

Capítulo 2: Reemplazos constitucionales y cambios en el sistema político democrático

Resumen

Todos los reemplazos constitucionales en democracia han sido motivados por deficiencias relacionadas con alguna dimensión de la democracia –electoral, liberal, participativa o igualitaria–; es decir, los reemplazos constitucionales que emanan de los procesos constituyentes hechos en democracia están motivados por el perfeccionamiento del sistema político. Adicionalmente, el desafío de los reemplazos constitucionales hechos en democracia es introducir cambios en el sistema político, sin deteriorar sus componentes principales, en especial la democracia electoral y su componente liberal. Sin embargo, terminado el proceso constituyente e implementada la nueva Constitución, los indicadores de democracia no siempre mejoran, por el contrario, manifiestan cambios diversos e incluso opuestos a los objetivos que se tuvieron a la vista para comenzar el proceso. Para iniciar este análisis, debemos primero distinguir cuándo estamos frente a una nueva Constitución y cuándo se trata de una reforma.

I. ¿Reforma o reemplazo de la Constitución?

La distinción entre reforma y reemplazo de una Constitución no siempre es nítida. La literatura ha tenido distintos criterios para distinguir cuándo estamos en presencia de un reemplazo constitucional *vis à vis* otro tipo de cambios constitucionales. En este trabajo se toma la opción de considerar que existe un reemplazo constitucional cuando a través de un proceso constituyente se produce un nuevo texto constitucional que deroga al anterior. Esto que parece tan simple ha sido objeto de debate. Para comprenderlo hay que revisar las diferencias

entre reforma constitucional y reemplazo constitucional y los criterios utilizados por la literatura para distinguirlos.

Las reformas de una constitución son una manera de *ajustar* su normativa a los cambios sociales, políticos y económicos de la comunidad política a la que rige a través del poder constituido. Las reformas constitucionales pueden llevarse a cabo de distintas maneras. Las reformas son explícitas cuando son la manifestación de un procedimiento legislativo especial, generalmente con mayores quórum de aprobación que leyes comunes, y se refleja en el texto constitucional. A su vez, las reformas pueden no requerir un cambio en el texto constitucional cuando son consecuencia de un cambio de interpretación de las autoridades y ciudadanía frente a regulaciones determinadas o cuando son producto de interpretaciones judiciales o de otra institución competente (Negreto, 2018; Nolte, Detlef y Schilling-Vacaflor, 2012 ; Albert, 2019). En suma, los casos de reforma se realizan a través de un poder constituido cuyo origen y procedimiento de acción es claramente conocido.

Por otra parte, el reemplazo constitucional involucra sustituir un documento por otro en un episodio político en que se invoca al poder constituyente. Sieyès (2003) lo relaciona con un momento extraordinario que se identifica con el poder popular haciendo uso de su poder originario. La idea de que se trata del producto de un momento donde no se siguen las reglas ordinarias está presente también en Schmitt (2008) con otros énfasis. En consecuencia, el poder constituyente se manifiesta en mecanismos y procedimientos que difieren de aquellos utilizados para las reformas; por ejemplo, una Asamblea Constituyente, un Congreso Constituyente, Comisiones ad hoc, etc. Estos mecanismos consustanciales a los procesos constituyentes se utilizan para destacar el hecho de que estamos en presencia de un momento de política distinto a aquel que se da habitualmente.

Sin perjuicio de lo anterior, la distinción entre un reemplazo y una reforma constitucional no siempre es fácil de hacer con el criterio de distinguir entre poder constituido y constituyente. En algunos países se utilizan procedimientos de reforma que involucran al Congreso en combinación con mecanismos de democracia directa, diluyendo la diferencia que puede existir entre reforma y reemplazo.

La voluntad de querer hacer un reemplazo constitucional se manifiesta en dos hechos significativos. El primero de ellos es el mecanismo elegido. Los mecanismos constituyentes como las Asambleas Constituyentes (AC) y los Congresos Constituyentes (CC) son los medios

habituales que se convocan para realizar un reemplazo constitucional y se señalan como una forma de tomar decisiones que son distintas a una actividad política o legislativa normal (Lerner y Landau, 2019: 9). A los mecanismos constituyentes se les entrega el mandato y la atribución de replantearse la constitución existente y proponer una nueva. Por lo tanto, el proceso constituyente se hace con el objetivo (intención) de materializar un reemplazo constitucional y así es consignado por sus impulsores. En otras palabras, no hay reemplazo constitucional sin proceso constituyente, aunque sí puede existir un proceso constituyente sin un reemplazo constitucional (puede no emanar ningún texto o puede tratarse solo de una reforma), haciendo del proceso constituyente una condición necesaria, pero no suficiente para identificar un reemplazo. Por otra parte, un razonamiento lógico puede hacer concebible crear una Constitución sin un proceso constituyente. Sin embargo, cuando existe la decisión de hacer un reemplazo constitucional existe también una autorización para que un grupo de personas, el Congreso o una convención especial materialicen esa voluntad, distanciando la política legislativa normal de una que tiene el objeto de crear reglas del juego nuevas. Esta condición no es necesaria para una reforma, pero sí lo es para un reemplazo.

En atención a que el proceso constituyente puede resultar insuficiente para distinguir entre reemplazo y reforma, la derogación de la Constitución anterior –para reemplazarla por un nuevo texto Constitucional– complementa el criterio anterior (Negretto, 2008). Cuando se deroga una Constitución se pierde la continuidad legal de todo el texto anterior y se inaugura un marco regulatorio nuevo. Por lo tanto, mientras una reforma cambia solo una parte de la Constitución manteniendo la continuidad legal del ordenamiento jurídico, el reemplazo promulga un texto nuevo, aun cuando sea similar al anterior. Esto no solo tiene importancia jurídica, sino que también tiene una importancia simbólica, ya que el hecho de tener una nueva Constitución se señala como un evento destacado en la historia política de un país diferente a aquel de las reformas.

Elkins *et al.* (2009) definen reemplazo constitucional como aquel que se produce sin seguir el procedimiento establecido en la Constitución para las enmiendas o reformas constitucionales, concentrando su atención en el mecanismo o procedimiento. Cuando el proceso ha sido poco claro, es decir, no sabemos si estamos en presencia de un proceso de reforma o no, los autores establecen que la fuente para hacer dicha distinción es la forma como ha sido denominada en los textos históricos. Pese a que los autores afirman que hay veces que la

distinción es nominal porque una Constitución puede ser revisada completamente a través de enmiendas, el criterio para determinar si se trata de un reemplazo es que la Constitución emane de un procedimiento distinto que aquel establecido para las reformas constitucionales sin consideración especial a la extensión (2009: 55). El acento en el mecanismo y en el proceso constituyente es importante, toda vez que sin perjuicio de que pueden existir reformas que revisen todo el texto o que existan reemplazos constitucionales cuyos textos son semejantes a los que los anteceden, el fenómeno que se quiere estudiar es el éxito del reemplazo, en el entendido de que existe un hito que da por superado el orden constitucional anterior.⁷

El criterio establecido por Elkins *et al.* es equivocado si se entiende que el procedimiento para hacer un reemplazo constitucional nunca podría estar establecido en la Constitución, ya que esto lo convertiría en un procedimiento de reforma y no uno de reemplazo. En los hechos, hay Constituciones que establecen normas para su reemplazo en forma diferenciada a los procedimientos para su reforma. Por ejemplo, la Constitución de Bolivia de 1967, reformada en varias oportunidades, establece en los artículos 230 y 231 el procedimiento de reforma parcial de la Constitución, mientras que el artículo 232 establece un procedimiento para la reforma total de la misma, es decir, su reemplazo.⁸ Esta misma distinción se traspa a la Constitución de 2009 en los artículos 410 y 411. Lo que distingue a ambas situaciones es el mecanismo. Mientras las reformas parciales se realizan en un procedimiento legislativo modificado, la reforma total se hace a través de una Asamblea Constituyente. La Constitución de 2009 agrega que eventualmente puede requerirse una Asamblea Constituyente cuando no se trate de una reforma total, pero se afecte sus bases fundamentales, los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución. En este último caso, el reemplazo será identificable aplicando el criterio de derogación.

7 Pese a que Elkins *et al.* establecen que una Constitución puede ser revisada completamente mediante enmiendas, en su trabajo encuentran evidencia para sostener que el reemplazo constitucional va aparejado de un cambio mucho más dramático en el alcance y cobertura de las modificaciones en la Constitución que lo que ocurre en una reforma (Elkins *et al.*, 2009: 59). Aunque los autores no lo señalan, esta misma lógica implica que es posible pensar en la situación inversa, en el que un proceso para reemplazar la Constitución termine en una Constitución muy similar a la que reemplaza.

8 Se considera la Constitución de 1967 con las reformas de 1995, 2002, 2004 y 2005.

Otro ejemplo lo encontramos en la Constitución uruguaya de 1967. En esta se señala que la Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los procedimientos que en esta se señalan (artículo 331). En particular se establecen 4 procedimientos diversos, pudiendo utilizarse cualquiera de ellos para cualquier reforma, y de manera paralela. En consecuencia, en este país, el procedimiento para reformar y el procedimiento para reemplazar se confunden y, se necesita otro criterio para diferenciarlos. En estas situaciones, lo importante es determinar si se ha derogado la Constitución anterior y, por lo tanto, se ha iniciado un nuevo periodo constitucional. En el caso de Uruguay, en 1989 se agregó incisos al artículo 67 y una nueva disposición transitoria; en 1994 se agregó un nuevo texto del artículo V de las disposiciones especiales y transitorias; y en 1997, se substituyó un conjunto de artículos y disposiciones especiales y transitorias de la Constitución de 1967, y se agregó nuevas disposiciones transitorias y especiales. En ninguna de estas oportunidades se derogó la Constitución de 1967, sino que se substituyeron artículos en particular, permitiendo la continuidad jurídica del texto de 1967.

El caso argentino nos plantea desafíos similares para distinguir entre reforma y reemplazo constitucional. El artículo 30 de la Constitución de 1853 establecía que la Constitución se podía reformar en todo o en cualquiera de sus partes. Para ello, se requiere la anuencia de 2/3 del Congreso y convocar a una convención para la adopción de las reformas. Este fue el procedimiento seguido por la Constitución de 1949, cuya Convención fue realizada con el objeto de revisar toda la Constitución, no solo una parte, y así se explicita en el preámbulo de la misma al señalar que los representantes del pueblo sancionan una Constitución completa, sin hacer referencia a la anterior. A esto se suma el carácter refundacional del gobierno de Perón. No hay una derogación explícita, pero sí implícita tanto por lo señalado en el preámbulo como en el artículo 2 transitorio y las circunstancias históricas que lo rodean. En el proceso constituyente de 1994, la disposición transitoria decimoséptima señala expresamente que «El texto constitucional ordenado, sancionado por esta Convención Constituyente, reemplaza al hasta ahora vigente». Por lo tanto, la existencia del proceso constituyente, en particular una Asamblea Constituyente, y la derogación de la reestablecida Constitución de 1853, hacen de la Constitución de 1994 un reemplazo.

Por último, hay casos en los cuales hay voluntad de algunos actores políticos de hacer un reemplazo constitucional, pero no invocar el

poder constituyente impone una barrera para lograrlo. Por ejemplo, en Chile en el 2005, se realizaron profundas reformas a la Constitución de 1980 eliminando los principales *enclaves autoritarios* de ésta.⁹ En la promulgación de la ley de reforma, el presidente Lagos firmó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República (no una nueva Constitución), en virtud de las atribuciones que le confería el artículo 32 n° 8 de la Constitución de 1980 (no se invoca un poder constituyente) y en su discurso señaló que se trataba de una nueva Constitución. Sin perjuicio de la voluntad del ex presidente y que parte del procedimiento para dichas reformas no siguió la regulación de reforma constitucional en forma exhaustiva dado el nivel de negociación que se requirió dentro del Congreso, la Constitución del 1980 no fue derogada y fue promulgada como una modificación de parte de su articulado sin perder la continuidad legal, punto importante para el éxito de la negociación. Aún más, pese a que hubo un proceso no totalmente ajustado a los reglamentos, el Congreso nunca se transformó en un Congreso Constituyente ni tampoco hubo un proceso constituyente que hubiese sustentado jurídicamente la derogación de la Constitución de 1980 (Heiss, 2015).¹⁰

De los ejemplos antes expuestos, se desprende dos cosas: a) el solo criterio de cambiar una Constitución mediante un procedimiento distinto al establecido para su reforma no resulta siempre satisfactorio para identificar un reemplazo constitucional, y b) que los

-
- 9 Garretón elabora el concepto de *enclaves autoritarios* para referirse a los legados que el régimen militar dejó al finalizar su dominio. El objetivo de estos enclaves fue extender su influencia sobre la toma de decisiones y la ciudadanía a partir de 1990. En sus palabras, estos enclaves tenían manifestaciones «institucionales (Constitución, leyes, etc.), actorales (Fuerzas Armadas con poder de veto, derecha no democrática, etc.), socioculturales (valores autoritarios, conformismo, etc.) o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos)...» (Garretón, 1991). En esta referencia, las reformas constitucionales eliminaron a los senadores designados y vitalicios, modificaron el Consejo de Seguridad Nacional en cuanto a su composición y atribuciones, cambiaron la composición del Tribunal Constitucional, eliminación de la referencia al sistema binominal de la Constitución (aunque no se eliminó como sistema electoral), etc.
 - 10 Las reformas del 2005, si bien son tramitadas por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo, parte de su tramitación no se ajustó al procedimiento establecido en los reglamentos. Por ejemplo, el Ejecutivo negoció por meses con senadores y diputados sin un texto oficial y sin seguir todas las etapas (debate en comisión, presentación de indicaciones, aprobación en la sala en ambas cámaras y en forma sucesiva). La tramitación formal sí se hizo, pero solo una vez aprobado informalmente el texto final de las reformas.

procesos constituyentes, de los que forman parte los mecanismos constituyentes, son importantes para justificar la derogación de una constitución por otra. El reemplazo constitucional puede llevarse a cabo por procedimientos especialmente establecidos en la Constitución, como en el caso de Bolivia, o por un mismo procedimiento para todo tipo de reforma (Uruguay y Argentina). En ambos casos, para que exista un reemplazo, se debe derogar la Constitución anterior en forma explícita o implícita. Esto es especialmente importante para los casos en que existe voluntad de reemplazar la Constitución por parte del Ejecutivo, pero no se utiliza un mecanismo constituyente sino un poder constituido sin mandato diferenciado, como en Chile 2005.

