



HAL
open science

¿Hacia una democracia más equitativa? (Axe II, Symposium 7)

Jonas Wolff

► **To cite this version:**

Jonas Wolff. ¿Hacia una democracia más equitativa? (Axe II, Symposium 7). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, Francia. halshs-00503102

HAL Id: halshs-00503102

<https://shs.hal.science/halshs-00503102>

Submitted on 20 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

¿Hacia una democracia más equitativa?

Las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador

Jonas Wolff

Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), wolff@hsfk.de

Ponencia para el simposio “Desigualdad social en América Latina en el contexto de la globalización: del estado de la cuestión a la búsqueda de nuevos rumbos”, VI Congreso del CEISAL, 30 de junio – 3 de julio de 2010, Toulouse

La democracia en América Latina coexiste con estructuras sociales caracterizadas por desigualdades múltiples y masivas. Tal coexistencia significa que la igualdad política formal establecida por el sistema democrático no se traduce en un ejercicio real de los derechos políticos y civiles que fuera también (al menos relativamente) equitativo. Los proyectos políticos promovidos por los gobiernos de Evo Morales (Bolivia) y Rafael Correa (Ecuador) precisamente apuntan a cambiar esta situación. Una promesa central fue la de hacer más equitativa y así real a la democracia, y el elemento crucial para cumplir con esta promesa ha sido la reforma exhaustiva de la constitución por medio de Asambleas Constituyentes. El artículo analiza las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador para ver en qué medida se puede encontrar en estas magnas cartas elementos que apuntan en la dirección de realizar esta promesa de hacer más equitativa a la democracia, o sea de hacer más real a la democracia en una situación de marcadas desigualdades sociales.

Introducción

Una contradicción fundamental que caracteriza a la democracia representativa es la diferencia entre la igualdad política formal y la desigualdad política fáctica. En sociedades con desigualdades sociales estructurales, las capacidades de movilización, articulación e incidencia política son desiguales también – y esto en forma sistemática. Tal situación de desigualdad estructural caracteriza a todas las sociedades capitalistas y por ello a todas las democracias representativas actualmente existentes.¹ Pero obviamente la contradicción se vuelve aún más marcada cuando se trata de la democracia en América Latina, dado que las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo.²

El éxito general de la democratización en América Latina que se puede observar en casi toda la región a partir de fines de los años 1970 dependía de muchas cosas. Pero un factor

¹ Véase, por ejemplo, los ya clásicos análisis de Dahl y Lindblom: DAHL, Robert A., *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo, Norwegian University Press, 1986; LINDBLOM, Charles E., *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977.

² PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004, 36-37.

importante ha sido la protección sistemática de los intereses de las élites.³ La “doble transformación”, es decir la combinación de democratización política y reestructuración socio-económica de tipo neoliberal, generalmente contribuyó a tal protección: tanto material como ideológicamente, debilitó a los sectores populares reduciendo sus capacidades de acción colectiva.⁴ Por consiguiente, que la extensión de derechos políticos en la región no fuera acompañada – ni seguida – por un fortalecimiento de derechos sociales,⁵ no sólo contribuyó a una realidad democrática en la cual el ejercicio real de los derechos políticos y civiles quedaba muy lejos de la norma formal. Al mismo tiempo, la estabilidad de los sistemas democráticos realmente existentes tenía que ver precisamente con esta situación de democracia de baja intensidad.⁶

Los gobiernos actuales de Bolivia y Ecuador entraron, entre otras cosas, con la promesa de romper abiertamente con los intereses de las élites políticas y económicas para permitir, por fin, una redistribución tanto del poder político como de la riqueza económica y, con ello, la transición hacia una democracia más equitativa, más sustancial y así más real. Un elemento crucial de las “revoluciones democráticas” impulsadas por Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador fue la reforma exhaustiva de la constitución por medio de Asambleas Constituyentes. En la presente contribución se analiza los productos de estas reformas constitucionales, es decir: las nuevas constituciones.⁷ La pregunta específica es en qué medida las magnas cartas contienen elementos que apuntan en la dirección de realizar

³ Cf. RUESCHEMEYER, Dietrich; HUBER STEPHENS, Evelyne; STEPHENS, John D., *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1992, 156; KARL, Terry Lynn, *Dilemmas of Democratization in Latin America*, en: *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1, 1990, 13.

⁴ Cf. KURTZ, Marcus J., *The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. Lessons from Latin America*, en: *World Politics*, Vol. 56, No. 1, 2004, 262-302; OXHORN, Philip; STARR, Pamela K., eds., *Markets and Democracy in Latin America. Conflict or Convergence?*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1999; WOLFF, Jonas, *Turbulente Stabilität. Die Demokratie in Südamerika diesseits ferner Ideale*, Baden-Baden, Nomos, 2008, Capítulo 3.

⁵ OXHORN, Philip, *Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America*, en: Eckstein, Susan Eva; Wickham-Crowley, Timothy P., eds., *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 2003, 36.

