



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Bejarano, Ana María; Segura, Renata

Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región  
andina

Colombia Internacional, núm. 79, septiembre-diciembre, 2013, pp. 19-48

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81229189002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina<sup>a</sup>

## RESUMEN

El presente artículo cuestiona la premisa según la cual los procesos constituyentes participativos y democráticos necesariamente producen constituciones que contribuyen a profundizar la democracia. Si bien muchas de las nuevas cartas políticas presentan ampliaciones importantes a la participación, no todas ellas le abren las puertas a la oposición, ni garantizan su ejercicio. Apoyado en el estudio de los procesos constituyentes llevados a cabo en la región andina desde 1991, el artículo propone dos rutas constituyentes con resultados diferentes. Por un lado, una asamblea diversa y simétrica, donde predomine la estrategia de la negociación entre las partes, debe conducir a una constitución que sirva de plataforma para profundizar la democracia, entendida en su doble dimensión (inclusión y oposición). Por el contrario, una asamblea dominada por un actor o coalición mayoritaria que imponga su propio proyecto constitucional puede tener consecuencias favorables en cuanto a la inclusión, pero también impactos negativos en las dimensiones de la competencia y la oposición, ambas cruciales para la democracia.

## PALABRAS CLAVE

proceso constituyente • constitución • constitucionalismo • asamblea • democracia • inclusión • oposición • región andina

# Constituent Assemblies and Democracy: A Critical Reading of the New Constitutionalism in the Andes

## ABSTRACT

This article throws into question the idea according to which democratic and participatory constitution making processes necessarily produce constitutions that lead to democratic deepening. While many new constitutions create wider avenues for political participation, not all of them open the door to the opposition, nor guarantee its exercise. By studying the constitution making processes in the Andean region since 1991, this article puts forth two different routes to constitution making that yield different results. On the one hand, a diverse and symmetric assembly where negotiation becomes the dominant strategy should yield a constitution favorable to democracy, deepening in its double dimension (inclusion and opposition). On the other hand, an assembly dominated by one majoritarian actor or coalition that can impose its own constitutional project, may yield positive outcomes in terms of inclusion, while having a negative impact on the dimensions of competition and contestation, both critical for democracy.

## KEYWORDS

constitution • constitutionalism • constitution making process • assembly • democracy • inclusion • opposition • Andean region



**Ana María Bejarano** tiene un doctorado de la Universidad de Columbia (Nueva York) y actualmente es profesora asociada de Ciencia Política en la Universidad de Toronto, Canadá. Antes fue profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Entre 1998 y 2000 fue directora del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas, CIJUS, de esa misma universidad. También ha sido investigadora visitante en las universidades de Princeton y Notre Dame, en Estados Unidos. Es autora de múltiples artículos y capítulos sobre Colombia, Venezuela y la región andina. Autora del libro *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela* (Ediciones Uniandes, 2011) y coeditora (con Scott Mainwaring y Eduardo Pizarro) del libro *La crisis de la representación democrática en los países andinos* (Norma, 2008).



**Renata Segura** es la directora asociada del Conflict Prevention and Peace Forum, un programa del Social Science Research Council que provee análisis sobre temas de paz y seguridad a las Naciones Unidas. Ha dirigido docenas de proyectos de investigación y talleres en los cuales se analizan los retos a la gobernanza democrática y la paz en América Latina y el Caribe, y estudia temas que van desde la política de drogas y la seguridad alimentaria hasta problemas de género en el continente. Su más reciente trabajo es un informe titulado “El debate global sobre drogas: lecciones de las Américas y Europa”, preparado para la Comisión de Drogas de África Occidental. Renata tiene una maestría y un doctorado en Ciencia Política del New School for Social Research y una licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Recibido: 16 de enero de 2013

Modificado: 24 de junio de 2013

Aprobado: 17 de septiembre de 2013

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.02>

- ✦ El presente artículo es el marco teórico que encuadra nuestro proyecto de investigación sobre asambleas constituyentes en los países andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia). Con base en la comparación de estos cinco casos, el proyecto se interroga sobre la contribución de estas experiencias constituyentes a la ampliación y profundización de la democracia en la región. El trabajo de campo para dicha investigación ha sido financiado parcialmente por el Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) de Canadá.

# Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina

**Ana María Bejarano**  
*Universidad de Toronto*

**Renata Segura**  
*Social Science Research Council*

## Introducción

Desde 1978 América Latina ha vivido un verdadero frenesí constituyente: en las últimas tres décadas casi todos los países del área han reformado de manera importante o reescrito sus constituciones (ver Negretto 2012). La región andina ha sido protagonista de primera línea en esta fase de cambio constitucional: Colombia en 1991; Perú en 1993; Venezuela en 1999; Ecuador en dos ocasiones (1998 y 2008); y Bolivia en 2009.

Uno de los rasgos sobresalientes de esta reciente oleada de constitucionalismo andino es que ya no se trata de facilitar el paso de un régimen autoritario a uno democrático, sino más bien de reformas dirigidas a profundizar la democracia. Paradójicamente dichas reformas no se han llevado a cabo mediante el proceso normal de cambio a través de los respectivos Congresos nacionales, sino a través de asambleas elegidas de manera directa y democrática,<sup>1</sup> con el mandato explícito de redactar una nueva constitución. Es decir, no sólo cambian el propósito y el contexto general dentro del cual se inscribe el proceso,

.....

1 Con la única excepción del Perú, donde el Congreso Constituyente de 1992 fue elegido bajo el régimen autoritario de Fujimori.

sino que se modifica, de manera radical, la forma de llevarlo a cabo, optando por modalidades más abiertas, incluyentes y participativas. Tales condiciones hacen de la región andina un laboratorio en extremo interesante para estudiar estos procesos constituyentes participativos.

Frente a éstos y otros casos recientes de cambio constitucional alrededor del mundo, algunos autores (ver Hart 2003; Chambers 2004; Moehler 2008; Elkins, Ginsburg y Melton 2009; Nolte y Schilling-Vacaflor 2012), así como algunas organizaciones internacionales (*v.gr.*, IDEA e InterPeace), proponen una lectura optimista de lo que significa este nuevo constitucionalismo participativo. A su juicio, cuanto más participativo sea el proceso, sus resultados han de ser, necesariamente, más incluyentes, participativos y, por consiguiente, democráticos. Compartimos, por supuesto, su entusiasmo frente a procesos de reforma institucional que buscan incorporar amplios sectores sociales y políticos (ver Segura y Bejarano 2004). Sin embargo, nuestra propia lectura de los procesos constituyentes andinos conduce a conclusiones más matizadas: si bien éstos han contribuido a ampliar la democracia, en el sentido de abrir nuevos y más amplios canales de participación en las decisiones colectivas, así como a expandir la lista de libertades y derechos, también es cierto que, con pocas excepciones,<sup>2</sup> en su mayoría las nuevas constituciones andinas no sólo reiteran la tradición presidencialista de la región, sino que han contribuido a crear una arquitectura del poder en exceso favorable al poder ejecutivo, la cual resulta problemática –por decir lo menos–, no sólo para la oposición, sino también para la protección de los derechos y libertades consignados en la misma constitución.

Con el fin de resolver esta aparente contradicción (vale reiterar, procesos constituyentes participativos cuyos resultados no necesariamente contribuyen a profundizar la democracia), este artículo aborda dos cuestiones centrales. La primera tiene que ver con la definición misma del concepto de democracia y lo que entendemos por “profundización” de la misma. La segunda busca desagregar los procesos constituyentes mismos,

.....

2 Entre ellas, la Constitución colombiana de 1991. Para una mirada a las fortalezas de la misma, ver Cepeda Espinosa (1993a y 2007).

en busca de los factores clave que permitan explicar por qué algunos de ellos conducen a textos constitucionales más democráticos que otros.