En consecuencia, la propuesta hecha por Elkins *et al.* (2009) como criterio para identificar el reemplazo constitucional resulta insuficiente. Es por ello, que en esta investigación se adoptan los criterios propuestos por Negretto (2008) para este fin. Para este autor, una Constitución reemplaza a otra cuando tiene ese propósito y cuando así se señala por sus redactores, generalmente indicándolo al final del texto con la derogación de la Constitución previa y sus reformas. En caso de dudas, se considera reemplazo si así es catalogada por las fuentes de un país sobre la evolución y reemplazo constitucional. Si las fuentes difieren, el autor fija su atención sobre el mecanismo constituyente que le da origen. Por lo tanto, considerará que existe una nueva Constitución cuando ésta emana de una Asamblea Constituyente cuyos asambleístas han sido electos popularmente. En resumen, para saber si estamos en presencia de una nueva Constitución debemos considerar si ha sido promulgada como nueva; si hay dudas, que así esté catalogada por las fuentes del país; y si aun así persisten las dudas, que emane de una Asamblea Constituyente.

A partir de la identificación de los criterios que nos sirven para distinguir cuándo estamos frente a un reemplazo constitucional, es posible establecer que existen seis reemplazos constitucionales hechos en democracia en Latinoamérica a partir de la tercera ola democrática: Colombia en 1991, Argentina en 1994, Ecuador en 1998, Venezuela en 1999, Ecuador en el 2008 y Bolivia en el 2009. Todos ellos fueron concretados mediante asambleas constituyentes y lideradas principalmente por el Ejecutivo. En el caso de que Chile logre acordar un borrador de nueva Constitución en la Convención Constitucional inaugurada el 4 de julio de 2021 y éste sea ratificado por plebiscito, se convertirá en la séptima Constitución de la región hecha en democracia durante este periodo. En virtud de ello, se harán referencias a este proceso a lo largo del libro.

II. Criterios para determinar el éxito

A continuación se establecen los criterios para determinar si un reemplazo constitucional ha sido exitoso, entendido esto como el perfeccionamiento de aspectos del sistema político democrático que se perciben como deficientes, sin deteriorar sus elementos básicos. Es decir, tomando las dimensiones que V-DEM desarrolla como parte de la democracia, los componentes participativos e igualitarios debiesen mejorar sin que la democracia electoral y su componente liberal resulten afectados negativamente. Esta definición de éxito se justifica en el entendido de que las constituciones deben cumplir con ciertos contenidos que permiten moldear el sistema político para solucionar los problemas que aquejan a una sociedad dada, pero estas nuevas reglas no debiesen afectar los elementos básicos de la democracia de manera negativa.

En relación con lo anterior, los tres elementos que forman parte de una Constitución –nuevo arreglo institucional, limitaciones al poder y establecimiento de derechos– deben analizarse a la luz de los objetivos que se tuvieron a la vista para iniciar el proceso constituyente, y estos, en democracia, abogan por fortalecer alguna de sus características. El contexto de los procesos constituyentes es uno crítico del sistema político por no cumplir con alguno de sus objetivos, es decir, es débil en alguna de las dimensiones que forman parte del concepto mismo de democracia.

Los conceptos mínimos de democracia se han identificado con aquellos requisitos procedimentales que permiten la selección de autoridades mediante la competencia electoral inclusiva (Huntington, 1968; Przeworski *et al.*, 1990; Dahl, 1998). Este tipo de conceptos incluye ciertas condiciones que garanticen que la competencia electoral pueda realizarse. Dahl en particular establece seis instituciones que cumplen con este tipo de democracia real, lo que él denomina poliarquía: oficiales electos (democracia representativa), elecciones libres, justas y frecuentes, libertad de expresión, acceso a fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones, ciudadanía inclusiva.

Por otra parte, el constitucionalismo moderno introduce la dimensión liberal de la democracia, incorporándose como un mínimo de las democracias contemporáneas al establecer la protección de los ciudadanos frente al Estado mediante un sistema de limitaciones al poder político basado en tres elementos: la declaración de derechos, la separación de poderes y la revisión judicial (Matteucchi, 2011: 136).

Si nos remontamos a los orígenes del constitucionalismo moderno, la constitución debe ser capaz de establecer respeto al menos a algunos derechos civiles. Se entiende por ello libertades de expresión, de prensa, religiosa, asamblea pacífica y de petición al gobierno; derecho a la vida; y derecho al debido proceso (protección frente a un Estado arbitrario).

Sin perjuicio de lo anterior, existen otras dimensiones de democracia que cada sociedad puede decidir fortalecer. Desde un enfoque multidimensional (Coppedge *et al.*, 2011), la democracia también puede incluir elementos igualitarios, participativos, deliberativos y mayoritarios. En particular, la ciudadanía de las democracias latinoamericanas ha posado sus críticas sobre las dos primeras. Las movilizaciones sociales que anteceden a muchos de sus procesos constituyentes demanda mejores accesos a distintos bienes y servicios, y también al proceso de toma de decisiones.

A continuación se identifican las distintas motivaciones que incentivaron los seis reemplazos constitucionales hechos en Latinoamérica con el objeto de dar los antecedentes de contexto de los casos bajo análisis. A partir de este análisis se desprende que existen dos tipos de motivaciones generalmente ligadas entre sí: las crisis políticas y los cambios en la estructura de poder, cada uno de los cuales presenta distintas manifestaciones que nos permiten vincularlas a los índices de *Varieties of Democracy* (Coppedge *et al.*, 2017a).

Los índices de V-DEM se utilizan con dos objetivos. El primero es contrastar los antecedentes empíricos sobre los problemas que justifican el proceso constituyente con los índices. En otras palabras, se busca confirmar o cuestionar el análisis inductivo respecto a qué índices se espera que debiesen mejorar con la implementación de la nueva Constitución. Esto se realiza con un análisis comparado entre los casos y otro dentro de cada caso. La conclusión es que hay correspondencia en la mayoría de los casos y, por lo tanto, es posible vincular los antecedentes del proceso con los índices de V-DEM para medir el éxito.

El segundo objetivo es evaluar si se ha tenido éxito en el reemplazo constitucional. Para ello se analizan las variaciones de los índices de democracia electoral y los componentes liberal, participativo e igualitario, antes y después del reemplazo constitucional, aplicando un t-test para muestras dependientes. Se optó por esta herramienta porque es adecuada para medir dos medias de una misma muestra bajo condiciones diferentes.

En el t-test de medias dependientes, se compara la media de un periodo en el cual aún no se produce el reemplazo constitucional con

un periodo igual, pero inmediatamente posterior al reemplazo. Con este test se puede saber si hay diferencia entre las dos muestras, es decir, entre los dos periodos que se observan. Si hay diferencias significativas en las medias podemos decir que sí ha existido un cambio, mientras que si la diferencia no es significativa no podemos afirmar que el proceso constituyente ha tenido efecto alguno (o ha sido producto del azar). Las dos condiciones que se requieren para este test se cumplen. La primera de ellas es que sea una variable continua, y la segunda es que la diferencia entre las medias tenga una distribución normal. Es del caso señalar que es la diferencia entre las medias entre ambas muestras y no de la linealidad de los datos la que debe tener esta distribución (Field, 2009).

En este análisis descriptivo se espera que los componentes de la democracia que reflejen las motivaciones del proceso constituyente cambien positivamente después del reemplazo constitucional, toda vez que son dimensiones que lo justifican. A su vez se espera que la democracia electoral y su componente liberal no se deterioren, o eventualmente también mejoren si es que se relacionan con las motivaciones del proceso constituyente. En suma, la generación de nuevas reglas son la respuesta a problemas que se pretende superar con la nueva Constitución y, por lo tanto, idealmente los índices vinculados a esos problemas debieran mejorar sin perjudicar al mismo sistema. Sin embargo, estas expectativas pueden estar afectadas por diversas situaciones de las cuales se hacen cargo las hipótesis de este libro y que se desarrollan en los capítulos 3 a 5, haciendo que los índices no siempre se muevan en la dirección esperada.

III. Circunstancias que gatillan los procesos constituyentes

a) Aspectos generales

Detrás de cada proceso constituyente hay una situación de crisis que le da origen y que gatilla el reemplazo constitucional como su solución (Negretto, 2013). Del mismo modo, Gargarella (2013) señala que las Constituciones nacen con el objeto de resolver un problema en particular luego que los actores han identificado a la Constitución que quieren reemplazar como culpable de esos problemas o incapaz de ser solucionados bajo su normativa. La evidencia muestra que estas situaciones no son de corta data; por el contrario, existe un

largo proceso acumulativo que dura años, incluso décadas, desde que empieza a plantearse la posibilidad de un proceso constituyente hasta el momento en el que éste finalmente se produce. Por ejemplo, el problema constituyente se plantea por primera vez en Bolivia a finales de la década de los noventa luego de una ola de protestas que se intensifica hasta la caída del presidente Sánchez de Lozada en el 2003 y la respuesta institucional con las reformas constitucionales de 2004, que incluyen la posibilidad de realizar una Asamblea Constituyente, la que se concreta luego que Evo Morales gana las elecciones de 2005.

Si el reemplazo constitucional es exitoso, la crisis que le dio origen debiera desaparecer o disminuir y, en consecuencia, los índices que se escojan para su medición (en este caso V-DEM) debieran mejorar. Por ejemplo, las constituciones de la transición a la democracia tienen por objeto reestablecer el estado de derecho y la institucionalidad democrática y permitir que los actores transiten hacia un nuevo sistema político. Por lo tanto, el índice de poliarquía se espera que mejore. Las constituciones hechas en democracia, en cambio, se hacen con el objeto de resolver otro tipo de problemas; en especial, desajustes institucionales que no expresan las estructuras de poder subyacentes, o la necesidad de un nuevo pacto más inclusivo entre la ciudadanía y las elites políticas respecto a los mecanismos de toma de decisiones, entre otras. En consecuencia, para saber qué tipo de índices observar en los distintos casos, hay que saber qué tipo de problema es el que se está tratando de resolver con la nueva Constitución bajo el supuesto de que la democracia electoral y su componente liberal funcionan al nivel que les permita ser considerados democracias en su conceptualización mínima.

La literatura identifica distintas familias de problemas o causas que gatillan los reemplazos constitucionales. Por un lado están quienes ven sólo problemas institucionales, mientras que otros incluyen problemas estructurales o una mezcla de ambos. Dentro del primer grupo, Hardin (2013) señala que la razón para tener una nueva Constitución es establecer instituciones donde no las hay o reemplazar las que funcionan mal. En otras palabras, para este autor, el rol de la carta fundamental, está dado principalmente para establecer la estructura organizativa del Estado. Elster identifica ocho situaciones que motivan los reemplazos constitucionales. Muchos de ellos dicen relación con la necesidad de establecer instituciones como describe Hardin: descolonización, colapso de un régimen, temor al colapso de un régimen político o una revolución, la creación de un Estado y situaciones generadas a partir de una guerra (Elster, 1995: 371-372). Elster también identifica

las crisis sociales y económicas que gatillan una nueva Constitución, lo cual responde a circunstancias más sociopolíticas (estructurales) que meramente institucionales.

Negretto (2013), por su parte, señala que en sistemas democráticos la Constitución se reemplaza ya sea porque ha habido un cambio en la estructura de poder, por lo tanto, los actores tienden a reequilibrar ese poder, o como respuesta a un sistema político que ha fracasado en generar gobiernos estables, proveer bienes públicos o retener el apoyo ciudadano (2013: 9). En otros trabajos, Negretto ha identificado cuatro tipos de problemas que gatillan los reemplazos constitucionales en democracia: a) democratización; b) crisis política; c) cambio en la balanza de poder; y d) modernización (Negretto, 2016), haciendo, al igual que Elster, una clasificación más amplia.

De los antecedentes que se presentan a continuación, encontramos dos tipos de problemas que agrupan al resto: crisis política y cambios en la estructura de poder. Esto coincide con lo expuesto por Negretto (2016), aun cuando, más adelante, se hace una clasificación distinta de los casos. Por otra parte, en la mayoría de los casos, los antecedentes en los cambios de las estructuras de poder son consecuencia de crisis políticas que se arrastran en el tiempo. Sin perjuicio de ello, ambos antecedentes se vinculan con el desarrollo de la democracia en sus dimensiones electorales, liberales, participativas e igualitarias, y en virtud de ello, es posible observar su evolución en el periodo de estudio. Esto no significa que en los países donde se producen los casos de reemplazo constitucional no hayan sido afectados por más problemas, pero solo algunos de ellos sobrepasaron la política contingente y pasaron a constituir parte del repertorio que justificó la necesidad de un proceso constituyente.

b) Antecedentes previos al proceso constituyente por país

Con el objeto de tener una mirada general de los problemas que han provocado los reemplazos constitucionales, a continuación se hace una revisión de los antecedentes que sirven de justificación para el inicio de procesos constituyentes en los seis casos de reemplazo constitucional latinoamericanos hechos en democracia a partir de 1978 (identificado por Huntington (1993) como tercera ola democrática). En orden cronológico, éstos son: Colombia 1991, Argentina 1994 Ecuador 1998, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009.

COLOMBIA

Colombia realiza su reemplazo constitucional en 1991, después de un largo periodo de discusión respecto de la conveniencia de reformar la Constitución. La necesidad de un cambio en el diseño institucional se comenzó a plantear después de 1974, una vez terminado el pacto bipartidista que habilitó a los gobiernos del Frente Nacional. En adelante se siguieron la activación de la guerrilla, movilizaciones y paros civiles que con más o menos violencia (ej. paro cívico de 1977) acrecentaban la urgencia de hallar una solución a lo que los análisis de la época califican como un «colapso parcial del Estado» (Centro de Memoria de Bogotá, s/año: 102).