⁶ Cf. WOLFF, Jonas, *De-Idealizing the Democratic Civil Peace: On the Political Economy of Democratic Stabilisation and Pacification in Argentina and Ecuador*, en: *Democratization*, Vol. 16, No. 5, 2009, 998-1026; HUBER, Evelyne; RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, John D., *The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions*, en: *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, 1997, 323-342.

⁷ BOLIVIA, *Constitución Política del Estado*. Texto aprobado en el referéndum constituyente de enero de 2009, República de Bolivia, 2009; ECUADOR, *Constitución de la República del Ecuador*, República del Ecuador, 2008.

esta promesa de hacer más equitativa a la democracia, o sea de hacer más real a la democracia en una situación de marcadas desigualdades sociales.

Analizando las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, se pueden identificar cuatro estrategias para hacer más equitativa a la democracia bajo condiciones de desigualdades sociales: el fortalecimiento del rol de procesos electorales mayoritarios (1.); la promoción de una participación política más amplia (2.); la ampliación de los derechos políticos y civiles por derechos sociales y económicos (3.); y el reconocimiento de desigualdades (4.).

1. Empoderando a la mayoría

Primero, se puede fortalecer el rol de procesos electorales mayoritarios. Si los intereses y valores de mayorías socialmente marginadas se encuentran infrarepresentadas políticamente (en comparación con minorías privilegiadas con alta capacidad de organización, articulación e incidencia política), las elecciones y los referendos le dan a la mayoría no organizada al menos el potencial de utilizar este poder numérico.

De hecho, las nuevas constituciones conllevan unrefortalecimiento tal de procesos electorales mayoritarios, especialmente por medio del referendo.⁸ Se establece la revocatoria del mandato: Mediante referendo las personas que ejerzan un cargo electo pueden ser revocadas de su mandato.⁹ Otro mecanismo es la ratificación popular: En el caso boliviano, todo cambio constitucional, ciertos tratados internacionales y la constitución de autonomías departamentales, regionales, municipales o indígenas requieren de aprobación mediante referendo popular.¹⁰ En el Ecuador, la conformación de regiones autónomas y de circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas depende de una aprobación popular; en el caso de los tratados internacionales se puede solicitar la ratificación popular por iniciativa ciudadana o por el Presidente.¹¹ En ambos casos, cada reforma fundamental o

⁸ Cf. PÉREZ FLORES, Fidel; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COELHO, André Luiz, Mecanismos de democracia participativa: o que há comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela?, en: Observador On-Line, Vol. 4, No. 7, 2009, <http://observatorio.iuperj.br/observador.php> (30 de agosto 2009), 4-7.

⁹ BOLIVIA, Art. 240; ECUADOR, Art. 105. En el caso boliviano – donde se elige también a las altas autoridades judiciales por voto popular – se excluyó al Órgano Judicial de esta norma (BOLIVIA, Art. 240/I).

¹⁰ BOLIVIA, Art. 411, 257-259, 274-275, 280, 294-295. Tratados internacionales requieren de referendo popular si implican cuestiones limítrofes o decisiones de integración económica o política, o cuando el cinco por ciento de la población electoral o el 35 por ciento de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional lo solicita (BOLIVIA, Art. 257, 259).

¹¹ ECUADOR, Art. 245, 257, 420.

total de la constitución requiere de una Asamblea Constituyente, electa por voto popular, y de un referendo aprobatorio.¹² En Bolivia se extiende el alcance del mecanismo electoral hasta el Órgano Judicial: Las magistradas y los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura serán elegidos mediante sufragio universal.¹³

En general, ambas constituciones claramente fortalecen el rol de mecanismos de control vertical (*vertical accountability*) por medio del voto popular más allá de la elección directa del presidente y del parlamento (que persiste).¹⁴ En sociedades muy desiguales caracterizadas por mayorías pobres estos cambios apuntan hacia una democracia más equitativa: hacia un sistema político que mejor representa la mayoría de la población y hacia unas políticas públicas que mejor responden a los intereses de la mayoría. Sin embargo, eso no es necesariamente así. Los cambios constitucionales en ambos países a la vez fortalecen – o por lo menos consolidan – los poderes del ejecutivo.¹⁵ Mientras puedan contar con apoyo mayoritario, los presidentes tienen una fuerza extraordinaria – y pueden utilizar los mecanismos plebiscitarios (revocatoria del mandato, referendos) en contra de cualquier oposición institucional. Ahora puede ser que tal fortaleza haya sido necesaria – en la fase transitoria – para imponer los cambios políticos promovidos por Morales y Correa contra la resistencia de los sectores privilegiados con poder de veto. Pero en general, como cada presidente tiene amplias capacidades para incidir en la opinión pública, el control vertical del

¹² BOLIVIA, Art. 411; ECUADOR, Art. 441-444.

¹³ Sin embargo, se establece un mecanismo complementario de control institucional que circunscribe el proceso plebiscitario mayoritario: El parlamento preselecciona, por dos tercios de sus miembros, los postulantes para los cargos judiciales. Cf. BOLIVIA, Art. 181-208.