Muchos de estos procesos constituyentes, así como la lectura optimista que los celebra, están fundados en una visión particularmente crítica de la democracia representativa, y en la noción de que una democracia participativa debe ser necesariamente mejor. Esta visión celebra la participación de los ciudadanos, mientras que descuida, critica o ataca de manera abierta las instituciones de representación clásicas: elecciones, partidos y congresos. En su versión más radical, el discurso de la democracia participativa concibe una democracia ejercida directamente por los ciudadanos, exenta de intermediarios. Esta perspectiva viene usualmente acompañada de una visión particular del papel de las constituciones en la construcción y el mantenimiento de la democracia: según ella, además de consagrar una serie de mecanismos de participación (directa e indirecta), así como una extensa lista de libertades y derechos de todo tipo (políticos, sociales, económicos, culturales, individuales y colectivos), las nuevas constituciones tienen como fin principal reflejar los deseos y preferencias de la mayoría y, por tanto, buscan empoderar al gobierno que la representa.

En nuestra visión de la democracia, si bien la inclusión y la participación resultan fundamentales, también lo son las nociones de representación, competencia, oposición y rendición de cuentas. Una constitución que contribuya a fortalecer la democracia debe ocuparse de incorporar amplios sectores de la población y de garantizar sus derechos, a la vez que debe delinear una arquitectura institucional que, al ponerle límites al ejercicio del poder por parte de la mayoría, proteja de manera simultánea los derechos de todos, en particular el derecho de las minorías a disentir, criticar y proponer alternativas. Lejos de agotarse en la participación, nuestra visión abarca (como la mayoría de las concepciones liberales de la democracia) estas dos dimensiones centrales: inclusión y oposición.<sup>3</sup>

.....

3 Ver a propósito Dahl (1971), Sartori (1987) y Tilly (2007). Tal definición de democracia nos obliga a incluir en el análisis las dos partes principales de cualquier constitución: por un lado la “dogmática” –que contiene principios y derechos–, y por el otro, la “orgánica” –que delinea la distribución del poder entre los diferentes órganos que conforman el Estado–.

Apoyado sobre esta definición de democracia, el artículo ofrece un marco explicativo que permite analizar diversos procesos de cambio constitucional y comprender sus resultados. Éste se basa en un acercamiento al proceso constituyente como un proceso eminentemente político, cuyo análisis debe poner énfasis en los actores sociales y políticos que toman parte, sus motivaciones y sus agendas, la distribución del poder entre los mismos, sus alianzas y coaliciones, y las instituciones que enmarcan su interacción.<sup>4</sup> Nuestra hipótesis es que los procesos constituyentes participativos tienden a generar constituciones que amplían la democracia mediante la expansión de los mecanismos de participación y la lista de derechos, permitiendo así la inclusión de nuevos actores, en el sentido tanto simbólico como político del término.<sup>5</sup> Sin embargo, no todos producen como resultado una arquitectura institucional favorable a la competencia, la oposición y la rendición de cuentas. Esto sólo sucede como resultado de aquellos procesos constituyentes donde el poder se encuentra distribuido de manera relativamente simétrica entre múltiples fuerzas políticas, las cuales, pese a su diversidad, confluyen en una dinámica de negociación centripeta (no polarizada) para producir un texto constitucional de consenso. Por el contrario, aquellos procesos caracterizados por la presencia de una fuerza o coalición dominante, la cual no requiere entrar en negociaciones con las otras fuerzas presentes en el escenario constituyente, tienden a producir arreglos institucionales que concentran el poder en manos del Ejecutivo, en detrimento de la oposición política y del derecho al debate y al disenso.

Las páginas que siguen ofrecen un modelo analítico que permite seguir estos procesos, así como una tipología de las diferentes dinámicas

.....

4 Si bien nuestra definición de democracia se basa en textos teóricos clásicos (ver nota de pie anterior), nuestro acercamiento al proceso constituyente proviene de la ciencia política contemporánea, en particular de las teorías que hacen énfasis en los actores colectivos, la movilización de recursos y la estructura de oportunidad política (ver McAdam, Tarrow y Tilly 2001). Dos fuentes claves para el estudio de las asambleas constituyentes desde tal perspectiva son Bonime-Blanc (1987) y Negretto (1999).

5 Sus resultados en cuanto a inclusión socioeconómica son menos claros. Para una discusión de las distintas acepciones del término “inclusión”, ver la sección 3(a) de este artículo.

(rutas o patrones) posibles que conducen, de manera regular y predecible, a ciertos tipos de resultados.

### **El proceso constituyente como proceso político: claves para el análisis**

Los episodios de cambio constitucional son momentos de particular importancia histórica y política, puesto que abren la puerta a la participación de grupos sociales y políticos emergentes o que han sido previamente excluidos, así como a la discusión de asuntos que hasta entonces han estado ausentes del debate público. Buena parte de su importancia es, por tanto, simbólica: al permitir que una sociedad ponga sobre el tapete sus problemas más urgentes para discutirlos de manera abierta, el proceso de redactar una constitución cumple (como mínimo) con el propósito de legitimar el régimen que de allí surge. Además de su importancia simbólica, no hay duda de que la reforma de la constitución tiene también consecuencias importantes para el funcionamiento cotidiano de la política. Tales consecuencias no serán necesariamente aquellas esperadas o deseadas por los reformadores;<sup>6</sup> sin embargo, buena parte de las reformas institucionales se llevan a cabo a partir de la premisa de que la ingeniería institucional puede introducir cambios fundamentales en la vida política de una nación.

Independientemente de la forma concreta que asuman, todos los procesos de cambio constitucional comparten tres rasgos fundamentales: “en primer lugar, su iniciación supone la existencia de un número de actores que quieren crear nuevas reglas acerca de la distribución y el ejercicio del poder político. En segundo lugar, el proceso tiene lugar en contextos políticos caracterizados por la división entre grupos con visiones contradictorias acerca de la forma en que las diferentes instituciones les permiten promover sus intereses y valores

.....

6 Autores tales como Elster (1988), Pierson (2004) y, más recientemente, Hartlyn y Luna (2009) han cuestionado la existencia de una conexión causal automática entre las motivaciones y expectativas de los reformadores y los resultados posteriores de la reforma. Pese a su fundada crítica contra las visiones “consecuencialistas” de las reformas institucionales, la percepción de que éstas tienen consecuencias (así sean inesperadas e indeseadas) sigue estando en la raíz de los movimientos pro reforma en todas partes, y sigue animando el trabajo de académicos tales como Lijphart (1993), Sartori (1994) y Lijphart y Waisman (1996).



de la mejor manera. En tercer lugar, la constitución no puede ser creada, a menos que un actor o una coalición de actores sea capaz de acumular una mayoría lo suficientemente amplia para aprobar la constitución” (Negretto 1999, 197). Se trata, en suma, de un proceso eminentemente político.