A pesar de que las propuestas de cambio constitucional por medio de una Asamblea Constituyente fueron constantes en años anteriores a la elección de Virgilio Barco (1986-1990) —especialmente en el marco del Proceso de Paz sostenido durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) por el Ejército Popular de Liberación— es en el gobierno de Barco que el fracaso en la concreción de las mismas y el evidente ambiente de ingobernabilidad, motivó la presión del movimiento de estudiantes para la realización de una Asamblea Constituyente. Sin desmerecer al movimiento estudiantil, el gobierno de Barco impulsa el esfuerzo de los actores políticos para producir los consensos necesarios entre representantes de los partidos, movimientos sociales y el M-19 para utilizar el mecanismo de Asamblea Constituyente como vía para lograr un acuerdo de paz y los correspondientes cambios institucionales, en las llamadas *Mesas de Análisis y Concertación* (Archer y Shugart, 1999: 115; Centro de Memoria de Bogotá, s/año). Todos estos antecedentes, posibilitan que, ante la presión de las organizaciones sociales, el presidente Barco realice dos plebiscitos al final de su gobierno para viabilizar institucionalmente la Asamblea Constituyente. El primero de ellos mediante la inclusión de la séptima papeleta en las elecciones parlamentarias de 1990, y luego, la inclusión de la pregunta concreta en las elecciones presidenciales del mismo año.

Los años que preceden a la AC están marcados por una serie de masacres y atentados masivos y, por otro lado, por el asesinato sistemático de nuevos líderes políticos que proponían una renovación en la política nacional. En atención a ello, distintos autores elevan como motivación del reemplazo constitucional en Colombia, una combinación de una alta y prolongada violencia política y la incapacidad del sistema político para responder efectivamente a una solución. Por ejemplo, Segura y Bejarano sostienen que el sistema político fue visto como responsable

de la violencia, gatillando el proceso constituyente (2004: 219). En esta misma línea, para Negretto (2013), el caso colombiano se suscribe a aquellos que tienen como causas las falencias del sistema político de generar bienes públicos. En efecto, la campaña estudiantil y ciudadana habla de un sistema político que no puede dar seguridad, que no puede frenar la violencia ni tampoco garantizar cambios al sistema.

El testimonio de exdirigentes estudiantiles de la época habla del movimiento «Séptima Papeleta» como un impulso por abrir el sistema político y romper la lógica de toma de decisiones vinculadas a una elite política cerrada. El movimiento estudiantil reflexiona que la causa de los problemas políticos es el divorcio entre las instituciones y la realidad del país. En consecuencia, la solución para Colombia era efectivamente un nuevo pacto nacional, pero al no existir confianza en el Congreso para hacerlo, se propone una salida distinta que se plasma en la realización de la AC (Catalina Botero, Óscar Ortiz, Darío Dangón y Óscar Guardiola, ex dirigentes estudiantiles del movimiento séptima papeleta, en entrevista de *Contravía* el 7 de abril de 2005).¹¹ Sin embargo, esta propuesta no es nueva ni monopolio del movimiento estudiantil, porque, como se señaló, la presión por un cambio de este tipo había comenzado con anterioridad, aunque sí fue necesario su presión y creatividad para materializarla.

ARGENTINA

Argentina realiza su reemplazo constitucional en 1994, once años después de iniciado el periodo democrático de la mano de Raúl Alfonsín del partido Unión Cívica Radical (UCR). En la última etapa de su gobierno, éste fue afectado por hiperinflación, falta de apoyo político y problemas cívico-militares, todo lo cual provocó su renuncia anticipada al cargo (Mayer, 2012: 55-64). En este escenario, las elecciones presidenciales fueron ganadas por Carlos Menem, quien asumió el 10 de diciembre de 1989. Es Menem quien durante su mandato comienza a tejer los argumentos para una reforma constitucional que le permitiera la reelección. Para viabilizar esta alternativa –obtener los dos tercios

11 Ver <<https://www.youtube.com/watch?v=NC87wDcaqPc>> ; <https://www.youtube.com/watch?v=XPKAC_adN_8> ; <https://www.youtube.com/watch?v=nb8tl_hPFS4> ; <<https://www.youtube.com/watch?v=iTbF3UqX5ec>> ; <<https://www.youtube.com/watch?v=P2FloyBkj2Q>> ; <<https://www.youtube.com/watch?v=hxSnlPQHdu4>>.

requeridos en el Congreso para la ley de necesidad de reforma– debió abrir la puerta a la negociación con UCR, y con este objetivo pacta con Alfonsín una fórmula de mutuo beneficio que implicó reformas políticas, por un lado –incluyendo la reelección–, y una lista de propuestas que serían materia de discusión durante la Asamblea Constituyente (Jones, 1999: 291-292). El acuerdo político se concreta en el Pacto de Olivos (14 de diciembre de 1993).

El proceso constituyente argentino encuentra su justificación en la estrategia de los líderes políticos para lograr un cambio en la carta fundamental que permitiera la reelección del presidente y, por otro lado, la necesidad de evitar una derrota política mayor en caso de oponerse a la reforma constitucional intransigentemente (Negretto, 2013: 150-155). En otras palabras, existe un cambio en la balanza de poder, pero dentro de los actores del *establishment* y no entre *establishment* y nuevos actores que desafían el sistema de partidos tradicional y las instituciones que han mediado los procesos de toma de decisiones. En efecto, mientras en las elecciones a diputados de 1985 la UCR obtuvo aproximadamente el 43% y el PJ el 24%, en las elecciones legislativas de 1989 la correlación de fuerzas prácticamente se invierte y el PJ obtiene el 44%, mientras UCR el 28%, lo que se mantiene en las elecciones legislativas de 1991.

En este contexto, el proceso fue justificado como una necesidad de adecuar la Constitución a los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que han «cambiado el rol del Estado como garante de los derechos y precursor del desarrollo y progreso humano...» (Mario Armando Moine, gobernador de la provincia de Entre Ríos, en su discurso inaugural de la Asamblea Constituyente de 1994).¹² Del mismo modo, el presidente Menem, en la misma instancia, habla de una reforma que permita «garantizar la democracia» y «actualizar las líneas rectoras que heredamos de nuestros próceres». En suma, bajo el discurso de la democratización, se esconde un rediseño institucional que reacomode las fuerzas políticas conforme a la nueva balanza de poder existente.

ECUADOR 1998

El proceso constituyente ecuatoriano de 1998 fue gatillado por una crisis política; en particular, la caída del presidente Bucaram, tras intensas movilizaciones. Pero los antecedentes se remontan desde el gobierno de

12 Inauguración de la Asamblea Constituyente de 1994 en: <<https://www.youtube.com/watch?v=WurAz8U5e8I>>.

Durán Ballén en 1992.¹³ Durante su gobierno, la idea de la necesidad de una nueva Constitución hecha por una Asamblea Constituyente había tomado fuerza y en 1994 intentó llamar a plebiscito para convocarla, sin éxito (Negretto, 2013: 204). En esta época existía ya un incipiente consenso respecto a la necesidad de reformar un arreglo institucional que dificultaba la acción de gobierno, aunque no existía igual acuerdo político en cómo resolverlo. Parte de este arreglo institucional involucraba una baja votación en primera vuelta, gobiernos divididos, alta fragmentación de partidos y un desbalance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo que generaban constantes pugnas entre ambos y sus consecuentes problemas de gobernabilidad (Pachano, 2001, 2005, 2011; Friedenber, 2011; Mejía y Polga-Hecimovich, 2011; Mejía *et al.*, 2006).

Varias situaciones contingentes construyen el escenario de crisis que contribuyen a la caída de Bucaram y la posterior Asamblea Constituyente. En especial, la pérdida de apoyo al Presidente por parte de la elite de Quito, la clase media y la clase política, se da en un contexto institucional incapaz de solucionar los conflictos dentro del marco del estado de derecho. En efecto, Bucaram desplegó un estilo poco convencional, vinculado a bullados escándalos (Pérez-Liñán, 2010: 55), anunció el llamado «paquetazo económico» como respuesta a la grave situación económica y resintió su relación con los partidos con su discurso anti-partido (De la Torre, 2006: 5).¹⁴ En virtud de ello, las protestas sociales a comienzos de febrero de 2007 incluyeron una mezcla de actores: desde partidos de izquierda, sectores populares, movimientos indígenas (CONAIE), trabajadores, empresarios y estudiantes. Las demostraciones masivas se lanzaron a las calles sin control militar, lo cual es interpretado como una expresión de la falta de apoyo de las FF.AA. al Presidente (Ortiz, 2006: 164-165).

Sin posibilidades de colaboración en el Congreso y sin apoyo militar, las protestas masivas y la situación económica precipitaron una reunión extraordinaria del Congreso donde Bucaram fue declarado mentalmente incapaz. En suma, el sistema político hizo crisis en medio de intensas movilizaciones, mostrando un arreglo institucional cuyos incentivos de cooperación entre el Ejecutivo y Legislativo eran prácticamente nulos.

13 La nueva Constitución entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, junto con la posesión del mando del gobierno del presidente Jamil Mahuad.

14 Paquetazo económico es el nombre peyorativo que recibió el plan económico de Bucaram para superar la crisis, especialmente, por ser visto como la introducción de un modelo neoliberal de desarrollo.

De acuerdo a lo señalado por Segura y Bejarano (2004), no hay unanimidad en la voluntad de realizar la Asamblea Constituyente; por el contrario, los partidos tradicionales como el Partido Social Cristiano y el Partido Democracia Popular se resistían. Solo un referéndum donde esta opción se impuso por el 65% logró alinear a todos los sectores tras la aceptación de un proceso constituyente. Sin perjuicio de ello, hay dos objetivos paralelos que impulsan el proceso. Por un lado los movimientos sociales y en especial los indígenas reunidos en CONAIE, abogaban por mayor inclusión –extensión de la carta de derechos y derechos colectivos para las minorías– y el establecimiento de un Estado Plurinacional (Segura y Bejarano, 2004: 222-223). Por otro lado, las mismas autoras señalan que los partidos abogaron por cambios en el sistema político que dieran mayor gobernabilidad, principalmente un fortalecimiento del poder presidencial en contraposición a los poderes del Congreso. Dado estos antecedentes, Negretto ubica el proceso ecuatoriano de 1998 dentro de los casos que se producen por crisis política (Negretto, 2016), es decir, por una falencia del sistema para generar resultados (Negretto, 2013), donde debiéramos sumar el carácter excluyente del sistema respecto de sus pueblos originarios.

VENEZUELA

El triunfo electoral de Hugo Chávez en las presidenciales venezolanas de 1998 es la expresión formal y final del colapso del *puntofijismo*; sin embargo, este había mostrado signos de decaimiento una década antes, en 1989.¹⁵ Hasta este año, Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) habían gobernado prácticamente solos amparados por el pacto de punto fijo. Esto no solo implicó el reparto del poder, sino también la repartición de las rentas del petróleo y una red clientelista que abarcaba prácticamente todas las organizaciones sociales (Hellinger, 2003). Sin embargo, en la década de los ochenta, la crisis económica agota el modelo rentista arrastrando consigo el prestigio de los partidos políticos tradicionales. Esto se profundiza con el plan de estabilización económica implementado por el presidente Carlos Andrés Pérez en 1989. La reacción y resistencia ciudadana conocida como *Caracazo* simboliza el quiebre

15 Se llama Pacto de Punto Fijo al pacto hecho en 1958 entre los principales dirigentes de AD, COPEI y Unión Democrática Republicana (URD), en virtud del cual las principales fuerzas políticas venezolanas acuerdan mantener el orden democrático y compartir el poder.

de la ciudadanía con el Sistema Político y un aviso de las debilidades que la década siguiente revelaría. Naim (2001) describe las debilidades del sistema de partidos, como uno compuesto por partidos corruptos, desalineados de la voluntad de sus votantes y articulados no por la ideología sino por la promesa de las ventajas y favores provenientes del ejercicio del poder.

Para superar la crisis se echó a andar una serie de reformas políticas y electorales con el objeto de descentralizar el poder. También se propuso en 1989 un proceso de reformas constitucionales. Para ello el Congreso nombró una comisión bicameral especial, para hacer una revisión a la Constitución. Luego de los debates de la comisión se llegó a proponer incluso una Asamblea Constituyente, hipótesis que ganó fuerza después de los golpes de Estado que protagonizó Chávez en 1992. En efecto, un sector de la opinión pública pedía con insistencia una AC fundamentada en la poca legitimidad de los partidos y el Congreso (Combellas, 1999). La propuesta de reforma constitucional no prosperó luego que dentro del Congreso no se produjeran los acuerdos suficientes.

La elección de Caldera de 1993 es un nuevo aviso de la crisis del sistema político. Caldera, fundador del Pacto de Punto Fijo y expresidente venezolano, rompe esta vez con el *establishment* y presenta una candidatura por fuera, apoyado por su partido Convergencia (en alianza con *chiripera*) y sintonizando con el sentimiento de rechazo de la ciudadanía hacia la clase política (Avendaño y Escudero, 2017: 72).¹⁶ Sin embargo, Caldera tuvo un gobierno difícil con crisis financiera, bajos precios del petróleo e intensas movilizaciones, situaciones en la que nada ayudaba tener minoría en el Congreso con ex aliados políticos resentidos por su discurso antipartidos.

En suma, la persistente crisis económica, los intentos de reformas neoliberales, el aumento de la pobreza y el aumento de las malas condiciones de vida, se combinan con la percepción de corrupción de las elites que manejan el Estado (Smilde: 2011). Chávez gana las elecciones bajo un discurso rupturista con el pasado, en virtud del cual se debía dejar atrás la «Cuarta República» que siempre había estado ligada a una oligarquía desapegada de los intereses del pueblo (López Maya, 2003: 83). Chávez es un *outsider* a los partidos políticos tradicionales. El Movimiento V República (MVR) que él encabeza tiene sus orígenes en el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200) en los

16 El partido Convergencia es una escisión de COPEI; *chiripera* es una combinación de dieciséis partidos pequeños.

años 1980, cuyos dirigentes (militares) se estructuraron en la sociedad civil a través de los círculos bolivarianos con un mensaje de hondo cambio social y político (López Maya, 1996). Chávez apela al pueblo y lo alienta para que sea protagonista de las decisiones por venir. Su mensaje activa el clivaje de clases, en el sentido de que a partir de estas elecciones se manifiesta en la arena política un sector popular y clase media-baja inclinada abrumadoramente por la revolución bolivariana y una clase alta y media-alta, articulada como oposición (Roberts, 2003).

