

Autora: **María Gabriela Castiglia**

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

Correo electrónico: mgcastiglia@yahoo.com.ar

Ponencia: **Procesos constituyentes en la América del Sur. Desafíos para una nueva configuración estatal y para su interpretación desde las Ciencias Sociales.**

### **Presentación y contextualización de los procesos constituyentes.**

Entre 1999 y 2009 Venezuela, Bolivia y Ecuador produjeron nuevas constituciones concebidas en el marco de procesos políticos de cambio, caracterizados éstos por la movilización política de vastos sectores sociales.

Han sido muy interesantes las innovaciones que se han perfilado estos nuevos textos constitucionales y en los procesos constituyentes en los cuales se elaboraron. Tanto en lo procedimental –por ejemplo, la materialización y legalización de asambleas constituyentes fundadas en una amplia participación ciudadana– como en cuestiones de fondo. Entre estas últimas pueden destacarse: el reconocimiento de sujetos sociales antes desconocidos y/o excluidos del sistema político, ciertas limitaciones a la propiedad privada, la legalización de otras formas de propiedad o de gestión de los bienes de la naturaleza, o la refundación de poderes públicos basados en la pluriétnicidad y la multiculturalidad. Esto último no sólo a nivel de participación institucionalizada sino además, en Bolivia y Ecuador, con establecimiento de competencias jurisdiccionales específicas.

En general, hay que contextualizar estas nuevas constituciones distinguiéndolas de las precedentes de esos mismos países y de las que están hoy vigentes en otros estados de la región, porque éstas han sido fruto, en su mayoría, de reformas producidas entre 1978 y 1994 en pleno auge de paradigmas neoliberales<sup>1</sup>. En cambio, las que aquí llamamos de nuevo cuño han sido –y continúan siendo– gestadas en el marco de regímenes de democracia participativa y de profunda crítica al neoliberalismo.

A modo de ejemplo para contrastar, puede notarse que la reforma argentina de 1994 fue concebida no sólo desde el paradigma de la democracia representativa y dentro de éste en estrechos márgenes de participación y de representatividad, sino además en el escenario de

---

<sup>1</sup> En el último cuarto del Siglo XX -segunda oleada de reformas constitucionales, o reformas neoliberales- tuvieron lugar las de: Ecuador (1978); Chile (1989); Brasil (1989); Colombia (1991); Paraguay (1992); Perú y Bolivia (1993); Argentina, Guatemala y Nicaragua (1994).

ajustes sociales y económicos estructurales, que implicaban el vaciamiento de la literalidad constitucional referida a derechos. Si bien se apelaba al consenso social y político de los representados, se supuso éste expresado a través del accionar de los dirigentes de los partidos políticos, articuladores generales de intereses diversos. Así fue que no hubo debate social sobre los aspectos que deberían reformarse y hubo discusión limitada sobre los aspectos de fondo aun entre los llamados convencionales constituyentes, ya que el Poder Legislativo al tratar la ley que aprobó la necesidad de reforma parcial sancionó el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, documento procedente de un acuerdo entre líderes en el que se indicaba taxativamente los artículos e incisos que podían modificarse, como así también “la finalidad, el sentido y el alcance” con que debían reformarse (Ley N° 24.309, art. 2°).

A pocos años de distancia pero ya desde otros paradigmas de construcción política, en Venezuela y, luego, en Bolivia y Ecuador, tuvieron lugar asambleas constituyentes, acompañadas de grandes debates (con la consiguiente conflictividad que se genera ante la participación ampliada, sucedidas de instancias de aprobación mediante referéndum y, nuevamente, procesos de discusión y votaciones para reformas parciales. Dando cuenta así de una “realidad inédita en cuanto a poderes constituyentes que generalmente funcionaron [después de] la consolidación de procesos de cambios y no en el principio de esos procesos”, sino más como actos de clausura (Rajland y Costante, 2010). Es decir que abrieron un camino no sólo muy distinto al de Argentina y las otras reformas del período precedente, sino que además inauguraron un derrotero que no es tampoco el esperable (de revolución y luego constitución) en el modo del constitucionalismo moderno. Es por ello que resulta interesante interrogarse, entre otras cuestiones, la del momento elegido para avanzar en la nueva constitucionalidad, según lo proponen las autoras mencionadas.

En Bolivia y Ecuador, el proceso de cambio –y como expresión de ello los nuevos textos constitucionales- implicaron el pasaje de estados-nación a estados plurinacionales. Es decir que se procuró una refundación del Estado constituido por los sujetos políticos tradicionales, a partir del posicionamiento de poder de sujetos subalternos, que se instalan desde su singularidad como representativos de un conjunto plurinacional.

