

I ¿ESTRATEGIA POLÍTICA O NUEVA CULTURA DEMOCRÁTICA? LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS CONSTITUYENTES

POLITICAL STRATEGY OR NEW DEMOCRATIC CULTURE?
CITIZEN'S PARTICIPATION IN CONSTITUENT PROCESSES

YANINA WELP

Research on Direct Democracy (C2D), Universität Zürich, Suiza

yanina.welp@zda.uzh.ch

RESUMEN

Los procesos constituyentes suelen ser claves para una sociedad porque refieren a momentos fundantes o refundantes del sistema político.

Sin embargo, a pesar de esta centralidad, en el pasado fueron fuertemente controlados por un reducido número de actores. Esto ha cambiado en las últimas décadas, período en que se ha observado una mayor intervención ciudadana en las distintas fases del proceso: antes, durante y después de la elaboración de una nueva Constitución. Este texto reflexiona sobre las condiciones que podrían explicar la creciente apertura a la participación ciudadana de los procesos constituyentes y sus resultados.

Sostenemos que la forma en que se articule la relación entre la élite política y la ciudadanía, y las dinámicas al interior de cada grupo (control vs. deliberación abierta), son claves para analizar las probabilidades de que la participación generada contribuya (o no) a mejorar la democracia.

CAMBIO DE RUMBO

En las últimas décadas se ha observado en diferentes lugares del mundo un cambio en los patrones de elaboración de constituciones. Si en el pasado un grupo selecto de personas destacadas, principalmente hombres, juristas y pertenecientes a la élite, asumía exclusivamente la tarea de elaborar una Constitución, en ocasiones bajo la supervisión del presidente, dicha imagen resulta improbable en la actualidad. El cambio proviene de la expansión de la democracia a más cantidad de países y su profundización en términos procedimentales, que se refiere tanto a la extensión de las reglas de elección como a una mayor demanda de intervención ciudadana asociada a las transformaciones de la representación.

La expansión de la democracia se ha alimentado de los procesos de descolonización, la restauración de la democracia en buena parte de los países de América Latina (unos pocos se habían mantenido en la senda democrática, como Costa Rica y Venezuela) y la caída del Muro de Berlín, que provocaron el notable incre-

mento de democracias definidas en un sentido mínimo, como aquellas en que la distribución del poder político se produce a través de elecciones regulares y competitivas. En este contexto, y aunque sigue habiendo matices, situaciones extremas como por ejemplo la nominación de constituyentes por el gobierno de turno se han vuelto inaceptables.

En cuanto a los cambios en la representación, mucho se ha hablado de la creciente demanda ciudadana por intervenir en los asuntos públicos, que es explicada por distintas teorías. Para unos, esta expectativa de participación deriva de la emergencia de una nueva ciudadanía, más informada. Para otros, es el desencanto de los ciudadanos con las instituciones de la democracia representativa y, en particular, el descrédito en que han caído los partidos políticos, lo que alimenta una mayor demanda por intervenir directamente en los asuntos públicos. La realidad latinoamericana se ha mostrado vanguardista en expresar estas exigencias de cambio, como veremos en estas páginas.

Los procesos de reemplazo constitucional han sido frecuentes en América Latina, impulsados por proyectos políticos que buscaban refundar la nación y/o por procesos de transición a la democracia. Pero no se observa un patrón unificado. Por una parte, mientras Bolivia o Ecuador cuentan con más de 20 constituciones en su historia, países como Chile o Paraguay han mantenido por más tiempo sus cartas magnas (en el caso chileno pos-transición, introduciendo numerosas reformas). Por otra parte, algunos países iniciaron su transición impulsando procesos constituyentes (Perú en 1978 o Brasil en 1988) mientras otros reinstalaron la

institucionalidad previa a la dictadura sin reemplazar sus constituciones (Argentina y Uruguay con la recuperación de la democracia en 1983 y 1984, respectivamente). Estos ejemplos muestran que ni el cambio ni el mantenimiento de las reglas del juego garantizan automáticamente la profundización de la democracia.

Pero la novedad no proviene del lugar otorgado a la Constitución sino, justamente, del rol atribuido a la ciudadanía en los procesos constituyentes. Con la excepción de Uruguay, que había introducido el referéndum de ratificación de reformas constitucionales tempranamente, en 1934, y utilizó la consulta ciudadana en varias ocasiones durante el siglo xx, la ciudadanía solía quedar al margen de estos procesos, consagrando de hecho una visión elitista de la democracia. Hay experiencias puntuales, como la de Chile en 1925, cuando los ciudadanos fueron convocados a decidir en referéndum entre tres modelos de constitución, pero estas experiencias fueron más bien excepcionales hasta la década del setenta. Las cosas comenzaron a cambiar posteriormente. Desde fines de la década del ochenta se ha registrado un considerable número de reemplazos constitucionales que o bien son originados por la misma demanda ciudadana (Colombia 1991), la tienen como un fuerte precedente (Venezuela, con el “Caracazo” como telón de fondo del reclamo por una nueva carta magna) y/o incorporan mecanismos de participación durante el proceso constituyente (Bolivia en 2006-2009; Venezuela en 1999; Ecuador en 1997-1998 y nuevamente en 2007-2008). A pesar de la relevancia de estos acontecimientos, la literatura ha prestado poca atención al rol de la ciuda-

danía en estos procesos y a las condiciones que podrían conducir hacia el éxito o el fracaso de los mismos, en términos de otorgar estabilidad y legitimidad al régimen político.