¹⁴ Cf. ACOSTA, Alberto, La compleja tarea de construir democráticamente una sociedad democrática, en: La Tendencia, No. 8, 2008, 43-48, 45; OPORTO CASTRO, Henry, Del Estado de derecho al Estado atrabiliario: el gobierno institucional y el gobierno de las masas, en: Opiniones y Análisis, No. 96, 2008, 87-116, 110-111; OSPINA, Pablo, Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana, Análisis de coyuntura, Quito, Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), 2008, 15; ROMERO BONIFAZ, Carlos, El proyecto de constitución política del estado: una visión desde el oficialismo, en: Opiniones y Análisis, No. 97, 2008, 57-78, 61.

¹⁵ Cf. GARGARELLA, Roberto, Cambiar la letra, cambiar el mundo, en: Ecuador Debate, No. 75, 2008, 93-95; OPORTO CASTRO, 110-112; SÁNCHEZ PARGA, José, Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo, en: Ecuador Debate, No. 75, 2008, 77-92; TORRES, Luis Fernando, Presidencialismo Constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador. Quito, Corporación Autogobierno y Democracia/Fundación Hanns Seidel, 2009, 414-424; VERDESOTO, Luis, El régimen político en el proyecto de constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 168-194.

gobierno por la mayoría poblacional siempre contiene el riesgo de que sea más bien el presidente quien controle manipulando a la mayoría.¹⁶

2. Promoviendo la participación política

Segundo, se pueden instituir mecanismos de participación política que promueven una participación más amplia por parte de la población “normal” (en este caso, los sectores populares en un sentido amplio) – para contrarrestar, entre otras cosas, el poder de grupos privilegiados de incidir en la política por vía de lobbying o de mecanismos de mercado.

Ambas constituciones recogen la concepción de una “democracia participativa” y, de hecho, amplían los canales de participación política más allá de lo usual. Se estipula el fin del monopolio de representación sostenido tradicionalmente por los partidos políticos – consolidando cambios en los modos de representación iniciados en los años 1990.¹⁷ En Bolivia, “organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” y “agrupaciones ciudadanas” pueden presentar candidatos para elecciones igual que partidos políticos. En Ecuador, se distingue entre “partidos” y “movimientos políticos”, pero son los partidos sólo que reciben asignaciones del estado.¹⁸ Además la ciudadanía puede impulsar iniciativas legislativas.¹⁹

Ambas constituciones dedican un capítulo a la cuestión de participación y control social.²⁰ En el caso boliviano, se introduce la participación “de la sociedad civil organizada [...] en el diseño de las políticas públicas” y el “control social a la gestión pública” ejercido también por la “sociedad civil organizada”. La constitución deja la cuestión cómo organizar la participación y el control social a la “sociedad civil” misma, pero una ley “establecerá el

¹⁶ Otro problema es que el clivaje entre la mayoría pobre y la minoría rica es sólo un clivaje social (y un clivaje bastante general y abstracto) entre varios y la redistribución tanto del poder político como de la riqueza económica no es la única tarea política actual (aunque sea importantísima). En muchos casos pueden ser reivindicaciones de grupos minoritarios que no encuentren respuesta adecuada por el sistema político. En términos generales, obviamente una democracia que responde mejor a los intereses y valores de la mayoría no es necesariamente una democracia más equitativa.

¹⁷ Cf. VAN COTT, Donna Lee, *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

¹⁸ BOLIVIA, Art. 209; ECUADOR, Art. 110.

¹⁹ BOLIVIA, 2009: Art. 11/II.1; ECUADOR, Art. 103.

²⁰ BOLIVIA, Título VI (“Participación y Control Social”); ECUADOR, Capítulo 5 (“Función de Transparencia y Control Social”).

marco general para el ejercicio del control social”.²¹ En Ecuador, se establece una “Función de Transparencia y Control Social” como poder adicional del estado. Su tarea es promover “el control de las entidades y organismos del sector público”, fomentar “la participación ciudadana”, proteger “el ejercicio y cumplimiento de los derechos”, y combatir “la corrupción”. La institución más importante en cuanto a participación directa es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Es integrado por ciudadanos propuestos por “las organizaciones sociales y la ciudadanía” y seleccionados en un “concurso público de oposición y méritos”. Este consejo, entre otros, designa a importantes entidades de control.²²

En su análisis comparativo de los mecanismos participativos en las nuevas constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela, Fidel Pérez Flores et al. concluyen que los tres textos constitucionales “amplían considerablemente los mecanismos de participación ciudadana más allá de las instituciones representativas tradicionales”.²³ Aunque también es cierto que las instituciones “clásicas” de la democracia representativa mantienen su rol dominante en el sistema político, el incremento (cuantitativo) de mecanismos de participación puede conllevar también a una ampliación (horizontal) de la participación política.