### **Nuevos procedimientos constituyentes.**

Tratándose de procesos de cambio basados en concepciones más radicales de democracia en las que se entiende ésta como soberanía popular, la legitimidad de los procesos se alimenta de participación en acto, participación amplia, nutrida y convencida, que en los

casos de Bolivia y Ecuador no fue iniciada por los dirigentes que llegaron a la presidencia (Evo Morales y Rafael Correa), sino que al contrario el lugar que ellos mismos ocupan es fruto de la movilización social y política de vastos y diversos sectores sociales.

Varias/os autores señalan que se ligaron allí “diversos repertorios de movilización social” en los que se conjugaron “distintas temporalidades históricas”: la “memoria colectiva larga” que contiene los quinientos años de colonización, con la “memoria colectiva corta” sobre el ciclo del neoliberalismo, a partir de los años ’80 (Zegada, 2010). En Bolivia, en particular, la “crisis política que empezó en 2000, con la protesta contra la privatización del agua, que continuó con las movilizaciones indígenas contra un multiculturalismo excluyente [...] y que articuló a todos los sectores indígenas y populares mediante la demanda de la nacionalización del gas, respondía a las contradicciones irresueltas de larga y corta data” (Soruco Sologuren, 2009: 23).

Así, fueron muchas y nutridas las experiencias de movilización, de resistencia y de participación directa con las que, una vez ganadas las elecciones, los movimientos del cambio lograron llegar a los máximos órganos del Estado. Y no hubiese sido posible, ni deseable, que frenaran la participación activa que fue su fuerza misma, la que les ha permitido no sólo llegar a ocupar los órganos del poder público, sino que resulta ser condición de posibilidad para profundizar el proceso para “afianzar y consolidar cambios societales ya producidos y/o barrer con los obstáculos” para ellos (Gómez Leyton, 2011: 15-16).

La praxis constituyente que ha tenido lugar en los tres países ha sido de gran singularidad, no sólo por los resultados logrados, que aun están en discusión y en disputa, sino por lo que implicó en términos de participación efectiva el desarrollo de las asambleas constitucionales y de las posteriores instancias aprobatorias. En Bolivia “distintas organizaciones, movimientos sociales y políticos, e intelectuales en un importante proceso de discusión, acuerdos y generación de propuestas [...] tuvieron que deponer algunos de sus intereses sectoriales para consagrar una propuesta única e influir en la Asamblea Constituyente y en sus resultados (Zegada, 2010: 317).

El haber generado nuevas constituciones al inicio del proceso de cambio ha permitido direccionar el enorme caudal de participación democrática a la vez que traducirla en contenido constituyente y en energía legitimatoria del proceso más amplio. En este sentido, y por los frutos que ha dado, no se trata sólo de participación representativa de ciudadanos-votantes, sino de una “apropiación, resignificación y producción de lo democrático como un hecho colectivo” (García Linera, 2010: 301).

## **Nuevos derechos, otros valores**

Las tres constituciones tienen disposiciones relativas a bienes de la naturaleza, a veces todavía denominados como “recursos” naturales, más acorde a la visión colonizada que a tono con las concepciones que se recrean, pero que no obstante ordenan su protección o prohíben tajantemente su traspaso a propiedad privada. Tales mandatos constitucionales han sido concebidos, no sólo en términos de soberanía del Estado, sino impregnados en otras concepciones culturales sobre formas de organización económica alternativas. Y, además, desde la perspectiva de los derechos de los sujetos reales, tanto individuales como colectivos, no a propósito de sujetos de la ficción jurídica.

En el texto constitucional de Ecuador se “prohíbe expresamente la privatización del agua y de los recursos naturales no renovables” (arts. 317 y 318) a la par que se estipulan “medidas concretas para materializar la ‘otra’ economía” (Gambina, 2010: 73-4). Tales disposiciones están imbuidas del paradigma del *Buen Vivir* en el que decidieron abreviar los y las constituyentes de modo conciente y político, no sólo como expresividad cultural. Se trata de un horizonte de desarrollo posible para los seres humanos en armonía con los demás seres vivos y con la naturaleza en su conjunto, algo común entre los pueblos andinos y amazónicos de *Nuestra América*, pero extraño para las concepciones occidentales centradas en la idea de conquista del otro y de todo lo otro. Así la decisión de haberlo tomado como contenido constituyente de un nuevo orden social se puede inscribir en una línea de heterodoxia constitucional, que da paso a la ampliación de los derechos humanos y a la institucionalización de otros, como los derechos de los animales y los de la *Pacha Mama*.