Chávez no es de la elite, no acepta el apoyo de los partidos tradicionales, rechaza el neoliberalismo como modelo y promete generar un orden social y político distinto. De esta manera, si bien el cambio en la estructura del poder en 1998 es el antecedente directo que posibilita el proceso constituyente, este está antecedido por una larga y prolongada crisis política.

ECUADOR 2008

El reemplazo constitucional de 2008 en Ecuador está ligado al triunfo de Rafael Correa en el 2007. La plataforma de campaña de Correa en el 2006 se funda en la convocatoria a una Asamblea Constituyente con el objeto de realizar los cambios que Ecuador necesita. A menos de diez años de la Constitución de 1998, la propuesta de Correa es muy popular. Esto se debe a dos motivos. Por una parte, la Constitución de 1998 no logra proveer de estabilidad política a los ecuatorianos. En segundo lugar, los movimientos sociales habían madurado una propuesta de inclusión política en contra del *establishment*, que vio una oportunidad en la AC propuesta por Correa.

Las elecciones presidenciales siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución de 1998 son ganadas por Jamil Mahuad, quien no logra terminar su mandato víctima de un golpe instigado por un grupo de oficiales jóvenes y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en un contexto de profunda crisis económica que incluyó el colapso del sistema financiero y una aguda caída de los precios del petróleo (North, 2004: 190). La situación fue exacerbada con el cierre de los bancos y el congelamiento de los depósitos. Como argumentan Mejía y Polga-Hecimovich (2011: 63), el arreglo institucional juega en contra del Ejecutivo. La falta de incentivos de coalición y cooperación con un gobierno de minoría y sistema de partidos fragmentados, aislaron al presidente. El plan de convertibilidad de Mahuad de *un sucre un dólar* –similar al de paridad de la tasa de

cambios usada por los argentinos entre 1991 y 2002— resultó ser intolerable para la opinión pública y, más importante, para la conveniente alianza CONAIE-oficiales militares. En este contexto, los ciudadanos ya simpatizaban con la idea de destituir a Mahuad. Cuando grupos indígenas y los militares liderados por el coronel Lucio Gutiérrez se tomaron el Congreso, la legislatura aceptó la renuncia de Mahuad contra su voluntad y lo forzó a dejar la presidencia, siendo responsable de su vicepresidente, Noboa, terminar el mandato.

En este momento el descrédito de la clase política había aumentado y se vislumbraba el derrumbe del sistema de partidos tradicionales. En efecto, posterior al golpe fue el líder del mismo quien ganaría las elecciones. Gutiérrez, electo en noviembre de 2002, gobernó con un discurso anti-partidos y la convicción de estar haciéndolo representando los valores nacionales (De la Torre, 2006: 5). Sin embargo, su impronta de izquierda y la representación de los movimientos indígenas que lo apoyaron, se desvaneció una vez que se acercó a la administración estadounidense de George W. Bush y se comprometió con una agenda neoliberal. Para poder gobernar, Gutiérrez primero pactó con el Partido Social Cristiano (PSC). Pero el PSC se volvió en contra del gobierno presentando una acusación constitucional aliado con otros dos partidos. Gutiérrez sobrevivió formando una nueva mayoría con dos partidos personalistas y populistas, el PRE de Bucaram y el PRIAN (Partido Renovador Institucional) de Noboa. El costo de esa alianza fue saltarse la Constitución para nombrar a nuevos miembros de la Corte Suprema Electoral y de la Suprema Corte de Justicia pertenecientes al PRE y al PRIAN (De la Torre, 2006: 18). De esta manera se posibilitó la vuelta de Bucaram.

El regreso de Bucaram significó el fin del gobierno de Gutiérrez. Una vez de vuelta, una nueva ola de protestas se desencadenó. En la efervescencia de las protestas, el Congreso depuso a Gutiérrez bajo los cargos de abandono de deberes (Mejía y Polga-Hecimovich 2011: 64). El encargado de terminar el periodo presidencial fue el vicepresidente Palacios, quien agudizó el discurso antipartidos y refundacional. Sobre este discurso construirá Rafael Correa su carrera política y su promesa de revolución ciudadana. Su triunfo fue acompañado del derrumbe definitivo del sistema de partidos tradicional y, en consecuencia, un cambio en la estructura de poder, pero la refundación del Estado a través de una Asamblea Constituyente prometida por Correa también implicaba devolver la estabilidad política al país.

BOLIVIA

En Bolivia, el reemplazo constitucional de 2009 se activa tras la elección de Evo Morales, quien en su plataforma de campaña promete una nueva Constitución para el país. La elección de Morales significa que el *establishment* boliviano pierde el poder en mano de nuevas fuerzas sociales y políticas, que junto con acceder a la primera magistratura, demandarán una transformación del Estado y por ende de la Constitución. Sin embargo, el anhelo de una nueva Constitución rondaba el ideario de los movimientos sociales desde la década de los noventa.

En particular, los principales hitos hacia una Asamblea Constituyente comenzaron con las demandas de los pueblos indígenas que habitan las tierras bajas.¹⁷ La marcha por la dignidad y el territorio a finales de 1990, otras protestas públicas en el 2000 y luego la marcha indígena de más de 50 organizaciones del Bloque Oriente que partió en Santa Cruz en el 2002 hacia La Paz «demandando primero la *Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales* y, a medida que avanzaron, insistiendo en una Asamblea Constituyente» (Carrasco y Albó, 2008: 101), se convirtieron en íconos de la presión por reconfigurar el Estado de una forma inclusiva que diera «cabida al reconocimiento de sus identidades culturales y políticas» (De la Fuente, 2008: 200) e instalando la necesidad de un reemplazo constitucional (Rodríguez, 2008: 149). En especial, la marcha de 2002, antes de las elecciones presidenciales, logró que el gobierno patrocinara una Ley de Reforma de la Constitución que incluyera la posibilidad de una Asamblea Constituyente. Dichas elecciones las gana Sánchez de Lozada, quien en medio de una profunda crisis social y política renuncia a la presidencia en octubre de 2003, asumiendo en su lugar su vicepresidente, Carlos Mesa.

En esta época, irrumpe el liderazgo de Evo Morales. Morales, quien había obtenido un sorprendente 22% en las elecciones presidenciales de 2002, ayudó a ordenar la transición de Sánchez de Lozada a Carlos Mesa, a costa de ser tildado de «vendido» por los movimientos más extremos que demandaban la nacionalización del gas y no el alza de impuestos y royalties, como se estableció a través de referéndum (Sandor, 2009: 235). Mesa asume el poder en el 2003 y la AC es parte

17 Las tierras bajas abarcan las llanuras orientales de los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y parte de Tarija, Chuquisaca y La Paz. Existen alrededor de 35 pueblos indígenas que habitan las tierras bajas (aproximadamente 250.000 personas; es decir, entre el 25 y el 35% de la población rural), lo que los convierte en un sector importante numéricamente.

de los compromisos que adopta en la llamada Agenda de Octubre de 2003, para lo cual logra reformar la Constitución en 2004 introduciendo esta posibilidad como único mecanismo de reforma total de la misma (Carrasco y Albó, 2008). Cuando Morales gana las elecciones de 2005, su plataforma de campaña incluía la realización de un proceso constituyente refundacional que fuera respuesta a las demandas que habían gestado desde los sectores desafiantes al *establishment* que él venía a reemplazar. En la nomenclatura de Negretto, la crisis política acompañada del cambio en la estructura de poder son la justificación del reemplazo constitucional (Negretto, 2016).

c) Crisis política y cambio en la estructura de poder

La tabla 5 hace una síntesis de los antecedentes de los procesos constituyentes en dos categorías. Por un lado, la inestabilidad e ineficacia institucional, constituir un sistema político cerrado, el descrédito y corrupción del mismo son parte de lo que hemos denominado crisis políticas. Como se aprecia en la tabla, todos los casos, con excepción de Argentina, presentan un combinación de estos elementos (se reportan los tres más relevantes) y, en consecuencia, los procesos constituyentes vienen precedidos generalmente de crisis políticas. En lo que respecta al cambio en las estructuras de poder, la situación es más diversa. Hay tres hechos que participan de los cambios o desplome del sistema de partidos: a) nuevos actores (desafiantes) que desplazan electoralmente al *establishment*, b) una mayor inclusión política de la mano con liderazgo de fuera del sistema político tradicional, y c) sectores populares empoderados. Venezuela, Ecuador y Bolivia son los países que viven esta situación en forma más aguda, mientras que en Argentina no se produce un desplome del sistema de partidos, sino un cambio en la correlación de fuerzas al interior del mismo, y en Colombia, no hay un cambio de la estructura de poder previo al proceso constituyente.

Es del caso señalar que hay un elemento temporal muchas veces no considerado en los análisis que clasifican las causas de los procesos constituyentes. Los elementos de crisis políticas son anteriores a los cambios en las estructuras de poder. En los hechos, muchas veces las primeras son la causa de las segundas. Por lo tanto, los cambios en la estructura de poder se dan como un antecedente mucho más cercano al proceso, que como se verá en el capítulo sobre representación (Capítulo 3), se manifiesta con fuerza en la elección de los promotores del proceso constituyente y se consolida durante y después del mismo.

Tabla 5: Resumen de manifestaciones de crisis políticas y cambios de estructura de poder previos al reemplazo constitucional

	Colombia 1991	Argentina 1994	Ecuador 1998	Venezuela 1999	Ecuador 2008	Bolivia 2009
Crisis política						
Ineficacia institucional	x		x	x	X	
Descrédito institucional – corrupción	x			x		x
Sistema político cerrado	x		x	x	X	x
Inestabilidad institucional			x		X	x
Cambios en estructuras de poder						
Cambios en el sistema de partidos		x				
Desplome partidos tradicionales				x	X	X
Inclusión política				x	X	X
Sectores populares empoderados				x	X	X
Éxito electoral de <i>outsiders</i>				x	X	X

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En atención a los casos descritos, la ineficacia institucional se manifiesta en la capacidad del sistema de tomar decisiones pertinentes y oportunas de política pública diferentes a las de inclusión política (que tiene una categoría propia). En este sentido, tres son los casos que acusan, como motivos de sus procesos constituyentes, ineficacia institucional. Colombia no tiene control sobre todo su territorio, y en este sentido la institucionalidad no funciona para controlar el narcotráfico (causante de la corrupción institucional) y frenar la violencia. El sistema político venezolano no fue capaz de responder a las prolongadas crisis económicas y las demandas de los grupos populares, en especial, aquellos que pasaron a engruesar los sectores informales de la economía y se empobrecieron. En Ecuador 1998, la ineficacia institucional se manifiesta principalmente en la incapacidad de hacer frente a la crisis económica e implementar algún set de medidas aceptado por la ciudadanía, además del continuo estancamiento de la toma de decisiones dada la dificultosa relación entre el ejecutivo y el legislativo. En el caso de Argentina, Ecuador 2008 y Bolivia, esta no es la causa que se invoca para iniciar el proceso constituyente, aunque ello no significa que no exista.

La inestabilidad institucional, en cambio, es propia de sistemas políticos cuyas instituciones son víctimas de una crisis que interrumpe el cumplimiento de sus funciones. En el pasado, el clásico escenario de inestabilidad institucional eran las revoluciones, guerras civiles o golpes de Estado. Sin embargo, en democracia, la inestabilidad se ha manifestado en presidencias interrumpidas, es decir, en gobiernos que no han logrado terminar sus mandatos. Para ser considerado un antecedente del proceso constituyente, esto debe haber ocurrido en el periodo presidencial anterior a aquel en el que se convoca al proceso. Es el caso de Ecuador 1998, Ecuador 2008 y Bolivia 2009.

Puede que la inestabilidad institucional no se produzca, sin embargo, el sistema político puede contar con poca confianza por parte de la ciudadanía, es decir, se haya desacreditado. Las causas principales de ello son acusaciones de corrupción y los escándalos en torno a la elite. Para considerarlo como una motivación del proceso constituyente, esto tiene que haber sido reportado por las fuentes históricas de cada caso y por los actores políticos y sociales protagónicos de la época. De acuerdo a lo señalado más arriba, el descrédito institucional fue utilizado en los discursos de los partidarios del proceso constituyente en Colombia 1991, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009.

Que el sistema político fuere cerrado o que estuviese capturado por una elite, es parte del repertorio de los movimientos sociales y liderazgos que presionaban por una apertura del sistema, mayor participación, y finalmente, un reemplazo del *establishment*. Generalmente, se acusa a los partidos políticos tradicionales de no estar representando a la ciudadanía o de ser presa de sus propios intereses. El movimiento estudiantil en Colombia exigía apertura del sistema político; también lo hacen los movimientos sociales que presionan por el reemplazo constitucional de Ecuador en 1998. Asimismo, detrás de la confrontación de Chávez frente a lo que se le llamaba «partidocracia», el discurso antipartidista en Ecuador de 2008 y la promesa de inclusión de Morales en Bolivia, se refleja la reacción frente a un sistema político considerado cerrado y excluyente. En suma, un sistema político cerrado es aquel que pese al voto universal, está capturado por una elite que es poco permeable a la participación de otros sectores en los beneficios del sistema democrático; en particular, su involucramiento en la toma de decisiones.

Los cambios en la estructura de poder como motivo fundante del reemplazo constitucional, tienen varias manifestaciones. Esta se puede producir dentro del mismo sistema de partidos; es decir, que los actores que han estado presente en la arena política cambien su peso relativo en la toma de decisiones en virtud, principalmente, del respaldo

electoral y de la opinión pública, que se refleja en la composición de las instituciones. El único caso donde esto sucede es en Argentina, cuando el triunfo de Menem de la mano del justicialismo desplazó a la Unión Cívica Radical del poder ejecutivo y del poder legislativo.