Partiendo de esta premisa, concebimos el proceso constituyente como una serie entrelazada de eventos y decisiones que se encuentran conectados de manera secuencial a través de una serie de mecanismos causales (como el sistema electoral, por ejemplo), mediante los cuales cada fase del proceso ejerce un impacto sobre la siguiente. En su conjunto, esta serie de eventos, decisiones y mecanismos constituye la cadena causal (o correa de transmisión) que conecta el proceso constituyente con los resultados del mismo, es decir, la propia constitución. Con el fin de analizar este proceso y sus consecuencias, proponemos dividirlo en dos fases principales, que hemos llamado: 1) el momento pre constituyente (o fase preparatoria); y 2) el momento constituyente propiamente dicho (o fase decisoria). Nuestro interés principal consiste en comprender, de manera sistemática, el impacto del proceso que acabamos de delinear sobre su resultado, es decir, el texto constitucional que contiene el diseño para una nueva arquitectura institucional.<sup>7</sup>

## 1. El momento pre constituyente o fase preparatoria: de la crisis al proceso constituyente

El proceso de cambiar una constitución generalmente comienza en medio de una profunda crisis política, cuando algún actor social o político propone redefinir las reglas básicas del juego político como salida

7 Para efectos del presente artículo, por “resultado” se entiende el texto constitucional producto de un proceso constituyente. Nuestro interés se centra en analizar el impacto de los procesos pre constituyente y constituyente sobre el nuevo texto constitucional, el cual establece la variable dependiente y el punto de cierre de nuestra investigación. Por razones tanto teóricas como metodológicas, el análisis del período pos constituyente queda por fuera del alcance de nuestro proyecto. Comprendemos, por supuesto, que la implementación y el desarrollo de una nueva constitución son momentos cruciales, y como tales, merecen atención especial. Lo que sucede después de su aprobación –asuntos tales como el papel de las Cortes o de los ciudadanos en la defensa y el desarrollo de estipulaciones constitucionales específicas– resulta a todas luces crucial para entender el proceso de afianzamiento del nuevo orden constitucional y amerita, por supuesto, esfuerzos de investigación e interpretación adicionales.

y esa propuesta encuentra eco en otros actores políticos significativos, incluidos representantes del régimen vigente o de la oposición al mismo. Según Gargarella y Curtis, “las constituciones usualmente nacen en momentos de crisis, con el objetivo de resolver algún drama socio-político fundamental” (2009, 10). Es por eso que el estudio de la crisis que precede a cualquier cambio constitucional constituye la primera pieza del rompecabezas; al comprender la crisis podemos entender también las líneas generales del conflicto y, por ende, la lógica que anima el proyecto de cambio que se propone como solución.

¿Quiénes impulsan la salida constituyente? ¿Por qué llegan a la conclusión de que la reforma de la constitución es una salida viable y deseable para la crisis política? Con frecuencia –y los casos de la región andina confirman esta aserción– son aquellos que han sido excluidos o se encuentran en desventaja con respecto a los efectos distributivos del arreglo institucional vigente quienes forman el grueso de la coalición pro reforma, puesto que son ellos quienes tienen más que ganar de un potencial cambio en las reglas del juego. Independientemente de sus motivaciones y valores particulares, quienes empujan con más fuerza la agenda de cambio son aquellos que ven la crisis como una oportunidad y sienten que tienen algo que ganar al pasar de la “pista inferior” de la política ordinaria a la “pista superior” de la política constitucional (Ackerman 1991).

Una de las condiciones indispensables para el éxito del proceso de cambio constitucional es la formación de una coalición pro reforma lo suficientemente fuerte para superar dos obstáculos importantes: en primer lugar, la resistencia natural de las instituciones al cambio (lo que la literatura llama la naturaleza “pegajosa” de las instituciones); y en segundo lugar, la tendencia igualmente natural a defenderlas por parte de aquellos actores que han obtenido ventajas durante su vigencia (incluidos los poderes constituidos), quienes, por supuesto, tienen mucho que perder en el caso de que éstas sean alteradas, es decir, la coalición a favor del mantenimiento del *statu quo*.

El resultado del momento pre constituyente depende del equilibrio de fuerzas y la fortaleza relativa de estas dos coaliciones emergentes. Tal fortaleza no depende sólo de su amplitud (es decir, el espectro y

número de sus adherentes), sino también, y de manera crucial, del peso político e institucional de sus aliados. Durante esta fase resulta clave identificar en qué lugar de la división política (a favor o en contra del cambio constitucional) se encuentran ciertos actores institucionales, en particular los representantes de los poderes establecidos: el Presidente, el Congreso y las Altas Cortes (en particular, la Corte encargada de velar por la Constitución vigente).

Las dos coaliciones (pro reforma y pro *statu quo*) miden sus fuerzas en torno a dos decisiones críticas: por un lado, la modalidad de cambio constitucional, y, por el otro, la selección de quienes han de redactar la nueva constitución. La convocatoria de una convención o asamblea constituyente (diferente al Congreso establecido) depende de la fortaleza relativa de la coalición pro reforma frente a la coalición defensora del *statu quo*. Cuanto más fuerte sea la coalición pro reforma, mayor será la posibilidad de que pueda convocarse un órgano distinto al Congreso, con un mandato electoral independiente, con el fin de llevar a cabo los cambios constitucionales propuestos, lo cual abre la puerta para cambios radicales, incluso la posibilidad de una verdadera ruptura frente al arreglo institucional vigente. Por el contrario, cuanto más fuerte sea la coalición defensora del *statu quo*, mayor será la posibilidad de que el poder legislativo vigente sea el encargado de llevar a cabo algunos cambios constitucionales, lo cual asegura un mayor nivel de continuidad con las reglas del juego vigentes, además de eliminar la posibilidad de conflicto entre el Congreso y el órgano constituyente.

En situaciones donde el proceso constituyente tiene lugar en el marco de un régimen constitucional, la Constitución vigente desempeña un papel crucial al constreñir las avenidas disponibles para el cambio. Los límites están contenidos en los procedimientos para la enmienda de la Constitución, en particular aquellos que definen las oportunidades y el tipo de actores que pueden participar. Por eso un asunto crucial en el proceso de abrir la vía para la reforma constitucional consiste en decidir si se respetan, o no, las reglas vigentes para modificar la Constitución. Esta disyuntiva puede poner a la coalición pro reforma en conflicto con los poderes que guardan la integridad de

la Constitución vigente –usualmente la Corte Suprema de Justicia (o la Corte Constitucional, allí donde existe)–, especialmente en aquellos casos donde una asamblea constitucional no está contemplada dentro de los mecanismos de enmienda. Es por esto que la decisión de las Cortes representa un momento decisivo en el proceso.

La segunda decisión crucial durante el momento pre constituyente tiene que ver con la forma de seleccionar los delegados al órgano constituyente. Tal como lo ha dicho Elster, “la democracia en el modo de elegir los delegados depende no sólo de la extensión del sufragio, sino también de la selección del sistema electoral” (1997, 130). El sistema electoral es el mecanismo que traduce el poder de la coalición pro reforma en escaños y votos en la asamblea, reflejando así el equilibrio de fuerzas durante el momento pre constituyente. La selección del sistema electoral y el resultado de las elecciones para el cuerpo constituyente son determinantes a la hora de definir la composición interna del mismo, las estrategias de negociación de los participantes y, por ende, los resultados de su interacción en el escenario constituyente (ver Bonime-Blanc 1987, 149). Entre las diversas opciones disponibles, planteamos que un sistema de representación proporcional debe producir una asamblea más incluyente y representativa; y esto (desde una perspectiva que privilegie la profundización de la democracia) es deseable, en cuanto permite la representación no sólo de las mayorías, sino también la inclusión y visibilidad de diversos puntos de vista acerca de los problemas que enfrenta la sociedad y sus posibles soluciones.

## **2. El momento constituyente o fase decisoria**

La fase decisoria es aquella donde “los constituyentes le dan forma al documento constitucional” (Bonime-Blanc 1987, 7). Ésta comienza cuando los miembros del órgano constituyente han sido seleccionados y termina cuando éste produce una nueva constitución o admite su incapacidad para hacerlo. Nuestro énfasis en el análisis de esta etapa del proceso se centra en los grados variables de inclusión y representación en el cuerpo constituyente, así como en las reglas y los procedimientos

adoptados para regular la deliberación y la toma de decisiones, los cuales afectan la formación de coaliciones, las estrategias de negociación y la dinámica interna de las asambleas.