Igualmente, la Constitución de Bolivia “aunque no define los derechos de la madre tierra, los supone cuando establece la finalidad del *suma qamaña*, del vivir bien” (Prada Alcoreza, 2010: 30-33). Dispone que los recursos hídricos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas ni serán concesionados (art. 373. II), lo cual no puede dissociarse de las luchas previas para impedir la privatización del agua que tuvieron lugar en diferentes regiones del Altiplano y de los Valles bolivianos entre los años '90 y principios de este siglo. El Estado plurinacional queda constitucionalmente responsabilizado por la conservación del patrimonio natural (art. 346) que debe administrar en función del interés colectivo. Por otra parte, en la organización económica, se toma como base la “economía plural [...] constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa” (art. 306.II), todas las cuales “tienen la obligación de generar trabajo digno (art. 312.II)”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La concepción de “trabajo digno” receptada en esta cláusula ha sido militada por organizaciones sociales y políticas de base en diversas regiones del continente (además de las de Bolivia, movimientos piqueteros en

En Venezuela la Constitución dispone respecto de recursos hídricos que “todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo” y que el Estado debe legislar “respetando las fases del ciclo hidrológico” (art. 304°). Para los recursos naturales en general se establece que en caso de estar ubicados en “hábitats indígenas” su aprovechamiento por parte del Estado “está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas” (art. 120°).

Sobre organización económica, la constitución venezolana estimula “expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas” (art. 184° inc. 3) y promueve “la participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios” (art. 184° inc. 4). Posteriormente “el anteproyecto para la reforma constitucional propuesto por el presidente Hugo Chávez, fue sometido a referéndum y resultó vetado” por lo que no se pudieron incorporar propuestas que profundizaban el perfil económico de “otra economía” y de una “economía socialista”, como el “desarrollo de distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal [...] pudiendo ser éstas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal” (Gambina, 2010: 76).

Tanto las propuestas no aprobadas como las del artículo 184° vigente, pueden leerse en correlato con el alto grado de movilización de organizaciones sindicales y políticas de base que militan activamente tanto en el campo, como en los barrios y en las fábricas para crear otra economía. Este último sector, que comparte a la vez que discute e interpela el proyecto político encabezado por el presidente Chávez, despliega una gran capacidad de lucha y lleva adelante, junto a la praxis política la gestión de la producción de empresas tomadas o nacionalizadas. Precisamente se ha atribuido al peso del sector “más combativo y compacto” del movimiento obrero, el de la región de Guayana, las modificaciones sustanciales que ha producido el gobierno en materia de nacionalizaciones a partir de 2009. Han desplegado una gran variedad de acciones sindicales que incluyeron no sólo huelgas y demandas legales, sino también realización de plebiscitos entre los trabajadores para la toma de decisiones en cada fábrica y un estado de movilización permanente (Guerrero, 2009: 180-2).

### **Nueva organicidad del Estado.**

---

Argentina y el Movimiento Zapatista en México). La misma resulta ser conceptualmente alternativa a la de “trabajo decente” que promueve la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y que han priorizado otros estados de la región en sus políticas.

Tanto desde una perspectiva político-legal, que lleva a considerar la necesidad de reformar las viejas constituciones para generar una formalidad que dé respaldo a las decisiones de los nuevos regímenes, como desde una perspectiva más antropológica y desde otra que podríamos llamar filosófica-jurídica, está claro que ha sido necesario en estos procesos de cambio generar una nueva organicidad del Estado. De lo contrario caerían en ser sólo cambio de grupos al frente de gobiernos de continuidad en instituciones estatales colonizadas y con sistemas jurídicos liberal-conservadores, que son los que se crearon en los procesos constitucionales inaugurales del siglo XIX y perduraron en la mayoría de las reformas del siglo XX, más las configuraciones estatales que dejó el neoliberalismo de los últimos decenios del siglo XX.

Desde la perspectiva antropológica, se advierte que es necesario replantear la organicidad de los estados que instituyeron los sujetos -coloniales- de las constituciones anteriores, Ya que el Estado como “expresión cultural dominante, que lleva adelante el proyecto civilizatorio de la modernidad” debe pensarse “desde la posibilidad de su desmontaje [...] desde el enfoque de la descolonización.” (Prada Alcoreza, 2010: 30).

Por otra parte, los órdenes jurídicos instaurados por las nuevas constituciones, se fundan en la preeminencia de valores como la justicia. La justicia re-puesta por encima de la jerarquía de la ley que en el marco del Estado de Derecho se ha venido entronizando por sobre todo, soslayándose su relatividad -la de la ley- como expresión del derecho y, por tanto, creación afianzada en determinadas relaciones históricas de poder (Ávila Santamaría, 2009).