Sin embargo, en cuanto a su concepción de participación ambas constituciones contienen también problemas importantes. En el caso boliviano, por ser la “sociedad civil organizada” que debe realizar la participación y el control social, puede haber una participación que sea más amplia que antes. Pero, en general, tales formas de participación reproducen el problema de privilegiar grupos bien organizados (aunque obviamente se privilegia otros grupos que antes – pero esto depende del gobierno de turno). En el caso ecuatoriano, la institución más importante en cuanto a participación directa (es decir, no por medio del voto) – el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – es, de hecho, “un mecanismo de selección de la burocracia, no un mecanismo de democratización

²¹ BOLIVIA, Art. 241. Además, se menciona “asambleas y cabildos” como formas de democracia “directa y participativa”, pero clarificando que ellos tendrán sólo un “carácter deliberativo” (BOLIVIA, Art. 11/II.1).

²² ECUADOR, Art. 204, 207-210. Por ejemplo, el consejo designa a las primeras autoridades de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura. Más allá del Consejo de Participación Ciudadana, la constitución estipula, en todos los niveles de gobierno, “instancias de participación” entidades que facilitan la participación social por ejemplo en la elaboración de “planes y políticas nacionales, locales y sectoriales” y “presupuestos participativos” (ECUADOR, Art. 100; cf. Art. 85, 95).

²³ PÉREZ FLORES et al., 19.

participativa de la sociedad y del Estado”.²⁴ Independiente de la cuestión de si esta nueva forma de designar a los organismos de control será o no mejor que la situación anterior (es decir, menos dependiente de las maniobras de los partidos políticos en el parlamento y del ejecutivo), es difícil pensar en el Consejo como una instancia de participación ciudadana. Como la selección de sus miembros “depende de méritos individuales, no de una dinámica de participación social o de representación ciudadana”,²⁵ en el mejor de los casos el resultado sería unos pocos ciudadanos individuales cumpliendo un rol más bien técnico.²⁶ En ambos casos, la institucionalización de la participación social contiene el riesgo de que la participación sea bien controlada “desde arriba”.²⁷

3. Ampliando los derechos humanos

Tercero, existe la vía “clásica” para hacer más real a la democracia formal, la vía británica descrito por T.H. Marshall: La universalización de derechos civiles y políticos bajo condiciones de desigualdad económica genera un proceso cumulativo de ampliar los derechos sociales y económicos que resulta en un “compromiso democrático de clases” y una reducción significativa de la desigualdad social.²⁸

Ambas constituciones nuevas se caracterizan por una expansión notable de los derechos sociales y económicos.²⁹ Se define el acceso a una serie de servicios públicos básicos como derechos básicos universales. La magna carta boliviana fija derechos universales a educación

²⁴ OSPINA, Pablo, Significados de la radicalización. Análisis de coyuntura, Quito, Comité Ecuaménico de Proyectos (CEP), 2010, 14.

²⁵ OSPINA, Significados, 14.

²⁶ De hecho, un rol político – y así de participación *política* – sería inadecuado porque los miembros del Consejo políticamente no representan a nadie.

²⁷ En el caso ecuatoriano, por ser ciudadanos individuales – sin legitimidad democrática o representatividad social alguna – que integran el Consejo de Participación Ciudadana, el riesgo de que sean cooptado políticamente (por el ejecutivo) es bastante grande. En Bolivia, con el Mecanismo Nacional de Participación y Control Social – establecido por el gobierno actual para cumplir con la promesa participativa de la nueva constitución – es el estado (cada ministerio o repartición estatal) que “convocan a las organizaciones sociales que considera pertinentes a una reunión con una agenda establecida”. ZUAZO, Moira, ¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia, en: Nueva Sociedad, No. 227, 2010, 134.

²⁸ OXHORN, Social Inequality, 38.

²⁹ Cf. ACOSTA, 46; CASTRO RIERA, Carlos, Lo social en la nueva constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 152-167; HERNÁNDEZ, Virgilio; BUENDÌA, Fernando; CÓRDOVA, Holger Paúl, Del estado neoliberal y autoritario al constitucionalismo democrático: La Constitución ecuatoriana de 2008, en: <http://virgiliohernandez.ec> (10 de agosto 2009), 2009, 13-15; OSPINA, Ecuador, 14; ROMERO BONIFAZ, 61-64; TRUJILLO, Julio César; ÁVILA, Ramiro, Los derechos en el proyecto de constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 68-85, 76-79.

y salud (en ambos casos gratuitas), a “un hábitat y vivienda adecuada”, “a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones” así como a jubilación y a la seguridad social. Bajo el esquema de “derechos del buen vivir” (sumac kawsay en Kichwa), la constitución ecuatoriana establece un “derecho humano al agua” así como derechos a un ambiente sano, a educación gratuita, a “a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna”, a salud, trabajo y a la seguridad social.³⁰

