

Asambleas Constituyentes en América Latina

Aspiraciones de igualdad, participación y libertad

María Cristina Escudero Illanes



Índice

Agradecimientos | 9

Capítulo 1: Introducción | 11

I. La importancia de un Proceso Constituyente | 11

II. Cómo medir el éxito y cuándo esperar que ocurra | 14

III. Contrapesos: ¿es el proceso constituyente en sí mismo importante? | 19

IV. Estructura del libro | 24

Capítulo 2: Reemplazos constitucionales y cambios en el sistema político democrático | 35

Resumen | 35

I. ¿Reforma o reemplazo de la Constitución? | 35

II. Criterios para determinar el éxito | 42

III. Circunstancias que gatillan los procesos constituyentes | 44

IV. Análisis de datos | 67

V. Conclusiones | 82

Capítulo 3: Representación en los procesos constituyentes | 85

Resumen | 85

I. Representación: de la alta política a los pactos políticos | 86

II. Sobre la representación y los mecanismos | 88

III. Análisis de casos: la crisis de los partidos | 93

IV. Conclusiones | 116

**Capítulo 4: Participación en los procesos
constituyentes y sus efectos | 121**

Resumen | 121

I. ¿Qué significa un proceso constituyente participativo? | 122

II. Clasificación de mecanismos participativos
en los procesos constituyentes | 128

III. Conclusiones | 151

**Capítulo 5: ¿Por qué es importante el proceso al hacer una nueva
Constitución? | 153**

Resumen | 153

I. Introducción | 154

II. Teoría de elección racional y procesos constituyentes | 157

III. Racionalidad de la acción política
post proceso constituyente | 159

IV. Impacto del proceso constituyente
en el éxito del reemplazo constitucional | 174

V. Conclusiones | 183

Capítulo 6: Conclusiones | 187

I. Elementos de análisis | 189

II. Principales hallazgos | 192

Bibliografía | 201

Capítulo 1: Introducción

I. La importancia de un Proceso Constituyente

A lo largo de la trayectoria de los sistemas políticos latinoamericanos frecuentemente encontramos el establecimiento de nuevas constituciones en momentos de alto grado de complejidad política. De este modo, una nueva Constitución se vuelve el símbolo de una época nueva o de un recomenzar. Ejemplo de ello son las constituciones asociadas a las respectivas independencias nacionales del siglo XIX, el resultado de una revolución como el caso de la Revolución Mexicana, que da origen a la Constitución de 1917; la necesidad de restablecer el Estado de derecho tras un golpe de Estado, como es el caso de la Constitución peruana de 1993 después del autogolpe de Fujimori; y el inicio de una transición como aquellas que se identifican con la llamada tercera ola democrática en Ecuador (1978) y Guatemala (1985).¹

En democracia los antecedentes de los reemplazos constitucionales también imprimen, a la promesa de una nueva Constitución, un carácter de cambio profundo capaz de resolver los problemas que apremian a la sociedad. En la práctica, líderes como César Gaviria en Colombia, Hugo Chávez en Venezuela o Evo Morales en Bolivia han iniciado procesos constituyentes con la promesa de proveer a sus respectivos países de un sistema más participativo, democrático y que supere las distintas crisis que cada sociedad enfrenta, especialmente la falta de equidad y participación. Movilizaciones sociales de larga data han acompañado estos procesos.

Sin perjuicio de las esperanzas depositadas en el proceso constituyente, los resultados del mismo no son uniformes. En los casos

1 Concepto de tercera ola democrática fue desarrollado por Huntington (1993) para referirse al conjunto de países que pasaron de regímenes autocráticos a democracia a partir de 1978.

latinoamericanos que se analizarán en este libro, se pueden observar mejoras en algunos aspectos, especialmente aquellos asociados a aspectos igualitarios que forman parte del sistema político y que se reflejan en políticas públicas. Pero no siempre es el caso que los países hayan devenido en sistemas más participativos o democráticos después de que se ha promulgado la nueva Constitución. En algunas ocasiones tampoco han podido superar las crisis más importantes. Hay mucha diversidad en los resultados.