Otra forma de observar los cambios en la estructura del poder se produce con el colapso del sistema de partidos tradicionales. En efecto, su debilitamiento puede dar paso a una atomización del sistema de partidos o bien a su desplazamiento por otras fuerzas sociales y políticas organizadas. En los casos estudiados, el debilitamiento y colapso del sistema de partidos se da de la mano con el triunfo electoral de fuerzas políticas desafiantes e inclusión política de sectores previamente excluidos (ej. indígenas) acompañado de un empoderamiento de los sectores populares: Venezuela, Ecuador 2008 y Bolivia de 2009. Sin embargo, la secuencia o velocidad en el que este colapso se produce respecto de la elección de Chávez en 1998, Morales en 2005 y Correa en el 2007, y las respectivas elecciones legislativa y de Asamblea Constituyente, varía, lo cual será tratado en el capítulo 4 sobre representación.

En suma, los casos expuestos presentan mayoritariamente crisis políticas previas al proceso constituyente que justifican su realización. Esto no es excluyente de los cambios en las estructuras de poder, lo cual se puede presentar en forma conjunta o separadamente. El caso más inusual es el caso argentino, toda vez que no presenta una crisis política que los actores propongan como justificación del proceso constituyente, y el cambio en la estructura de poder es endógeno al sistema de partidos. El resto de los casos presenta similitudes entre ellos, en una u otra de las categorías propuestas, siendo común observar descrédito institucional y sistema político cerrado cuando hablamos de crisis política y desplome del sistema político tradicional y su reemplazo por fuerzas emergentes más fenómenos asociados, cuando se trata de cambios en la estructura de poder.

A continuación asociaremos los antecedentes del proceso constituyente a las crisis políticas y sus respectivas manifestaciones con diferentes dimensiones de la democracia, con el objeto de determinar qué índices de V-DEM debieran ser afectados si estos problemas se resuelven después del reemplazo constitucional. Como se señaló con anterioridad, las crisis políticas constituyen un antecedente de más larga data que los cambios en la estructura del poder, por los que son éstos los que son considerados para reflejar los cambios en los índices. Los cambios en la estructuras del poder no están presentes en todos los años anteriores al proceso constituyente y se manifiestan en sentido opuesto a los de las crisis políticas. Por ejemplo, la mayor inclusión o el

empoderamiento de sectores antes excluidos del sistema político son opuestos al problema de sistemas políticos excluyentes o la ineficiencia de éste para producir mayores grados de igualdad política en la práctica.

d) Relación entre las causas del reemplazo constitucional y los índices de democracia de *Varieties of Democracy* (V-DEM)

Varieties of Democracy ofrece cinco índices de democracia: democracia electoral, democracia liberal, democracia participativa, democracia deliberativa y democracia igualitaria. El índice de democracia electoral es el índice ancla en el sentido de que forma parte de todos los demás índices de democracia. De esta manera el índice de democracia liberal está compuesto por el índice de democracia electoral más el índice de componente liberal; el índice de democracia participativa está compuesto por el índice de democracia electoral más el índice de componente participativo; y así sucesivamente. Cada componente está integrado a su vez por subcomponentes llamados índices de nivel bajo, los cuales a su vez están compuestos por indicadores específicos para cada uno de los subcomponentes (Coppedge *et al.*, 2017a). Por ejemplo, el índice de componente igualitario del índice de democracia igualitaria está compuesto por dos subcomponentes (índices de nivel bajo): el índice de protección igualitaria y el índice de distribución igualitaria de recursos. El primero de estos índices de nivel bajo está integrado por cinco indicadores (por ejemplo: acceso a la justicia por mujeres e igualdad social de clase respecto de las libertades civiles). El segundo índice de nivel bajo está integrado por siete indicadores; entre ellos, «poder distribuido por posición socioeconómica» y «poder distribuido por grupos sociales».

En consideración a estos índices, se ha considerado para el análisis el índice de democracia electoral y los componentes liberal, participativo e igualitario. Se ha excluido el componente deliberativo toda vez que está principalmente compuesto por indicadores que dicen relación con la deliberación entre elites y, por lo tanto, no captura el fenómeno deliberativo global del sistema político de la manera que los antecedentes de los procesos constituyentes bajo estudio sugieren que motivarían el reemplazo constitucional. Tampoco se ha incluido el componente mayoritario por no contar con datos suficientes.

El principio electoral de la democracia que V-DEM intenta rescatar es aquel en el que los valores de hacer reglas sean sensibles a la ciudadanía por medio de los incentivos del *accountability* vertical, tanto porque las organizaciones sociales pueden operar libremente como porque las

reglas electorales operan sin irregularidades. Para ello, son importantes los derechos no solo el día de la elección, sino también entre elecciones (Coppedge *et al.*, 2017b: 49). Este índice también es conocido como índice de poliarquía, porque sus indicadores rescatan las dos dimensiones sobre las cuales Dahl construye dicho concepto: la inclusividad y la competencia (Dahl, 1971).

Bajo la premisa anterior, las características de la competencia electoral se pueden vincular a problemas derivados de sistemas políticos cerrados sin incentivo para la entrada de nuevos actores ni de ajustarse a las nuevas dinámicas de competencia entre el *establishment* y los desafiantes. Sin embargo, una vez que las presiones por abrir el sistema político se manifestó, la entrada de nuevos actores al sistema político o la alternancia entre actores tradicionales se produjo en todos los casos bajo análisis. En consecuencia, esta dimensión de la democracia cumple con sus objetivos y la solución de sistemas políticos cerrados debiese afectar otros índices. La excepción a ello es Colombia, donde la violencia y el narcotráfico imponen una seria amenaza para el ejercicio de la ciudadanía, tanto para ser candidato como para el ejercicio básico del sufragio.

El principio liberal de la democracia, de acuerdo al libro de códigos de V-DEM, enfatiza la importancia de proteger los derechos de los individuos y de las minorías, frente a la tiranía del Estado y de las mayorías. Para ello, considera los elementos institucionales necesarios que limiten el poder del ejecutivo; en especial, las protecciones de las libertades civiles, la independencia de tribunales, los frenos y contrapesos efectivos y un fuerte Estado de derecho (Coppedge *et al.*, 2017b: 51). Tanto el descrédito institucional, motivado por un comportamiento de las instituciones y sus integrantes reñida con el ordenamiento jurídico, como la inestabilidad institucional, en el cual los poderes del estado no logran resolver sus conflictos conforme a la constitución y las leyes, están asociados a este índice del componente liberal. En ambas situaciones están siendo vulnerados el estado de derecho y los frenos y contrapesos efectivos, aun cuando en ninguno de los casos estudiados se reporta un abuso del Ejecutivo a los derechos de los individuos y de las minorías como causa directa en el reemplazo constitucional. Una excepción a esto es la violencia vivida en Colombia, en la cual la ciudadanía sí reclama un fortalecimiento del estado de derecho, pero que no es por abuso del Ejecutivo sino por su incapacidad para hacerlo cumplir. En este sentido Colombia, Ecuador 1998, Ecuador 2008 y Bolivia 2009 tendrían que mejorar este índice.

El énfasis del principio participativo de la democracia que constituye el índice de V-DEM, está puesto en la participación activa de los ciudadanos en los procesos políticos, electorales como no electorales (Coppedge *et al.*, 2017b: 52). En él se incluye la capacidad y posibilidad de participación de las organizaciones de la sociedad civil, la posibilidad efectiva de participación a través de iniciativas de voto popular directo y la representatividad y poder de los gobiernos locales y regionales. En este sentido, se vinculan a dicho índice la capacidad de inclusión política real del sistema democrático y la incidencia de la ciudadanía en general en el proceso de toma de decisiones. Por ello, una solución a un sistema político cerrado puede ser hecha por la vía de un fortalecimiento de la dimensión participativa. Por otra parte, el descrédito institucional suele venir aparejado de una demanda por nuevos actores y el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones mediante la diversificación de quienes inciden en el sistema político.

La demanda por una democracia participativa que abriera el sistema político y que posibilitara darle más incidencia a la ciudadanía en la toma de decisiones *vis à vis* la elite política tradicional, es un factor común a los procesos de Colombia, Venezuela, Ecuador 1998 y 2008 y Bolivia. En Colombia la promesa de una democracia participativa está en el corazón de la demanda del proceso constituyente, en especial para refrescar un sistema de partidos desacreditado. Venezuela demanda la misma apertura frente al bipartidismo propio del *puntofijo*. Los movimientos sociales, en especial aquellos compuestos por indígenas, demandan participación e inclusión en Bolivia y en Ecuador (en ambos procesos). Por lo tanto, en todos estos casos los antecedentes de un sistema político cerrado y el desprestigio institucional –especialmente de la elite– sugieren la necesidad de fortalecer la dimensión participativa de la democracia.

Por último, el componente igualitario de la democracia postula que las inequidades materiales e inmateriales inhiben el ejercicio de los derechos y libertades y perjudican la habilidad de participar de los ciudadanos de todos los grupos sociales. Se deben dar tres condiciones para alcanzar la democracia igualitaria: «1) Protección de los derechos y libertades de los individuos en forma igualitaria a través de todos los grupos sociales; 2) Distribución de los recursos en forma igualitaria a través de todos los grupos sociales; y 3) Distribución igualitaria del acceso al poder por género, clases socioeconómicas y grupos sociales». (Coppedge *et al.*, 2017b: 54-55). Tomando en consideración lo anterior, resulta problemático para la democracia igualitaria un sistema ineficiente y excluyente que no logre garantizar las tres condiciones señaladas, es decir, que no tenga la capacidad de reducir las desigualdades sociales

y económicas mediante una adecuada redistribución de los recursos y de la protección de derechos y libertades. Sin embargo, el índice no solo se traduce en condiciones materiales, sino también de discriminación. Por ello, las demandas por inclusión al sistema político son reflejo de deficiencias en el acceso al poder y de la protección y distribución desigual de los beneficios del sistema político y de los bienes que provee. En consecuencia, también todos los casos, menos Argentina, pueden identificarse con demandas en la dimensión de igualdad de la democracia.

Tabla 6: Resumen relación de índices de V-DEM y manifestaciones de crisis políticas

Índice	Problema asociado
Democracia electoral	Sistema político cerrado Colombia
Componente liberal	Inestabilidad institucional Descrédito institucional–corrupción Colombia Ecuador 1998 Ecuador 2008 Bolivia 2009
Componente participativo	Sistema político cerrado Descrédito institucional–corrupción Colombia Ecuador 1998 Ecuador 2008 Bolivia Venezuela*
Componente igualitario	Ineficiencia institucional Sistema político cerrado Descrédito institucional–corrupción Colombia Ecuador 1998 Ecuador 2008 Bolivia Venezuela

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

* NO HAY CONSISTENCIA CON LOS DATOS DE V-DEM, LO QUE SE EXPLICA AL FINAL DE ESTA SECCIÓN

En atención a la tabla 6, la democracia electoral no es una demanda que esté en el corazón de las motivaciones en los casos estudiados. El componente liberal aparece como motivación en varios casos, pero son las dimensiones igualitaria y participativa de la democracia las principales demandas a mejorar por el reemplazo constitucional. Lo anterior es consistente con el desempeño del índice en este mismo periodo comparándolo entre los casos, pero especialmente cuando se comparan los índices por caso (cuando se evalúa qué componente democrático tiene un peor desempeño en el país que se revisa), análisis que se realiza en la última sección de este capítulo.

A partir del estudio que se anuncia en el párrafo anterior, es posible establecer que la democracia electoral tiene un buen desempeño en el periodo anterior al proceso constituyente con excepción de Colombia, donde se presenta con una evaluación más baja. El componente liberal presenta debilidades antes del proceso constituyente en ambos casos de Ecuador, Bolivia y también Colombia, no así en Venezuela, donde su desempeño es bueno. La debilidad se manifiesta en que la evaluación que se presenta en el índice deja espacios para mejoras, pero no alcanzan a caer en la categoría de malo en ninguno de los casos. En virtud de lo anterior, se puede concluir que, si bien hay espacios para mejoras en el componente liberal, la evidencia sugiere que las motivaciones del reemplazo constitucional están mucho más cercanas a los componentes igualitarios y participativos, lo cual encuentra sustento en los datos de V-DEM y en el análisis empírico. En consecuencia, para hacer la evaluación de éxito, se esperan los siguientes resultados:

- No se esperan cambios en Argentina.
- Estabilidad en el índice de democracia electoral en todos los casos con excepción de Colombia, donde se esperan mejoras.
- Estabilidad en el componente liberal de la democracia, con posibles mejoras en el caso de Colombia, Ecuador 1998 y 2008 y Bolivia.
- Mejoras en el componente igualitario y participativo en todos los casos sin deteriorar la democracia electoral y el componente liberal.

A la luz de los antecedentes que se han analizado, cabe preguntarse qué esperar en el caso chileno que se encuentra en desarrollo. Mucho de los antecedentes de contexto de los procesos constituyentes latinoamericanos se han dado también en este caso. En primer lugar,

la demanda por una nueva Constitución también surge desde las movilizaciones sociales. En el 2006, una movilización de estudiantes secundarios, «la revolución pingüina» (en alusión al uniforme de camisa o blusa blanca y traje oscuro), puso en agenda una mayor calidad en la educación pública. A partir de entonces, comenzó a crecer en la población la presión por tener una Constitución nacida en democracia y que permitiese hacer frente al principal problema del modelo chileno, la inequidad (Avendaño y Escudero, 2020).

En las elecciones presidenciales de 2009, los principales candidatos de la centro- izquierda propusieron una nueva Constitución, haciéndose eco de las demandas ciudadanas. En el 2011 empezó un nuevo ciclo de movilizaciones sociales principalmente ligadas a la calidad y acceso en salud, educación y seguridad social, pero a las que también se sumaron demandas sobre protección del medio ambiente, matrimonio igualitario y equidad de género, entre otras. La noción de que la Constitución era un obstáculo para avanzar en todas estas demandas empezó a ser un común denominador de ellas, dado el sistema contramayoritario en el proceso de toma de decisiones (Heiss, 2020; Atria, 2013).