Con el debate abierto en Chile como telón de fondo (donde está planteada una hoja de ruta que ha comenzado con un proceso participativo que debería alimentar el proceso constituyente a realizarse en 2017), estas páginas se proponen explorar el papel desempeñado por la participación ciudadana en procesos constituyentes, considerando como extremos del espectro la manipulación de las élites para autolegitimarse, de un lado, versus la expansión de una nueva cultura democrática que tiene a la ciudadanía en su centro, del otro. A continuación se analizan tres formas de participación: en el origen del proceso constituyente, en su desarrollo y al final (como mecanismo de ratificación del texto constitucional). Por último, cerramos con unas reflexiones derivadas de este breve análisis.

EL ORIGEN: LA DEMANDA CIUDADANA DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

En los últimos años, la demanda de transformaciones políticas de calado impulsadas por la ciudadanía en las que el pedido de convocatoria a una asamblea constituyente ocupó un lugar central surgió desde diferentes lugares del mundo. Ocurrió, por ejemplo, en algunos países del norte de África durante la “Primavera Árabe”, como Túnez o Egipto, y también se observó con relativo éxito en Islandia, que tuvo una inédita experiencia de ela-

boración constitucional conducida por la ciudadanía.

La experiencia sudamericana fue vanguardista en este sentido, y también diversa. Parte de esta diversidad proviene de la disponibilidad de instrumentos legales para iniciar una reforma o reemplazo constitucional y, cuando estas provisiones no existen, de las estrategias que desarrolla la ciudadanía cuando desea este tipo de transformaciones.

Hasta la década del noventa, en la región solo Uruguay permitía la iniciativa popular (que a partir del cumplimiento de una serie de requisitos, permite a la ciudadanía iniciar una reforma constitucional). Por esta razón, dominó la demanda por vías informales. En Venezuela, las movilizaciones ciudadanas de la década del ochenta pedían, entre otros, la elaboración de una nueva Constitución. Otro tanto ocurrió en Ecuador a mediados de los años noventa (en un proceso de crisis e inestabilidad que derivó en la constituyente de 1998), y en Bolivia, en que hubo marchas desde el año 2000 y varios anteproyectos con propuestas constitucionales, hasta que finalmente se convocó la constituyente en 2006.

También hubo procesos informales que lograron ser regulados, como el impulsado por el movimiento de la séptima papeleta en Colombia, que utilizó una elección convencional en que se elegían seis tipos de autoridades para añadir una “séptima papeleta” pidiendo una asamblea constituyente. Los estudiantes que lideraban el movimiento se organizaron de tal manera que pudieron contar los votos y ejercer una presión que recibió una respuesta positiva. La demanda derivó en una nueva consulta popular, esta vez for-

mal y convocada por el presidente, y posteriormente en la convocatoria a la asamblea constituyente de 1991. Un reclamo semejante, aunque tuvo menor repercusión inmediata, se organizó en Chile con la campaña “Marca tu voto”.

Por último, se han observado procesos generados *ad hoc*, en que las autoridades han convocado plebiscitos para legitimar su intención de convocar a una asamblea constituyente que permita iniciar el reemplazo constitucional a pesar de la inexistencia de regulación al respecto. Esta fue la opción para iniciar los procesos en Venezuela en 1999 y en Ecuador en 2007, que supuso descansar en la iniciativa de los presidentes. El papel de los altos tribunales avalando procesos no regulados por las constituciones vigentes resulta ser determinante. Un ejemplo paradigmático en este sentido es Venezuela que, mediante un referéndum realizado el 25 de abril de 1999, decidió la convocatoria a una asamblea constituyente sorteando así la oposición del Congreso.

LA PARTICIPACIÓN DURANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE

Una vez incorporado el proceso constituyente a la agenda, la participación ciudadana se produce en la elección directa de quienes tendrán a su cargo la elaboración de una nueva Constitución. Este proceso permite discutir prioridades temáticas e incluso proyectos completos. En ocasiones, se permite la propia postulación de ciudadanos independientes a la asamblea constituyente. Por otro lado, pueden activarse mecanismos más o menos formales de discusión e intercambio con la constituyente.

Una de las experiencias más participativas registradas en la región fue la de Brasil en 1988. El poder legislativo brasileño articuló varios procesos participativos complementarios realizados por organizaciones de la sociedad civil. La metodología participativa utilizada –denominada “desde cero”–, suponía ir construyendo en debates temáticos un diálogo que permitiera identificar los problemas hasta consensuar fórmulas normativas. En una primera instancia, se generaron audiencias públicas organizadas entre los diversos sectores, para luego elaborar, después de 20 meses de deliberaciones, la “Constitución ciudadana”. Sin embargo, algunos críticos del proceso señalan que la estructura jerárquica en que se fue articulando el proceso a través de distintas comisiones creó una ilusión de participación que no condice con el resultado final. Especialmente los numerosos artículos que garantizaban espacios de poder a los militares y protegían especialmente los intereses económicos habrían resultado del control del proceso desde arriba, por la élite. En cualquier caso, el involucramiento ciudadano otorgó elevados niveles de legitimidad a la nueva Constitución.

