

¿Destrezas para sortear obstáculos? Asambleas Constituyentes en Bolivia y Ecuador

María Verónica Romanowski

Estudiante de Ciencia Política

✉ mvromanowski@gmail.com

■ Introducción

El programa político de las candidaturas presidenciales de Evo Morales Ayma en Bolivia y de Rafael Correa Delgado en Ecuador, así como el desarrollo de los procesos de transformación en la escena política enmarcados en las respectivas convocatorias de Asambleas Constituyentes, impulsados en dichos países, representan casos significativos, aunque no singulares, en la región latinoamericana. Estos dos procesos que han tenido génesis, evolución y resultados bien diferenciados, en algunos aspectos, al tiempo que se pueden apreciar similitudes en otros, van a ser objeto de análisis en esta ponencia.

Las masivas protestas y las intensas movilizaciones de diferentes sectores sociales contra los gobiernos de dichos países andinos en los años precedentes han generado la renuncia, la destitución y/o la amenaza de deponer a los jefes de Estado, evidenciando el descontento con el funcionamiento de la “democracia” existente y la fragilidad institucional. En términos generales, el rechazo de la ciudadanía a las instituciones públicas y a los partidos políticos se debe a que carecen de capacidad para canalizar y atender las demandas ciudadanas de los pobres, a diferencia de lo que acontece con los que gozan de una situación privilegiada. Esta contradicción da lugar que los sectores sociales tradicionalmente excluidos y desatendidos por el Estado presionen directamente sobre los aparatos públicos para hacer reconocer sus derechos ciudadanos y, llegado el caso, para cesar a quienes ejercen ilegítimamente el poder.

En términos específicos, ese rechazo a las instituciones oficiales responde al hecho de que, en tal contexto, amplios sectores de la sociedad impugnan las reformas “neoliberales” de las décadas pasadas –aunque aún vigentes- que pretenden acabar con la intervención estatal en la economía, desamparando así a vastos sectores sociales que viven y sobreviven gracias a la protección del Estado, en tanto que esas reformas impulsan el desarrollo de las fuerzas del mercado. Por tal motivo, los movimientos sociales contrarios a las reformas liberales atacan la globalización capitalista al tiempo que plantean, igualmente, reivindicaciones étnicas, regionales y nacionalistas.

De otro lado, la ejecución de las reformas económicas se ha hecho ignorando los intereses y las necesidades de los pobres y del campesinado indígena, que constituyen una importante proporción de la población tanto en Ecuador como en Bolivia, motivo de la creciente desigualdad que prevalece en América Latina, y muy particularmente en estos dos países, en términos de ingresos y de acceso a la educación, la salud, la vivienda y la justicia.

La convocatoria de una Asamblea Constituyente que permitiera la transformación radical del Estado boliviano (refundación decían algunos) fue una consigna que comenzó a tener fuerza a partir del derrocamiento popular del Presidente Sánchez de Lozada, en octubre del 2003. Esa propuesta, planteada originariamente por las organizaciones sociales, indígenas y campesinas fue convirtiéndose progresivamente en un reclamo nacional. Pero, sin embargo, quien sucediera en la Presidencia de la República a Sánchez de Lozada, su Vicepresidente Mesa, mantuvo una estrategia basada en no negar la posibilidad de convocar la Constituyente pero ir aplazando continuamente la misma, de tal manera que culminó su mandato sin que se hubiera conseguido el llamado a la misma.

La evolución del proceso constituyente en Ecuador ha sido distinta en este sentido. La actual Asamblea Constituyente tiene su origen en la frustración que supuso la anterior Asamblea Constituyente de 1998, en la cual, dado que las fuerzas políticas tradicionales obtuvieron una amplia mayoría en dicho cuerpo constituyente, procedieron a realizar una tarea de mero maquillaje en muchos aspectos de la Constitución, profundizando por otra parte, la constitucionalización del modelo económico neoliberal que provocaba amplio rechazo en una población muy golpeada por una permanente y fuerte crisis económica.

Por ello, y sobre todo, después del derrocamiento popular del Presidente Lucio Gutiérrez, el pedido de Asamblea Constituyente fue tomando fuerza en todo el país. Las fuerzas políticas tradicionales se negaron a realizar siquiera una reforma constitucional y cuando comenzó la campaña electoral legislativa y presidencial de 2006 uno de los temas centrales de la misma fue la posición de las fuerzas políticas sobre la Constituyente.

Rafael Correa, ex ministro del gobierno de transición (al mando de Palacio) constituido tras la caída de Lucio Gutiérrez, capitalizó la propuesta de Asamblea Constituyente. Ese factor, la renuncia de su partido a presentar candidatos a diputados en el Congreso (la institución más desprestigiada del país), sus propuestas de política social y económica anti-neoliberal y la personalidad de su adversario derechista, Álvaro Noboa, dueño de una de las fortunas más importantes de Ecuador, le permitieron ganar en segunda vuelta electoral.

Considero que los fuertes regionalismos –sobre todo por su corte autonomista- y el rol de la oposición en el gobierno de ambos países representan los grandes desafíos para los actuales mandatarios, en lo que respecta a la posibilidad -o imposibilidad- de formulación e implementación de las transformaciones radicales que se pretenden para las futuras Cartas Magnas. Asimismo, además de los distintos intereses en juego, y en directa relación con éstos, deben tenerse en cuenta los diseños institucionales utilizados en ambos Procesos Constituyentes que, a su vez, se encuentran en estrecha relación con a correlación de fuerzas en el poder.