### **a. Actores, coaliciones, agenda y reglas internas**

Un primer elemento por considerar es el grado de inclusión (o exclusión) de actores sociales y políticos, su capacidad para representar amplios sectores de la ciudadanía, y el equilibrio de fuerzas presentes en la asamblea. El grado de pluralismo y diversidad de la asamblea es de gran importancia para determinar hasta dónde el proceso constituyente puede ser percibido por la población como una herramienta para promover la inclusión.<sup>8</sup>

Al analizar esta fase del proceso es preciso preguntarse: ¿Quiénes son los delegados? ¿A quiénes representan? ¿Cuál es su percepción de la crisis y de las posibles soluciones? ¿Cuáles son sus preferencias constitucionales? ¿Sus ideas y valores? ¿Su fortaleza electoral presente y futura? ¿Con qué grado de coherencia o fragmentación han llegado a la asamblea? Nuestra aproximación al análisis de los actores va más allá del individualismo metodológico y tiene en cuenta a los constituyentes como representantes de ciertos grupos sociales o partidos políticos. En este aspecto seguimos la obra de Bonime-Blanc (1987), quien afirma que las ideologías de los partidos resultan centrales para explicar su comportamiento y su capacidad para construir coaliciones. Sin embargo, es preciso considerar no sólo la ideología de cada uno de los actores o partidos tomados de manera individual, sino también el grado de polarización ideológica que los separa a lo largo del espectro. Aparte

.....

8 En el caso de las naciones andinas, las cuales constituyen el foco de nuestro estudio, donde la política ha estado tradicionalmente en manos de las élites y donde vastos sectores de la población (las clases menos favorecidas, las minorías étnicas y políticas, y las mujeres, entre otros) han sido marginados del proceso de toma de decisiones, la participación visible de estos sectores en los procesos constituyentes ha sido una fuente indudable de legitimidad tanto para los procesos mismos como para sus resultados (las nuevas constituciones). Ver nuestro artículo en *Constellations* (2004).

de la trayectoria histórica de cada uno de los actores, el potencial de polarización de la asamblea guarda relación con la crisis que la precede. Ésta, como afirmamos más arriba, no sólo abre la oportunidad para el cambio, sino que además afecta las preferencias de los actores, así como la agenda misma del proceso: los temas centrales de la discusión suelen estar relacionados con las causas (reales o percibidas) de la crisis; y las propuestas y contrapropuestas de los actores responden, de alguna manera, a sus percepciones de ésta y de sus potenciales salidas. Así, las líneas de polarización trazadas previamente a la convocatoria de la asamblea tienden a reaparecer durante la misma: en algunos casos, los actores presentes en la asamblea pueden encontrar terreno común y llegar a una salida negociada, favorable para todos; en otros, puede predominar una tendencia centrífuga que conduzca al predominio de una de las dos coaliciones, y la derrota de la otra.

Por otra parte, siguiendo a Negretto (1999 y 2009b), tenemos en cuenta las expectativas de los partidos políticos de acceder al poder o mantenerse en él en la siguiente ronda de elecciones como factor determinante de su comportamiento durante el proceso constituyente. En América Latina, advierte Negretto (2009a y 2009b), donde los partidos políticos se encuentran cada vez más fragmentados y faccionalizados, los constituyentes responden a horizontes de tiempo cada vez más cortos, y sus estrategias se centran, por ende, en defender sus carreras en el futuro inmediato. Es por eso que, para comprender el comportamiento de los actores, así como su potencial para armar coaliciones, debemos tener en cuenta no sólo sus creencias y valores (ideología), sino también sus intereses estratégicos (individuales y colectivos).<sup>9</sup> En consecuencia, entendemos que las coaliciones dentro de la asamblea pueden surgir como resultado de coincidencias

.....

9 Tal como lo ha argumentado Elster (1999), la razón, los intereses y las pasiones cumplen un papel en estos episodios de cambio constitucional. Por ejemplo, en el caso de las minorías étnicas (indígenas) presentes en las asambleas andinas, el reconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural de estas naciones iba mucho más allá de un simple cálculo electoral o una postura ideológica: este tema, por supuesto, toca los valores más profundos que forman parte de la identidad de tales grupos. Ver también Elster, Offe y Preuss (1998).

pragmáticas o instrumentales (en las que predomina una visión estratégica de corto plazo), así como sobre la base de coincidencias ideológicas de más largo aliento.

La pregunta central en este momento del proceso es acerca de la distribución del poder y el balance entre las diferentes fuerzas políticas presentes en la asamblea; ésta es una pieza fundamental para predecir “las potenciales estrategias de coalición que pueden surgir de tales resultados electorales, los cuales, de entrada, ofrecen una pista acerca del patrón general de construcción de la constitución” (Bonime-Blanc 1987, 149). Corrales (2006) ofrece una guía importante para el análisis, cuando propone examinar el nivel de simetría o asimetría entre aquellos que detentan el poder y la oposición como variable fundamental para explicar variaciones en los resultados.<sup>10</sup> Las nociones de simetría y asimetría introducidas por Corrales contribuyen enormemente a comprender lo que sucede dentro de estas asambleas constituyentes: en algunos casos, la simetría (o equilibrio) entre los diversos actores conduce a una dinámica de negociación que, a su turno, produce resultados equilibrados y favorables a todas las partes; en otros, la asimetría en la distribución del poder dentro de la asamblea conduce a una dinámica desequilibrada, donde una de las dos coaliciones (bien sea la pro reforma o la anti reforma) inclina la balanza de tal manera a su favor que la otra no tiene otra opción que perder casi desde el comienzo del ejercicio constituyente.

Por último, es preciso considerar las reglas que organizan el proceso mismo de deliberación y toma de decisiones. Más allá del formato general en que se enmarcan las discusiones de la asamblea

.....

**10** La distinción entre detentadores del poder y oposición puede resultar engañosa en este contexto puesto que no capta el tipo de clivajes que caracterizan los momentos constituyentes. En procesos de reforma surgidos de profundos realineamientos políticos, aquellos que detentan el poder (como el Presidente, por ejemplo) pueden formar parte de la coalición pro reforma; mientras que algunos miembros de la oposición (al Gobierno) pueden ser quienes se opongan al cambio. Por eso, insistimos en caracterizarla como una división entre quienes promueven el cambio constitucional y quienes se oponen al mismo, independientemente de dónde se sitúen, en esa división, los poderes constituidos.

(el cual incluye su tamaño, el lugar donde se reúne, su duración y los niveles de publicidad de las sesiones),<sup>11</sup> es preciso analizar el conjunto de reglas internas que la asamblea se da a sí misma para regular la deliberación (estructura interna, comités, etc.) y la toma de decisiones (reglas de votación), puesto que éstas tienen un impacto directo tanto sobre la dinámica de las discusiones como sobre sus resultados. Nuestra hipótesis es que tales reglas reflejan, en buena medida, la composición y la distribución del poder dentro de la asamblea. Una asamblea mayoritaria, por ejemplo, se dará a sí misma reglas que faciliten el predominio de la mayoría, mientras que una asamblea más diversa y simétrica tendrá que crear un conjunto de reglas más complejas que ofrezcan a todos los actores presentes (especialmente a las minorías) oportunidades para participar en la deliberación y aprobación del nuevo articulado constitucional.

En suma, al observar una asamblea constituyente, es preciso saber quiénes están sentados alrededor de la mesa, cuáles son sus preferencias (tanto ideológicas como estratégicas) y qué capacidad tienen –habida cuenta de la distribución del poder dentro de la misma– de imponer su visión de las cosas. Más allá de la mirada a los actores individualmente considerados, sin embargo, son la constelación de fuerzas presentes y los grados de simetría/asimetría y de polarización entre las mismas los que determinan en gran medida la dinámica de la discusión durante la asamblea y, por ende, sus resultados.

## **b. Dinámicas constituyentes**

De la tipología ofrecida por Bonime-Blanc en su trabajo pionero sobre los procesos constituyentes (*Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution Making*, 1987), nos interesa rescatar dos ideas:

.....

