

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA

Licenciatura en Ciencia Política

**Papel de las oposiciones en los procesos de
reforma constitucional en América Latina**

Steven Berzins

2016

*Los otros son, en el fondo,
lo más importante que tenemos
para nuestro propio conocimiento
de nosotros mismos.
Jean Paul Sartre*

*“your buisness is not to govern the country.
But it is, if you find fit,
to call to account those who do govern it”
William Gladstone*

1. Introducción

Este trabajo tiene como principal objetivo realizar un análisis comparativo de la influencia que han tenido las oposiciones políticas en las reformas constitucionales realizadas en América Latina durante la etapa democrática de las últimas décadas. Tomaremos como punto de partida el año 1994, en que se llevó adelante la reforma constitucional de Argentina y finalizaremos en un repaso de las características de la reforma constitucional boliviana del 2007.

Partimos de la base de que el grado de oposición efectiva cambia las formas en que se procesan las reformas constitucionales y sus contenidos. Podremos ver cómo países con una oposición fragmentada y debilitada llevaron adelante procesos de reforma muy diferentes a aquellos con oposiciones más organizadas, que han logrado tener una participación mucho mayor en las mismas.

Las oposiciones políticas han sido estudiadas por diversos autores y parece haber un consenso entre los analistas políticos acerca de la centralidad que tiene su existencia y sus características con respecto a la calidad de las democracias. Una oposición cohesionada, responsable, disciplinada, organizada en partidos políticos (*“formed opposition”*) -en otras palabras, una oposición de “buena calidad”- será favorable para que exista un buen funcionamiento del sistema democrático: “Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aun cuando no alcanza a llegar al gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y orientación, de propuesta y de crítica” (Pasquino

1997); “La calidad de la democracia depende de la calidad del gobierno pero también de la calidad de la oposición.” (Lanzaro 2008).

La fuerza relativa de la oposición se hace ver, de una u otra manera, en la elaboración de las leyes y el resto de los procesos políticos. También incide en los procesos constituyentes donde, mediante los mecanismos de control y de rendición de cuentas ejercidos, presentará como resultado una Constitución más o menos inclusiva, nacida de las negociaciones que (en mayor o menor magnitud) existieron en el proceso. En este trabajo nos interesa asomarnos a esta dimensión poco explorada, que es la incidencia de la oposición en los procesos constituyentes.

Por hipótesis planteamos que la incidencia de una oposición efectiva tiene efectos en las formas que adquiere el trámite constituyente así como en los contenidos de la Constitución que sale de tales procesos en variados aspectos: a) En lo que respecta al trámite procesal: con negociaciones y eventualmente con compromisos o sin ellos; b) En lo que respecta al texto constitucional, con una normativa más o menos inclusiva, que se apega en mayor o menor medida a las propuestas iniciales y a los intereses propios de quienes impulsan el proyecto.

El estudio de la incidencia de la oposición en los procesos constituyentes reviste interés por tres grandes razones:

a) La existencia de una oposición efectiva es un componente reconocido de los regímenes democráticos y de la calidad de la democracia;

b) Contrarrestando la tendencia que anteriormente prevalecía, desde principios del siglo XX comienzan a desarrollarse en AL los estudios sobre la oposición. Como veremos más adelante, diversos estudios hacen avances en este aspecto. Sin embargo, esta es una tarea que requiere más desarrollos, sobre todo en el terreno de los procesos constituyentes.

c) En muchos de los países de América Latina, durante la tercera ola de la democratización, desde las transiciones democráticas en adelante, hay una seguidilla de procesos constituyentes importantes. Avanzan los estudios sobre estas nuevas ediciones constitucionales (ver por ejemplo: Nolte et al. 2012; Zovatto et al. 2008, Hartlyn & Luna 2007; Negretto 2006; 2010; 2013) Algunos prestan atención a la procesalidad y a las relaciones de fuerza que modelan estas reformas (Negretto 2006, 2010; Buquet 2007), pero en este plano hay mucho por investigar. Sobre todo queda todavía por explorar la dimensión en la que se centra esta monografía, es decir la incidencia de la oposición y su carácter en los procesos constituyentes.

Mientras en algunos casos las reformas constitucionales durante la tercera ola democrática eran utilizadas como una forma de salir de estancamientos políticos, o de arraigados status quo, también tendieron a reforzar los poderes del presidente, en particular sus facultades legislativas y los métodos por los que eran electos. En primer lugar, estableciendo la elección mayoritaria en dos vueltas, con mayoría absoluta o con un umbral más bajo en la primera vuelta (Zovatto *et al.* 2007, Nolte, 2008; Lanzaro, 2012). En segundo lugar, habilitando la reelección inmediata. Como plantea Negretto, desde 1978 a 1993, la mayoría de las constituciones tenían reglas relativamente restrictivas sobre la reelección presidencial. Sin embargo, a partir de este momento han aumentado las constituciones que hacen la reelección presidencial más permisible, así como también las que otorgan al presidente mayores poderes legislativos (Negretto, 2013).

Estas reformas, al estar enmarcadas en sistemas democráticos, han pasado por procesos dinámicos donde todos los actores, cada uno con intereses y herramientas de negociación diferentes utilizaron sus capacidades para cumplir sus objetivos, ya sean estos dejar su huella en la nueva constitución o intentar trancar los avances de la misma en el caso que estuvieran en contra y tuvieran capacidades para hacerlo. Por el contrario “(...) muchas de las reformas políticas realizadas en América Latina constituyen *paquetes* que surgen como resultado de negociaciones interpartidarias que no necesariamente responden a una lógica única. Perspectivas de largo plazo e intereses coyunturales, así como diferentes enfoques políticos se combinan en productos que perfectamente pueden arrojar resultados diferentes e incluso opuestos a los originalmente previstos” (Buquet 2007:38).

Este trabajo busca avanzar en esta línea de investigación y analizar la forma en que se desarrollaron algunos de estos procesos de reforma constitucional, analizando el papel de la oposición y sus relaciones con el oficialismo en estos procesos. Las siguientes son algunas de las preguntas que ese trabajo busca responder: ¿Cómo influyen las oposiciones en los procesos de reforma constitucional? ¿Las reformas que se logran concretar son siempre originadas por el oficialismo o hay también iniciativas por parte de la oposición? ¿En los países con oposición más institucionalizada las reformas son resultado de un proceso de negociaciones?

Los países que analizaremos en este trabajo son: Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Estos casos comprenden una gama de situaciones que resaltarán los efectos y la relevancia que tienen las oposiciones en las democracias latinoamericanas. Los cuatro casos

se ordenan en tres variantes. 1) En el caso uruguayo y argentino, hubo una oposición efectiva que participó activamente del proceso (cada una con sus rasgos distintivos). 2) En el caso venezolano la oposición a la reforma constitucional fue casi inexistente. 3) En el caso boliviano el presidente aprovechó la fragmentación de la oposición para aliarse con algunos líderes y conseguir de esa forma la aprobación de la reforma.

El trabajo está estructurado del siguiente modo. En primer lugar, haremos una revisión teórica donde analizaremos por un lado el “estado del arte” en lo que refiere a las oposiciones políticas. En segundo lugar haremos algo parecido para analizar conceptos sobre las reformas constitucionales, los procesos y los contextos en que se han producido estas reformas en América Latina, en las últimas décadas. En este capítulo se delimitan algunos conceptos que serán relevantes para la investigación. En tercer lugar, se analizan las oposiciones y su participación en los procesos de reforma constitucional en los 4 casos ya mencionados. Para finalizar, se realizan algunas conclusiones sobre la relevancia que tienen las oposiciones para el buen funcionamiento del juego democrático.

De esta manera, la investigación pretende avanzar en el debate de un tema al que no siempre se le asigna la importancia que merece: la influencia de la oposición política en los procesos constitucionales.

2. Estado del arte y delimitación teórica

2.1 La Oposición: la historia de una “co-cuestión”

Como planteamos anteriormente, a pesar de ser considerado un factor central para el buen funcionamiento de la democracia, llama la atención la falta de interés de los analistas de estudiar las oposiciones en profundidad. Un buen punto de partida nos remonta a la década de 1950, en la que Duverger escribía su ya clásico libro *Los Partidos Políticos*. En él, el autor resalta la llamada “función de oposición”, que considera fundamental para el proceso democrático y sin la cual la democracia se vería muy debilitada, por no decir inexistente. Otros autores como Kirchheimer (1957) trataron el tema de la oposición en sus análisis aunque, aún de manera secundaria. A esta cuestión Ionescu y de Madariaga plantearían más adelante que más que una “no-cuestión”, el tema de la oposición ha sido una “co-cuestión” ya que se hablaba de ella, aunque siempre de forma complementaria a otro tema (Ionescu y de Madariaga 1968 en Massari 1997).

La década de los sesenta vio nacer un nuevo interés por los estudios de la oposición. En 1965 se lanza el primer número de la revista *Government and Opposition*, que impulsará la temática a la comunidad internacional. En 1966 Robert Dahl coordinó el primer libro que estudia profunda y sistemáticamente a la oposición como tema central. Hoy en día *Political Oppositions in Western Democracies* se ha transformado en un libro obligatorio para cualquiera que trate el tema de las oposiciones. Sin embargo, a pesar de que el propio Dahl lo calificara de “preliminar” pocos autores analizaron el tema más adelante. Se colma, de esta forma, una laguna en el tema, pero no se logra implantar una tradición en el campo de análisis de la oposición, lo que se traduce en la poca acumulación sobre el tema hasta el día de hoy (Massari, 1997).

De todas formas, a pesar de esta escasa acumulación teórica, podemos encontrar distintas tipologías y clasificaciones de la oposición según la perspectiva con la que se la analice. Sin embargo, antes de adentrarnos a en las clasificaciones, cabe preguntarse qué es la oposición; a qué nos referimos cuando hablamos de oposición política.

¿Qué es la oposición?

Según Massari (1997) podemos observar dos tipos de definiciones de oposición: una en sentido amplio, que se puede aplicar en cualquier país y en cualquier momento histórico; y otra en sentido estricto, que busca una definición más analítica y concreta en términos históricos y geográficos. Tal vez la definición más conocida desde el primer punto de vista es la que plantea Robert Dahl: “supongamos que A determine la conducta de cualquier aspecto del Gobierno de un particular sistema político durante un cierto intervalo. (...) Supongamos que, durante este intervalo, B no pueda determinar la conducta del Gobierno, y que B se oponga a la conducta del Gobierno de A. Entonces B es eso que nosotros entendemos por “oposición”. Nótese que durante algún intervalo diferente, B podría determinar la conducta del Gobierno, y A podría estar en la “oposición”. Por eso es el rol de la oposición aquello en lo que estamos interesados” (Dahl, 1966: 18).

El segundo tipo de definición refiere a la oposición vista, ya no como un rol abstracto, sino como una dimensión institucional concreta. Desde este punto de vista Ionescu y de Madariaga plantean que “la oposición política (...) es la más avanzada e institucionalizada forma de conflicto político (...) La oposición política se convierte por eso en la institución que corona una sociedad plenamente institucionalizada (...) Como institución, la oposición política tiene una historia” (Ionescu *et al.* 1968 en Massari 1997).

Von Beyme agrega el papel de representación a los grupos de oposición parlamentaria en los estados modernos “donde las decisiones políticas son tomadas generalmente de acuerdo con el principio de la regla mayoritaria, la oposición está formada por un grupo de políticos que representan una posición diferente a la del gobierno. Una oposición puede desarrollarse solo cuando ciertos derechos son garantizados a todos los políticos en los cuerpos representativos (...) Fue solamente con el surgimiento del moderno sistema parlamentario que pudo desarrollarse una oposición” (Von Beyme, 1973 en López 2004).

En estos análisis podemos apreciar el problema del “eurocentrismo” (Massari, 1997); un ejemplo de esto es la idea de que las oposiciones institucionalizadas son oposiciones parlamentarias. En América Latina las oposiciones institucionalizadas se desarrollan en sistemas presidenciales y no necesariamente están conformadas por bancas parlamentarias, sino que se sustentan en alianzas extraparlamentarias con diversos grupos sociales, los cuales muchas veces son los que dan origen a los partidos de oposición (López, 2004). Puede distinguirse de esta manera, la oposición puramente parlamentaria de aquella que se realiza fundamentalmente en la opinión pública o en la arena social y extraparlamentaria, o de aquella que articula las distintas sedes de acción (Dahl, 1966).

De todas formas, el Parlamento ha demostrado ser la máxima sede de expresión de la oposición política, tanto en los regímenes presidenciales como en los regímenes parlamentarios (Pasquino, 1997). “Para ello se parte del hecho de que en regímenes democráticos el Parlamento se erige como la arena por excelencia de la actuación de la oposición. La calificación de “parlamentaria” atribuida a la oposición política no es sino el resultado histórico de un proceso de integración de la oposición en las estructuras representativas, pudiéndose incluso afirmar que toda oposición extraparlamentaria que nace como tal tiende a “parlamentarizarse” y a estar presente *de algún modo* en las estructuras de representación política democrática” (García y Martínez, 2002).

Si bien hemos planteado que la oposición puede ser parlamentaria o extraparlamentaria, en este trabajo analizaremos a la oposición desde el primer punto de vista. Es decir, estudiaremos a los partidos políticos que logren obtener al menos un escaño en el Parlamento. La definición de oposición que utilizaremos en este trabajo será la propuesta por Altman y Pérez-Liñán entendiéndose por oposición “al conjunto de partidos que tienen escaños en el congreso que no son del partido del gobierno o que no forman parte de la coalición electoral que eligió al presidente. Gobierno es el partido o la coalición de

partidos que controla el ejecutivo como resultado de unas elecciones determinadas y coalición de gobierno el conjunto de partidos que presentaron un único candidato presidencial bajo una misma etiqueta” (Altman y Pérez-Liñán 1999 en García *et al.* 2002). El problema que plantea esta definición es que deja fuera del análisis el juego de coaliciones post-electorales, muy frecuentes en la política parlamentaria latinoamericana (*Ibid*). De todas formas, el análisis que haré en este trabajo permite contrarrestar en la mayor medida posible estos problemas.

La oposición política implica, como plantea Massari (1997), la garantía y el derecho, no de simple disenso, sino de tener los medios normativos, institucionales y organizativos para ejercitar eficazmente el control y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos.

¿Cómo afecta el entramado institucional a las oposiciones?

Como podemos observar, el comportamiento de las oposiciones no es ajeno a los frenos o incentivos que provee el diseño institucional. No es lo mismo para una oposición encontrarse en un sistema presidencialista que en uno parlamentarista; de la misma manera los comportamientos de una oposición en un sistema bipartidista distarán mucho de aquellas oposiciones en sistemas multipartidistas con mayor fragmentación. “El presidencialismo genera estímulos de organización y comportamiento partidista diferentes a los del parlamentarismo aunque sólo sea por el hecho de que se puede separar el éxito de los partidos en elecciones legislativas del alcanzado en elecciones presidenciales” (Samuels, 2001 en García *et al.* 2002).

El concepto de “Morfología de la oposición” de Duverger (1951) sostiene que la mayor influencia en las oposiciones la presentan los sistemas de partidos: mientras que en los sistemas bipartidistas la oposición se constituye en una institución, concentrándose en un solo partido, el sistema multipartidista “repugna esta forma institucional, porque sus límites respecto al gobierno no son claros.” En los sistemas multipartidistas reina la confusión, y los electores no pueden distinguir entre una oposición externa y una oposición interna al partido. A su vez, plantea que los sistemas bipartidistas presentan un partido opositor (o coalición opositora) moderado. Las condiciones de la lucha por el poder que implican cierta alternancia de los partidos y la posibilidad de que quien está hoy en la oposición esté en el gobierno mañana, evita que el partido opositor entre en una demagogia y promesas exageradas que, en un sistema multipartidista se verán fomentadas, debido a las pocas posibilidades de alcanzar

el gobierno y, por ende, no tendrán mucho que perder por más que prometan cosas que saben que nunca podrían cumplir.

A su vez, Duverger plantea que el número de partidos no es lo único que influye en la naturaleza y la forma de la oposición, sino que “las alianzas, las dimensiones, las estructuras interiores” (1951) y el cuadro general de la lucha entre los partidos también se combinarán con el sistema de partidos en la conformación de las oposiciones. Como plantea Chasqueti, el sistema presidencial y los presidentes minoritarios han incentivado la formación de coaliciones partidarias en América Latina con el objeto de solucionar el problema de la “difícil combinación” entre el presidencialismo y multipartidismo (Chasqueti, 2001).

En los sistemas presidenciales de América Latina las oposiciones tienen un papel distinto a aquellas en los parlamentarismos europeos, que detentan cuotas de poder importantes en espacios de decisión política tales como las asambleas legislativas, en coyunturas de ejecutivos minoritarios que dependen de partidos de oposición para aprobar las leyes. En los sistemas parlamentarios la oposición no cuenta, por definición, con la mayoría propia (o en coalición) que se requiere para llevar a cabo un bloqueo sistemático al gobierno; “La oposición que pretenda eximirse de un rol consociativo y subordinado está obligada a presentarse como alternativa siendo su colaboración innecesaria para gobernar; en el sistema presidencial, diversamente, la oposición no expresa solamente una alternativa de gobierno, sino que, como señala Mustapic (1966) “el diseño institucional le otorga instrumentos para el ejercicio de otro papel: el de influir en el proceso de toma de decisiones”” (Castiglioni, 1997). De todas formas, ese poder de influencia debe ser utilizado con la responsabilidad de permitir al ejecutivo ejercer su función de gobierno para la cual fue elegido por el sufragio ciudadano. “La función de crítica y de control requiere de la abstención, por lo tanto, a desplazarse hacia un bloqueo sistemático” (Castiglioni, 1997).

Una mala combinación institucional puede llevar a que presidentes en minoría y sin capacidad de colaboración de otras fuerzas en el Parlamento, puedan estar tentados a sortear ese bloqueo mediante el recurso a facultades extraordinarias (*Ibid*). El ejemplo más claro de esto es el del presidente argentino Menem, que apeló a más de 330 decretos de necesidad y urgencia entre 1989 y 1994 cuando observó que su apoyo parlamentario podía enlentecer la aprobación de sus políticas propuestas. Esto es a lo que Guillermo O’Donnell (1992) se refiere por democracias delegativas. En algunas democracias latinoamericanas, el presidente

considera que, para cumplir con el mandato que la ciudadanía ha depositado en él, debe evitar ser constreñido por otros actores e instituciones (Garcé, 2009).

El diseño institucional también tiene efectos en la representación de los partidos por medio del sistema electoral, que puede introducir distorsiones en la representación con respecto al porcentaje de votos obtenidos. De esta manera, los partidos de oposición pueden verse sobrerrepresentados, así como subrepresentados en el Parlamento, de acuerdo al contexto en el que se encuentre. El sistema más desproporcional es el de Guatemala con una diferencia de 13, 98%¹ seguido por México y Venezuela, mientras que los sistemas más proporcionales son los de Nicaragua y Uruguay, donde la oposición goza de una representación más efectiva (García *et al.* 2002). Este es un factor a tener en cuenta, ya que el entramado institucional democrático no debería convertir a la oposición parlamentaria en un actor político impotente ni aislar sus puntos de vista y necesidades al gobierno, ya que puede provocar que tanto el gobierno como las elecciones puedan llegar a ser vistos por la ciudadanía como un juego de suma cero (García *et al.* 2002).

Como podemos apreciar, las instituciones otorgan a la oposición un marco en el cual actuar y en la medida en que este marco sea apropiado al contexto y otorgue un buen funcionamiento a las democracias no hay problemas al respecto. Sin embargo, si se comienzan a apreciar prácticas que dificulten esto, como plantea Pasquino será necesario rediseñar las instituciones de manera que la credibilidad de la oposición aumente, y con ella, el buen funcionamiento de la democracia. “La revigorización de la oposición no puede pasar a través de la importación de modelos neocorporativos o la reintroducción de prácticas neoconsociativas. Pasa, por el contrario, a través de una ligazón estrecha y coherente entre reforma de las instituciones, gobierno sombra, alternativa (y por lo tanto alternancia), a través de la derrota de esos procesos de desideologización, de despolitización, de convergencia que Raymond Aron, Daniel Bell, Otto Kirchheimer individualizaron correctamente hace casi treinta años y han producido una declinación de la calidad de la democracia o, de otro modo, un funcionamiento de los regímenes democráticos por debajo de su potencialidad y de sus desafíos” (Pasquino, 1997).