Entonces, a lo largo de esta monografía, intentaré explorar la injerencia de las fuerzas opositoras como factores obstaculizantes del desarrollo del proceso constituyente boliviano, así como la factibilidad de que el gobierno ecuatoriano haya tomado los recaudos institucionales suficientes y necesarios para no verse truncado frente a obstáculos de similares características. ¿Hasta qué punto los gobiernos de Evo Morales y

Rafael Correa han podido controlar la oposición e introducir las reformas profundas y radicales que les proporcionaron el consenso suficiente para llegar al gobierno?

■ ¿Cómo se llega a las Constituyentes?

En Bolivia, en el período de tiempo de Presidencia interina de Mesa, tan sólo se introdujo un nuevo artículo en la Constitución Política del Estado por el que se preveía la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente para la reforma total del texto de la Constitución. Dicha decisión, imprescindible para abrir el paso a la Asamblea Constituyente, sorprendentemente, fue aprobada por los partidos tradicionales de Bolivia en los últimos meses de su mandato parlamentario. Esto, no porque tuvieran interés en la convocatoria de la Asamblea sino porque, como se empezaba a vislumbrar la posibilidad del triunfo electoral del Movimiento Al Socialismo y su líder Evo Morales, se aseguraron de limitar la capacidad transformadora que se le pretendía dar a la Nueva Carta Magna, estableciendo que la *convocatoria de la Constituyente* tendría que hacerse mediante una ley aprobada por dos tercios de los miembros del Congreso de la República. Con ello, obligaban que el futuro partido presidencial necesitara pactar con los partidos tradicionales (que, de hecho quedaron en minoría en el nuevo parlamento) la convocatoria, elección y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Efectivamente, el importante triunfo del Movimiento al Socialismo y de Evo Morales (con el 54 % de los votos a nivel nacional), condujeron a la apertura del proceso constituyente. Pero como había sido previsto por los estrategas de la derecha boliviana, el MAS, a pesar de haber alcanzado un amplio triunfo electoral, no tenía los dos tercios de votos en el Congreso Nacional. Por ello, se vio abocado a negociar el contenido de la Ley de Convocatoria con quienes estaban en contra de la Asamblea Constituyente y sólo estaban preocupados de intentar disminuir la capacidad transformadora de la misma. Realmente, el MAS se encontró con una difícil encrucijada: o pactaba y podía cumplir con una de sus dos promesas electorales estrellas o no pactaba y tendría que reconocer ante los ciudadanos la imposibilidad de cumplir con su compromiso político de reformar estructuralmente la Constitución boliviana.

La convocatoria de la Asamblea Constituyente también presentó algunas dificultades al “Acuerdo País” –el partido de gobierno-. Para empezar, no había en la Constitución vigente ecuatoriana habilitación para la convocatoria de una Asamblea Constituyente; por lo que, durante la campaña electoral, Rafael Correa, se comprometió –al igual que su par boliviano un año atrás- a convocar una consulta ciudadana, como primer acto de gobierno, para que el pueblo decidiera si quería o no convocar una Asamblea Constituyente. Se apoyaba para ello en el principio de soberanía nacional que preside la actual Constitución unido a la capacidad de convocatoria de consultas ciudadanas que el artículo 104 de la Carta Magna ecuatoriana atribuye al Presidente de la República.

Sin embargo, dicho artículo establece dos posibilidades de convocatoria por el Presidente de consulta ciudadana: una para someter a la consideración popular reformas de la Constitución (aquí, la Constitución se remite a lo establecido en el artículo 283, que

establece que esta consulta sólo podrá realizarse “en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes”) y otra para plantearle a la ciudadanía cuestiones de importancia trascendental para el país - excluidas reformas constitucionales-. El gobierno apostaba a este último caso, dado que en la convocatoria de consulta sobre cuestiones de trascendental importancia para el país, el texto constitucional no dice nada sobre la necesidad de calificación por el Congreso Nacional.

De este modo, en tanto que la Asamblea Constituyente es un tema de trascendental importancia para un país y no es una reforma de la Constitución sino un mecanismo de creación de una nueva Constitución parecía evidente que el Presidente ecuatoriano podía convocar la consulta sin que el Congreso Nacional tuviera que intervenir en el proceso autorizándolo.

Sin embargo, las fuerzas políticas tradicionales, con el fin de obstaculizar el proceso, entendieron que se trataba de una reforma constitucional y que el Congreso debía calificar la urgencia. En este aspecto, se presentó una situación similar a la boliviana, dado que el Congreso se encontraba en manos de los partidos contrarios al proceso constituyente y sin diputados del partido del Presidente –este último sólo en Ecuador-, por lo que se auguraba un escenario complicado para viabilizar la propuesta.

Empero, al obtener Rafael Correa el 26 de noviembre de 2006 un voto mucho más alto de lo previsto (57%), los partidos mayoritarios en el Congreso y enemigos de la Asamblea Constituyente decidieron no impedir el proceso sino tan solo condicionarlo, como en el caso boliviano. Por ello, comunicaron al Presidente electo su disposición a apoyar la propuesta si se negociaba con ellos el contenido del Estatuto de elección y funcionamiento de la Asamblea y se les implicaba en el proceso, solicitándoles opinión.

El Presidente Correa, en aras a la gobernabilidad, abrió una vía de negociación sobre algunos contenidos del Estatuto y firmó el Decreto 002/2007 de convocatoria de la consulta ciudadana, para enviarlo luego al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para su cumplimiento y al Congreso Nacional para su conocimiento.