Del mismo modo, nos encontramos con asambleas constituyentes altamente participativas, como es el caso de Colombia, Ecuador y Bolivia, donde los respectivos gobiernos coordinaron extensos diálogos ciudadanos tendientes a incorporar las demandas de la ciudadanía, en general, y de los movimientos sociales, en particular. Pero también nos encontramos con procesos constituyentes fuertemente intervenidos por el gobierno de turno, como es el caso peruano (1993) o venezolano (1999) por dar algunos ejemplos.

Desde extremos aparentemente opuestos, Perú y Venezuela comparten el haber introducido un gran número de instituciones participativas en el marco de procesos constituyentes altamente controlados por el presidente.

LOS REFERENDOS DE RATIFICACIÓN

Por último, las consultas populares orientadas a ratificar textos constitucionales aprobados por una constituyente o un Parlamento con atribuciones especiales son cada vez más frecuentes. Sin embargo, la investigación comparada muestra que no son garantía de que el proceso se haya producido democráticamente, porque incluso regímenes autoritarios que han encabezado procesos de reemplazo constitucional los han convocado, como estrategia de legitimación. Una experiencia relativamente reciente en América Latina proviene de Perú, cuando el presidente Alberto Fujimori, tras el cierre del Congreso en 1992 (conocido como “autogolpe”) decide promover un proceso constituyente. Su intención era superar el bloqueo internacional en que entró el país debido a la clausura del poder legislativo. En este caso, claramente, la consulta fue parte de una estrategia política orientada a reconstruir la imagen del país en el exterior.

En otros casos, y esto sí implica una tendencia, el referéndum de ratificación se ha incorporado a la Constitución como un mecanismo de activación obligatoria. Así ocurre en Venezuela y Bolivia. En Ecuador, aunque la ratificación de la Constitución aprobada en 2007 se produjo por la vía del referendo, el me-

canismo no es obligatorio. Esto significa que en este país una propuesta de reforma constitucional no conduce automáticamente a una consulta ratificatoria. Las consecuencias de un mecanismo de este tipo están a la vista, en dictaduras y democracias: en Uruguay los dictadores quisieron introducir una reforma que fue rechazada por la ciudadanía en 1980; Pinochet sufrió una derrota semejante ocho años más tarde, cuando los ciudadanos rechazaron su continuidad en el mando (dicho referéndum había sido incluido excepcionalmente en la Constitución de 1980); los venezolanos rechazaron una reforma constitucional impulsada por el chavismo en 2007 y otro tanto ocurrió con la propuesta de reforma constitucional para permitir una nueva reelección a Evo Morales y su vicepresidente, Álvaro García Linera, el 21 de febrero de 2016. En este último caso, como en el venezolano, se observa que aunque los gobiernos tuvieran una mayoría amplia en el Congreso, la existencia de un mecanismo obligatorio establece nuevos contrapesos.

En definitiva, los referendo obligatorios instalan nuevas reglas del juego en que los gobernantes no tienen garantizado su triunfo.

REFLEXIONES FINALES

A modo de reflexiones finales quisiera señalar tres aspectos que derivan de lo observado previamente.

Por diferentes razones (crisis o transformación, insatisfacción y/o mayores expectativas ciudadanas) la ciudadanía latinoamericana ha expresado en numerosas ocasiones su expectativa de inter-

venir directamente en la definición de los asuntos públicos, ya sea para abrir la agenda o para evitar cambios indeseados. Es en este marco donde hay que analizar la participación ciudadana en procesos constituyentes.

Esta participación responde a tendencias globales asociadas a la expectativa de ampliación de la democracia, pero a menudo esto se ha combinado con estrategias de autolegitimación y control de las élites políticas. Es ahí donde la regulación de los procesos puede desempeñar un papel limitando el control ejercido por la élite. Aun así, los cuestionados marcos legales y la escasa voluntad de las élites tradicionales –acusados de beneficiarse del *statu quo* e impedir transformaciones– a menudo no han sido los más legítimos para dar marco a las demandas ciudadanas.

En este contexto, la pluralidad de actores y una mayor distribución del poder

a la hora de tomar decisiones son clave para que los procesos deriven en la efectiva profundización de la democracia. El difícil equilibrio a conseguir reside en construir acuerdos entre los actores políticos que permitan la participación en un marco democrático: respetando las reglas del juego (legalidad), permitiendo que las decisiones tengan incidencia real y en consecuencia fortalezcan la democracia.

DRA. YANINA WELP es directora regional para América Latina en el Centre for Research on Direct Democracy (C2D), adscrito a la Universidad de Zúrich. Se especializa en temas de participación política en América Latina (mecanismos de democracia directa y participativa y usos de los medios digitales para la actividad política). Web: <https://c2d.academia.edu/YaninaWelp>.