíos de los consejos provinciales y municipalidades*. Quito: Corporación Editora Nacional
- Habermas, Jürgen / John Rawls.  
1998 *Debate sobre el Liberalismo Político*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Hardt, Michael / Antonio Negri.  
2004 *Multitud Guerra y democracia en la era del Imperio*. Barcelona: Random House Mondadori S.A., DEBATE
- Held, David / Anthony McGrew  
s/a *Global Transformations*, <http://www.polity.co.uk/global>
- Ibarra, Hernán,  
1999 "Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador", en *Ecuador Debate* No. 48, Quito, CAAP.
- Iturralde, Diego,  
2001 "Lucha indígena y reforma liberal", en *ICONOS* No. 9, Quito, FLACSO-Ecuador, pp. 22-30
- Jost, Stefan / et. Al.  
2003 *La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico*. Cochabamba: Konrad Adenauer.
- Kornblith, Miriam / René Antonio Mayorga / Simón Pachano / Martín Tana-  
ka / Elisabeth Ungar Bleier / Carlos Arturo Arévalo  
2004 *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Perú: International IDEA

- Kvaternik, Eugenio (compilador)  
 1998 *Elementos para el Análisis Político. La Argentina y el Cono Sur en los '90*. Buenos Aires: Editorial Paidós SAICF
- Laclau, Ernesto  
 2005 *La razón populista*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, Jorge  
 2003 *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lapierre, J. William  
 1976 *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona: Ed. Península
- Larrea, Ana María / Juan Pablo Muñoz.  
 1999 *Movimiento indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales*. Baños: IEE, RIAD, GDDL, mimeo
- Laserna, Roberto  
 1985 "Movimiento regional y democracia". En: *Bolivia: democracia y participación popular (1952 - 1982)*, Ed. FLACSO.  
 1997 "Descentralización en Bolivia. Del debate a la práctica". En: Berrios, M. / Et al (Eds.), *Bolivia hacia la modernidad. Balance de la descentralización administrativa*, La Paz: Ministerio de la Presidencia.  
 2005 *La democracia en el ch'enko*, La Paz: Fundación Milenio.  
 2005 *Comentarios al Informe No. 1*.
- Laserna Roberto / Luis Verdesoto / Henry Oporto / Teresa Zegada  
 2007 *Constitución y poder político*, La Paz: USAID, Iniciativas Democráticas, CERES.
- Lechner, Norbert  
 1990 *Los Patios Interiores de la Democracia. Subjetividad y Política*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- León, Jorge  
 2001 "Conflicto étnico, democracia y Estado", en *ICONOS* No. 10. Quito: FLACSO-Ecuador.  
 2003 "Un sistema político regionalizado y su crisis", en Bretón, Víctor y Francisco García, *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria
- León, Mauricio,  
 2003 "Etnicidad y exclusión en Ecuador: una mirada a partir del censo de población 2001", en *ICONOS* No. 17, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Lijphardt, Arend  
 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

- 1987 *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel
- 2000 *Modelos de democracia*. Barcelona: Ed. Ariel
- Linz, Juan / Arturo Valenzuela.
- 1989 *Presidencialismos, semipresidencialismos y parlamentarismos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos No. 36.
- 1992 *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America, Vol. 2*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Linz, Juan
- 1996 *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza Editorial
- 1997 "Democracia Presidencial o Parlamentaria, Qué diferencia implica?". En: Linz, Juan / Valenzuela, Arturo, *La Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scout / Shugart Soberg, Matthew
- 1997 "Presidentialism and party system" en: Mainwaring, S. Shugart, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- 2002 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez, Luciano
- 2003 "La descentralización en el medio rural: ¿algo más que participación ciudadana?" en Bretón, Víctor y Francisco García, *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria
- Massal, Julie / Marcelo Bonilla, (eds.)
- 2000 *Los movimientos sociales en las democracias andinas*. Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA
- Mayorga, Fernando
- 2002 *Neopopulismo y democracia, compadres y padrinos en la política boliviana (1988 – 1999)*. La Paz: Plural.
- 1991 *Max Fernández: la política del silencio*, Cochabamba: ILDIS – UMSS.
- Mayorga, René Antonio
- 1995 *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM.
- 1998 "La crisis del sistema de partidos: causas y consecuencias. Caso Bolivia", en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: Ágora Democrática.
- 1999 "El Sistema Electoral en Bolivia: Sus efectos sobre el multipartidismo moderado y el presidencialismo moderado". En: Parlamento Andino, *Sistemas Electorales en los Países Andinos*. Bogotá: Parlamento Andino.