11 Por ejemplo, decisiones tales como la de transmitir en directo (por radio y/o televisión) las deliberaciones de la asamblea, o la de realizar algunas o todas las sesiones a puerta cerrada, pueden tener un impacto importante sobre la dinámica interna de la asamblea, así como sobre la forma como ésta es percibida por el público.



en primer lugar, la importancia de las coaliciones y de la dinámica de interacción entre las mismas (negociación *versus* confrontación) como elemento definitorio de los procesos constituyentes; en segundo lugar, la idea de que a cada tipo de dinámica constituyente le corresponde un tipo específico de resultado constitucional. En su modelo, el patrón de consenso, caracterizado por negociaciones multilaterales y acomodamiento entre las partes, conduce a constituciones de compromiso no-dogmáticas (1987, 147). Por el contrario, el patrón de disenso, caracterizado por la confrontación entre coaliciones opuestas por razones ideológicas, suele conducir a textos constitucionales dogmáticos. Sin adoptar los mismos términos de Bonime-Blanc, nos hemos inspirado en su obra para ofrecer una tipología que capte y explique, de manera sistemática, los casos que nos ocupan en la región andina. En nuestro modelo existen dos tipos principales de dinámicas (rutas o patrones) constituyentes: la imposición y la negociación, con algunas variaciones importantes dentro de cada tipo.

*La imposición de un nuevo texto constitucional surge como estrategia predominante en aquellos casos donde la asamblea está conformada por una coalición mayoritaria que comparte un mismo proyecto ideológico y una misma apreciación sobre su situación dominante en el corto y mediano plazos (es decir, son mayoría y esperan continuar siendo mayoría). Dada la profunda asimetría que caracteriza este tipo de situación, la coalición predominante no se ve en la necesidad de negociar con la(s) minoría(s) presente(s) en la asamblea y, por lo tanto, puede imponer de manera rápida y efectiva su proyecto de cambio institucional. En este caso, la(s) minoría(s) tiene(n) dos opciones: o bien permanecer en la asamblea y expresar allí su desacuerdo frente a la mayoría,<sup>12</sup> o bien renunciar a sus escaños en la asamblea y abandonarla, con el propósito de denunciar públicamente el desconocimiento de*

.....

12 En los términos acuñados por Hirschman (1970), ésta sería la opción de “voz” (o *voice*). Ésta fue la estrategia adoptada por los seis miembros independientes dentro de la Asamblea Constituyente venezolana que se oponían a la coalición pro gobierno (el Polo Patriótico) en 1999 (ver Segura y Bejarano 2013).

sus preferencias durante el debate constituyente.<sup>13</sup> En otras palabras, la imposición puede encontrar más o menos resistencia por parte de la coalición minoritaria; en el caso en que las minorías no puedan oponer resistencia, la aprobación del texto constitucional se da sin confrontación. En el caso en que la oposición se resista a aprobar el texto constitucional, el proceso puede verse afectado por la confrontación y el conflicto.

*La negociación de un nuevo texto constitucional* se da en situaciones donde la asamblea está conformada por numerosos y diversos actores, y donde la distribución del poder entre ellos es relativamente simétrica (es decir, ninguno comanda la suficiente mayoría como para imponer su propio proyecto constitucional). En tal situación, la negociación se impone como estrategia dominante para todos los actores. Como observábamos antes, la negociación entre los actores se puede dar sobre la base de coincidencias ideológicas o de cálculos estratégicos de corto plazo; lo importante es que predomine la dinámica de negociación. Allí donde las fuerzas presentes en la asamblea no se encuentran gravemente polarizadas en términos ideológicos, la dinámica de negociación adquiere una tendencia centrípeta y tiende a producir un documento de consenso, donde todos y cada uno de los actores ven reflejadas sus preferencias, así sea de manera parcial.<sup>14</sup> Sin embargo, si, además de simétrica, la asamblea se encuentra polarizada (es decir, dividida por partes más o menos iguales entre dos coaliciones con proyectos diametralmente opuestos por razones ideológicas), puede darse un proceso de negociación con tendencia centrífuga, donde las dos coaliciones

.....

13 En términos de Hirschman (1970), ésta sería la opción de *exit* (salida). Ésta es la estrategia que adoptó la oposición boliviana cuando la mayoría pro gobierno asumió la potestad de redactar un proyecto de constitución que no incluía sus preferencias. Al final, la versión definitiva de la Constitución fue negociada con la oposición, gracias a la intervención del Congreso en 2008.

14 Éste es el tipo que más se acerca a la tipología de Bonime-Blanc, donde un proceso constituyente consensuado conduce a una Constitución de compromiso (1987, 146). El ejemplo más cercano en la región andina es el caso de Colombia en 1991. Ver Cepeda Espinosa (1993b); Segura y Bejarano (2013).

opuestas acuerdan un texto constitucional incoherente y contradictorio que ofrece una plataforma muy problemática para conducir el proceso político de ahí en adelante.<sup>15</sup>

En síntesis, el hecho de que la dinámica predominante en una asamblea sea la imposición o la negociación depende, fundamentalmente, de las fuerzas presentes en la asamblea, de la distribución del poder entre las mismas y del grado de polarización que las separe. Si se logra organizar una coalición dominante, ésta tenderá a imponer su proyecto, con más o menos resistencia de parte de la oposición. Si la coalición mayoritaria no puede imponer su agenda, entonces se verá obligada a negociar. Esa negociación depende de que existan aliados potenciales y que esté dentro de sus intereses entrar en una negociación. Las alianzas se pueden construir de dos maneras: con base en afinidades ideológicas o con base en cálculos electorales estratégicos. Si predominan las primeras y, además, la asamblea se encuentra polarizada, las probabilidades de llegar a un *impasse*, o de producir un resultado contradictorio, son bastante altas. Por el contrario, en asambleas donde el poder está distribuido de manera más o menos simétrica entre los diversos actores y éstos no se encuentran polarizados por razones ideológicas, la dinámica predominante será la negociación centrípeta (por razones ideológicas y/o pragmáticas), que conduce a un resultado de consenso entre las partes.

### 3. Resultados constitucionales

Autores como Elkins, Ginsburg y Melton (2009), entre otros, han estudiado el impacto de los procesos constituyentes sobre la forma de las nuevas constituciones. Nosotras preferimos centrarnos en el impacto de los procesos constituyentes participativos sobre el contenido del nuevo texto constitucional. En particular, estamos interesadas en analizar si el arreglo institucional delineado en la nueva constitución

.....

15 El caso que más se aproxima a este tipo en la región andina es el de la constituyente ecuatoriana de 1997-1998. Ver Segura (2007).

ofrece un marco propicio para la profundización de la democracia. Entendemos, por supuesto, que la democracia no se agota en las instituciones formales y que su profundización depende de muchos factores distintos (anteriores y posteriores) a la constitución. Para los efectos de esta investigación, sin embargo, nuestra pregunta está expresamente dirigida a interrogar acerca del impacto del proceso constituyente sobre el texto constitucional mismo, y deja de lado el complejo proceso pos constituyente, donde las potencialidades de la constitución pueden verse realizadas o inhibidas por factores externos a la misma. Siguiendo la definición de democracia que presentamos más arriba, entendemos que un marco constitucional promueve la causa de la democracia en la medida en que abre más y mejores espacios para la inclusión, a la par que ofrece amplias oportunidades para la representación de los diversos intereses presentes en la sociedad, para la expresión de la oposición, y para el ejercicio de los derechos y las libertades de todos los miembros de la comunidad política. Para facilitar el análisis hemos agrupado el conjunto de los resultados que nos interesa observar en dos dimensiones que, siguiendo a Dahl (1971), hemos llamado 1) inclusión (o participación) y 2) contestación (debate u oposición).<sup>16</sup>

#### **a. Inclusión: reconocimiento, redistribución y representación política**

Buena parte del entusiasmo alrededor de los recientes episodios de cambio constitucional en las naciones andinas está relacionado con su potencial para crear mayores espacios de inclusión y participación en la vida pública, revirtiendo así la tendencia histórica a la exclusión de amplios sectores sociales (ver Segura y Bejarano 2004). La ampliación de la democracia reviste particular importancia en América Latina,

.....