Si bien los actuales gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador estaban investidos de legalidad aun en el marco de las constituciones anteriores, porque ya habían ganado comicios previos a la nueva constitucionalidad, a medida que fueron avanzando en sus respectivas gestiones fueron generando cambios que requerían de otra legalidad que diese reaseguro a los mismos. Hay “evidentemente allí, una decisión política orientada a adecuar la institucionalidad jurídica que otorgue legalidad a una legitimidad construida desde el movimiento popular” (Gambina, 2010: 72).

Entonces, puede decirse que en estos tres procesos políticos, en general y desde diferentes perspectivas complementarias, ha habido conciencia de la necesidad de cambiar el Estado, aun cuando no deba perderse de vista para un estudio crítico que, como han señalado algunos, los cambios no han sido lo suficientemente hondos en el núcleo de funcionamiento de los poderes orgánicos, como sí lo han sido en la parte de derechos y garantías.<sup>3</sup> Además, está

---

<sup>3</sup> Roberto Gargarella, expresado en el *Curso “El poder constituyente en la América Latina y Caribeña en los últimos 25 años”*, dirigido por la Dra. Beatriz Rajland, Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires, julio de 2011).

pendiente el debate (y abiertos los procesos) acerca de qué y cuánto de la nueva organicidad e institucionalidad ha operado efectivamente en términos de ampliación de la ciudadanía y de democratización del Estado.

Aun así consideramos relevante, con vistas a hacer futuros balances, hacer una sistematización y análisis de los cambios en la organicidad estatal, considerándolos desde una perspectiva de radicalidad democrática que es la coherente con estos procesos políticos, antes que desde el paradigma de la democracia liberal toda vez que éste se funda en la separación de las esferas política y civil, mientras que en estas experiencias se trata de rearticular la escisión entre lo social y lo político.

Las modificaciones en la organicidad del Estado han comenzado por el hecho mismo de cambiar la caracterización de estados-nación, impuesta en el siglo XIX y sostenida a lo largo del siglo XX, dando lugar ahora a las siguientes:

- el “Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”, según la *Constitución Bolivariana de Venezuela* (art. 2°);
- el “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”, según la *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (art. 1); y
- el “Estado constitucional de derechos y justicia [...] intercultural [...] plurinacional”, según la *Constitución del Ecuador* (art. 1).

Como cambios concretos en la configuración orgánica, hay que mencionar la institucionalización de nuevos poderes, órganos, competencias y jurisdicciones, como también innovaciones al interior de los órganos preexistentes de corte republicano. Se destacan los que se presentan a continuación:

Temas:	Venezuela (1999)	Ecuador (2008)	Bolivia (2009)
Poderes, órganos o funciones principales del Estado	5 (cinco) poderes derivados de las funciones del “Poder Público” (art. 136°): - Poder Legislativo, - Poder Ejecutivo, - Poder Judicial, - Poder Ciudadano, y - Poder Electoral.  El poder ciudadano es “independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y	4 (cuatro) funciones. o Legislativa; o Ejecutiva; o Judicial; o Electoral; y o “Transparencia y control social” (art. 204).  Esta última se funda en el derecho a la participación y en el carácter de “mandante y primer fiscalizador del poder público” que tiene el	4 (cuatro) órganos y 4 (cuatro) conjuntos de funciones.  Los órganos: - Legislativo, - Ejecutivo, - “Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”, y - Electoral.  Las funciones: o Control, Defensa de la Sociedad y Defensa del Estado;

	administrativa” (art. 273°). Está compuesto por: Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y Contraloría General de la República.	pueblo (art. 204). Es ejercida a través de varios órganos: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias (art. 204).	o Participación y Control Social; o Fuerzas Armadas y Policía Boliviana; y o “Relaciones Internacionales, de Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”.
Composición especial de algunos de los órganos	En la Asamblea Nacional se ha incorporado la elección de 3 (tres) “diputados o diputadas” titulares más tres suplentes por parte de los “pueblos indígenas [...] de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres” (art. 186°).	El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (sobre los órganos del Estado) está compuesto por consejeras y consejeros a designar a partir de propuestas de “las organizaciones sociales y la ciudadanía” (art. 207).  En todos los órganos el “Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos... En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial”. (art. 65)	La “Asamblea Legislativa Plurinacional”, en su cámara de Diputados, tiene composición combinada por mitades de cada departamento, en la cual una mitad se elige por “circunscripciones uninominales” y otra por “circunscripciones plurinominales”, correspondiendo estas últimas a las comunidades “indígena originario campesinas” (art. 146).  En ambas cámaras se debe garantizar además la “igual participación de hombres y mujeres” (art. 147.I).
Organización territorial y jurisdicciones político-administrativas	- Nacional,  - Estadual, y  - Municipal.	- Central - Regional, - Provincial, - Cantonal, - Parroquial, - Circunscripciones territoriales indígenas, - Circunscripciones territoriales afroecuatorianas, - Distritos metropolitanos.  Las últimas tres son “regímenes especiales” a constituir sólo cuando se justifique “por razones de	- Plurinacional,  - Departamental  - Regional,  - Municipal, e  - Indígena-originario-campesina.