- 2001 *Desmontaje de la Democracia*. La Paz: CEBEM.
- 2004 "La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Perú: International IDEA.
- Mejía, Andrés
- 1999 "Indisciplina y deslealtad en el Congreso", en *ICONOS* No. 6. Quito: FLACSO- Ecuador.
- 2000 "Y sin embargo... se mueve: patrones de coherencia y certidumbre en el Congreso Nacional", en *ICONOS* No. 9. Quito: FLACSO-Ecuador.
- 2002 *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Méndez, Myriam / Ballington, Julie (eds.)
- 2002 *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Estocolmo: Internacional IDEA
- Menéndez, Amparo
- 2001 "The Transformation of Political Culture", en Manuel Antonio Garretón & Edward Newman, *Democracy in Latin America. (Re)Constructing Political Society*. Tokyo, New York, Paris: UNU Press
- Monsalve, Sofía / Susana Sottoli.
- 1998 "Ingeniería Constitucional versus Institucionalismo Histórico Empírico: enfoque sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" en Nohlen, Dieter / Fernández, Mario, *El Presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Narayan, Deepa et al.
- 2002 *La voz de los pobres*. Madrid: Banco Mundial.
- Negri, Antonio,
- 1994 *Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid: Prodhufi.
- Nogueira, Humberto
- 1984 *El Régimen semipresidencial ¿Una nueva forma de gobierno democrático?* Santiago: Ed Andante.
- Nohlen, Dieter
- 1989 *Derecho Electoral, Diccionario Electoral*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- 1993 *Sistemas Electorales de América Latina*. Lima: Fundación Ebert
- 1995 *Elecciones y Sistemas Electorales*, Caracas: FES-Nueva Sociedad.
- 1998 "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Ins-

tituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg- México, Tribunal Electoral de México-Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter / Mario Fernández B.

1998 *El Presidencialismo Renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad

Nohlen, Dieter / Sonia Picado / Daniel Zovatto.

1998 *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

North, Douglass C.

1993 *Instituciones y Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica

Ochoa, Nancy

2003 *Gobernabilidad versus democracia pluralista*. Quito: Abya-Yala

O'Donnell, Guillermo

1976 "Apuntes para una teoría del Estado". En: *Revista Mexicana de Sociología*, México: IIS, UNAM.

O'Donnell, Guillermo,

1995 "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N. 1

O'Donnell, Guillermo / Osvaldo Iazzetta / Jorge Vargas Culle

1989 *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Vaidós.

2003 *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones

2004 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Piados SAICF

Ojeda, Lautaro

2000 *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala, CEPLAES

2001 *Estado del debate: sobre autonomía y descentralización*. Quito: PNUD

Oporto, Henry

2005 "Bolivia en la encrucijada: ¿Cómo hallar una solución democrática a la crisis de gobernabilidad". En: FBDM, *Desbloquear la política para dar gobernabilidad a Bolivia*, La Paz: FBDM.

Pachano, Simón

1998 "Presidencialismo y Parlamentarismo", en Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3, México

1998 "Partidos y representación en la Región Andina", en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: Ágora Democrática.

- 1999 "Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador", en Manz, Thomas y Moura Zuazo, coordinadores, *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, ILDIS
- 2002 "Partidos políticos y clientelismo en Ecuador", en Hofmeister, Wilhelm, compilador, *'Dadme un balcón y el país es mío': liderazgo político en América Latina*, Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer
- 2003 "La descentralización y la distribución del poder", en Carrión, Fernando, editor, *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-Ecuador
- Panebianco, Angelo
- 1982 *Modelos de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad
- Paramio, Ludolfo
- 1998 "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", ponencia al VI Congreso Español de Sociología, Coruña, 24-26 de septiembre de 1998.
- Pasquino, Gianfranco
- 1997 *La Oposición, en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- 2004 *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Patsi, Félix,
- 2004 *Sistema comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*, La Paz, CEA.
- Payne, J. / G Zovatto / et al
- 2003 *La política importa*. Washington: Ed BID.
- Pecaut, Daniel,
- 2003 "Crisis y construcción de lo público", [www.colombiatercersector.org](http://www.colombiatercersector.org), 2003.
- Peña, Diego
- 2003 "Ecuador: descentralización y participación ciudadana", en Carrión, Fernando, editor, *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO-Ecuador
- Ponce, Javier,
- 2000 *Y la madrugada los sorprendió en el poder*, Quito: Editorial Planeta.
- Poulantzas, Nicos
- 1977 *La Crisis del Estado*. Barcelona: Fontanella.
- Prats I Catala, Joan
- 1998 "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". En: *Reforma y Democracia*, revista del CLAD No. 11, junio

