

IMAGINAR

UN PAÍS

Francisco Cantamutto
Antonio Hernández
Daniel Vázquez

América Latina, procesos constituyentes
y proyecto de nación en México



Fundación para
la Democracia
Alternativa y Debate A.C.

Imaginar un país
América Latina, procesos constituyentes
y proyecto de nación en México

Francisco Cantamutto
Antonio Hernández
Daniel Vázquez

Imaginar un país
América Latina, procesos constituyentes
y proyecto de nación en México

Francisco Cantamutto
Antonio Hernández
Daniel Vázquez



Fundación para
la Democracia

Alternativa y Debate A.C.



**POR
MÉXICO
HOY**

**Fundación para la Democracia
-Alternativa y Debate- A. C.**

Presidente

Cuauhtémoc Cárdenas

Director

Víctor García Zapata

Coordinador académico

Jorge Linares Ortíz

Coordinador de Comunicación y Divulgación

Mauricio Patrón Rivera

Coordinadora Editorial

María Fernanda Arnaut

Coordinadora de proyectos y fortalecimiento institucional

Anaid Alcázar

Consejo Consultivo: Alicia Ziccardi, Carlos Lavore Herrera, Dolores González Saravia, Félix Hernández Gamundi, Jorge Cadena-Roa, Sergio Benito Osorio Romero, Eduardo Vázquez Martín

Ciudad de México, 2017

ISBN 978-607-97498-4-2

Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate A.C.

Diego Rivera 140, Col. San Angel Inn, Del. Álvaro Obregón, CP. 01060,
Ciudad de México. fundaciondemocracia.org



CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 | e-mail clacso@clacso.edu.ar
| web www.clacso.org



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional.

Impreso y hecho en México

Fundación para la Democracia Alternativa y Debate A.C.

Desde su nacimiento en México en 1995, la Fundación para la Democracia es una asociación civil dedicada al fortalecimiento del pensamiento progresista, mediante el fomento al debate, la formación y la divulgación de las políticas públicas y los procesos sociales que impulsan el mejoramiento de la calidad de vida, la soberanía, la democracia, la igualdad y el progreso en México, en América Latina y el mundo.

Desarrolla sus actividades con la convicción de que es necesario promover entre los jóvenes y los diversos sectores de la sociedad los valores de libertad, la independencia, la solidaridad entre los individuos y entre los pueblos, el trabajo, el progreso, el bienestar, el derecho a un desarrollo ambientalmente sustentable, la democracia, la tolerancia, la justicia, la paz, el rechazo y combate a todo tipo de explotación, así como al uso de la fuerza para resolver controversias entre naciones e individuos, anteponiendo los intereses colectivos a los individuales en el ejercicio de la acción pública.

Su trabajo se organiza en siete líneas: Proyecto de Nación, Proyecto de Ciudad, Ciudadanía Latinoamericana, Luchas Sociales, Democracia, Diálogo Internacional y Politicidades Diversas.

Presentación

Repensar las experiencias latinoamericanas para imaginar un país.

Cómo caracterizar la crisis hoy en día y qué alternativas construir frente a ella, son preguntas latentes en diferentes diagnósticos de hoy en día en la realidad latinoamericana. La sociedad frente a la crisis ha perdido su confianza en el Estado como colector de expectativas, y coproductor de posibilidades. El filósofo Eduardo Subirats (2009) refuerza esta idea: “En la época en que nadie cree en el progreso, la incertidumbre por el provenir tampoco puede aplacar el sufrimiento del presente. El mañana mejor se convierte en una falacia”.

Daniel Vázquez, Francisco Cantamutto y Antonio Hernández, analizan en este texto las similitudes y especificidades de los procesos constituyentes de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela con el ánimo de aportar al debate mexicano, reconociendo que aquí, como allá, de diversas maneras y con diversos mecanismos, se parte de una crisis de Estado, se aspira a un constituyente que dispute el modelo –que sea antineoliberal– y que reconstruya la política desde bases ciudadanas y populares. Se trata de un material de divulgación para propiciar el pensamiento estratégico en torno a un objetivo político concreto: cambiar el país.

En México, en la última década, siguiendo la ruta de la fallida alternancia en el poder, nos encontramos con una profunda crisis en el sistema de partidos, cuestionamientos sobre el papel de la izquierda, pero también, como dirían nuestro autores, en los acuerdos más básicos de la distribución del poder político y el poder económico. El sentido de lo político y de la política se cuestiona en medio de un mar de indignaciones por la falta de justicia y evidentes casos de corrupción del poder público. Se asoma el desplome de la gobernabilidad y de la relación insti-

tucional entre el Estado y la Ciudadanía (Tamayo, 2015).

Construir alternativas de acción implica una complejidad mayúscula, la participación política casi está condenada a experimentar frustraciones antes de comprender cabalmente la complejidad estructural y del día a día, mientras se cae en un pavoroso vértigo ante la aceleración de las coyunturas políticas de la urgencia: presos políticos, desapariciones forzadas, procesos de desinstitucionalización, crímenes de Estado, masacres, genocidios, despojos, vulneración de derechos. En términos generales, la reducción de la política a formas de lucha en clave de supervivencia.

Con todas su complejidades, la globalización y la dinámica del capital financiero global son caracterizadas como contingencias históricas de dimensiones nunca vistas que hacen estragos en todos los márgenes de la realidad, y desbaratan las posibilidades políticas de bienestar, de luchas y logros propositivos a las que aspiraba la sociedad moderna de la segunda mitad del Siglo XX. En este marco, la institucionalidad de lo político: partidos e instituciones del Estado mismo, se vuelven los receptores de la indignación, acumulando reclamos por las injusticias y la precarización de la vida.

En realidades como la mexicana –tan brutal y contundente en muchos sentidos con las desapariciones forzadas, los feminicidios, los presos políticos, la impunidad y la corrupción, así como el resquebrajamiento entre un amplio margen de la sociedad y el sistema de partidos–, siguen siendo insuficientes los elementos para situarnos con suficiencia en el diagnóstico de la crisis y en la construcción de alternativas para transformar la realidad mediante otras opciones políticas. En los últimos años, es evidente que la indignación y la movilización social exigen un cambio político para transformar al país, pero no existe un referente a la altura de las circunstancias.

Desde el 21 de marzo de 2015 la Fundación para la Democracia se embarcó en la iniciativa Por México Hoy para promover una gran conversación nacional en torno a un nuevo proyecto de país y las formas de implementarlo, incluyendo una nueva constitución.

Arribamos a esta etapa de la vida nacional tras un largo proceso de descomposición política que tuvo como corolario las reformas estructurales de la primera parte del sexenio de Enrique Peña Nieto. Desde nuestra perspectiva, la suma de estas reformas puede ser considerada como un golpe de Estado legislativo en tanto el conjunto va en sentido totalmente contrario del espíritu constituyente de 1917, último gran momento de acuerdo social.

A la fecha se le han realizado a la Constitución mexicana alrededor de 648 enmiendas que derivan en un texto caótico, contradictorio y que, incluso considerando que algunas reformas han sido en el sentido adecuado –derechos humanos y transparencia, por ejemplo-, responde a un ideario neoliberal que hace imposible la construcción de un país con capacidades propias para participar en el entorno global en condiciones de igualdad, que niega la exigibilidad de derechos para lograr condiciones de vida verdaderamente dignas e igualitarias, que facilita la impunidad desde el diseño institucional mismo, que no reconoce los derechos de los bienes naturales y, por lo tanto, que tampoco contempla los derechos de las generaciones futuras.

El proceso al que aspiramos requiere ir discutiendo, sin ánimo de nostalgia ni pretensiones de vuelta a cualquiera de los pasados, las coordenadas estructurales que den viabilidad al país; repensar las formas políticas que nos permitan dejar atrás el régimen autoritario y de ir conformando el sujeto popular, plural por necesidad, que concrete el proceso constituyente que renueve nuestras reglas de convivencia en un sentido plena y radicalmente democrático. Es necesario llenar de contenido el trozo de papel llamado Constitución, pero éste no puede ser el objetivo, si no la condición para plasmar el acuerdo social que se exprese en las calles, en las dimensiones de la vida.

Para todo lo anterior es indispensable mirar al Sur. Para recuperar el sentido de identidad que el neoliberalismo ha distraído mediante la promoción de un sentido común acorde al mercado y no a las culturas, es indispensable mirar los procesos de movilización que, no sin diferencias y tensiones, han arribado a cartas constitucionales cuyos procesos de impulso, diseño y aprobación, han reconfigurado las realidades políticas de cada país y de la región.

Como tema de estudio, imaginar un país desde un lugar tan estratégico como lo son los distintos procesos constituyentes, inaugura también la apuesta de la Fundación para la Democracia de sostener un diálogo abierto con las diferentes voces latinoamericanas representadas en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Dicha apuesta espera consolidar el debate y el fortalecimiento de las ideas y el conocimiento para la construcción de alternativas democráticas para nuestros pueblos.

Sea pues este insumo, desde la razón de ser de la Fundación para la Democracia, un aliciente más para la gran conversación que nos ha de llevar al México con justicia y dignidad al que aspiramos.

Fundación para la Democracia

Introducción

México atraviesa por una crisis de largo aliento, que se combina con sucesivos estallidos de indignación y reclamos populares, con diverso grado de organización, múltiples construcciones de sentido y demandas. Diferentes aproximaciones se han ensayado para buscar salida a este estado de crisis sistémica. Este texto busca analizar una posibilidad específica: la convocatoria a un Congreso Constituyente (CC). La sección I explica cómo entendemos la crisis en México y por qué consideramos que un CC podría ser una alternativa interesante para saldarla.

Sintéticamente, nuestra propuesta es pensar esta renovación no como un simple recambio legal o técnico. En México han abundado las reformas sobre artículos constitucionales a la medida de las necesidades del poder político en turno. La invitación es más profunda, se busca de una convocatoria amplia a re-constituir la nación a partir de acuerdos sociales básicos. ¿La figura del CC es útil para estos fines? ¿Cuál ha sido la experiencia al respecto en América Latina en el último movimiento constituyente? ¿Cómo se ven las perspectivas de México a la luz de esas experiencias? Estas son las preguntas que guían el texto, tratando de enfatizar la posibilidad de utilizar este mecanismo como una salida a la crisis estatal, evitando una deriva excesivamente centrada en los artículos específicos de cada reforma.

Desde hace tres décadas, varios países de América Latina han llevado a cabo distintos CC. En este documento analizamos cinco experiencias constituyentes latinoamericanas a fin de identificar semejanzas y diferencias, así como posibles trayectorias, que nos ayuden a pensar el caso mexicano. Por la posibilidad de comparar países con CC distintos entre sí, elegimos los casos de Colombia (1991), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2007-2008) y Bolivia (2009). No se trata de las únicas experiencias disponibles

en la historia reciente regional, pero sí de casos que permiten observar una amplia variación de objetivos, problemas y procesos.¹ Analizando sus características, esperamos poder ayudar a pensar la situación mexicana a la luz de procesos cercanos, no sólo en la geografía sino en las historias políticas, económicas y culturales.

Partimos de que, en general, los CC pueden ser analizados, por un lado, como resultados de procesos políticos, sociales y económicos marcados por el conflicto. Por otro lado, que poseen caracteres propios y específicos en su condición de espacios institucionales en los que se toman decisiones sobre una nueva forma de Estado, las cuales aparecen expresadas en el texto constitucional correspondiente. En este sentido, analizaremos los casos latinoamericanos a partir de dos aspectos generales: a) los procesos políticos, sociales y económicos previos o contemporáneos al CC y que, de alguna manera, funcionaron como condiciones para su instalación (secciones II, III y IV); y b) las *características específicas del CC* y el tipo de arreglos institucionales a los que se llegó en cada país (sección V). Esto es lo que recogemos en el *cuadro 1*.

El objetivo final del texto es identificar cuáles son las distintas trayectorias seguidas por los países en la construcción de sus CC, a fin de observar cuál podría ser el tipo de trayectoria que estaría siguiendo México, en el caso de que el proceso político de este país derivara en un eventual CC (sección VI).

El texto está estructurado en seis secciones. En la primera explicamos por qué México atraviesa una crisis a nivel estatal, lo que permite reflexionar sobre la pertinencia de la figura del CC. La segunda sección la dedicamos a analizar los antecedentes y el contexto económicos de los países estudiados; en la tercera se trabajan los antecedentes del conflicto político; en la cuarta los antecedentes de conflictividad social; mientras que en la quinta se tratan los dos aspectos propios del CC (actores involucrados y

1 Algunos autores han hablado de “nuevo constitucionalismo latinoamericano” para definir la reciente etapa de reformas que han incorporado cambios significativos a las cartas magnas nacionales de la región (ver, por ejemplo, Gargarella, 2015; Rodríguez Garavito, 2011; Viciano y Martínez, 2011; Wilhelmi, 2012). Negretto (2009) hace una comparación más extensa, incluyendo reformas parciales.

principales modificaciones). Finalmente, la última sección del texto cierra con el intento de estilizar las trayectorias seguidas por los distintos países para pensar la situación mexicana.

Cuadro 1.- Matriz analítica

Aspectos concomitantes al CC	Antecedentes de contexto económico	Reformas estructurales neoliberales	Trayectorias en el desarrollo de los CC
		Rol del Estado	
		Orientación del desarrollo	
		Pasado dictatorial	
	Antecedentes de conflictividad política	Sistema bipartidista con alternancia	
		Alineamiento neoliberal	
		Exclusión política	
		Deterioro partidista	
		Nuevos actores políticos	
	Antecedentes de conflictividad social	Conflicto armado relevante	
		Movilización social	
		Respuesta gubernamental	
	Aspectos del propio CC	Actores involucrados	
Principales modificaciones			

I

¿Por qué un Congreso Constituyente para México?

La propuesta de un CC no es la única alternativa para pensar salidas a la actual crisis estatal en México. Sin embargo, creemos que es una vía valiosa. En esta sección explicamos el tipo de crisis que atraviesa México; qué es un CC; y por qué una figura de este tipo puede ser útil para pensar la crisis mexicana.

Desde la teoría política, se ha propuesto pensar en tres distintos niveles de análisis: Estado, régimen y gobierno. No hay un total acuerdo en cuáles son los contenidos y los límites de estos tres niveles que, de hecho, tienen fronteras borrosas y traslapadas. Tomemos el concepto estándar elaborado por Guillermo O'Donnell, que nos puede servir de punto de partida.

O'Donnell entiende por Estado “el conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente” (O'Donnell, 2004: 12). El Estado –sigue el autor– incluye tres dimensiones: un conjunto de entes burocráticos, un sistema legal y un foco de identidad colectiva construido por medio de una idea mínima de nación.

El régimen, en cambio, se compone de “los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que le son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O'Donnell, 2004: 13-14).

Finalmente, el autor entiende por gobierno “[las] posiciones en la cúspide del aparato del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a quienes los ocupan tomar, o autorizar a otros funcionarios del estado a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes sobre el territorio delimitado por el Estado” (O’Donnell, 2004: 14).

Más allá de las múltiples posibles discusiones sobre esta conceptualización, el aspecto útil es que nos permite preguntarnos: ¿cuál es el tipo de crisis que hay hoy en México: una crisis gubernamental, una crisis de régimen o una crisis de Estado? La respuesta a esta pregunta no es menor, porque dependiendo del tipo de crisis, será la propuesta de solución.

Si la crisis es sólo a nivel de gobierno, probablemente el cambio en el gabinete o la renuncia del presidente (el nombramiento de un nuevo gobierno o el llamado anticipado a elecciones en un régimen parlamentario) serían salidas adecuadas a la crisis. Esto supondría que, en general, hay un acuerdo en las reglas del juego para llegar al poder, y estas funcionan; es decir, hay un acuerdo a nivel de régimen. A la par que hay un acuerdo en las reglas de distribución del poder político, económico y social, las reglas de distribución de la riqueza y del reconocimiento son lo suficientemente incluyentes para construir una idea de bienestar general, de destino común, de nación.

Podemos pensar que la crisis se encuentra a nivel de régimen, por lo que el problema y la solución estarán en las reglas para acceder al poder político. La tercera ola de transiciones a la democracia se concentró esencialmente en este punto, tratando de protegerse de nuevos golpes de Estado. En este sentido, el caso mexicano difiere por la ausencia de un régimen dictatorial en su historia reciente, sin perjuicio de los rasgos autoritarios que pudiera tener el dominio histórico del Partido de la Revolución Institucional (PRI)². Por ello mismo, el proceso de reformas fue más paulatino en México, realizando modificaciones

2 Las dos obras clásicas que mejor retrataron el andamiaje autoritario del PRI fueron *La democracia en México* de Pablo González Casanova, publicado en 1965; y *El sistema político mexicano* de Daniel Cosío Villegas publicado en 1972.

que facilitaron el acceso a órganos representativos (el propio Congreso de la Federación), dieron autonomía de elección de autoridades locales (la autonomía del Distrito Federal, por ejemplo) y promovieron mayor transparencia en el acto electoral (la creación del Instituto Electoral) (Gómez Tagle, 1993; Cansino, 1995; Rodríguez Araujo, 1996; Woldenberg, Becerra y Salazar, 1997; Crespo, 1999; Silva-Herzog Marquéz, 1999; Woldenberg, Becerra y Salazar, 2000; Woldenberg, 2002; Lujambio, 2003). Estos cambios permitieron una composición más heterogénea de los poderes públicos nacionales, construyendo una representación partidaria más plural (Cordera y Tello, 2010), aunque manteniendo algunas inconsistencias que fuerzan un sesgo mayoritario en la representación nacional (Negretto, 2009).