Posteriormente, se emitió un nuevo Decreto presidencial, el 148/2007, que modificaba el Decreto 002 aceptando algunas de las modificaciones planteadas por el Congreso Nacional pero haciendo a un lado el pedido de la eliminación del requisito del 1% de firmas para los candidatos de partidos. Este nuevo Decreto fue enviado el 1 de marzo de 2007 al Tribunal Supremo Electoral para su ejecución convocando la consulta popular pero ya no se remitió al Congreso para su conocimiento.

Referéndum

La elaboración de la Ley de convocatoria de la Asamblea Constituyente boliviana¹ se realizó en paralelo a la convocatoria de un referéndum nacional vinculante sobre

¹ Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, número 3364, de 6 de marzo de 2006.

autonomías departamentales², que se convirtió en la gran apuesta de la derecha boliviana. Ésta manifestó desde el primer momento que sin convocatoria del referéndum nunca habría Asamblea Constituyente, seguramente pensando que el Gobierno se iba a oponer al referéndum y, por tanto, podrían evitar la Constituyente. Pero no fue así. El Gobierno y la mayoría parlamentaria aceptaron la convocatoria del referéndum autonómico y la oposición se vio obligada a discutir la Ley de convocatoria de la Asamblea.

Pero, dado que dicha Ley tenía que aprobarse por mayoría de dos tercios del Congreso³, seguían teniendo la capacidad de imponer algunas cuestiones que ellos consideraban cruciales. La más importante de ellas fue la previsión de que la nueva Constitución fuera aprobada por dos tercios de los votos de la Asamblea Constituyente. Evidentemente, esto les permitía volver a impedir desde su previsible minoría en la Asamblea toda decisión que no les pareciera permisible, acorde a sus intereses.

Mientras tanto, en Ecuador, prosiguió la organización de la consulta ciudadana que tuvo lugar, tal y como se señaló, el 15 de abril de 2007, obteniendo un 81,5% de votos favorables a la convocatoria de la Asamblea Constituyente, mientras el No obtuvo tan sólo un 12,43% de votos (siendo los otros votos blancos y nulos).

El 4 de mayo el Tribunal Supremo Electoral⁴, de acuerdo con la votación popular y siguiendo con lo prescrito en el Estatuto para la convocatoria de la Asamblea Constituyente, convocó elecciones para elegir constituyentes el 30 de septiembre de 2007.

² Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales, número 3365, de 6 de marzo de 2006.

³ Artículo 25 de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente: "La Asamblea Constituyente aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea, en concordancia con lo establecido por el Título II de la Parte IV de la actual Constitución Política del Estado".

⁴ Hay que reseñar en este punto que el Tribunal Supremo Electoral está conformado por representantes de los partidos con representación parlamentaria. Al constituirse el nuevo Congreso se nombró un nuevo Tribunal conformado por cuatro miembros pertenecientes al bloque anti-constituyente y por tres miembros pertenecientes al bloque pro-constituyente. La presidencia del Tribunal recayó en el representante del Partido Sociedad Patriótica que era el que terminó aceptando la convocatoria de consulta pero conformó con los partidos de la derecha el bloque que reformó el Decreto 002.

Asimismo, en esta votación, el Presidente del Tribunal, apartándose del criterio fijado por su partido que había votado a favor de exigir la remisión al Congreso del nuevo Decreto para su estudio, decidió que no era necesario y dio el triunfo al bloque que apoyaba al Gobierno.

Como respuesta, el Congreso el 6 de marzo decidió, por 57 votos sobre 100 integrantes del órgano, destituir al Presidente del Tribunal. Pero lo hizo sin que mediara juicio político contra él, tal como prescribe la Constitución Política del Ecuador. Ante esa decisión, el 7 de marzo el Tribunal Supremo Electoral por cuatro votos contra tres decide que el acuerdo adoptado por el Congreso es inconstitucional y que supone un ataque a la autonomía del Tribunal. Amparándose en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Elecciones destituye a los 57 diputados que votaron la destitución del Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

Sea cual sea la conclusión del conflicto entre el Tribunal Supremo Electoral y los 57 diputados cesados, de la evolución de los acontecimientos y de las decisiones adoptadas por los conductores del proceso constituyente se puede colegir que éstos han aprendido algunas de las lecciones de los errores cometidos en el proceso constituyente boliviano.

■ Composición de la Asamblea Constituyente: El poder relativo del partido de gobierno en la elaboración del nuevo Pacto Social

Representación del MAS y del Acuerdo País en las Asambleas

En junio del 2006, se convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente de Bolivia; hay que tener en cuenta que el MAS disminuyó su votación del 54% (con el que llegó a la presidencia) al 51% (su representación en la Asamblea), de un total de 255 escaños. Tras las elecciones⁵, el MAS se alzó con la mayoría de escaños que, junto con algunas fuerzas políticas aliadas, formaba una mayoría de casi tres quintos de la Asamblea. Pero no se llegaba a los dos tercios necesarios para la elaboración de los proyectos constitucionales, con lo que un tercio tiene el veto.

En ese sentido, el Estatuto para la convocatoria de la Asamblea Constituyente ecuatoriana prevé expresamente en su artículo 1 que la Asamblea gozará de plenos poderes no sólo para elaborar una nueva Constitución sino también para transformar el marco institucional del Estado, lo que abre la puerta a poder tomar decisiones sobre los poderes constituidos que obstaculicen la transformación del marco institucional. Además, establece claramente -en su artículo 10- que la Constitución se aprobará por mayoría absoluta (representada por la mitad más uno) de los miembros de la constituyente.

