

EL CAMBIO CONSTITUCIONAL ¿FACTOR DE DEMOCRATIZACIÓN?

Julie Massal*

RESUMEN

Este artículo propone una reflexión orientada a cuestionar un supuesto muy difundido entre los actores sociales y los gobiernos, quienes comulgan en torno a un aparente consenso: el cambio constitucional es un factor de democratización. El texto inicia por recordar las principales aristas del debate alrededor del cambio constitucional, especialmente su asociación con el tema de la democracia y la refundación. Luego, analiza la relación entre mecanismos de cambio constitucional y procedimientos democráticos del cambio político. Por último, profundiza en el cuestionamiento de la relación entre cambio constitucional y democracia al examinar el tema de la representación y participación en las asambleas constituyentes de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2007-2008) y Bolivia (2006-2008).

Palabras claves: democracia, constitución, participación, región andina.

CONSTITUTIONAL CHANGE ¿A FACTOR OF DEMOCRATIZATION?

SUMMARY

This article proposes a reflection aimed at challenging a widespread assumption among social actors and governments, who are in an apparent consensus: constitutional change is a factor of democratization. The text begins by recalling the main aspects of the debate about constitutional change, especially its association with the issue of democracy and refoundation. Then, it analyzes the relationship between mechanisms of constitutional change and democratic processes of political change. Finally, the article explores the question of the relationship between constitutional change and democracy while examining the issue of representation and participation in the constitutional assemblies of Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (1998 and 2007-2008) and Bolivia (2006-2008).

Keywords: democracy, constitution, participation, Andean region.

Fecha de recepción: 20/02/2012

Fecha de aprobación: 15/04/2012

[29]

*Investigadora y docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende proporcionar un aporte sintético al debate candente pero también antiguo de la relación entre cambio constitucional y democracia, al nivel de la región andina. Por ende, a partir de algunos ejemplos¹, se propone una reflexión orientada en cuestionar un supuesto muy difundido entre los actores sociales y los gobiernos, quienes comulgan en torno a un aparente consenso²: *el cambio constitucional es un factor de democratización*. Este supuesto se expresó en las últimas dos décadas en varias oportunidades en los países andinos en discursos de actores de Colombia que convocaron Asambleas Constituyentes, en Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2007-2008) y Bolivia (2006-2008). Sin embargo este debate tiene raíces históricas mucho más ancladas³.

En efecto, por mucho tiempo (especialmente desde los 1980), el debate político andino ha sido dominado por el tema del *cambio constitucional*, a raíz de la prevalencia de este modo de reforma política (Rincón, 2006) -bajo distintas modalidades: consultas, reformas desde el poder legislativo y sobre todo asambleas constituyentes-. Si bien este debate sobre el cambio constitucional adquiere matices distintos en el tiempo y según la región o el país en el que se desarrolla (Santos, 2007), se puede hablar de un *pensamiento latinoamericano* que tiende a considerar el cambio constitucional como equivalente de un proceso de reforma política con vocación democratizadora, especialmente anclado en los países andinos (Andrade, 2009). En este pensamiento, se asume, muchas veces, que “cambio constitucional” es equivalente a “cambio democrático”. Nuestro propósito en el artículo es analizar y cuestionar este y otros supuestos.

[30]

Por ende, empezamos por recordar las principales aristas del debate alrededor del cambio constitucional, especialmente su asociación con el tema de la democracia y la refundación. Luego analizamos la relación entre mecanismos de cambio constitucional y procedimientos democráticos del cambio político. A continuación profundizamos en el cuestionamiento de la relación entre cambio constitucional y democracia al examinar el tema de la representación y participación en las asambleas constituyentes. A modo de conclusión, se pretende sintetizar los elementos de análisis mencionados para evaluar cuando el cambio constitucional fortalece, o no, la democracia.

CAMBIO POLÍTICO, CONSTITUCIONAL Y DISCURSO REFUNDACIONAL: ¿UN CONSENSO ILUSORIO?

En las últimas tres décadas han sido numerosos los casos de discursos políticos⁴ en torno a la necesidad de un cambio político radical mediante el cambio de constitución, desde actores muy diversos, tanto de oposición como de gobiernos, centralistas o descentralizadores, izquierdistas o derechistas⁵, en fin de toda índole. En efecto, y allí radica una primera observación, la aspiración

¹ Estos ejemplos, basados en Ecuador y Bolivia, pretenden ser ilustrativos de problemáticas comunes a la región, sin negar las especificidades de cada país.

² “Aparente consenso” porque surgen discursos convergentes en torno a la necesidad de promover mediante el cambio constitucional, un cambio político, social económico y cultural radical tendiente a fortalecer la democracia (Ecuador 1998 y 2008, Bolivia 2006-2008, Venezuela 1999, Colombia 1991), con matices propios a cada país. Como veremos, el “consenso” esconde proyectos políticos divergentes y conceptos diversos de la “democracia”.

³ El caso paradigmático es Ecuador, donde tan solo en el siglo XX se promovieron 7 constituciones vigentes. (Paz y Miño, 2007).

⁴ En cuanto a Ecuador ver (Massal, 2005). En cuanto a Bolivia (Urioste, 2007).

⁵ Lo que si puede cambiar es la *modalidad escogida para promover el cambio constitucional*. Por ejemplo, en Ecuador, en 1997, luego de la destitución de A. Bucaram, se quiso usar durante el gobierno interino de F. Alarcón (1997-1998), al mismo tiempo y en un lapso muy corto (un año) tres modalidades: referéndum, reforma constitucional desde el poder legislativo y asamblea constituyente.

a promover dicho cambio radical mediante el cambio constitucional parece una tendencia generalizada, independientemente de la ideología, trayectoria política o de la práctica política de los actores, sean opositores u oficiales. Esto incluye de hecho, en casos como Venezuela y Ecuador, los actores armados, especialmente el Ejército. Paralelamente, también son muy difundidos la desconfianza o el desencanto hacia las constituciones que no se aplican o no se concretan en leyes y decretos de aplicación, por lo que los cambios más anhelados quedan “en el papel”. Esta doble y aparentemente contradictoria tendencia – un fetichismo en torno de un texto fundamental que no se acata – ha generado amplios análisis y sigue objeto de reflexión (Andrade, 2009; Echeverría & Montufar, 2008; García 2004). Sin embargo es de observar un efecto negativo de esta extrema volatilidad de los mismos textos constitucionales: hasta ellos pierden legitimidad (Echeverría, 2008: 15-37; Aguilar, 2008: 39-60)⁶.

Pero más destacable aún es la insistencia en el tema de la “*refundación*” y de la *democratización que supondría el cambio constitucional*. Esta última tendencia del debate no deja de fortalecerse, pese a los resultados no del todo convincentes de los procesos constitucionales. ¿Cómo puede entenderse semejante paradoja?