No parece osado señalar que la elite política y las clases dominantes del país –y no pocos analistas- asumieron que la crisis se ubicaba entre los niveles previos, y por ello alimentaron las ilusiones de una renovación política cuyo epítome habría sido la llamada “Alternancia”: el cambio de partido gobernante en el año 2000, que habría dado supuesto fin al largo declive del PRI como partido hegemónico (Munguía Galeana y Muñoz Canto, 2015). A pesar de que este recambio en efecto produjo una redistribución del poder al interior del sistema político, a la luz de una década y media de deterioro de la situación social –incluyendo la situación actual de violencia- y el propio retorno del PRI al gobierno en 2012, parece claro que la crisis no se limitaba a estos niveles. Esto no significa denostar los cambios democráticos incorporados, sino señalar sus evidentes limitaciones para resolver una serie de problemas de arraigo más profundo.

En este sentido, proponemos ubicar la crisis a nivel estatal, donde el eje del problema está en los acuerdos más básicos de distribución del poder político y económico, que constituyen las relaciones sociales que dan forma al Estado (Pereyra, 1988). Si la crisis se encuentra en este nivel, la discusión ya no estará en el gobierno en turno, ni en las reglas de acceso al poder político, sino en la coalición político-gobernante que está al frente del país y en la idea de construcción de nación que está defendiendo/promoviendo. Se trata de repensar tanto la organización burocrática y legal del país, como la propia conformación de la

comunidad política mexicana: ¿quiénes son parte, y quiénes han sido sistemáticamente relegados?

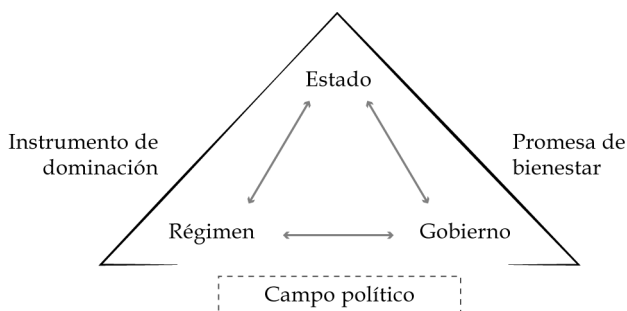
Resulta importante comprender cuál es la tensión estructural que conforma cualquier Estado y que da vida al juego político. Por un lado, hay toda una corriente de estudios que mira al gobierno y al régimen como un mero instrumento de la coalición político-económica dominante que conforma esas relaciones constitutivas del Estado. Por otro lado, hay otra corriente que enfatiza el proceso civilizatorio propio de la Ilustración y la lógica de la racionalidad que pone un mayor énfasis en la construcción de la idea de bienestar general que se observa en conceptos como democracia, Estado de derecho o política como construcción del consenso deliberativo. Entendemos que todo Estado está conformado por la tensión estructural de estas dos puertas analíticas para pensar el orden político.

En efecto, todo Estado es, al mismo tiempo, un instrumento de dominación (en particular, su burocracia y su sistema legal) y una promesa no inocua de bienestar (la construcción de un nosotros, un pueblo o una nación). Esta doble faceta del Estado es lo que conforma su tensión estructural (Lechner, 1985), y es también la que conforma la posibilidad de existencia de un campo político, de una disputa política. Esto se puede notar en eventos muy concretos, como por ejemplo la reforma en materia penal del 2008, donde al mismo tiempo se constitucionalizó el paso de un sistema penal inquisitorial a uno acusatorio (lo que supone mejora en los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso), y se incorporó la figura del arraigo, que permite tener detenida a una persona hasta por 80 días por la policía judicial sin ninguna prueba suficiente para iniciar juicio en su contra. Es decir, se incorpora una figura que es abiertamente contraria al mismo debido proceso y a la libertad e integridad personales que se proponen.

Las combinaciones entre estos elementos constitutivos del Estado dan lugar a diferentes Estados. Por eso, algunos aparecen más como instrumento de dominación que como promesa de bienestar, dejándonos frente a un campo político más cerrado, con menos oportunidades de incidencia y con una mayor construcción particularista del poder. Pero puede también suceder lo contrario, que tengamos un Estado en donde la idea de bienestar general

(apoyada en el sistema legal y en la burocracia) sea más prominente, por lo que el campo político será más amplio e incluyente, con mayor capacidad de incidencia.

Cuadro 2.- Construcción del campo político



Ni la instrumentalización del Estado ni su promesa de bienestar son elementos fijos. Por el contrario, se trata de características que se modifican o varían en distintas circunstancias: no hay posibilidad de una forma fija más que por períodos acotados de tiempo.

La pregunta relevante no es sólo en qué nivel se encuentra la crisis de México (Estado, régimen o gobierno), sino también qué tan cerrada o abierta es la tensión estructural del Estado mexicano y, por ende, el marco de oportunidades y el campo político. Como adelantamos, entendemos que México atraviesa hoy una crisis a nivel de Estado, con un campo político cerrado debido al particularismo que se observa en la coalición político-económica gobernante. ¿Por qué afirmamos que hay una crisis de Estado y un campo político cerrado? Señalamos a continuación algunos elementos (no exhaustivos):

A. Incapacidad de la coalición político-económica gobernante para conformar, generando consensos amplios y activos en la sociedad, una idea incluyente de nación. El programa *neoliberal* abrazado a principios de los ochenta (Cordera y Tello, 2010) no sólo tuvo efectos sociales y económicos, sino que erosionó la propia idea de nación, que en el discurso público de los gobernantes se ha visto reducida a una plataforma de integración a la globalización suje-

ta a menciones folklóricas de una identidad previa. Los sentidos emergentes de la Revolución y el cardenismo que configuraron lo nacional han sido desplazados y subvertidos, sin un nuevo relato que permita al pueblo mexicano *ser parte*.

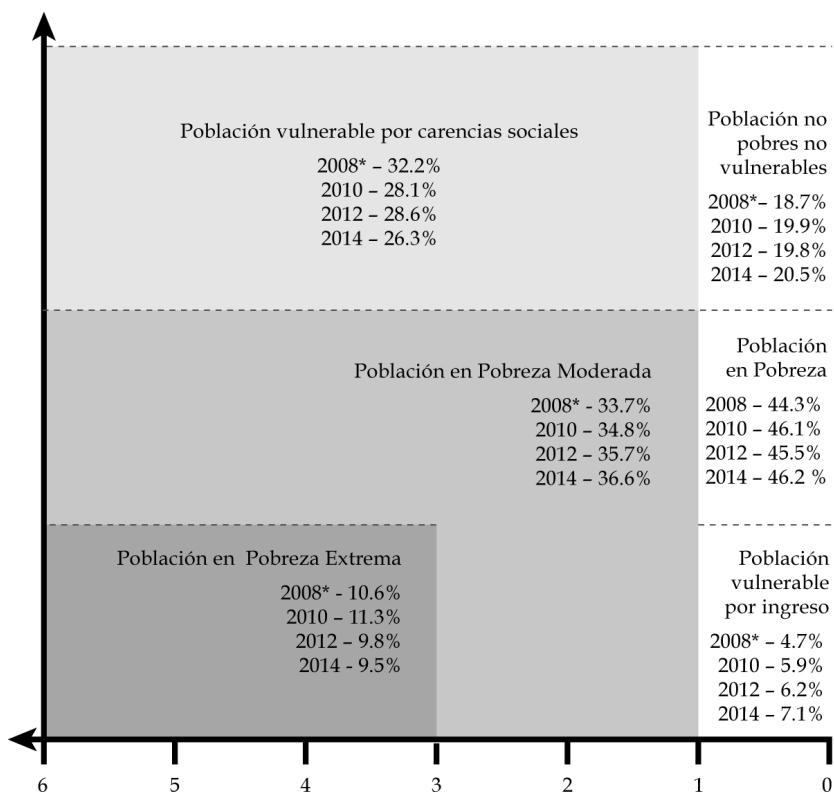
B. Las reformas neoliberales promovidas desde los años ochenta, pero especialmente las efectivamente implementadas, tienden a una concentración inusitada de la riqueza que permite la convivencia de pobreza masiva con algunas de las personas más ricas del planeta. El índice de Gini se ubica en torno a los 0,48 puntos (siendo 0 la igualdad perfecta); mientras que las reducciones ocasionadas por programas de transferencias condicionadas (como el Progresá) son paliativos que han logrado apenas contener el incremento de la desigualdad originado por las reformas neoliberales (Cortés, 2013).

C. Sobre el punto anterior, las mediciones y observaciones realizadas por el CONEVAL sobre pobreza y política social son esenciales. Este órgano mide la pobreza de forma multidimensional. No sólo determina una línea de ingreso mínima, sino que también calcula el acceso a diversos derechos básicos como la educación, salud, seguridad social, vivienda, calidad de la vivienda y alimentación. El NO acceso a alguno de estos derechos se le considera una carencia social. Para que una persona sea considerada pobre, debe encontrarse por debajo de la línea de ingreso y tener, al menos, una carencia social.

Como se observa en el *cuadro 3*, en el 2014 se consideraban pobres (extremos y moderados) al 46.1% de la población. Sin embargo, hay otro grupo relevante que suele ser invisibilizado: las personas vulnerables (rectángulo blanco). Ahí se encuentran quienes si bien están por arriba de la línea de ingreso, sufren de alguna carencia social. Esto se debe a que la línea de bienestar económico (línea de ingreso) fue situada por el CONEVAL en 2,542 pesos (134 USD) en áreas urbanas, y 1,614 pesos (85 USD) en áreas rurales en el 2014. Al ser tan baja, es entendible que si bien hay personas que quedan por arriba de la línea de ingreso, no logran solventar el acceso a los derechos económicos y sociales básicos.

La suma de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad es del 72.4% de la población, es decir, al 72% de la población se le violan sus derechos económicos y sociales todos los días.

Cuadro 3.- Distribución de la población según situación de pobreza o vulnerabilidad 2008, 2010, 2012 y 2014



Fuente: Estimaciones de CONEVAL. Disponibles en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx. Página consultada el 7 de julio de 2016.. * La cifras de 2008 no incluyen el indicador de combustible para cocinar.

D. El propio CONEVAL, en sus evaluaciones a la política social, explica que existen miles de programas sociales a nivel federal, local y municipal. A mayor exactitud, durante el 2011 hubo 273 programas federales y 2,391 programas locales (en ese año no se contabilizaron los programas municipales) (CONEVAL, 2012). Para el 2014, la cifra creció con 278 programas federales, 2,849 estatales (casi 500 más

que el año anterior), y se revisó por primera vez el nivel municipal con 1,883 municipales (CONEVAL, 2015).

El problema no es sólo que, desde la lógica de la racionalidad de las políticas públicas, tener más programas es un error. El principal problema es, como lo señaló el Secretario Ejecutivo del CONEVAL, que la política social integrada por 5,010 programas es un caos:

- Es débil la coordinación y la complementariedad (hay programas cuyos objetivos se superponen).
- A nivel local no hay sistemas de evaluación, por lo que no se pueden saber los resultados de los programas.
- Muchos de ellos no cuentan con reglas de operación y tampoco hay certeza sobre su continuidad, son programas temporales.

La ausencia de reglas de operación (de criterios técnicos de regulación) y de certeza sobre su continuidad es lo que nos permite ver que muchos de esos programas son para manejo clientelar: la caja chica.

E. La población que el CONEVAL no considera ni pobre ni vulnerable asciende a sólo al 20.5% en el 2014. Si miramos la distribución del ingreso salarial, tenemos los siguientes datos³:

- El 10% de la población que afirmó tener empleo gana menos de 1,500 pesos (79 USD) al mes⁴.
- El 17% gana entre 1,500 y 3 mil pesos al mes.
- El 33% entre 3 y 5 mil pesos al mes.

.....
3 Datos provenientes de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) elaborada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en colaboración con el INEGI en el 2015. Toma como universo a las personas que van de los 18 a los 70 años. Para conformar los deciles, se consideró sólo a los adultos que afirmaron tener trabajo (no se consideró a los desocupados); un total de 51.7 millones de personas.

4 En este dato, la encuesta no considera a las personas desocupadas, por lo que no se trata de deciles de ingreso (que deben incluir a quienes perciben "0" ingreso), sino de la distribución salarial.

- El 20% entre 5 y 8 mil pesos al mes.
- El 18.3% entre 8 y 20 mil pesos al mes.
- El 1.7% gana más de 20 mil pesos al mes.

En breve, el 60% de la población que tiene un empleo gana menos de cinco mil pesos (264 USD) al mes. El 80% menos de ocho mil (422 USD). No es casualidad que sólo el 20% de la población no sea considerada ni pobre ni vulnerable por el CONEVAL, se trata de aquellas personas que ganan más de 8 mil pesos al mes (casi cuatro veces más la línea de bienestar económico en zonas urbanas calculada por este organismo). En diversas ocasiones el CONEVAL lo ha dejado claro: en la medida que no se modifique la política económica a fin de generar empleos formales con mejores salarios, no se podrá tener una política efectiva de disminución de la pobreza.

F. El cierre del sistema político para generar procesos amplios de discusión y toma de decisiones en materia de distribución económica se puede observar en la negativa de, siquiera, discutir la necesidad de aumentar el salario mínimo (2014-2015); a la par que frente al trabajo realizado por el CONEVAL, el gobierno optó por debilitar políticamente a este órgano (como veremos más abajo) a la par que modificó las reglas de medición de la pobreza del Instituto Nacional de Geografía y Estadística sin consultar al CONEVAL, lo que impidió que se realizara el cálculo de pobreza durante el 2015.

G. En este marco de desigualdades socioeconómicas, la caída de los salarios y, en general, la pérdida de mecanismos de protección y previsión social, han provocado, en definitiva, un significativo empobrecimiento de la población trabajadora, la cual se encuentra excluida de los potenciales beneficios del nuevo régimen de desarrollo (Bensusán, 2013).

H. Al mismo tiempo, la desregulación y apertura económicas han impulsado una inserción subordinada y dependiente de la economía mexicana a economías más desarrolladas, en particular, a la de Estados Unidos, lo que ha hecho perder al Estado mexica-

no soberanía en las decisiones de política económica (Martínez, Quintana y Valencia, 2015).

I. El gobierno y los entes burocráticos, a nivel municipal, estatal y federal, se encuentran, de distintas maneras, empalmados con el crimen organizado, lo cual contribuye tanto a acentuar las violaciones de derechos humanos (adquiriendo en ocasiones la forma de terrorismo de Estado) como a vaciar de contenido los mecanismos de representación democrática. La construcción de estas redes de macrocriminalidad fue el principal aporte de los informes del Grupo Interdisciplinarios de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creado para analizar el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa. Estas redes de macrocriminalidad también se pusieron de manifiesto en los asesinatos de Ambrosio Soto Duarte y Gisela Mota, presidentes municipales de Pungarabato (Guerrero) y Temixco (Morelos) respectivamente. Días antes de sus muertes, ambos explicaron lo que los grupos del crimen le exigían a todos los presidentes municipales⁵:

- Nombramiento del tesorero y del director de obras a cargo de la banda criminal.
- Nombramiento de policías que quedaban a la orden de la banda criminal.
- Zonas donde tenían prohibido poner alumbrado público.
- El tránsito no podía operar después de las 4 de la tarde por orden del líder de la plaza.

5 Información obtenida a partir de las siguientes notas periodísticas:

- http://wradio.com.mx/programa/2016/07/20/triple_w/1468970819_911861.html
- http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/25/mexico/1469464712_094675.html
- <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=568411&idFC=2016>
- <http://suracapulco.mx/1/opera-a-sus-anchas-el-jefe-del-grupo-que-extorsiona-en-municipios-de-tierra-caliente/>
- http://www.elespanol.com/mundo/20160104/91990802_0.html

- Transferencias de dinero público que iban de los 300 mil pesos mensuales (Guerrero) a los 3 millones anuales (Morelos).

J. Marco generalizado de violencia, con graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos⁶, lo que a menudo pone de manifiesto la imposibilidad del Estado para ejercer una soberanía territorial, monopolizar el uso legítimo de la violencia y asegurar la efectividad mínima del marco de derechos y garantías constitucionalmente reconocido. En los últimos años, han destacado dos nuevos grupos en situación de vulnerabilidad: los defensores de DH y los periodistas. En este marco, no es casualidad que tanto el Relator de Naciones Unidas contra la tortura como el Comité de Naciones Unidas contra la desaparición forzada (CNUDF) determinaran que en México, la tortura y la desaparición son prácticas generalizadas.