A su vez, los resultados definitivos de los comicios⁶ del 30 de septiembre del corriente, también auguran un progreso en la situación del Acuerdo País respecto del MAS, dado que de los 130 asambleístas, el movimiento oficialista, se adjudicó 80 escaños⁷ -esto es, poco más del 70%-, con lo que se produjo un aumento significativo en el apoyo al Acuerdo País respecto del porcentaje recibido en las elecciones nacionales. Si se tiene en cuenta que para discutir y aprobar cualquier iniciativa, el quórum será de la mitad más uno de los miembros de la Asamblea Constituyente -esto es, 66 miembros-, es evidente que el partido de Rafael Correa corre con una gran ventaja, sin necesidad de establecer alianzas a fin de incorporar sus proyectos de reforma.

El tiempo pasa

En ambos procesos los plazos estipulados para las distintas etapas constituyentes se vieron dilatados por distintos motivos, aunque el caso boliviano es el más preocupante, dado que el plazo final para elaborar el cuerpo de la Nueva Constitución estaba pactado para el 14 de diciembre, a poco más de 15 días hábiles.

⁵ El sistema electoral es uno de tipo mixto que unía circunscripciones trinominales mayoritarias de voto limitado con circunscripciones departamentales con sistema de atribución de escaños proporcional.

⁶ Los escaños de las circunscripciones nacionales y provinciales se adjudicarán mediante el método proporcional; asignando los escaños conforme al porcentaje de votos que obtenga cada lista con respecto al total de votos válidos, y dentro de la misma lista, asignando los respectivos escaños a los candidatos con mayor votación.

⁷ De los 130 asambleístas, el movimiento oficialista, Acuerdo País, se adjudicó 80 escaños, seguido del Partido Sociedad Patriótica (PSP) -del ex `residente Gutiérrez- con 18; Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN) -del magnate bananero Álvaro Noboa- 9; PSC 5; Pachakutik (el principal movimiento indígena del país) 4; ID, MPD y RED, 3 cada uno; movimiento UNO 2.

La Asamblea Constituyente de Bolivia debe durar no menos de 6 meses, no más de 1 año, teniendo en cuenta que, en la Ley de Convocatoria su instalación original había sido prevista para el 6 de agosto del 2006. La derecha boliviana convirtió en su principal objetivo político la necesidad de respetar lo establecido en la Ley de Convocatoria para la aprobación de la Constitución. El Movimiento Al Socialismo tenía una salida sencilla. Una vez constituida la Asamblea, ésta podía decretar su carácter originario y plenipotenciario y en consecuencia, reafirmar que no podía estar limitada ni por la Constitución ni por las leyes vigentes en ese momento. Con ello, al elaborar el Reglamento de Régimen Interno podía haberse modificado esta mayoría abusiva e inexistente en el conjunto de las Asambleas Constituyentes históricamente conocidas y haber establecido como sistema de toma de decisiones la mayoría absoluta.

Sin embargo, a pesar de conocer esta solución absolutamente respetuosa con la teoría constitucional, los máximos dirigentes del MAS y del Poder Ejecutivo Nacional, jugaron a posponer la decisión creyendo que con ello fortalecían su posición negociadora. No supieron ver que las tácticas empleadas en la oposición no pueden utilizarse en el Gobierno. Es evidente que el mantenimiento de un conflicto social y político beneficia a la oposición en su negociación con el Gobierno.⁸ La inexperiencia política provocó que la situación se complicara durante casi seis meses, teniendo finalmente que aceptar una fórmula de aprobación de la Constitución muy favorable a los intereses de la derecha. Pero, además, habían perdido la mitad del tiempo establecido por la Ley Especial de Convocatoria (artículo 24) para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente en el trámite de elaboración del Reglamento de Régimen Interno; entretanto, a más de un año de debates aún no se ha aprobado ningún artículo de la Nueva Constitución.

El resultado de todo ello, a fecha de hoy, es que la mayoría constituyente presenta retrasos importantes en la definición de los contenidos de la nueva Constitución por diferentes razones (además de las demoras respecto del calendario previsto).

La Asamblea Constituyente Ecuatoriana, por su parte, tendrá una duración de 180 días contados a partir de su instalación, salvo q ella misma establezca una prórroga -que no podrá exceder los 60 días- a partir del vencimiento del plazo inicial. Su instalación estaba prevista para el día 31 de octubre de este año, pero se postergó hasta mediados de este mes.

En contraposición al acontecer boliviano, y justamente tras la experiencia de los retrasos provocados por los debates en torno al Reglamento Interno de la Asamblea, la Asamblea Constituyente Ecuatoriana cuenta únicamente con 7 días como plazo máximo para debatir y aprobar su Reglamento Interno. De igual modo, la mayoría de los asambleístas concuerdan en que la aprobación del Reglamento para el funcionamiento de la Asamblea no tardará siete días como lo contempla el Estatuto, sino únicamente dos, debido a que los textos están casi completos antes de empezar a sesionar y son conocidos por todos los bloques miembros.

⁸ Conflicto por la "capitalidad plena" de Sucre.

Distracciones y boicot al Proceso Constituyente

Uno de los principales retrasos para la Asamblea boliviana, que provocó la paralización de la misma desde el pasado 15 de agosto, son los enfrentamientos regionales y políticos provocados por la demanda de Sucre (Departamento de Chuquisaca) de recuperar la sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se trasladaron a La Paz en el Siglo XIX. Claramente, las decisiones de Sucre han sido influenciadas por la oposición de la llamada Media Luna (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), con objeto de controlar el rumbo del proceso constituyente.