Clasificaciones y Tipologías

¹ Esto fue así en el caso de las elecciones de 1995. En las elecciones mexicanas del 2000 la desproporcionalidad total fue de 7.09, mientras que en el Uruguay hubo una desproporcionalidad de 0.42 en las elecciones de 1999. Ver García y Martínez, 2002: 343.

En los estudios sobre oposiciones encontramos una amplia variedad de clasificaciones. Sin embargo, esto no significa que estos análisis sean excluyentes o críticos unos con otros, sino que simplemente son distintos enfoques desde los cuales se los analiza. A continuación, presentaremos los análisis que consideramos más relevantes e influyentes en la temática.

La primera clasificación que encontramos corresponde a Duverger que analiza a las oposiciones en relación con el cuadro general de lucha entre partidos. De esta manera, encuentra oposiciones que luchan en base a una serie de principios fundamentales: estas son oposiciones fuertemente ideológicas y se presentan como alternativas al “sistema” mismo (Francia e Italia). Por otro lado, encuentra oposiciones que luchan sobre principios secundarios: estas son oposiciones que no cuestionaban el sistema democrático parlamentario ni a la economía de mercado tales como el caso inglés, así como oposiciones del norte de Europa donde la socialdemocracia había abandonado su programa revolucionario (Castiglioni, 1997). Sin embargo, como vimos anteriormente, Duverger plantea que las diferencias fundamentales pasan por los sistemas de partidos. De esta manera, plantea que los sistemas bipartidistas europeos presentan oposiciones institucionalizadas, de un solo partido y de tendencia moderada, mientras que en los sistemas multipartidistas es difícil distinguir entre la oposición interna y la oposición externa a los partidos y coaliciones, y las posibilidades de que un partido opositor se haga con el poder son menores, lo que puede incentivar al uso de prácticas que dificulten el buen desarrollo del proceso democrático.

Sartori agregará al número de fuerzas que componen los sistemas partidarios, la distancia ideológica entre las mismas y el grado de polarización. Distingue tres modelos de oposición: oposición responsable y constitucional; oposición constitucional pero no responsable; oposición ni responsable ni constitucional (Sartori 1966; 1976).

Por su parte, Dahl (1966) sostiene que los distintos modelos de oposición deben analizarse según los siguientes patrones:

1. La cohesión y concentración de los opositores:

Los opositores de un gobierno pueden presentar distintos niveles de cohesión organizacional; pueden estar concentrados en una sola organización, o pueden estar dispersados en un número más alto de organizaciones operando independientemente la una de la otra. El nivel más alto de concentración existe en sistemas bipartidistas, donde el partido opositor tiene el “monopolio de la oposición”. En sistemas multipartidistas, es probable que la oposición esté

dispersada entre varios partidos políticos. Según el autor, los sistemas bipartidistas representan un sistema superior al multipartidista, así como más difícil de encontrar (cuando se escribió este libro, solo 8 países cumplían los requisitos para ser considerados bipartidistas, de los cuales Uruguay estaba entre ellos). Sin embargo, no solo importa el número de partidos políticos relevantes, sino que también hay que considerar el nivel de unidad interna de los partidos, medida, por ejemplo, por la forma en que los miembros votan en el parlamento. Según Dahl podemos ver de esta forma que lo que parecía ser formalmente un solo partido de oposición, se puede desintegrar en varias facciones. Si se combinan estas dos dimensiones podemos llegar a un sistema simple de cuatro categorías:

- a) Sistema bipartidista con un alto grado de unidad partidaria. Por ejemplo Gran Bretaña².
- b) Sistema bipartidista con un relativamente bajo grado de unidad partidaria, por ejemplo el caso de Estados Unidos.
- c) Sistema multipartidista con relativamente alto grado de unidad partidaria. Por ejemplo Suecia, Noruega u Holanda.
- d) Sistema multipartidista con relativamente bajo grado de unidad partidaria. Por ejemplo Italia y Francia.

Partiendo de la base que las oposiciones elaboran sus estrategias tomando en cuenta el sistema de partidos en el que se encuentran, los diferentes sistemas están asociados a diferentes estrategias. Por lo tanto, una oposición que se encuentra en el primer grupo, probablemente se comporte de forma distinta a una oposición confrontada con otro sistema de partidos.

2. La competitividad de la oposición.

La competitividad refiere en este caso a la forma en que las pérdidas y ganancias de los opositores políticos, a nivel electoral y parlamentario, están relacionados. En una analogía con la Teoría de juegos, dos partidos están en una relación estrictamente competitiva (o de suma cero) si las estrategias que persiguen generarán que las ganancias de uno sean exactamente proporcionales a las pérdidas del otro. Dado que en cualquier elección el número de bancas legislativas está previamente estipulado, cuando hay solo dos partidos que presentan candidatos a las elecciones, se encuentran en un sistema estrictamente competitivo, ya que las bancas obtenidas por un partido habrán sido perdidas por el otro. Aplicar la noción de *estricta competencia* en un cuerpo legislativo no es tan sencillo, aunque se puede afirmar que dos partidos son estrictamente competitivos en el parlamento si ambos

² Los ejemplos deben ser considerados tomando en cuenta la década en que se escribió el libro (1966)

presentan estrategias en las que no podrán pertenecer a una coalición ganadora simultáneamente. Ninguna legislatura es estrictamente competitiva todo el tiempo, ya que algunas medidas obtienen unanimidad absoluta desde un principio, mientras que en otras los líderes del partido otorgan libertad de acción a sus parlamentarios para votar lo que crean más adecuado. Sin embargo, en algunas ocasiones los votos clave son estrictamente competitivos: votos en la conformación del gobierno, votos en la aprobación del presupuesto propuesto por el gobierno, etc.

Uno puede suponer que siempre que hay un sistema bipartidista, la competencia será estrictamente competitiva. Sin embargo los partidos *podrían* deliberadamente decidir colaborar en el parlamento, en las elecciones, o ambas. Durante las dos Guerras mundiales, por ejemplo, los partidos de Gran Bretaña acordaron sustituir la competencia por la colaboración, se formaron gabinetes de coalición y las elecciones se pospusieron hasta después de la Guerra.

Es así que la competitividad de la oposición depende en gran medida del número y la naturaleza de los partidos, por ejemplo, en el grado en que los partidos están concentrados. Las posibilidades dentro de este esquema van desde un sistema en que la oposición está concentrada en un partido estrictamente competitivo tanto en las elecciones como en el parlamento, a varios sistemas en que las estrategias de la oposición son tanto cooperativas como competitivas, a sistemas en que el partido minoritario que generalmente constituiría la oposición, se coaliga con el partido mayoritario tanto en las elecciones como en el parlamento.

Tipo de Sistema	Elecciones	Parlamento
<i>Estrictamente competitivo</i>	Estrictamente competitivo	Estrictamente competitivo
<i>Cooperativo competitivo</i>		
A: Bipartidista	Estrictamente competitivo	Cooperativo y competitivo
B: Multipartidista	Cooperativo y competitivo	Cooperativo y competitivo
<i>Coaligado competitivo</i>		
A: Bipartidista	Estrictamente competitivo	Coaligado
B: Multipartidista	Cooperativo y competitivo	Coaligado
<i>Estrictamente coaligado</i>	Coaligado	Coaligado

3. *La sede o lugar de desarrollo para el encuentro entre la oposición y aquellos que controlan el gobierno.*

Debido a que la oposición busca cambiar la conducta del gobierno, la oposición empleará algunos de sus recursos políticos para persuadir o inducir al gobierno para alterar su conducta. La situación o las circunstancias en que esto se da puede ser llamado *sede* o *arena* para los encuentros entre la oposición y el gobierno. Estos pueden ser el parlamento nacional, las elecciones parlamentarias, la burocracia, los medios de comunicación, etc.

4. *La identificabilidad de la oposición.*

La identificabilidad de la oposición en un sistema político es básicamente el resultado de los tres factores anteriores: concentración, competitividad y la importancia de las diferentes sedes. El modelo británico por ejemplo tiene dos partidos altamente unidos, por lo que la oposición está claramente delimitada en un solo partido; los dos partidos son estrictamente competitivos en el parlamento y las elecciones; y las principales sedes de encuentros entre la oposición y el gobierno son el parlamento, las elecciones y los medios de comunicación. El resultado de estas condiciones llevan a que la oposición sea perfectamente identificable y uno pueda señalar cuál es *la* oposición.

El caso estadounidense, por el contrario, tiene dos partidos descentralizados; en el parlamento persiguen estrategias cooperativas-competitivas; y las sedes en que el conflicto entre la oposición y el gobierno ocurre están esparcidas por el parlamento, la burocracia, la propia Casa Blanca, las cortes, los 50 Estados, etc. Es por esto que es muy difícil, si no imposible, identificar a *la* oposición.

5. *Los objetivos de la oposición.*

Los objetivos de la oposición son las metas que la misma busca para lograr cambiar la conducta del gobierno. Una oposición se puede oponer a la conducta del gobierno porque quiere cambiar (o resistir un posible cambio) en:

- a) El personal del gobierno
- b) Las políticas específicas del gobierno
- c) La estructura del sistema político
- d) La estructura socioeconómica

Si bien estas categorías no son mutuamente excluyentes, Dahl las trata como si lo fueran para delimitar más claramente los patrones de las oposiciones estudiadas.

6. *Las estrategias de la oposición.*

Las estrategias de la oposición consisten en los medios que la misma elige para conseguir los objetivos que se plantea. Las estrategias están muy relacionadas con todos los patrones mencionados anteriormente. Según el autor las estrategias pueden ser clasificadas de la siguiente forma:

- I. La oposición se concentrará principalmente en la competencia estricta buscando obtener votos suficientes como para ganar la mayoría de los escaños del parlamento, y luego formar un gobierno que consista únicamente en sus líderes. Esta estrategia se verá fortalecida en un sistema compuesto por dos partidos unificados, donde la oposición es altamente identificable y las elecciones son decisivas.
- II. La oposición buscará conseguir votantes nuevos y conseguir más escaños en el parlamento, pero asumirá que no puede obtener la mayoría parlamentaria; por lo tanto se concentrará principalmente en entrar en una coalición gobernante y en ganar lo más que pueda en las negociaciones dentro de la coalición. Esta estrategia se ve fomentada en un sistema con más de dos partidos, con un alto nivel de unidad partidaria, y donde la selección del gobierno (por ejemplo el gabinete de ministros) es relativamente decisiva.

- III. Una oposición adoptará la estrategia II, pero asumiendo también que muchas de las decisiones importantes deberán ser tomadas durante negociaciones cuasi oficiales con asociaciones gigantes, por lo que no conseguir un lugar en el gabinete de ministros no le impedirá conseguir objetivos mediante estas negociaciones. Esta estrategia se fomenta en sistemas multipartidistas donde la estrategia II es adecuada, pero además hay una desarrollada estructura de corporativismo democrático.
- IV. Las oposiciones asumen que ganar apoyo público y votos en elecciones son importantes aunque no siempre condición necesaria o suficiente, ya que dentro de la gran variedad de sedes, una puede ser decisiva en determinados casos, otra puede ser decisiva en otras situaciones, pero ninguna será decisiva en todos los casos. Por lo tanto, las oposiciones adaptarán sus tácticas específicas a sus recursos y a la sede o sedes que más le convengan. Este tipo de estrategias se ve impulsado en un sistema donde las reglas y prácticas constitucionales impiden a una sede ser decisiva en particular y donde las oportunidades para prevenir o inhibir las acciones del gobierno son numerosas.
- V. Esta estrategia la persigue una oposición comprometida a la supervivencia del sistema político cuando la oposición y el gobierno consideran que la supervivencia del mismo está amenazada por una crisis interna, subversión, guerra, etc. Una situación como estas lleva a que gobierno y oposición consideren llevar adelante estrategias de coalición donde entren en una coalición más grande para la supervivencia a la crisis. Esta estrategia de coalición puede variar de un sistema a otro, pero generalmente surgirá en situaciones dificultosas que requieran un amplio compromiso para salir adelante.
- VI. Esta estrategia es seguida por oposiciones revolucionarias comprometidas con la destrucción de los principales rasgos del sistema constitucional. La esencia de esta estrategia es usar todos los recursos que se tengan a disposición para impedir el desarrollo normal de los procesos políticos y desacreditar el sistema. Dos ejemplos claros de este tipo de oposiciones es el caso de los nazis y los comunistas en la República de Weimar.

Años después de este estudio coordinado por Dahl, Kirchheimer realiza un análisis acerca de los gobiernos parlamentarios europeos, excluyendo a los gobiernos presidenciales, y encuentra tres modelos de oposición (Massari, 1997):

1. La oposición “clásica”, que es la oposición leal, de alternancia y que se halla en el modelo inglés.

2. La oposición de “principio”, propia de los partidos antisistema o ideológicos.
3. La oposición “declinante”, después de la formación de “cárteles” políticos en el ámbito del régimen parlamentario.

Este último “tipo” de oposición es tal vez el que ha causado más polémica, ya que refiere al ocaso de la oposición parlamentaria como la conocemos debido a la declinación que el autor encuentra de los parlamentos frente al Ejecutivo y a los grupos de interés y a la paralela transformación de los partidos de masas en partidos *catch-all* “atrapatodo” (Castiglioni, 1997).

Juan Linz (1987), clasificó las oposiciones políticas en dos grupos: leales y desleales. Entiende que las oposiciones leales a un régimen democrático son aquellas que mantienen un compromiso público de llegar al poder sólo por medios electorales y rechazan los medios violentos de acceso a este; están comprometidos a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria; rechazan cualquier apelación inconstitucional de las fuerzas armadas para alcanzar el poder; entre otras. Asimismo afirma que “ningún régimen, y menos aún un régimen democrático, que por definición permite la articulación y organización de toda tendencia política, existe sin una oposición desleal”. La oposición desleal es aquella encarnada por “partidos, movimientos y organizaciones que rechazan explícitamente los sistemas políticos basados en la existencia de la autoridad del Estado o cualquier autoridad central con poderes coercitivos” (Linz, 1987 en López, 2004).

“Dialéctica” Oposición-Democracia

Como plantea Massari (1997), en los casos en que la alternancia de la oposición es inexistente, o en los casos donde hay por largos períodos históricos, el mismo partido (o la misma coalición de partidos) en el poder, la democracia aparece objetivamente bloqueada cualesquiera sean las razones políticas o institucionales. Sin el recambio, o al menos la expectativa del recambio, la democracia sufre profundos daños tales como irresponsabilidad tanto del gobierno como de la oposición; aumento de la tasa de la corrupción política; decadencia del personal político causado por la falta de competencia; y sobre todo, ausencia de innovación político-social en el sistema en su conjunto. En este sentido, el rol y las funciones de la oposición no son sólo un problema de las fuerzas políticas, sino que constituyen un problema sistémico, del desarrollo cabal de las potencialidades democráticas.

De igual manera, Pasquino plantea que la competencia democrática “produce vitalidad precisamente cuando se exterioriza en el crucial pasaje de un gobierno a la oposición y de una oposición al gobierno con cierta periodicidad” (Pasquino, 1997).

Como puede observarse, son muchos los autores que plantean la relevancia que tienen las oposiciones en los sistemas democráticos. Algunos describen sistemáticamente de qué maneras es que el partido opositor puede influir en el funcionamiento del sistema en base a su tamaño, cohesión, posición ideológica, etc. mientras que otros simplemente mencionan la importancia de que exista un partido opositor que a la vez controle al gobierno y presente una propuesta alternativa a este, mediante el cual la ciudadanía pueda optar en caso de insatisfacción.

Sin embargo, creemos importante resaltar que esta relación no es unidireccional, sino que también la oposición está influida por el comportamiento democrático. En otras palabras, así como una “buena” oposición favorece a la calidad democrática, también vemos que una democracia de buena calidad favorece la existencia y el comportamiento de una buena oposición.

2.2 Reformas Constitucionales

Habiendo analizado el marco teórico que refiere específicamente a los estudios de oposición, pasaremos a estudiar los procesos de reforma constitucional, poniendo énfasis específico en el papel de las oposiciones en las reformas constitucionales de América Latina.

Desde 1978 hasta el día de hoy, la mayoría de los países de América Latina reformaron su Constitución al menos una vez. En algunas ocasiones las reformas fueron muy limitadas, con respecto a la cantidad de actores que llevaron a cabo la reforma, pero en otras ocasiones los procesos de reforma constitucional fueron muy abarcativos, incluyendo una asamblea constituyente y un plebiscito para validar la nueva Constitución. Dentro de estos casos, hay siete que, más allá de una simple reforma constitucional, promulgaron una nueva Constitución: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998), Venezuela (1999) y Bolivia (2007) (Nolte, 2008).

Sin embargo, esta situación no es nueva para la región, a lo largo de la historia de América Latina se han llevado a cabo 194 reformas constitucionales desde su independencia,

de las cuales 103 se llevaron a cabo entre 1900 y 2008. “Esto promedia 10,7 constituciones por país desde las primeras décadas del siglo XIX, y un promedio de 5,7 constituciones por país desde 1900 a 2008. El promedio de vida de las Constituciones ha sido de 16,5 años para todas las Constituciones aprobadas desde la independencia y 23,3 años para aquellas aprobadas entre 1900 y 2008” (Negretto, 2013:20).

Como resultado de la excepcional durabilidad de las nuevas democracias de América Latina, el ratio de reformas constitucionales ha caído entre 1978 y 2008. Sin embargo, en este período se aprobó un promedio cercano a una Constitución por país. Este número sigue siendo alto, considerando que no todos los países de la región establecieron nuevas constituciones con la inauguración de la democracia; que algunos países (Costa Rica, Venezuela y Colombia) ya tenían democracias establecidas en 1978; y que la mayoría de las democracias han sido estables desde esa fecha (Negretto, 2013).

En este contexto, cabe preguntarse cuáles son las motivaciones que impulsan estas reformas; qué incentiva a los actores a propulsar una reforma constitucional y en qué contexto se dan estas reformas. Respecto a la primera cuestión, Nolte (2008) destaca cinco razones, no excluyentes que motivaron las reformas constitucionales en América Latina:

1. Las transiciones a las Democracias y los legados autoritarios han hecho necesario reformar las constituciones o adoptar una nueva Constitución. Negretto también encuentra una correlación positiva entre cambio de régimen y reformas constitucionales (las transiciones de un régimen a otro aumentan la probabilidad de que haya una reforma constitucional). Asimismo, encuentra que las transformaciones del sistema de partidos, la interrupción irregular de los gobiernos, y una serie de manifestaciones antigubernamentales, aumentan ampliamente el riesgo de una reforma (Negretto 2006).
2. Dentro del contexto de un discurso internacional que promueve la buena gobernanza y una creciente importancia del diseño institucional, los gobiernos latinoamericanos se han embarcado en un conjunto de reformas constitucionales que mejoren el rendimiento de los sistemas políticos.
3. Las reformas son puramente simbólicas, porque no hay consenso sobre cuáles son los problemas políticos más importantes y hay un bloqueo respecto a las reformas políticas de importancia. Concentrarse en una reforma constitucional puede desviar las frustraciones políticas de los ciudadanos respecto a otras reformas fallidas.

4. En algunos países muchos artículos de la Constitución refieren a políticas concretas (policies), en contraste a derechos y obligaciones políticas más generales. Por lo tanto, un cambio de estas políticas requieren cambios a la Constitución.
5. Las reformas a la Constitución son parte de la búsqueda del poder. Por un lado las nuevas reglas incluidas en la Constitución pueden beneficiar a algunos actores (por ejemplo, una nueva cláusula de reelección para la presidencia). Por otro lado, una asamblea constituyente puede competir con el parlamento, clamando mayor legitimidad y, en casos extremos, reemplazarlo.

Como veremos más adelante, la concentración de poder resultante de la reforma está relacionada con los actores que participan del proceso. En los casos en que un actor domina el proceso, éste puede imponer decisiones y seleccionar las instituciones que más le favorezcan provocando generalmente la concentración del electorado en un solo partido. Algunos ejemplos de este caso son las reformas de Perú en 1993, Venezuela en 1999 o Ecuador en 2008, las cuales extendieron el mandato del presidente o hicieron más permisiva su reelección y fortalecieron también el poder presidencial en diversas áreas (Negretto 2010; 2011).