En su informe sobre México, CNUDF concluyó que en México la desaparición es una práctica generalizada (CNUDF, 2015: párrafo 10). En entrevista (Aristegui, S/F)⁷, Luciano Hazan –miembro del Comité– explicó que el criterio “generalizado” es estrictamente jurídico, es una descripción normativa a partir de

6 En la reciente visita de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONG’s de México emitieron un comunicado con las siguientes cifras:

“Desde que fuera implementada esta política de seguridad en 2006, y hasta el momento, se tienen contabilizados: 102,696 homicidios intencionales reportados de acuerdo al Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias de los cuales al menos 70,000 son ejecuciones extrajudiciales cometidas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico; 4,055 denuncias directas por tortura ante la Procuraduría General de la República (PGR) de las cuales 1,207 son cometidas por militares; 25,821 personas desaparecidas de acuerdo al Registro Nacional de Personas Desaparecidas; 281,418 personas desplazadas internamente a causa de la violencia; 8,595 personas detenidas arbitrariamente bajo la figura del arraigo tan solo a nivel federal; 27 asesinatos y 8 casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras de derechos humanos de acuerdo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; más de 80 periodistas asesinados y 17 desaparecidos. Adicionalmente, México ocupa el lugar 16 en la incidencia de homicidios contra mujeres a nivel mundial y de acuerdo a datos de las Procuradurías de Justicia de los Estados, cada día en México son asesinadas 6 mujeres en el país.” (AAVV, 2015)

7 <http://blogs.cnnmexico.com/aristegui/tag/desapariciones-forzadas/>

tres criterios: prácticas aisladas, generalizadas y sistemáticas. El Comité determinó que en México las desapariciones son generalizadas porque:

- Hay masividad, se habla de miles de desaparecidos.
- Las desapariciones no son focalizadas en algún lugar del país, sino que hay varias regiones donde las desapariciones ocurren, precisamente, de forma generalizada.
- Hay poca respuesta del sistema de justicia penal con respecto a estas desapariciones, hay un cuadro de impunidad.

En el mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas contra la Tortura, Juan Méndez, calificó como generalizada esta práctica en México (Méndez, 2014: párrafo 76). De nuevo, el calificativo no fue accidental, sino parte del análisis jurídico a partir de la situación de México con respecto a la tortura. En entrevista (Aristegui, S/Fa)⁸ explicó cuáles son los criterios para determinar que esta práctica reúne las características de “generalizada” como criterio legal:

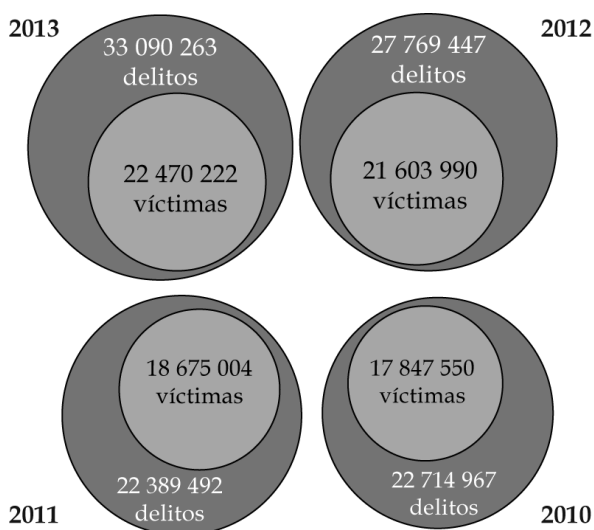
- Hay casos de tortura en todo el territorio.
- Hay casos de tortura por parte de distintos cuerpos de seguridad (policías, ejército, marina, todo cuerpo que detiene personas tortura).
- Se mantiene un alto grado de impunidad.

K. Corrupción e impunidad generalizadas, lo que pone en entredicho que se estén utilizando los recursos de poder político para asegurar el bien común, mostrando, por el contrario, que los representantes políticos hacen un uso particularista de un poder que, en principio, han recibido por decisión de la sociedad. Esto también socava el principio de igualdad ante la ley, beneficiando a unos grupos y perjudicando a otros, y la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados.

8 minuto 3.24 <https://www.youtube.com/watch?v=9lvglEtNGTs>

Estamos en un marco generalizado de impunidad. Por ejemplo, de acuerdo con el INEGI, durante el 2013 se cometieron poco más de 33 millones de delitos⁹.

Cuadro 4.- Delitos cometidos entre el 2010 y el 2013 en México



Fuente: ENVIPE - INEGI.

Pese a que el 58.1% de la población considera a la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja su entidad federativa (seguido por el desempleo con el 46.1% y la inflación con el 37.7%), del total de delitos sufridos sólo el 7% fue denunciado, es decir, la cifra negra en México es de 93% en promedio (varia por entidad federativa). Peor aún, cuando le preguntaron a los encuestados por qué no habían acudido a denunciar, el 31% consideró que era una pérdida de tiempo, y el 21% definitivamente desconfía de las autoridades. Es decir, el 52% de las víctimas de delitos saben que no tiene ningún sentido acudir a denunciar.

En materia de justicia administrativa esto no es muy diferente. Durante el 2014 el Auditor Superior de la Federación dio a cono-

9 www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx

cer los siguientes números después de 14 años de operación (1998 - 2012) (Chávez, 24/feb/14):

- De 457 procesos penales iniciados, sólo 19 procedieron con sanciones menores contra mandos medios y bajos.
- El 96% de las denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación no tuvieron ninguna repercusión.
- En ese momento había 147 procesos pendientes provenientes de la cuenta pública 2012.
- El presupuesto del 2014 de la Auditoría fue de poco más de 1,800 mdp.

Tal pareciera que este órgano no está logrando castigar a los culpables de corrupción, ni recuperar los recursos de los millonarios desvíos.

Por esta tendencia, recientemente México fue galardonado con dos “premios”. En abril del 2015 recibió el segundo lugar -de 59 países analizados- en el índice de impunidad, sólo aventajado por Filipinas. En el informe se señala que el problema de la impunidad en México es funcional y estructural y no nació en esta administración. Posteriormente, en junio México se ubicó en el lugar 79 de 102 países analizados (14 de 19 en América Latina) del índice de Estado de derecho que realiza el World Justice Project.

La corrupción e impunidad como marcos generalizados de acción tiene como principal problemática la creación de violaciones sistemáticas y reiteradas en materia de DH, bajo el conocimiento por parte de los violadores de derechos que no habrá ninguna sanción. Veamos esto con algunos ejemplos y cifras.

Son varios los casos en los cuáles nos encontramos frente a violaciones múltiples y graves en materia de DH que involucran desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y violaciones a debido proceso. Entre ellos se cuentan: Tlatlaya (Estado de México) y los 43 normalistas de Ayotzinapa (Guerrero) durante el 2014; así como los casos de Apatzingan (Michoacán), Villa Purificación (Jalisco), y Tanhuato (Michoacán) en el 2015.

Particularmente en Tlatlaya¹⁰ y en Ayotzinapa¹¹, no era la primera vez que sucedían este tipo de eventos.

Casos específicos como los de Tlatlaya y Ayotzinapa nos permiten mirar las consecuencias de la impunidad en la repetición de las violaciones a DH, pero poco nos dicen del nivel de impunidad frente a violaciones graves en materia de DH. Sobre esto, algunos datos:

- En la comparecencia de México ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas se observó que frente a 25 mil casos, a nivel federal solo habían sido consignadas 313 personas por el delito de desaparición forzada, a la par que existen 13 sentencias condenatorias y, recientemente, se condenó a un militar por este delito.

.....
10 En el caso de Tlatlaya, 23 civiles fueron asesinados en un mercado en el 2008. El caso quedó sin resolver. Peor aún, frente a la primera noticia que hablaba de un enfrentamiento entre militares y grupos del crimen organizado con múltiples muertes en este lugar, tanto la Procuraduría General de la República como la Procuraduría del Estado de México ya habían hecho su investigación y avalado la versión inicial del enfrentamiento realizada por el ejército. No fue sino hasta después que se tuvo el testimonio de uno de los sobrevivientes que, en particular la PGR, re-inició su investigación y se giraron órdenes de aprehensión.

¿Cuál es la credibilidad que puede tener una investigación en estas condiciones? ¿Cómo investigar objetivamente en una escena de los hechos totalmente descuidada? ¿De qué manera se ha asegurado la cadena de custodia de las evidencias que existen? ¿Cuáles han sido las hipótesis de investigación exploradas y cómo se llegó a la que en su momento se dio por válida? ¿Qué responsabilidad tienen los mandos superiores que deben realizar supervisión y control sobre la actuación de los militares? ¿Qué hay de la responsabilidad que las autoridades civiles que debieron investigar de inmediato esas ejecuciones extrajudiciales? Por eso, no es casualidad que organizaciones como Amnistía Internacional exigieran una investigación pronta, imparcial, independiente y exhaustiva, sin la participación de la PGR.

11 Sobre Ayotzinapa también se tienen antecedentes que marcan la impunidad y que permiten la repetición de violaciones graves en materia de DH. En el 2011, en el marco de un bloqueo a la carretera del Sol se generó un enfrentamiento que tuvo como resultado tres personas ejecutadas extrajudicialmente, tres estudiantes más fueron heridos de bala gravemente y se documentaron, al menos, 24 casos de detenciones arbitrarias, 1 caso de tortura y otros 7 más de tratos graves e inhumanos. Sólo dos policías fueron consignados por estos hechos y posteriormente quedaron en libertad.

- Entre 2010 y 2013 la CNDH reportó 7 mil quejas de tortura¹² (Díaz, 13/05/14).
- El Consejo de la Judicatura Federal sólo ha detectado 7 sentencias por tortura desde 1991 hasta el 2013 (Díaz, 13/05/14).
- El Instituto Nacional de Geografía y Estadística reportó que detectó 5 sentencias por tortura en dos entidades federativas entre 1965 y el 2012 (Díaz, 13/05/14).

L. La crisis de Estado y el campo político cerrado también se observa en el nombramiento de individuos leales a determinados partidos políticos, al frente de órganos formalmente autónomos, lo que impide el funcionamiento de contrapesos y controles al ejercicio del poder gubernamental, y desacredita ante la sociedad las respuestas del sistema político en asuntos de interés público.

Hay múltiples ejemplos de este tipo de simulación que nos habla del cierre del sistema político. Uno de los casos más resonados fue el nombramiento de Virgilio Andrade al frente de la Secretaría de la Función Pública durante el gobierno de Enrique Peña Nieto¹³, con la tarea especial de investigar el caso de “La Casa Blanca”¹⁴. A nadie asombró que a finales de agosto del 2015 Vir-

12 Desde diversas instancias se ha documentado que las fuerzas de seguridad aún utilizan la tortura como mecanismo para obtener declaraciones autoinculpatorias. De hecho, el grueso de los casos de tortura suceden entre la detención y la puesta a disposición, en donde pueden pasar incluso más de 24 horas. Es por esta razón, por lo generalizado de esta lógica que en México, de acuerdo con el informe 2014 de Amnistía Internacional, el 64% de las personas temen ser torturadas si son detenidas; sólo superado por Brasil con el 80% (Díaz, 13/05/14).

13 Un punto a subrayar es que Virgilio Andrade también fungió como consejero del Instituto Nacional Electoral entre el 2003 y el 2010, órgano que tiene un diseño institucional de autonomía; a la par que la ausencia de sanciones administrativas por corrupción no es aislada, sino una práctica sistemática dentro del marco de impunidad que analizaremos líneas abajo.

14 Un presunto acto de corrupción del propio presidente con uno de los grupos empresariales que más se ha beneficiado durante lo que va de su sexenio: Grupo Higa. Este caso no sólo involucró al presidente y a su esposa, sino también al importante grupo de medios de comunicación Televisa, así como al Secretario de Hacienda y aspirante presidencial Luis Videgaray.

gilio Andrade, en una larga conferencia de prensa, saliera a decir que sus amigos Enrique Peña Nieto, la primera dama y Luis Videgaray no habían concurrido en ningún tipo de falta administrativa ni contraría a la ley.

Este tipo de simulaciones en los nombramientos es de esperarse en los órganos centralizados que, finalmente, quedan en la esfera de control del poder ejecutivo. Pero, ¿pasa lo mismo con los órganos que debieran ser autónomos? Hay varios ejemplos sobre esto: el nombramiento de Eduardo Medina-Mora en la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵; el de Perla Gómez al frente de la Comisión de DH del Distrito Federal¹⁶; e incluso el retiro de la candidatura de Miguel Sarre del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, con el objetivo de comenzar a colonizar también estos órganos que

15 Más allá de la disputa que efectivamente existe al interior de los poderes judiciales entre miembros pro DH y actores pro soberanía, el nombramiento de Eduardo Medina-Mora, anterior director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2000-2005), Secretario de Seguridad Pública (2005), Procurador General de la República (2006 - 2009) y embajador de Reino Unido y de Estados Unidos (2009 - 2015) fue leído como el ingreso de un ministro que tenía como principal objeto aumentar el peso de la mirada conservadora y anti DH que comenzaba a tener la Suprema Corte. En especial, para mantener la impunidad de las violaciones a los DH producto de la política de seguridad arrancada por Felipe Calderón y seguida por Enrique Peña Nieto. Esto quedó claro tanto por su voto decisivo en abril del 2015, cuando por 6 votos contra 5, la SCJN decidió que arraigo es constitucional; como por su voto -en solitario- en contra del derecho de las parejas de personas del mismo sexo a adoptar niños en agosto del 2015.

16 Luego de varias presidencias que, aunque institucionales, habían sido tensas entre la CDHDF y la Jefatura de gobierno de esta entidad, el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera decidió que no era necesario mantener esta tensión con este órgano autónomo. Así, el buen funcionamiento de un órgano de defensa de DH a cargo de presidentes como Emilio Álvarez Icaza o de Luis González Placencia, se vio truncado cuando frente a un posible segundo mandato a cargo del último de los mencionados, se tomó la decisión de nombrar a una incondicional, perdiendo toda la presencia, capacidad de convocatoria, organizativa y legitimidad que había ganado la CDHDF en la defensa de los DH. Vale la pena mencionar que en este segundo caso, la simulación fue realizada por el partido que gobierna la Ciudad de México: el PRD. La crítica que construyo sobre las pautas de la democracia en México se refiere a todos los actores que integran el sistema de partidos actual.

han dado varios reveses al gobierno mexicano¹⁷. Sin embargo, la simulación más elaborada puede darse en la figura del CONEVAL.

En el marco de la reforma política publicada en febrero del 2014, se modificó el artículo 26 constitucional punto C) que, entre otras cosas, otorga autonomía al CONEVAL, órgano que hasta ahora era un organismo público descentralizado de la administración pública federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. ¿En dónde está la simulación? Un órgano que, de hecho, por el nombramiento de su Comité Directivo, funcionó hasta ahora con autonomía; puede perderla justo en el momento que de jure se le otorga. La autonomía de este órgano puede ser totalmente perdida por medio precisamente del nombramiento de tres nuevos miembros del Comité Directivo en el 2015, si aún no se publica su nueva ley reglamentaria; o por medio del nombramiento de la totalidad de los miembros con reglas menos rígidas, si la ley es publicada.

Los casos más recientes de esta simulación que da cuenta del cierre del sistema político son los nombramientos de los magistrados que integrarán el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (el cual calificará la elección presidencial del 2018), en conjunto con el nombramiento del nuevo Procurador General de la Nación (que automáticamente se convertirá en el Fiscal General de la Nación cuando se apruebe la ley orgánica correspondiente y por un plazo de 9 años), y la Secretaría de la Función Pública quien deberá desarrollar el Sistema Nacional Anticorrupción. Mediante el reparto de cuotas partidistas que no incluyó a todas las fuerzas políticas del congreso, lo que se mantiene es el nombramiento de personas leales a determinadas fuerzas partidistas para garantizar la impunidad. El desaseo de estos procedimientos cobró niveles graves cuando el Senado, después de realizar los nombramientos de los magistrados, decidió modificar los tiempos que cada uno de ellos duraría en el cargo.

M. La crisis estatal y el campo político cerrado también se observa

17 El gobierno mexicano declaró que de ahora en adelante, las propuestas para ocupar ese tipo de cargos sería para el personal diplomático en retiro. Es importante subrayar que el trabajo del personal diplomático es defender al gobierno, más no a los derechos humanos.

por medio de la construcción de mecanismos paralelos de intermediación, como el clientelismo, que rompen con la lógica del control poliárquico-electoral. En nuestro sistema partidista y electoral, se requiere el 30% de votos para ganar elecciones, con un 60% de participación. Es decir, quien logre crear una red clientelar que, mediante prebendas, atienda a 18 de cada 100 personas, ganará la elección (hay más de cinco mil programas de política social que carecen de controles que impidan o sancionen el uso partidista y clientelar de los recursos públicos). En este sentido, la conformación de la voluntad política y la disputa por el voto no se dan en el marco de un debate deliberativo y público (como supondría Manin, 1995 y 1998), sino en la consolidación de estas redes y sus mecanismos de intercambio de votos por prebendas. Estos procesos terminan poniendo en cuestión la existencia efectiva de elecciones libres y competitivas, así como la legitimidad democrática de los gobiernos electos, lo cual, a su vez, refuerza el descrédito de los principales partidos políticos como representantes y canalizadores de las demandas de la sociedad hacia el sistema político.

N. Finalmente, un último indicador del cierre del sistema político es la administración del conflicto social. No sería extraño pensar que un gobierno más democrático, más representativo, es aquel que logra incluir, articular el mayor número de demandas sociales. También es claro que el repertorio modular de la acción colectiva no es un fin en sí mismo, a nadie le gusta ponerse en huelga de hambre porque el sentimiento de hambre sea ameno, ni armar una huelga, ni tener que salir a manifestarse en un marco en donde la represión es altamente probable. El ejercicio del derecho a la protesta siempre es un medio, nunca un fin en sí mismo, un medio para hacer públicas determinadas demandas que no han logrado ser articuladas institucionalmente.