- Prats, Joan  
2004 *Perfiles Nacionales de Gobernabilidad: República de Bolivia*. Buenos Aires: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya
- Przeworski, Adam  
1998 *Democracia Sustentable*. Buenos Aires: Paidós
- Quintero, Rafael  
2002 *Entre el hastío y la participación ciudadana: partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)*. Quito: Abya-Yala/ILDIS
- Ramírez, Franklin  
2000 "Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan? Tecocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano en *Informe Final de Investigación*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI
- Ramírez, Franklin,  
2001 "Las paradojas de la cuestión indígena", en *Revista Nueva Sociedad* No. 176, Caracas.  
2003 "Conflicto, democracia y culturas políticas", en *ICONOS* No. 15. Quito: FLACSO-Ecuador
- Rivera, Freddy  
2001 "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo", en CAJ, *Fuerzas armadas en la región andina: ¿no deliberantes o actores políticos?*. Lima: CAJ
- Rivera, José Antonio  
s/a *Reformas Constitucionales: avances, debilidades y temas pendientes*, Cochabamba: Ed. Quipus.
- Roca, José Luis  
1993 *Fisonomía del regionalismo boliviano*, Ed. Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Rodríguez, G.  
1993 *Poder central y proyecto regional, Cochabamba y Santa Cruz en los Siglos XIX y XX*, Cochabamba: ILDIS / IDAES.
- Roldán Ortega, Roque,  
2004 *Manual para la formación en derechos indígenas. Territorio, recursos naturales y convenios internacionales*, Quito: Abya Yala.
- Romero Ballivian, Salvador  
2003 *Razón y sentimiento, la socialización política y las trayectorias electorales en la elite boliviana*. La Paz: FUNDEMOS.  
2004 *Geografía Electoral en Bolivia*. La Paz: Fundemos.
- Ruiz, Julio  
2003 *Identidad cultural indígena pluralismo cultural y ciudadanía multicultural en América Latina*. UNESCO.

- Sagüés, Néstor  
 2002 *Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el "minipremier" en Perú y Argentina. Experiencias y perspectivas*, (ms)
- Saint-Upéry, Marc  
 2002 "El Movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento", en *ICONOS* No. 10, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Saltos, Napoleón, compilador,  
 2000 *La rebelión del arco iris; testimonios y análisis*, Quito: Fundación José Peralta.
- Sánchez Lopez, Francisco  
 1999 "El mundo no está hecho para partidos", en *Ecuador Debate* No. 46. Quito: CAAP  
 1999 "Introducción al sistema electoral ecuatoriano", *Papeles de Trabajo* No. 3, Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública. Quito: FEUCE-Q  
 2002 *Partidos legislativos en los bicameralismos latinoamericanos*. Hamburgo: Arbeitspapier No. 6, IIK.
- Sartori, Giovanni  
 1980 *Partidos y sistema de partidos*, Madrid: Alianza Editores.  
 1987 *Partidos y Sistemas de Partidos, 1*. Madrid: Alianza Editorial  
 1994 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Ed. FCE  
 2001 *La Sociedad Multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México D.F.: Taurus
- Schmitt, Carl  
 1990 *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Editorial Tecnos
- Seligson, Mitchell A. / Daniel Moreno / Vivian Schwartz  
 2005 *Auditoria de la Democracia: Informe Bolivia 2004*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- Selverston-Scher, Melina,  
 2001 *Ethnopolitics in Ecuador: indigenous rights and the strengthening of democracy*, North-Suth Center Press at University of Miami, Florida.
- Tanaka, Martín  
 2003 "De la Crisis al Colapso del Sistema de Partidos y los Dilemas de Representación Democrática: Los casos de Perú y Venezuela". En: Mainwaring, Scott y Pizarro, Eduardo (eds.), *La Crisis de la Representación Política en la Región Andina*.  
 2003 *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador: a inicios de siglo*. Lima: CAJ