Al respecto el caso de Ecuador es ilustrativo y evidencia la contradicción mencionada. La relación entre “*la refundación*” y el “*cambio constitucional*” es ilustrada por al menos dos momentos claves de la vida política ecuatoriana reciente (1997-1998 y 2007-2008)⁷. En efecto, el discurso “refundacional”⁸ fue especialmente contundente después de la salida de A. Bucaram del poder (golpe del 7 de febrero de 1997), reemplazado por el gobierno interino de F. Alarcón (1997-1998). Este golpe parecía cuestionar la “exitosa democratización” ecuatoriana, y fue el punto de partida de un periodo marcado por otros dos golpes de estado y una fuerte inestabilidad política, así como por el auge de movimientos sociales, y un intenso proceso de reforma electoral y política (Andrade, 2009; Massal, 2005)⁹. El discurso refundacional se concretó en la convocatoria de la Asamblea Constitucional, autoproclamada Constituyente, en 1997-1998, que desembocó en la Constitución de 1998. Luego el discurso surge nuevamente en el golpe del 21 de enero de 2000 contra J. Mahuad, en la alianza entre la CONAIE y oficiales del ejército llevados por L. Gutiérrez, “contra los tres poderes” (ejecutivo, legislativo y judicial). En 2005, a su vez, el propio Lucio Gutiérrez se ve destituido al perder el apoyo de las fuerzas armadas y del Congreso, y se presenta un amplio rechazo a los distintos poderes y actores políticos tradicionales¹⁰. Finalmente en 2006

[31]

⁶ Ambos autores señalan la *pérdida de credibilidad de los procesos constitucionales debido a la extrema reversibilidad jurídica de lo pactado y a la alta discrecionalidad de los actores políticos frente a los preceptos constitucionales*. Javier Rincón por su parte señala la prevalencia de las interpretaciones hechas por jueces en “sintonía” con la opinión pública, que se vuelvan más importantes que la constitución misma, dando lugar a lo que llama el “constitucionalismo popular” (Rincón, 2006: 34).

⁷ En un análisis comparado de los procesos constituyentes en Ecuador y Bolivia, Julio Peña hace la misma observación respecto a Bolivia: “*Del proceso de regeneración de las reivindicaciones sociales, nacerá el proyecto de llevar a cabo una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de posibilitar una transformación estructural que permita refundar el Estado y por esta vía por vez primera incluir en él a todos los bolivianos que habían sido excluidos por las instituciones pro-neoliberales*” (Peña, 2009: 83).

⁸ Basado principalmente en los siguientes tres argumentos: 1. hay que refundar la democracia (la democracia existente es formal, falsa, ilusa); 2. Hay que refundar los partidos políticos tradicionales (4 partidos dominan el espectro político desde 1978), 3. Hay que cambiar la clase política, corrupta y no representativa, y renovar totalmente las instituciones, especialmente el congreso, totalmente desprestigiado. En los acontecimientos mencionados, estos diferentes aspectos del discurso cobran fuerza al tiempo, aunque uno u otro se vuelva dominante.

⁹ Andrade analiza las representaciones sociales en torno a cambio político y los procesos de democratización en la región latinoamericana, con énfasis en el caso ecuatoriano. El nudo de su argumentación consiste en mostrar cómo las elites políticas y académicas ecuatorianas crearon el paradigma de la “governabilidad” y por ende, la “falta de gobernabilidad” como explicación última de todas las falencias de la democracia ecuatoriana. Por mi parte, analice los discursos de los movimientos sociales en 1997-1998 frente a la Asamblea, especialmente la CONAIE y el movimiento Pachakutik.

¹⁰ Sobre el golpe del 21 de enero de 2000, ver Massal (2005). Sobre el golpe del 20 de abril de 2005, que destituyó a L. Gutiérrez, ver De La Torre (2008). Los discursos refundacionales giran en ambos casos en torno a la democracia pero con matices distintos. En

se dio nuevamente la aspiración refundacional con la elección de R. Correa quien convocó la Asamblea Constituyente de 2007-2008.

En fin, el discurso refundacional se vuelve omnipresente durante una década. Y evidencia tanto las expectativas altas puestas en el cambio de constitución como también la prontitud con la cual la Constitución de 1998 se vio cuestionada. Esto se debe a que, mal allá del aparente consenso en torno a la necesaria refundación, existen proyectos políticos distintos, pero a menudo mal identificados o poco conocidos; no existe un real consenso acerca de la democracia entre los diversos actores sociales y políticos, que usan este enunciado para legitimarse. Esto a su vez tiene implicaciones al tratar de entender *qué democracia se quiere construir mediante el cambio constitucional*. Es sorprendente ver cómo este discurso refundacional persiste en este lapso, si se consideran los múltiples obstáculos que la misma clase política opone a la “refundación”, y el agotamiento de reivindicaciones de los movimientos sociales; estas son casi similares a diez años de distancia, lo cual evidencia que la reforma política ha entrado en un callejón pese a los múltiples cambios ocurridos en las leyes electorales de 1994-1998 y a la propia Constitución de 1998 (Massal, 2006; León 2004). Por tanto, el discurso refundacional cumple en este periodo un papel que rebasa las contemplaciones del realismo; este papel es el de *legitimación* de los actores, o al menos de sus discursos de cambio - sobre todo cuando son actores que no necesariamente tienen acceso a otro tipo de legitimidad (electoral).

En la primera década del siglo XXI, el discurso refundacional se manifiesta de nuevo en torno a las Asambleas de Bolivia y Ecuador, mediante un discurso de cambio radical adelantado por una gran diversidad de actores sociales, que empujan la victoria de E. Morales y R. Correa, aunque es ambigua la correlación de fuerzas entre gobiernos y movimientos sociales (Peña, 2009: 79-98).

[32]

En el 2007-2008 en Ecuador, el discurso refundacional tal vez no tuvo la misma expresión que en 1997 (donde la preocupación central era el tema de la gobernabilidad), sin embargo las expectativas eran muy altas; se puede evidenciar si se recuerda las palabras de M. Berraondo López (un abogado especialista en temas de derechos humanos y derechos de los Pueblos Indígenas), quien el día de la inauguración de la Asamblea (29 de noviembre de 2007) escribía en la revista “Pueblo”: *“Las propuestas de Alianza País [partido oficialista, de R. Correa] cosechan apoyos que no se habían producido en la historia reciente del Ecuador, y parece que el presidente Correa con su propuesta de socialismo para el siglo XXI puede realmente iniciar el proceso de transformaciones políticas y económicas que necesita el país para fomentar el desarrollo de los grupos más desfavorecidos y reducir así los altos niveles de pobreza que existen”* (Berraondo, 2007). Tal parece ser que, con el cambio de gobierno y la promesa de una nueva constitución, por segunda vez en diez años, Ecuador iba, nuevamente, a encontrar el camino del cambio político y económico-social.

Las expectativas eran igualmente muy altas en Bolivia, pues también existió en la Asamblea constituyente, inaugurada el 6 de agosto de 2006, un discurso e impulso hacia la refundación; a modo de ilustración podemos recordar la observación hecha por la representante de la fundación Konrad Adenauer en Bolivia, S. Käss: *“El 6 de agosto del 2006 se inauguró la Asamblea Constituyente de Bolivia cuya misión consistía en la elaboración del nuevo texto constitucional orientado a resolver los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión que aquejan a los bolivianos. En su inauguración*

2005, el rechazo está orientado: hacia el presidente L. Gutiérrez, hacia los órganos de control dominados por los partidos que sirven sus propios intereses (tribunal electoral supremo, tribunal constitucional, Corte suprema de justicia) y hacia el congreso y los partidos electos (lema “que se vayan todos”).

se destacó el carácter refundacional y plenipotenciario de la Asamblea, la cual estuvo conformada por 255 asambleístas, que en su mayoría eran indígenas, mujeres y sindicalistas” (Käss, 2009: 16)¹¹. A su vez, el autor de la investigación (representante del PNUD), realizada durante el primer año de la Asamblea (2006-2007), (Gamboa, 2009) evidencia el nivel de esperanzas que se albergaban: “El inusitado optimismo se sustentaba una vez más sobre el deseo por consolidar un Estado plurinacional donde la reconciliación después de la crisis de octubre sangriento de 2003, permitiría visualizar un régimen democrático capaz de integrar a las mayorías indígenas en los procesos deliberativos con el objetivo de definir el rumbo del desarrollo y la orientación del poder en beneficio de los excluidos”. (Gamboa, 2009:26).