No me interesa en este momento el marco general de la acción colectiva como repertorio modular (para un mayor desarrollo de este punto se puede ver Vázquez, 2008), sino hacer explícitas las distintas posibilidades de respuesta del gobierno en turno que dan cuenta de la simulación. Frente al nacimiento exitoso de un movimiento social que enarbore alguna demanda, llámese derecho a un salario digno por los jornaleros rurales, la aparición con vida de los

familiares desaparecidos, el aumento del presupuesto a la educación, el cambio de una política de seguridad, con el largo etcétera que hoy en día agiorna las calles, se puede generar alguna reacción por parte del Estado. Ésta puede variar en los siguientes términos:

1. la represión del repertorio modular;
2. permitir la acción colectiva pero no establecer un diálogo directo con la fuerza social (en las democracias actuales se posibilita el ejercicio del repertorio, pero esto no garantiza la inclusión política de la demanda social);
3. abrir el diálogo por medio del poder ejecutivo o del legislativo o a través de ambos sin llegar a acuerdos específicos sino sólo a pautas generales;
4. llegar a acuerdos específicos, pero sin establecer metas verificables en tiempos determinados;
5. establecer metas verificables en tiempos específicos que podrán ser posteriormente violadas por el gobierno aprovechando un importante nivel de desgaste y argumentando la imposibilidad del cumplimiento de metas; y
6. la radicalización del movimiento y la renuncia del poder ejecutivo en cuestión que implica la llegada de un nuevo poder ejecutivo que tendrá las mismas limitaciones estructurales que el anterior para cumplir las exigencias de la fuerza social que ejerció el repertorio modular.

Lo que nos permiten mirar estas seis posibilidades es el marco de la burocratización que hoy en día constituye la simulación de los procesos de negociación entre los gobiernos y los movimientos sociales: la administración de la protesta. Lo que se observa en esta administración es la incapacidad de la coalición gobernante de articular las demandas sociales, es decir, el cierre de la clase política frente a estas demandas. Este tipo de administración de la protesta se hizo evidente frente a la movilización de la CNTE con respecto a su desacuerdo en la reforma laboral en materia de educación.

O. Lo anterior repercute –especial aunque no exclusivamente– en el descrédito de los principales actores políticos, en particular, los partidos políticos, ante la sociedad. Hay una *crisis de representación* evidente en los bajos niveles de participación electoral y afiliación partidaria, así como en la sucesión de expresiones contestatarias no organizadas a través de partidos.

P. Tal como está institucionalizada, lejos de ser una solución, la democracia se convierte en uno de los principales obstáculos para generar procesos de inclusión de las demandas sociales. Esto supone un ¿al diablo con la democracia? Definitivamente no, pero si requiere un diagnóstico atinado sobre cómo funciona el poder político en México en los tres niveles a fin de poder pensar vías de salida adecuadas.

.....

El panorama ciertamente no es alentador. Y debe notarse que no se trata de un diagnóstico cerrado de un grupo de investigadores; estos reclamos aparecen una y otra vez en inconformidades y angustias expresadas por distintos actores sociales a través de sus organizaciones. Resistencias morales ante la obscenidad del poder (como las de la guardería ABC o el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, y recientemente ante la masacre de Ayotzinapa), por la disputa acerca del uso de bienes comunes (San Salvador Atenco o Wirikuta, como dos expresiones diferentes), los reclamos de apertura de derechos (#Yosoy132) y las experiencias de autogobierno (como las del EZLN, la Asamblea Permanente de los Pueblos de Oaxaca o Cherán) son apenas ejemplos de lo que conforma un registro reciente de disputa por el sentido de la nación. Memoria que se pone en juego con un plano más extenso, que ata sus orígenes hasta las luchas de independencia y las revolucionarias, siempre movilizadas por la necesidad de ser soberanos y decidir libremente en un marco de autonomía. Todo esto plantea la cuestión: ¿qué mejor momento para repensar los acuerdos sociales básicos que nos constituyen como nación de cero, una vez que el orden existente no da ninguna señal de funcionar? Bajo esta premisa juiciosa desde la razón y optimista de la voluntad, ¿cuáles podrían ser las opciones institucionales de acción?

Consideramos que frente a una crisis de Estado con estas características y un campo político cerrado como el descrito, el primer e ineludible paso debería ser suscitar un gran debate nacional que sienta las bases para una reformulación del proyecto de nación que incluya a los actores hasta ahora excluidos. Esto supone realizar una convocatoria amplia y abierta a los sectores sociales organizados y no organizados para que generen espacios de discusión y propuestas, y recompongan los acuerdos sociales más básicos en un nuevo orden político: ninguna propuesta, por muy sesuda que se pretenda, si no tiene un afincamiento en las demandas e ideas concretas de los actores organizados, tampoco tendrá oportunidades de ser exitosa. Asimismo, si el objetivo es democratizar la sociedad, es preciso empezar desde el inicio con métodos democráticos.

A pesar de que esto pueda parecer idílico, lo cierto es que la convocatoria por temas o sectores no es algo que no se haya realizado en otras latitudes (por ejemplo, el Congreso Pedagógico de 1988 en Argentina). Pero más precisamente, ésta fue la tarea a la que se dio el Tribunal Permanente de los Pueblos, convocando múltiples organizaciones durante tres años, para dictaminar en 2014 la responsabilidad del Estado mexicano en las sistemáticas violaciones de los derechos humanos del pueblo mexicano.¹⁸ Esta enorme tarea de organización y expresión popular no puede entonces relegarse, omitirse, ni negarse. Si su trabajo fuera considerado insuficiente por algún motivo, no deja de ser valioso recuperar su metodología como un accionar posible, concreto y real para proponer y promover cambios.

En este sentido, se vuelve perentorio algún tipo de renovación (total, o al menos parcial) del bloque político-económico dominante, a fin de incluir nuevos actores que permitan una agenda pública más amplia. Esto significa la revisión de los mecanismos de acceso y permanencia en los órganos de gobierno, pero también de los actores legitimados de la sociedad civil: no todos los actores pretenden devenir gobierno, y no por ello sus demandas son menos válidas y valiosas.

18 Puede encontrarse más detalle de sus diagnósticos y propuestas en <http://mexicoviaberlin.org/solidaridad/tpp/>

Por ejemplo, el cuestionamiento y reformulación del modo de desarrollo, en relación a su capacidad de incluir a la mayoría de la población y evitar una degradación creciente de los recursos naturales, parece una necesidad imperiosa. Ahora bien, comenzar por el diagnóstico permite avanzar en propuestas, así sean éstas generales. Pero sólo clarificándolo de esta manera, es posible recién luego “gestionar” estos acuerdos; cualquier alternativa es quitar lo público en manos de unos pocos. El enaltecimiento tecnocrático vivido en las últimas décadas no puede negar el aspecto más intrínsecamente político del orden: incluso pensando las políticas públicas como pura gestión, debe ser gestión de algo que lo antecede y no está dado. Ese algo es la definición de qué queremos, y cómo lo queremos obtener.

La celebración de un CC es, precisamente, la reconstitución de un proyecto nacional a partir de acuerdos sociales básicos expresados en un nuevo texto constitucional. En este punto hay que ser claros, se trata del reflejo de la nueva conformación política (el nuevo conjunto de relaciones sociales que da forma al Estado) que efectivamente ya existe en el plano político; y no la conformación de un documento legal que será letra muerta porque el orden político existente es contrario al contenido legal. En este sentido, deben recobrase estas memorias cortas de resistencia y otras nuevas por venir, para democratizar el orden político desde bases nuevas. Este documento es apenas un humilde aporte en ese sentido.

Así como no es la primera vez que México se enfrenta consigo mismo ante el desafío de reconstruir instituciones que le permitan erguirse soberano, no es tampoco el primer país en buscar hacerlo en la región. Comparar el caso mexicano con otros latinoamericanos permite acercar experiencias que comparten trazos de cultura, economía y política, en una historia menos lejana que otras de diferentes latitudes. Los cinco países elegidos –Argentina, Bolivia, Colombia Ecuador y Venezuela– constituyen justamente esto; experiencias cercanas en el tiempo y la geografía, que pueden darnos luces para pensar el actual desafío para México. No son los únicos países con reformas constitucionales, ni tienen todas las mismas lógicas. Lo que sigue debería ayudar a resaltar similitudes y diferencias que hacen pensable el CC en México.

II

Antecedentes de Contexto Económico

América Latina -como región- se insertó desde el inicio en el mercado capitalista global en una posición subordinada, lo cual constituye una limitante sistémica a su desarrollo (Osorio, 2004). En un primer momento, los estudios estructuralistas -fundamento teórico de la CEPAL- definieron esta subordinación periférica por la especialización productiva, ligada a materias primas que se desvalorizaban respecto de los bienes industriales que los países centrales nos vendían. Esta dependencia, sin embargo, adquirió distintas formas a través del tiempo y en cada país, de modo que no siempre se expresa de la misma forma, a pesar de una continuidad básica: la de su imposible plenitud. El subdesarrollo regional en sus diversas expresiones nacionales ha sido y es el horizonte de todo proceso de reforma económica. En este aspecto, México comparte con los cinco países que usamos de comparación un panorama común.

La etapa abierta a fines de los setenta se caracterizó por una profunda reorganización de la producción y el intercambio de mercancías a nivel global, que signó hasta el presente la forma del crecimiento de nuestros países (Astarita, 2006). Esta reestructuración, difundida como globalización neoliberal, tuvo características claramente regresivas en lo social (Harvey, 2007). Sus principales rasgos se pueden resumir como sigue:

1. *Apertura comercial*: la eliminación de barreras al comercio entre países sometió a una mayor competencia a las economías, obligando a incrementar la productividad y reducir costos bajo amenaza de cierre de actividades. Si bien la lógica aplicó a todos los países mediante la aceptación de las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (antes GATT), en algunos

casos, esto se profundizó mediante procesos de integración regional y tratados de libre comercio con potencias.

2. *Desregulación del movimiento de capitales*: así como se agilizó la movilidad de las mercancías, también se quitaron trabas al movimiento de capitales entre fronteras. Esto significó una regulación más permisiva de la actividad financiera, que creció al punto de desplazar la actividad productiva, agregando mucha volatilidad macroeconómica. Menores requisitos de permanencia, eliminación de impuestos o registros que distinguan la inversión extranjera de la nacional permitieron al capital de los países centrales ingresar con toda fuerza en las economías periféricas, pasando a controlar gran parte de su actividad.

3. *Desprotección de la fuerza de trabajo*: para ganar competitividad y evitar “distorsiones” de mercado, se fueron aceptando formas más y más precarias de empleo -la flexibilización laboral-, con menores garantías y derechos asociados -pérdida de beneficios de previsión social, de servicios sociales, de seguros o indemnizaciones, etc. Se permitió la subcontratación y tercerización como formas de abaratar el costo de la fuerza de trabajo, lo que produjo una perversa y creciente competencia a nivel global por el pago de menores salarios y beneficios laborales. Las reformas económicas de China que favorecieron su ingreso al mercado global produjeron una presión descendente sobre los salarios globales. Los reducidos mercados internos de los países periféricos se desplomaron, orientando su producción para la exportación a países centrales o para segmentos acotados de grandes ingresos. La solución propuesta ante el empobrecimiento generalizado fue la financierización de los hogares: endeudamiento creciente y sostenido en el tiempo para preservar relativamente los niveles de consumo en el contexto de la caída salarial (Duménil y Levy, 2007).

4. *Reforma del aparato estatal*: bajo la excusa de ganar agilidad, se reconfiguró el Estado a la medida de las necesidades del capital concentrado. Se quitaron impuestos y reglamentos que trabasen sus negocios, incrementando el peso de impuestos indirectos (que recaen en especial sobre los más pobres, como el caso del Impuesto al Valor Agregado). Con el argumento de ineficiencia, se privatizaron casi todos los servicios disponibles (agua, luz,

gas, limpieza, educación, salud, transporte público, sistema de pensiones y jubilaciones, espectro radioeléctrico, gestión de carreteras, puertos y aeropuertos, etc.), lo que favoreció en todos los países a pequeños grupos empresarios con capacidad de influencia sobre el gobierno de turno, y unas pocas empresas transnacionales. Las reformas incluyeron desprenderse incluso de organismos estatales reguladores, como el Banco Central, que bajo el argumento de independencia o “autonomía” se entregó al capital financiero en casi todos los casos. Como todo lo anterior no alcanzó, se fomentó el endeudamiento público, que año a año obliga al pago de cuantiosos intereses. A medida que la desprotección generalizada de la población trabajadora empezó a sentirse, el Estado debió incurrir en gastos que llamó “sociales” para contener en el límite la creciente pobreza. Los programas sociales compensatorios o focalizados aparecen como efecto de la pauperización de las reformas estructurales, destinados a contener, no a resolver.

Este conjunto de reformas constituyó al *Consenso de Washington*, un decálogo que funcionaba como reglamento para los países que quisieran “ingresar a la globalización” dejando atrás los modelos “estatistas”, “populistas”, “atrasados”. Y con diferentes ritmos, asociados a las disputas políticas nacionales, los países de la región aceptaron la agenda, a cambio de préstamos y promesas de los organismos internacionales y los países centrales. Los resultados fueron semejantes en toda la región: mayores niveles de pobreza, incremento de la desigualdad, pérdida de peso del empleo formal, caída de los salarios reales, empeoramiento de los indicadores sociales de cobertura de salud y educación, mayor volatilidad macroeconómica (exposición a shocks externos), mayor endeudamiento, desindustrialización y menor crecimiento económico (Basualdo y Arceo, 2006). A cambio, la región tendió a controlar la inflación –que de todos modos reapareció en explosiones puntuales- e incrementó sus exportaciones al mundo. Un sacrificio grande sin mayores beneficios.

En algunos países, estos resultados pusieron en crisis la agenda neoliberal, a través de la movilización contenciosa de diferentes organizaciones de los sectores populares y la emergencia de nuevos actores que contestaban tanto las reformas como a los grupos que las promovieron (ver secciones III y IV). En algunos de estos países,

esto produjo la llegada de gobiernos de nuevo cuño, que re-orientaron algunos aspectos del desarrollo (Cantamutto, 2013). Las nuevas agendas son diversas: no sólo está en la palestra el socialismo del siglo XXI de Venezuela, sino también el capitalismo comunitario de Bolivia o el de Ecuador, las variantes de neodesarrollismo de Brasil y Argentina. A nivel regional esto se complementó con diversas agendas que ponen a los temas económicos en relación a otros tópicos sociales (el relanzamiento del MERCOSUR) o incluso los subordinan a la agenda política (como hace el ALBA) (Katz, 2006). Las iniciativas de integración política (UNASUR y CELAC) son las que más avanzaron en acuerdos concretos.

Todas las anteriores iniciativas están en vías de consolidación. Pero, por supuesto, también se sostuvo la agenda de las décadas anteriores bajo nuevos bríos: la Alianza del Pacífico y los gobiernos de sus países miembros (Chile, Colombia, Perú, y México) defienden una integración subordinada a Estados Unidos, basada en los principios arriba enunciados. En términos geoestratégicos, este último país ha desplegado además una serie de iniciativas destinadas a contener el avance de China sobre su área de influencia, a través de grandes acuerdos que exceden por mucho el libre comercio. La negociación más relevante es la del Tratado Trans-Pacífico (TTP), que abarca a través de 12 economías cerca del 40% del PBI mundial, aunque también se encuentran en marcha la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión y el Acuerdo en comercio de servicios (respectivamente TTIP y TISA, por sus siglas en inglés).

Se trata de negociaciones públicas solo en parte, destinadas a garantizar derechos corporativos, en especial los ligados a propiedad intelectual (en especial, medicamentos y alimentos). De particular relevancia es el hecho de que estos tratados imponen la cesión de soberanía en términos de la legislación y tribunales de aplicación, permitiendo a las empresas transnacionales litigar fuera del país, escogiendo el ámbito más propicio a sus demandas. Cada una de estas agendas implica diversos compromisos de política económica y social, formas de propiedad y producción, de relaciones internacionales, e incluso de gestión pública (Cao y Rey, 2015). El reciente giro regional hacia la derecha (ver epílogo) ha dado mayor fuerza a estas últimas iniciativas, desplazando las agendas centradas en la integración regional.

Como señalamos, México quedó más cercano en sus compromisos a la agenda de reformas iniciada a fines de los setenta (Cordera y Tello, 2011). Diversos motivos lo explican. Por un lado, la propia tradición política ligada a los logros del cardenismo y las resistencias sociales impidieron un proceso más veloz y profundo de reformas en algunas áreas, como relaciones laborales, educación, o privatizaciones clave, como la energética (Modonesi et al, 2011), que se mantuvieron abiertas al menos hasta el reciente regreso del PRI al poder ejecutivo. Las recientes reformas energética, laboral y educativa han apuntado a centros neurálgicos de la valorización del espacio mexicano, permitiendo la participación del capital privado en áreas estratégicas, y buscando abaratar –aun más– el costo de la mano de obra mexicana.

Por otro lado, aquellas reformas en las que más se avanzó –como la integración subordinada a Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)- provocaron una desestructuración muy fuerte de la economía nacional: la destrucción masiva de empresas ligadas al mercado interno, la abierta dependencia de la demanda estadounidense en bienes industriales, y extrañamente la dependencia inversa para el abastecimiento de bienes básicos como el maíz (Puyana y Romero, 2005). Esto hizo desaparecer a gran parte de los agentes interesados en un modelo de crecimiento diferente. Finalmente, no se puede desestimar la presión geopolítica externa, ligada a la agenda recién descrita de Estados Unidos.

Fruto de estas agendas políticas, México se integró combinando los dos “modelos” económicos presentes en América Latina y Caribe: como proveedora de mano de obra barata para la exportación de bienes manufacturados a Estados Unidos (la maquila) y como proveedora de recursos naturales. El resultado combinado es una creciente desprotección laboral y medioambiental, que han provocado severos efectos en la integración de la propia sociedad mexicana, ocasionando no pocas expresiones de violencia (ver sección I).