El mismo Vicepresidente de la República, Álvaro García Linera, quien encabezó las labores de un Consejo Político encargado de dirimir los aspectos más complejos de la Asamblea, lamentó las posturas inflexibles de los dirigentes chuquisaqueños, tras haber convocado al diálogo a las autoridades de Chuquisaca –el pasado 1 de octubre-, para salvar la Asamblea Constituyente. Entre otros aspectos, la iniciativa establecía que la nueva Constitución incluyera a Sucre como capital histórica de Bolivia. La llamada Ciudad Blanca, actual sede del poder judicial, alojaría además a la Corte Nacional Electoral, denominado como el cuarto poder, mientras La Paz mantendría el escenario del Ejecutivo y al Parlamento, según el acuerdo.

Por otro lado, el Gobierno boliviano también se enfrenta a la élite cruceña, que se empeñó en mostrar su poder en la nación y su homogeneidad -y control- en el interior del departamento. Las distintas manifestaciones de demanda de autonomía -exacerbadas por el referéndum nacional vinculante sobre autonomías departamentales- mostraban que Santa Cruz tiene la posibilidad de definir parte de la historia del país y la ambición de convertirse en un sector económicamente dominante y vinculado a capitales internacionales. Sin duda el tema de los hidrocarburos es el que acelera este proceso e introduce mucho dinero en juego, lo que altera los ánimos. Así, la demanda de autonomía y el movimiento de “nación cambia” responden a ambiciones económicas, presencia política y dinámicas de reconfiguración de fuerzas territoriales a nivel nacional.

A su vez, los ataques de los dirigentes de Santa Cruz al centralismo de La Paz y, en general, a los pobladores de la zona andina, pusieron de relieve las estereotipadas versiones sobre las identidades de los collas del altiplano y los cambas de las zonas orientales, así como de sus diferentes “proyectos nacionales”.

Entretanto, el carácter poli-clasista de Acuerdo País determina que en su seno coexistan las más diversas posiciones ideológicas y políticas, morigeradas, por el fuerte liderazgo del Presidente Correa, quien, al imponer el rumbo al proceso, limita las expresiones discrepantes que, en el caso de liderazgos débiles, se manifiestan en forma más amplia.

Es esa realidad brevemente descrita la que permite a los grandes medios de información, en su afán de crear o ahondar fisuras políticas, entrevisten a determinados asambleístas electos de Acuerdo País, por sus antecedentes -intachables y no tan intachables-. La selección no es fortuita. La constante aparición en los canales de televisión y la publicación en la prensa escrita de entrevistas a Aminta Buenaño, María Paula Romo, Norman Wray, para ejemplificar con los más asiduos invitados y entrevistados, se sustenta en una

realidad evidente: los medios conocen sus posiciones ideológicas y políticas, y saben que sus expresiones pueden generar o ahondar fisuras. En otros términos son utilizados como modernos caballos de Troya.

En efecto, si se efectúa un seguimiento constante de los grandes medios de información, para descubrir las fisuras que explota, se constata el objetivo de definir una contraestrategia comunicacional común, en réplica mejorada del esfuerzo que desarrolla la derecha para oponerse a la transformación iniciada.

En tanto que asambleístas como Fausto Lupera, de PSP por Pichincha, se enlazan en la “campaña” antedicha, realizando cuestionamientos públicos al bloque ganador del tipo de: “Sabemos por acciones de inteligencia y contrainteligencia que tienen una Constitución enviada por Chávez, Correa ya empezó prohibiendo celebrar la fiesta de Halloween”⁹. Además, Lupera confesó que su bloque de asambleístas no llevará a Montecristi tantos asesores como miembros de seguridad “para resguardar nuestra integridad; si quieren atacarnos nos encontrarán preparados”.

Otro representante de los sectores conservadores y periodista de los espacios políticos del canal Telemazonas, Jorge Ortiz tiene pocas dudas sobre la trayectoria que podrá tomar el proyecto del presidente Correa: “Una de las grandes posibilidades es que escoja el modelo económico ‘chavista’, pues ya hasta copió el invento de Socialismo del Siglo XXI, del que nadie sabe lo que es”.¹⁰ El recurso más solicitado para atacar al presidente Correa es compararlo con su homólogo Hugo Chávez. Tampoco es casual.

La gran prensa ecuatoriana lleva varios años recalcando que el venezolano es un “demonio”, un “loco”, un “comunista”, que ha empobrecido y dividido a su pueblo. No existe necesidad alguna de cambios estructurales, plantea Ortiz. “¿Por qué no seguir con el modelo económico que traíamos si ha funcionado? Solo falta fortalecerlo”.¹¹

Mientras tanto, en Ecuador no existe una radio ni cadena pública de televisión –al tiempo que casi la totalidad de los medios de comunicación están bajo las órdenes de grupos bancarios, o dependientes de clanes financieros-, situación que el presidente se propone solucionar. Así, cada sábado el presidente se desplaza a una ciudad, y desde ahí hace una “rendición de cuentas” a la población; en cada ocasión invita a dos o tres periodistas y con ellos hace un panel, en un proceso que el mismo Gobierno enmarca dentro de un carácter democratizador de la información. Según el ex ministro Acosta, la razón de este *ataque mediático* es que por primera vez un gobierno “no tiene una relación incestuosa con la prensa (...), aquí ha sido normal que los dueños de los medios terminen hasta de miembros de la Junta de Defensa, a manera de reconocimiento”.¹²

“La democracia es buena [puntualiza el presidente], hasta que exista el peligro de que toque los intereses del sector oligárquico. Hasta que un gobierno pretenda redistribuir las riquezas de la nación. En ese momento su prensa se vuelve agresiva. Por tanto, los

⁹ *Le Monde Diplomatique*. Entrevistas cruzadas.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

grandes medios de comunicación y sus periodistas no son responsables de los males del país, pero sí han contribuido bastante”.¹³

A lo antedicho, se suma el hecho de que la oposición, atrincherada en el Congreso (recordemos que Acuerdo País no presentó candidatos legisladores), está tomando decisiones tendientes, a mi entender, a bloquear el normal funcionamiento de la Asamblea, a través de las facultades que le franquea la Constitución vigente. Con esto me refiero, específicamente, a la derogación de 8 decretos de emergencia, en las últimas semanas, expedidos por el Primer Mandatario.¹⁴ Los decretos que quedaron sin efecto son los que establecen la emergencia en los sectores vial, hidrocarburos, eléctrico, educación, sistema penitenciario, sanitaria, y emergencia de la Policía Nacional y el Registro Civil.