Estas reformas constitucionales tuvieron una amplia gama de consecuencias en la vida política de sus respectivos países. Sin embargo, en este último período pueden observarse tendencias “contradictorias” como consecuencia de las reformas. Por un lado los reformadores de la constitución alteraron las fórmulas para elegir presidentes y legisladores; ciclos electorales; duración de los mandatos; poderes presidenciales; la relación entre los gobiernos nacionales y locales; el rol de las instituciones judiciales, el banco central y otras instituciones. Las recientes reformas constitucionales en América Latina introdujeron reglas más inclusivas para elegir presidentes y legisladores, controles legislativos sobre el Poder Ejecutivo, nuevas instituciones de contralor, mecanismos para aumentar la independencia judicial y diversos grados de descentralización política. Estas reformas buscan reducir el poder y marcar límites en los poderes partidarios o gubernamentales de los presidentes. Por otro lado, paradójicamente, otras reformas recientes se han movido en la dirección opuesta. “Desde 1978 a 1993, la mayoría de las constituciones tenían reglas relativamente restrictivas sobre la reelección presidencial. Desde entonces, sin embargo, ha habido un leve pero incremental cambio en la cantidad de Constituciones y reformas que han hecho la reelección presidencial más permisible. Durante las últimas tres décadas, los diseñadores constitucionales en América Latina han aumentado también los poderes legislativos de los

presidentes, en particular los poderes para promover reformas legislativas” (Negretto, 2013:2).

Como planteamos anteriormente, el contexto en el que se lleva a cabo la reforma influye de forma determinante en los resultados de la misma. La lógica de decisión de un partido dominante y de una coalición de partidos es muy distinta (Negretto 2006; 2009). Los procesos de reforma que solo tienen a un actor como protagonista, llevarán a un resultado favorable a sus intereses, con reglas electorales más restrictivas, que generalmente conllevan a una mayor concentración de poder. Este es el caso de Perú en 1993, Venezuela en 1999 o Ecuador en 2008.

En cambio los procesos aprobados por más de un actor tenderán a obtener reglas más pluralistas y mayores límites al poder del partido gobernante o del mismo presidente. La reforma solo puede lograrse por consenso o negociación, y el resultado de la misma dependerá del poder de negociación de cada uno de los actores. El consenso solo se daría si todos los actores comparten una misma expectativa respecto a sus posiciones futuras, o si enfrentan el mismo horizonte de incertidumbre. En este caso, el poder se compartiría entre los miembros de la coalición, como ocurrió en la asamblea constituyente colombiana de 1991, que se enmarcaba dentro de un sistema de partidos altamente fragmentado en el que todos compartían la misma incertidumbre respecto a los resultados de las próximas elecciones. Por el contrario, la negociación es imprescindible cuando los miembros de la coalición tienen intereses contrapuestos, fruto de distintas expectativas a futuro. En este caso, el diseño institucional tendrá un carácter híbrido, reflejando tanto principios de poder compartido como de poder concentrado, como fue el caso del proceso constituyente de Argentina de 1994 realizado bajo el influjo del partido gobernante y del principal partido de oposición (Negretto 2010).

Antes de 1978, un 57% de las asambleas legislativas que reemplazaron o reformaron la constitución estuvieron bajo el control de un solo partido; en casi todos los casos, este era el partido del Presidente o el partido que aspiraba a serlo en las próximas elecciones. Por el contrario, entre 1978 y 2008 esta situación solo se dio en un 15,7% de los casos. Es decir que más del 80% de los casos más recientes de reforma constitucional fueron llevados a cabo por coaliciones de reforma que incluyen al menos dos partidos, de los cuales, en la gran mayoría de los casos, el partido del presidente o el partido del futuro presidente era el actor principal (Negretto 2010; 2011; 2013). “La gran mayoría de las reformas institucionales que han

ocurrido en América Latina desde 1978 han sido aprobadas por coaliciones integradas por actores con intereses estratégicos opuestos, como son los partidos que controlan o esperan controlar la presidencia y los partidos que son o esperan ser oposición. En este contexto, es probable que, dentro de la orientación general de la reforma, los partidos que se hallan en la oposición y no esperan controlar la presidencia en el futuro próximo tiendan a favorecer reglas electorales que promuevan el pluralismo político y la rotación en los cargos, así como una distribución de poderes que promueva una mayor participación del Congreso en materia de gobierno y legislación. Por otra parte, es probable que el partido de gobierno apoye fórmulas más restrictivas de elección presidencial, reglas más permisivas para la reelección del presidente y menores controles sobre los poderes de gobierno del Ejecutivo. Al mismo tiempo, sobre todo en un contexto en el que el sistema de partidos está fragmentado y los partidos son poco cohesivos, es probable que el partido de gobierno apoye un fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente. En última instancia, cuánto obtenga la oposición y el partido de gobierno dependerá del poder de negociación relativo de las partes” (Negretto 2010: 218).

Analizando desde un punto de vista similar, Buquet (2007) elaboró un modelo en el que analiza las reformas electorales como un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático. El mismo, denominado Modelo General de Reformas Electorales, analiza el tipo de *coalición dominante* que promueva la reforma. Plantea que hay dos tipos posibles de reforma electoral: una promovida por una coalición integrada por partidos que anteriormente fueron ganadores, cuya popularidad se ha deteriorado y corre peligro de perder las próximas elecciones. Estas son llamadas *coaliciones declinantes* y tendrán una propuesta reformista orientada a relegitimar el sistema político y promoverá una serie de normas más inclusivas de forma de minimizar las posibles pérdidas futuras. En el lado opuesto se encuentran las *coaliciones ascendentes*, compuestas por partidos cuyo poder aumenta, sustituyendo a las coaliciones dominantes anteriores. En este caso la propuesta reformista consistirá en normas más excluyentes, de forma de maximizar las ganancias futuras.

Evidentemente, los casos reales no encajan en alguno de estos dos modelos de forma pura debido a que los mismos son “tipos ideales”. La información que manejan los actores es limitada y la racionalidad que se les adjudica no es perfecta, por lo tanto las decisiones que podrían tomar pueden llevar a apoyar aspectos de la reforma que los perjudiquen electoralmente. A su vez, al interior de la coalición reformista puede haber varios intereses

diversos y contrapuestos que conducirían a una reforma más negociada. De esta manera, podemos tener una reforma que contenga algunas normas excluyentes así como otras normas inclusivas. Si por el contrario la coalición dominante tomara un rol de imposición de sus preferencias sobre la oposición, podríamos tener un caso que se acerque a uno de los tipos más puros del modelo. En el cuadro a continuación puede apreciarse el modelo de forma más clara.

Modelo General de Reformas Electorales

Contexto	Tipo de coalición	Tipo de proceso	Tipo de resultado
Proceso de cambio electoral	Declinante: viejos partidos amenazados por el cambio electoral	IMPOSICIÓN	INCLUSIVO
		NEGOCIACIÓN	MIXTO
	Ascendente: nuevos partidos favorecidos por el cambio electoral		IMPOSICIÓN

Fuente: Buquet (2007)

A pesar de ser un modelo elaborado para el análisis de reformas electorales específicamente, la lógica del mismo es fácilmente trasladable a este análisis ya que refleja, de manera sencilla, las posibles situaciones a las que debe enfrentarse la coalición que impulsa la reforma.

Como podemos ver, las reformas constitucionales pueden ser analizadas desde variados puntos de vista: se puede analizar el/los partido/s que la impulsan; el contexto en el que se encuentra; el proceso de negociaciones o imposiciones de los actores participantes; etc. Sin embargo, lo que aún debemos delimitar es justamente qué es lo que consideramos una reforma constitucional y qué es lo que diferencia a una reforma con el pasaje de una Constitución a otra nueva. “Las constituciones pueden ser modificadas por medio de reformas, reemplazos, interpretaciones judiciales o revisiones legislativas (Lutz 1994). Pero a veces no es tan sencillo realizar una diferenciación clara entre reemplazo y reforma. Por ejemplo: la reforma chilena de 2005 eliminó la mayoría de los elementos autoritarios de la Constitución de Pinochet de 1980, pero no constituyó un completo reemplazo. Asimismo, Brasil está atravesando un proceso de permanentes reformas constitucionales. Entre 1988 y 2007 la Constitución fue reformada no menos de 62 veces, o a un promedio de 3 veces por año. Su longitud aumentó de aproximadamente 40,000 palabras en 1988 a aproximadamente 50,000 palabras en 2005” (Nolte 2008).

Según Negretto (2013) la distinción principal desde un punto de vista legal entre reforma y reemplazo de la Constitución, es que mientras un reemplazo implica interrupción de la continuidad de la legalidad, las reformas mantienen la continuidad de la Constitución existente. Existen otras diferencias formales entre estos dos conceptos, aunque menos relevantes que la anteriormente mencionada: nuevas constituciones son generalmente adoptadas por una asamblea constituyente electa popularmente, mientras que las reformas tienden a ser aprobadas por legislaturas ordinarias operando bajo procedimientos especiales (esto no significa que no hayan existido casos de reformas constitucionales que requirieron asambleas constituyentes, o casos de reemplazo de la Constitución llevados a cabo por legislaturas ordinarias). De todas formas, hay una similitud fundamental entre reforma y reemplazo constitucional: ambas modifican la Constitución introduciendo cambios textuales a la misma, y estos cambios son, casi siempre, comparables en alcance e importancia.

Si analizamos este aspecto podemos observar que las constituciones de América Latina han aumentado su grosor con el paso de los años. Por lo tanto, durante este proceso de cambios constitucionales el volumen del texto y el número de los artículos e incisos no ha sido recortado, sino que ha crecido. Esto puede interpretarse como una inclusión de más regulaciones en las constituciones. En casi todos los casos en que se adoptaron nuevas constituciones (Paraguay 1992, Argentina 1993, Ecuador 1998, Venezuela 1999), el texto de la nueva Constitución incluye más artículos y presenta una mayor densidad regulatoria (artículos/palabras). Una excepción a esto es Perú, cuya Constitución de 1993 adoptada por Fujimori era más breve que la anterior (Nolte 2008).

3. ANÁLISIS DE CASOS

“En el dominio de la acción política,
las leyes son de veras escasísimas
y las habilidades lo son todo”.

Isaiah Berlin

Como hemos visto en estas páginas, el rol que las oposiciones cumplen en las democracias puede ser tan influyente en su calidad como lo es el partido o coalición de partidos gobernante. Un país cuyo gobierno no se encuentra con una oposición fuerte y definida tendrá una democracia muy debilitada, por no decir inexistente.

En esta parte del trabajo analizaremos la “fuerza” de las oposiciones según el protagonismo que hayan tenido en el último proceso de reforma política de su país. Para esto, analizaremos los casos de Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela teniendo en cuenta el tipo de proceso que atravesó la reforma.

Como planteábamos más arriba, determinar parámetros de reformas constitucionales es necesario para justificar el estudio sobre este tema. Si el reemplazo de una Constitución es un evento poco común, valdrá la pena limitar el estudio de los orígenes constitucionales a unos pocos casos “relevantes”. Asimismo, es importante discutir si las alteraciones formales a una Constitución son significativas desde un punto de vista sustantivo. Las reformas constitucionales pueden ser relativamente frecuentes, y sin embargo las mismas pueden no tener ningún tipo de efecto relevante en la naturaleza o el rendimiento de un régimen constitucional (Negretto 2013).

En este trabajo analizaremos casos que han tenido ya sea reformas constitucionales relevantes o reemplazo de una Constitución por otra. Estas reformas no solo fueron elegidas por los profundos cambios que provocaron en las vidas políticas de sus países, sino también por la abarcativa gama de *procesos* que transcurrió cada una para terminar siendo la institución que es hoy. Si bien en las últimas décadas se dieron muchas reformas constitucionales “menores”, hay reformas que por distintas razones destacan dentro del resto de los procesos de reformas del país. A continuación analizaremos cuatro de estas reformas que destacan sobre el resto, dada su relevancia en los cambios generados, así como los aspectos específicos que las caracterizaron y generaron cuatro procesos sustancialmente distintos. Estas son las reformas de Argentina 1994, Uruguay 1996, Venezuela 1999 y Bolivia 2007.

3.1 Argentina

La reforma constitucional de Argentina de 1994 es un claro ejemplo de un proceso constituyente donde la negociación fue el factor primordial. El presidente Menem requirió de sus habilidades e instrumentos para convencer, e incluso presionar al radicalismo, principal partido de la oposición, con el objeto de atraerlo a la negociación para llevar adelante la reforma; así como el radicalismo debió saber aprovechar el poder que tenía y las situaciones a las que se enfrentó para conseguir la mayor cantidad de beneficios cediendo lo menor posible a los ambiciosos planes del partido presidencial. A continuación analizaremos en detalle los sucesos principales que guiaron este proceso constituyente.

1989 fue un año muy particular en la historia argentina: fue la primera vez que un presidente saliente le otorgaba la presidencia al líder del principal partido de oposición (López 2007). El presidente Alfonsín vio muy deteriorada su gestión debido a la fuerte hiperinflación causada por la crisis económica, y los movimientos sociales e incluso militares que comenzaban a debilitar la institucionalidad democrática. En este contexto, Alfonsín se vio presionado a cederle la presidencia antes de lo previsto al nuevo presidente electo Carlos Menem.

Luego de unos difíciles primeros meses de su mandato, el presidente encontró medidas que resultaron ser efectivas respecto a lo que la ciudadanía exigía. Una tríada de leyes permitieron al Gobierno sobreponerse a las limitaciones constitucionales y tomar medidas que resultaron ser relevantes para superar este “Estado de excepción” al que el oficialismo aludía constantemente. La ley de Reforma del Estado que, entre otras cosas, delegó en el Poder Ejecutivo el manejo por decretos del proceso de privatizaciones que permitiría la obtención de fondos (aunque descuidando la prolijidad en la redacción de cláusulas contractuales); la Ley de Emergencia Económica, que significó la reducción del gasto público por medio de la eliminación de subsidios a la producción; y la posterior Ley de Convertibilidad de 1991, que establecía una paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense y prohibía la emisión de monedas sin respaldo de divisas en el Banco Central, resultaron en una estabilidad económica tan añorada y del retorno del crédito que para ese momento parecía ser fundamental (López 2007).

Las elecciones legislativas de 1991 serían cruciales para un Radicalismo que parecía perder apoyo constante debido a su última presidencia y a lo que parecía ser una presidencia menemista muy exitosa. En este contexto, obtener apoyo ciudadano para lo que sería el

recambio parlamentario parecía ser fundamental. Sin embargo, dichas elecciones resultaron favorables al justicialismo, que obtuvo el 40,3% de los votos contra un radicalismo que obtuvo el 30,5%. De esta forma, hacia 1992 Menem afirmaba su liderazgo y comenzaba a plantearse la posibilidad de reformar la Constitución para posibilitar la reelección presidencial, señalándose a sí mismo como el único capaz de garantizar la continuidad de las reformas exitosas.

“Hay que entender que hay un tiempo para todo y la alternativa de hoy es: reelección aquí y ahora. Además, si el pueblo quiere más de lo mismo ¿quién tiene el derecho a decirle que no? Estamos ante un problema democrático y hay que resolverlo: el pueblo y la transformación necesitan del mismo estratega y el mismo conductor y no se puede porque la ley no lo permite (...).”

“Yo creo que hasta que se termine este cambio Menem es imprescindible. La certeza, la convicción y la irrenunciabilidad que le impuso Menem a la transformación obliga responsablemente a conservar al mismo director de obra hasta que el edificio esté terminado (...) De todos modos, cualquiera que fuera la última redacción constitucional, la reelección, la reducción y la elección directa son signos inequívocos de la agilizada renovación electoral para permitir la dinámica de la república.” (Dromi, 1994; en Leiras, 2003: 6).

“La incorporación de la reelección por un solo período consecutivo, (...) buscaba impedir el fenómeno conocido como “lame duck” (pato rengo o “herido”) que describe una situación de “...pérdida de poder presidencial tiempo antes de finalizar su mandato, al conocerse con certeza que la misma persona no podrá continuar en el poder”” (Gálligo 2009: 5).

Una comisión de juristas del partido justicialista redactó una propuesta de reforma constitucional que fue rápidamente repudiada por el radicalismo, argumentando que ésta sólo buscaba consolidar la hegemonía del presidente. Los radicales buscaban, por el contrario, limitar los poderes presidenciales basándose en la propuesta de reforma constitucional fracasada que había hecho el ex-presidente Alfonsín en 1985. A pesar de tener mayorías en el Congreso, el oficialismo requería, por mandato constitucional, el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras para declarar la necesidad de reforma constitucional que tomaría la forma de Ley. Sin el apoyo del radicalismo, el justicialismo no llegaría a lograr la reforma constitucional (López, 2007).

Cuadro 1. Distribución de asientos en el Congreso

	PJ	UCR	Partidos provinciales	Centro izquierda ^a	Centro derecha ^b	Derecha ^c	Total	Dos tercios
Diputados (dic. 1991 – dic 1993)	117	84	29	15	9	3	257	171
Senadores (dic. 1992 – dic 1995)	30	11	7	N/A	N/A	N/A	48	32

Fuente: Negretto (2001)

^a Incluye peronistas disidentes y coaliciones de partidos socialistas

^b Corresponde a los representantes de Unión de Centro Democrático (UCeDé).

^c Corresponde al Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN)

Como se puede ver en el cuadro 1, los dos tercios del total eran 171 diputados, por lo que el gobierno necesitaba de 54 votos para poder pasar la ley de reforma. Esto significaba que, aun con el apoyo de pequeños partidos provinciales, de centro derecha y de derecha (sus aliados más probables), el Partido Justicialista no lograría la mayoría necesaria (Negretto, 2001).

A esta situación se le suman dos dificultades no menores al presidente Menem: por un lado, las reformas neoliberales que venía llevando a cabo su gobierno estaban muy alejadas de las promesas que se habían hecho durante la campaña presidencial, en la que se afirmó que su gobierno estaría signado por un fuerte estatismo en la misma línea del primer peronismo. Esta situación lo enfrentó con alguno de sus correligionarios, dividiendo el propio partido justicialista y abriendo la posibilidad de perder apoyo muy valioso. Por otro lado, Menem necesitaba que la reforma se concluyera en los primeros meses de 1994 antes de realizarse la selección interna entre los precandidatos justicialistas a la presidencia, por lo que la Ley declarativa de la necesidad de reforma constitucional debía ser aprobada a fines de 1993 (López, 2007).

Esta última fue el arma que intentó utilizar el radicalismo, debilitado tanto interna como externamente, que intentó dilatar la propuesta de reforma constitucional el mayor tiempo posible y esperar que Menem perdiera el liderazgo dentro de su partido. La iniciativa, en este contexto, debía ser tomada por el oficialismo que, en 1993 vuelve a ganar las elecciones legislativas incluso en Buenos Aires, antes considerado un bastión radical. De esta manera y con mayoría suficiente en el Senado, se aprueba en esta cámara la necesidad de la Ley de reforma constitucional. Los votos en Diputados todavía no se habían conseguido ya

que la distribución después de las elecciones quedaría de la siguiente manera: 127 diputados para el PJ, 83 para los radicales, 25 para los partidos provinciales, 6 para el derechista MODIN, 4 para la UCEDE de centro-derecha, 5 para la Unidad Socialista, 3 para el Frente Grande y 1 para el Partido Intransigente (estos últimos tres de izquierda y centro-izquierda). De acuerdo con algunos observadores del proceso, solo 17 diputados de los partidos provinciales y de centro-derecha serían seguros aliados del PJ, por lo que los 27 votos faltantes para llegar a los 171 no se podrían obtener sin el apoyo de los radicales (García Lerma, 1994:115 en Negretto, 2001).

Buscando este apoyo radical Menem busca presionarlos por medio de un decreto por el cual convocaba a elecciones populares para que la ciudadanía se manifestara a favor o en contra de la reforma. Considerando el resultado de las últimas elecciones, la aprobación de la reforma constitucional parecía inminente. Asimismo, el diputado por la Ucedé Durañona y Vedia propuso una reducción de los votos necesarios para declarar la Ley declarativa de necesidad de la reforma en la Cámara de Diputados. Planteaba que los dos tercios requeridos fueran sobre el total de los parlamentarios presentes en la cámara al momento de votar, si es que se llegaba al quórum para sesionar. Esto le dio más presión al radicalismo que, para ese entonces, parecía tener bastante claro que un comportamiento pasivo podía llevar a resultados muy negativos tanto para ellos como para la institucionalidad democrática.