Vale remarcar que esta abierta dependencia del mercado externo –en especial, el estadounidense– somete al país a los vaivenes de la economía mundial. En tal sentido, la caída de la demanda de los

países centrales desde 2008, y la consecuente caída de los términos de intercambio para los países periféricos, ha impactado de lleno en México. Se suma además la creciente competencia por mercados con China, que compite con salarios baratos y mayores niveles de productividad. El efecto global ha sido una reducción de los recursos externos, y por esa vía, los fiscales, aplacando la actividad económica. Como reacción a esta situación, el gobierno no ha elegido apoyarse en el mercado interno –como lo ha hecho, por ejemplo, China- sino que se ha entregado a la competencia externa por la vía de desvalorizar su moneda. La devaluación del peso mexicano, que provoca (mayores) pérdidas de poder adquisitivo del salario, expresa esta incapacidad de gestar un proyecto económico basado en el bienestar de la población trabajadora.

Proponemos a continuación algunas ideas generales en torno a la comparación de la situación económica de los países latinoamericanos que encararon CC. Como marco general y central, es de resaltar que los CC en Argentina y Colombia, al igual que el de Bolivia en 1994 y el de Ecuador en 1997-1998 (que no analizamos en este texto), se dieron a la par que las reformas neoliberales y/o poco antes de su cénit. Por este motivo, gran parte de los debates quedaron, en mayor o menor medida, subordinados a la lógica de reformas neoliberales (aunque el caso de Colombia ocurrió más por la aplicación, que por los acuerdos constitucionales). Esto explica por qué no dieron al Estado un rol particular en el desarrollo, evitando responsabilizarlo de la forma del crecimiento, el abastecimiento de servicios públicos básicos, etc. En cambio, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, los CC se dieron después que las reformas neoliberales ya habían mostrado su fracaso social y económico, y por ello mismo, incluyeron variaciones sobre un rol más activo y presente del Estado en el desarrollo económico y social.

México estaría, en este sentido, ante un parte-aguas. **Si asumiera, como hace la agenda oficial, que las fallas del programa neoliberal sólo están en su sub-ejecución, no puede esperarse mayor cambio, en línea con lo ocurrido en Argentina o, en menor medida, Colombia.** Crisis económicas (en especial, cuando se expresaron como hiperinflaciones) sirvieron de excusa para establecer esta agenda estabilizadora. Sin embargo, la economía mexicana muestra hace décadas una inflación controlada, obteniendo a

cambio de un crecimiento exiguo y los rasgos sociales regresivos descritos en la sección I. **Por el contrario, si el país se asumiera más cerca del segundo caso (Bolivia, Ecuador Venezuela), el proceso constituyente surgiría a partir de las secuelas negativas del neoliberalismo** y, por lo tanto, podría incluir en su agenda discusiones que modifiquen estos resultados en un sentido diferente.

Veamos en clave comparativa algunos rasgos estructurales de la economía mexicana. Para empezar, México presenta un muy elevado nivel de integración económica a Estados Unidos, comparable con economías de Centroamérica, además de una política favorable a los tratados de libre comercio.¹⁹ Colombia sería el caso más aproximado de los trabajados, en este sentido. Esto limita seriamente las políticas que el Estado puede emprender para proteger su mercado interno, sus recursos naturales, su fuerza de trabajo. Sería apropiado revisar las prioridades de la integración regional del país (el TLCAN, concretamente), no sólo a nivel económico sino político (considerando las experiencias del Sur). Los CC de Argentina y Colombia incorporaron tratados internacionales como parte de la lógica de apertura, y esto fue fundamental en las futuras acciones de protección y defensa de los DH, con lo cual debe resaltarse que no todo acuerdo internacional es necesariamente problemático. En el aspecto económico, sin embargo, vale la pena revisar el marco de autonomía nacional.

Respecto de la importancia de las materias primas, el caso mexicano es comparable a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, por el enorme grado en que sus exportaciones y sus ingresos fiscales dependen de la explotación de hidrocarburos y minerales.²⁰ Esto

19 México, de acuerdo con el promedio durante el siglo XXI, tiene un nivel de apertura (medido como la suma de exportaciones e importaciones respecto del PBI) en torno al 57%, por encima del promedio de América del Sur (48.5%), aunque por debajo de las plataformas de exportación de América Central y el Caribe (98.9%). La mayor parte de este intercambio se concentra en el mercado estadounidense.

20 México, si bien con larga tradición petrolera, pasó a una explotación intensiva de sus recursos en décadas recientes, acercándose en la producción a Venezuela, aunque sin poseer las reservas de este último país. Para un análisis detenido de su impacto en la macroeconomía mexicana, comparada con Colombia, ver Puyana (2015). Argentina, sin escapar a este peso de la producción

impacta en muy bajos niveles de tributación privada (bajos impuestos), es decir, muy poco aporte del empresariado a financiar el Estado y sus políticas: dado que la producción primaria tiene elevado rendimiento, sus aportes a las arcas evita tener que promover una fiscalización más progresiva. Sería pues apropiado revisar estos niveles de tributación, así como analizar la propiedad de los recursos y quién realiza su explotación: en Bolivia, Ecuador y Venezuela, la estatización de recursos naturales, en un contexto de alza de precios de materias primas en el mercado internacional, permitió obtener grandes recursos disponibles para el desarrollo y la política social (lo que se conoce como neoextractivismo, Gudynas y Acosta, 2011), aunque simultáneamente ha postergado de forma indefinida reformas fiscales progresivas que sostengan en el tiempo las políticas redistributivas.

Esta dependencia de las materias primas limita la importancia de la industria. México atravesó una industrialización sustitutiva de gran escala en la región, equivalente a la de Argentina o Brasil (Bértola y Ocampo, 2013). Si bien esa etapa fue clausurada hace décadas, mantiene hasta hoy gran importancia por el tipo de empleo (industrial) de parte de su población y la formación de una tradición organizativa (sindical).²¹ La flexibilización neoliberal desprotegió este empleo, buscando tentar las inversiones extranjeras. En México, éste es el fundamento de la maquila, y las autoridades se jactan de competir por menores costos salariales a nivel mundial. Urge además un cambio que renueve los rasgos básicos de esa protección de la relación laboral, como el rol del salario mínimo, las negociaciones colectivas de trabajo, los esfuerzos de formalización, derechos de protección y previsión social, etc. (incluso la Constitución Argentina de 1994 los garantizó en el artículo 14 bis, lo que fue

.....
primaria, reposa su dinamismo en la producción agropecuaria de propiedad privada y su transformación industrial. La tributación en México es menos de la mitad de la Argentina, en términos de proporción del PBI.

21 Considerando el promedio durante el siglo XXI, casi el 35% del PBI de México corresponde a la industria, ocupando un 25.4% del empleo total, y correspondiendo al 77.8% de las exportaciones de bienes. Estos guarismos son superiores tanto a las plataformas de exportación de Centroamérica y el Caribe (29%, 22.9% y 37.8%, respectivamente) como al resto de América Latina (34.8%, 20.8% y 22%, respectivamente).

aprovechado cuando más tarde cambió la orientación política del gobierno).

Si en México se promueve un CC en este momento, se pueden retomar experiencias que recuperan la lógica industrializadora y la relanzan (como lo hace enfáticamente Bolivia, con menos trayectoria histórica en este sentido). La consideración de necesidades nacionales debe estar presente en esta revisión, y no únicamente el abastecimiento a mercados externos. Asimismo, la persistencia de una tradición industrial y parte de su estructura productiva habilita pensar usos alternativos ligados a necesidades internas (y no sólo para la exportación).

Un tema de particular importancia en la región, y en México en particular, es la propiedad y tenencia de la tierra, pues el elevado nivel de concentración en esta distribución es fuente de desigualdades y conflicto.²² Al igual que Bolivia o Ecuador en menor medida, la producción comunal tiene una relevancia superlativa, asociada a pueblos originarios. A partir de los noventa, en México se permitió la enajenación de la propiedad comunal, y se promovió una apertura desregulada que ha ocasionado una creciente concentración de la tierra, asociado a una migración campo-ciudad. En cualquier caso, por motivos de eficiencia económica, de distribución demográfica, por la posibilidad de generar un mercado interno, urge una reforma agraria redistributiva. Debido a los tratados con Estados Unidos, extremadamente desiguales, México está muy desprotegido en la producción agropecuaria, cayendo cerca de Venezuela por la escasa cobertura de seguridad alimentaria. Esto lo pone en riesgo y disminuye su capacidad para tomar decisiones soberanas.

Un proceso constituyente no necesariamente da respuesta a cada problema económico, los cuales requieren de políticas más específicas. Sin embargo, la puesta en discusión de los problemas generales que afectan al país en el proceso constituyente,

22 Se trata de una demanda histórica para México, pues fue parte sustancial del movimiento revolucionario de 1910. El peso de esta desigualdad en la conflictividad socio-política difícilmente se pueda cuestionar. Hincapié y López (2013) ofrecen una mirada de larga duración para el caso colombiano sobre este respecto, que sirve de paralelo para pensar México.

permite identificar áreas de intervención y principios generales que guíen esas políticas.

El siguiente cuadro sintetiza la comparación en relación a los CC en el marco de sus respectivos contextos económicos. El cuadro no expresa los límites de cada proceso en su devenir posterior, sino el marco de acuerdos en el que se insertó el CC. Según explicamos, el caso mexicano estaría actualmente cercano a Argentina y Colombia en relación al actual rol del Estado y la orientación excluyente del desarrollo. Si la reforma se mantiene en manos de la actual coalición económico-política, no se pueden esperar grandes cambios. Sin embargo, si cambia la orientación y se piensa la experiencia más cercana a los otros tres países, en el sentido de que las reformas ya han sido puestas en práctica y mostrado su fracaso, esto daría la oportunidad a revisar los nuevos acuerdos en un CC, incorporando modificaciones en los otros dos órdenes.

Cuadro 4.- Antecedentes económicos

	Reformas estructurales neoliberales	Rol del Estado	Orientación del desarrollo
Argentina	En curso	Subsidiario	Excluyente
Bolivia	En declive	Promotor y responsable del desarrollo	Integrador, industrializador, resguardos posdesarrollistas
Colombia	En curso	Subsidiario	Excluyente
Ecuador	En declive	Promotor del desarrollo	Integrador, resguardos posdesarrollistas
Venezuela	En declive	Promotor del desarrollo	Integrador, industrializador

III

Antecedentes del sistema político

Analizaremos los países elegidos a partir de seis categorías: si tuvieron un pasado inmediato marcado por una dictadura (si pertenecen a la tercera ola de transiciones); si tuvieron algún pacto electoral; cómo fue su alineamiento neoliberal; qué tipo de exclusión política se gestó con este alineamiento; cómo marcaron estos puntos el deterioro del sistema de partidos; y si esto significó la formación de nuevos actores políticos.

Tres de los cinco países analizados (Argentina, Bolivia y Ecuador) tuvieron **antecedentes de dictaduras**, cuyas últimas expresiones se desarrollaron en la década de los setenta y llegan a su fin en los ochenta. Es decir, tres de estos países pertenecen a la llamada *tercera ola democrática*. En cambio, Colombia y Venezuela gozaron de un pacto político que limitó la emergencia de nuevas fuerzas políticas (especialmente de izquierda), pero mantuvo en el gobierno una alternancia generalmente pacífica entre las dos principales fuerzas partidistas.

En Argentina, la última dictadura (1976-1983) terminó tras enfrentar movilizaciones por reclamos de DH y sindicales, así como por la derrota en la Guerra de Malvinas. La Multipartidaria²³ ofició de espacio de presión de los partidos políticos para el retorno a la democracia. El primer presidente electo (1983-1989), Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical (UCR), se destacó por la denuncia de la guerra y el pacto militar-sindical (burocracia).

23 La Multipartidaria fue una confluencia de los principales partidos políticos argentinos, que desde 1981 presionó por una transición negociada a la democracia. Su importancia radicó en mostrar al arco partidario no proscripto unido en oposición a la dictadura.

Alfonsín tuvo que enfrentar tareas en varios frentes: a) levantamientos de los militares “carapintadas” (Acuña y Smulovitz, 1995), b) reclamos sindicales (11 paros generales), c) gobierno dividido desde 1987 (el peronismo se recupera de la derrota de 1983), y d) un contexto internacional adverso (crisis de la deuda). Alfonsín centró su tarea en la consolidación democrática, y uno de sus logros más importantes fue el Juicio a las Juntas, que condenó a las cúpulas militares, evitando juicios a todos los rangos subordinados (Leyes de Punto Final y Obediencia Debida). Esta solución no satisfizo ni a militares ni a víctimas, por lo que los reclamos y levantamientos continuaron. Promovió discusiones amplias en diferentes órdenes para consolidar la democracia (congreso educativo, por ejemplo). Tras un primer año de política económica progresista, a partir de 1985 tuvo un abierto repliegue a la normativa de la política neoliberal.

Bolivia, por su parte, tuvo una revolución nacionalista, con participación relevante de trabajadores mineros, en 1952, liderada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Luego de este proceso se sucedieron varios golpes militares, el más sangriento fue el de Hugo Banzer (1971-1978), en el marco de la Operación Cóndor. Su derrocamiento llevó a una sucesión de breves gobiernos, para lograr elecciones en 1982 donde fue electo Hernán Siles Suazo (uno de los fundadores del MNR). Incapaz de contener las presiones políticas y económicas, renunció en 1985. Lo sucede el otro fundador del MNR, Víctor Paz Estenssoro (presidente en cuatro oportunidades), que tomó un giro abiertamente neoliberal para atacar la hiperinflación.

En Ecuador, el inicio de la transición se marca en 1979. Uno de los elementos centrales de este proceso fue la elaboración de una Constitución con orientación desarrollista. Pese a ella, desde 1982 se configuró una situación marcada por las políticas neoliberales.

En tres casos -Colombia, Venezuela y Bolivia- se observa un **acuerdo político que conforma un sistema partidista en el que dos partidos se alternan en el poder**. En cambio, en Argentina se observa el predominio del peronismo, mientras que Ecuador se caracteriza por la inestabilidad política.

En Colombia, el asesinato del liberal Jorge Eliécer Gaitán (1948) abortó la posibilidad de participar de la ola de populismos de la época, e inició la etapa de violencia política más dura: las elites se abroquelaron para impedir la participación popular. Tras la dictadura desarrollista de Rojas Pinilla (1953-1957), estas mismas elites firmaron un pacto de alternancia (Pacto de Benidorm), por el cual los dos principales partidos (Conservador y Liberal) detenían sus mutuas agresiones y acordaban el pase de manos del gobierno cada cuatro años. Esta exclusión sistemática promovió el surgimiento de las guerrillas, aunque, por otro lado, evitó golpes militares dictatoriales como en muchos otros países de América Latina.

En Venezuela, la transición a la democracia ocurre en 1958 tras la caída de la dictadura militar de Marco Pérez Jiménez (López Maya, 1989; Buxton, 2005). Dos de los principales partidos políticos, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), firman el Pacto de Punto Fijo, con la exclusión del Partido Comunista. En 1961, se redacta una Constitución (por el Congreso constituido, sin proceso constituyente). Desde entonces y hasta 1993, un sistema de partidos con dos partidos predominantes, uno socialdemócrata y otro socialcristiano, se alternaron en el poder.

En este marco se llevó a cabo la reforma neoliberal (Grindle, 2000; Buxton, 2001; López Maya, 2005). Con la crisis de los ochenta, la orientación neoliberal del Estado siguió tres momentos: a) primeras reformas (gobierno de Luis Herrera, 1983-1988); b) profundización ("paquete" de Carlos Andrés Pérez, a partir de 1989); c) últimos intentos de ejecución (gobierno de Rafael Caldera, 1993-1998). Pérez obtuvo una sólida victoria electoral en diciembre de 1988, pero casi inmediatamente su gobierno enfrenta oposición y se inician años de inestabilidad como veremos en el siguiente acápite.

Frente a esa inestabilidad política y la caída de Carlos Andrés Pérez, en 1993 comenzó el gobierno de Rafael Caldera, dirigente histórico del centro-derecha. Emergen algunos rasgos nuevos: a) el sistema de partidos, antes con dos partidos predominantes, se compone ahora de cuatro, con resultados electorales próximos entre sí y sin una mayoría sólida; y b) Caldera ganó con un nuevo partido, en coalición con partidos de la izquierda y con la promesa de frenar las

políticas de Pérez. Ambos rasgos se sitúan dentro de un proceso paulatino pero sostenido de deslegitimación del sistema de partidos (Viciano y Martínez, 2000; Kornblith, 2004; Maingon, 2007). En 1994 Caldera otorgó el sobreseimiento de causa a los militares que se levantaron en 1992. Mantuvo, sin embargo, las políticas de Pérez por lo que, durante su mandato, fue perdiendo el apoyo político que lo condujo al gobierno.

En Bolivia, para las elecciones de 1989, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), un partido originalmente marxista y víctima de la represión de la dictadura, se alió con Banzer -sorprendiendo a todos (incluso a propios militantes)- para derrotar a Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR). Al frente de la coalición, Jaime Paz Zamora (1989-1993) hizo un gobierno sin mayores cambios, manteniendo la línea neoliberal estabilizadora. A partir de este momento, lo que se observa es una sucesión entre el MNR y el MIR, quienes se turnaban para administrar las reformas neoliberales. La sucesión de presidentes quedaba así atada a acuerdos entre partidos en el Congreso, dado que ninguno lograba mayoría propia. El mecanismo para asegurar la gobernabilidad en ausencia de mayorías electorales se llamó “democracia pactada” y consistía en la posibilidad de formar gobierno con base en pactos entre partidos con representación en el Congreso, al margen de los resultados electorales. Semejante al caso colombiano y el venezolano, esta “democracia pactada” fue desgastando lentamente la capacidad de representación de los partidos políticos bolivianos.