Al mismo tiempo, el Congreso envía continuamente delegaciones al exterior para conseguir el respaldo de los parlamentos del mundo y varios organismos internacionales, con el objeto de “alertar” sobre la posible ruptura del orden constitucional en el Ecuador, solicitando que tales organismos “adopten una postura defensiva de la vigencia del Estado de Derecho y la democracia”.

Carencias formativas vs. Talleres formativos

El desarrollo del proceso constituyente boliviano presenta serias deficiencias en lo que respecta a la capacitación de los asambleístas. En primer lugar, las carencias formativas de muchos de los constituyentes de la mayoría y también de sus asesores, muchas veces designados más por amistad y confianza que por sus conocimientos en la materia. Esto fomenta la ambivalente influencia de las ONG ante la ausencia de cuadros propios de la izquierda indígena y las profundas diferencias entre los constituyentes campesinos y aquellos provenientes de las clases medias urbanas conspiraron contra el “poder constituyente”.

En segundo lugar, las ingerencias del Ejecutivo, que preocupado por la pérdida de tiempo provocada en gran medida por la estrategia que él mismo asumió respecto al sistema de aprobación de la Constitución, intenta apremiar a los constituyentes y envía propuestas que no son recibidas con mucha satisfacción por los parlamentarios.

En tercer lugar, la ausencia previa de un modelo alternativo de país asumido de manera colectiva por el Movimiento Al Socialismo y los movimientos sociales que lo apoyan. Esto es, la dificultad del MAS para precisar su propuesta de cambio, la crónica dificultad para traducir los proyectos populares (a menudo expresados en términos “refundacionales”) en propuestas institucionales realistas y efectivas de cambio político, económico y social.

Y en cuarto lugar, la carencia de disciplina de los constituyentes, quienes priorizan sus posiciones personales o locales y trasladan con demasiada frecuencia a la ciudadanía las lógicas discusiones que se producen al interior de la bancada, además de la escasa

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Fue con base en la Carta Política que, en el art. 182, señala que si las circunstancias lo justificaren, el Congreso podrá revocar el decreto en cualquier tiempo.

capacidad del MAS para articular las demandas corporativas de los sectores que lo componen, y la concepción de la nueva Carta Magna como un “pliego petitorio” sindical.

En contraste, en el caso ecuatoriano, Acuerdo País se ha preocupado de ir constituyendo comisiones de estudio sobre los contenidos posibles de la Constitución. El Presidente de la República ha encargado al Consejo de Enseñanza Superior (CONESUP) la creación de un grupo de expertos constitucionalistas que definan posibles alternativas a los grandes problemas de la sociedad y el Estado ecuatoriano, con el fin de servir de orientación al debate que se realice en la Asamblea Constituyente.

Simultáneamente, el Gobierno y el movimiento Acuerdo País empezaron ya a delinear la estrategia que aplicarán durante las siguientes semanas para la organización de la Asamblea Constituyente; así, se discutieron los lineamientos logísticos, administrativos e incluso económicos bajo los que se debe instalar la misma. Entre otras cosas, Acuerdo País no quiere que sus asambleístas lleguen a Montecristi –la sede constituyente- sin preparación previa sobre el funcionamiento de un órgano legislativo y sin conocimientos profundos sobre el proyecto de reformas estructurales que propone el Gobierno. De ahí que, según confirmaron Acosta –el Presidente de la Asamblea Constituyente- y el ministro coordinador del Frente Político, Fernando Bustamante, los asambleístas de la agrupación participarán en talleres de discusión.

Los llamados *Talleres Nacionales de Asambleístas* de Acuerdo País¹⁵ fueron hasta el momento sumamente productivos: se propuso garantizar un trabajo intensivo, transparente, participativo e ininterrumpido de los y las asambleístas durante el ejercicio de su mandato ciudadano en la Asamblea Constituyente. Esto es lo que asegura la propuesta de Reglamento que elabora acuerdo País.

El siguiente paso de la estrategia ecuatoriana es buscar un acercamiento con las otras fuerzas políticas que integrarán la Asamblea, pero sólo con aquellas que pueden tener afinidad o cercanía con los proyectos de Acuerdo País. También se aspira a llegar a entendimientos con las nuevas agrupaciones representadas en la Constituyente, entre ellas el movimiento UNO.

Por otra parte, también se ha tenido en cuenta el aspecto económico de las asesorías asambleístas. Lo que el partido liderado por Rafael Correa propone es que en vez de que cada uno cuente con asesores personales, sea el bloque de cada organización política el que posea asesorías colectivas. Eso sí, quienes cumplan esas funciones deben tener un alto perfil profesional y académico.

■ Algunas observaciones finales

Como se ha desarrollado en el cuerpo del presente análisis, los obstáculos a ser sorteados

¹⁵ El último taller de capacitación y debate, convocados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), se realizó en el paraninfo de la Universidad Andina Simón Bolívar este viernes 16 de noviembre, con miembros de Acuerdo País y el resto de organizaciones con representación en la constituyente.

tanto por el MAS, centrado en la figura de Evo Morales, como por el Acuerdo País, bajo el liderazgo de Rafael Correa Delgado, flanquean el desarrollo -de los procesos constituyentes- favorable a los cambios propuestos por ambos movimientos.