<sup>16</sup> Ambas dimensiones son fundamentales para el funcionamiento de una democracia liberal. Sin embargo, la mayoría de los autores que celebran el “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (ver algunas de las contribuciones al volumen compilado por Nolte y Schilling-Vacaflor 2012) tienden a resaltar la primera y suelen ignorar la segunda.

donde una historia de exclusión política, económica, social y cultural ha generado un fuerte déficit de representación. La inclusión de nuevos actores sociales y políticos, así sea de manera puramente simbólica en un comienzo, representa un importante paso hacia una representación más amplia y justa de la sociedad en la esfera pública. La pregunta crucial es si las nuevas constituciones son capaces de institucionalizar estos nuevos espacios de inclusión; o si, por el contrario, una vez que se retorne a la “pista inferior” de la política ordinaria (Ackerman 1991), dicha ampliación demostrará ser efímera, y el sistema político volverá a la sobrerrepresentación de los sectores ya incorporados y la exclusión de aquellos que tradicionalmente han quedado por fuera. Nos interesa, por tanto, explorar en qué medida las nuevas constituciones proveen un espacio más amplio y permanente para la incorporación política de los actores sociales y políticos previamente excluidos.

Para examinar la dimensión de la inclusión, nos apoyamos en las tres “familias de demandas de justicia” acuñadas por Nancy Fraser (1997 y 2003): el reconocimiento, la redistribución y la inclusión política. La lucha por el reconocimiento, de acuerdo con Fraser, es “cultural o simbólica. Aquí, la injusticia está arraigada en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación” e incluye la dominación cultural, la falta de reconocimiento y el irrespeto (1997, 14).<sup>17</sup> Las demandas de redistribución, por su parte, son el resultado de exclusiones basadas en “la estructura socioeconómica de la sociedad”, las cuales incluyen la explotación, la marginación económica y la privación (Fraser 1997, 13).<sup>18</sup> Aunque la redistribución y el reconocimiento son sin duda centrales para las luchas

.....

17 Con el fin de operacionalizar la dimensión del reconocimiento simbólico, en cada Constitución analizamos el preámbulo y otras secciones declarativas de la Constitución (donde se definen el tipo de Estado, de nación y las condiciones para la ciudadanía). También incluimos el capítulo de derechos, en particular aquellos que definen los derechos culturales y colectivos que apuntan a incluir a sectores previamente excluidos por razones étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales.

18 En cuanto a la redistribución, examinamos en cada Constitución los derechos sociales y económicos, así como aquellos artículos que definen el papel del Estado en la economía, en particular los que buscan garantizar una distribución más justa del ingreso y la riqueza.

políticas contemporáneas, las demandas de inclusión política han demostrado ser tanto o más importantes, ya que la transformación significativa del sistema político contiene la clave para la institucionalización de la inclusión en el largo plazo. Es, por consiguiente, en la expansión del acceso de todos a la arena política donde las constituciones pueden hacer su más importante contribución para el avance de la democracia: al crear los canales, mecanismos e instituciones a través de los cuales diversos sectores sociales pueden expresar y hacer visibles sus demandas, además de participar de manera activa en la toma de decisiones. La participación en las discusiones y decisiones políticas del día a día, por medio de mecanismos de democracia directa, se ve no obstante limitada por el tamaño y la complejidad de las sociedades modernas.<sup>19</sup> Lo cual nos lleva a afirmar que la institucionalización de la inclusión implica necesariamente construir más y mejores mecanismos de representación; es decir, mecanismos que faciliten la participación constante de diversos sectores de la sociedad en los procesos de selección y rendición de cuentas de los representantes, cuya tarea principal es participar –en su nombre– en la toma de decisiones que aplican a la sociedad en su conjunto. Castiglione lo dice de manera sucinta: “en todos, excepto aquellos espacios donde hay democracia directa (e incluso a veces en éstos), la norma de inclusión democrática se logra a través de la representación” (2005, 5).<sup>20</sup>

Una tras otra, las nuevas constituciones de la región andina han expandido sus capítulos de derechos para incluir una larga lista de garantías y derechos civiles, políticos, sociales y culturales, en particular aquellos que se refieren a las poblaciones indígenas (ver Uprimny

.....

19 Los proponentes de la democracia directa como una alternativa a la democracia representativa deben aceptar que aquella sólo es posible en pequeños grupos sociales que puedan reunirse a discutir y tomar decisiones en conjunto. A gran escala, la verdad sigue siendo que “por definición, los Estados-nación de gran tamaño no pueden ser democráticos de esta manera, ya que no es posible que todos [...] discutan y decidan en conjunto” (Friedman 1999, 335).

20 En los estudios de caso examinamos las normas que promueven la participación y mejoran la representación, incluidas las estipulaciones que regulan la participación política tanto electoral como la no-electoral, bien sea directa o indirecta.

2011). Con diversos niveles de énfasis, los nuevos textos constitucionales representan sin duda una ampliación simbólica de estas comunidades políticas, las cuales han sido redefinidas como multiétnicas y multiculturales, incluso como plurinacionales (en los casos de Ecuador 2008 y Bolivia 2009). Por otro lado, en cuanto a la inclusión entendida como participación y representación política, la región ha puesto el acento sobre la primera, más que sobre la segunda. Tal énfasis se ve reflejado en la creación de una serie de novedosos mecanismos de participación no electoral (muchos de ellos directos) que buscan abrir espacios para que los ciudadanos ejerzan una influencia más directa sobre la toma de decisiones; entre ellos se cuentan la iniciativa legislativa, el cabildo abierto, además de una diversa gama de consultas, referendos y plebiscitos. Sin embargo, las nuevas constituciones han hecho poco por solucionar los problemas de representación que aquejan a las democracias andinas desde la década de los ochenta (ver Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2008). En cuanto a la representación, quizás la innovación más interesante ha sido la introducción de la figura de la revocatoria del mandato para ciertos funcionarios elegidos mediante el voto popular. En Bolivia se introdujo además la posibilidad de elegir a los jueces del nivel nacional mediante el sufragio universal.

Por último, dados los grados extremos de desigualdad que caracterizan las sociedades de la región, la búsqueda de una mejor distribución socioeconómica también ha estado presente en la agenda de cambio constitucional. Los constituyentes andinos han codificado una lista cada vez más extensa de derechos sociales y económicos: desde el derecho a la no discriminación hasta los derechos a un salario justo, acceso a la vivienda, a la educación, la salud, la seguridad y la estabilidad laboral, entre otros (ver Arango 2003). En lo que sí se diferencian estas constituciones es en el grado de centralidad que le asignan al Estado tanto en la dirección de la economía como en la misión de redistribuir sus beneficios. Si bien las constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) pueden ser consideradas como fuertemente “estatistas”, éste no es el caso de las constituciones colombiana (1991) y ecuatoriana (1998), las cuales han sido, más bien, tildadas de

“neoliberales”.<sup>21</sup> En suma, y con la sola excepción del balance entre Estado y mercado en cuanto motor y timón de la economía, todas las nuevas constituciones andinas ensanchan el espacio simbólico de la nación, expanden la lista de libertades y derechos tanto políticos como civiles, sociales, económicos y culturales, y consagran una lista ampliada de mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. De manera tal que resulta factible afirmar que un proceso constituyente más incluyente y participativo tiende a producir una constitución más incluyente y generosa en todos estos aspectos.

## **b. Contestación: debate, competencia y oposición**

La segunda dimensión crucial para la democracia, incluida en nuestro análisis, tiene que ver con la necesidad de garantizar un espacio para el debate y el desacuerdo (en inglés, *contestation*). En palabras de Dahl, se trata de aquella dimensión del “sistema político que permite que haya oposición, rivalidad y competencia entre un gobierno y sus opositores” (1971, 1). Con el fin de garantizar dicho espacio, además de la lista de derechos y libertades consagrados en la parte llamada “dogmática” de la constitución, se requiere una arquitectura institucional (es decir, una organización y distribución del poder) que establezca claramente los límites del gobierno central y garantice, de manera simultánea, los derechos y libertades de quienes se oponen al mismo. Tal como lo escribió Charles Tilly, el objetivo final de este complejo entramado institucional es “proteger el acto de la consulta”, es decir, proteger la capacidad de los

.....