Con esta lógica, las siguientes elecciones fueron para el MNR con Sánchez de Lozada al frente de una coalición amplia de partidos (que incluía al indigenista Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación). Promovió una serie de leyes y una reforma constitucional en 1994, que incluyó la autonomía municipal (elecciones de autoridades), un instituto de reforma agraria, declarando la función social de la tierra, y la creación de un tribunal constitucional. Aliándose nuevamente Banzer y el MIR ganaron las elecciones en 1997. Se genera una política subordinada a la lucha contra el narcotráfico de EEUU, y mantuvo lineamientos neoliberales. De hecho, su política de privatización del servicio del agua terminó por hacer estallar la “Guerra del agua” en 2000,

aparte de las protestas cocaleras y de indígenas de tierras altas. Renunció en mal estado de salud y su vicepresidente Quiroga completó el mandato.

En las elecciones de 2002, tras un balotaje con Evo Morales, ganó nuevamente Sánchez de Lozada (apoyado por el MNR, el MIR y Nueva Fuerza Republicana). Inició el mandato aplicando un escandaloso “impuestazo”, que luego se vería minimizado por la intención de exportar gas a EEUU y México saliendo por Chile. Esto provocó la “Guerra del Gas” (2003), con fuertes levantamientos en la ciudad de El Alto. La respuesta presidencial fue una cruenta represión, lo que alimentó la movilización popular, que terminó por hacerlo renunciar. Frente a la salida de Sánchez de Lozada –asilado en EEUU- asumió su vicepresidente, Carlos Mesa, quien prometió llamar a una Asamblea Constituyente y hacer un referéndum sobre el gas (ambiguo, pero que expresó claramente el rechazo popular a la intención de exportar el gas). Si bien llamó a la constituyente y tuvo un gobierno menos represivo, no tenía el apoyo de ningún partido ni del Congreso. Las protestas de la derecha desestabilizaron fácilmente al gobierno. Hasta este momento, los partidos se sucedían sin renovación (son casi todos candidatos que fueron presidentes o dictadores en más de una oportunidad), administrando políticas neoliberales y supeditándose a los intereses regionales de EEUU.

En Argentina, el peronismo, tras su primera derrota en elecciones libres (1983), comenzó una etapa de reconversión interna. En 1987 ganó la mayoría en el Congreso y varias gobernaciones provinciales. Carlos Menem –governador de La Rioja- ganó la interna al sector renovador, y luego, en 1989, las elecciones generales con un discurso demagógico (“salariazó” y “revolución productiva”) que no cumplió. Alfonsín debió entregar el gobierno seis meses antes, debido al clima de ingobernabilidad, en medio de hiperinflación y el primer episodio masivo de saqueos en el país.

Menem aprovechó la coyuntura para aprobar dos leyes que le daban mucho poder (Emergencia Económica y Reforma de Estado), armó un gabinete con referentes del empresariado más concentrado y el partido liberal Ucedé. Abrazó rápidamente el Consenso de Washington como eje de política, y esto significó la clausura del diálogo con sectores populares. Gobernó mediante

decretos de necesidad y urgencia, que el Congreso evitaba tratar (para ratificar o rechazar). Tanto los decretos de necesidad y urgencia como los vetos parciales (también muy usados) eran extra-constitucionales en arreglo a la Constitución entonces en vigor (Corbacho, 1998; Palermo, 1995).

Con estas medidas, Menem produjo un alineamiento fuerte del peronismo tras de sí. Una parte del movimiento, en desacuerdo con el rumbo político-económico, se separó del partido, formando el Frente Grande y el partido PAIS. Estos sectores serían luego quienes formen el FREPASO, y más tarde la Alianza junto con la UCR, coalición que ganó las elecciones en 1999.

Lo que se observa en Ecuador es un proceso generalizado de inestabilidad. En específico, el período 1998-2006 estuvo marcado por gobiernos frágiles, deterioro económico y la ola migratoria. Desde 1979 imperó un sistema de partidos fragmentado, gobiernos en minoría y conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Además, los partidos tenían una base territorial regional y no nacional, sus electorales no eran leales, y tendían a ser personalistas más que institucionalizados (Freidenberg, 2008; Pachano, 2010). En 1998 se llevó a cabo un CC que se convertiría en el antecedente inmediato del CC que estamos analizando (Ortiz, 2008).

Con estas características del sistema partidista, hasta 2002 gobernaron cinco partidos diferentes, sin que ninguno pudiera obtener por sí mismo la mayoría. Desde finales de los años noventa, fueron destituidos tres Presidentes de la República: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005, especialmente los dos primeros en parte empujados por la movilización social. Entre 1998 y 2002 los principales partidos van perdiendo poder y en las elecciones de 2006 dos partidos relativamente nuevos ocupan los primeros lugares. Pero en las elecciones de 2007, para la selección de los assembleístas del CC, también estos partidos declinan frente a la fuerza política de Rafael Correa.

En todos los casos se observa un **alineamiento con la política neoliberal** en la década de los ochenta. En algunos casos este alineamiento se gesta desde las propias dictaduras, como sucede en Argentina. En otros, proviene de partidos de izquierda o de gobier-

nos que, habiendo sido electos con un programa político distinto al neoliberal, cambian luego de haber llegado al poder, como pasa en Argentina, Bolivia y Venezuela. Hay casos donde pese a tener acuerdos constituyentes abiertamente contrarios al neoliberalismo, el modelo económico se mantiene bajo sus lineamientos, como sucedió al acuerdo constitucional de 1979 en Ecuador. Finalmente, uno más en donde la política neoliberal era ya parte de la tradición económica del país, como es el caso de Colombia.

Las reformas neoliberales, como señalamos en la anterior sección, se fundamentaban en un abierto **proceso de exclusión de mayorías populares**. Hay niveles de exclusión, desde los más altos y violentos, como sucedió en Colombia incluso desde la celebración misma del acuerdo político de 1957, hasta la exclusión que toma forma en Argentina, por el cierre de filas y preponderancia electoral del peronismo entre 1991 y 1994. Este proceso de exclusión no necesariamente implicó la negativa a incluir algún representante popular en eventuales coaliciones de gobierno, sino en las demandas sociales pendientes. La llamada retracción o “achicamiento” del Estado fue en realidad el abandono de los mecanismos de protección social, pues los Estados ganaron peso económico y político, pero en defensa exclusiva de los intereses de las élites.

En Colombia, con la elección de Julio César Turbay (1978-1982) se produjo una sucesión de dos presidentes del Partido Liberal, rompiendo el pacto de sucesión de partidos en el gobierno. Turbay incrementó el sesgo represivo para controlar la acción de la guerrilla por medio del Estatuto de Seguridad que dio inicio a la promoción de autodefensas (paramilitares). Lo sucede en el poder Belisario Betancur (1982-1986) del partido Conservador, que cambia la política sobre la violencia mediante un Proceso de Paz que logró una política de diálogo y acuerdos de desmovilización con las guerrillas de las FARC, M-19 y el EPL. Además de anular el Estatuto de Seguridad y crear la Comisión de Paz, dio inicio a la descentralización económica (fiscal) y política (elección de alcaldes y autoridades locales en 1986).

Fue en este marco que se formó la Unión Patriótica como partido de izquierdas para participar en las elecciones, desmovilizando gran parte de las guerrillas, y logrando el tercer lugar en las legislativas

de 1985. Sin embargo, lo que podía ser el inicio de la inclusión de la izquierda en la arena electoral se derrumbó cuando un sector del ejército aprovechó el acuerdo de cese al fuego para asesinar a dos líderes del M-19 (Iván Ospina y Carlos Pizarro), lo que produjo el fin de la tregua con esta guerrilla. En este contexto, el M-19 realizó la Toma del Palacio de Justicia (se adujo financiamiento del narcotraficante Pedro Escobar) a fines de ese año. Las FFAA, aprovechando la desmovilización, exterminaron a diversos líderes (Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa) y militantes de la UP (se estima en más de 5,000 los muertos) (Hincapié Jiménez, 2015).

Es necesario agregar a la violencia política aquella ligada al narcotráfico, que incluyó el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla (1984) y el candidato presidencial liberal Luis Carlos Galán (1989), ambos por denunciar la actividad ilegal y por hablar a favor de la extradición a EEUU de los criminales. La extradición fue declarada inaplicable por la Corte en 1987, y cuando el presidente Barco trató de ratificarla, la Corte nuevamente la rechazó. El grupo de presión narco “Los extraditables” ejerció una profunda violencia para evitar que esa posibilidad se abriera. César Gaviria, asesor de Galán, continuó la tarea de denuncia, y ganó las elecciones en 1990, presidiendo la Constituyente de 1991. En su búsqueda de pacificación del país, sólo mantuvo el enfrentamiento con las FARC, pero dialogó y terminó de desmovilizar a las demás fuerzas guerrilleras.

En casi todos los casos (la única excepción es Argentina) se observa un fuerte **descrédito de la política partidista** (que a menudo tomó el nombre peyorativo de partidocracia)²⁴. Este descrédito tiene como principal consecuencia la **formación de nuevas fuerzas políticas provenientes de la izquierda**. En Venezuela, Ecuador y Bolivia, estas formaciones son el antecedente de los gobiernos que conforman el llamado “giro a la izquierda”. En Colombia, como recién comentamos, se llevó a cabo un práctico exterminio de la Unión Patriótica, lo que bloqueó el ascenso de una nueva fuerza progresista.²⁵

24 En Argentina, la “primavera democrática” aún tenía alguna fuerza al momento de la constituyente. Será un lento desgasto el que resultará en esta crisis, siete años después, en 2001.

25 La desmovilización y en muchos casos exterminio de las fuerzas de izquier-

En Venezuela, desde 1993, el anterior sistema bipartidista ya tenía dos jugadores políticos más: la nueva alianza de Caldera con sectores de la izquierda (Caldera abandonó COPEI, el partido que había fundado y dirigido durante décadas) y el emergente partido La Causa Radical. Paralelamente a la implementación de las reformas, surgieron nuevos actores oponiéndose a las nuevas políticas: por un lado, el mencionado La Causa Radical, partido/movimiento de izquierda, con bases sindicales (“nuevo sindicalismo”) y urbano-populares; por otro, Hugo Chávez y los militares que se alzaron en 1992 (demandando, entre otros puntos, la realización de una Asamblea Constituyente) (Hellinger, 1995; Norden, 1996 y 1998; López Maya, 2005). Los primeros fueron ocupando espacios de poder a nivel local y en el Congreso. Los segundos, encarcelados hasta 1994, fueron conformando un nuevo movimiento anti-neoliberal y anti-partidos tradicionales, de ideología nacionalista, que en 1997, aproximadamente, decidió abandonar la opción armada y competir en las elecciones.

En 1998 Chávez anunció la presentación de su candidatura presidencial por el Movimiento V República y conformó la coalición Polo Patriótico. Durante la campaña, fue ganando terreno en las encuestas y, ante su posible victoria, los principales candidatos (viejos y nuevos) declinaron sus propuestas, para apoyar a la candidatura que tenía más opciones de vencer a Chávez. Esto no resultó, y éste ganó en diciembre con el 56.2% de los votos (Canache, 2002; López Maya, 2005). Su promesa fue hacer posible la convocatoria de una Asamblea Constituyente que refundara el Estado, abandonando el neoliberalismo y la “partidocracia” (una “revolución pacífica y democrática”, según la expresión de Jimmy Carter en 1999). Este proceso inició en febrero de 1999 (referendo consultivo) y culminó en 2000 (Maingon et al., 2000; Viciano y Martínez, 2000 y 2005; Combellas, 2007).

En Ecuador, la caída del presidente Lucio Gutiérrez (2003-2005) dio lugar a que su vicepresidente Alfredo Palacio completara el mandato

.....
da, no sólo generó descrédito del sistema partidario colombiano, sino que acrecentó la potencia de los paramilitares y el narcotráfico, al no tener contrapesos para su política de extorsión y violencia. Los noventa fueron la década de mayor crecimiento –e incluso, legalización parcial- de esta forma de violencia paraestatal.

(hasta 2007). Éste nombró como Ministro de Economía a Rafael Correa, un economista y joven profesor de universidad privada, que se hizo popular por sus críticas públicas al neoliberalismo y a los organismos internacionales. A los tres meses, abandonó el gobierno en disidencia respecto de ciertas políticas públicas anti-populares, para competir en las elecciones con un nuevo partido: Alianza País. Logró conectar con el impulso anti-partidos y anti-políticos presente en la opinión pública (“que se vayan todos”), una de las razones por las que no presentó candidatos al Congreso y promovió el voto nulo. Partidos y políticos profesionales eran considerados responsables de la corrupción y los problemas económicos. Criticó el neoliberalismo, la dolarización y el TLC con EEUU; defendió el manejo estatal de los recursos naturales y el petróleo, así como, en general, la regulación estatal de la economía y una planificación descentralizada. Su promesa electoral central fue convocar a un nuevo CC que fuera una alternativa a la “partidocracia” y un mecanismo para resolver los problemas de la sociedad.

Rafael Correa ganó la elección en octubre de 2006 con resultados más o menos semejantes a los obtenidos por los presidentes anteriores (segundo lugar en la primera vuelta con 22.8%; victoria en segunda vuelta con 56.8%) (Pachano, 2010). Los partidos tradicionales no estaban en los primeros cuatro lugares. Asumió en enero de 2007 con la promesa de hacer una consulta (referendo) para preguntar si se convocaba o no al CC. La consulta se hizo en abril y ganó el sí (82%). A partir de entonces el respaldo popular al proyecto de Correa y a la “Revolución ciudadana” se expandió considerablemente. En septiembre del mismo año, Alianza País obtuvo la mayoría en la elección de asambleístas (60%, 80 de 130 asambleístas). En septiembre de 2008, el movimiento alcanza el 64% de apoyo en el referendo para aprobar la nueva constitución. Y en abril de 2009, Correa es reelegido en primera vuelta con el 52% de los votos. En este proceso, los partidos tradicionales fueron desplazados y se pasó a un sistema de partidos con partido predominante (reduciendo la fragmentación y el número de partidos con representación).

En Bolivia, la formación de nuevos sujetos políticos, en especial del movimiento indígena, fue lo que marcó la llegada de Evo Morales al poder, como desarrollaremos en el acápite sobre conflictividad social. Basta en este espacio decir que diferentes organizaciones

impulsaron a Morales: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia (CNCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia- Bartolina Sisa (CNMCB-BS), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyu (CONAMAQ), y la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Una de las ventajas de Morales para representar sectores tan amplios fue tener una postura más moderada respecto del indigenismo, a diferencia de Felipe Quispe, su principal “competidor” entre los movimientos (Stefanoni, 2007). Su gobierno (2005-...) comenzó incluyendo en ministerios a cuadros de estos movimientos, y luego funcionarios que debían ser aceptados por las organizaciones sociales, aunque estos funcionarios no pertenecieran a las mismas. Apareció así como el “gobierno de los movimientos sociales”: por la agenda levantada (nacionalización de recursos, Asamblea Constituyente, cuestión indígena) y por los funcionarios.

Morales, primer presidente indígena de Bolivia, candidato del Movimiento al Socialismo (MAS) ganó las elecciones con un apabullante 53.7% en el 2005. Asumió en Tihuanaco, en una ceremonia donde fue nombrado Apu Mallku (“líder supremo”) por pueblos originarios, algo que no ocurría desde hacía siglos. Su política produjo un giro significativo respecto de sus antecesores, marcada desde el inicio por dos acciones de alto impacto: una campaña muy fuerte de alfabetización (usando el método cubano “Yo sí puedo”) y un mayor control estatal de la explotación de hidrocarburos. El giro respecto de los anteriores gobiernos encontró una dura oposición en el Congreso, las gobernaciones de la Amazonía y los movimientos autonomistas, que, de hecho, lograron promover un referendo revocatorio en 2008. Morales sorteó el apremio con un apoyo popular contundente (67.43% a favor del presidente). La necesidad de revisar de conjunto los acuerdos básicos de la sociedad boliviana se había hecho evidente, y es en este marco que el gobierno llamó a la Asamblea Constituyente -demanda añeja de los movimientos sociales-, obteniendo representación mayoritaria (sin obtener las dos terceras partes requeridas para aprobar la nueva constitución).

Cuadro 5.- Resumen de los antecedentes de la conflictividad política

	Pasado dictatorial	Alternancia bipartidista	Alineamiento neoliberal	Pasado dictatorial	Alternancia bipartidista	Alineamiento neoliberal
Argentina	X	Creciente dominio peronista	Gestado en dictadura Golpe de timón (Alfonsin y Menem)	Cierre de filas peronista	Hasta 2001	No hay. Aparecen después
Bolivia	X	X	Golpe de timón (MIR) Victoria electoral	Cierre de filas partidista Derrota electoral	X	Movimiento Al Socialismo; Evo Morales
Colombia	Pacto Benidorm	X	Exclusión de la izquierda	Abierta y violenta	X-	No hay. Aparecen después
Ecuador	X	Inestabilidad política	Integrador, resguardos posdesarrollistas	Cierre de filas partidista	X	Alianza País; Rafael Correa
Venezuela	Pacto de Punto Fijo	X	Integrador, industrializador	Cierre de filas partidista	X	Sindical, popular y militar; Hugo Chávez

México a la luz de Latinoamérica: los antecedentes del conflicto político

En el *Cuadro 5* se presenta un resumen de las trayectorias seguidas por los países analizados en torno a la conflictividad política.