La Asamblea es el caldo de cultivo de pasiones e intereses humanos, y participa de un proceso de “reconciliación”. Y a la vez es concebida como el espacio de deliberación democrática orientada hacia un nuevo modelo de desarrollo. Ecuador y Bolivia ilustran entonces el peso de los discursos refundacionales, de las emociones y expectativas en torno a la Asamblea Constituyente. Así, se evidencia que el papel otorgado a la Asamblea Constituyente va mucho más allá de revisar aspectos constitucionales: se trata de promover cambios políticos y económicos, en aras a refundar los fundamentos de la nación en todos sus ámbitos, incluida la “descolonización” del Estado y su transformación hacia un *Estado Plurinacional*, como también se evidencia en los preámbulos de las constituciones¹² (ver Anexo 1: Preámbulos) y en los artículos dedicados a los temas de reivindicación de los actores indígenas.

De este modo, la “asamblea constituyente”, reivindicada como modalidad del cambio “democrático” (también caracterizado como “radical, profundo, amplio, participativo”, etc.), se convierte en la *herramienta de relegitimación* por excelencia del proceso y del rumbo del cambio. Y la legitimación pretende afianzarse al presentar luego el proyecto de Constitución surgido de la Asamblea a referéndum para su aprobación, allí si en las urnas, como ocurrió en Ecuador (referéndum del 28 de septiembre de 2008: el si lleva el 64% y el no el 28%) o en Bolivia (referéndum del 25 de enero de 2009: fue aprobada por el 61%, rechazada por el 39%). De allí es preciso examinar cómo se vinculan los mecanismos de cambio constitucional con los procedimientos democráticos.

[33]

MECANISMOS DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL Y PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS: ¿HAY COINCIDENCIAS?

Para evaluar qué tan cierto es que el cambio constitucional afianza la democracia o impulsa la democratización, hay que analizar varias de las premisas incluidas en el supuesto. Una primera premisa tiende a confundir lo “constitucional” con “lo democrático”. Veamos a continuación cual problema plantea dicha premisa¹³.

Los términos “constitucional” y “democrático” no son equivalentes. Munck señala en este orden de ideas una confusión frecuente: “(...) *en el debate sobre lo que significa cambiar la constitución de*

¹¹ La cita es de Suzanne Käss (Fundación K. Adenauer, que financió la investigación) en la introducción al texto. El autor del libro, F. Gamboa, era el representante del PNUD en la Asamblea Constituyente, y fue quien se involucró en los debates e hizo la investigación (entrevistas). Más adelante en la introducción, S. Käss evidencia que el resultado de la Asamblea fue sin embargo muy decepcionante al convertirse esta en espacio de “pugnas políticas” (pp. 16-17).

¹² Constitución Ecuatoriana (2008) <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>
Constitución Boliviana (2009): <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>

¹³ Ver la crítica a este supuesto realizada por Munck Gerardo (2010), “Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo”, *Revista de ciencia política*, S. de Chile, vol.30, n° 1, pp. 149-161. En este texto, se cuestiona esta equivalencia desde una interpretación no legalista y tomando como punto de partida una concepción sustancial de la democracia.

forma democrática, se tiende a mezclar principios distintos” (Munck, 2010: 155); esto es “el principio del constitucionalismo” según el cual el cambio constitucional debe obedecer los procedimientos previstos en la misma constitución para realizar dicho cambio; y por otro lado una tendencia no del todo argumentada, según Munck, a considerar que un cambio a la Constitución que no se ajuste al principio de constitucionalismo, “no es democrático” (y no simplemente “ anticonstitucional”). No obstante, Munck rebate este argumento al señalar, que “si la constitución de un país no es democrática en lo que hace a sus procedimientos de cambio, el constitucionalismo por sí solo no ofrece una base para evaluar si una constitución es cambiada de forma democrática” (Munck, 2010: 155). En este sentido, Munck señala el riesgo de ofrecer una lectura estrictamente legalista al acogerse al principio de constitucionalismo, sin contemplar qué tan democráticos son los procedimientos de revisión de la constitución incluidos en la misma.

A modo de ilustración, podemos recordar que ante la dificultad de generar consensos amplios, los propios constituyentes buscan blindarse mediante el sistema de “candado”, esto es un bloqueo en la constitución misma, para impedir antes de cierto plazo su posterior reforma (Ecuador, 1997). Esta pretensión de evitar una temprana o amplia revisión constitucional con el cambio de gobiernos de turno obedece a una preocupación respecto a la volatilidad del texto constitucional, en contextos como el ecuatoriano. No obstante, los efectos del “candado” son mitigados, pues de hecho sí hubo pronto un cuestionamiento a la Constitución de 1998, reemplazada por una nueva constitución apenas diez años más tarde.

[34]

Adicionalmente, es difícil garantizar la perennidad de un texto legal cuando este se vuelve blanco de la disputa política. La Constitución como texto fundamental tiende a dividirse en dos componentes: la *parte dogmática*, y la *parte orgánica*, siendo la segunda más “fácil de reformar”, al menos en teoría (Echeverría & Montufar ,2008). En este sentido, con la parte dogmática se pretende que, más allá de la dimensión simbólica al nivel político, la constitución adquiera un carácter casi sagrado, como “ley de leyes”¹⁴.

No obstante, al mismo tiempo, la extensión misma de la constitución¹⁵, que tiende a abarcar muchos temas en detalle, hace que esta se vuelva el blanco de todas las expectativas y los anhelos de cambio, *ya que allí radica la esencia del proyecto nacional*. En fin, la Constitución es un símbolo fetichizado y altamente vulnerable, pero al mismo tiempo, sus propias características la vuelven paradójicamente un objeto “banalizado” de luchas políticas: dicho de modo más provocador, ya no es un texto intemporal e intocable sino que se vuelve objeto de promesa electoral en un contexto de “populismo constitucional” (Rincón, 2006: 34). Así lo ilustra el hecho mismo que la convocatoria de una Asamblea Constituyente se convierta en el tema – o incluso el lema- principal de la campaña de R. Correa en Ecuador en 2006 o en la de E. Morales en 2005.

Pero de manera más general, la pregunta sobre la relación entre cambio constitucional y procedimiento democrático es una forma de interrogar la concepción misma de la democracia que se quiere construir. Esta pregunta nos remite, desde el punto de vista teórico, a un amplio campo de reflexión sobre lo que diferencia una *democracia procedimental*, donde el acatamiento de las reglas del juego institucional se considera como una condición *sine qua non* de la calidad de la democracia, y una *democracia substancial*, donde el procedimiento puede ser legal pero no legítimo

¹⁴ Para un contexto teórico (desde el derecho constitucional), véase también (Tapia, 2008:121-142).