Como consecuencia de este reconocimiento de derechos sociales se prohíbe la privatización de servicios públicos y de la seguridad social.³¹ En el marco de un esquema de economía mixta, se respeta el sector privado de la economía y se reconoce el derecho a la propiedad privada. Sin embargo, propiedad privada y actividades económicas en general tienen que cumplir una función social (y funciones ambientales también).³² En particular, se limita el alcance de la propiedad privada de tierra. Por un lado, se reconocen derechos colectivos de la tierra por parte de las comunidades: la propiedad de estas tierras comunitarias es inalienable, inembargable e indivisible.³³ Por otro lado, se prohíbe el latifundio y, en general, la concentración de la tierra. En el caso boliviano, se establece incluso una superficie máxima (5.000 hectáreas) – aunque no se aplica este límite absoluto de forma retroactiva.³⁴

En general, el espectro bastante amplio de derechos sociales y económicos fijado por las nuevas constituciones representa un paso importante hacia una democracia más equitativa. La ampliación de programas sociales por los gobiernos de Morales y Correa³⁵ indica que aquí

³⁰ BOLIVIA, Art. 16-20, 45; ECUADOR, Art. 12-34. En el caso ecuatoriano, se prohíbe además “toda forma de precarización [del trabajo]” y se extiende la seguridad social a “personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo” (Art. 327, 34). Adicionalmente, se reconoce “derechos de la naturaleza” como una generación de derechos totalmente nueva (Art. 71-74).

³¹ En Bolivia se prohíbe la privatización del acceso al agua y alcantarillado, de los bienes y servicios públicos de salud y de los servicios de seguridad social pública (BOLIVIA, Art. 20, 38, 45). En Ecuador, se define “sectores estratégicos” (por ejemplo, energía, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte, agua) en los cuales privatización o es prohibido (por ejemplo, en el caso del agua) o limitado a casos “excepcionales” (ECUADOR, Art. 313-318; cf. OSPINA, Ecuador, 16-17). Además, el sistema de seguridad social “no podrá privatizarse” (ECUADOR, Art. 367).

³² Cf. BOLIVIA, Art. 56-57, 308, 311/5, 312; ECUADOR, Art. 66, 321, 323.

³³ BOLIVIA, Art. 394/III; ECUADOR, Art. 57/4.

³⁴ BOLIVIA, Art. 398-399, 401/I; ECUADOR, Art. 282.

³⁵ Cf. ACOSTA, Alberto et al., Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009, Quito, FLACSO/FES-ILDIS, 2009, 62-68;

hay más que sólo retórica – aunque buena parte de estos programas, por ser programas focalizados y condicionados, (todavía) no corresponden a la noción de derechos universales. Pero al menos las nuevas constituciones representan un referente normativo para futuras luchas sociales. Al fin de cuentas, son las luchas sociales las que deciden qué derechos son conseguidos o conservados – y cuales no los son.³⁶

4. Reconociendo desigualdades

La *cuarta* forma para hacer más equitativa a la democracia bajo condiciones de desigualdades sociales es muy diferente a las tres formas ya mencionadas. En este caso no se trata de reducir la desigualdad, sino de hacer más equitativo (o justo) el trato de desigualdades por medio de su reconocimiento: tratar grupos sociales desiguales de una manera sistemáticamente desigual sería aquí el principio específico de trato igual (o justo). En cuanto a las constituciones nuevas de Bolivia y Ecuador esto concierne sobre todo al reconocimiento de derechos (colectivos) de los pueblos indígenas.

Durante reformas constitucionales en los años 1990 ya se había reconocido, tanto en Bolivia como en el Ecuador, al carácter “multiétnico” y “pluricultural” de los dos países, pero no se recogió la demanda indígena por un “estado plurinacional”. Las nuevas constituciones ahora sí declaran al estado como “plurinacional”.³⁷ En Bolivia, se reconocen los idiomas de 36 pueblos indígenas como “idiomas oficiales del estado”, en Ecuador se mantiene una diferencia entre el castellano (“idioma oficial del Ecuador” y el kichwa y el shuar (“idiomas oficiales de relación intercultural”).³⁸

En ambos casos, la constitución reconoce la ley y jurisdicción indígena y el derecho de los pueblos indígenas³⁹ a formas de autogobierno según sus propios tradiciones. En el marco de

MANCHENO, Diego, Política económica: Balance crítico, en: La Tendencia, No. 10, 2010, 37-42; WEISBROT, Mark; RAY, Rebecca; JOHNSTON, Jake, Bolivia: The Economy During the Morales Administration, Washington, DC, Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2009, <http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf> (15 de abril 2010), 14-19.

³⁶ Cf. OXHORN, Social Inequality; TILLY, Charles, Where Do Rights Come From?, en: Skocpol, Theda, ed., Democracy, Revolution, and History, Ithaca/London, Cornell University Press, 1998, 55-72.

³⁷ BOLIVIA, Art. 1; ECUADOR, Art. 1.