En el caso de México, si bien no cuenta con un pasado dictatorial, sí se considera un país que forma parte de la tercera ola de transiciones a la democracia debido a la salida de un régimen de partido hegemónico que, a diferencia de lo que sucedía en Colombia o en Venezuela, no calificaba con los elementos mínimos de la democracia representativa y procedimental (González Casanova, 1965; Cosío Villegas, 1972; Gómez Tagle, 1993; Cansino, 1995; Rodríguez Araujo, 1996; Woldenberg, Becerra y Salazar, 1997; Crespo, 1999; Silva-Herzog Marqués, 1999; Woldenberg, Becerra y Salazar, 2000; Woldenberg, 2002; Lujambio, 2003).

Luego de la transición democrática, si bien en México no se observa una democracia fundada en un pacto interpartidista que asegurase la alternancia en el poder gubernamental, este tipo de alternancia se da de hecho, pese a tener un sistema pluripartidista con tres partidos predominantes, dos de ellos con experiencia de gobierno (PAN y PRI), al menos hasta la elección presidencial del 2012. El vínculo entre este tipo de pactos partidistas y los CC, en los casos de Bolivia y Venezuela, es que estos pactos, cuando se transforman en pactos neoliberales y en políticas represivas contra sectores populares, además, en contextos de crisis económica, social y política, configuran el *status quo* contra el que se levantan los CC.

El desgaste en términos de representación de este sistema exige, para pensar en un CC, la garantía de inclusión de otros partidos en la Asamblea y la participación de otras organizaciones no partidarias en el debate más amplio (como hicieron de diversas formas, Bolivia y Colombia, por ejemplo): de otra manera, sería impensable restituir credibilidad en el orden político. La posibilidad de tentar a la actual coalición económico-política con renovar su legitimidad a través de un CC requiere pensar mecanismos de inclusión plural en el debate, que eviten una simulación donde sólo participen las mismas fuerzas políticas.

México coincide con todos los países analizados en el alineamiento neoliberal, la exclusión política y el deterioro partidista. En México, el alineamiento neoliberal se dio por medio de victorias electorales, aunque con procesos muy cuestionados como los de 1988, 2006 y 2012. El punto –más allá de la calidad de la democracia en México y la existencia de fraudes electorales- es que no se observan “golpes de timón”, es decir, candidatos que hubiesen ganado con propuestas contrarias al neoliberalismo, y que hayan cambiado la lógica de tramitación política de demandas como sucedió en Bolivia, Ecuador y Venezuela (o en Argentina, pero años después de la reforma constitucional). Este punto es relevante, como veremos más adelante, para observar tanto si hay un mayor descrédito de los partidos políticos, si se gestaron nuevos actores políticos, y si estos dos últimos elementos se decantan hacia una tendencia abiertamente antineoliberal.

En México también se observa un cierre de filas de los partidos frente a cualquier opción esencialmente contraria al proyecto de nación neoliberal (se vio, por ejemplo, en la campaña de propaganda “Un peligro para México” en las elecciones presidenciales de 2006, dirigida contra el candidato Andrés Manuel López Obrador), como sucedió oportunamente en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. En este caso, el cierre de filas se da por medio del control electoral de los dos principales partidos de derecha (PRI y PAN), y el deslizamiento a la derecha del partido que se presentaba como de izquierda (el PRD), que terminó con la ruptura interna y creación del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) en 2014. Un aspecto central es que, pese a la violencia que actualmente se vive en México, no se observa una exclusión abierta y violenta como la que sucedió a la Unión Patriótica en Colombia²⁶. Esto supondría una mayor posibilidad de generación de un nuevo actor político-electoral de corte antineoliberal.

Igual que en cuatro de los países analizados (con la excepción de Argentina), en México se observa un fuerte deterioro de la imagen y representatividad de los partidos políticos. De hecho, en buena

26 Aunque el Partido de la Revolución Democrática reivindica el asesinato de 500 de sus miembros durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994).

medida la reforma política realizada entre el 2012 y el 2014 tuvo por objeto recuperar las promesas de ciudadanía del poder político, aspecto que tomó forma en 2015 con los primeros cargos de elección popular obtenidos por personas que compitieron sin pertenecer a un partido político.

Hasta aquí, pareciera que se gesta todo el “caldo de cultivo” para generar un CC con tendencia abiertamente antipartidista, mas no claramente antineoliberal. Sin embargo, como profundizaremos en el siguiente acápite, hay un elemento que no se observa en México, y que tampoco existió en el caso de Argentina y de Colombia: la formación de nuevos actores político-electorales. Esto no quiere decir que no haya nuevos actores políticos en general, organizaciones como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la constante movilización de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación o los vaivenes del movimiento estudiantil (1987, 1999, 2012) nos hablan de estos procesos que conforman nuevos actores. El punto es que ninguno de ellos se ha convertido en un actor relevante que dispute el poder gubernamental mediante estrategias político-electorales y termine alcanzando una victoria electoral.

La ausencia de victorias electorales contrarias a proyectos neoliberales (la ausencia de “golpes de timón”) y de nuevos actores político-electorales con proyectos abiertamente anti-neoliberales, acercan más a México a las experiencias de Argentina y Colombia, lo que disminuye la posibilidad de que un posible CC tome un ánimo abiertamente antineoliberal. No obstante, para las fuerzas sociales que promuevan la estrategia de un CC, se puede pensar en la creación de espacios políticos para participar de esta convocatoria. Regresaremos a este punto en los siguientes acápitales.

IV

Antecedentes de conflictividad social

Observamos la conflictividad social previa al CC a partir de tres categorías: la existencia de fuerzas armadas relevantes contrarias al gobierno; el nivel de movilización social no armado; y la respuesta gubernamental.

Sólo tenemos un país donde la conflictividad social era tal que mantuvo una presencia relevante de **fuerzas armadas contrarias al gobierno**, que es el caso de Colombia. Esto es importante, porque es el país que más se asemeja a México respecto a los niveles actuales de violencia.

Desde mediados de los sesenta, y ante la marcada exclusión del sistema político, el protagonista central de la conflictividad en Colombia fue la guerrilla. La denuncia a las condiciones sociales de extrema pobreza y desigualdad, y la falta de respuestas del Estado fueron las principales motivaciones de las guerrillas. En 1964 nacieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla activa más antigua del mundo. Las FARC tomaron un perfil especialmente campesino: el problema de la tierra y los desplazamientos como eje principal. Las FARC fueron el grupo guerrillero que más desarrollo político y territorial tuvo. Además, fue el único que no se desmovilizó en los diálogos de paz de Barco y Gaviria (están en negociaciones de paz al momento de escribir este texto).

El 17 de enero de 1974 nació el M-19, de perfil más urbano, fundamentalmente ligado a sectores medios y universitarios. El M-19 fue responsable de la toma de la embajada de República Dominicana en 1980, y la cruenta toma al Palacio de Justicia en 1985 (que incluyó el asesinato de la mitad de los jueces de la corte, y otros 55

muertos). Según parece, esta guerrilla estuvo en cercanas relaciones con el narcotraficante Pablo Escobar, de quien habrían recibido pagos. A estos grupos guerrilleros se suma el Ejército de Liberación Nacional (ELN), nacido el 7 de enero de 1965; en julio de 1967 sale a la luz el Ejército Popular de Liberación (EPL); y posteriormente, en 1984, nació el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL).

Paralelamente a los grupos guerrilleros, la conflictividad en Colombia también se complejizaba con el avance del narcotráfico y los paramilitares. El narcotráfico se erigió en los ochenta como el problema central de la violencia social y política. Escobar –quien además fue electo como representante– fundó el Cartel de Medellín, estableciendo las primeras rutas de narcotráfico de cocaína a gran escala a EEUU. Además, infiltró todo el sistema político y policial (con su famoso lema “plata o plomo” se cargó con cientos de policías y militares). Antioquía y la región del Magdalena Medio fueron el epicentro de este ascenso criminal, y marcaron el nacimiento del paramilitarismo. Cuando a mediados de los ochenta los gobiernos con el apoyo estadounidense iniciaron una política de persecución de estos criminales, la reacción fue muy violenta (incluyendo, por ejemplo, la explosión del vuelo de Avianca 203). Incluso formaron una organización para dar pelea, “Los extraditables”.

El paramilitarismo –“autodefensas”, según su propia denominación– surgió de la mano de militares, políticos y empresarios, supuestamente para defenderse de la acción guerrillera. El Estatuto de Seguridad y Defensa de la Democracia de 1978 habilitó su aparición legalmente (este estatuto fue anulado en 1982). Sin embargo, su crecimiento está ligado al narcotráfico y la violencia política y económica (terratenientes financiando desplazamientos), siendo el representante más conspicuo el futuro presidente Álvaro Uribe: la connivencia entre políticos, militares, terratenientes y narcotraficantes. De hecho, cuando secuestran a la hermana de los narcos Ochoa, surge el grupo “Muerte a los Secuestradores” (1981) que funcionará como autodefensa narco: luego de su “éxito” nació la Asociación campesina de ganaderos y agricultores del Magdalena medio, explotando la violencia.

Se calcula que de 1979 a 1991 los paramilitares mataron 290 miembros del Poder Judicial (el caso de La Rochela es el más

conocido), además del asesinato de líderes políticos opositores (Galán). Su accionar es clave: se produce en el momento del inicio de reformas de apertura política, bloqueando de hecho el acceso sectores subalternos, incrementando la violencia (Hincapié Jiménez, 2015). En 1996 llegaron a formar una “federación”: las poderosas Autodefensas Unidas de Colombia. Con la desmovilización de las guerrillas (excepto las FARC), el paramilitarismo se volvió el principal actor responsable de la violencia paraestatal.

En un nivel distinto se debe considerar a aquellos países que tienen un alto nivel de movilización social previa al CC sin que se trate de violencia armada. Aquí entran Ecuador, Bolivia, Venezuela y Argentina. Cabe destacar, sin embargo, que en Venezuela hubo dos alzamientos militares en 1992, en algunos aspectos semejantes al alzamiento militar ecuatoriano de 2000. En el caso de Colombia existió cierta movilización social no armada, pero fue menor en comparación a los otros mencionados.

En Ecuador, de modo semejante a Bolivia, los movimientos sociales oscilaban entre las demandas indígenas de inclusión o reconocimiento y las demandas económico-distributivas. Los movimientos indígenas, especialmente de la Amazonía y la Sierra, aumentaron su activismo en los noventa. En 1986 se fundó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). En la década siguiente, el movimiento indígena protagonizó levantamientos que lograron paralizar el país: julio de 1990, abril de 1992, junio de 1994 y enero de 1997 contra las políticas de Abdalá Bucaram.

Las movilizaciones fueron un factor importante para detonar la caída del gobierno de Bucaram y el proceso constituyente posterior (el de 1997-1998). No obstante, este CC se caracterizó por las reformas neoliberales, la crisis política y el auge de los movimientos sociales (indígenas y ciudadanos). Pese a su matiz neoliberal, los movimientos sociales lograron impactar en el CC de 1998, conteniendo, en parte, las reformas estructurales promovidas por el FMI (De la Torre, 2010). Posteriormente se haría común afirmar que esta Constitución, a pesar de los logros alcanzados por movimientos indígenas, afrodescendientes y feministas, era el resultado de una imposición de la derecha y había perseguido objetivos neoliberales.

En el marco de la crisis económica de 1999-2000, el 21 de enero de 2000 Lucio Gutiérrez, junto a la Conaie, encabezó un golpe militar o rebelión popular contra el gobierno de Jamil Mahuad. Gutiérrez fue primero encarcelado y luego amnistiado por el Congreso. Con el partido Sociedad Patriótica, defendiendo una ideología nacionalista y en alianza con la izquierda y el movimiento indígena, triunfó en las elecciones de 2002. Sin embargo, mantuvo la estabilidad macroeconómica, la política monetaria del FMI y a los tecnócratas apoyados por los empresarios, lo que impulsó protestas que, junto a las divisiones de las elites, acabaron por sacarlo del poder en abril de 2005.

En 2005-2006, el movimiento indígena intentó frenar el TLC con EEUU. Los repertorios principales fueron bloqueos de carreteras y marchas a las capitales de provincia y Quito. En el CC de 2007-2008, los movimientos sociales estaban en un proceso de reflujó que había iniciado durante el gobierno de Gutiérrez (De la Torre, 2010). Si bien la llegada al poder de Correa se desarrolló en el marco de protestas, éstas provenían sobre todo de clases medias urbanas de Quito, y eran más coyunturales que orgánicas. Por ejemplo, las protestas de abril de 2005 dirigidas contra los políticos en general. Desde el CC y a lo largo del gobierno de Correa, las relaciones entre el gobierno y los movimientos indígenas, a pesar de ciertos acuerdos, ha sido tensa (Ortiz, 2008; Kingman, 2008; Vogel, 2008; Massal, 2010).

En Bolivia la tradición organizativa sindical tiene una gran trayectoria, en especial en relación a la minería ligada a la Revolución nacionalista de 1952. Si bien en los ochenta el MNR y el MIR –partidos asociados a aquel proceso– giraron claramente al neoliberalismo, el ideario del trabajador organizado había tenido su momento histórico. La cuestión indígena, en cambio, había sido siempre relegada, en un país donde la mayoría de su población se definía a sí misma como indígena (presencia mayoritaria de Kollas y Aymaras “de tierras altas”, y otros 34 pueblos más “de tierras bajas”). Ya en los setenta había tenido emergencia el movimiento katarista (por referencia al líder independentista del siglo XVIII, Tupaj Katari) que reivindicaba la primacía ética y política de los pueblos originarios, lo que se conoció como indianismo (Reinaga, 2001). Esta corriente morigeró parcialmente sus posturas con el tiempo, pero mantuvo su importancia en líderes como Felipe Quispe, secretario de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos.

Estas presencias se hicieron evidentes en la marcha indígena de 1990, y luego en la conmemoración del 5° centenario de la llegada de los españoles a América en 1992, cuando se lanzó la idea de crear un instrumento político para los movimientos sociales (que sería luego en 1997 el MAS-IPSP) y se pidió por una Asamblea Constituyente que los incluyera (Stefanoni, 2007). El gobierno de Banzer y su política anti-cultivo de coca promovió protestas y organización entre campesinos coccaleros, en especial en la zona del Chapare, lo que impulsó a Evo Morales como figura política (dirigente y diputado). La aplicación de medidas de corte neoliberal promovió la protesta en los más diversos ámbitos: sindical (por la flexibilización laboral y bajos salarios), campesino (concentración de la tierra) y coccaleros (prohibicionismo).

Se suelen marcar dos hitos en la conflictividad social boliviana. Uno es la “Guerra del Agua” en 2000, cuando el pueblo de Cochabamba se alzó contra la privatización del servicio de agua. Tuvieron particular relevancia los consorcios de regantes, con influencia indígena, que defendían derechos de uso del agua de raíz pre-colombina. Evo era diputado por Cochabamba en ese entonces. El otro es la “Guerra del Gas”, originado en el intento de exportar gas a EEUU y México por puertos chilenos en 2003. De este episodio se sabe que resultó la caída de Sánchez de Lozada en medio de una auténtica pueblada con epicentro en El Alto y La Paz, duramente reprimida. El reclamo de soberanía nacional aparecía ahí.

Pero también ganó espacio en ese momento otra agenda, normalmente no mencionada: la de la *Nación Camba*, un grupo separatista creado en 2001 con representación en los departamentos de la Media Luna. Este grupo reivindicaba su carácter mestizo y moderno frente al carácter indígena y supuestamente atrasado de los departamentos andinos, y empujados por un fuerte racismo y la riqueza de la agricultura regional, reclamaban la separación de Bolivia (Assies, 2006). Esta agenda tenía movilización directa, paros y declaraciones públicas muy fuertes desde esas fechas. Las elecciones ganadas por Evo en 2005 fueron una victoria sobre este sector también, y no sólo sobre las elites tradicionales (minerías y políticas: conocidas como “la rosca”). Cuando Morales triunfó, la agenda de la Constituyente era impulsada tanto por el movimiento indígena y campesino, como por estos sectores autonomistas de la

Media Luna: el proceso constituyente admitía vincular agendas con contenidos presumiblemente en antagonismo.

En Venezuela, se destaca la protesta de El Caracazo de febrero y marzo de 1989 contra las políticas neoliberales de Carlos Andrés Pérez (Walton, 1989; Coronil y Skurski, 1991). Fue una protesta masiva, nacional y sin organizaciones dirigentes. Su repertorio principal fue el saqueo de centros de abastecimiento, incluidos ataques con violencia. No abarcó solamente a los sectores urbano-populares, sino también a los sectores medios que padecían las consecuencias de la crisis económica. Lo más relevante del Caracazo es que fue el inicio de un ciclo de protestas sectoriales (marchas, manifestaciones y paros laborales como repertorios más comunes, aunque no exclusivos), con un pico de movilización entre 1991 y 1994, que declinó recién hacia 1997 (Salamanca, 1997; López Maya, 1997 y 2002). Asimismo, como hemos señalado, en 1992 tuvieron lugar dos alzamientos militares: el 4 de febrero (golpe liderado por Hugo Chávez) y el 27 de noviembre. Las protestas e insurrecciones compartieron la crítica a las políticas neoliberales y a los partidos políticos tradicionales. El contenido de sus reivindicaciones fue principalmente económico-distributivo.