		conservación ambiental, étnico-culturales o de población” (art. 242).	
Jurisdicciones de justicia	<p><u>Nacional</u>: un sistema de justicia único que admite dos excepciones, con competencias limitadas, a acotarse por ley (art. 261):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- jurisdicción especial de los pueblos indígenas (aplicable sólo al hábitat y a los integrantes de estos pueblos y siempre que las normas y procedimientos no resulten contrarios a la “Constitución, a la ley y al orden público”). (art. 260)</li> <li>- jurisdicción penal militar (limitada “a delitos de naturaleza militar”, sin competencia para juzgar “delitos comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad [que], serán juzgados por los tribunales ordinarios”) (art. 261).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Justicia ordinaria</u>, ejercida a través de: la Corte Nacional de Justicia; cortes provinciales de justicia; tribunales y juzgados que se establezcan por ley y juzgados de paz, estando gobernada, administrada y vigilada por un Consejo de la Judicatura (art. 178); y</li> <li>- <u>Justicia indígena</u>, ejercida por las “autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas” a las que se les reconoce “funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio”, siempre que las decisiones no sean contrarias a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales” y que haya “garantía de participación y decisión de las mujeres” (art. 171).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Ordinaria</u>, formada por un Tribunal Supremo de Justicia, tribunales departamentales, tribunales de sentencia y jueces;</li> <li>- <u>Agroambiental</u>, a cargo de: un Tribunal Agroambiental y jueces de la “judicatura agraria” (art. 186);</li> <li>- <u>Indígena originario campesino</u>, “de igual jerarquía” (art. 179. II) que la ordinaria, a cargo de las autoridades de cada nación o pueblo indígena originario campesino, elegidas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios;</li> <li>- <u>Electoral</u>, a cargo de: un Tribunal Supremo Electoral (con al menos dos de sus siete miembros de origen indígena originario campesino), Tribunales Electorales Departamentales, Juzgados Electorales, Jurados de Mesas de Sufragio y Notarios Electorales (art. 205.I).</li> </ul>
Otras innovaciones en participación democrática y en la composición de órganos.	<p>Se crearon:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el Consejo Federal de Gobierno, “encargado [...] de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización” (art. 185°);</li> <li>- los Consejos de Planificación y Coordinación de</li> </ul>	<p>El conjunto de gobiernos autónomos descentralizados dan lugar a una amplia red de Juntas y Consejos, cuyos miembros deben elegirse por sufragio popular, además de incorporar a funcionarios ejecutivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejos Regionales</li> <li>- Consejos Provinciales</li> </ul>	<p>Se creó un Tribunal Constitucional Plurinacional “con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino” de justicia (art. 197).</p> <p>En todos los órganos judiciales (salvo en las jurisdicciones indígena</p>

	<p>Políticas Públicas, en cada Estado, y - los Consejos de Planificación Pública, en los Municipios.</p> <p>Todos tienen como fin ampliar la participación ciudadana. Se conforman con funcionarios de los órganos ejecutivos y legislativos e integrantes de las “comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere” (art. 166°).</p> <p>Se agregaron en 2006, por vía legislativa:</p> <p>- los Consejos Comunales, que se insertan también en el marco del Sistema Nacional de Planificación Pública, participando así de asignaciones presupuestarias y competencias específicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejos Metropolitanos</li> <li>- Consejos Municipales</li> <li>- Juntas Parroquiales Rurales</li> </ul> <p>Todos tienen facultades ejecutivas además de legislativas, a excepción de las juntas parroquiales que las tienen ejecutivas y reglamentarias.</p> <p>En cuanto a las materias, se les asignan funciones importantes, como por ejemplo las relativas a cuencas hídricas y a sistema vial, todo lo cual tipifica un sistema de gobierno bien descentralizado como se establece en el art. 1 de la Constitución.</p>	<p>originario campesinas y en el Tribunal Electoral) los integrantes son elegidos por sufragio universal directo.</p> <p>El ejercicio de los cargos en todas las magistraturas (incluso las del Tribunal Electoral, el único que no se conforma por votación directa) es por períodos acotados y sin posibilidad de reelección.</p> <p>Los asambleístas del poder legislativo gozan de inviolabilidad personal por “sus opiniones [...] interpelaciones, denuncias [...] en el desempeño de sus funciones” (art. 151) pero “no gozarán de inmunidad” (art. 152).</p>
--	---	---	--