¹⁵ Así, la constitución ecuatoriana (2008) consta de 444 artículos, sin contar además las disposiciones transitorias (30) y un régimen de transición; mientras que la Constitución Boliviana (2009) tiene una extensión de 411 artículos y 10 disposiciones transitorias.

y no siempre democrático, y donde hace falta algo más que un conjunto de reglas del juego político: “substancia”, esto es, principios, valores, derechos, ciudadanía e incluso una ciudadanía participativa. Debate que ofrece una serie de matices, como lo ha demostrado la teoría clásica de la democracia, desde las conceptualizaciones de Dahl (1971), Schumpeter (1969), o Sartori (1973, 1987) hasta las definiciones “substancialistas” que enfatizan el rol de la participación política de la ciudadanía (Mouffe, 1992; Cohen & Arato, 1992; Chalmers & Vilas, 1997; PNUD, 2004 y 2008).

Si bien no se trata aquí de volver en detalle a dicho debate clásico (que es por demás bastante bien sintetizado por Munck), sí es importante resaltar que no existe una visión uniforme de “*que es la democracia*” entre los actores, y por ende en sus discursos y proyectos. De manera que no es suficiente un buen nivel de “*satisfacción*” con la democracia o la convicción de que la “*democracia sea un régimen deseable*” (como tienden a pregonarlo análisis basados en los Latino-barómetros, que miden más que todo percepciones), para que haya un *verdadero consenso* interno. Este consenso debe construirse sobre bases más concretas y contundentes; entre estas, *la forma de pensar el cambio político legítimo, de realizarlo y de lograrlo es un elemento determinante* (Andrade, 2009).

En este marco de reflexión, la relación entre cambio constitucional y cambio democrático es de suma importancia y complejidad. En efecto, lo constitucional no necesariamente es democrático, como lo resalta Munck. Además, como ya mencionamos, el proceso de legitimación usa los procedimientos de cambio constitucional con fines de distinta índole y para apoyar proyectos políticos divergentes¹⁶. La herramienta del cambio constitucional puede ser usada por actores de distinta obediencia ideológica o política, y con motivos distintos, según se trata de gobernantes (Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador) o por actores de oposición, por ejemplo movimientos sociales, en particular indígenas, que ponen mucho énfasis en la convocatoria de Asambleas Constituyentes pero que no necesariamente pueden usarlas para lograr el cambio político anhelado. Finalmente un elemento adicional a tener en cuenta al analizar la relación entre cambio constitucional y cambio democrático, que muchas veces se pasa por alto, es el *contexto nacional pero también local*, que puede alterar sensiblemente el sentido del debate político e influye sobre la correlación de fuerzas. La herramienta de la Asamblea Constituyente no garantiza de por sí un debate amplio, profundo, radical, representativo, participativo, etc.

Eso sin hablar siquiera del resultado del debate, el texto constitucional mismo, objeto de luchas, compromisos y juego de influencias que no necesariamente permiten un debate realizado en las condiciones óptimas para pensar el futuro de manera serena, objetiva y suficientemente pausada. Esta última observación podría objetarse: “democrático” no significa consensuado, uniforme, ni libre de tensiones y de luchas. Por supuesto que no, muy al contrario: el escenario del debate político vía el cambio constitucional no pretende acallar voces sino representarlas, ni confundirlas en una sola sino expresar una diversidad de criterios e intereses. La dificultad no radica en el conflicto, propio de la democracia (Mac Adam, Tarrow & Tilly, 2001) sino más bien en *garantizar efectivamente la representación y participación de los sectores sociales y políticos*, en suma que haya un pluralismo real y no una fragmentación extrema. Participar es algo más que ser presente, escuchado, consultado, o siquiera “integrado”. Pero en la práctica, ese discurso en pos de la diversidad de las expresiones sociales encuentra sus límites.

¹⁶ Respecto a los proyectos políticos, es ineludible recordar el aporte de autores como (Dagnino y Olvera, 2006).

El siguiente acápite profundiza en estas observaciones. ¿Hasta qué punto la representación y la participación permiten que la Asamblea Constituyente sea un espacio plural y democrático de debate? Las experiencias andinas recientes permiten hacer unas anotaciones de fondo al respecto.

REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ASAMBLEAS CONSTITUYENTES: ¿ILUSIONES PÉRDIDAS?

Mencionábamos anteriormente la función legitimadora del discurso de la refundación; este se ha plasmado en la reivindicación de convocar asambleas constituyentes, con cierta frecuencia, especialmente en países donde los movimientos sociales (indígenas) han recalado su imperiosa necesidad; esto es Ecuador (1997-1998, 2007-2008) y Bolivia (2006-2008). Este énfasis en la “Asamblea Constituyente” se debe a que es vista a la vez como el modo de lograr un resultado más amplio (¿tal vez con el supuesto implícito que un texto constitucional revisado “a fondo” es más representativo?) y como el procedimiento de cambio más democrático por la amplia participación de actores sociales y políticos que supone. Vemos aquí, de paso, como la Asamblea constituyente puede reconciliar distintas concepciones de la democracia, orientadas hacia el procedimiento o hacia la sustancia, e incluso relaciona estrechamente el uno con la otra: el texto final (sustancia) depende del procedimiento.

Afloran entonces dos premisas adicionales, implícitas en el discurso relativo al cambio constitucional democrático: una sobre la representatividad del procedimiento “asamblea constituyente”, y una sobre la significación y el alcance del nuevo texto. Premisas que a su vez se relacionan con un supuesto teórico de la democracia sustancial: “*a mayor participación de la ciudadanía, mayor democracia*”¹⁷.

[36]

Esas premisas son cuestionables si se examinan la composición de las asambleas, sus debates internos y sus resultados finales. Tal trabajo, de gran envergadura, demuestra en casos específicos como los de Bolivia y Ecuador que sin duda no son la excepción¹⁸, la complejidad de los consensos por construir y su fragilidad, así como su estrecha relación con un contexto local, nacional o con la relación de fuerzas del momento. A continuación examinamos de manera sintética¹⁹ las enseñanzas de ambos países, Bolivia y Ecuador.

¹⁷ Supuesto que ha sido cuestionado, pues esta relación entre participación y democracia es más ambigua de lo que da a entender la teoría sustancialista, si se miran casos concretos (presupuestos participativos, asambleas locales); anteriormente presenté una síntesis y estado del arte del debate relativo a la democracia participativa (Massal, 2010), por lo que este argumento no se desarrolla aquí. Ver también la IV Cátedra Franco-Andina: “*El pueblo tiene la palabra*”, Quito, FLACSO-Cooperación Francesa para la Región Andina-IFEA, 14-15 de octubre de 2009 (notas de trabajo de campo).

¹⁸ Caso de Bolivia: nos referimos principalmente al trabajo mencionado de Gamboa (2009) que detalla los conflictos internos a la asamblea y el contexto político en Bolivia, y al de Prada (2008) que analiza el texto constitucional. Caso de Ecuador: nos referimos a trabajos de P. Ospina sobre los discursos de Correa antes y durante la asamblea (2008), y a trabajos de investigación empírica como los de Peña (2009) y Vogel (2010) sobre la asamblea constituyente. Pero sobre todo, se debe resaltar el aporte de los debates reunidos en el *Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza* (IRG, sede en Bogotá: http://www.institut-gouvernance.org/index_fr.html).