El proceso constituyente boliviano, tras un año de trabajo, parece estancado ante la imposibilidad de lograr consensos; el mismo Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, en una entrevista para el diario nacional “El Comercio” afirmó que su “buen amigo” Evo Morales cometió “un error garrafal” y continúa “(Evo) cayó en la trampa para lograr consensos de que se aprueben las reformas constitucionales con dos tercios de la asamblea. Dos tercios que no tiene (...) y por eso se ha inmovilizado el proceso constituyente en Bolivia. Nosotros no cometimos ese error”. Esto, de hecho, es cierto, dado que en la Asamblea de este último, la elaboración y toma de decisiones se resuelve con la mayoría simple de la mitad más uno de los 130 asambleístas, de los cuales Acuerdo País posee 80 escaños.

De este modo, a pesar de haber partido de una posición desfavorable en lo referente a la representación real del Partido de Gobierno en el Congreso¹⁶, tras haber logrado la aprobación a la convocatoria de una Asamblea Constituyente y haber obtenido un 70% en los comicios para elección de los asambleístas, Acuerdo País logró transformar la condición previa en una condición sumamente positiva.

Por otra parte, se han tomado otras decisiones sobre los contenidos de la Constitución que demuestran también el aprendizaje basado en la constatación de los errores bolivianos. Mientras la elaboración de la Ley de convocatoria de la Asamblea Constituyente boliviana se realizó en paralelo a la convocatoria de un referéndum nacional vinculante sobre autonomías departamentales, que se convirtió en la gran apuesta de la derecha boliviana, el Gobierno Ecuatoriano mantuvo un eje simple en torno a dicha convocatoria, al no desorientar a la ciudadanía con la resolución de conflictos previos y distintos al proceso constituyente. En este sentido, el mantenimiento de un conflicto social y político en Bolivia beneficia a la oposición en su *negociación* con el Gobierno.

De lo anterior se desprende la incapacidad del MAS para respetar los plazos estipulados para el desenvolvimiento de la Constituyente, así como para prever y resolver las situaciones conflictivas que fueron surgiendo. En este aspecto, su par ecuatoriano estipuló plazos menos dilatados, con su ejemplo más significativo en el término de 7 días para la conformación del Reglamento Interno de la Asamblea Constituyente, mientras en Bolivia el mismo le llevó largos meses a la Asamblea.

Del mismo modo, las deficiencias en lo que respecta a la capacitación de los asambleístas en Bolivia, fueron previstas en el proceso ecuatoriano. En el primero de dichos países, las carencias formativas de muchos de los constituyentes de la mayoría (pertenecientes al MAS) y también de sus asesores (que son elegidos en base a lazos de amistad o confianza) fomentan la ambigua influencia de las ONG ante la ausencia de cuadros

¹⁶ Acuerdo País no presentó candidatos para el Congreso en las elecciones presidenciales del 2006, por lo cual su representación en él es nula. Entonces, la oposición cuenta con un elemento crucial: el control del Congreso Nacional.

propios de la izquierda indígena; esto posiciona al MAS en un lugar desventajoso en la elaboración de proyectos. En el caso ecuatoriano, en contraposición a lo anterior, Acuerdo País se ha construido comisiones de estudio sobre los contenidos posibles de la Constitución, al tiempo que se exhortó al Consejo de Enseñanza Superior (CONESUP) a la creación de un grupo de expertos constitucionalistas que definan posibles alternativas a los grandes problemas de la sociedad y el Estado ecuatoriano. Asimismo, se propuso un sistema de asesoría colectiva para los asambleístas de todos los bloques, en todas las materias que serán tratadas en las distintas Comisiones.

De igual forma, la estrategia ecuatoriana es buscar un acercamiento con las otras fuerzas políticas que integrarán la Asamblea, pero sólo con aquellas que pueden tener afinidad o cercanía con los proyectos de Acuerdo País, marca una diferencia con la situación del MAS, que se ve obligado a transar con las otras fuerzas políticas en muchos casos en detrimento de los proyectos propios.

Finalmente, el atrincheramiento de la oposición ecuatoriana en el Congreso no representa alteraciones directas al desenvolvimiento de la Constituyente, donde el Acuerdo País cuenta con el 70% de los escaños (una mayoría absoluta). Mientras el MAS cuenta con la mitad más uno (exactamente el 51%) de los escaños, esto no significa que la oposición no se encuentre en situación de privilegio -como sucede en Ecuador-, dado que en este caso un tercio posee el poder de veto. Adicionalmente, tal situación se reproduce en las proporciones de representación en el Congreso Nacional boliviano. Por tanto en Bolivia, las perspectivas, en estos momentos, no son muy halagüeñas. Veremos como se desenvuelve la Asamblea hasta el momento de la aprobación final del proyecto de Constitución que deberá de ser sometido a la aprobación de los ciudadanos bolivianos mediante referéndum nacional.

Por otra parte, en Ecuador, la situación de amplia mayoría en la Asamblea Constituyente hace que, necesariamente, el país vuelva los ojos al interior del movimiento. Y ningún observador escapa a la idea, normal por supuesto, de que se trata de una organización diversa, y de que en su seno conviven concepciones distintas de la realidad del país y de los caminos para cambiarla. Entonces, el problema a resolver por el Acuerdo País –en general- y el Ejecutivo Nacional –en particular- es cómo, un grupo de esta naturaleza, con la responsabilidad que tiene, puede encontrar el método para hacer que este proceso de cambios sea participativo, democrático e incluyente en su seno y, por extensión, a todos los sectores de la sociedad. Puntualmente, cómo estos 80 asambleístas armarán y definirán sus propuestas sin ser (ni aparecer) como corifeos de un Gobierno, sino legítimos representantes de los ciudadanos.