21 Esta diferencia está relacionada con la postura ideológica y el grado de coherencia de la coalición dominante y su capacidad de imponer un proyecto sobre las minorías que se le oponen. En aquellos casos donde la mayoría dominante está situada a la izquierda del espectro político y posee coherencia ideológica, veremos como resultado un impulso igualitario más fuerte que en otras asambleas y, por consiguiente, una constitución que consagra un papel más determinante para el Estado en la promoción del desarrollo económico y en la distribución de sus beneficios. Por el contrario, aquellas experiencias constituyentes donde una multiplicidad de fuerzas políticas se ven obligadas, en función de su tamaño, a negociar entre sí tienden a diluir el impulso redistributivo. Para algunos, ésta es la verdadera marca de una constitución democrática. Nuestra propia concepción de la democracia nos distancia de tal conclusión.



ciudadanos para expresar “sus preferencias colectivas en lo que concierne a las políticas y el personal del Estado” en igualdad de condiciones, libres de miedo o de coerción (2007, 13).

Esta dimensión (constitucional o liberal) de la democracia incluye, por tanto, todas aquellas instituciones que contribuyen a reducir la asimetría entre el gobierno y la oposición (Hartlyn y Luna 2009); a generar un campo de juego más nivelado entre las distintas fuerzas políticas (Levitsky y Way 2010); a prevenir la “tiranía de la mayoría” y a ponerle límites al uso (y posible abuso) del poder.<sup>22</sup> En ausencia de una arquitectura institucional conducente a la distribución equilibrada del poder, la expansión de los derechos y libertades, así como las oportunidades para una mayor participación, pueden quedar consignadas para siempre en el papel.

Es en esta dimensión donde encontramos quizás la divergencia más significativa entre los documentos constitucionales aprobados en la región andina desde los noventa: en Colombia, en 1991, se buscó de manera intencional un mayor y mejor equilibrio entre los poderes, al reducir las prerrogativas presidenciales y aumentar las facultades tanto del Congreso como de las Cortes, a la par que se profundizó el proceso de descentralización iniciado años atrás. En otros casos (Venezuela 1999, Ecuador 1998 y 2008), la tendencia fue exactamente la contraria: allí los procesos constituyentes aumentaron los poderes presidenciales, crearon Congresos unicamerales con menor capacidad para ejercer el control político sobre el Ejecutivo, mantuvieron poderes judiciales dependientes del poder presidencial y revirtieron la tendencia anterior a la descentralización, transformaciones todas que afectan en forma negativa el equilibrio de poderes, a favor del Ejecutivo y en detrimento de las demás ramas del poder. La Constitución boliviana

.....

22 En el análisis empírico, esta dimensión se operacionaliza mediante el estudio de aquellas cláusulas constitucionales que distribuyen el poder entre las diversas ramas, especialmente el Ejecutivo y el Legislativo, el poder judicial y las agencias de control horizontal; también incluye la distribución vertical del poder, es decir, los niveles de centralización o descentralización del Estado.

de 2009 se sitúa a medio camino en este espectro, pues si bien fortaleció el poder presidencial (al aprobar, por ejemplo, la reelección presidencial), mantuvo de manera simultánea un Congreso bicameral con fuerte capacidad de control sobre el Ejecutivo, a la par que fortaleció el poder judicial y profundizó la descentralización.

Dado el hecho de que todos estos procesos constituyentes fueron democráticos y participativos, esta variación en sus resultados (especialmente significativa en lo que toca a la dimensión del equilibrio o difusión del poder y las oportunidades para el ejercicio de la oposición) resulta no sólo interesante, sino digna de explicación. Nuestro proyecto apunta a ofrecer tal explicación al establecer una conexión entre el proceso constituyente y sus resultados.

### **Conclusión: conectando el proceso con los resultados**

Buena parte de la literatura sobre constitucionalismo parte de la siguiente premisa: cuanto más democrático, abierto, incluyente y participativo sea el proceso, más democrática habrá de ser la constitución (ver Hart 2003; Chambers 2004; Elster 1997, entre otros). Nuestros hallazgos empíricos evidencian que este tipo de procesos conducen, por lo general, a textos constitucionales más incluyentes y participativos, con listas de derechos expandidas, así como innovaciones en el campo de la participación no-electoral. Sin embargo, los mismos ponen en duda la tendencia a asumir que todo proceso constituyente participativo conduce, necesariamente, a la profundización de la democracia; entendiendo que ésta implica no sólo mayor inclusión y participación, sino también la existencia de instituciones que garanticen igualdad de condiciones para todas las fuerzas en pugna, incluidas, por supuesto, aquellas que se sitúan en el campo de la oposición.

El hecho de incluir estas dos dimensiones –la inclusión y la oposición/debate político– nos permite una visión más matizada y crítica de los resultados que han surgido de estos procesos constituyentes participativos: algunos amplían tanto la inclusión como las oportunidades para la oposición y el debate político y, por tanto, contribuyen a profundizar la democracia. Otros, por el contrario, pueden incrementar los niveles de

inclusión y participación, al tiempo que reducen las oportunidades para organizar y movilizar la oposición al gobierno, al crear un arreglo institucional que establece un sesgo permanente en favor de este último.<sup>23</sup>

En general, los procesos constituyentes que se inician con fuertes movilizaciones ciudadanas, donde los constituyentes son elegidos popularmente, generan constituciones que favorecen la inclusión. En los Andes, en particular, estos procesos participativos llevaron a textos que (con algunas variaciones menores) son bastante favorables al reconocimiento simbólico y a la creación de las llamadas “democracias participativas”, las cuales facilitan el acceso directo de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones. Las constituciones resultantes reflejan, por tanto, la naturaleza participativa del proceso de reforma constitucional, y el hecho de que estas asambleas fueron convocadas con el apoyo y bajo la influencia de algunos de los sectores previamente excluidos, con el mandato expreso de promover su inclusión (ver Segura y Bejarano 2004).

Sin embargo, al examinar el segundo eje conceptual de nuestra definición de democracia (la garantía de un espacio para el libre debate y la oposición) nos encontramos con una variación notable en los resultados, los cuales van desde un arreglo institucional balanceado que ofrece múltiples oportunidades para el ejercicio de la oposición (Colombia 1991) hasta sistemas donde el poder se encuentra fuertemente centralizado y concentrado en el Ejecutivo, lo cual reduce las oportunidades para la expresión del desacuerdo o la activación de contrapesos que establezcan límites al poder de la mayoría gobernante (Venezuela 1999). Con base en los resultados preliminares de nuestra investigación, planteamos como hipótesis que aquellos procesos constituyentes fuertemente dominados por un partido o coalición política que no necesita entrar en negociaciones y puede, por tanto, imponer su propio proyecto constitucional, tienden a generar cartas que le dan al presidente en ejercicio (quien representa a esa misma mayoría) poderes desproporcionados y acceso a recursos políticos que van en detrimento de la oposición. El resultado es un arreglo institucional

.....