¹⁹ Existen pocos artículos orientados explícitamente al tema de la relación entre cambio constitucional y democrático como un interrogante (Munck, 2010). La producción empírica revisada muestra gran variedad: hay monografías detalladas en cada caso pero pierden de vista las tendencias comunes, mientras las que buscan una comparación son relativamente poco detalladas; a su vez los análisis del texto constitucional (más o menos rigurosos), los documentos oficiales y las propuestas de movimientos sociales, ofrecen un rico material de análisis (ver bibliografía) pero presentan cierta dispersión en los datos disponibles y la recolección de los mismos. La literatura secundaria ordena y contextualiza esos datos y permite una visión más sintética como la que se propone aquí.

Enseñanzas del caso de Bolivia: expectativas y frustración

En el caso de Bolivia, Urioste (2007) analiza el proceso constituyente incipiente, y sin conocer aún el desenlace, insistía en los acuerdos existentes en torno a la convocatoria de la Asamblea pero también las divergencias en torno al tipo de Constitución que se quería elaborar y los modelos de democracia en disputa. En la perspectiva de Urioste, hay una mezcla de ruptura y continuidad, de repetición de modelos y de invención de nuevos acuerdos y procedimientos, en un panorama de alta fragmentación y con una fuerte incertidumbre sobre el modelo de Estado y sociedad por construir, pues la sociedad boliviana quedó profundamente afectada por la fuerte ruptura de octubre de 2003 (cuando el ejército reprimió las primeras manifestaciones de la llamada “Guerra del Gas”).

Gamboa analiza en detalle el proceso constituyente, y muestra que, la Asamblea no fue un espacio de debate conforme a las expectativas (2009: 275-276)²⁰. Tres tipos de dificultades se presentaron dentro de la Asamblea: 1. *una fragmentación partidaria extrema* (con dos grandes partidos, Mas y Podemos – ellos mismos internamente divididos - y muchos pequeños a veces con un solo representante); 2. *Una falta de liderazgo* que no permitió que un constituyente guiara los debates, muy tensos por los intereses partidarios, los enfrentamientos entre indígenas y no indígenas o entre indígenas de altas y bajas tierras; 3. *Diferentes expectativas* frente al propósito de la Constituyente (alcance de las reformas, con poder de legislar o no), y distintas *prácticas políticas* de debate así como *modos antagónicos de entender la democracia* (directa versus representativa, participativa, comunitaria...).

Así se puede entender el “fracaso” de la constituyente boliviana; no hubo un texto consensuado. Fue mal redactado, persistían los desacuerdos en temas polémicos (estado plurinacional, autonomías...) y se enfrentaba incluso en torno al modo de aprobación (mayoría calificada de dos tercios o absoluta). Gamboa (2009: 277-278) menciona además fuertes incoherencias en el texto final (sobre el modelo de democracia, manejo de los conflictos internos, gobernabilidad, modelo económico), debido a las tensiones ideológicas extremas. En síntesis, el conflicto interpartidista dentro de la Asamblea obstaculizó un debate más sereno y con perspectiva de largo plazo, pues el debate de la Constituyente fue opacado, durante el año 2006, por el candente enfrentamiento entre el MAS y la oposición, respecto a las autonomías departamentales.

Adicionalmente, el texto sometido a referéndum en enero de 2009 no es el texto del 2006 ni de posteriores versiones de 2007 (existen incluso divergencias sustanciales en aspectos de fondo)²¹. Pero el fracaso mayor de E. Morales es no haber logrado la reconciliación, lo que significa una baja legitimidad de la Constitución fuera del área de influencia del MAS, según lo plantea Gamboa: *“El principal problema y efecto negativo fue que el proceso constituyente careció de concertación y una estrategia legítima de reconciliación nacional. Evo Morales ha ganado muy poco con la promulgación de la Constitución indianista, y ésta tendrá una duración mientras el MAS siga siendo un partido fuerte en el área rural y en el occidente de Bolivia”* (Gamboa, 2009: 287).

²⁰ Los prólogos al libro de Gamboa (2009) ponen en duda que la Asamblea haya sido un ejercicio de debate democrático. Así, en el prólogo nacional escrito por M. Espinoza y F. Zaratti, se leen estas líneas que emiten un juicio bastante tajante: *“El mérito [de esta parte] del libro es desnudar (...) las taras del proceso y de sus protagonistas, responsables de haber privado al país de una ocasión única de un reencuentro democrático y dejar atrás años de división y polarización y de haber fomentado la intolerancia y la tendencia a confundir el error intelectual con el error moral”* (prologo: 20). La decepción y frustración expresadas por estos autores, que critican el peso de los intereses partidarios, revelan a contrario el nivel de esperanzas puestas en la Asamblea.

²¹ Principalmente en los siguientes aspectos: extensión (reducida de más de 500 a 411 artículos); divergencias entre distintas versiones de 2007, y entre estas (diciembre de 2007) y el texto final aprobado (enero de 2009); dudas sobre el conocimiento de la versión final completa y sobre sus autores. (Gamboa, 2009:283).

Finalmente, respecto al modelo de democracia que plantea la nueva Constitución, Gamboa se muestra igualmente prudente y escéptico: *“El establecimiento de un “Estado Plurinacional” que se anuncia como la gran novedad constitucional en Bolivia, es una oportunidad de integración social en el país, pero al mismo tiempo refleja un riesgo al desprestigiar los equilibrios institucionales de la democracia representativa. La democracia directa pone una serie de límites a la democracia institucional, en caso de que ésta ingrese en un acelerado proceso plebiscitario”* (Gamboa, 2009:288).

Por su parte, Raúl Prada (ex constituyente, y ex miembro de gobierno Morales durante unos meses en 2010), en un análisis del nuevo texto constitucional, propone las siguientes observaciones: 1. La Constitución refleja *“un nuevo mapa institucional (que es) una combinación de formas liberales, indígenas y populares, en el sentido del Estado de Bienestar”, y de manera más precisa, se define al Estado como “unitario, social, de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”.* (Prada, 2008:39). 2. En cuanto a la innovación en el ejercicio de la representación, Prada subraya que *“La representación se abre a varias formas, directa y participativa, por voto universal y comunitaria de acuerdo a normas y procedimientos propios”* (Prada, 2008: 39). El sistema representativo persiste pero se ve “complementado” con esas nuevas modalidades de representación, especialmente al incorporar derechos colectivos para naciones y pueblos originarios, y para ciertas minorías o grupos excluidos. Se contemplan tres concepciones de la democracia, *“representativa, directa y comunitaria”.*

A diferencia de Gamboa, Prada no menciona el aspecto del conflicto entre distintos conceptos de democracia (insiste en la complementariedad), y valora incluso que *“la democracia retorna al devenir de la acción política y la forma primordial de deliberación”* (Prada, 2008: 40), aunque no desarrolla mucho la idea. Si bien no propone en dicho artículo una interpretación crítica del texto, el tono es bastante distinto del de Gamboa, quien lee el texto a la luz del proceso constituyente conflictivo descrito anteriormente.

[38]

Enseñanzas del caso de Ecuador: un proceso dominado por el poder ejecutivo.