Es así que el 14 de Noviembre de 1993 se firma un acuerdo que sería llamado “Pacto de Olivos”, entre Alfonsín, recientemente electo presidente de la UCR, y Menem, que de cumplir este acuerdo con aquel, conseguiría su tan ansiada reelección presidencial, otorgándole, a su vez, una mayor legitimidad a su propuesta de reforma constitucional. “La sola decisión de negociar significaba que los radicales perdían el juego de negociación tácito sobre la reelección. De ahí en adelante, comenzó un explícito proceso de negociación en el que el tema central a debatir no era ya la reelección sino qué tipo de reformas obtendría la UCR a cambio de ella.” (Negretto, 2001: 148). A partir de aquí se abre un nuevo capítulo en esta historia: justicialistas y radicales trabajarían juntos y lo que antes era una historia de disensos se convertiría en lo que parece ser una historia de consensos.

Entre los aspectos más destacados el acuerdo involucraría: el aumento del número de senadores de dos a tres por provincia y la elección directa de los mismos a partir del año 2001 mediante sistema de lista incompleta; la modificación del sistema electoral para la elección del Presidente y Vicepresidente con la introducción del ballotage en caso de que ninguno de los candidatos obtuviera un porcentaje mayor al 45% de los votos o del 40% con diferencia mayor al 10% respecto del segundo candidato, y la eliminación del Colegio Electoral

considerándose al país como distrito único; la introducción de la figura del Jefe de Gabinete; la reglamentación de la utilización del poder de decreto por parte del Poder Ejecutivo y el control bicameral de la legislatura, sujeto su funcionamiento a reglamentación posterior de las cámaras; la conformación del Consejo de la Magistratura con el objeto de establecer un nuevo mecanismo de selección de los jueces; y el acortamiento del mandato presidencial a un período de cuatro años y la incorporación de la cláusula de la reelección por un lapso consecutivo (Leiras 2003).

Un sector de los partidos provinciales que en conjunto representaban la tercera fuerza política del país afirmaba ser afectado por este acuerdo entre los líderes de los dos partidos mayoritarios al robustecerse el bipartidismo y desaparecer en el futuro inmediato el colegio electoral que elegía al presidente. Como plantea Lopez (2007: 12), “La doble vuelta traería aparejada la polarización del electorado. El MODIN, el Frente Grande (nueva coalición de partidos de izquierda), el MAS, el Partido de la Liberación y el Partido Obrero consideraban que el acuerdo entre Menem y Alfonsín implicaba la continuidad de la política económica que ellos, desde la oposición, criticaban. Poco tiempo después adhirieron al pacto los partidos Bloquista de San Juan, Renovador de Salta, Acción Chaqueña, Movimiento Popular Jujeno, Neuquino y Fueguino constituyendo todos un Bloque Federal en la Cámara de Diputados.” Esta oposición, antes fragmentada, se transforma de esta forma en la tercera fuerza del país y en un factor a tener en cuenta por los integrantes del Pacto de Olivos.

En este contexto es que se lleva a cabo la elección de una asamblea constituyente que cumplía más con un formalismo legal que con una necesidad real del proceso, ya que el pacto de Olivos y la ley de convocatoria exigían que la asamblea constituyente votase en bloque los puntos del acuerdo. Por lo tanto las decisiones más importantes ya habían sido tomadas y, con la excepción de una serie limitada de temas que podían ser determinados por la asamblea, la asamblea se encargaría en mayor medida de aprobar lo previamente acordado que de redactar un nuevo texto constitucional (Negretto, 2001).

Cuadro 2. Distribución de asientos en la asamblea constituyente

Partido político	Porcentaje de votos	Asientos
PJ	37,68	136
UCR	19,90	75
Frente Grande	12,50	31
MODIN	9,10	20
Fuerza Republicana	1,83	7
Partido Demócrata	1,68	3
Progresista		
Unión Centro Democrático	1,56	4
Otros ^a	11,25	29
	4,5*	
Total	100,00	305

Fuente: Negretto (2001)

^a Excepto por un 2% que corresponde a Unidad Socialista, la categoría “Otros” se refiere a partidos provinciales.

*Votos nulos.

Como puede apreciarse, en la convención constituyente sesionada entre mayo y agosto de 1994 en Santa Fé y Paraná, tanto el PJ como la UCR vieron disminuida su representación a favor de terceras fuerzas. Sin embargo, a pesar de la oposición inicial que los partidos menores hicieron al pacto, todos ellos permanecieron hasta el final y apoyaron la reforma. Esto sucedió gracias a que en aquellos temas en los que la asamblea tenía libertad de decisión (la decisión política, derechos humanos, federalismo, entre otros), los partidos menores gozaron de influencia y tuvieron la participación que esperaban. “La predisposición al diálogo y el compromiso por parte de los partidos mayoritarios generó gradualmente un clima de consenso y cooperación en la asamblea. Los representantes del Frente Grande y el MODIN se abstuvieron de votar el núcleo central del pacto, al que se oponían en varios puntos. Sin embargo, en todas las demás áreas sobre las que la asamblea era libre para decidir se generaron acuerdos de compromiso que incluyeron tanto a radicales y justicialistas como representantes del Frente Grande” (Negretto, 2001). De esta manera el 22 de agosto, 89 días después de su apertura oficial, la asamblea aprobó el texto final de la Constitución por decisión unánime; incluso el MODÍN aprobó el texto, probablemente para modificar ante el público su imagen de partido “antisistema”.

De esta forma, la nueva Constitución logró el objetivo del Presidente de concentrar su poder aún más. “Las nuevas reformas no morigeraron el componente decisionista del liderazgo presidencial, sino que más bien, los nuevos incentivos institucionales tenderán a exacerbar las tendencias a la concentración del poder” (Leiras 2003: 8). Según este autor, en este marco se inscribe la incorporación de la cláusula de reelección presidencial, que dio

incluso lugar a diversas interpretaciones que llevaron a considerar sobre la posibilidad de Menem de presentarse a un nuevo período presidencial una vez culminado su segundo mandato, argumentando que el período correspondiente entre los años 1989 y 1994 estaba comprendido dentro de la Constitución de 1853, de manera que, desde su punto de vista, se consideraba al mandato comenzado en 1995 como el primero a ser tenido en cuenta.

Asimismo, la nueva Constitución regula también de forma explícita algunas atribuciones del Poder Ejecutivo, como su facultad para emitir decretos de necesidad y urgencia, vetar parcialmente las leyes así como las condiciones de la delegación legislativa (Lopez 2007). Si bien según la nueva Constitución, la potestad otorgada al Poder Ejecutivo es excepcional y su interpretación debe ser restrictiva, esto no siempre se correspondió con la realidad. Un ejemplo de esto es que, según la nueva Constitución, el decreto de necesidad y urgencia debía ser decidido por el Presidente en acuerdo con los ministros y junto al Jefe de Gabinete. Este último tiene diez días para presentarlo ante el Parlamento donde será revisado por una Comisión Bicameral Permanente (creada en forma proporcional a las representaciones políticas de cada Cámara) que tendrá otros diez días para controlar el decreto en cuestión. “Si bien es positivo que la ley fundamental de nuestro sistema jurídico se haya pronunciado sobre un tema tan importante como es la facultad legislativa del presidente de la nación que desdibujaría los límites entre los poderes del Estado, también es cierto que la Comisión Bicameral, al momento de preparación de este trabajo, no ha sido creada. La ley especial destinada a regular la intervención del Congreso en la emisión de decretos es una deuda pendiente. Esta deuda habría redundado en un reforzamiento del poder presidencial que dicta decretos de necesidad y urgencia sin los controles que la Constitución Nacional previó” (López 2007: 13).

El resultado de esta situación fue que el gobierno de Carlos Menem dictase más decretos de necesidad y urgencia que hasta ese momento había dictado cualquier otro presidente de la historia argentina: su gobierno llevó a cabo 545 DNUs en 125 meses de mandato, lo que promedia un total de 4,4 DNUs por mes (cifra sólo superada más adelante por Néstor Kirchner que, en sus 53 meses de gobierno tuvo 270 DNUs promediando 5 decretos de necesidad y urgencia por mes) (Gálligo 2009). Asimismo, el abuso de las atribuciones legislativas por parte del Poder Ejecutivo quedará de manifiesto en la utilización del veto presidencial: mientras que durante el gobierno de Alfonsín, 49 iniciativas legislativas fueron vetadas, durante el primer período presidencial de Menem se vetaron 109 iniciativas legislativas. Sin embargo, mientras que el gobierno del presidente radical se mostró mucho más duro con las iniciativas de los partidos de la oposición (60% de los vetos fueron dirigidos

a estos partidos, en contrapartida a un 22% de vetos al partido de gobierno y 18% a las iniciativas conjuntas), el presidente Menem utilizó el veto para controlar tanto las iniciativas del congreso en general como las de su propio partido (de los 109 vetos realizados, 35% fueron dirigidos a las propuestas de la oposición, 31% a las de su partido y el 34% restante a proyectos conjuntos) (Mustapic A. 2000, Tommassi M. y Spiller P. 2000; en Leiras, 2003).

Podemos concluir que el caso de Menem es un caso poco sencillo de clasificar ya que, si bien el Pacto de Olivos representó un mojón fundamental, base del cambio institucional y sin precedentes en la historia de Argentina, fue opacado por múltiples actitudes del presidente que no parecían condecirse con el contexto de “acuerdo” o “consenso” que debería tener el momento. Esto incluso llevó a cuestionamientos por parte de diversos actores políticos que se preguntaban si este era efectivamente un consenso entre partidos o un simple sometimiento radical a las demandas del presidente justicialista (Lopez, 2007).

Lo cierto es que el uso y abuso de los poderes legislativos que tenía el presidente Menem, tanto en los decretos de necesidad y urgencia como en los vetos a las iniciativas legislativas; el sorprendente discurso en contra de la propuesta del Jefe de Gabinete propuesto por la UCR en pleno momento de acuerdos entre los dos partidos e incluso la falta de poder real que a éste le fue otorgado posteriormente (ya que la responsabilidad política parecía recaer siempre en el Presidente) (Dalla Vía, 2008); la indefinición de muchas instituciones que han quedado libradas a leyes reglamentarias que dependen de ocasionales mayorías parlamentarias y que el justicialismo nunca pareció demasiado interesado en promover; entre otras, parecen ser suficientes razones para afirmar que, lejos de “atenuar el hiperpresidencialismo”, parece incentivarlo: “...criticamos la reforma porque afirma en exceso el poder presidencial, poniendo en riesgo su ejercicio por los abusos que suele conllevar el ejercicio continuado de la suma de facultades que hemos enumerado anteriormente...” (Perez Guilhou, 1995; en Dalla Vía, 2008: 236). Sin embargo, si bien el resultado de la reforma fue este, es importante destacar cómo “un proceso iniciado en un clima de mutua desconfianza culminó con una apariencia de un consenso hasta entonces inédito en la historia constitucional de Argentina” (Negretto, 2001: 156).

Como hemos visto, si bien la oposición radical liderada por Alfonsín supo aprovechar bien las situaciones que se encontró en el proceso de reforma constitucional de manera tal de conseguir buenas negociaciones y así aumentar sus beneficios, parece haber fracasado en lograr sus objetivos de atenuar considerablemente el concentrado poder presidencial. De todas formas, estas transacciones que tuvieron ambos bloques a lo largo de todo el proceso

dieron como resultado una reforma *mixta* que lo colocan “a medio camino entre el modelo excluyente y el inclusivo” (Buquet, 2007: 45).

3.2 Uruguay

El sistema político uruguayo presenta en el largo plazo características singulares de estabilidad política y continuidad que lo hacen excepcional en el contexto regional. Sus rasgos políticos más destacados (un firme sistema de partidos y un complejo sistema electoral) habían funcionado durante décadas como las dos caras de la misma moneda (Buquet 2000). Sin embargo, a partir de 1971 y especialmente luego del restablecimiento democrático, la predominancia del bipartidismo característico uruguayo comenzó a verse amenazada por un creciente tercer partido: el Frente Amplio (FA).

El punto más crítico para los partidos tradicionales (Blanco y Colorado) se dio en 1994, año en que las elecciones reflejaban un escenario claramente dividido en tercios³. “Hasta ese momento, el partido que resultaba ganador obtenía el gobierno, mientras que el partido perdedor *coparticipaba* en el mismo a través de cargos en el gabinete, o bien en empresas públicas, entes autónomos, servicios descentralizados y órganos de contralor.” (Luján, 2010: 29). Si bien el partido colorado gobernó la mayor parte del siglo pasado, siendo calificado por Sartori (1980) como partido predominante, la coparticipación de los partidos tradicionales fue un rasgo característico del sistema de partidos uruguayo. “(...) a pesar de que durante muchas décadas no hubo alternancia, el sistema de partidos nunca dejó de ser plural y competitivo. La oposición ha sido constante y organizada” (Lanzaro, 2012: 6). De todas formas, el creciente respaldo que ganaba el FA elección tras elección amenazaba esta “cómoda” situación a la que los partidos tradicionales se habían acostumbrado.

Luego de las elecciones de 1994, estos partidos se enfrentaron a la concreta posibilidad de perder el gobierno ante un tercer partido por primera vez en la historia uruguaya. La misma dejó un sistema de partidos dividido en tercios constituyendo al Parlamento de la siguiente manera:

³ El Partido Colorado obtuvo el 32.3% de los votos, el Partido Nacional el 31.2%, el Frente Amplio el 30.6% y el Nuevo Espacio el 5.2%

	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Nuevo Espacio
Diputados	32	31	31	5
Senadores	10	10	9	1

Fuente: Corte electoral⁴

Este escenario hizo necesaria la revisión del antiguo sistema electoral, concebido fundamentalmente para la convivencia de los dos partidos tradicionales y que dejó de ser funcional a estos. (Seré, 2010). Esta situación no era ajena a la historia constitucional uruguaya del siglo XX donde, a pesar de haber sido el país latinoamericano con más años de experiencia democrática, no hubo constitución que sobreviviera más de 18 años sin sufrir cambios significativos, especialmente en lo que refiere a cambios al sistema electoral y a la estructura del Poder Ejecutivo (Altman *et al.* 2011). Desde este punto de vista, la propuesta de reformar la constitución es consistente con la evolución constitucional uruguaya del último siglo, donde los partidos tradicionales procuraron establecer un sistema electoral que disminuyera sus posibilidades de ser perdedores totales, de modo de asegurar su propia supervivencia, y la del juego coparticipativo. “En dicha evolución, se verificó una tendencia a salidas *transaccionales* para proteger las posiciones relativas de cada uno de los lemas tradicionales, lo que expone el comportamiento riesgofóbico de los partidos reformistas. De esta forma, blancos y colorados “blindaron” el bipartidismo frente a eventuales desafíos externos o desprendimientos internos” (Luján, 2010: 19).

La reforma constitucional en Uruguay, así como en otros países, está sujeta a mayorías especiales relativamente altas, buscando de esta forma que un solo partido (sin el apoyo de otro, o al menos de un sector del otro) no pueda nunca llevar adelante una reforma solo (Lanzaro, 2012). En Uruguay hay cuatro formas para llevar adelante una reforma constitucional: dos de ellos posponen el acto plebiscitario hasta la siguiente instancia electoral lo que, como veremos más adelante, fue rechazado rápidamente ya que el Presidente y su partido querían reformar la Constitución antes de las elecciones de 1999. Las otras dos modalidades para reformar la Constitución eran a) la convocatoria a una Asamblea Constituyente y b) la aprobación en el Parlamento de una Ley Constitucional que requiere una mayoría especial de dos tercios de cada Cámara. El camino de la Asamblea General Constituyente fue descartado porque resultaba muy largo y costoso, por lo que la única alternativa que quedaba (que fue la asumida) era la presentación de un proyecto de Ley Constitucional (Mieres, 1999).

⁴ http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpfiles/elecciones/elecciones_nacionales_1994.html

Los intentos de reforma no eran nuevos y se habían cristalizado en el gobierno anterior, de Luis A. Lacalle, destacándose especialmente los proyectos conocidos como “maxi” y “mini” reforma. La primera no consiguió los 2/3 de los votos en el Senado necesarios para ser sometida a plebiscito. Vale destacar que esta reforma fue apoyada por Danilo Astori (a pesar de haber votado negativamente por disciplina partidaria), sentando antecedentes para lo que sería su criticado apoyo a la reforma de 1996. La “mini” reforma, menos ambiciosa que la primera pero que había retomado algunos aspectos de aquella, logró los votos necesarios para ser plebiscitada, siendo rechazada por la ciudadanía con el 68% de los votos por el NO. Si bien estos intentos de reforma fueron fallidos, mostraron la clara intención reformista que tenían los partidos tradicionales previendo la situación que se avecinaba. A su vez, estos proyectos de reforma frustrados demuestran que la movilización más efectiva de recursos se lleva a cabo únicamente cuando el riesgo electoral es lo suficientemente alto como para movilizar todos los mecanismos de supervivencia de los partidos que derivaron en la reforma de 1996 (Luján, 2010).

En este contexto es que el flamante Presidente de la República Julio María Sanguinetti manifiesta en su discurso de asunción del 1° de marzo de 1995 su intención de promover un nuevo proyecto de reforma constitucional. *“El país precisa también de reformas constitucionales, de reformas legales en su sistema de instituciones. El Poder Ejecutivo necesita mejores capacidades de gobernabilidad, mejores condiciones de gobernabilidad, más allá de las personas que puedan estar circunstancialmente a su cargo. El Poder Legislativo, en tanto, precisa mayor agilidad y celeridad en su acción; el sistema electoral, reclama una mayor claridad en lo que respecta al voto de los ciudadanos y una máxima flexibilidad en sus articulaciones; los partidos necesitan de mayor coherencia y disciplina interna. (...) Eso debe ocurrir ahora, en este año, alejados de lo que es la próxima elección”*.

Es así que, en base a una iniciativa del Presidente Sanguinetti, se crea una comisión multipartidaria integrada por los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria que sentará las bases para un nuevo proyecto de reforma constitucional. Todos los partidos habían planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma aunque, naturalmente, las propuestas de los partidos tradicionales no siempre coincidían con las propuestas del FA. Sin embargo, como planteamos anteriormente, los requisitos para aprobar la reforma eran considerablemente altos, siendo necesaria la aprobación por 2/3 de la legislatura y posterior apoyo de la ciudadanía en un plebiscito. Por lo tanto, el proceso de elaboración del proyecto de reforma requeriría un amplio consenso entre los actores políticos (partidos y fracciones); asimismo, una vez logrado ese consenso, se debía presentar un proyecto atractivo para la

ciudadanía de modo que no se repitiera el rechazo en un plebiscito como había sucedido apenas un año atrás (Altman et al. 2011). Sin embargo, el contexto político y los objetivos buscados por cada partido no harían fáciles los caminos necesarios para llegar al consenso político; como plantea Mieres (1999) “El logro de un acuerdo político para el cambio de las reglas de juego constitucionales siempre es complejo, pero cuando además se agregan la incertidumbre y el riesgo que produce un contexto tan móvil y cambiante como el que se acaba de describir, las oportunidades de un consenso para el cambio de las reglas de juego son realmente muy bajas”.

A pesar de esto, y esperanzados por lograr un acuerdo político que se viera reflejado en un proyecto de reforma constitucional consensuado, las negociaciones comenzaron en la comisión multipartidaria aprobando las bases que se presentaron para su discusión parlamentaria en 1996.

En estas bases se acordó en materia de sistema electoral: Fórmulas presidenciales únicas; segunda vuelta electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente; eliminación de la distinción entre lemas permanentes y accidentales; prohibición de acumular votos por sublemas en las listas de diputados; normas sobre descentralización territorial; limitar las candidaturas a las intendencias municipales a dos o tres como máximo. No se llegó a acuerdos sobre la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales, ni tampoco sobre la posibilidad de habilitar el voto cruzado (posibilidad de votar a un candidato de un lema en lo nacional y un candidato de otro lema en lo departamental) en las elecciones departamentales. (Seré, 2009).