En este contexto, es relevante saber qué factores hacen más probable el éxito de un reemplazo de la Constitución. Para países que inician procesos constituyentes, como Chile, que encontró una respuesta institucional al estallido social que comenzó en Octubre de 2019 a través de un proceso constituyente, es importante profundizar en experiencias pasadas que les permitan sortear de mejor manera el momento de cambio que van enfrentar y lograr los objetivos que se han propuesto.

La razón por la cual se recurre a una nueva Constitución como solución a una crisis es porque, en democracia, el reemplazo de la Constitución tiene por sí misma un gran potencial transformador. En un sentido material, la Constitución es el instrumento que contiene los preceptos que regulan la creación de toda otra norma jurídica; es decir, es la norma fundamental de la que emanan todas las demás, colocándose en la cima del ordenamiento jurídico (Kelsen 1955: 47). En concreto, la Constitución es el instrumento jurídico y político donde se establece el sistema de gobierno, se define el ejercicio del poder, las funciones y limitaciones de sus instituciones y donde se regulan las relaciones entre las instituciones y las personas (Galligan y Versteeg, 2013: 6; Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012). Por lo tanto, lo que se establezca en la Constitución, irradia al resto de las decisiones que se tomen en una comunidad política.

Una Constitución es importante no sólo porque se incluyen las reglas y las instituciones que van a enmarcar el sistema político, sino porque constituye un nuevo trato entre el Estado y la sociedad donde también se involucran dimensiones simbólicas e ideológicas que formulan valores y principios compartidos (Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012: 5). Por último, una Constitución también guiará la agenda prioritaria de los próximos gobiernos y la forma de alcanzar esas metas; por ejemplo, la construcción de un Estado social, la protección del medio ambiente o la implementación de un Estado plurinacional.

Por otra parte, el procedimiento por el cual se establece una nueva Constitución es diferente de otro tipo de proceso político. La principal

diferencia es que éste se produce invocando al poder constituyente por sobre el poder constituido. Para Sieyès (2003), el proceso de hacer una nueva Constitución se relaciona con la soberanía, un poder constituyente originario identificado con el pueblo, que le permite la posibilidad de reconsiderar todo arreglo institucional vigente. Para Schmitt, poder constituyente se trata de procedimientos que no tienen que adherirse a regulaciones previas o estar limitados por instituciones que podrían condicionar su capacidad para operar (2008: 136-138, 145). En esta línea de argumentación, la fuerza del poder constituyente, y también su peligro, se encuentra en que está por sobre los poderes constituidos previamente y puede llevarse a cabo ignorándolos.

El tema de los límites del poder constituyente es una discusión teórica con enorme relevancia práctica. Kalyvas (2012) asocia el poder constituyente con la idea de soberanía popular, como poder de constituir, asociado al principio básico de democracia y autogobierno. Sin embargo, la superioridad del poder constituyente frente a los poderes constituidos puede convertirse en una herramienta de doble filo lejos del ideal democrático. En los hechos, existen casos en los que “en el nombre del pueblo” el poder constituyente se transforma en un mecanismo para imponer un orden constitucional distinto, marginando del debate a la oposición (Lerner y Landau, 2019: 6). Es por esta razón que, en democracia, los procesos constituyentes se presentan en medio de fuertes tensiones respecto de los límites a los que deben atenerse.

La combinación de lo que se entiende por una Constitución –las reglas que están por sobre todas las demás normas– y el procedimiento mediante el cual se adopta –justificado en el poder originario– vuelve a los procesos constituyentes una poderosa herramienta de transformación y cambio. El potencial transformador está dado en tres elementos: puede cambiar la forma en la que se ejerce el poder, puede afectar la legitimidad del sistema político a través de su valor simbólico y puede cambiar la agenda futura de políticas públicas. El proceso mismo, basado en la idea de transformar, vuelve al poder constituyente en un instrumento más incierto para quienes actúan en las reglas del poder constituido y, por lo mismo, la posibilidad de despertar resistencias institucionales y de actores claves son altas, haciendo de estos procesos, eventos en los cuales los costos son difíciles de calcular, obstaculizando su ocurrencia.

En consecuencia con lo anterior, la evaluación de si un proceso constituyente fue exitoso se asocia al logro de las transformaciones que buscaba, para lo cual se necesita entender qué fue lo que gatilló la necesidad de reemplazar la Constitución. Por otro lado, para explicar