Es especialmente en materia de innovaciones en participación democrática y en la institucionalidad referida a ello donde se pueden notar los mayores contrastes respecto de las otras constituciones vigentes en la región y de las precedentes. En Argentina, si bien en 1994 se incorporaron interesantes instituciones como las de iniciativa y consulta popular, no se avanzó más allá de las formas de democracia semidirecta y respecto del ámbito de la función legislativa. Una de ellas –la de consulta- venía precedida por un importante antecedente como lo fue la consulta no vinculante promovida por el gobierno de Alfonsín en 1984, para la solución de un diferendo limítrofe con Chile, cuando a pesar de la mayor debilidad del sistema democrático amenazado por continuos levantamientos militares, era mayor el fervor ciudadano y por ello mismo fue activa la participación. Paradójicamente, luego de incorporado el mecanismo de la consulta al texto constitucional no ha sido jamás puesto en práctica, al menos a nivel de consulta nacional.

En las constituciones de nuevo cuño, en cambio, se avanzó en otras formas de participación y no sólo en la esfera legislativa. En Venezuela y en Ecuador es particularmente notoria la

creatividad puesta en juego para generar órganos de base territorial en los que se articule la participación a los fines de las funciones de gobierno y de control, de modo complementario - y como contrapeso- de los órganos burocráticos del Estado central.

Precisamente esto ha generado complicaciones de orden práctico a la vez que críticas variadas. Desde algunas posiciones se ha cuestionado que los Consejos de Planificación y los Comunes promovidos por el gobierno de Venezuela entren “en conflicto con las instancias gubernamentales locales” y sean el germen de “una institucionalidad paralela” (Cilano Peláez y otros, 2009: 66-67). Mientras que desde otro enfoque se valora precisamente la “vitalidad potencial de los Consejos” y su creciente gravitación social en dos aspectos: “el peso físico, expansivo en las ciudades y barrios del país [y] el [peso] cualitativo: los oprimidos han comenzado a verlos como una alternativa al rol del aparato estatal” (Guerrero, 2009: 190-191).

El hecho de que estos Consejos se hayan incorporado después de 1999 se puede interpretar desde la concepción de poder constituyente como un poder en funcionamiento, no cerrado, no clausurado en el texto constitucional sancionado. Ya que si bien son instituciones creadas con posterioridad, por ley de la Asamblea Nacional a propuesta del órgano Ejecutivo, se trata de propuestas consecuentes con el mismo ideario que fue legitimado en el proceso constituyente. En Ecuador se ha criticado, por su complejidad, la vasta red de gobiernos autónomos a que puede dar lugar la variedad de circunscripciones que la Constitución habilita, y que algunos dudan que pueda llegar a ponerse en práctica, por la cantidad y por la sofisticación de algunas cláusulas constitucionales. Aun así, remitiéndonos a la interpretación de poderes constituyentes no clausurados e instalados como puntos de partida, no deberían menospreciarse las posibilidades de gobierno y administración participativa que se abren, aun con mejoras a realizarse. Como se ha dicho con admiración, “la originalidad y la pérdida del miedo a la invención están presentes en todos los nuevos textos latinoamericanos” (Viciano y Martínez, 2010: 29).

Además la propuesta ecuatoriana de las circunscripciones especiales, que son las únicas a crearse cuando se justifique por razones que están especificadas en el texto constitucional, están vinculadas a la decisión de sus habitantes y al principio básico de la solidaridad respecto de la economía (Rajlan y Constante, 2010). Es decir que se profundiza el protagonismo de los sujetos -titulares invocados- del poder, en la estructuración de los sistemas que de él se derivan.

En Bolivia se incorporó la elección por sufragio universal directo de jueces y juezas, (aunque con preselección para análisis de calificaciones profesionales por parte del nuevo órgano

legislativo plurinacional). Quizás sea ésta una de las cuestiones de mayor alteración respecto de la institucionalidad anterior, para cuya presentación se suele citar como antecedente la designación por sufragio ciudadano de fiscales en Estados Unidos. Pero, cabe aclarar que en Bolivia se trata de la elección de las más altas magistraturas y de la composición de la totalidad de los órganos judiciales clásicos.