³⁸ BOLIVIA, Art. 5; ECUADOR, Art. 2. En Bolivia, el gobierno central y los gobiernos departamentales “deben utilizar al menos dos idiomas oficiales” (BOLIVIA, Art. 5/II). En Ecuador los demás idiomas indígenas “son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan” (ECUADOR, Art. 2).

³⁹ La constitución boliviana habla de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, la constitución ecuatoriana de “comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”.

la constitución, los pueblos indígenas pueden aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario. La constitución boliviana incluso establece la jurisdicción indígena como jurisdicción “de igual jerarquía” que la jurisdicción ordinaria. Mientras en el caso ecuatoriano, la Corte Constitucional como máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria protege el orden constitucional, el nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional en Bolivia es integrado por representantes tanto de la jurisdicción ordinaria como de la indígena.⁴⁰ En el Ecuador, los derechos colectivos indígenas incluyen el derecho a “[c]onservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”. Podrán conformarse “circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente”.⁴¹ En la constitución boliviana se otorga el derecho a “autogobierno” a los pueblos indígenas “cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”. Tal “autonomía indígena”, si adoptado en consulta, “se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos”.⁴²

En general, la participación política por parte de los pueblos indígena se da a través de los mecanismos de la democracia representativa. Adicionalmente, en Ecuador se garantiza la participación indígena “mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado”.⁴³ Según la constitución boliviana, las organizaciones indígenas pueden proponer sus candidatos para

⁴⁰ BOLIVIA: Art. 179/II, 190-192, 197; ECUADOR: Art. 57/10, 171.

⁴¹ ECUADOR, Art. 57/9, 257. La unidad subnacional correspondiente (parroquia, cantón, provincia) tiene que aprobar – en consulta por al menos las dos terceras partes de los votos válidos – la conformación de tal circunscripción territorial especial. Dado el porcentaje de la población indígena incluso en áreas con alta presencia indígena, será muy difícil conformar tal circunscripciones (cf. CÉLLERI, Daniela; CHÁVEZ, Henry, Asamblea Constituyente del Ecuador. Un proceso contradictorio, manuscrito inédito, 2008, 11-12).

⁴² BOLIVIA, Art. 289-290.

⁴³ ECUADOR, Art. 57/16. Este derecho a participación concierne el “consejo nacional de igualdad” que se dedica a la “formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas [...] étnicas” (ECUADOR, Art. 156). Como todos los consejos nacionales de igualdad, este consejo se integra “de forma partitaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado”, pero está presidido por el representante del ejecutivo (Art. 157). De todos modos, esto no representa ningún logro indígena nuevo: De hecho, el Consejo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), establecido en 1999, fue dominado por los representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas.

elecciones legislativas o ejecutivas “de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria”. Se garantiza la participación proporcional de los pueblos indígenas en el parlamento, la presencia de al menos dos representantes indígenas en el Tribunal Supremo Electoral y la representación de la jurisdicción indígena en el Tribunal Constitucional Plurinacional. Además, la constitución establece “circunscripciones especiales” para los pueblos indígenas que viven en el área rural y constituyen, en su departamento, una minoría poblacional.⁴⁴

En sociedades en las cuales existen colectivos sociales que se autodefinen como pueblos (o nacionalidades o naciones) distintos, no basta el principio individualista de igualdad política para cumplir con la promesa democrática de autogobierno. Reconocer el carácter plurinacional del estado y, con ello, derechos colectivos específicos para los pueblos indígenas constituye – paradójicamente – un paso importante para hacer más equitativa a la democracia que, precisamente por ser muy igualitaria en términos individualistas, resulta de hecho bastante excluyente. En este sentido ambas nuevas constituciones – continuando un proceso ya en marcha desde los años 1990 – constituyen un progreso importante. Obviamente este progreso permanece más limitado en el caso ecuatoriano que en Bolivia.⁴⁵ Por esta razón es sobre todo en Bolivia donde existe la preocupación de que las reformas constitucionales, en lugar de hacer más equitativa a la democracia, al incluir la mayoría indígena solamente podrían excluir a los grupos no indígenas.⁴⁶ Sin embargo, no parecen muy convincentes estas preocupaciones – al menos con vista al texto constitucional.⁴⁷ Lo

⁴⁴ BOLIVIA, Art. 136/VII, 147/II, 197/I, 206/II, 210-211. Todos los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el nuevo parlamento boliviano, así como todos los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional (es decir, inclusive los representantes indígenas) son elegidos mediante elecciones populares (Art. 146/III, 197/I, 198).

⁴⁵ Cf. CÉLLERI; CHÁVEZ, 11-13; GRIJALVA, Agustín, El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución Ecuatoriana del 2008, en: Ecuador Debate, No. 75, 49-62; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, Asembleas constituintes e novo constitucionalismo en América Latina, en: Tempo Exterior, Vol. 4, No. 17, 2008, 5-15, 14-15; SIMBAÑA, Floresmilo, La plurinacional en la nueva constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 102-117.