La convocatoria de la Asamblea Constituyente en 2007 enfrenta una oposición de los partidos tradicionales derrotados en las urnas en 2006, quienes reivindican un mayor espacio en la asamblea (donde el partido de Correa, Alianza País, gana 80 de las 130 curules), y denuncian *“el fin de un supuesto pluralismo político, lo cual para ellos desvirtúa y deslegitima la esencia misma del concepto de Asamblea Constituyente, al convertirla en un espacio político de una sola voz”* (Peña, 2009: 87). Por otro lado, el apoyo de los movimientos indígenas a R. Correa no es del todo consolidado y se va debilitando a medida que los debates evidencian, en la Asamblea y fuera de ella, cierto desprecio de Correa hacia el Movimiento Pachakutik²², y una tendencia a aliarse con organizaciones sociales e indígenas que han sido rivales de la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE), que es miembro del Movimiento Pachakutik (Ospina, 2008; Berraondo, 2007). De este modo, la base social y política de Correa se divide (el mismo partido oficialista AP ve enfrentarse en su seno varias tendencias, en torno al tema de la extracción de recursos naturales y la ecología por ejemplo) (Peña, 2009: 93). Sin embargo, Correa mantiene su dominio sobre la Asamblea Constituyente, y promueve su proyecto nacional “soberano”: revalorizar el papel del estado en la economía y un modo de desarrollo ajeno al neoliberalismo, la defensa de los sectores públicos y recursos públicos, siendo el agua reconocida como un recurso estratégico y un

²² El candidato Luis Macas del Movimiento Pachakutik (compuesto entre otros por la CONAIE en tanto representante de los indígenas) había conseguido tan solo 2,1% de los votos en 2006, por lo que Correa llama a los indígenas de Pachakutik *“los 2 por ciento”* y les quita legitimidad en varios discursos pronunciados durante la Asamblea, dentro y fuera del recinto de la misma. Sobre sus discursos en este periodo ver (Ospina, 2008).

bien inalienable²³. A pesar de una relación ambigua con la CONAIE– mezcla de enfrentamiento y dialogo – se reconocen varias de las demandas indígenas históricas, como el estado plurinacional e intercultural (Vogel, 2010).

Los debates de la Asamblea y también análisis previos o posteriores de investigadores ecuatorianos²⁴, evidencian, no solo la dimensión refundacional del proyecto oficialista con fuerte énfasis en el estado y el modelo de desarrollo, sino también la ampliación y extensión de los *derechos sociales y económicos individuales, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas* y del concepto de “*Buen Vivir*”. En conjunto, el proceso fue menos tumultuoso que el de Bolivia, pero tampoco faltaron los conflictos, especialmente en torno al tema del estado plurinacional e intercultural, sobre la definición del cual no había convergencia, llegándose a presentar una diversidad extrema de posiciones a favor o en contra del uno o del otro²⁵. Las propuestas alternativas de la CONAIE generaron mucho escepticismo, y el debate se orientó hacia temas que la CONAIE no había priorizado, mientras sí lo hizo la Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (Fenocin), como la soberanía alimentaria²⁶, creándose fuertes conflictos entre ambas organizaciones indígenas, rivales desde varios años en su relación con el poder. Esta cristalización de conflictos evidenció que el presidente había perdido el aval de algunos de sus aliados pero no se llegó a una ruptura total, al menos en este momento, pues la Conaie y Pachakutik llamaron a aprobar el texto constitucional, aunque con ciertas reticencias.

¿Qué *tan participativo* fue el proceso constituyente en Ecuador? Al respecto Juan Pablo Muñoz²⁷, al analizar el rol desempeñado por los movimientos sociales, y Santiago Ortiz²⁸, al examinar el contexto político y los principales hitos del debate constitucional, evidencian las siguientes características: 1. Hubo una “amplia participación” de actores sociales (según Muñoz “*llegaron más de mil delegaciones de organizaciones sociales, de todo tipo de institución*”), con propuestas de renovación política y de resistencia al modelo neoliberal (especialmente contra la extracción en minería, y sobre la protección del agua). Propuestas recogidas, pero a veces también, “captadas” por el gobierno, en detrimento de una verdadera alianza con los actores sociales, o llegando incluso a tildar a los movimientos de “corporativistas” y a tratarlos con cierto desprecio (según Muñoz), una visión confirmada por Ospina (2008). Así mismo, la Conaie priorizó la defensa de la plurinacionalidad, reivindicación histórica. 2. Sin embargo el escenario no fue el mismo para todos los actores sociales, siendo más “*desfavorable que el de 1998*” para las organizaciones de mujeres que enfrentaron el presidente, creyente declarado, quien se opuso al derecho al aborto (fue apoyado

[39]

²³ Al respecto ver los documentos elaborados por el gobierno Correa para propiciar la implementación de la constitución en políticas públicas durante su segundo mandato (2009-2013), en la bibliografía final (rubrica: documentos).

²⁴ Sobre el proceso constituyente y los debates en curso, se pueden consultar las fichas (artículos breves), procedentes de varios actores e investigadores (en distintas fechas, antes durante o justo después de la A.C) en el sitio web del *Instituto Regional de Gobernabilidad* (IRG, Bogotá), siendo accesibles únicamente desde un artículo del dossier (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/synthese/fiche-synthese-20.html>) así como los debates y propuestas compiladas por Echeverría y Montufar (2008), críticos con el presidente y el proyecto oficialista.

²⁵ Al respecto ver las fichas del IRG : Simbaña Floresmiló, “La plurinacionalidad en la nueva Constitución”: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-453.html>
Larrea Ana María, “La Plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay”: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-456.html>

²⁶ Visión de Pedro de la Cruz, Asambleísta Nacional por Acuerdo País y Presidente de la Mesa 6 de Trabajo, Producción e Inclusión Social: “Propuestas a promover en la Asamblea Nacional Constituyente”: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/entretien/fiche-entretien-70.html>

²⁷ Muñoz Juan Pablo, “Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso de Ecuador 2008”: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html>

²⁸ Ortiz Santiago, “El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador”: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-450.html>

por las iglesias católica y evangélicas), y tuvieron que enfrentar un bloque de asambleístas “*hostil al avance de los derechos sexuales y reproductivos*” (según Muñoz). 3. Jugaron un papel algunos importantes actores locales organizados (ONG, comités de desarrollo y asambleas locales) al propugnar por la incorporación de “*mecanismos de participación ciudadana (presupuesto participativo, veedurías)*”. 4. En conjunto el proceso, si bien fue representativo de una diversidad de actores sociales y de una efervescencia de debates ciudadanos, también se caracterizó por una fragmentación entre los actores, y una falta de articulación de sus propuestas. 5. En términos de coyuntura política, Ortiz señala que la diversidad de actores fue de algún modo absorbida por Alianza País (al adoptar las propuestas de los actores sociales, los desradicalizó) al tiempo que se logró desarmar la oposición legislativa, por lo que Correa quedó sin contrapeso y la Asamblea constituyente tuvo plenos poderes. Esto evidencia que Correa controló el espectro político y pudo imponer sus tesis, aún más fácilmente cuando su partido (AP), forjado en los meses previos a la elección de 2006, carecía aun de un programa coherente, sólido y compartido, como lo evidenciaron las posteriores divisiones en la bancada asambleísta.

Si bien, existen visiones más escépticas (como la de J. León²⁹) en torno a los efectos y el alcance de la participación de actores sociales, aún se encuentran pocos análisis detallando los debates y las propuestas que influenciaron el texto final. En síntesis, el proceso constituyente de Ecuador aparece como abierto a la presencia de actores diversos, mientras sus propuestas compaginan con el proyecto de Correa, pero los enfrentamientos con los sectores críticos (en torno al tema de la minería y de los recursos naturales) fueron una ilustración de la dificultad del gobierno de aceptar la controversia (Ospina, 2008).