La experiencia boliviana es singular y de mayor envergadura, en todo caso se podrían hallar más similitudes con la elección de magistrados que se hacía en Atenas, en el período de Solón a Pericles, precisamente el de mayor profundización del sistema ateniense. Allí los magistrados, entre otros funcionarios, fueron elegidos por sorteo o por designación de parte de la asamblea de ciudadanos, pudiendo recaer la función en cualquiera de ellos, fundado esto en el carácter esencial de isonomía de ese sistema. Sin olvidar que en Atenas esto excluía a las atenienses, a los esclavos/as y a los extranjeros/as, no es menor el argumento atribuido a Pericles en relación a que el linaje o el solar no debían influir en la selección de funcionarios y que –en tanto materialmente podía suceder– se debía pergeñar un método para evitar tal distorsión (López, 1971: 148).

También la organización territorial prevista en la nueva Constitución de Bolivia resulta ser de compleja aplicación y es imposible de ser comprendida sólo desde una cosmovisión occidental. El deslinde de funciones entre el nivel central del Estado y los cuatro niveles autonómicos no han sido concebidos como mutuamente excluyentes, sino a través de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas (art. 297). Mucho se ha criticado el hecho de que la delimitación precisa de competencias, entre estas autonomías y el nivel estadual, no haya sido resuelta plenamente por los y las constituyentes y quedara a decisión del órgano legislativo. Pero habría que considerar que, la gran heterogeneidad de posiciones que había en la Asamblea Constituyente (no sólo respecto de este tema) y la conflictividad y dificultades en que se llevó a cabo la misma, por el activismo de grupos opositores radicalizados, hacían difícil consensuar todos los contenidos con mayor detalle mientras que haciéndolo hasta cierto y relativo nivel de determinación fue posible avanzar.

Así se puede apelar, también aquí, a la interpretación en términos de continuidad de un proceso constituyente no clausurado, en un contexto de ciudadanía altamente movilizadora y de bases sociales activas, que son el resguardo para que la voluntad constituyente no sea tergiversada ni diluida por los poderes constituidos.

Respecto de Ecuador, interesa destacar además los aportes en materia de Derechos Humanos, donde se introdujeron acciones de protección y control a particulares cuando "éstos pueden violar derechos humanos en ámbitos que los liberales consideraban inviolables, como la

esfera doméstica, el abuso contractual de las empresas, el poder de las multinacionales..." (Ávila Santamaría, 2009: 424), dando lugar a lo que han llamado Teoría Contemporánea de los Derechos Humanos.

### **Interpretaciones de los cambios desde la teoría social, política, jurídica.**

Antonio Negri, al analizar las alternativas que ha seguido la doctrina jurídica para la búsqueda de un sujeto adecuado al concepto de poder constituyente, halla que han sido delineados tres: la "nación", el "pueblo" o el propio "poder constituyente como sujeto" expresado en un conjunto de poderes y mediaciones jurídicos (Negri, 1994: 46-48). Tomando estas tesis para el estudio de nuestros estados podría decirse que se dieron algunas de las dos primeras, o una combinación de ambas, según los casos. Es decir la apelación a la existencia de 'una' nación que en un momento fundacional decide su inicio y da origen a los poderes que se crean y se institucionalizan a partir de entonces. O, la apelación al pueblo en general como fuente de poder formal, que no obstante ser reconocido como tal es tipificado con posterioridad al inicio del momento constituyente. Así, es en las propias normas constitucionales donde se establece qué se entenderá por pueblo y, por tanto, quiénes deben participar y cómo, derivando esto último en cuál es la forma de representarlo para que no ejerza el poder directamente.

En cualquier caso, en las instancias constitucionales denominadas originarias fueron sujetos "convenientemente manipulables" (Negri, 1994: 47). Por cualquiera de los caminos, el sujeto titular formalmente declarado, quedó atrapado en las determinaciones de lo instituido, ya que no pudo ejercer más que poder constitucional derivado, pero nunca el original, a pesar de haber sido supuestamente su fundamento.

Los estudios críticos sobre la construcción de los estados nacionales y la memoria histórica de más de cinco siglos de pueblos en resistencia, como el araucano o el aymara, han desmontado el relato que sostiene que haya habido aquel todo homogéneo y partícipe de las decisiones constituyentes. Pero no obstante se ha mantenido presente aquel discurso -de modo más exitoso en algunos países que en otros- en la doctrina jurídica y política, en la simbología y mitos de la cultura oficial y en los contenidos de los sistemas educativos nacionales. De allí la dificultad de grandes sectores de la población para asumir el derecho a participar en instancias re-constituyentes, una vez que se hubo naturalizado el lema decimonónico de que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades", según se sostiene en la Constitución de la Nación Argentina (art. 5).