23 Para mayor evidencia empírica, ver nuestra ponencia sobre el contraste entre Colombia y Venezuela (Segura y Bejarano 2013).

con un sesgo permanente a favor del gobierno, lo cual, si bien no es necesariamente antidemocrático, sí es contrario a la profundización de la democracia. Por el contrario, aquellas constituciones que resultan de un proceso de intensa negociación entre múltiples sectores y coaliciones tienden a ser más equilibradas, puesto que combinan un énfasis en la inclusión y la participación con una serie de mecanismos para controlar el poder ejecutivo y resguardar los derechos de las minorías, ofreciéndole a la oposición la oportunidad de ejercer una influencia significativa sobre el proceso político. Es en estos casos donde consideramos que el proceso constituyente contribuye, de manera clara y decidida, a la profundización de la democracia. Pese a sus características participativas, las experiencias constituyentes que están dominadas por un actor o coalición mayoritaria, por lo general con el apoyo del Ejecutivo, pueden tener efectos dañinos para la arquitectura institucional de la democracia. Para que los procesos constituyentes contribuyan a la expansión y fortalecimiento democrático, además de participativos, deben ser genuinamente representativos y deliberativos; es decir, deben permitir un debate amplio y una negociación auténtica entre sectores con visiones divergentes del bien común.

En suma, en lugar de celebrar el llamado “nuevo constitucionalismo” latinoamericano,<sup>24</sup> nuestro trabajo parte de una aproximación crítica al mismo: más allá de la retórica participativa, ¿hasta dónde contribuyen estas constituciones a la profundización de la democracia? Con base en la observación detallada de seis casos en la región andina, nuestra percepción es que, si bien estas nuevas constituciones han operado en el sentido de expandir la lista de derechos y abrir nuevos canales para la participación política, han creado de manera simultánea arreglos institucionales en su mayoría favorables al predominio presidencial, en detrimento de otras ramas del poder

.....

24 Nuestra definición del “nuevo constitucionalismo” latinoamericano es puramente empírica y descriptiva: se trata de una etiqueta que abarca el universo de los procesos constituyentes recientes en la región (comenzando con el brasileño de 1987-1988), llevados a cabo de manera participativa, mediante la elección popular de los constituyentes y, en algunos casos, la ratificación de las nuevas constituciones mediante referendo. Otros autores utilizan la expresión “nuevo constitucionalismo” de manera normativa para significar la centralidad de las constituciones en la vida política y social, los nuevos métodos de interpretación constitucional y el activismo judicial, entre otros.

a través de las cuales se expresa la oposición al régimen (el Congreso, los niveles subnacionales de gobierno) y se protegen los derechos individuales y colectivos (las Cortes). Estas dos tendencias coexisten de manera contradictoria en la mayoría de estas nuevas constituciones (con pocas excepciones) y ponen en cuestión la lectura optimista de estos procesos constituyentes.

## Referencias

1. Ackerman, Bruce. 1991. *We the people. Foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
2. Arango, Rodolfo. 2003. Basic social rights, constitutional justice, and democracy. *Ratio Juris* 16 (2): 141-154.
3. Bonime-Blanc, Andrea. 1987. *Spain's transition to democracy: The politics of constitution-making*. Nueva York: Westview Press.
4. Castiglioni, Darío. 2005. Representation re-examined: A conceptual and theoretical agenda. Ponencia presentada en New School for Social Research Work-in-Progress Series, 28 de abril. Manuscrito sin publicar.
5. Cepeda Espinosa, Manuel José. 1993a. *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución.
6. Cepeda Espinosa, Manuel José. 1993b. *La constituyente por dentro. Mitos y realidades*. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución.
7. Cepeda Espinosa, Manuel José. 2007. *Polémicas constitucionales*. Bogotá: Legis.
8. Chambers, Simone. 2004. Democracy, popular sovereignty, and constitutional legitimacy. *Constellations* 11 (2): 153-173.
9. Corrales, Javier. 2006. Power asymmetries and the origins of self-enforcing constitutions: Venezuela since 1945, Latin America in the 1990s, and the United States in 1787. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Filadelfia, PA.
10. Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and opposition*. Nueva Haven: Yale University Press.
11. Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton. 2009. *The endurance of national constitutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
12. Elster, Jon. 1988. Consequences of constitutional choice: Reflections on Tocqueville. En *Constitutionalism and democracy*, editado por Jon Elster y Rune Slagstad, 81-101. Cambridge: Cambridge University Press.

13. Elster, Jon. 1997. Ways of constitution making. En *Democracy's victory and crisis*, editado por Axel Hadenius, 123-142. Cambridge: Cambridge University Press.
14. Elster, Jon. 1999. Reason, interest and passion in the East European transitions. En *Social Science Information* 38 (4): 499-519.
15. Elster, Jon, Claus Offe y Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional design in post-communist societies. Rebuilding the ship at sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
16. Fraser, Nancy. 1997. *Justice interruptus. Critical reflections on the "postsocialist" condition*. Nueva York: Routledge.
17. Fraser, Nancy y Axel Honneth. 2003. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Nueva York-Londres: Verso.
18. Friedman, Edward. 1999. The painful gradualness of democratization: Proceduralism as a necessarily discontinuous revolution. En *Democracy and its limits: Lessons from Asia, Latin America, and the Middle East*, editado por Howard Handelman y Mark A. Tessler, 321-340. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
19. Gargarella, Roberto y Christian Courtis. 2009. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Serie Políticas Sociales. Santiago: Cepal – Naciones Unidas, ASDI.
20. Hart, Vivien. 2003. *Democratic constitution-making*. Special Report. Washington: United States Institute of Peace, USIP.
21. Hartlyn, Jonathan y Juan Pablo Luna. 2009. Constitutional reform in contemporary Latin America: A framework for analysis. Ponencia presentada en la convención de la Asociación Internacional de Ciencia Política, IPSA, Santiago de Chile, julio.
22. Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
23. Levitsky, Steven y Lucan A. Way. 2010. Why democracy needs a level playing field. *Journal of Democracy* 21 (1): 57-68.
24. Lijphart, Arend. 1993. Consociational democracy. En *The Oxford companion to politics in the world*, editado por Joel Krieger, 188-189. Oxford: Oxford University Press.
25. Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman. 1996. *Institutional design in new democracies*. Boulder: Westview Press.
26. Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.). 2008. *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Norma.
27. McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

28. Moehler, Devra. 2008. *Distrusting democrats: Outcomes of participatory constitution making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
29. Negretto, Gabriel. 1999. Constitution-making and institutional design: The transformation of presidentialism in Argentina. *Archives Européennes de Sociologie* 40 (2): 193-233.
30. Negretto, Gabriel. 2009a. Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español* 1 (1): 38-54.
31. Negretto, Gabriel. 2009b. Political parties and institutional design. Explaining constitutional choice in Latin America. *British Journal of Political Science* 39 (1): 117-139.
32. Negretto, Gabriel. 2012. Replacing and amending constitutions: The logic of constitutional change in Latin America. *Law and Society Review* 46 (4): 749-779.
33. Nolte, Detlef y Almut Schilling-Vacafloer. 2012. *New constitutionalism in Latin America. Promises and practices*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
34. Pierson, Paul. 2004. *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
35. Sartori, Giovanni. 1987. *The theory of democracy revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
36. Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Nueva York: New York University Press.
37. Segura, Renata. 2007. Inclusion and the politics of constitution making: Colombia and Ecuador, 1991 & 1998. PhD Dissertation, New School for Social Research, Nueva York.
38. Segura, Renata y Ana María Bejarano. 2004. ¡Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, inclusion, and the politics of constitution-making in the Andes. *Constitutions* 11 (2): 217-236.
39. Segura, Renata y Ana María Bejarano. 2012. The politics of re-writing constitutions in the Andes: Colombia, Ecuador and Venezuela compared. Ponencia presentada en el Congreso anual de la Latin American Studies Association (LASA), San Francisco, mayo 23-26.
40. Segura, Renata y Ana María Bejarano. 2013. Deepening democracy via constitutional change? Contrasting Colombia and Venezuela. Ponencia presentada en el taller LASA-Mellon Foundation "The gap from parchment to practice: Ambivalent effects of constitutions in democratizing countries", Washington, mayo 28-29.
41. Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
42. Uprimny, Rodrigo. 2011. The recent transformation of constitutional law in Latin America: Trends and challenges. *Texas Law Review* 89 (7): 1587-1609.