Una vez realizadas estas sesiones a fines de 1995 y aprobadas las bases por parte de la comisión partidaria, la misma suspendió sus trabajos a la espera de que se reunieran las direcciones de los partidos que debían tomar posición sobre estos temas. Para el 19 de noviembre de ese año el Plenario Nacional del Frente Amplio ya había resuelto continuar con las negociaciones habiendo hecho, previamente, observaciones a los acuerdos logrados y proponiendo algunas modificaciones que fueron trasladadas nuevamente a la comisión multipartidaria.

No era la primera vez que el Frente Amplio se había mostrado propulsor de la idea de llevar adelante una reforma constitucional que solucionara los problemas (principalmente electorales) que presentaba la constitución. Sin embargo, la propuesta que el FA no acompañaba era la del balotaje, propuesto por los partidos tradicionales claramente para dificultar el triunfo electoral del FA en el corto plazo. Debido a esto, la reforma comenzó a ser muy cuestionada por los militantes del FA que se comenzarían a expresar, cada vez en

mayor cantidad, en contra de la reforma. En respuesta a esas voces, Liber Seregni, presidente del FA y defensor de la reforma, se referiría a esta propuesta en un discurso que quedaría para la historia: “¿Quién fue que propuso, luchó y obtuvo la candidatura única para la Presidencia de la República? Fue siempre un sueño del Frente Amplio. ¿Quién fue que propuso, luchó y obtuvo, el fin de las diferencias entre los lemas transitorios y permanentes? ¿Quién fue que propuso, luchó y obtuvo la eliminación de las cooperativas electorales? ¿Quién fue el que propuso y obtuvo la ampliación y la formalización de la descentralización política y administrativa? El Frente Amplio estuvo en esa tarea que no es de ahora. En esta lucha hemos estado desde tiempo atrás y en estas conversaciones y negociaciones hemos estado desde tiempo atrás, particularmente a partir del ‘93. Incluso en el texto, en la redacción del articulado de ese anteproyecto hay formulaciones y expresiones hechas por nuestros compañeros que integraron la comisión multipartidaria. No digamos entonces que eso es una obra de blancos y colorados para perjudicarnos. Hay, sí, un tema que fue introducido después: el balotaje, sobre el cual hemos discutido en un Plenario Nacional, excelente, en cuanto a la amplitud, la formalidad, la altura con que se llevó a cabo. Pero, compañeros, los otros logros son a mi entender los que cuentan en forma fundamental.”⁵

Como se puede apreciar, desde el Frente Amplio las posiciones políticas no fueron homogéneas; tanto Seregni como la fracción electoralmente mayoritaria en 1994 (Asamblea Uruguay), liderada por Danilo Astori, expresaban posiciones favorables a la reforma constitucional. El argumento principal de los partidarios de la reforma consistió en señalar la necesidad de la modernización de los partidos y de una mayor coherencia interna, así como la importancia de la desaparición de viejos mecanismos de acumulación electoral y la necesidad de mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema brindando instrumentos más aptos para llevar a cabo la gestión a quien ejerce el gobierno. Por otro lado, quienes se oponían al proyecto desde el FA, destacaron la exacerbación de los poderes del Presidente, planteando que el ballottage y otras medidas relacionadas con la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo producirían un desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo. A su vez, las posturas contrarias en los dirigentes disidentes de los partidos tradicionales cuestionaron los cambios en la mecánica electoral por considerar que contravenían sólidas tradiciones políticas y debilitarían a las organizaciones partidarias (Mieres, 1998).

Como hemos visto, el Parlamento estaba dividido en tercios muy bien definidos, por lo que las disidencias dentro de los partidos no podían ser toleradas si estos querían ver sus

⁵ Discurso dado el 5 de febrero de 1996, con fecha del 25 aniversario del Frente Amplio. Más adelante en ese mismo discurso, Seregni renunciaría a la presidencia del FA.

intereses prevalecer. Mientras se esperaba la resolución del directorio del Partido Nacional respecto a las bases propuestas por la comisión multipartidaria, el Partido Colorado llevó a cabo reuniones bilaterales con los demás partidos, producto de las cuales en la segunda reunión entre el FA y el PC, Sanguinetti le entrega a Liber Seregni, un anteproyecto aprobado por el PC, el PN y el Nuevo Espacio (NE). En una reunión posterior Seregni le da su palabra a Sanguinetti de que citará a un Plenario Nacional para expresar su posición respecto a este anteproyecto antes del 15 de febrero de 1996, y Sanguinetti se compromete a no avanzar en las negociaciones con el resto de los partidos hasta no tener la respuesta del FA. Seregni le informa a la Mesa Política sobre este compromiso el 22 de enero en una reunión en la cual la Mesa decide no citar al Plenario Nacional con el tiempo suficiente para poder cumplir con lo acordado por el presidente del partido. Ante esta situación, Seregni le comunica a Sanguinetti que no podrá cumplir con lo pactado, por lo que libera al resto de los partidos a avanzar en las negociaciones que crean pertinentes.

El 5 de febrero de ese año Seregni presenta su renuncia a la Presidencia del FA haciendo clara alusión a estos hechos: *“Yo me comprometí a que el FA daría una contestación sobre ese anteproyecto, que nos había sido entregado, antes del 15 de febrero. Y el compromiso de la otra parte fue de no hacer ningún movimiento en las negociaciones o en la marcha de ese proyecto, para el traslado a las vías parlamentarias, hasta tanto nosotros no diéramos una contestación. Yo tomé ese compromiso, nadie me empujó a ello, no fueron los otros partidos políticos los que me presionaron..... No lo hubiera aceptado! Fui yo solo el que fijé los plazos. Y me guié, compañeros, por un proceso de razonamiento que, finalmente, demostró estar equivocado (...) La Mesa Política, en pleno ejercicio de sus facultades, consideró el tema. En pleno ejercicio de sus facultades!! y no accedió al pedido de realizar un Plenario en tiempo útil para permitir un pronunciamiento del Frente en un tema que nos fuera sometido.(...) Mi primera reacción en la mañana del 23 de enero fue presentarme ante el Presidente de la República y ante los dirigentes de los otros partidos, NO para pedir excusas sino para levantar mi compromiso. Para decirles, como estamos diciéndolo ahora ante ustedes, de frente, como hacemos las cosas!! No estoy habilitado para cumplir el compromiso que asumí. Consecuentemente, levanto también el compromiso que ustedes asumieron conmigo y quedan, desde mi punto de vista, las otras fuerzas políticas, en libertad de operar con la velocidad que quisieran en el trámite de la reforma constitucional!”(...)* Ante esta situación, *¿cómo podría yo negociar o acordar con el gobierno de la República o con los otros partidos, con ese menoscabo de la credibilidad y la confianza a que me sometían las circunstancias. No estaba, no estoy en condiciones de negociar con el gobierno de la*

República y con los otros partidos políticos desde la posición de una fuerza, de un apoyo, de un sostén y de un reconocimiento de mi fuerza política. Y ESTO NO LE SIRVE Y NO LE CONVIENE AL FRENTE AMPLIO. Y ESTO LLEVA, IN-DE-FEC-TI-BLE-MEN-TE A QUE YO NO PUEDA PERMANECER UN MOMENTO MÁS EN LA PRESIDENCIA DEL FRENTE.”

Ante esta situación, el FA ahora tenía como nueva preocupación en su agenda nada más ni nada menos que conseguir un nuevo presidente que liderara la organización. Este hecho llevó a que más adelante Danilo Astori y Tabaré Vázquez entraran en una competencia que no favorecería la unidad partidaria tan necesaria por esos tiempos. La rivalidad entre Tabaré Vázquez, Intendente de Montevideo, y Danilo Astori, líder del sector mayoritario dentro del Frente Amplio, se vio potenciada en este contexto en el que cada uno debía encontrar la forma de destacar su identidad sobre la del otro. La jugada decisiva la dio más adelante Tabaré Vázquez, quien aceptó participar en la comisión multipartidaria que preparó el texto plebiscitado, pero que posteriormente dio un golpe de timón ubicándose en una posición de rechazo, lo que dejó en falsa escuadra a los negociadores y provocó el descontento de muchos frentistas comprometidos con la reforma. “Esta fue una hábil maniobra competitiva que jugó a dos bandas: hacia el bloque de los partidos tradicionales y hacia la interna frenteamplista, en un episodio que remató la disputa por el liderazgo” (Lanzaro, 2008).

A los efectos de la reforma constitucional las negociaciones seguían en pie y el 15 de febrero el FA hace llegar a la comisión multipartidaria una lista de nueve condiciones y observaciones planteadas, a lo que los tres partidos restantes contestan aceptando seis de las nueve condiciones. Los planteos que no fueron aceptados fueron las candidaturas únicas por lema a las intendencias municipales (planteando que el texto contempla la candidatura única a las intendencias, dejando a la ley el momento de hacerla efectiva); la creación de Juntas Locales electivas en las poblaciones de más de 5000 ciudadanos (también queda librado a la regulación por ley); separación en el tiempo de las elecciones nacionales y municipales (el proyecto presentado faculta a la ley para fijar fechas diferentes para la elección municipal dentro de los 150 días a la elección nacional) (Seré, 2009).

En el Plenario Nacional del FA se llega al acuerdo (con 78 votos a favor y 48 en contra) de seguir negociando con los demás partidos, devolviéndoles una nueva “contrapropuesta” a la que los delegados de los tres partidos plantean que darán respuesta en la Comisión del Senado cuando se comenzara el estudio de la reforma. En dicha sesión, Jorge Batlle dio la respuesta en nombre de los tres partidos, aceptando la separación en el tiempo de

las elecciones nacionales y departamentales, debiéndose llevar a cabo en primer lugar las departamentales, luego las nacionales y la posibilidad de efectuar la elección de 1999 con dos candidatos a las intendencias por lema, pudiéndose modificar esto en el futuro por ley; respecto a las Juntas Locales planteaba el respeto a la ley vigente hasta ese momento. La respuesta del Plenario del FA rechaza la idea de que las elecciones departamentales se lleven a cabo antes de las nacionales y propone que se realicen después de las mismas, con al menos nueve meses de distancia; a su vez, considera que la Constitución debe incluir la candidatura única a las intendencias y que todas las poblaciones mayores a 5000 habitantes tengan Juntas Locales electivas. En caso de que estas dos condiciones no se aprobasen, el FA votaría en contra del proyecto en la comisión del Senado (Seré, 2009).

Luego de algún nuevo intento de negociación, los partidos no logran acordar estos temas y el FA no cambió sus exigencias, por lo que no pudo llegarse a ningún acuerdo. El 13 de octubre de 1996 el Plenario del FA resuelve no aceptar la propuesta de la reforma. De esta forma se lleva a cabo la votación parlamentaria necesaria para someter la propuesta a Plebiscito. La disciplina partidaria característica del sistema político uruguayo fue central en esta votación, ya que el Frente Amplio votó en bloque por la negativa (a pesar de haber integrantes a favor como detallamos más arriba) y los partidos tradicionales votaron casi en su totalidad por la aprobación del proyecto. Debido a los fuertes debates provocados, el Partido Nacional tuvo que declarar el tema como “asunto político” presionando fuertemente a sus legisladores disidentes; aún así el respaldo no fue monolítico (Mieres, 1998).

En este contexto, la Ley Constitucional fue aprobada y la misma sería sometida a plebiscito el 8 de diciembre de 1996. “La descripción del proceso de negociación de la reforma deja bien en claro que el Frente Amplio logró la aceptación por parte de los otros tres partidos de la gran mayoría de las condiciones y modificaciones que planteó. Aún así, al no haber aceptado los demás partidos dos condicionantes que pueden considerarse menores el Plenario del Frente decide oponerse a la aprobación de la reforma en el parlamento” (Seré, 2009). Como plantea Lanzaro (2008:912) “La elaboración se hizo hasta el final en términos compartidos, mediante una negociación a través de la cual en el afán de que el FA transara con la elección presidencial mayoritaria, los partidos tradicionales contemplaron casi todas sus propuestas.”

Una vez presentada a la consulta popular, la Reforma fue aprobada por el escaso margen del 50,5% de los votos positivos, siendo requeridos el 50% más uno. Esta situación llama la atención debido a la importante diferencia entre el apoyo parlamentario (mayor a 2/3 de los escaños) y el apoyo de la ciudadanía, que apenas fue suficiente para aprobar la

reforma. Este desajuste en la representación política deja en evidencia que las cuestiones que se ponían a consideración de la ciudadanía eran tan significativas que produjeron altos niveles de desalineamiento dentro de los propios partidos e independencia electoral de los votantes en relación a sus respectivos partidos (Mieres, 1999).

Se pueden plantear algunas reflexiones sobre el caso de la reforma uruguaya y el papel que el Frente Amplio como partido opositor jugó. En primer lugar, vimos cómo el Frente Amplio se vió en una situación compleja ya que tuvo que elegir entre aprobar una reforma que aportaba casi todos los cambios en el sistema electoral que habían exigido durante años, sacrificando el casi asegurado triunfo de 1999, u oponerse a la reforma logrando, de esa manera, el acceso al gobierno en un plazo más corto pero con un sistema electoral menos transparente y con la probabilidad de tener que actuar en un parlamento de mayoría opositora que podría generar numerosos bloqueos políticos. “En definitiva primó la urgencia por lograr el triunfo electoral, los políticos frenteamplistas actuaron según una lógica de cálculo de beneficios a corto plazo, oponiéndose a los cambios que podían retrasar su acceso al poder, pero sin poder finalmente lograr sus objetivos ya que la reforma fue aprobada en el plebiscito” (Seré, 2009).

Asimismo, este proceso llevó a una reestructura del Frente Amplio en la que Seregni, el líder histórico del partido, decide renunciar y luego de una contienda entre Vazquez y Astori, el primero se consolida como su sucesor, quedando como líder hasta llegar a ser Presidente de la República en el 2005.

Por otro lado, se puede hacer una reflexión similar acerca de los partidos tradicionales ya que, si bien lograron cumplir sus objetivos de corto plazo y ganar las elecciones de 1999, no lograron prever las consecuencias que la reforma tendría en el largo plazo que no serían favorables a sus intereses. “Sostenemos que este caso ilustra una clara situación en la que las orientaciones cortoplacistas de los actores contradicen sus intereses a largo plazo” (Altman *et al.* 2011).

Por otro lado, uno de los rasgos que llaman la atención a lo largo del arduo proceso de reforma electoral, es la constante búsqueda de negociación por parte de los partidos tradicionales, buscando así un consenso que facilitara el apoyo en la posterior consulta popular. “...la reforma es la respuesta defensiva de una coalición de los viejos partidos del establishment ante el crecimiento sostenido de esa tercería desafiante, a través de un proceso constituyente que tuvo sin embargo un carácter relativamente negocial y pluralista, se ajustó a las normas jurídicas vigentes y permitió por añadidura ensanchar los márgenes de consenso y acotar el agravio” (Lanzaro, 2008:906). En términos de Buquet, esta fue una reforma de

carácter defensivo impulsada por una coalición declinante (Buquet, 2007) que operó como una alianza de dos contra uno, típica de los escenarios en tríada (Caplow, 1974 en Lanzaro, 2012). Sin embargo, en todo el proceso se buscó regular el conflicto político y contemplar al adversario, extendiendo el consenso y limitando en lo posible el disenso. Estas pautas moderaron tanto el proceso como el contenido de la reforma, que fue elaborada por una comisión integrada por todos los partidos, lo que contribuyó a reducir el agravio de los destinatarios contra los cuales iba dirigida la operación reformista, reforzando su legitimidad (Lanzaro, 2012).

Más aún, pudimos ver cómo a pesar de haber aprobado la reforma con 2/3 de votos positivos en el parlamento, el electorado estuvo lejos de mostrar ese nivel de apoyo, a tal punto de que la reforma casi es rechazada, repitiéndose así lo sucedido con el fallido intento de reforma de 1994.

3.3 Venezuela

Hasta mediados del siglo XX Venezuela había aprobado 25 constituciones, producto de una fuerte inestabilidad política caracterizada por constantes golpes de Estado e intentos de los mismos, que habían impedido que se instaurara hasta el momento la estabilidad necesaria para mantener un gobierno democrático. En 1958 esto sufre un cambio radical ya que ese año se celebra el Pacto de Punto Fijo, que fue un acuerdo celebrado por los tres principales partidos políticos (Acción Democrática, COPEI y Unión Republicana Democrática) con el fin de colocar los cimientos para el comienzo de una vida democrática, donde se garantice el proceso electoral y el establecimiento de un sistema de partidos que se respeten recíprocamente (Hernández, 2007). A partir de este momento, se inicia en el país un nuevo período en la vida política, caracterizado por la democratización del país y la estabilidad del sistema democrático. La Constitución de 1961 es un producto directo del Pacto de Punto Fijo, en la cual se establecieron las bases institucionales del Estado democrático y de un sistema de partidos que cumplió un rol protagonista y consiguió la mayor estabilidad del sistema democrático de la historia del país.

A principios de los ochenta, sin embargo, se da una fuerte crisis provocada por los precios de los hidrocarburos que afecta fuertemente a la estabilidad económica, social y política que el país había llevado adelante en los últimos lustros. El Estado petrolero venezolano no pudo seguir proveyendo soluciones a la ciudadanía a través de su ineficiente

sistema de redistribución de la riqueza, por lo que los movimientos sociales no tardaron en aparecer. Los partidos políticos eran vistos como proclives a fomentar la corrupción, ineficiencia, ineficacia, y con una tremenda falta de representatividad. En este contexto, a partir de 1989 (año del Caracazo) comenzó a plantearse la necesidad de reformar la Constitución de 1961, vista como gran responsable de la actual situación de inestabilidad de la República.

La necesidad de una reforma constitucional fue tomando protagonismo, hasta que Hugo Chávez, en la campaña electoral de 1998, plantea la necesidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANC) que redactara una nueva Constitución, adaptada a los tiempos y las necesidades del momento. Los resultados de las elecciones dieron como ganador a Chavez con el 56% de los votos emitidos, frente al 39, 97% de los votos obtenidos por Salas Romer, al frente de una coalición política heterogénea apoyada por los partidos tradicionales (de todas formas, si contamos el índice de abstención, que fue del 36,24%, Chávez fue electo por el 33,5% de los venezolanos con derecho a voto) (Hernández, 2007). Su compromiso con llevar adelante la reforma era tal, que su juramento en la toma de posesión a la presidencia fue el siguiente: *Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo, que sobre esta moribunda Constitución impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos. Lo juro.*⁶

El problema que surge a partir de ese momento es que la Constitución de 1961 no preveía el recurso de convocar una ANC para su reforma, por lo que surgen preguntas como ¿Quién la convoca? ¿Cómo se convoca? ¿Cuáles son sus límites?, etc. (Combellas, 2002). A partir de este momento se inicia una discusión jurídica relativa a la necesidad o no de que dicho instrumento político estuviese previamente regulado en la Constitución; es decir, la discusión exigía resolver el problema que había entre la *soberanía popular* y *supremacía constitucional*. Con fundamento en el primer principio, el de la soberanía popular, se sostenía que mediante un Referéndum regulado incluso sólo legalmente, podía consultarse al pueblo sobre la convocatoria y régimen de la Asamblea Constituyente, y como resultado de esa manifestación del pueblo soberano, podía procederse a convocarla para reformar la constitución aun cuando esta no previera su existencia, no siendo necesaria una reforma previa para regularla. Bastaría solo con que el pueblo, como soberano, expresara su voluntad de reformar la constitución y convocar a la ANC para que esta fuera elegida y se iniciara la

⁶ Hugo Chávez (1999). *Juramento ante toma de posesión*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/juramento.asp>

reforma constitucional, ignorando los procedimientos de reforma de la constitución vigente. Con fundamento en el segundo principio, el de la supremacía constitucional, se sostenía que para convocar a la Asamblea Constituyente era un requisito *sine qua non* realizar una reforma a la Constitución que permitiera incluir en su texto el mecanismo de convocatoria de la misma (Brewer Carías, 1999; Hernandez, 2007).