Asimismo se interpela hoy el desconocimiento de la diversidad de los sujetos que conformaban (y forman aun hoy) la base social representada. En ese sentido ha habido una

paradojal tensión histórica, porque los mismos sectores dirigentes que procuraron una “búsqueda de la homogeneidad (imposible por inexistente)” extremaron los esfuerzos por la diferenciación entre lo supuestamente homogéneo de un Estado y lo distinto/homogéneo de otros Estados. Así intentaron subsumir a todos los sujetos y “su tiempo-espacio heterogéneo” en una identidad estadocéntrica. Cada “Estado-nación en su ficción de una lengua, territorio y cultura común” promovió el nacionalismo que “funciona como un mecanismo de identidad interna y diferencia exterior a sus límites”. (Soruco Sologuren, 2009: 27)

Visto en el plano sociológico, puede afirmarse que la participación de los sectores subalternos en términos no sólo de masas políticas movilizadas, sino de protagonismo, como sujetos con potencia creadora de nuevos órdenes, con capacidad para discutir y definir propuestas constituyentes y para interpelar a otros sectores de la sociedad, se ha dado por primera vez en Nuestra América en el último ciclo de constituciones que aquí son estudiadas. Esta vez se trata de sujetos que son -además de lo que Negri denomina potentes- varios, múltiples y diversos, porque expresan antiguas y superpuestas condiciones de dominación (colonial, étnica, de clase, de género) que produjeron “relaciones de autonegación encadenada” y que hoy están sublevadas. (Soruco Sologuren, 2009: 20).

Antonio Negri ha tratado también acerca del origen y los distintos significados de los conceptos “poder constituyente” y “constitucionalismo”. Respecto del primero, correspondiente a la Teoría Jurídica, destaca la paradoja de que remitiendo a un contenido amplísimo, porque refiere a que habría en toda sociedad un momento histórico omnipotente en que “surge de la nada y organiza todo el derecho”, contradictoriamente, es una omnipotencia-limitada ya que se da por clausurada luego de su consagración en un texto constitucional escrito (Negri, 1994: 18), por lo que queda sin posibilidad de continuar organizando o reorganizando.

Mientras que el “constitucionalismo”, elaboración propia de la Ciencia Política, ha sido presentado “como teoría y práctica del gobierno limitado” (Negri, 1994: 28) y por tanto se trata de una producción teórica más preocupada por la reglamentación del poder constitucional derivado y por la sujeción de los actos legales y administrativos de los órganos constituidos, que por los sujetos y las fuentes del poder constituyente originario, es decir los fundamentos del mismo. Y por eso en sus efectos prácticos ha operado como una contra-fuerza de los elementos de extensión del poder constituyente: soberanía, Estado y poder.

Apelando a estas consideraciones, podría decirse que los sujetos sociales movilizados en los procesos políticos de cambio aquí tratados han subvertido los contenidos de la teoría del constitucionalismo, como no podría ser de otro modo en tanto su praxis política se funda en el

quiebre de las limitaciones impuestas por la dominación (sea colonial, de clase, étnica), mientras que el constitucionalismo consiste en el estudio y diseño de límites al poder, límites que han servido en Nuestra América al sostenimiento de esas dominaciones.

En cambio, es distinto el análisis de estas experiencias históricas a la luz del concepto de “poder constituyente”. Tratando de comprender las significaciones que expresan algunos de estos nuevos sujetos, el contenido radical de sus discursos y, en definitiva, su praxis política, es posible advertir que han apelado al concepto jurídico de poder constituyente en cuanto a su contenido de potencia libre y creadora, haciendo pleno uso de él. Y en ese ejercicio han ido tomando toda decisión que les ha parecido necesaria, entre ellas la de no darlo por clausurado, evadiendo así el dilema que las teorías clásicas no han podido o querido resolver, en cuanto a la contradicción entre fundamento y extensión del poder, entre potencia y control del poder constituyente.

Desde cierto pensamiento político y constitucional, las nuevas constituciones han sido acusadas de ser textos poéticos o, más aun, han sido ridiculizadas por sus contenidos heterodoxos. Pero a contrario de los anteriores textos constitucionales, los nuevos tienen disposiciones constitucionales que sí han sido pensadas para ser puestas en marcha. No han sido concesiones de sectores hegemónicos a otros subalternos, se trata de disposiciones que son fruto de acciones políticas concretas y que, en muchos casos, ya habían sido puestas en práctica con anterioridad a su consagración constitucional, como el ejercicio de las autonomías comunales y las prácticas de participación con deliberación de vecinos/as, usuarios/as, campesinos/as, mineros, en Bolivia. Otras son instituciones noveles que aun no habían sido experimentadas, como las relativas a control social en Ecuador o la participación de organizaciones de base en la planificación e implementación de políticas públicas en Venezuela. Éstas han sido generadas a partir de una energía creativa constituyente, reafirmando o corrigiéndose, en definitiva reconstituyéndose en el presente, a partir de la praxis política de los sujetos sociales.