⁴⁶ Cf. BONIFAZ MORENO, Gustavo; AYO SAUCEDO, Diego, Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?, La Paz, FES-ILDIS, 2008; MAYORGA, René Antonio, Participación Popular y Populismo Autoritario, en: <http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Mayorga.pdf> (12 de agosto 2009), 2008, 2; OPORTO CASTRO, 106-110; MOLINA, Fernando, ¿Bolivia votará por una Constitución indianista?, en: <http://www.infolatam.com> (20 de agosto 2009), 2009.

⁴⁷ Cf. BÖHRT IRAHOLA, Carlos, Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado, en: Romero Bonifaz, Carlos; Böhr, Carlos; Peñaranda, Raúl, Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional,

que sí representa un desafío serio en ambos países es la coordinación entre las jurisdicciones ordinarias e indígenas. Pero esto ni es un problema nuevo ni se puede resolver por medio de la constitución, sino por una ley de deslinde jurisdiccional que tiene que establecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre las dos jurisdicciones.⁴⁸

Conclusión

Ambas constituciones nuevas contienen elementos importantes que apuntan en la dirección de hacer más real a la democracia formal. Como estrategias centrales se identificó el fortalecimiento de mecanismos mayoritarios, la promoción de una participación política más amplia, la ampliación de los derechos políticos y civiles por derechos sociales y económicos y el reconocimiento de desigualdades con respeto a la dimensión étnica.

Al mismo tiempo, se pudo ver que los mecanismos establecidos en las dos magnas cartas contienen contradicciones importantes. Sin embargo, en la opinión del autor de estas líneas, los problemas y riesgos contenidos en las constituciones no bastan para frustrar la dirección general de la reforma político-institucional. Más bien recalcan el obvio hecho de que mucho dependerá de la implementación de las constituciones – y de las instituciones y prácticas concretas que emergerán dentro (y afuera) de los nuevos marcos constitucionales.

En general y en comparación con el *status quo ante*, existe ahora por lo menos un referente normativo con el potencial de hacer más equitativa a la democracia en una situación de marcadas desigualdades sociales. Pero aun esta conclusión depende de la concepción de lo que sería igualdad y de la priorización de diferentes dimensiones de igualdad (o justicia). En la presente contribución se enfatizó “sólo” el clivaje social muy general entre la mayoría pobre y la minoría rica y el clivaje igualmente demasiado general entre las poblaciones indígena y no indígenas. Por consiguiente, el análisis es obviamente parcial. Sin embargo, no queda lugar a dudas que estas dos dimensiones de desigualdad son cruciales en Bolivia y Ecuador – y que gran parte de ambas sociedades lo ve así.

Quito, FBDM/FES-ILDIS, 2009, 49-105; GARGARELLA, Roberto, La Constitución de Bolivia tiene poco de socialista, en: Clarín, 2 de febrero 2009, <http://www.clarin.com> (18 de agosto 2009); MOLINA.

⁴⁸ BOLIVIA, Art. 192/III; ECUADOR, Art. 171. En términos generales las dos constituciones delimitan el alcance de la jurisdicción indígena: Se la aplica *dentro* de las comunidades indígenas y la corte constitucional garantiza que respeta los derechos y garantías establecidos por la constitución (BOLIVIA, Art. 191, 202; ECUADOR, Art. 171). Cf. BÖHRT, 80-82; CÉLLERI; CHÁVEZ, 11; MOLINA; ZEGADA CLAURE, María T., Análisis Político de las Reformas al Proyecto de Constitución y de la Aprobación de la Ley de Convocatoria al Referéndum, en: Opiniones y Análisis, No. 97, 2008, 43-56, 54.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto, La compleja tarea de construir democráticamente una sociedad democrática, en: *La Tendencia*, No. 8, 2008, 43-48.
- ACOSTA, Alberto et al., *Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009*, Quito, FLACSO/FES-ILDIS, 2009.
- BÖHRT IRAHOLA, Carlos, Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado, en: Romero Bonifaz, Carlos; Böhr, Carlos; Peñaranda, Raúl, *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*, Quito, fBDM/FES-ILDIS, 2009, 49-105.
- BOLIVIA, *Constitución Política del Estado. Texto aprobado en el referéndum constituyente de enero de 2009*, República de Bolivia, 2009.
- BONIFAZ MORENO, Gustavo; AYO SAUCEDO, Diego, *Asamblea Constituyente: ¿hegemonía indígena o interculturalidad?*, La Paz, FES-ILDIS, 2008.
- CASTRO RIERA, Carlos, Lo social en la nueva constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., *Análisis Nueva Constitución*. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 152-167.
- CÉLLERI, Daniela; CHÁVEZ, Henry, *Asamblea Constituyente del Ecuador. Un proceso contradictorio*, manuscrito inédito, 2008.
- DAHL, Robert A., *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo, Norwegian University Press, 1986.
- ECUADOR, *Constitución de la República del Ecuador*, República del Ecuador, 2008.
- GARGARELLA, Roberto, La Constitución de Bolivia tiene poco de socialista, en: *Clarín*, 2 de febrero 2009, <http://www.clarin.com> (18 de agosto 2009).
- GARGARELLA, Roberto, Cambiar la letra, cambiar el mundo, en: *Ecuador Debate*, No. 75, 2008, 93-95.
- GRIJALVA, Agustín, El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución Ecuatoriana del 2008, en: *Ecuador Debate*, No. 75, 49-62.
- HERNÁNDEZ, Virgilio; BUENDÌA, Fernando; CÓRDOVA, Holger Paúl, Del estado neoliberal y autoritario al constitucionalismo democrático: La Constitución ecuatoriana de 2008, en: <http://virgiliohernandez.ec> (10 de agosto 2009), 2009.