Las elecciones presidenciales de 2013 se centraron en la posibilidad de hacer un proceso constituyente. Mientras la clase política se debatía si existía o no una crisis que justificara un reemplazo de la Constitución, crecía la ruptura entre las elites, las instituciones y la sociedad provocada por un modelo socioeconómico y político que acentuó «las desigualdades en la distribución de la riqueza, la concentración económica y el rol subsidiario del Estado» (Garretón, 2016: 13). Sucesivos escándalos de corrupción y de colusión en el sector privado también hicieron crecer la falta de confianza en las instituciones representativas y la sensación de abuso de la elite económica, respectivamente.

Las elecciones de diciembre de 2013 las ganó Michelle Bachelet, quien comprometió un proceso constituyente democrático, institucional y participativo. En su segundo año, Bachelet realizó un proceso participativo para levantar las bases ciudadanas de un nuevo texto constitucional que dejó presentado en el Congreso. La dificultad en determinar el mecanismo mediante el cual debía hacerse el reemplazo constitucional retrasó el proceso constituyente en su conjunto. El triunfo del Piñera en las elecciones para el periodo 2018-2022 puso fin a las aspiraciones de reemplazo constitucional, pero el estallido social que irrumpió con fuerza en octubre de 2019 reflejó que la demanda seguía latente. La ciudadanía chilena encontró en las movilizaciones un canal para afectar la agenda pública de la elite política, la que en

noviembre de ese mismo año pactó llamar a un plebiscito con el objeto de consultar la voluntad de la ciudadanía de reemplazar la Constitución de 1980, el mecanismo mediante el cual debía hacerse y fijó reglas básicas por las cuales una eventual Convención, mixta o constitucional, debía proceder (Escudero y Gajardo, 2020).

Las movilizaciones sociales que partieron en 2006 hasta el estallido social de octubre de 2019 van acompañadas de una honda desafección con los partidos políticos y las principales instituciones representativas. El fraccionamiento del sistema de partidos tradicionales y la emergencia de nuevos partidos y alianzas que disputaron el liderazgo del *establishment*, especialmente en la centro-izquierda, dan cuenta de las dificultades en la representación de los intereses ciudadanos. Chile no ha tenido un colapso o desplazamiento de las fuerzas políticas tradicionales, pero sí una transformación del sistema de partidos. El sistema político ha tenido hasta el momento la capacidad de integrar a las fuerzas emergentes en el Congreso y en las disputas electorales.

En suma, Chile es un caso de proceso constituyente que se gatilla a raíz de una crisis política que se refleja en la percepción de un sistema político cerrado, ineficaz para dar solución a las demandas ciudadanas y desacreditado. No ha habido un cambio en las estructuras de poder, aunque sí han emergido nuevas fuerzas políticas que le han restado caudal electoral al *establishment*, especialmente en la centro-izquierda. En este contexto, para que el proceso constituyente fuese evaluado como exitoso, debiese presentar estabilidad en las dimensiones electoral y liberal de la democracia y mejoras en la dimensión participativa e igualitaria.

En la siguiente sección se hará un análisis estadístico respecto a las variaciones que los índices descritos más arriba experimentaron entre antes del reemplazo constitucional y después del mismo en los seis casos que terminaron sus procesos constituyentes. Esta será la primera aproximación a determinar si se han cumplido los objetivos que se tuvieron a la vista cuando éstos se iniciaron.

IV. Análisis de datos

a) Explicación del modelo

Como se señaló en la introducción de este capítulo, para poder identificar los cambios en los índices se realizó un t-test de muestras relacionadas o dependientes. Este tipo de herramienta estadística sirve para comprobar si la diferencia de promedios entre dos grupos existe o no. Generalmente esto se realiza manipulando una sola variable independiente entre dos grupos y se mide un solo desenlace (Field, 2009: 324). El modelo que se ocupa se basa en la siguiente pregunta: ¿Tener un reemplazo constitucional mejora los resultados del índice X? Es decir, hay un periodo que se ve afectado por el reemplazo constitucional, respecto de un periodo que no fue afectado por él.

En atención a la naturaleza de la pregunta, se utilizará el t-test de medias dependientes.¹⁸ La tabla siguiente resume el modelo para la aplicación del t-test. Para cada uno de los casos se determinó un periodo anterior a éste y un periodo posterior. Lo que guía la creación de los grupos es la cantidad de años que se consideran después del reemplazo constitucional.¹⁹ Este rango se inicia el año siguiente al reemplazo constitucional y termina un año después de las primeras elecciones presidenciales realizadas luego del primer periodo presidencial completo bajo la nueva Constitución. El grupo que no está bajo los posibles efectos del reemplazo constitucional está compuesto por la misma cantidad de años que el primer grupo, pero contados desde el año anterior al reemplazo constitucional. No se incluye el año del reemplazo constitucional, por considerarse un año sujeto a mucha contingencia y que no corresponde ni a un antes ni a un después del fenómeno que se estudia.

18 Este tipo de test se utiliza cuando hay dos condiciones experimentales y los mismos participantes son parte de ambas condiciones del experimento (*matched-pairs o paired-samples t-test*). En este caso, existe un «participante» que es el índice X del país bajo análisis, donde hay un grupo que no está bajo los posibles efectos del reemplazo constitucional (los años anteriores al reemplazo constitucional) y hay otro grupo que sí podría estar bajo dichos efectos (los años posteriores al reemplazo constitucional).

19 En atención a lo señalado en la introducción, es conveniente considerar los efectos de los procesos constituyentes en el corto plazo, toda vez que a medida que pasa el tiempo, los procesos políticos son afectados por variables de distinto tipo y que interfieren en la capacidad explicativa de las variables que interesan a este trabajo.

Tabla 7: Selección de años para la medición

Caso	Antes del reemplazo constitucional	Reemplazo constitucional	Después del reemplazo constitucional
Argentina 1994	1988-1993	1994	1995-2000
Colombia 1991	1987-1990	1991	1992-1995
Bolivia 2009	2003-2008	2009	2010-2015
Ecuador 1998	1993-1997	1998	1999-2003
Ecuador 2008	2002-2007	2008	2009-2014
Venezuela 1999	1991-1998	1999	2000-2007

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En resumen, al considerar estos dos periodos en cada caso, es posible aplicar un test estadístico que nos indique si existen diferencias estadísticamente significativas entre los promedios de cada uno. De esta manera, es posible determinar si el evento de interés –el reemplazo constitucional– ha producido algún efecto.

b) Resultados generales: más igualdad menos libertad

A continuación, se reportan los resultados del test explicado con anterioridad. Para una comprensión de este análisis, es necesario tener presente que se consignan como diferencias sólo aquellas que resultan ser estadísticamente significativas. Si la diferencia es negativa y es estadísticamente significativa, se reporta como «empeora»; si la diferencia es positiva y estadísticamente significativa, se reporta como «mejora»; si la diferencia de promedios no es significativa, se reporta como «neutro (sin variación)».

En primer lugar, se analizan los distintos índices y su comportamiento antes y después del reemplazo constitucional. A este respecto, la tabla 8 incluye la cantidad de países que presentan una mejora, un empeoramiento o que permanecen neutrales (sin cambios) en cada índice. Como puede observarse, el componente igualitario y el de poliarquía (electoral) son los índices que muestran variación estadísticamente significativa entre ambos grupos –antes y después del reemplazo constitucional– en la mayor cantidad de casos: cinco de seis. Sin embargo, la dirección de este cambio es diferente para ambos índices. Mientras que el índice de poliarquía tiene un deterioro en cuatro de los países que realizaron procesos constituyente y sólo mejora en uno, el componente igualitario mejora en forma significativa en cinco casos. Por su parte, el componente participativo no reporta cambios

estadísticamente significativos en ninguno de los seis casos. Mientras que en la mitad de los casos el componente liberal permanece neutral (sin cambios), en dos casos empeora y sólo en uno de ellos muestra una mejora estadísticamente significativa.

Tabla 8: Cambios en índice de poliarquía y los componentes de los índices de democracia

	Mejora	Empeora	Neutro (sin variación)
Poliarquía	1	4	1
C. Liberal	1	2	3
C. Participativo	0	0	6
C. Igualitario	5	0	1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Se desprende de lo anterior que los índices varían en forma diferenciada después de un reemplazo constitucional. Es decir, un país puede experimentar mejoras en algunos índices, deterioro en otros y ninguna variación en el resto. Por lo tanto, en democracia no se puede esperar que sus distintas dimensiones mejoren cada vez que un reemplazo constitucional se produzca, aun cuando la dimensión respectiva haya sido declarada como uno de los motivos del proceso constituyente, como se observa en la Tabla 9.

Tabla 9: Resumen de variación de índices por país

	Mejora	Empeora	Neutro (sin variación)
Argentina	0	0	4
Bolivia	1	1	2
Colombia	3	0	1
Ecuador 1998	1	1	2
Ecuador 2008	1	2	1
Venezuela	1	2	1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En efecto, como se aprecia en la tabla anterior, Argentina no experimenta variación en los índices. Ecuador en 1998 y Bolivia siguen a Argentina en este respecto, en el sentido de que la mitad de los índices estudiados no varía. En ambos, con excepción de una mejora en el componente igualitario y un deterioro en el índice de democracia electoral,

el componente liberal y el participativo permanecen sin alteraciones. Colombia, por su parte, es el único país que experimenta cambios generalmente positivos. A pesar de una estabilidad en el componente participativo, Colombia, después de su reemplazo constitucional, presenta mejores resultados en el resto de los índices (es el único caso que tiene mejoría estadísticamente significativa en el índice de democracia electoral y en el componente liberal, y comparte la mejora que la mayoría de los países presenta en el componente igualitario). Venezuela y Ecuador 2008 son los casos que presentan mayor deterioro en los índices analizados. En ambos hay una mejora en el componente igualitario, mientras que el componente participativo permanece sin variación, lo anterior en un contexto de empeoramiento de los componentes básicos de la democracia: el electoral y liberal.

Tabla 10: Comportamiento de los índices según país

	Mejora	Empeora	Neutro (sin variación)
Poliarquía (electoral)	Colombia	Bolivia Ecuador 1998 Ecuador 2008 Venezuela	Argentina
C. Liberal	Colombia	Ecuador 2008 Venezuela	Argentina Bolivia Ecuador 1998
C. Participativo	X	X	Argentina Bolivia Colombia Ecuador 1998 Ecuador 2008 Venezuela
C. Igualitario	Colombia Bolivia Ecuador 1998 Ecuador 2008 Venezuela	X	Argentina

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En resumen, pese a la diversidad respecto al comportamiento de los datos, sí se pueden extraer algunos patrones generales. Primero, existen generalmente diferencias significativas entre el periodo anterior al reemplazo constitucional y el inmediatamente posterior, es decir, los sistemas políticos cambian. Segundo, el cambio no es siempre en la dirección esperada y hay bastantes casos en que el indicador con-

sistentemente empeora (ej. poliarquía) o permanece sin cambios (ej. componente participativo). Tercero, los indicadores se comportan de manera heterogénea dentro de cada país; por lo tanto, hay índices que mejoran, empeoran o permanecen sin cambios. Todo lo anterior sugiere dos cosas: los procesos constituyentes sí importan porque producen efectos, y que las características de cada proceso también importan, porque afectan el tipo de efectos que el reemplazo constitucional va a tener en el sistema político.

c) Antes y después del proceso constituyente: resultados por país

En esta sección, se analizan los resultados de cada índice por país para observar la consistencia entre el problema reportado como causante del proceso constituyente y el resultado de este reflejado en el desempeño del índice. Para hacer este análisis, se ha dividido cada índice en 4 grupos de acuerdo a su desempeño. Dado que el índice va del 0 a 1, donde cero es el peor resultado y 1 es el mejor resultado, éste se divide en cuartiles iguales, permitiendo así graduar dicho desempeño de manera de poder hacer una buena distribución de los casos, captando mejor su realidad relativa. De esta manera se descartó hacer una división dicotómica porque solo permitiría distinguir entre buen y mal desempeño con mucha diversidad dentro de cada categoría.²⁰ La división en tres tiene el riesgo de agrupar a la mayoría de los casos en una categoría intermedia que no permite distinguir situaciones más finas. Por último, no hay suficientes casos como para hacer una categorización superior a cuatro, ya que la mayoría de las categorías quedaría sin ejemplos.

En consecuencia, se ha definido que si un país tiene un resultado entre 1 y 0,75, se considera muy bueno. Si el resultado es entre 0,74 y 0,50, se considera bueno. En el caso que el resultado esté ubicado entre 0,49 y 0,25 se considera malo, y si está entre 0,24 y 0, es evaluado como muy malo, lo que se resume en la siguiente tabla:

20 Otra posibilidad es utilizar la media y la desviación estándar. Si la diferencia es mayor a la desviación estándar sería considerado bueno (si es por encima) o malo si es por debajo de la desviación estándar. Esta opción tiene las mismas dificultades que una división dicotómica del índice, ya que no nos permitiría describir la diversidad de los datos que se presenta en cada caso.

Tabla 11: Categorización por puntaje de cada índice

Puntaje	Evaluación
1,00-0,75	Muy bueno
0,74-0,50	Bueno
0,49-0,25	Malo
0,24-0	Muy malo

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El Gráfico 1 muestra el comportamiento del índice de democracia electoral (poliarquía) en todos los casos abordados. En éste se aprecia que ningún país, excepto Colombia, acusa una crisis en la democracia electoral. En efecto, si se observan los promedios de esta dimensión de la democracia en el periodo anterior del reemplazo constitucional, los casos se encuentran en un rango de bueno o muy bueno –sin perjuicio de que existe espacio para mejorar–, siendo Argentina la que lidera la evaluación (muy buena).²¹ Colombia, en cambio, sí manifiesta problemas, ya que con un 0,48 se ubica en la categoría *malo*. En este sentido, se justifica que esta dimensión fuera considerada deficitaria y, por lo tanto, los problemas de inclusión también involucraban mejorar los procedimientos de selección de autoridades y las garantías para su universalidad. En otras palabras, la violencia afecta el ejercicio ciudadano tanto de ser candidato como de ejercer el derecho a sufragio. Con excepción de Colombia, por lo tanto, la evaluación de la poliarquía es relativamente buena en el periodo anterior al reemplazo constitucional y, en consecuencia, su deterioro en Bolivia, Ecuador 2008 y Venezuela requiere de explicación.

