

Gobernabilidad Andina en el Congreso FLACSO

Entre el 29 y 31 de octubre se llevó a cabo el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales en Quito, Ecuador. El evento fue organizado por FLACSO con motivo de la conmemoración de sus cincuenta años, y reunió a gran cantidad de investigadores de toda la región, así como de Estados Unidos y algunos países europeos. Las conferencias abordaron una multiplicidad de temas, que ilustraban en buena medida el estado de la investigación sobre la realidad social, económica y política de América Latina. Los más de cincuenta paneles que se presentaron estuvieron organizados en torno a dieciocho ejes temáticos, tales como: Democracia y Procesos Políticos; Economía y Modelos de Desarrollo; Estudios de Género; Etnicidad, Identidades y Movimientos Sociales; Pobreza, Exclusión y Desigualdad; Historia y Pensamiento Social; Sociedad, Cultura y Literatura; Migración y Población; Gobierno y Desarrollo Local; Estudios de la Ciudad; Cultura y Política; entre otros.

El equipo de investigadores de nuestro proyecto de investigación *Gobernabilidad Democrática en la Región Andina* participó en el Congreso presentando dos paneles: El primero, “El papel de los movimientos y actores sociales en las reformas políticas de la Región Andina” bajo la moderación de Francine Jácome y los comentarios de Jorge León. El segundo, “Reformas institucionales y políticas en la Región Andina” bajo la moderación y comentarios de Martín Tanaka. En ambos paneles se expusieron las dinámicas de los movimientos sociales y de las reformas políticas en cada uno de los países investigados por el proyecto, y se debatió con el público asistente los temas allí propuestos.

El papel de los movimientos y actores sociales en la Región Andina

En el primer panel se discutió sobre los movimientos sociales y su relación con las reformas políticas, partiendo de cuatro estudios nacionales que fueron presentados por Eduardo Córdova para el caso de Bolivia, Carlos de la Torre para el caso de Ecuador, María Isabel Remy para el caso de Perú, y Deborah Van Berkel para el caso de Venezuela. En general, las ponencias pusieron sobre la mesa el tema de la duración y autonomía de los movimientos sociales en sus países, y de su capacidad para insertarse en la esfera política e influir en la agenda pública de reformas institucionales. En el caso boliviano se resaltó el hecho de que en la última década, a diferencia del periodo anterior, se ha dado un giro drástico en la relación entre los movimientos sociales y las reformas, pues esta vez la iniciativa legislativa viene de parte de los movimientos sociales. En especial, la agenda de la actual Asamblea Constituyente proviene de los movimientos sociales que el MAS logró llevar al campo de la política institucional, con Evo Morales en la presidencia.

En el caso de Ecuador, en cambio, se resaltó el hecho de que el ciclo de movimientos sociales, iniciado en los noventa, haya entrado en un periodo de reflujo. Se recordó que muchas de las reivindicaciones sociales de los noventa fueron contempladas en la Constitución de 1998, entre ellas el reconocimiento a los derechos colectivos de los indígenas y el carácter plurinacional del país. Sin embargo, a partir de la incorporación de líderes indígenas en el sistema político empiezan a surgir y hacerse visibles algunas rivalidades dentro del movimiento indígena, lo cual repercute en la debilidad actual del movimiento. El reto de la nueva Asamblea Constituyente, es

garantizar que a pesar de la inexistencia de movimientos sociales activos y fuertes para defender sus demandas, estas posiciones sean incluidas en la nueva carta. De lo contrario, la nueva constitución correría el riesgo de sufrir el mismo futuro que la anterior, nacer deslegitimada y ser rápidamente modificada.

En el caso peruano se planteó la interrogante de por qué los movimientos sociales no existen o son muy débiles en el país. A pesar de que se ha abierto un nuevo ciclo de movilizaciones desde el 2004, éstas no han logrado consolidarse en movimientos sociales. La problemática cocalera y agro-minera son dos de las motivaciones más recurrentes en los conflictos sociales peruanos. Sin embargo, sus dinámicas se limitan a los conflictos sectoriales y a las movilizaciones disruptivas, resultando en acciones colectivas de débil sostenimiento en el tiempo. Remy explicó que parte de la debilidad de los actuales movimientos sociales se debería a dos razones. Primero que, como precedente político del país, las reivindicaciones indígenas fueron tempranamente absorbidas por las reformas políticas, adelantándose a los planteamientos de los movimientos sociales. Segundo, porque luego de la crisis económica y política de los ochenta, las reformas de ajuste contaron con el apoyo unánime de la sociedad, y la modalidad anti-política de Fujimori erosionó el tejido organizativo de la sociedad.

En el caso venezolano se resaltó el hecho de que la elección de Chávez haya nacido en un contexto de protesta en contra de la política del punto fijo. Las reformas de peso a las que dieron lugar las protestas, dejaron insatisfechas algunas de las principales demandas sociales. En este sentido, en su llegada a la presidencia Chávez instaura una Asamblea Constituyente que, estando conformada por representantes cercanos al oficialismo, recogió la agenda social de los movimientos. Sin embargo, una nueva etapa se inicia en el 2001, con fuertes movilizaciones sociales e impacto en la opinión pública, que empiezan señalar que las nuevas reformas constituyentes propuestas por Hugo Chávez son herramientas útiles para el proyecto político que él representa, antes que legítimas demandas sociales.