Este dilema fue sometido a consideración y decisión de la Corte Suprema de Justicia que debía dictar una sentencia que zanjara el asunto de manera de poder determinar si la ANC podría ser electa, y en caso que así fuera, si tendría poderes originarios (supraconstitucionales) y “soberanísimos” como le gustaba llamarle a Chávez, o si para elegirla, se debía primero reformar la Constitución de 1961. La Corte, lejos de solucionar el problema, dictó una controvertida sentencia el 19 de enero de 1999 (Chavez aún no había sido investido presidente) en la cual dejaba abierto el camino para convocar a la ANC, pero no planteaba los mecanismos necesarios para llevar esto adelante: “ciertamente que el asunto que se debate en el presente caso, tiene una especial trascendencia nacional, en la medida en que los resultados de una consulta popular como la que se pretende, sería factor decisivo para que los *Órganos competentes del Poder Público Nacional diseñen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea a los fines propuestos; o para que, previamente, tomen la iniciativa de enmienda o de reforma que incluya la figura de una Asamblea de esta naturaleza* (Sentencia de la CSJ en Hernández, 2007:191). Como se puede observar, la Corte abre la posibilidad de realizar un referéndum consultivo pero no establece con precisión los mecanismos necesarios que permitan tal convocatoria, sino que deriva esta función a los “órganos competentes”, quienes decidirán si “diseñar” el mecanismo o reformar la Constitución.

Esta sentencia fue interpretada por Chávez y su sector como el visto bueno necesario para convocar a la ANC sin que se le adjudicara inconstitucionalidad al proceso. En su discurso de toma de posesión del 2 de febrero de 1999, Chávez retoma en reiteradas ocasiones esta sentencia y la convocatoria de la ANC:

La decisión de la Corte Suprema de Justicia es para la Historia (...) ya no se oye por ninguna parte, gracias a esa justa oportuna y sabia decisión de los Magistrados de la Corte, ya no se oye por ninguna parte decir lo que se oía y se leía hace apenas dos semanas atrás: que llamar a referendun era violatorio de no sé cual ley y no sé cual otra ley, que aquello era violar la Constitución Nacional en su artículo tal y en el alcance tal y en la enmienda tal y no sé cual otra ley, todo un leguleyerismo, cuando no es tiempo de leguleyerismo, es tiempo de historia y es tiempo de grandes decisiones políticas.

(...) yo como estoy comprometido con un pueblo, he decidido adelantar la firma del [Decreto convocando al referéndum](#); no voy a esperar el 15 de febrero como había dicho. No, ese es un clamor que anda por las calles, es un clamor del pueblo. Así dentro de pocos minutos en el Palacio de Gobierno de Caracas, de Miraflores, juramentaré al próximo Gabinete e inmediatamente convocaré al primer Consejo de Ministros Extraordinario. Y hoy mismo, antes de salir del Palacio, al encuentro popular en Los Próceres firmaré el decreto presidencial llamando a referéndum al pueblo venezolano.⁷

De esta forma, el mismo día de su toma de posesión, Chávez dictó un decreto mediante el cual convocó un *referéndum consultivo* que contenía dos preguntas: por un lado consultarle al pueblo electoral si este aprobaba la convocatoria a la ANC y; por otro lado, si se le delegaba al presidente Chávez el establecimiento de las bases del proceso en el cual se elegirían los integrantes de la ANC. El decreto decía lo siguiente:

Decreto num 3 del 2 de febrero de 1999 (Gaceta Oficial num 36.634 del 2 de febrero de 1999):

Artículo 3: El instrumento electoral contendrá las siguientes preguntas que serán contestadas con un “si” o con un “no”:

Primera: ¿Convoca usted a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?

*Segunda: ¿Autoriza usted al Presidente de la Republica para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?*⁸

Una vez que este decreto se envió al Consejo Nacional Electoral, éste decidió el 17 de febrero de 1999, convocar para el 25 de abril de ese año a un referéndum para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria a una ANC, conforme a dicho decreto presidencial. Sin embargo, esta convocatoria fue impugnada mediante acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, debido a que violentaba las normas constitucionales que referían al derecho a la participación política, al principio de democracia representativa, y le confería al presidente competencias no contenidas en la Constitución. De esta forma la CSJ,

⁷ Hugo Chávez (1999). *Discurso de toma de posesión*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/toma.asp>

⁸Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 2 de febrero de 1999. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc22/22-27.pdf>

mediante sentencia del 18 de marzo de 1999, anuló la segunda pregunta de la convocatoria al referéndum y le ordenó al Consejo Nacional Electoral reformularla, y así decidir sobre su incorporación (Ayala, 2008).

Hasta el momento, el debate sobre quién poseía el poder constituyente originario continuaba, y los comunicados entre los actores del proceso seguían mostrando contradicciones. La segunda pregunta del referéndum consultivo es un ejemplo de esto, donde Chávez se intentaba investir de un poder que no le correspondía constitucionalmente. Por esta razón la CSJ sentenció, el 23 de marzo, una reforma a las bases comiciales que especificaban los mecanismos de la elección de la ANC:

Se reformula la base comicial octava para el referendo consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente a realizarse el 25 de abril de 1999, en los términos siguientes:

Octavo: Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, ésta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos (Sentencia de la CSJ en Hernández, 2007:232).

La base comicial octava original contenía también la frase “como poder originario que recoge la soberanía popular”; frase que fue eliminada de esta reforma, refiriéndose a las cualidades de la ANC, con las implicaciones obvias que esto tiene. La misma sentencia señala además:

Es de advertir que este Alto Tribunal procedió a precisar su contenido y alcance a fin de fijar el marco referencial e interpretativo bajo el cual ha de estudiarse la segunda pregunta para concluir que la Asamblea Nacional Constituyente, por estar vinculada al propio espíritu de la Constitución vigente, está limitada por los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho lo cual constituye una interpretación vinculante (Sentencia de la CSJ en Hernández, 2007:232).

La ANC debía actuar, por lo tanto, dentro del sistema jurídico vigente, acatando aún la voluntad del pueblo que se había plasmado al aprobarse la Constitución de 1961. Por lo tanto, la ANC debía respetar los límites señalados por la Corte Suprema de Justicia, que eran “los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del

más absoluto respeto de los compromisos asumidos” (Hernández, 2007: 233). De todas formas, el establecimiento de estos límites al poder constituyente, si bien son pertinentes con los postulados del constitucionalismo, no existían rigurosamente a lo largo del proceso ya que la propia convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente no estaba prevista en la Constitución vigente.

En este contexto, el 25 de abril, se realiza el referéndum en el cual se consultó al pueblo venezolano sobre la convocatoria a una ANC para la reforma de la Constitución conforme a las Bases Comiciales propuestas. El mismo arrojó resultados favorables a la propuesta de convocar a la ANC con un 71,73% de los votos emitidos a favor, 28,27% de los votos emitidos en contra, y un 55,62% de abstención de los ciudadanos con derecho a voto. De esta forma quedan asentadas las bases para elegir a los integrantes de la ANC, habiéndose delimitado previamente el camino constituyente que debía llevarse a cabo dentro de los límites señalados por la Corte Suprema de Justicia.

Según la Base Comicial tercera, la ANC debía componerse por 131 miembros electos según la siguiente distribución territorial: 24 constituyentes en la circunscripción nacional, 104 constituyentes en 24 circunscripciones regionales coincidentes con la división político territorial del país y 3 constituyentes en representación de las comunidades indígenas. Las elecciones se llevaron a cabo el 25 de Julio con los siguientes resultados:

- Polo patriótico (listas electorales que apoyan a Chávez): 122 miembros
- Polo democrático (partidos opositores al gobierno): 6 miembros
- Representantes de las comunidades indígenas: 3 miembros

Esta apabullante victoria del Polo patriótico sobre el Polo democrático fue favorecida por el sistema electoral utilizado, en el cual se establecía la uninominalidad absoluta, sin representación proporcional de las minorías. Esta ausencia de representación proporcional hizo que con el 65% de los votos emitidos, los seguidores de Chávez obtuvieran el 95,41% de los miembros de la ANC, mientras que la tendencia opositora con el 22,1% de los votos sólo obtuvo el 4,59% de la representación (Hernández, 2007). Vale destacar también que el porcentaje de abstención fue del 52,94%, un número nuevamente alto revelando que la elección de los constituyentes tampoco pudo despertar el interés del electorado venezolano.

La ANC inicia sus sesiones el 08 de agosto de 1999. En esta primera sesión debía dictar su estatuto de funcionamiento teniendo como límites los mencionados más arriba. La Asamblea tiene clara su misión: redactar una nueva constitución, y a la vez permitir el funcionamiento normal de los poderes constituidos. Sin embargo en franca oposición con la

voluntad popular expresada en las Bases Comiciales que le limitaban en su ejercicio, la Asamblea dicta su Estatuto de funcionamiento:

La Asamblea Nacional Constituyente es la depositaria de la voluntad popular y expresión de su soberanía con las atribuciones del Poder Originario para reorganizar el Estado venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático. La Asamblea en uso de las atribuciones que le son inherentes podrá limitar o definir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público.

Su objetivo será transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice la existencia efectiva de la democracia social y participativa.

Parágrafo único: Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea Nacional.

La Constitución de 1961 y el resto del ordenamiento jurídico imperante mantendrá su vigencia en todo aquello que no colide o sea contradictorio a los actos jurídicos de la Asamblea Nacional Constituyente (Hernández, 2007:264).

Como plantea Carlos Ayala (2008:337), “De allí en adelante, la ANC además de dedicarse a elaborar la nueva constitución, comenzó en paralelo a actuar como un poder por encima de la Constitución de 1961, llevando a cabo actos de gobierno constituyente contrarios a la constitución y que incluso la fueron derogando parcial y progresivamente, aun antes de aprobarse la nueva constitución. De esta manera nos quedamos sin “Norma Suprema” objetiva y esta paso a ser lo que la ANC dijera para cada caso en cada decisión que iba tomando. Ello a pesar de la afirmación contenida en la base octava sobre los limites expresos impuestos a la ANC”.

Más adelante, mientras se llevaba adelante el proceso constituyente, la ANC comenzó a dictar decretos con los que claramente se investía de un poder originario sin límites, que iban dejando sin efecto a la Constitución vigente de 1961:

- 1) El decreto de reorganización de los órganos del poder público, mediante el cual declaró la reorganización de todos los órganos del poder público.
- 2) El decreto de reorganización del poder judicial, mediante el cual lo declara en un estado de “emergencia y reorganización” (reorganización que se concretó mediante una intervención política por la propia ANC).
- 3) El decreto sobre la regulación de las funciones del poder legislativo y el decreto de reforma parcial del decreto sobre la regulación de las funciones del poder legislativo. El objeto de este decreto fue intervenir y modificar la Constitución de

1961 en lo que refiere a las funciones de los órganos legislativos. Incluso suspendieron las actividades ordinarias y extraordinarias del Congreso, quedando a cargo de sus funciones la Comisión Delegada, de Finanzas, Comisiones Especiales, etc.

- 4) El decreto sobre el régimen de transición del poder público. Dos días antes de la publicación de la nueva Constitución aprobada por la ANC, ésta dictó un decreto mediante el cual reorganizó las autoridades de los poderes públicos y nombró nuevas autoridades, sin seguir las formalidades exigidas por la nueva Constitución. En relación al Poder Legislativo Nacional se declaró la disolución del Congreso y el cese de las funciones de los senadores y diputados que lo integraban y se dio a luz a la “Comisión Legislativa Nacional”, órgano sustituto del Poder Legislativo, la cual estaba integrada por 20 ciudadanos (10 constituyentes que “mutaron” en legisladores ordinarios y 10 ciudadanos comunes que fueron investidos como legisladores). Esta institución fue popularmente conocida como el “Congresillo” y ejerció funciones desde el cese de la ACN el 1 de febrero de 2000 hasta agosto de ese mismo año, cuando se instaló la nueva Asamblea Nacional (Ayala, 2008).

La ANC aprobó el proyecto de Constitución el 19 de noviembre de 1999, luego de más de 100 polémicos días de intenso trabajo, acelerados por la determinación del Polo Patriótico de refrendar a como diera lugar el proyecto de Constitución en el mes de diciembre, lo cual se llevó a cabo en detrimento de una mayor decantación de las normas constitucionales y debiendo dejar de lado la posibilidad de llevar a cabo una consulta de anteproyecto, como algunos proponían, que consensuaría el apoyo de variados sectores de la sociedad, lo cual hubiese atenuado agrias discusiones que vendrían más adelante (Combellas, 2002).

El 15 de diciembre de 1999 se sometió a elecciones el proyecto constitucional que fue aprobado por el 71,37% de los votantes, con un 28,63% de votos en contra. Sin embargo, la abstención fue nuevamente mayoritaria, esta vez ubicada en el 54,74% de los habilitados para votar, lo que significa que la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se aprobó por solo un 30% de los venezolanos con derecho a voto.

Fue publicada por primera vez el 30 de diciembre de 1999 y se ordenó su nueva publicación el 24 de marzo de 2000 alegándose errores de gramática, sintaxis y estilo en la primera publicación, lo que resulta altamente cuestionable ya que al revisar el texto de la nueva publicación se pueden observar cambios sustantivos que afectan el alcance de algunas

normas y exceden las simples correcciones (Hernández, 2007). Como plantea Brewer Carías “Debe señalarse que el texto aprobado en el referéndum, es el texto oficial, aún cuando hubiese tenido errores de gramática, sintaxis o estilo. Una reimpresión por error de copia, no puede «corregir» el texto aprobado por el pueblo. Incluso, conforme al artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales de 22-7-41, que se invoca en el Aviso Oficial para la nueva publicación de la Constitución, es sólo que «haya evidente discrepancia entre el original y la impresión de una ley» cuando la misma puede volver a publicarse corregida en la Gaceta Oficial. En el caso de la Constitución, la publicación del 24 de marzo de 2000 no obedece a que haya discrepancias entre el original aprobado en el referéndum y la publicación en Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1999, sino que, en realidad de lo que se trata es de un texto que es distinto al original aprobado por el pueblo y al publicado el 30-12-99. Esto significa, en definitiva, que alguien o algunos se erigieron en órgano Constituyente, usurparon la soberanía popular y pretendieron dar una nueva versión de la Constitución distinta a la aprobada en el referéndum del 15 de diciembre de 1999” (Brewer Carías, 2000 en Hernández, 2007).

Este polémico proceso constitucional, lejos de terminar una vez aprobada la Constitución, continuó profundizándose ya que luego de proclamar la vigencia de la Constitución el 20 de diciembre de 1999, la ANC percatándose de que la duración del mandato que le permitía la base comicial era de 180 días, decidió seguir funcionando y fijar su sesión de clausura para el 30 de enero del 2000. De forma tal que, con la nueva Constitución vigente, la Asamblea Constituyente seguía ejerciendo sus poderes originarios y supraconstitucionales, desconociendo incluso su propia obra, ya que en ese período dictan el Decreto de transición del poder público (mencionado más arriba), designando titulares de los órganos sin tener competencia para ello, sin seguir el procedimiento establecido en la Constitución que ellos mismos crearon (Hernández, 2007).

Para finalizar, es importante resaltar que a pesar de todas las fallas y contradicciones que tuvo este proceso constituyente, es justo hacerle un reconocimiento a la amplitud de la consulta y la participación de variados sectores de la sociedad venezolana, algo inédito en su historia constitucional. Como plantea Combellas (2002) prácticamente todas las organizaciones políticas (con la excepción del COPEI), sociales y económicas relevantes de Venezuela hicieron valer sus puntos de vista a la ANC. El problema radicó finalmente en implementar una buena metodología que permitiera un mejor aprovechamiento de esta experiencia. Habiendo dicho esto, también pudimos encontrar muchos problemas en el proceso constituyente venezolano: la interpretación de las sentencias de la CSJ según la

conveniencia del oficialismo, la autodesignación de poderes supraconstitucionales en reiteradas ocasiones, la permanencia con dichos poderes incluso luego de aprobada la Constitución, entre otras, marcaron un proceso que estuvo caracterizado por la dominación de un grupo sobre otro. Si bien es cierto que las minorías tuvieron voz en las discusiones de la Asamblea Constituyente, estos nunca tuvieron poder suficiente como para incidir realmente en los resultados del proyecto.

3.4 Bolivia

Pocos procesos constituyentes se han caracterizado por las dificultades en su desarrollo como las tuvo el caso boliviano. El Movimiento al Socialismo (MAS), partido del presidente Evo Morales, tuvo que transitar por un largo camino de conflictos, tensiones y negociaciones que parecían no tener fin para lograr aprobar finalmente una Constitución en enero de 2009. Una de las razones de estas dificultades fue el conocimiento que tenían las clases dominantes de experiencias anteriores (como fue el caso venezolano de 1999) y, por lo tanto, al aprendizaje lógico de cualquier sujeto social ante una situación que posiblemente afectaría a sus intereses. El último proceso constituyente boliviano fue heredero de los procesos de cambio latinoamericanos, tanto en su forma como en su fondo, lo que explica en buena medida las resistencias que pudo causar (Dalmau, 2009). Veamos a continuación los principales rasgos de este conflictivo proceso constituyente.

En octubre de 2003 el presidente Gonzalo Sanchez de Lozada debe abandonar la presidencia debido a fuertes manifestaciones en su contra, producto del descontento en la sociedad boliviana provocado por los grandes costos sociales que generaron las reformas neoliberales. El presidente dejó tras de sí una situación de virtual ingobernabilidad, en la que ni sus sucesores por vías constitucionales pudieron mantenerse en el poder, forzándose así a recurrir a elecciones anticipadas. Es así que en diciembre de 2005, Evo Morales y el MAS vencieron en las elecciones presidenciales con un histórico 54% de los votos, y un programa fuertemente indigenista que defendía las reivindicaciones sociales del momento, y que tenía entre sus principales proyectos la convocatoria a una Asamblea Constituyente que “refundara Bolivia” (Errejón, 2009).

El 22 de enero de 2006 Evo Morales jura la Presidencia de Bolivia haciendo referencia a la necesidad de convocar esta Asamblea: “... *el pedido clamoroso del pueblo boliviano, que es la Asamblea Constituyente, una refundación de Bolivia que reclaman los hermanos indígenas de todo el país, el movimiento popular, todos los sectores. Queremos*

una Asamblea Constituyente de refundación, y no una simple reforma constitucional. Una Asamblea Constituyente para unir a los bolivianos, una Asamblea Constituyente donde se respete la diversidad. Digo esto porque es verdad que somos diversos.”⁹ Una de las principales banderas del MAS en este proceso fue, como se aprecia en este discurso, la creación de una nación boliviana que aceptara las diferencias culturales entre los diversos grupos sociales, especialmente indígenas que, a pesar de ser la mayoría de la población, sufrieron una fuerte discriminación a lo largo de toda la historia de Bolivia.

En este proceso previo a la convocatoria a la Asamblea Constituyente, algunas declaraciones de Evo Morales provocaron inquietudes en la oposición. Un ejemplo de esto fue el caso del propio discurso de asunción a la Presidencia, donde afirmó directamente que si el Poder Legislativo frenaba la Asamblea Constituyente (ya que este órgano debía aprobar su convocatoria), el pueblo obligaría a los parlamentarios a impulsarla. Esto despertó muy temprano las críticas de la oposición que desde el comienzo, reclamaba la necesidad de obtener dos tercios para aprobar la Ley de Convocatoria, y en caso de aprobarse, planteaban que la Asamblea debía aprobar sus artículos también por dos tercios, propuesta que, como veremos más adelante, provocaría muchos conflictos en el proceso. Asimismo, el 2 de febrero el Presidente anunció que “la Asamblea Constituyente tendría un poder ilimitado, nunca subordinado ni al Parlamento ni al Poder Ejecutivo, porque no se trataba de una simple reforma constitucional” (Gamboa, 2009:41), generando nuevamente duras críticas por lo inconstitucional de esta eventual situación.

El rasgo característico de la oposición boliviana era su fuerte concentración regional en los cuatro departamentos (de un total de nueve) del este del país, que conformaban la denominada “Media Luna”: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. En ellos se habían refugiado los sectores empresariales y las fuerzas políticas más conservadoras cuando perdieron la hegemonía nacional desde el año 2003 por culpa de las insurrecciones populares. Ante la pérdida del Gobierno central, las élites tradicionales, que mantenían un claro dominio social e ideológico en los departamentos de la “Media Luna”, convirtieron estos en espacios de oposición al proceso de cambio y de conspiración contra el Gobierno (Errejón, 2009). Una de las cuestiones centrales en este proceso es la autonomía: mientras Evo Morales defiende un mayor control federal sobre estas regiones y los hidrocarburos, la oposición busca aferrarse a su independencia y a la riqueza de los recursos energéticos. (Schwyfter & Joyce, 2008). Esta fuerte cohesión, sumado al poderío económico que tienen estos departamentos (en 2007 el

⁹ Discurso de juramento a la Presidencia de Evo Morales, 22 de enero 2006. Disponible en: <http://www.pvp.org.uy/evo-presidente.htm>

44% del PBI boliviano fue producido en los departamentos de la media luna), les permitió obtener una oposición al gobierno mucho más fuerte y confrontativa que el resto de los países que hemos analizado.