 21 Los antecedentes de contexto de Argentina también se condicen con el índice, es decir, los actores políticos que promueven el reemplazo constitucional no utilizan los problemas en la poliarquía para justificarlo.

GRAFICO 1: ÍNDICE DE POLIARQUÍA

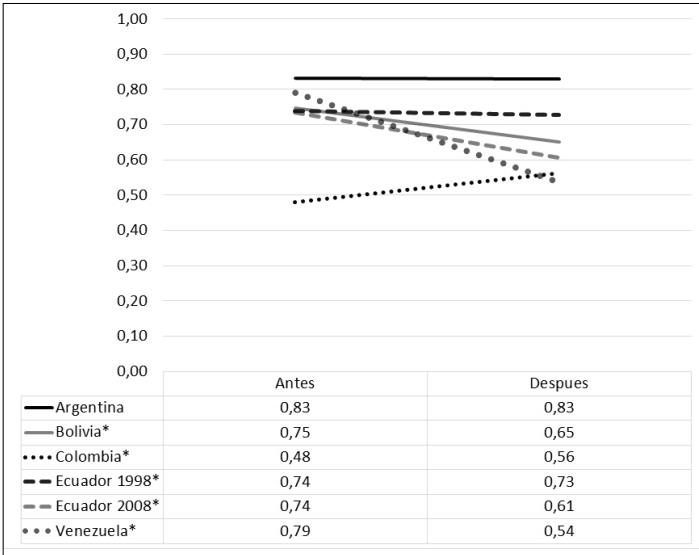
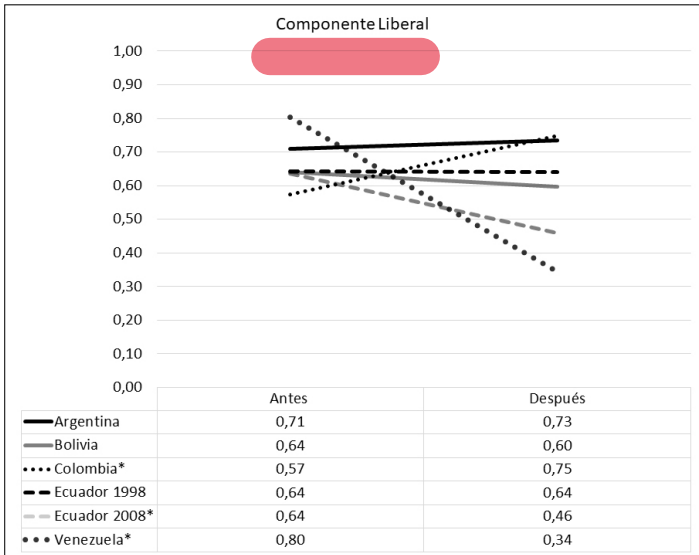


GRAFICO 2: COMPONENTE LIBERAL



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS DE V-DEM
 *DIFERENCIAS ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVAS

El Gráfico 2 ilustra el comportamiento del índice componente liberal entre los países. En él se puede observar que el componente liberal de la democracia parte de una base inferior a la democracia electoral. En efecto, ningún caso está en la zona de confort antes de iniciar el proceso constituyente, excepto Venezuela (0,80-muy bien). Argentina se encuentra en la parte superior del segundo grupo (0,71-bien) y, por lo tanto, uno pudiera suponer que esta dimensión no es relevante en el proceso. Colombia, nuevamente, es el caso que peor desempeño tiene antes del proceso. Con un 0,54 –resultado en la parte inferior del segundo grupo–, Colombia se encuentra en una zona de riesgo (0,54-bien). Ambos casos de Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia presentan el mismo resultado (0,64-bien), resultado que refleja una debilidad en esta dimensión. De acuerdo a lo señalado, en Venezuela los actores que promueven el reemplazo constitucional denuncian problemas que no se condicen con el índice. Es decir, según el índice, el componente liberal no es problemático en el sistema político venezolano, sin embargo, en la realidad hay descrédito institucional que sirve de antecedente a los promotores del reemplazo constitucional. Lo contrario ocurre en el resto de los casos, donde o bien la debilidad en este componente existe y así es expresado antes del proceso (Colombia, Ecuador 1998 y 2008 y Bolivia) o bien no se presenta tal debilidad en el índice ni tampoco está en la motivación de los distintos actores (Argentina).

En lo que concierne al componente participativo (Gráfico 3), antes del reemplazo constitucional, algunos países presentan más déficits que otros. Venezuela nuevamente es el mejor posicionado, ubicándose sin dudas en la categoría *bien*, seguido por Argentina (0,64-bien). Sin embargo, el resto de los casos tiene un desempeño ya sea en zona de riesgo, es decir, en la parte inferior del segundo grupo –Bolivia (0,57), Ecuador 1998 (0,53), Ecuador 2008 (0,52)– o con un mal desempeño –Colombia (0,45-mal)–. En este contexto, Venezuela enfatiza la necesidad de mayor participación en su sistema político antes del reemplazo constitucional, lo que no se condice con el resultado del índice; y Argentina no denuncia déficit en el índice de participación, pese a que quizás debió hacerlo, dado lo que muestran estos resultados.

GRÁFICO 3 COMPONENTE PARTICIPATIVO

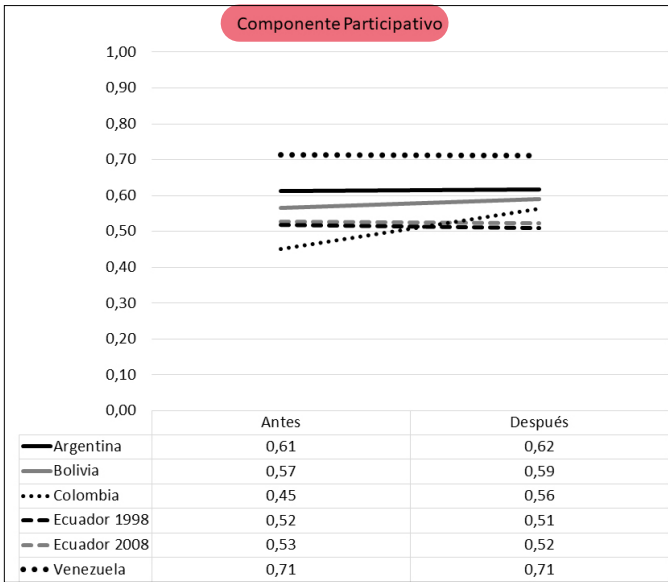
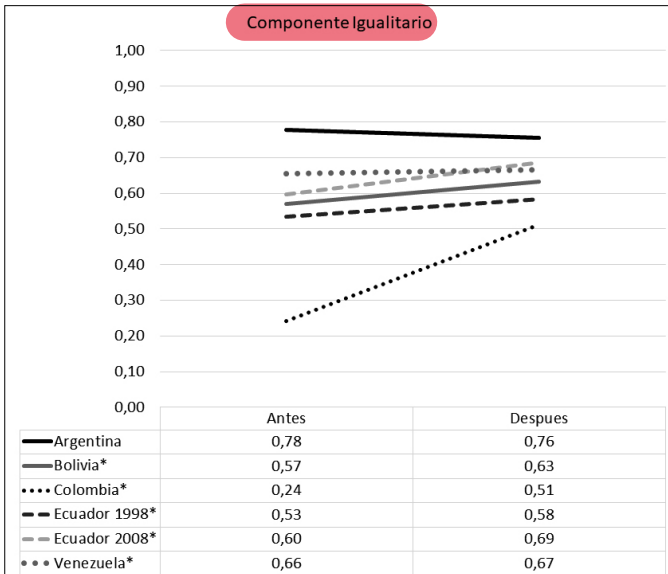


GRÁFICO 4 COMPONENTE IGUALITARIO



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS DE V-DEM

* DIFERENCIAS ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVAS

En el resto de los casos, hay cierta correspondencia entre lo declarado y este indicador; es decir, el indicador tiene un desempeño regular antes del reemplazo constitucional y la dimensión participativa de la democracia es reportada como deficitaria por todos los promotores del proceso constituyente de sus respectivos países. En consecuencia, es inesperado que no haya variaciones estadísticamente significativas entre antes y después del reemplazo constitucional en ninguno de los casos.

En el Gráfico 4, índice del componente igualitario, podemos observar que ningún caso se encuentra en el primer grupo (muy bueno) de desempeño antes de producirse el reemplazo constitucional. El país que mejor se comporta es Argentina (0,78), seguido de Venezuela (0,66) y Ecuador 2008 (0,60). Sin perjuicio de que hay mucho espacio para acusar problemas en los países recién mencionados, éstos están en la categoría *bien*. Los que presentan mayores dificultades son Bolivia (0,57) y Ecuador 1998 (0,53), ambos en una zona de riesgo cercana al tercer grupo (malo) y Colombia, con un muy mal desempeño (0,24). Lo anterior es muy consistente con los problemas que se denuncian con anterioridad al reemplazo constitucional –ya sea ineficiencia institucional (no dar respuesta a problemas apremiantes de la sociedad, como la mala redistribución de recursos) o sistemas políticos cerrados que dificultan a sectores para que participen del sistema político– y el hecho de que es el único índice que presenta mejoras en todos sus casos, con excepción de Argentina, que tiene un buen punto de inicio y permanece neutro, lo que es consecuente con el hecho de que tampoco es acusado como antecedente del proceso constituyente por quienes lo promueven.

En suma, los índices de V-DEM no siempre se condicen con el o los problemas denunciados por los promotores del reemplazo constitucional. Es decir, de acuerdo a V-DEM, un país puede estar experimentando un buen desempeño relativo (categoría *bueno o muy bueno*) y aun así ser reportado como problemático por los promotores del proceso constituyente.

En los Gráficos 5 a 10 es posible apreciar las variaciones de los distintos índices por país. Esta mirada ilumina los déficits en cada caso desde una perspectiva interna y, por lo tanto, nos entrega información respecto de cuáles debieran ser sus prioridades sin consideración por lo que ocurre en otros países. En otras palabras, puede que el índice no tenga un mal desempeño antes del reemplazo constitucional comparado con otros países, pero mirado en el conjunto de dimensiones del sistema político democrático del país, el componente puede estar manifestando problemas. A partir de ello, se fija la atención en los dos índices que tengan los peores desempeños. Si todos los índices tienen un desempeño malo o muy malo, se mencionan todos ellos.

GRÁFICO 5: ARGENTINA

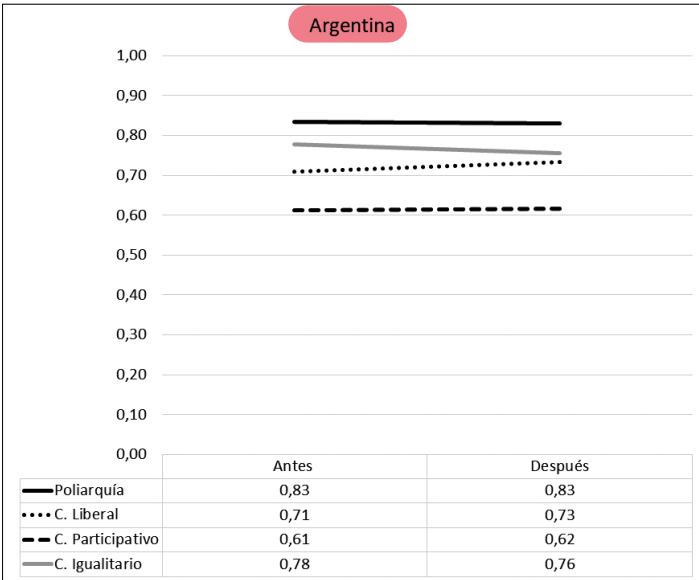
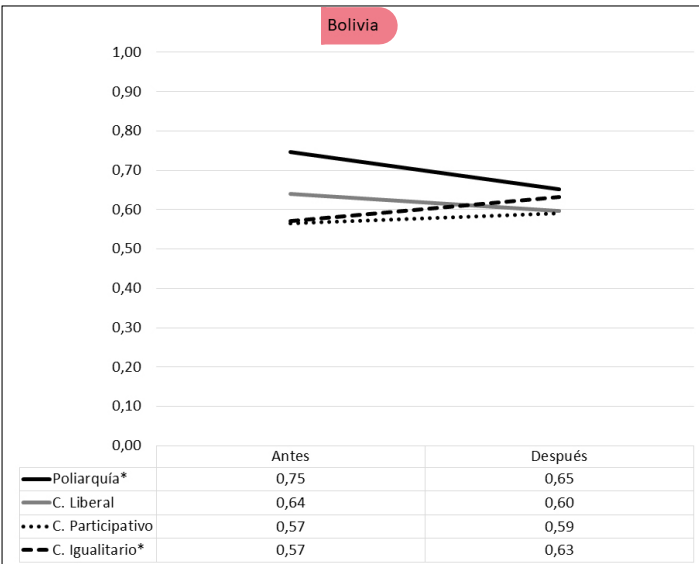


GRÁFICO 6: BOLIVIA



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS DE V-DEM
 * DIFERENCIAS ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVAS

Se observa que Argentina (Gráfico 5) mantiene todos sus índices en el grupo uno y dos de puntajes (bueno o muy bueno), pero tiene desempeños menos buenos en el índice del componente liberal (0,71) y en componente participativo (0,61), los que podrían haber sido los focos de atención de su proceso. Sin embargo, como ya se ha señalado, el caso argentino obedece a motivaciones que escapan a lo que puede ser captado por los índices y, por lo tanto, es consecuente que éstos no tengan variación después del proceso. Bolivia (Gráfico 6), por su parte, tiene su peor desempeño antes del proceso constituyente, en los componentes participativo e igualitario (ambos 0,57-bueno). Los problemas asociados a ello, en este caso, son un sistema político cerrado e ineficiencia institucional propios de sistemas políticos excluyentes. Pese a que corresponde a categoría bueno, es una zona de riesgo y es, en términos relativos a sus otras dimensiones, un mal desempeño en el cual hay bastante espacio para mejorar. Pese a ello, solo hay mejoras estadísticamente significativas en el componente igualitario, como ya se ha mencionado.