- HUBER, Evelyne; RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, John D., The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions, en: *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, 1997, 323-342.
- KARL, Terry Lynn, Dilemmas of Democratization in Latin America, en: *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1, 1990, 1-21.
- KURTZ, Marcus J., The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. Lessons from Latin America, en: *World Politics*, Vol. 56, No. 1, 2004, 262-302.
- LINDBLOM, Charles E., *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977.
- MANCHENO, Diego, Política económica: Balance crítico, en: *La Tendencia*, No. 10, 2010, 37-42.
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, Asembleas constituintes e novo constitucionalismo en América Latina, en: *Tempo Exterior*, Vol. 4, No. 17, 2008, 5-15.
- MAYORGA, René Antonio, Participación Popular y Populismo Autoritario, en: <http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Mayorga.pdf> (12 de agosto 2009), 2008.
- MOLINA, Fernando, ¿Bolivia votará por una Constitución indianista?, en: <http://www.infolatam.com> (20 de agosto 2009), 2009.
- OPORTO CASTRO, Henry, Del Estado de derecho al Estado atribiliario: el gobierno institucional y el gobierno de las masas, en: *Opiniones y Análisis*, No. 96, 2008, 87-116.
- OSPINA, Pablo, Significados de la radicalización. Análisis de coyuntura, Quito, Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), 2010.
- OSPINA, Pablo, Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana, Análisis de coyuntura, Quito, Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), 2008.
- OXHORN, Philip, Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America, en: Eckstein, Susan Eva; Wickham-Crowley, Timothy P., eds., *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 35-63.
- OXHORN, Philip; STARR, Pamela K., eds., *Markets and Democracy in Latin America. Conflict or Convergence?*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- PÉREZ FLORES, Fidel; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COELHO, André Luiz, Mecanismos de democracia participativa: o que há comum nas constituições da Bolívia, Equador e

- Venezuela?, en: Observador On-Line, Vol. 4, No. 7, 2009,
<http://observatorio.iuperj.br/observador.php> (30 de agosto 2009).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires, Alfaguara, 2004.
- ROMERO BONIFAZ, Carlos, El proyecto de constitución política del estado: una visión desde el oficialismo, en: Opiniones y Análisis, No. 97, 2008, 57-78.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; HUBER STEPHENS, Evelyne; STEPHENS, John D., Capitalist Development and Democracy, Cambridge, Polity Press, 1992.
- SÁNCHEZ PARGA, José, Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo, en: Ecuador Debate, No. 75, 2008, 77-92.
- SIMBAÑA, Floresmilo, La plurinacional en la nueva constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 102-117.
- TILLY, Charles, Where Do Rights Come From?, en: Skocpol, Theda, ed., Democracy, Revolution, and History, Ithaca, Cornell University Press, 1998, 55-72.
- TORRES, Luis Fernando, Presidencialismo Constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador. Quito, Corporación Autogobierno y Democracia/Fundación Hanns Seidel, 2009.
- TRUJILLO, Julio César; ÁVILA, Ramiro, Los derechos en el proyecto de constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 68-85.
- VAN COTT, Donna Lee, From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- VERDESOTO, Luis, El régimen político en el proyecto de constitución, en: ILDIS/La Tendencia, eds., Análisis Nueva Constitución. Quito, ILDIS/La Tendencia, 2008, 168-194.
- WEISBROT, Mark; RAY, Rebecca; JOHNSTON, Jake, Bolivia: The Economy During the Morales Administration, Washington, DC, Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2009, <http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf> (15 de abril 2010).
- WOLFF, Jonas, De-Idealizing the Democratic Civil Peace: On the Political Economy of Democratic Stabilisation and Pacification in Argentina and Ecuador, en: Democratization, Vol. 16, No. 5, 2009, 998-1026.

WOLFF, Jonas, *Turbulente Stabilität. Die Demokratie in Südamerika diesseits ferner Ideale*, Baden-Baden, Nomos, 2008.

ZEGADA CLAURE, María T., *Análisis Político de las Reformas al Proyecto de Constitución y de la Aprobación de la Ley de Convocatoria al Referéndum*, en: *Opiniones y Análisis*, No. 97, 2008, 43-56.

ZUAZO, Moira, *¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia*, en: *Nueva Sociedad*, No. 227, 2010, 120-135.