En este contexto, el 6 de marzo el gobierno promulgó la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que convocaba a los bolivianos a elegir delegados para la Asamblea. Al mismo tiempo, el MAS comenzaba a mover su maquinaria electoral en busca de un nuevo resultado histórico en las elecciones de la Asamblea, de tal forma de obtener una mayoría absoluta que le permitiera cumplir sus ambiciones de refundar Bolivia. De esta manera, la oposición se movilizaba y emprendía una dura campaña en contra del MAS, su gobierno y sus objetivos sabiendo que si el MAS no conseguía una mayoría considerable, sería muy difícil que lograra sus objetivos (Buitrago, 2007).

El 2 de julio se llevaron a cabo las elecciones para la Asamblea Constituyente en la cual 16 partidos (de 25 que se presentaron) lograron obtener representación. Los partidos que más destacaban eran el MAS, con el 54% del electorado a nivel nacional que, de un total de 255 escaños, representaba 137 puestos constituyentes, y Poder Democrático y Social (PODEMOS), el principal partido de oposición, con 24% que logró 60 asambleístas. Los 58 escaños restantes se repartieron en las otras 14 fuerzas políticas, cuya alianza hacia uno u otro cambiaría el peso de la balanza radicalmente.

Un rasgo fundamental en la composición de la Asamblea es que ni el MAS ni PODEMOS eran grupos homogéneos. El MAS tuvo varias divisiones internas destacándose tres grupos principalmente: Los indianistas; los constituyentes de izquierda tradicional que venían de la vertiente marxista y comunista; y un grupo bastante amorfo que cuestionaba el tema indígena (profesionales de clase media), sin una definición clara de su posición ideológica (Gamboa, 2009). Estas divisiones generaron conflictos a lo largo del proceso, llevando a que incluso algunos constituyentes votaran a favor de algunos artículos de la Constitución y otros en contra (como sucedió por ejemplo con artículos referentes a la concepción de la vida antes del nacimiento, generando rispideces en el ámbito religioso). PODEMOS también presentó una similar heterogeneidad, sobre todo en lo referente a las demandas autonomistas de los asambleístas de la “Media Luna”, y el resto de los constituyentes, que intentaba abrir el espectro de las discusiones y llevarlo más allá de las autonomías. Sin embargo, con el tiempo la bancada de PODEMOS terminó por centralizar los intereses provenientes de la “Media Luna”.

El 6 de agosto de 2006 comenzó a funcionar oficialmente la Asamblea Constituyente en la ciudad de Sucre. En esta jornada, Morales pidió a todos los asambleístas unidad y

trabajo para poder escribir una nueva Constitución en un tiempo de entre seis a doce meses. Sin embargo, una vez que comenzaron las labores, la asamblea se vio reflejada en la polarización política y geográfica que agobió al país desde que comenzó la última crisis a comienzos de esa década (Buitrago, 2007). Las dos principales visiones de país parecían irreconciliables y con el paso del tiempo, lejos de conciliarse, parecían profundizarse más y más hasta que los enfrentamientos desencadenaron en acciones de suma cero, donde el único camino para cada parte era imponer su racionalidad eliminando la del adversario.

Los primeros siete meses fueron ocupados para redactar el reglamento interno. El artículo más disputado fue el número 70, que establecía la forma en que cada artículo de la nueva Constitución sería aprobado por la Asamblea. Por un lado, el MAS defendía la postura de la votación por mayoría simple. Por otro lado, la oposición liderada por PODEMOS optó por la votación basada en los 2/3 (Buitrago, 2007). Cada grupo defendía sus intereses, y durante los primeros meses ninguno dio señales de ceder ante la presión del otro. Por parte del MAS, el presidente del Senado Santos Ramirez exhortó a los asambleístas a defender solamente la mayoría absoluta en todo tipo de decisiones y debates. El gobierno estaba convencido que si cediera en los dos tercios para la aprobación del texto constitucional, este podría perder la hegemonía que por derecho le pertenecía hasta llevar adelante su proyecto, el cual se vería afectado si se le daba cabida a la oposición. Por otro lado, la oposición infranqueable de PODEMOS hizo que todo diálogo con el MAS fuera fuertemente cuestionado por los sectores radicalizados del partido, partiendo de la base de que si se cedía ante la mayoría absoluta, el debate sobre las autonomías departamentales sería anulado por instrucciones del propio Evo Morales (Gamboa, 2009).

Entre el 28 de noviembre y el 6 de diciembre de 2006, la Asamblea atravesó por sus peores momentos de bloqueo en las negociaciones para reconsiderar el artículo 70 sobre el sistema de votación. Estos conflictos fueron trasladados a su vez hacia fuera de la Asamblea, generando movilizaciones y protestas que seguían debilitando la imagen de los debates constituyentes, y reforzaban la polarización en la opinión pública donde se hizo muy difícil encontrar un término medio entre los dos tercios y la mayoría absoluta (Gamboa, 2009).

Con el paso de las semanas, estos debates continuaban encima de la mesa y la credibilidad de la Asamblea se fue diluyendo hasta el punto de que varios jefes, incluso el propio Evo, plantearon la posibilidad de su disolución. Finalmente, luego de acercarse a esta disolución, la Asamblea aprobó los 2/3 como sistema de aprobación de los artículos de la Constitución; aunque aún existiendo la posibilidad de que los temas no resueltos en la Asamblea serían puestos a consideración de los bolivianos por medio de un referéndum. Esta

sería una pulseada importante ganada por PODEMOS, que tendría relevancia en los hechos sucesivos del proceso constituyente.

A lo largo de todo el proceso, la postura del MAS fue buscar la reforma de un Estado que veían lleno de vicios. Sin embargo, tenían claro que sería imposible conseguir estos objetivos sin el apoyo de la oposición, por lo que la estrategia del MAS fue la búsqueda de una negociación que le permitiera conciliar con la misma, sin perder de vista las reformas centrales que se buscaba impulsar. PODEMOS, por otro lado, tenía una postura de negación, cuya estrategia era aplazar lo más que pudiera la negociación, deslegitimando el proceso y llevando a que los plazos eventualmente impidieran al MAS a llevar adelante sus reformas. “La oposición se puso dura y evitó el encuentro con la fase moderada del MAS. Ni siquiera con proyecto de transición hubo acercamiento. Y los intentos no serían pocos. En cada comisión, de inicio a fin y desesperadamente sobre el final del plazo de la Asamblea, se buscaron los dos tercios, cediendo para eso en elementos importantes para los aliados del gobierno. En las comisiones hubo avances en ese sentido, pero la línea política de la oposición desde la dirección partidaria fue la de que se evite el acuerdo” (Schavelzon, 2009: 9).

El final de año de 2006 y comienzos de 2007 se caracterizaron por estar atravesadas nuevamente por las estrategias de suma cero, llevadas adelante tanto por el MAS como por el PODEMOS. Las últimas sesiones del año 2006 se realizaron para reconsiderar el sistema de votación planteado en el artículo 70, pero PODEMOS nunca se presentó por haber decidido abandonar el debate, lo cual invalidaba su credibilidad para defender nuevos planteamientos, así como lo ponía en la mira como el principal partido que únicamente buscaba el completo fracaso de la Asamblea. El jefe de bancada del MAS declaró el 9 de enero de 2007 que “ojalá los constituyentes nos pongamos de acuerdo en las comisiones y la revisión del artículo 70, de lo contrario debemos despedirnos de la Asamblea porque vamos a ser denigrados por la sociedad. Si no entregamos la Constitución, es mejor suspender” (Gamboa, 2009: 172). Estas declaraciones expresaban el estado de ánimo de los asambleístas que, recibiendo duras críticas de la sociedad, y la falta de motivación provocada por las infructíferas sesiones, comenzaban a pensar en la posibilidad de no continuar con la Asamblea.

A pesar de esto, el 16 de enero de 2007 se aprobaron las estructuras de las 21 comisiones que se encargarían de redactar los artículos de la constitución que a cada una le competiera. Sin embargo, hubo poca organización transversal a todas las comisiones, provocando que un mes después de creadas, cada comisión presentara una serie de vacíos e

insuficiencias organizativas, donde cada una se organizó como pudo, sin un criterio directivo ni metodologías para la sistematización de información.

A mediados de 2007 se quitó a Sucre la sede de los poderes de gobierno, lo que generó una serie de grandes movilizaciones que generaron importantes episodios de violencia. La Asamblea Constituyente se vio imposibilitada de sesionar debido a las manifestaciones en la puerta de la misma, e incluso hubo violencia directa sobre algunos asambleístas del MAS, que fueron tomados a golpes de puño por algunos de los manifestantes. Debido a esto, se realizó una Cumbre en La Paz en julio de 2007, donde después de once meses de trabajo, la Asamblea Constituyente se mostró nuevamente en una escalada de incertidumbres e ineficiencia contribuyendo solamente a reavivar viejos enfrentamientos y traumas históricos. La falta de capacidad de negociación, y la imposibilidad de cumplir con las fechas establecidas para presentar los informes a las comisiones, impidieron que la Constitución Política pudiera terminar de escribirse el 6 de agosto como estaba previsto.

En este contexto la Asamblea solicita el 2 de julio una prórroga hasta el mes de diciembre de 2007 para darle tiempo a las comisiones de terminar de redactar sus artículos constitucionales. Esta prórroga sin embargo, era ilegal, ya que no estaba prevista en el Reglamento de debates de la constituyente y fue aprobada por los asambleístas del MAS que, por mayoría simple, acordaron los detalles de la sanción. “Este escenario constituyente se degeneró aceleradamente entre agosto y diciembre de 2007 debido a la falta de solidez en la toma de decisiones, desorganización e incapacidad gerencial de la directiva. MAS impuso una sesión de emergencia para aprobar el índice de la Constitución en su etapa “en grande” el 23 de noviembre de 2007 bajo custodia policial y militar en los salones del Liceo Militar Edmundo Andrade en las afueras de Sucre, obligando a aprobar el índice del texto constitucional en medio de una gran violencia con tres muertos” (Gamboa, 2009:270).

Es así que el 9 de diciembre de 2007 se aprueba el polémico texto constitucional en la ciudad de Oruro, aprobada en una sesión compuesta principalmente por los integrantes del MAS y sus aliados ya que la gran mayoría de la oposición no se presentó (72 constituyentes), logrando así que el MAS obtuviera los 2/3 necesarios para aprobar la Carta. “El proyecto final aprobado por el gobierno en Oruro debió sufrir numerosas modificaciones en el proceso que en algunos casos pueden evaluarse como mejoras técnicas y en otros como concesiones para alcanzar el acuerdo. “*Retroceder para avanzar*” era lo que se evaluaba en el campo del MAS y las organizaciones sociales e indígenas” (Schavelzon, 2009:1).

De esta manera, el año 2007 se cerró con un proyecto de Constitución de Bolivia aprobado pero, si bien la Asamblea ya no sesionaría más, el proceso no había terminado aún. Una vez terminada la Asamblea, la prioridad del gobierno fue convocar a un referéndum dirimidor y uno ratificatorio, y la de la oposición impedirlo. La oposición y los movimientos sociales actuaban a favor y en contra de la Constitución como si allí se jugase el apoyo o el rechazo a Evo Morales; mientras que el presidente por su lado, si bien estaba buscando un nuevo texto constitucional que sea la base del nuevo momento político del país, quedó claro que la Asamblea no sería el espacio principal para impulsar transformaciones. Si bien la Asamblea fue importante como hecho político en sí, la misma fue vista por el gobierno como un problema político del que sería bueno deshacerse lo antes posible (Schavelzon, 2009).

El 20 de agosto de 2008 Evo Morales se sometió a un referéndum revocatorio, para llamar a la población para que decidieran sobre la continuidad del presidente, el vice y los prefectos, del que salió victorioso nuevamente. Esta jugada política fue muy positiva para el MAS ya que, increíblemente para muchos, la oposición decidió apoyarlo, tal vez creyendo que esto aplazaría el referéndum de aprobación a la Constitución, ya que en Bolivia no puede haber más de un referéndum por año. Esta victoria, que también vino acompañada de actos violentos multitudinarios que incluyeron la toma de instituciones nacionales en la Media Luna, es un factor clave para entender el repliegue de la oposición y el inicio del diálogo en setiembre que derivó en el acuerdo del Congreso en octubre. “Fue así como en la segunda mitad del 2008 el gobierno pudo imponer institucionalmente la fuerza que ya había demostrado con los votos y encaminar el referéndum de aprobación de la Constitución. Si la oposición había mostrado un poder de veto para controlar la hegemonía del MAS a partir del control del senado, de un número considerable de constituyentes que alejaban al MAS de los dos tercios y con varios prefectos opositores, en octubre el gobierno pudo traspasar esa barrera y concluir el proceso constituyente que había iniciado a comienzos del 2006 cuando Evo Morales mandó al Congreso el proyecto de ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente” (Schavelzon, 2009:3). En este pacto, Evo Morales debe renunciar a la posibilidad de ser reelecto en los comicios del 2014, logrando así obtener el apoyo de la Media Luna para convocar a la aprobación de la nueva Constitución el 25 de enero del 2009¹⁰.

Finalmente, el 25 de enero de 2009 se llevó a cabo el referéndum que aprobó la Constitución por un 61% de los votos, frente al 39% que votaron por el *no*. Sin embargo,

¹⁰ A pesar de esto, finalmente Evo Morales se presenta y gana las elecciones de 2014, luego de que la Corte Suprema dictó que el primer período del presidente no contaba bajo los límites de períodos constitucionales, ya que la Carta Magna había sido reformada.

según Gamboa (2009), pueden apreciarse tres tendencias que estuvieron presentes desde el comienzo del proceso constituyente y se confirmaron en este referéndum: 1) Se ratificó una intensa polarización territorial porque los departamentos que conforman la Media Luna (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) rechazaron la nueva Constitución; 2) Existe una fuerte polarización entre áreas urbanas y rurales (el área urbana rechazó el texto con 52%, mientras que el área rural aprobó la nueva Constitución con un contundente 82%, ratificando el apoyo indígena del Presidente Morales) y; 3) la tercera tendencia expresaba las profundas limitaciones del presidente para consolidar un liderazgo nacional plenamente reconocido por la estructura de clases y la sociedad multicultural boliviana.

Así es como concluye el proceso constituyente boliviano, donde la Constitución, hija de un proceso largo y conflictivo, tuvo muchos cambios respecto a la propuesta original en aquel temprano 2006, que había surgido con fuertes rasgos marxistas e indigenistas. Este proceso constituyente que careció de concertación y una estrategia legítima de reconciliación nacional cumplió en definitiva con su objetivo de inclusión, que rompiera con las costumbres coloniales que prevalecieron por siglos en este país. La pregunta que hoy debemos plantearnos es cuánto años más podrá permanecer esta tan criticada Constitución vigente una vez que el MAS pierda las mayorías en Bolivia.

Conclusiones

Hasta aquí hemos presentado la teoría que se ha escrito sobre las oposiciones y los modelos utilizados para analizarlas, así como una revisión acerca de las reformas constitucionales, poniendo especial atención en las reformas en América Latina de los últimos años. Luego fueron analizados los procesos de las reformas constitucionales y el papel que en estos jugaron las oposiciones, intentando determinar los factores que llevaron al éxito o fracaso de sus propuestas. Concluiremos ahora en base a la comparación de cada partido o coalición opositora tomando como base criterios que, en su conjunto, resumen los procesos de reforma constitucional de cada país.

País – Partido/ Coalición opositora	Tipo de coalición^a	Apoyo popular en elecciones^b	Origen de la reforma^c	Fragmentación del sistema de partidos^d	Partido– Movimiento^e	Cambios respecto a la propuesta inicial^f	Duración del proceso^g	Resultado^h
Uruguay	Declinante	Partido Colorado 32.3%	P. Oficialista	Baja	Partido político	Muchos	15,5 meses	Inclusivo
Argentina	Ascendente	40,3% Justicialismo	P. Oficialista	Media	Partido político	Pocos	10,1 meses	Mixto
Venezuela	Ascendente	56% Polo Patriótico	P. Oficialista	Alta	Movimiento	Pocos	15,8 meses	Excluyente
Bolivia	Ascendente	54% (pres) – 54% (AC)	P. Oficialista	Media	Movimiento	Medios	35,2 meses	Excluyente

a) Tipo de coalición (Buquet, 2007): **Ascendente – Declinante**

b) % De votos en las elecciones presidenciales del partido oficialista del total de votantes habilitados

c) Origen en el partido oficialista o partido opositor: **Partido oficialista – Partido opositor**

d) Fragmentación, cantidad de partidos en el parlamento: **Alta – Media - Baja**

e) Diferencia entre Partido político y Movimiento: **Partido – Movimiento**

f) Cantidad de cambios que tuvo la propuesta entre su propuesta inicial y su aprobación final: **Muchos – Intermedios – Pocos**

g) Cantidad de meses desde que comienza el proceso hasta que se aprueba la reforma

h) Tipo de resultado (Buquet, 2007): **Inclusivo – Mixto - Excluyente**

El primer aspecto a analizar (a) es el *Tipo de Coalición* que fomenta la reforma según la tipología elaborada por Buquet (2007). Desde este punto de vista, una *coalición declinante* estaría orientada a promover una reforma orientada a relegitimar el sistema político, con una serie de normas más inclusivas de forma de minimizar las pérdidas futuras; mientras que las *coaliciones ascendentes* compuestas por partidos en crecimiento, promoverán normas más excluyentes de forma de maximizar las ganancias futuras.

Todos los casos, salvo el uruguayo, están compuestos por coaliciones ascendentes. El caso uruguayo, que es el único que tuvo una reforma con resultados inclusivos fue propuesto por una *coalición declinante*.

En segundo lugar analizamos el *apoyo popular* que tienen los partidos propulsores de la reforma. Este es un aspecto central dado que el nivel de apoyo que tenga el partido que propone la reforma afecta las necesidades de negociación que tendrán a lo largo del proceso, incentivando a que haya un proceso más inclusivo o más excluyente. Venezuela y Bolivia tienen partidos con mayorías absolutas, mientras que tanto el caso argentino como el uruguayo tenían mayorías simples. En el caso venezolano la no obligatoriedad del voto fue un factor muy importante, dado que la baja participación tuvo mucha incidencia en los resultados. En las elecciones presidenciales de 1998 Chavez fue electo con el 56% de los votos emitidos, aunque si contamos el índice de abstención (del 36%) fue electo solo por el 33% de los venezolanos. Más adelante, para el referéndum consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, el Polo Patriótico de Chavez obtuvo resultados favorables de 72% y 28% en contra de los votos emitido; sin embargo esta elección también tuvo un alto porcentaje de abstención (56%). Incluso la propia Constitución refrendada el 15 de diciembre de 1999, fue aprobada por el 71% de los votantes, pero con el 55% de abstención, la misma fue aprobada solamente por el 30% de la población. En Bolivia Evo morales gana las elecciones en un contexto de mucha conflictividad con un histórico 54% de los votos; en Argentina Menem gana también en un contexto conflictivo con el 40% de los votos. El caso Uruguayo es el más competitivo, donde gana el partido colorado con el 32% de los votos, en un escenario dividido en tercios muy marcados.

Respecto al *origen de la reforma*, todos los casos evaluados tienen en común que el mismo se dio en el partido de gobierno. El caso uruguayo, sin embargo, tuvo la particularidad de que tanto los partidos tradicionales (promotores de la reforma) como el Frente Amplio, coincidían en que una reforma constitucional era necesaria en un sistema que creían que ya no reflejaba las necesidades que la realidad política uruguaya planteaba. La diferencia radicaba en que, como vimos anteriormente, en Uruguay la reforma propuesta proviene de

una coalición declinante, mientras que en el resto de los países la misma provino de una coalición ascendente y, por lo tanto, con planteamientos de normas excluyentes que maximicen las ganancias de los promotores de la reforma.