GRÁFICO 7: COLOMBIA

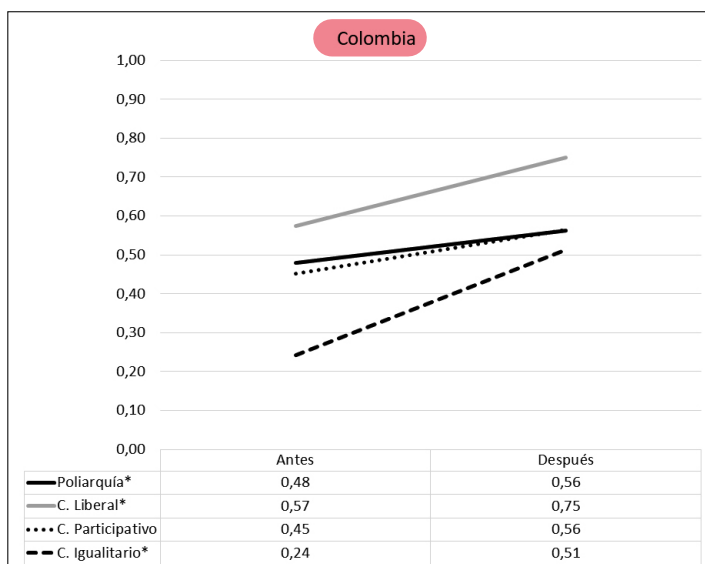
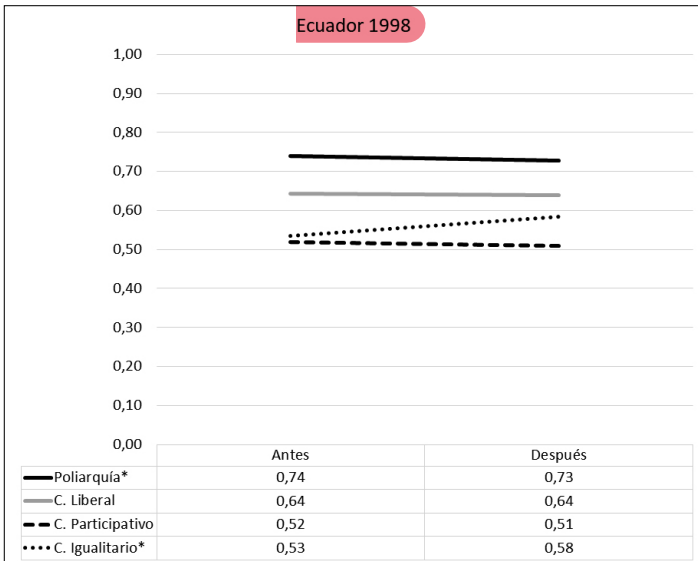


GRÁFICO 8: ECUADOR 1998



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS DE V-DEM
 * DIFERENCIAS ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVAS

Colombia tiene resultados generalmente en zona de riesgo o deficientes con anterioridad al reemplazo constitucional. Los tres peores son democracia electoral (0,48), componente participativo (0,45) y componente igualitario (0,24), todos malos o muy malos. Los principales problemas asociados a ello son el sistema político cerrado y la ineficiencia institucional, los cuales mejoran para los índices de democracia electoral y componente igualitario, pero no hacen ninguna diferencia en el componente participativo. En el caso de Ecuador 1998, el desempeño de los componentes igualitario y participativo (0,53 y 0,52, respectivamente) son los más problemáticos, y pese que están dentro de la categoría de buenos, están en zona de riesgo. Este caso consigue una mejora en el componente igualitario, pero no en el componente participativo.

GRÁFICO 9: ECUADOR 2008

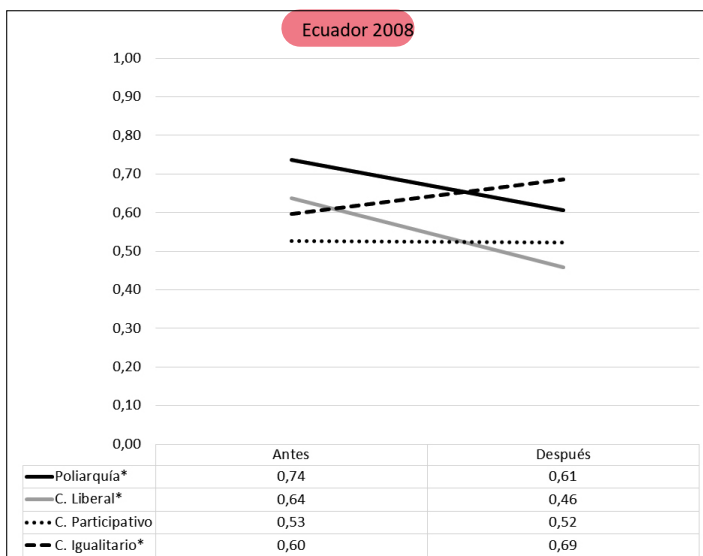
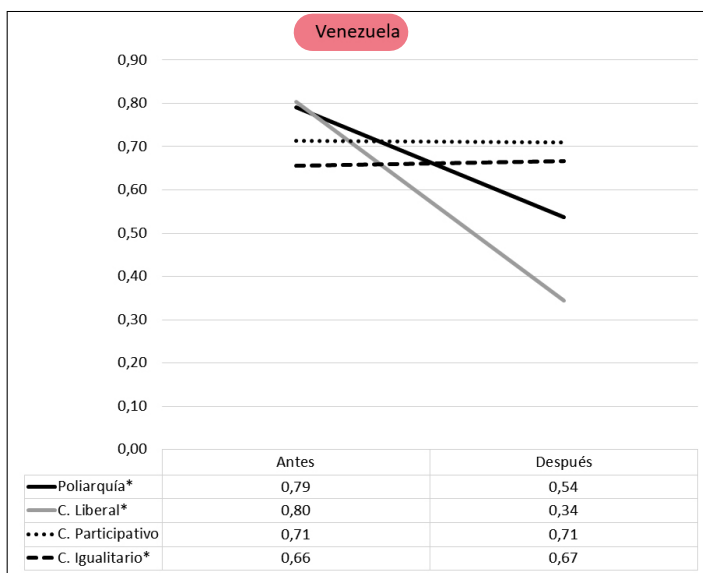


GRÁFICO 10: VENEZUELA



FUENTE: ELABORACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS DE V-DEM
 * DIFERENCIAS ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVAS

Los Gráficos 9 y 10, muestran a Ecuador 2008 y Venezuela 1999. En el primer caso, hay igualdad en el desempeño de los componentes deliberativo e igualitario, ambos marcan un 0,60, pero el de peor desempeño es el componente participativo (0,53). Las razones esgrimidas como problemáticas para estos tres índices son principalmente un sistema político cerrado, lo cual coincide con el principal de los argumentos del presidente Correa para lanzar el proceso constituyente, especialmente por el ímpetu del movimiento indígena y el descrédito del sistema de partidos. Por último, en Venezuela, son los componentes participativo (0,71) e igualitario (0,66) los que captan los mayores problemas, principalmente sostenidos sobre un discurso que critica un sistema político cerrado e ineficiencia institucional para generar políticas inclusivas.

Lo que muestran todos estos datos es que, por regla general, el peor desempeño de los países se encuentra en los índices participativos e igualitarios y no en los liberales y poliárquicos. Sin embargo, los motivos esgrimidos por los promotores de los procesos constituyentes también dan cuenta de falencias en la democracia electoral, por reproducir las élites que se alternan en el poder. Sin embargo, este mismo sistema les permitió a muchos desafiantes de los partidos tradicionales acceder a la presidencia y, por lo tanto, es consecuente, que mirado globalmente, el índice no sea el más problemático. Sí llama la atención que el índice liberal no se manifieste más deteriorado, toda vez que debiera captar el descrédito institucional y la ineficiencia e inestabilidad del sistema. Por lo tanto, los procesos constituyentes parecen más impulsados por las carencias de participación y las inequidades del sistema, donde las características de exclusión e ineficiencia institucional generan más incomodidad. En este contexto, los reemplazos constitucionales no serían exitosos en lo participativo, ya que este índice permanece sin alteraciones antes y después del reemplazo constitucional, pero sí lo serían en el componente igualitario, lo cual al parecer se da, la mayoría de las veces, a costa de la democracia electoral, poniendo en duda el éxito del proceso en general.

El caso de Chile no presenta una excepción a las tendencias de otros procesos constituyentes en la región, aunque en los elementos básicos de la democracia, aparece con ventajas. Los indicadores de poliarquía (democracia electoral) y el componente deliberativo tienen una muy buena evaluación. Ambos indicadores tienen un promedio entre 2015 y 2019 sobre 0,9, sobresaliendo frente a los otros casos. Ambas mediciones no son sensibles al distanciamiento con la política tradicional que tiene la ciudadanía y a la percepción de abuso que es-

tuvo en el corazón de las protestas a partir de 2011. Los componentes participativos e igualitarios en cambio muestran un promedio 0,59 y 0,66, respectivamente. Esto aún es considerado bueno, pero en comparación con los otros componentes de la democracia en el mismo país, aparecen deficitarios. Esto se condice con los elementos que sirven de antecedentes al proceso constituyente chileno.

V. Conclusiones

En este capítulo se analizaron las características del éxito del reemplazo constitucional. Este se define como el perfeccionamiento de aspectos del sistema político democrático que se perciben como deficientes, sin deteriorar sus elementos básicos. Sin perjuicio de lo anterior, los elementos básicos de la democracia también deben mejorar si es que son parte de los aspectos que motivan el proceso constituyente. Es decir, tomando las dimensiones que V-DEM desarrolla como parte de la democracia, los componentes participativos e igualitarios debiesen mejorar sin que la democracia electoral y su componente liberal resulten afectados negativamente. Para poder analizar la noción de éxito se investigó cuáles eran los objetivos de los reemplazos constitucionales en términos generales, para luego analizar los antecedentes de cada uno de los casos estudiados y clasificarlos conforme a las categorías que se habían establecido con anterioridad.

A partir de ello, se coligió que existen dos grandes familias de motivaciones de los reemplazos constitucionales en democracia, en la línea de lo sugerido por Negretto (2013). La primera de ellas son las crisis políticas, las que están generalmente determinadas por la inestabilidad, el descrédito y la ineficiencia institucional, además de sistemas políticos cerrados. La segunda es el cambio de las estructuras de poder, que se refleja en el derrumbe/cambio del sistema de partidos, desafíos al *establishment*, inclusión política de grupos previamente excluidos y sectores populares empoderados.

Para vincular estas causas del reemplazo constitucional y del proceso constituyente en general, se consideraron solo los elementos de crisis políticas, ya que el cambio en las estructuras de poder es un antecedente inmediato al proceso y, generalmente, consecuencia de las crisis políticas y, por lo tanto, no es capturado adecuadamente por el análisis de los índices de V-DEM a lo largo del tiempo. A partir de este análisis se observó que es posible vincular las motivaciones de los reemplazos constitucionales a los índices de V-DEM. Esto es consistente con el

desempeño del índice en este mismo periodo comparándolo entre los casos, pero especialmente cuando se comparan los índices dentro de un mismo caso. En este último ejercicio, los índices que se presentan más problemáticos son el componente de igualdad y participación, todo lo cual encuentra sustento en el análisis empírico.

Se observa de los resultados del *t-test* que los índices presentan variaciones estadísticamente significativas antes y después de un reemplazo constitucional, lo cual es una condición necesaria para establecer la pertinencia de estudiar los procesos constituyentes. Sin embargo, la variación de los índices entre antes y después del reemplazo constitucional no es uniforme. Es decir, los índices se pueden comportar de manera distinta en cada caso y entre los casos: mejorar, empeorar o permanecer sin cambios. Estos resultados desafían el supuesto de que la nueva Constitución está llamada a mejorar aspectos de sus sistemas políticos y que cuando se trata de las dimensiones participativas e igualitarias, este mejoramiento no debiese ser a costa de su democracia electoral y componente liberal. Por lo tanto, los reemplazos constitucionales no son necesariamente exitosos. Esto requiere de una explicación.

En este contexto, y bajo una mirada global, el índice de poliarquía (democracia electoral) es el índice que más casos con deterioro tiene. *A contrario sensu*, el componente igualitario es el índice que presenta mejoras en la mayoría de los casos. Por su parte, el componente participativo no presenta variación estadísticamente significativa, pese al énfasis en la intención de quienes promueven el reemplazo constitucional y las deficiencias en su resultado previo a éste.

Existen patrones generales en los datos. Primero, los sistemas políticos cambian significativamente después del reemplazo constitucional. Segundo, los cambios estadísticamente significativos que se producen no siempre responden a las expectativas; es decir, no siempre mejoran. Tercero, hay heterogeneidad en el comportamiento de los indicadores dentro de cada país. Por lo tanto, en algunos de sus objetivos los índices mejoran y en otros se empeoran. Es decir, hay mejoras en dimensiones del sistema político, pero puede ser que la democracia se deteriore y, en este contexto, el éxito del reemplazo no se produce.

En particular, en los casos seleccionados en el capítulo anterior y que se proceden a analizar en profundidad en los capítulos que vienen, los resultados son diversos. En primer lugar, todos los casos seleccionados fracasaron en mejorar el componente participativo, por lo tanto, no hay éxito respecto a este resultado esperado. En segundo lugar, Colombia y Bolivia son exitosos en mejorar el componente igualitario sin deteriorar

el componente electoral y liberal. La diferencia es que Colombia mejora ambas dimensiones, lo que es consistente con los problemas denunciados antes del reemplazo, y Bolivia no logra mejorar el componente liberal, fracasando en este objetivo. Es otras palabras, desde el punto de vista de perfeccionamiento del sistema político democrático, Colombia lo mejora, Bolivia mantiene un relativo balance, pero sin cumplir todos sus objetivos, y Venezuela lo deteriora.

Los hallazgos de este capítulo nos sugieren dos cosas. Por una parte, hay un vacío respecto a las explicaciones sobre por qué los reemplazos constitucionales no producen los efectos esperados. Por otra parte, los reemplazos constitucionales son producto de un proceso constituyente que seguramente afecta dicho resultado, para lo cual hay que indagar en las características particulares de cada uno. A esto último nos abocaremos en los siguientes capítulos, distinguiendo entre las características representación y la participación de cada proceso constituyente.