¿Cómo estos casos permiten cuestionar las premisas?

[40]

Todas estas observaciones empíricas demuestran que las mencionadas premisas son un tanto frágiles; aunque es difícil evaluar los niveles de participación y representación, y sin querer minimizar el carácter deliberativo del debate constitucional, los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador aparecen controlados por el gobernante que inicia la Asamblea y por su respectivo partido, siendo los actores sociales de la “sociedad civil”, aliados u oponentes, o pasando de una posición a la otra, según la configuración de poder local o nacional. Y aunque los proyectos de cambio de E. Morales y R. Correa se sustentan en reivindicaciones sociales y políticas “históricas” de los movimientos indígenas, no se consolida necesariamente la legitimidad del gobernante. Muchas frustraciones persisten, en ambos casos, entre una oposición dispersa y heterogénea, y el objetivo de reconciliación o refundación parece aún un anhelo postergado.

Por ende, resurge una interrogante que ya mencionamos al principio: si los resultados (en términos de representación/representatividad, participación, y alcance del debate) no están a la altura de las expectativas, ¿por qué sigue siendo tan reivindicada la Asamblea Constituyente como modalidad de cambio?

Existen dos tipos de respuestas a semejante interrogante: por un lado, la asamblea constituyente, pese a sus limitaciones en términos de representatividad, ofrece un campo fructífero para la contienda política que es muy difícil de igualar en otros espacios representativos, especialmente el Congreso (parlamento), institución desprestigiada y no relacionada con un posible espacio de debate democrático amplio, representativo y participativo. De hecho el mismo R. Correa al rechazar presentar candidatos de su partido al congreso en 2006, y al promover una asamblea

²⁹ Ponencia en IV Cátedra franco-andina, Quito, FLACSO- 14-15 de octubre de 2009.

constituyente con plenos poderes, participó del mencionado discurso escéptico frente al Congreso, en Ecuador. Por otro lado, esta herramienta es a menudo utilizada – e instrumentalizada – por actores en el poder, como ya se mencionó. Esto significa que, más allá de los discursos electorales, no necesariamente buscan un debate “amplio” (pese a proceder de o a ser apoyados por movimientos sociales³⁰), sino más bien un debate restringido u pre-orientado, que presente características acordes con sus proyectos políticos y sus alianzas del momento. Lo cual implica, en concreto, que pretenden que su partido o coalición de apoyo domine la Asamblea y que el texto constitucional refleje su propio proyecto político. Si bien no se logra tal objetivo a plenitud, debido a las tensiones y la fragmentación política, social, o regional, al menos la asamblea sí tiene un rumbo definido desde “arriba”³¹.

Por ende, aunque las expectativas de los actores sociales y gubernamentales no se cumplan a cabalidad, ellos tejen alianzas políticas durante la Asamblea, que les permiten luego fortalecerse y posicionarse en el debate político nacional fuera de la Asamblea. Así mismo, aunque exista cierta dispersión y un fuerte nivel de corporativismo en las demandas y reivindicaciones, que entorpecen la “visibilización” y canalización de las demandas, sí se observan avances en posicionar ciertos temas en alianza con los gobiernos³².

Los resultados de los debates son entonces matizados: no tan altos como las expectativas (no se logra mucha participación numérica, no se logra incorporar un proyecto alterno al oficialista) pero tampoco tan débiles como lo dejaría pensar la correlación de fuerzas numéricas. Un balance integral debería incluir el análisis de varios aspectos, más detallados: definir antecedentes históricos y políticos, examinar qué temas se debaten y cuáles no, cómo son definidos dichos temas y en qué términos se debaten o se tergiversan, etc. Todo lo cual implica realizar un análisis de discursos que rebasa el objetivo del presente artículo. Aun así, las síntesis existentes demuestran un panorama complejo, ambiguo, y altamente vinculado al contexto local y temporal, que no permite sacar conclusiones tajantes, sino solo tendencias³³.

Todo esto nuevamente nos remite al proceso de legitimación según el cual la asamblea constituyente hace del cambio constitucional un “cambio democrático”, tanto al nivel del procedimiento como de la substancia. Ya vimos que el procedimiento tiene sus limitaciones. Además, subsisten varias interrogantes: ¿qué tan democrático es un cambio de constitución dominado por el gobierno de turno que apunta a plasmar en él su proyecto político, ideológico, económico (independientemente de la legitimidad misma de dicho proyecto)? ¿Qué tan legítimo puede ser semejante texto constitucional una vez cambie el gobierno o la relación de fuerzas al nivel nacional? De allí la débil perdurabilidad en el tiempo de constituciones relacionadas con un contexto específico, inestable políticamente como el de Ecuador, o altamente fragmentado como el de Bolivia. Y semejante

³⁰ Afirmación que a su vez debe ser matizada y contextualizada; E. Morales perdió el apoyo de algunos movimientos que lo apoyaban durante la Asamblea constituyente; R. Correa a su vez mantiene una relación ambigua y conflictiva con movimientos sociales, especialmente indígenas, y juega de las divisiones entre los actores sociales.

³¹ Por ejemplo en la IV cátedra franco-andina, anteriormente mencionada, el sociólogo Jorge León considera en su ponencia que la asamblea constituyente (2007-2008) fue instrumentalizada por R. Correa, tuvo una relativamente débil y poco eficaz participación de actores sociales, y apuntaba a un objetivo claro: recentralizar, reordenar y revalorizar el papel del Estado en la economía. Lo cual es en efecto una de las dimensiones de la nueva Constitución de 2008, acorde con el proyecto nacional “soberanista” de R. Correa.

³² En el caso de Ecuador, dos temas trascendentales que resultaron del debate en la Asamblea constituyente, fueron el reconocimiento de la soberanía alimenticia, tema compartido por el gobierno y ciertos sectores indígenas y sociales (FENOCIN), y del agua como recurso público estratégico y bien inalienable. En cuanto a lo reivindicado por la CONAIE, ciertas demandas históricas fueron reconocidas (Estado plurinacional e intercultural, idiomas indígenas oficiales, derechos colectivos ampliados o extendidos).

³³ Por ejemplo (Montufar, 2008:353-396; Urioste, 2007).

volatilidad del texto constitucional afecta, a su vez, como se resaltó anteriormente, su propia legitimidad como carta política fundamental.

¿Cuándo el cambio constitucional favorece la democracia y cuando no?

En síntesis cabe reformular la pregunta: “el cambio constitucional es un factor de democratización?”, que orienta el debate hasta posiciones normativas, y plantear más bien “cuando puede el cambio constitucional propiciar un cambio democrático?”, pues como vimos, el contexto, la relación de fuerzas, los antecedentes históricos y políticos, la configuración de los actores, son elementos determinantes en el procedimiento de la asamblea constituyente, que afecta la sustancia misma, el texto constitucional.

Por ende, en contextos de alta fragmentación social y política y sociedades marcadas por altos niveles de movilización social, particularmente indígena, como los de Bolivia y Ecuador, la Constitución es concebida como el fundamento del pacto social por excelencia (más que un mero marco jurídico), pero es también altamente reversible y se convierte en blanco de pugnas políticas, o incluso se vuelve sujeta a una eventual instrumentalización por los gobernantes, procedentes de actores movilizados y electos, pero que quieren inscribir su legitimidad política en la carta fundamental y no contentarse con la legitimidad electoral. Más aun cuando, como ocurrió en estos países en las últimas dos décadas, existe semejante volatilidad de las reglas del juego político y electoral.