El cuarto elemento a analizar es la *fragmentación del sistema de partidos*: en Bolivia se presentaron a las elecciones presidenciales 8 partidos, con un Congreso finalmente compuesto por cuatro partidos. La renovación fue casi total, solo 17 de los 157 parlamentarios que estaban renovaron sus bancas (Deheza, 2007). De todas formas hay que tener en cuenta que, si bien el número de partidos en el Parlamento no era muy elevado, en la Asamblea Constituyente sí hubo una alta fragmentación donde 16 partidos obtuvieron puestos, de los 25 que se presentaron. En el caso venezolano se presentaron a las elecciones de 1998, 31 partidos en total de los cuales 11 obtuvieron escaños en el parlamento. En este caso la Asamblea Constituyente también tuvo una distribución muy distinta al parlamento, dado que por el sistema de representación que se planteó para la conformación de la Asamblea, el Polo Patriótico obtuvo el 95% de los puestos (122 miembros), el 4,6% era de polo democrático (6 miembros), y había 3 representantes de las comunidades indígenas. Esto obviamente influyó radicalmente en el proceso que, centrado en el debate de la Supremacía Constitucional y el Poder Originario de la ANC, tuvo un proceso conflictivo con un Polo Patriótico que determinó los caminos de manera casi unilateral.

Argentina tuvo en las elecciones de 1989 un total de 51 partidos presentados a nivel nacional (muchos de estos partidos eran provinciales), quedando el parlamento con un total de 17 partidos con escaños. Sin embargo, esta alta fragmentación se ve contrarrestada con que el 85% de los escaños le pertenecían a dos partidos (Justicialista y UCR), con el restante 15% repartido en los 15 partidos restantes (con la UceDé como actor principal). Esto llevó a que con el Pacto de Olivos entre el Partido Justicialista y la UCR prácticamente se hayan definido todos los cambios que la Constitución tendría.

El caso uruguayo fue el menos fragmentado de los cuatro analizados, con un total de 15 partidos postulados en las elecciones de 1994, de los cuales 4 obtuvieron escaños en un parlamento dividido en tercios muy marcados. Esta composición, así como la tradicionalidad democrática del país con una institucionalidad muy fuerte, llevaron a un proceso muy negociado con resultados inclusivos.

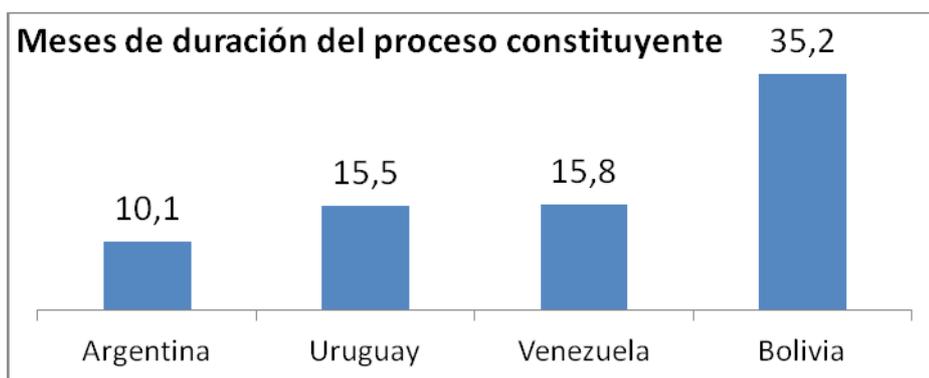
La columna *e* hace una diferencia entre *Partido* y *Movimiento*. Es frecuente que en el contexto latinoamericano haya *movimientos* políticos sustentados en deficiencias representativas de los partidos existentes, que se desarrollan a través de una figura carismática (o populista) y emprendan una cruzada contra los partidos y contra la democracia

de partidos (López, 2007). Estos movimientos, si bien son grupos políticos que presentan candidatos a elecciones, no pueden considerarse partidos, sino que han sido “causa efecto” de la destrucción del sistema de partidos preexistente. Los casos venezolano y boliviano analizados (Movimiento V República de Chávez y el MAS de Evo Morales), ambos deben ser considerados como movimientos políticos, no partidos, dado que conforman etiquetas al servicio de un líder y no un partido político. Ambos son producto de la baja institucionalización que existía en aquel momento, en contexto de crisis política y caída de la legitimidad de los partidos, que dan las condiciones para la aparición de movimientos de liderazgo de tales características (Lopez, 2007). Los casos uruguayo y Argentino por el contrario constituyen dos casos en que los partidos se enmarcan en un sistema institucionalizado, con partidos enraizados en la sociedad y con una importante historia política que los relaciona y, dentro de esa historia, se han definido mutuamente.

La cantidad de cambios que hubo en el proceso constituyente representa un elemento central, dado que la fuerza y la capacidad de negociación de los partidos opositores determinarán el nivel de incidencia que tengan en el resultado de la Constitución final. El caso venezolano es el que tuvo una intención de negociación menor por parte del partido de gobierno. Chavez encontró siempre que pudo una razón para evitar el espacio de diálogo con la oposición; respaldado en su planteo de que la soberanía popular estaba por encima de la Soberanía Constitucional, llamó a la conformación de una Asamblea Constituyente que no estaba prevista en la propia Constitución a ser reformada y estipuló un sistema de asignación de cargos que le dio prácticamente la totalidad de los puestos en la Asamblea a su coalición. De esta forma la Constitución se elaboró prácticamente sin negociaciones ni cambios a la misma por parte de la Oposición. El caso Argentino tampoco tuvo muchos cambios en el proceso, pero por razones muy diferentes. Dada la conformación del parlamento a ese momento, bastaba con que hubiese una negociación únicamente entre los dos principales partidos para obtener una Constitución que, al menos a nivel partidario, alcanzara para ser sometida a elecciones populares. Uruguay tuvo un proceso muy negociado donde los partidos tradicionales, principales promotores de la reforma, hicieron muchos intentos por formular una Constitución elaborada y apoyada por los cuatro partidos con representación parlamentaria. El proceso uruguayo contó con muchas instancias de intercambio entre los líderes de los partidos que intentaban llegar a una Carta consensuada, aunque finalmente, por temas que pueden resultar muy menores, el Frente Amplio no adhirió al resultado final. De todas formas el proceso se caracterizó por el respeto tanto del oficialismo como de la oposición y por el reconocimiento de que la Constitución tendría una mayor legitimidad si era

apoyada en conjunto. Bolivia se caracterizó por tener el proceso más conflictivo de todos. El principal partido de la oposición (PODEMOS), tenía 60 asambleístas de los 255 totales (el MAS tenía 137), mientras que los restantes 58 se repartían en las 14 fuerzas políticas restantes cuya alianza sería fundamental luego para tirar de uno u otro lado la balanza. El proceso se caracterizó por un MAS promotor de la reforma pero (al no alcanzar a los votos suficientes con sus aliados) necesitado de llegar a acuerdos con PODEMOS, que tenía los votos necesarios para impulsar los cambios. Sin embargo, PODEMOS intentaba impedir los avances de la constituyente siempre que tenía la oportunidad, intentando vencer los plazos previstos para la Asamblea Constituyente. Situaciones de conflictos y violencia se sucedieron hasta que finalmente (y con la ausencia de 72 constituyentes opositores) el proyecto final se aprobó, no sin antes sufrir numerosas modificaciones en las que el MAS tuvo que ceder espacio en función de obtener la reforma por la que tanto habían luchado. En este “Retroceder para avanzar” negociado finalizan las sesiones de la Asamblea, con una Constitución nacida de un proceso largo y conflictivo.

Por último analizando la duración de todos los procesos, podemos ver que el de menor duración fue el Argentino, que en 10 meses luego de comenzado el proceso constituyente ya se había aprobado la Carta Magna. Si analizamos únicamente el tiempo de sesionada la Asamblea podemos ver que ese tiempo fue considerablemente menor, ya que la misma sancionó la Constitución final 89 días después de comenzada. El caso contrario fue Bolivia cuyo proceso constituyente duró casi tres años, más de tres veces más que el argentino y más del doble que el uruguayo y venezolano.



Fuente: Elaboración propia

De esta forma finalizamos el estudio de los cuatro procesos constituyentes, en los cuales pudimos encontrar procesos muy diferentes pero con características compartidas que, cada una con sus particularidades, llevaron a procesos de mayor o menor “calidad” que

afectaron no solo a los debates que se tuvieron a la hora de redactar la Constitución, sino al futuro político de los países implicados. Las oposiciones políticas jugaron un rol fundamental, en su presencia o en su ausencia, que llevó a resultados muy diferentes de acuerdo a los usos que las mismas hacían de las herramientas que tenían a su disposición para dejar la huella en la reforma de la que eran parte.

Consideraciones finales...

Siguiendo el modelo de las transiciones de regímenes autoritarios a democráticos desarrollado por diversos autores (Share, 1987; Mainwaring, 1989; Colomer, 1991; Rustow, 1970; Karl, 1990) haré algunas consideraciones finales para relacionar y ubicar a cada uno de estos procesos de reforma constitucional dentro de un modelo de transiciones alineado a las propuestas de estos autores.

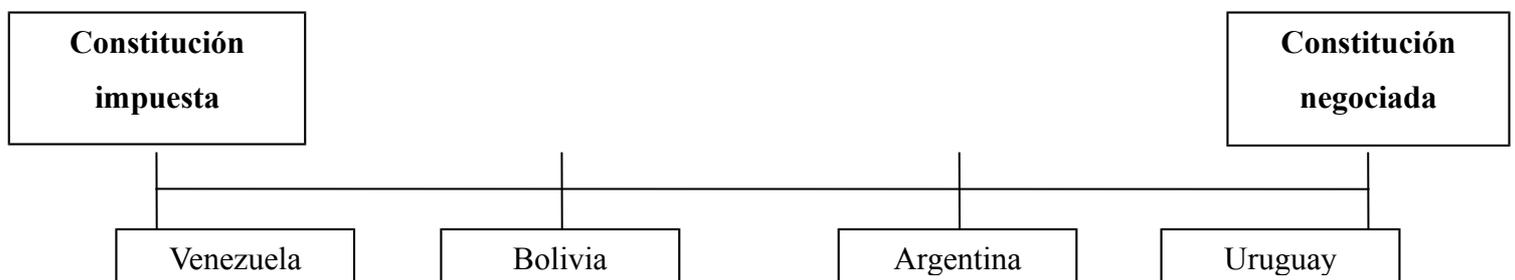
Rustow (1970) desarrolló un trabajo central sobre los modelos de transiciones de régimen donde planteaba que durante las transiciones, las condiciones se van modificando a medida que cambian las relaciones de poder y las preferencias de las partes. El proceso no se mantiene incambiado de principio a fin, sino que las interacciones entre los representantes del régimen saliente y el régimen entrante modifican el resultado final. Es así que lo denomina como un “Proceso dinámico” que se modifica a lo largo del camino. El paralelismo con las reformas que hemos analizado es importante y vemos cómo cada caso ha tenido un proceso con más o menos cambios: el caso de Venezuela se presenta como el que ha sufrido menos cambios por una oposición prácticamente inexistente a lo largo del proceso; Bolivia con una oposición que sí pudo dejar una marca en el resultado, pero con un proceso muy conflictivo y con poco espíritu de unidad; Argentina con un pacto necesitado tuvo muchas negociaciones; y Uruguay se presenta como el proceso de reforma con mayores compromisos por parte del oficialismo y la oposición donde, si bien el Frente Amplio como bloque finalmente no aceptó la reforma propuesta, sí pudo incidir a lo largo del proceso dejando su marca en la constitución final.

En los estudios sobre las transiciones, el modelo español es un caso ejemplar y fue tomado como un claro ejemplo de Transición “pactada” o *Transition by agreement* (Colomer, 1991). Colomer ubica seis núcleos de actores con un orden de preferencias determinado por tres alternativas: Continuidad, reforma y ruptura. Cada actor tiene un orden de preferencias y en base a las capacidades de negociación que cada uno tiene la transición seguirá un camino guiado en mayor o menor medida por una de estas tres alternativas. Este modelo es aplicable

también a todos los procesos de cambio o transición, así como puede ser utilizado para analizar los procesos de reforma constitucional como los que hemos visto.

Dentro de las transiciones pactadas Colomer marca tres grandes alternativas: Reforma pactada, apertura controlada a la oposición y colapso del régimen autoritario. En esta misma línea Share y Mainwaring (1986) proponen categorías similares con tres alternativas: Transición por derrota del régimen autoritario, Transición por “desenredo”, Transición por “transacción” (*Transitions through transaction*).

Tomando en cuenta estos trabajos y sus clasificaciones, podemos ubicar las cuatro reformas que analizamos en un continuo que presenta en un extremo una “Constitución impuesta” por el actor o los actores que la proponen y en el otro extremo una “Constitución negociada”, nacida de los pactos entre los actores. Estos dos extremos pueden ser considerados “Tipos ideales”, dado que ninguna reforma será totalmente impuesta o totalmente negociada, pero sí puede ubicarse cada reforma a lo largo de este continuo donde aquella que tenga más rasgos de control o imposición por parte de los promotores de la reforma se ubicará hacia la izquierda, mientras que aquella que haya presentado un proceso más negociado se ubicará hacia la derecha.



Como vemos en la imagen, Venezuela y Uruguay se ubican cada uno cerca de los extremos: Venezuela con rasgos de imposición muy claros y Uruguay con un proceso de espíritu negociador donde los actores no negociaban por necesidad, sino que lo hacían para tener como resultado una reforma aprobada por todos los grandes partidos y legitimada por la mayor parte posible de la sociedad. Entre estos casos se ubican dos reformas “mixtas”: Bolivia con rasgos de imposición más visibles, motivada por una oposición que tomó una postura centrada en frenar los avances del oficialismo; y Argentina con un proceso que nace con el Pacto de Olivos entre los dos partidos mayores, aunque la motivación de esta negociación haya sido por una necesidad estratégica y no por una búsqueda de mayor legitimidad de la constitución que iba a ser redactada como lo fue en el caso uruguayo.

En este trabajo hemos visto cómo las oposiciones políticas son fundamentales en el proceso de cambio de las normas fundamentales de la sociedad, pero las mismas serán determinadas no solo por la voluntad política de los actores sino también por una amplia variedad de aspectos tales como la institucionalidad del sistema democrático, la fragmentación de partidos, los incentivos del sistema electoral, la historia de los actores involucrados y del país, entre tantos otros aspectos. El estudio de las oposiciones políticas ha sido un tema que a lo largo de las décadas ha generado un aumento en el interés de los investigadores, aumento que se merece el tema, pero aún insuficiente teniendo en cuenta la relevancia que este tiene en todo análisis de los sistemas políticos. Este será un tema de mayor profundización en el futuro, tomando los argumentos aquí planteados y desarrollando con mayor profundidad las últimas propuestas de análisis comparativo utilizando una tipología de reformas similar a la de las transiciones que planteo brevemente más arriba. Profundizar en los estudios de la oposición es central para las investigaciones de las democracias dado que si bien la calidad democrática genera una oposición de buena calidad, las oposiciones de calidad son esenciales para la calidad democrática.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2008): “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina” en la Revista de Derecho Electoral, San José, Costa Rica.
- Altman, David y Pérez-Liñán, Anibal (2002): “Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen latin american countries”, Democratization, Londres.
- Alvarez, Luis (2011): “Los partidos políticos en Bolivia: La volatilidad de un país expresada en sus organizaciones políticas”, Argos v.28 n.54, Caracas.
- Barreda, Mikel (2009): “La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas”, Universidad de Cataluña.
- Buquet, Daniel (2000): Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno, en Lanzaro, Jorge (coord.) La Segunda transición en el Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política. vol. 16: 35-49
- Castiglioni, Franco (1997): “Prólogo a la edición argentina” en Gianfranco Pasquino “La oposición en las democracias contemporáneas”. Universidad de Buenos Aires.
- Chasqueti, Daniel (2003): “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*, coordinado por Jorge Lanzaro. Clacso, Buenos Aires.
- Dahl, Robert (1966): “Political oppositions in western democracies”, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert (1971): “La poliarquía: participación y oposición”. Editorial Tecnos, Madrid.
- Dalla Vía, Alberto (2008): “Reforma electoral en Argentina” en Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús (2008) *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978 – 2007*, IDEA, Universidad Autónoma de México, México.

- Duhem, Mónica (2006): “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia” en El Cotidiano. Universidad autónoma metropolitana, México.
- Duverger, Maurice (1951): “Los partidos políticos” Fondo de Cultura Económica, México.
- Gálligo, Paula (2009): “Neodecisionismo y Democracia: Los gobiernos de Carlos Saúl Menem y Néstor Kirchner con sus presidencias imperiales” en Revista de ciencia política argentina, Número 7, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Garcé, Adolfo (2009): “El giro republicano: Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina”. Ediciones Trilce, Montevideo.
- García, Fatima y Martínez, Elena (2002): “La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?” en la Revista Instituciones y Desarrollo. Barcelona, España.
- Karl, Terry (1990): “Dilemmas of democratization in Latin America”. Comparative Politics, Vol 23 N°1.
- Kotzé, Dirk (2008): “Quality of democracy in Africa: The impact of the opposition parties”, Universidad de Sudáfrica. Trabajo no publicado.
- Lanzaro, Jorge (1998): “La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno”. Nueva sociedad, N°157.
- Lanzaro, Jorge (2002): “Uruguay: Las alternativas de un presidencialismo pluralista”. Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.
- Lanzaro, Jorge (2008): “La socialdemocracia criolla” en la Revista Nueva Sociedad.
- Lanzaro, Jorge (2012): “Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910 – 2010”. Cuadernos del CLAEH N°100, Montevideo.
- Lanzaro, Jorge (2012): “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”. Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.
- Leiras, Santiago (2003): “Calidad Democrática y Reforma Institucional en América Latina durante los años '90. Los casos de Carlos Menem en Argentina y Hugo Chávez Frías en Venezuela”.

- Leiras, Santiago (2008): “Liderazgo Político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático” en *Revista Ecuador Debate*, Ecuador.
- Leiras, Santiago y Kers, Mercedes (2004): “Veinte años de Democracia en la Argentina: ¿Qué Democracia?” en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Número 25, Venezuela.
- Levine, Daniel y Molina, José (2005): “La calidad de la democracia en América Latina”, Universidad de Salamanca.
- Levine, Daniel y Molina, José (2007): “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada” en *América Latina Hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Levine, Daniel y Molina, José (2009): “Calidad de la democracia: Fortalezas y debilidades en América Latina”. Preparado para el Congreso de la Latin American Association, Rio de Janeiro.
- López, Griselda (2007): “La reforma constitucional argentina de 1994 y el arte de la negociación menemista (1992-1994)” en *Revista de ciencia política argentina*, Número 1, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- López, Santiago (2004): “Partidos desafiantes en América Latina” Monografía de Grado de la Licenciatura de Ciencia Política, UDELAR.
- Mainwaring, Scott (1989): “Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues”. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Massari, Oreste (1997): “Naturaleza y rol de las oposiciones parlamentarias” en Gianfranco Pasquino “La oposición en las democracias contemporáneas”. Universidad de Buenos Aires.
- Morlino, Leonardo (2007): “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las transiciones autoritarias?” en la *Revista de Ciencia Política*, Volumen 27.
- Morlino, Leonardo (2009): “Qualities of democracy: How to analyze them”, Instituto Italiano di Scienze Umane, Florencia.
- Pasquino, Gianfranco (1997): “La oposición en las democracias contemporáneas”, Universidad de Buenos Aires.

- Rosenblat, Fernando; Selios, Lucía; Sanz, Florencia; Tiscornia, Lucía; Vairo, Daniela: “La calidad de la democracia en América Latina: una propuesta de enfoque explicativo integrado”. Trabajo no publicado.
- Rustow, Dankwart (1970): “Transitions to democracy: Towards a dynamic model”. *Comparative politics*, Vol 2 N°3.
- Share, Donald (1987): “Transition to democracy and transition through transaction”. *Comparative political studies*, Vol 19 N°4.
- Sartori, Giovanni (1976): “Partidos y Sistemas de Partidos”. Editorial Alianza, Madrid.
- Torrico, Mario (2013): “Bolivia: Nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos”. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol 22 n°43, México.
- Valencia, Germán (2008): “Bolivia, 2003-2008: un período de profundas transformaciones políticas y económicas”. *Perf. De coyuntura económica*, N°12, Medellín.