Jorge León, quien hizo los comentarios a las presentaciones previas, señaló que una característica fundamental de los movimientos sociales latinoamericanos es el corto tiempo que tienen entre su constitución del actor social y su absorción por la esfera pública. De ahí se explica la escasa injerencia de los movimientos sociales, que no llegan a ser portadores de utopías de largo plazo y no maduran su contestación antes de ser cooptados por el Estado. Resaltó, además, que la región está atravesando por un ciclo político de larga duración, de construcción del Estado Nación y de una comunidad política. A diferencia de Perú, quien atravesó cambios importantes desde la década del veinte, en los demás países el sector rural viene siendo incorporado. Sin embargo, como es el caso de Ecuador, los movimientos que crearon las ideas sobre las cuales se apoya el gobierno han terminado perdiendo toda legitimidad, dando lugar a un gobierno que dice representar a los indígenas, pero sin indígenas.

Reformas institucionales y políticas en la Región Andina

En el panel sobre “Reformas institucionales y políticas en la Región Andina” se expuso sobre los contextos en que han sido llevadas las reformas, y sobre las consecuencias de cada etapa de ampliación democrática, incluyendo breves análisis sobre las posibilidades de los actuales

periodos de modificación constitucional. Los casos de estudio por país fueron presentados por Fernando Mayorga para de Bolivia, Simón Pachano para Ecuador, Romeo Grompone para Perú, y Ricardo Combellas para Venezuela. En general, se sostuvo que los países han atravesado por etapas de democratización en que se han ampliado los mecanismos políticos que dotan al sistema de mayor permeabilidad frente a las demandas de la sociedad.

Sobre Bolivia se dijo que el actual es el tercer periodo de ampliación de la democracia. En etapas anteriores las reformas constitucionales fueron producto, primero, de los acuerdos entre partidos políticos, y luego del impulso de los movimientos sociales. Sin embargo, la característica principal de este tercer periodo constitucional es que no existe una coalición dominante que imprima una dirección al proceso. Los debates sobre temas cruciales que afectaran la forma de representación, la posibilidad de la reelección, y el sistema del presidencialismo híbrido aún continúan y no se pueden prever los resultados. Queda pendiente, entonces, una reforma que implique un acuerdo y una concertación amplia y con equilibrios.

En el caso de Ecuador se dijo que la situación actual de la Asamblea Constituyente era excepcional puesto que Correa cuenta ahora con una mayoría absoluta que permitiría aprobar sin dificultad alguna las reformas que se propongan. Esta situación trae el riesgo de que se constitucionalice imponiendo la voluntad de una posición política. Igualmente grave sería que, tomando en cuenta la volatilidad sistema político ecuatoriano, la correlación de fuerzas actual desaparezca con rapidez y que la nueva constitución no dure mucho tiempo antes de ser sustancialmente modificada. Esto reproduciría la “*reformitis*” ecuatoriana, que consiste en constantes modificaciones constitucionales, sin diagnósticos serios y en respuesta a problemas coyunturales, generando una normatividad con contradicciones internas y sin la eficiencia suficiente para resolver los problemas que aquejan al país.

En el caso peruano se indicaron tres tipos problemas institucionales graves que afectan la gobernabilidad en el país. El primer problema se refiere a como el diseño institucional no ayuda al fortalecimiento de los partidos políticos. La actual ley de partidos que norma su funcionamiento y establece ciertos requisitos, en la práctica no vela por cumplimiento de sus normas. Al no tener un organismo que controle y regule el acceso institucional de los partidos políticos, la ley podría no tener ninguna vigencia. El segundo problema tiene que ver con una serie de innovaciones institucionales muy importantes que han sido bloqueadas o desactivadas en este último año. Es el caso del sistema anticorrupción que estuvo funcionando con buenos resultados, pero en el cual se han reemplazado el trabajo eficaz de los procuradores por el de un organismo improvisado, e impreciso en sus atribuciones, la Oficina Nacional de Anticorrupción. El tercer problema se refiere a la incapacidad del Estado para afrontar los conflictos sociales institucionalmente. No se han creado mecanismos que los canalicen ni otras instancias que puedan trabajar en la prevención de conflictos, y en cambio se ha recurrido a la criminalización de estos, como si pudiera proveer de una solución al problema.

En el caso venezolano se delimitaron tres etapas del proceso constitucional. Se recordó que la constitución del año 1999 logró aglutinar a la mayoría de los venezolanos en torno suyo, a pesar de que el bloque político que apoyaba a Chávez era completamente hegemónico. En la actualidad, el nuevo periodo de reforma constitucional que se abre está signado por el riesgo de que las reformas sean configuradas completamente en función de los intereses del proyecto

político del presidente. Algunos de los cambios propuestos son: la aprobación de consejos comunales, que competirían con las entidades locales; la legalidad de la reelección ilimitada; el alargamiento del periodo presidencial a siete años; etc. Existe el debate en torno a si sería más conveniente que, en vista de la complejidad de las reformas que se están proponiendo desde el gobierno, se convoque a una nueva Asamblea Constituyente. Sin embargo, lo más probable es que se convoque simplemente a un referéndum para someter a consulta de la población la aplicación de este paquete de reformas. De los resultados del referéndum dependerá el futuro del sistema político venezolano tal como lo conocemos.

Martín Tanaka, quien estuvo a cargo de los comentarios, señaló que todos los países han atravesado por momentos de ampliación de la democracia. Es importante observar cuales son las consecuencias de esta primera ampliación para evaluar su influencia sobre el rumbo de la actual. Por ejemplo, la descentralización en Venezuela tuvo la consecuencia no intencional de debilitar a los actores políticos, lo que explicaría la llegada de Chávez. La experiencia nos dice que los resultados de las reformas varían mucho, pueden democratizar así como destruir un sistema político, y ello depende de una serie de variables, que Tanaka organiza en dos ejes. Primero, el grado de personalismo, donde los líderes están articulados a sus movimientos, o sólo dependen de su figura personalista. Segundo, el grado de equilibrio del sistema político, donde los líderes son mayoritarios o existen contrapesos institucionales que los limitan.