- Tapia, Luis  
2000 *Condiciones, problemas y capacidad de proyecto de la representación política*. La Paz: Cuadernos de Futuro No. 8.
- Thibaud, Bernhard  
1998 "Instituciones de democracia directa", en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral de México - México, Fondo de Cultura Económica.
- Ticona, Esteban / Rojas, Gonzalo / Albo, Xavier  
1995 *Votos y Wiphalas, campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: Fundación Milenio – CIPCA.
- Ticona, Esteban, comp,  
2003 *Los Andes desde los Andes*, La Paz: Yachaywasi.
- Tomassini, Luciano  
1993 *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID, Serie Monografías No. 9
- Touraine, Alain,  
1997 *Podremos vivir juntos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tuesta, Fernando  
1997 "El Impacto del Sistema Electoral sobre el Sistema Político Peruano". En: Tuesta, Fernando (ed.), *Los Enigmas del Poder. Fujimori 1990 – 1996*. Lima: Fundación Ebert  
1999 *Sistemas electorales en la región andina: mecanismos, efectos y reformas*. Bogotá: Parlamento Andino, UPD, OEA
- Urioste, Juan Cristóbal  
2003 *Constitución Política del Estado: Historia y reformas*, Fundación Milenio
- Varios autores  
1997 *Gobernabilidad y Partidos Políticos*. La Paz: CIDES – PNUD.  
1999 *Bolivia en el siglo XX, la formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.  
2001 *Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: CNE – PNUD.  
2001 *La comprensión indígena de la Buena Vida*, La Paz: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-PADEP/ GTZ.  
2002 *La fuerza de las ideas, Temas centrales para el debate electoral del 2002 y para la gestión 2002 – 2007*. La Paz: Foro del Desarrollo.  
2002 "Democratizaciones plebeyas", La Paz: Muela del Diablo.  
2003 *Crisis de la democracia y de la representación Bolivia 2003*. La Paz: Ediciones FBDM.

- 2003 *La descentralización que se viene, Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio.* La Paz: Plural Editores.
- 2003 *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural,* La Paz: Ministerio de Participación Popular-Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia-PA-DEP/ GTZ.
- 2003 *Umbrales, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, abril de 2003.* La Paz: CIDES – UMSA.
- 2003 *El desarrollo posible, las instituciones necesarias.* La Paz, Plural Editores.

## Verdosoto Luis

- 1997 *Municipalización: diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización, Tomo II.* La Paz, Plural Editores.
- 2004 “Gobernabilidad” elaborado para el Programa de formación de líderes indígenas de la Comunidad Andina, Banco Mundial, Instituto del Banco Mundial, Fondo Indígena, [www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org).
- 2004 *Municipalización: diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización, Tomo I.* La Paz, Plural Editores.
- 2004 *Notas para una estrategia de cooperación del BID a la Asamblea Constituyente de Bolivia 2004-2007,* La Paz.

## Verdosoto, Luis / Gloria Ardaya,

- 1997 *Inventando la representación.* La Paz: ILDIS.
- 2000 “Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados”, Washington, Bogotá: *Revista de Estudios Sociales N-6*, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, y Red Interamericana para la Democracia.
- 2001 *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia,* Quito: Abya Yala.
- 2003 *Democracia y Sociedad Civil en América Latina: algunos conceptos y referencias empíricas.* Buenos Aires: Mimeo
- 2005 *La Participación Política de la Sociedad Civil en la Región Andina.* Lima: IDEA – Internacional.

## Verdosoto, Luis

- 1996a *El Concepto y las Experiencias Regionales de Participación.* La Paz: Min. Desarrollo Humano – Konrad Adenauer.
- 1996b *Rostros de la familia ecuatoriana.* Quito: UNICEF.

Verdesoto, Luis,

- 1999 *Las agendas de desarrollo de los '90*, CEPLAES, Quito: Abya Yala.
- 2004a *Gobernabilidad*. La Paz: Programa de formación de líderes indígenas de la Comunidad Andina, Banco Mundial, Instituto del Banco Mundial, Fondo Indígena, [www.fondoindigena.org](http://www.fondoindigena.org).
- 2004b *Informe de evaluación de la programación de medio término de CIPCA*, La Paz.
- 2005a *Democracia y esfera pública en los Andes*. La Paz: circulación interna
- 2005b *Instituciones y Gobernabilidad*. Quito: Abya Yala.
- 2005c *El Proceso Constituyente en Bolivia –a horcajadas entre la nación y sus partes-*. La Paz: Plural Editores

Verdesoto, Luis (comp)

- s/a *Colección Reforma Política*, Quito: Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, BID-Gobierno del Ecuador.

Villaroel T., Augusto

- 1975 *La fundación de Bolivia. Documentos para su historia*, Cochabamba: Ed. Normal Superior Integrada Católica.

Von Der Gablentz, Otto H.

- 1974 *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ed. Herder.

Webber, Max

- 1997 *El Político y el Científico*. México D.F.: Ediciones Coyoacán S.A.

Zavaleta, René

- 1986 *Lo Nacional Popular en Bolivia*. México: Siglo XXI

Zovatto, Daniel

- 2004 *Las Instituciones de la Democracia Directa a nivel Nacional en América Latina, un balance comparado: 1978 – 2003*. Inédito: IDEA.