A pesar de las dificultades presentes en el caso boliviano, tras dos años en el Palacio Quemado, el presidente Evo Morales mantiene un elevado capital político: las encuestas ubican la aprobación ciudadana a su gestión en alrededor del 60%. El apoyo social a su liderazgo se independizó, hasta cierto punto, de las dificultades cotidianas del gobierno y son los “malos” ministros que lo rodean quienes quedan en la mira de los cuestionamientos sociales.

Con todo, en ambos casos hemos visto cómo la derecha, dentro y fuera de las respectivas Constituyentes, dedica todos sus esfuerzos a destruir el apoyo que el MAS y el Acuerdo País sostienen, para luego, con la complicidad mediática, presentar esa destrucción como *fracaso* de de la Asamblea de los nuevos gobiernos. Maniobra que enseña quien domina. Los medios propagan esta mentira y así moldean a su público: cuando la mentira moviliza a la clase media, entonces se corroen los procesos de transformación en progreso.

Por último, cabe destacar que el Movimiento Al Socialismo, liderado por el presidente Evo Morales Ayma, emerge como el instrumento de una transformación estructural que permite suscribir un *nuevo pacto social* capaz de viabilizar la construcción de una sociedad más justa y equilibrada para Bolivia, aunque, desde mi punto de vista, el equipo de gobierno, al impulsar la Asamblea Constituyente, ha cometido serios errores.

Es así como “el *empate catastrófico* que vive el país desde 2003, en gran medida, sigue vigente. Ninguno de los sectores políticos logra imponer su visión de país y tampoco consigue cierto consenso para buscar una salida pactada. Pese al desprestigio de la vieja política conservadora, en Bolivia tiene aún una influencia mucho mayor que en (...) Ecuador, debido a su anclaje regional”.¹⁷

En relación a lo expuesto, considero que las decisiones adoptadas por los conductores del proceso constituyente ecuatoriano han aprendido algunas de las lecciones de los errores cometidos en el proceso constituyente boliviano. De esta forma, el escenario político pareciera demostrar que las tácticas obstruccionistas de quienes pretenden impedir el proceso de cambio en Ecuador van a tener más dificultad para implementarse.

¹⁷ *Le Monde Diplomatique*: “Sin avances en la Asamblea Constituyente. “Empate catastrófico” en Bolivia”, 24 de octubre del 2007.

■ Bibliografía consultada

- Chiriboga, Manuel, "El resultado", en *El Universo*, Ecuador, 2007.
- Conaghan, Catherine, "Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996.
- Gamarra, Eduardo y Malloy, James, "La dinámica patrimonial de la política partidaria en Bolivia", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996.
- García Linera, Álvaro, España Cuellar, Raúl, Tórrez Villa Gómez, Andrés, Torrico Villanueva, Erick y Prado Mesa, Amalis, *Democracia en Bolivia. Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional Sobre Democracia y Valores Democráticos*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2005.
- García, Fernando, "La imaginación de lo nacional en tiempos de dolarización y crisis: nuevas estrategias de representación del movimiento indígena ecuatoriano", en Alejandro Grimson (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires.
- Lucero, José Antonio, "Crisis and Contention in Ecuador", en *Journal of Democracy*, abril 2001.
- Mansilla, H. C. F., *Para entender la constitución política del Estado. Comentario introductorio*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2007.
- Mayorga, Fernando, "El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo", en *Nueva Sociedad* N° 206, Buenos Aires, 2006.
- Mayorga, René, "La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 21, N° 57, Caracas, 2004.
- Navarro Jiménez, Guillermo, "La derecha lucha por volver principal lo secundario", en *Argenpress*, Ecuador, 2007.
- Pachano, Simón, "El territorio de los partidos. Ecuador 1979-2002", en *Partidos Políticos en la región andina*, FLACSO, Quito.
- Pachano, Simón, *La representación caótica*, FLACSO, Quito, 1995.
- Patzi Paco, Felipe, "Las tendencias en el movimiento indígena en Bolivia", en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Universidad de Puebla, Puebla, 2005.
- Salgado, Wilma, "La crisis económica y el gran salto al vacío de la dolarización", en *Ecuador Debate*, N° 49, Quito, abril 2000.
- Sánchez, Alba, "La Constituyente llega a Ecuador", en *Global*, N° 52, Madrid, 2007.

Stefanoni, Pablo, “Sin avances en la Asamblea Constituyente. Empate catastrófico en Bolivia”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición chilena, Santiago, 24 de octubre del 2007.

Tapia Mealla, Luis, *Por el Sí. Por el No. Análisis de resultados del Referéndum 2004*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2004.

Unidad de Análisis e Investigación, “Cultura Política y Democracia en Bolivia”, Corte Nacional Electoral, Dirección Nacional de Educación Ciudadana, La Paz, 2007.

Zovatto, Daniel, Marulanda, Iván, Lizarazu, Antonio y González, Rodolfo, “Democracia Directa y Referéndum en América Latina”, Corte Nacional Electoral, Dirección Nacional de Educación Ciudadana, La Paz, 2007.

Otras fuentes:

Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente Boliviana.

Como citar: María Verónica Romanowski, “¿Destrezas para sortear obstáculos? Asambleas Constituyentes en Bolivia y Ecuador”, artículo elaborado para *Política Latinoamericana*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, noviembre de 2007.