El cambio constitucional vía la Asamblea constituyente no es en sí-mismo democrático ni favorece necesariamente la democracia, es un procedimiento que es parte de un proceso de legitimación, puede ser usado por actores de toda índole ideológica o política, y su resultado depende del contexto local, nacional (e incluso internacional), en el que se inscribe. Es el espacio de la contienda política y de la reflexión sobre los fundamentos de la sociedad y del modelo de organización política del que se quiere dotar. Pero es sobre todo el espectro de los intereses y de las pasiones, y un reflejo mismo de la sociedad en mutación.

[42]

ANEXO 1. PREÁMBULOS DE LAS CONSTITUCIONES ECUATORIANA (2008) Y BOLIVIANA (2009)

Preámbulo de la Constitución ecuatoriana (2008)

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>

“NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador, RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, y con un profundo compromiso con el presente y el futuro,

Decidimos construir : Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana ? sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; Y, en ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”.

Preámbulo de la Constitución boliviana (2009).

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>

“En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia.

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia.

Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia”.

[43]

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Juan Pablo (2008). “Las escaleras de Hogwarts o el inexistente divorcio entre lo dogmático y lo orgánico en la Constitución”, in Echeverría Julio & Montúfar César (eds), *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala-Diagonal, pp. 39-60.

Andrade Pablo (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Berraondo López Michael (2007). “Nueva Constitución para nuevos tiempos en Ecuador. ¿Dónde están los pueblos indígenas?”: *Revista Pueblos*, n°29, diciembre: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article725>

Chalmers Douglas A, Vilas Carlos M. (& al.) (1997). *The new politics of inequality in Latin America; rethinking participation and representation*, ed. L. Whitehead, Oxford University Press.

Cohen Jean L. & Arato Andrew (1992). “Social movements and civil society”, in Cohen Jean L. & Arato Andrew, *Civil society and political theory*, New Baskerville, Massachusetts Institute of Technology, pp. 492-563.

Dagnino, A. Panfichi y A. Olvera (2006). *La construcción de la disputa democrática*, México, CIESAS.

De La Torre Carlos (2008). “Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez”, en Lopez Margarita, Iñigo Nicolas, Calveiro Pilar. (eds), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de America Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 197-227.

Echeverría Julio & Montúfar César (eds) (2008). *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala-Diagonal.

Gamboa Franco R. (2009). “Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia; historia política de la Asamblea Constituyente”, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.

[44]

García V. Mauricio (2004). “Democracia y estado social de derecho, aspiraciones y derechos en el constitucionalismo latinoamericano”, texto de la ponencia presentada en el Foro Temático (PDI-FESCOL), Cali, 27 de noviembre. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/fes_pub/EstadoSocialDerecho.pdf

León T. Jorge (2004). “La democracia real versus la democracia idealizada, Ecuador de 1978 a 2003”, En: *La Política*, Santiago de Chile, IEP, n°42, pp. 87-128.

McAdam Doug, Tarrow Sidney, Tilly Charles (2001). *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press.

Massal Julie (2005). *Les mouvements indiens en Equateur. Mobilisations protestataires et démocratie*, Paris & Aix-en-Provence, Karthala-CSPC-IEP.

Massal Julie (2006). “La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida”. En: *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI-UNAL, Enero-Abril, n°56, pp. 135-150.

Massal Julie (2010), “Democracia participativa, desafíos y desencantos en el siglo XXI”, En: *Análisis Político*, IEPRI-UN, Mayo-Agosto, n°69, pp. 79-91.

Montufar Cesar (2008). “Estado constitucional de derecho y democracia sustantiva en el Ecuador”, in Echeverría Julio & Montúfar César (eds), *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala-Diagonal, pp. 353-396.

Mouffe Chantal (ed.) (1992). *Dimensions of radical democracy, pluralism, citizenship, community*, New York, Verso.

Munck Gerardo (2010). “Repensando la cuestión democrática. La región andina en el nuevo siglo”, *Revista de Ciencia Política*, S. de Chile, vol. 30 n°1, pp.149-161. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n1/art08.pdf>.

Ospina Pablo (2008). “El Ecuador de Rafael Correa”, Quito, CEP, mayo (pdf, 20p.).

- Paz y Miño C. Juan (2007). “Constituyentes, constituciones y economía”, in *Boletín del Taller de Historia Económica*, PUCE, Facultad de Economía, Quito, Junio, Año VIII n°06, 22 p. Disponible en <http://the.pazymino.com>
- Peña y Lillo Julio E. (2009). “Procesos constituyentes en el mundo andino. Bolivia y Ecuador en perspectiva comparada” en *Revista OSAL* (Buenos Aires: CLACSO), Abril, Año X, n° 25, pp. 79-98.
- PNUD (2004). *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Abril, Nueva York.
- PNUD (2008). *Hacia un estado de y para la democracia en América latina*, Lima (Perú) & Nueva York.
- Prada A. Raúl (2008). “Análisis de la nueva Constitución Política del Estado”, *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, CLACSO, Año 1, no. 1 (junio), Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye2S1b.pdf>
- Rincón Javier (2006). “Las democracias andinas, entre “populismo constitucional” y “constitucionalismo popular”, *Visages d'Amérique Latine*, Boletín del OPALC (IEP-Paris) n°3: <http://www.opalc.org/val/media/val3/9val3rincon.pdf>
- Santos, Boaventura de Sousa (2007). “La reinención del Estado y el Estado plurinacional” en *Revista OSAL*, Buenos Aires, CLACSO, Septiembre, Año VIII, N° 22, pp.25-46. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22SousaSantos.pdf>
- Tapia Jorge (2008). “Poder constituyente irregular: los límites metajurídicos del poder constituyente originario”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Año 6, n° 2, pp. 121-142, disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v6n2/art05.pdf>
- Urioste Sebastián (2007). “Bolivia: una revolución democrática”, OPALC-IEP, Paris, disponible en: http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=275:bolivia-una-revolucion-democratica&catid=124:democratie-et-representation&Itemid=212
- Vogel Sara (2010). “Los Alcances y Límites de Participación Ciudadana: la Conaie y la Plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente de 2008”, *ISP Collection*, Paper 33: http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/33
- Documentos:**
- BOLIVIA:**
 Universidad Georgetown: Constitución Boliviana (2009): <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>
- Gobierno de Bolivia & REPAC (Vicepresidencia de la República & Coordinación Nacional de Programas y Proyectos de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente - REPAC) (2007). “Asamblea y proceso constituyente. Análisis de propuestas para un nuevo tiempo”, La Paz, marzo.
- ECUADOR:**
- Universidad Georgetown: Constitución Ecuatoriana (2008)
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>
- Gobierno de R. Correa & Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2009). « *Plan nacional para el Buen vivir. Construir un Estado Plurinacional e Intercultural (2009-2013)*».
- Gobierno de R. Correa, « *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (2009-2012)* », Quito, 2e éd., 2010 (pdf). [Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, implementado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador] (SPO/EC/2009/SS/RP/PI/3).
- Institut de Recherche et de Débats sur la Gouvernance, IRG, sede en Bogotá: http://www.institut-gouvernance.org/index_fr.html Dossier sur l'Assemblée Constituante Equatorienne : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/synthese/fiche-synthese-20.html>