En estos tres países se observan fuertes estallidos de conflictividad social provenientes de organizaciones sociales, sindicales e indígenas, que lograron poner en vilo a los gobiernos, y, eventualmente, lograron ganar elecciones mediante representantes propios. En cambio, en Argentina y Colombia la conflictividad social no armada fue de diferente alcance, pues los gobiernos lograron sostener la exclusión de sus demandas y no se lograron formar nuevas fuerzas políticas con capacidad de ganar elecciones (a pesar de que la intensidad de la protesta pueda ser comparable, como en el caso argentino).

En Argentina, la movilización social fue responsable del desgaste sistemático de la dictadura, centralmente por reclamos de DH y sindicales. La derrota en la aventura de la Guerra de Malvinas fue la estocada final de un proceso que se puede rastrear no menos de tres años antes. Al asumir, Alfonsín tuvo por primera iniciativa de política un intento de democratización de los sindicatos, lo que le valió la frontal oposición de éstos, que le hicieron 11 huelgas generales a lo largo de su mandato, siendo una fuente de inestabilidad social

muy relevante. Respecto de los DH, promovió el muy valorado el Juicio a las Juntas (1985) y la acción de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), que escribió el informe sobre la dictadura “Nunca más”, hito en la pelea de DH (Llovich y Bisquert, 2008). Sin embargo, limitó severamente la investigación y juicio, lo que le valió reclamos por parte de las organizaciones. Al mismo tiempo, un grupo de oficiales subalternos (los “carapintadas”) se levantaron contra el gobierno, amenazando con nuevos golpes de Estado si se daba continuidad a la política de Justicia y Memoria (Acuña y Smulovitz, 1995).²⁷ Ganaron presencia también, por último, los levantamientos en barrios pobres, incluyendo tomas de terrenos en “villas miseria”. Cuando se desató la hiperinflación de 1989, aparecieron los primeros saqueos por alimentos, generando una sensación de desgobierno total. La conflictividad social ganó así presencia en el nuevo contexto democrático, que le permitía expresar demandas relegadas.

Menem, para asumir el gobierno antes de tiempo, exigió entonces la aprobación de facultades especiales para gobernar “frente al caos”. Estas facultades fueron el instrumento para aplicar velozmente profundas reformas neoliberales, que incluían la flexibilización laboral y las privatizaciones (Cantamutto y Wainer, 2013). Para ello, logró cooptar los líderes sindicales con prebendas y disciplinar al resto con la amenaza del desempleo abierto, con lo que logró controlar la conflictividad laboral. De hecho, al haber logrado frenar la inflación, ganó un gran apoyo popular y en los sectores medios, que no veían con malos ojos la posibilidad de reelegirlo para mantener “el modelo” (Vázquez Valencia, 2009). Por otra parte, indultó a militares y guerrilleros por sus delitos durante la dictadura, pacificando este nudo conflictivo por la vía de omitir los reclamos de las organizaciones de DH. El gobierno pudo así desplegar el programa neoliberal conteniendo la protesta.

Finalmente, en Colombia, debido al proceso de exclusión y abierta desaparición de las fuerzas de izquierda, la conflictividad social no armada fue baja. En este marco, y tras un fallido intento de reforma

27 Es necesario agregar la última acción relevante de grupos armados guerrilleros en Argentina, que fue la toma del regimiento de infantería de La Tablada en 1989, aduciendo la eminencia de un golpe de Estado por parte de las FFAA. El sublevamiento terminó en una aplastante derrota, con 43 muertos.

política en 1988, fue que el Movimiento estudiantil “Todavía podemos salvar Colombia” impulsó su campaña “Séptima papeleta”: en las elecciones de marzo de 1990, promovían colocar una boleta con pedido de plebiscito para reforma constitucional (una iniciativa plenamente ciudadana). El recuento del propio movimiento dio unos dos millones de votos a favor. César Gaviria emitió un decreto convocando a elegir 70 constituyentes el 9 de diciembre de ese año, la Corte avaló el decreto. En menos de un año, Colombia tenía nueva Constitución.

El tipo de **respuesta gubernamental a la conflictividad social** fue normalmente represiva, pero con diferencias. Una primera aproximación se observa en la dictadura argentina y en la masacre a la izquierda colombiana.

En Argentina la dictadura militar apareció como producto de la confluencia entre las Fuerzas Armadas -auto-asumidas como el resguardo moral y ético de la patria-, los intereses geopolíticos de EEUU (que la apoyó los primeros dos años), y el empresariado -nacional y extranjero- más concentrado (O'Donnell, 1982). Se llamó a sí misma programáticamente “Proceso de Reorganización Nacional”, y produjo un severo efecto, al centrar la represión (tortura, desaparición, asesinato, etc.) en los cuadros organizados del movimiento obrero y territorial. Al mismo tiempo, tuvo pactos con varias de las cúpulas sindicales. Se ha sostenido que su intención fue modificar las bases mismas de la sociabilidad argentina. Las reformas neoliberales comienzan en esta etapa: primeras privatizaciones, flexibilización laboral, apertura comercial y desregulación financiera. Fue una brutal derrota a las clases populares. No obstante, como señalamos, fueron las movilizaciones de sindicatos disidentes y organizaciones de base, así como reclamos de DH (Madres de Plaza de Mayo) las que iniciaron el desgaste de la dictadura. Posteriormente, con Menem a la cabeza, la respuesta gubernamental ante el cierre de filas peronista fue la mano dura: represión, cierre de empresas, despidos masivos. A los dirigentes burocráticos los alineó mediante compensaciones en las cajas de los sindicatos.

En Bolivia, la respuesta gubernamental combinó diversas estrategias. La represión fue la central, que se sostuvo desde la dictadura hasta el gobierno de Sánchez de Lozada, constituyendo

de hecho una fuente de descontento. También hubo mecanismos de cooptación, de direcciones sindicales y algunos dirigentes indigenistas, en el marco de la creciente amalgama de los partidos políticos (las coaliciones formadas incluían partidos de izquierda e indigenistas). Sin embargo, en términos generales, la exclusión abierta de prácticamente todas las demandas populares fue la regla: en el marco de una aplicación sostenida del programa neoliberal, estas demandas eran consideradas rezagos de un pasado que se negaba a la modernidad. Esto era particularmente cierto para las demandas campesinas e indígenas. La elite social y política boliviana abjuraba de su origen y se negaba a reconocerles valor, lo que alimentaba la protesta.²⁸

Algo semejante ocurrió en Ecuador. Las protestas populares, si bien no fueron el factor único en la caída de los gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, formaron parte de un ambiente social destituyente propicio a tales caídas. El reflujo de los movimientos sociales, iniciado durante el gobierno de Gutiérrez y aún presente durante el CC ecuatoriano, estuvo en parte relacionado con la cooptación de líderes sociales, en particular, del movimiento indígena surgido en los años noventa, quienes se incorporaron en los gobiernos como intelectuales y/o técnicos. Algunos gobiernos, como el de Gutiérrez, respondieron a las protestas organizando contra-manifestaciones de apoyo al gobierno. La represión gubernamental, como es habitual, también acompañó a las distintas protestas del período, pero las fuerzas militares no se incorporaron a la estrategia represiva (De la Torre, 2006 y 2010).

Colombia, como ya describimos, se caracterizó por un campo socio-político donde la protesta era de difícil articulación. Históricamente el sistema político colombiano había excluido las demandas populares y la representación partidaria se ajustaba a un pacto entre elites. Una parte de este déficit era “compensado” desde la

28 Si Sánchez de Lozada hablaba español “con acento inglés”, no son menos ejemplificadoras las declaraciones de la Miss Universo boliviana Gabriela Oviedo, quien en 2004 señaló: “(...) desafortunadamente, la gente que no sabe mucho sobre Bolivia piensa que todos somos indios del lado oeste del país, es La Paz la que refleja esa imagen, esa gente pobre y gente baja y gente india y... Yo soy del otro lado del país, del lado este, que no es frío, es muy caliente; nosotros somos altos y somos gente blanca, y sabemos inglés (...)” (Assies, 2006).

acción armada. Como señalamos, los gobiernos hicieron esfuerzos por desmovilizar estos sectores, reconociéndolos como legítimos, de hecho, parte de sus demandas fueron reconocidas luego en el proceso constituyente (derechos personales y representación, en particular). Sin embargo, el campo político se veía además obliterado por el accionar del narcotráfico y el paramilitarismo, que dificultaba la presencia de movilizaciones organizadas de protesta. Este panorama se completaba con el interceder estadounidense que catalogaba de amenaza comunista toda protesta con contenido social. En este marco, no debe llamar la atención que el reclamo por seguridad y paz fuera el eje de las demandas populares, y que este reclamo sí fuera oído por los gobiernos, en diversos intentos de pacificar: diálogos de paz para desmovilizar, persecución del narcotráfico, y la propia Constituyente.

En Venezuela la respuesta gubernamental frente a El Caracazo fue principalmente represiva, incluyendo al Ejército mediante un decreto de estado de sitio y suspensión de garantías constitucionales (aunque los datos no son incontrovertibles, se calculan entre 1000 y 1200 ejecutados por las fuerzas del Estado, tanto policías como militares) (Coronil y Skurski, 1991; López Maya, 2005). Las reformas neoliberales se mantuvieron en los años siguientes, aunque el sistema político fue modificado en algunos aspectos, como la elección popular directa de gobernadores, alcaldes y consejos legislativos regionales. Durante el ciclo de protestas de los noventa, ninguna movilización alcanzó la extensión de El Caracazo ni la represión gubernamental, aunque estuvo presente, tuvo las mismas características.

México a la luz de Latinoamérica: los antecedentes del conflicto social

En el *cuadro 6* se recuperan las principales características de los antecedentes de conflictividad social en los países analizados.

El único caso que tiene un **nivel de violencia** semejante al mexicano es Colombia. No obstante, se observan -al menos- dos diferencias clave:

1. La violencia se consolidó en el campo colombiano durante décadas previas al CC, debido al pacto político que excluyó del campo a la izquierda, limitando la inclusión popular (Hurtado, 2006; Palacio, 2003). México, si bien ha dificultado el acceso de la

Cuadro 6.- Resumen de los antecedentes de conflictividad social

	Conflicto armado relevante	Movilización social	Respuesta gubernamental
Argentina	-	<ul style="list-style-type: none"> - Movimiento sindical (peronista): 11 huelgas generales a Alfonsín - Movimiento de DH por desaparecidos - 1989: estallido por hiperinflación 	<p>1976-1983: Represión extrema</p> <p>Menem: represión selecta.</p> <p>Menem: fuerte apoyo social por detener la hiperinflación</p>
Bolivia	-	<ul style="list-style-type: none"> - Alto nivel de movilización - Tradición sindicalista - Movimiento indígena - Movilización: 1990, 1992. - Guerra del agua, 2000 - Guerra del gas, 2003 	<p>Exclusión total de movimientos de indígenas y campesinos. Represión fuerte.</p>
Colombia	X	<ul style="list-style-type: none"> 1990: Movimiento estudiantil - Séptima papeleta 	<p>Exclusión y respuesta represiva frente a la organización de izquierda</p>
Ecuador	-	<ul style="list-style-type: none"> - Alto nivel de movilización - Movimiento indígena 1986: Se funda la CONAIE - Paralizan el país en 1990, 1992, 1994, 1997, 2000 y 2005 - Declive de esta movilización - 2006: Aumento de la clase media movilizada 	<p>Represión (sin participación militar)</p> <p>Cooptación de líderes sociales</p> <p>Contra-manifestaciones organizadas por los gobiernos</p>
Venezuela	-	<ul style="list-style-type: none"> - Alto nivel de movilización - Urbano-popular, clases medias y militar - 1989: el Caracazo - Ciclo de protesta, 1989 - 1997 - Clímax: 1991 - 1994 - 1992: Alzamientos militares 	<p>Respuesta represiva frente al caracazo.</p>

izquierda al Estado, no la excluyó por completo (haciendo a un lado purismos ideológicos sobre qué es la izquierda, el gobierno del Distrito Federal y sus políticas mostrarían lo contrario, la posibilidad de acceder a algunos espacios de poder).

2. La violencia fue esencialmente política desde su nacimiento en Colombia. Muy posteriormente, el narcotráfico, el crimen organizado y los paramilitares renovaron la complejidad de la violencia, excediendo lo político. En México es justo al revés, la violencia provino inicialmente del narcotráfico, y recientemente se comenzó a complejizar. Aún no queda claro que la violencia tenga fines de exclusión abiertamente política.

En torno al nivel de conflictividad social, México se encontraría entre Colombia y Argentina, no sólo por la intensidad, sino también por el lugar de donde proviene esta conflictividad: los sectores medios. Si bien existen en México organizaciones populares (campesinas, sindicales, indígenas) movilizadas de forma permanente, las protestas masivas que han logrado sostenerse entre el 2014 y 2015 en México se articulan en torno a demandas más propias de la clase media: el fin de la corrupción y de la impunidad. Incluso, durante el momento clímax de las movilizaciones por la aparición de los estudiantes de Ayotzinapa, la solicitud de renuncia del presidente Enrique Peña Nieto no logró articular a los distintos sectores que participaban en la movilización. En esto, nuevamente México se parece más a Argentina y a Colombia, así como a los años cercanos al CC de Ecuador, cuando la movilización indígena estaba declinando frente a las movilizaciones impulsadas por la clase media.

De esta forma, en México se observa un mayor énfasis en temas como la violencia, la corrupción, la impunidad y la partidocracia en la formación de los nuevos conflictos sociales (salvo temáticas muy particulares como la reforma educativa que ha movilizó de forma constante a la CNTE). Esto dota a México de mayor cercanía con Colombia, lo que también supone una tendencia a gestar un CC caracterizado por un acuerdo entre élites que no modifique las bases neoliberales. No obstante, no debe subestimarse la posibilidad de contener en particular la violencia. El problema estaría en que, si el carácter político de la violencia no es genético, ni proviene de la

exclusión de las organizaciones populares o de izquierda, no queda clara su legitimidad, ni su interés en participar de un CC.

Por otra parte, la propia pluralidad de organizaciones y reclamos de sectores medios puede permitir la inclusión de mecanismos de protección de derechos (por ejemplo, la vigencia del Estado de Derecho incluso en situaciones extraordinarias) o derechos específicos y sus garantías (educación, democratización de la información y protección de datos personales, etc.) que han mostrado ser poderosos instrumentos en manos de nuevos gobiernos y de las propias organizaciones. La dificultad de coordinar acciones y programas entre organizaciones ha facilitado la respuesta excluyente del gobierno (ver sección anterior), logrando hasta hoy una baja efectividad en los reclamos y demandas.²⁹ La propuesta de un CC, como señalamos al comienzo, puede ser una buena excusa para convocar a esta coordinación, al menos a instancias de un resultado concreto y específico: un nuevo acuerdo constitucional.

29 Respecto de las organizaciones defensoras de DH, López Pacheco (2015) muestra esta dinámica en México comparada con Colombia. Por una comparación más general de esta dinámica de interacción y reformas de Estado, ver Hincapié Jiménez (2015).

V

Actores involucrados en el Congreso Constituyente y principales modificaciones

Un aspecto relevante a observar es si el CC fue un acuerdo entre élites o un proceso más amplio, y cómo esto impacta en el contenido de la nueva constitución. Vayamos de aquellos casos en donde claramente se observa un mayor acuerdo entre élites a los que son acuerdos más amplios.

El caso claro del acuerdo entre élites es Argentina. Si bien hubo muchos debates durante los ochenta, especialmente entre grupos intelectuales, la decisión de reforma surgió del llamado Pacto de Olivos (diciembre de 1993), un acuerdo entre el presidente Menem y el ex presidente Alfonsín. Allí se definieron qué temas eran debatibles y cuáles no (“núcleo de coincidencias básicas”), lo que generó resistencias de muchos constituyentes (incluso renunciadas). La preocupación central de Menem era asegurarse la reelección, y para ello accedía a algunos cambios propuestos por Alfonsín, cuya preocupación era acercar el presidencialismo argentino a un sistema semi-parlamentario (Natale, 2000).

Por eso, no es casualidad que el grueso de las modificaciones contenidas en la nueva constitución sea de diseño institucional. La más importante para Menem: el mandato presidencial se acortó de 6 a 4 años, y se permitió la reelección por una vez consecutiva. Para obtener la reelección, Menem tuvo que ceder ante la búsqueda de la oposición de atenuar al presidencialismo, lo que significó la creación del Consejo de la magistratura para nombrar jueces, de la figura de jefe de gabinete, y se reglamentó el uso de los decretos de necesidad y urgencia y los vetos parciales, todo lo cual genera una relación más fluida con el Congreso. Además, se dotó de autonomía a la Ciudad de Buenos Aires y para atenuar el sesgo

mayoritario en el sistema electoral, se estableció un balotaje y se incorporó un tercer senador para la primera minoría (ver Natale, 2000; Palermo, 1995).

Pese a que se trató de una constituyente pactada en la élite, se otorgaron mayores mecanismos de participación ciudadana. En principio se incorporó al texto constitucional el voto obligatorio, secreto y universal (que estaba como ley desde 1912); y se sumó el referéndum y la iniciativa popular. De la mano con el pasado dictatorial, se establecieron penalidades contra los golpes de Estado, en específico que todos sus actos derivados son insanablemente nulos (art. 36).

Otra característica relevante del contenido constitucional argentino es que incorporó a la DIDH en rango constitucional, como había inaugurado Colombia. Se incorporaron con rango constitucional los *tratados internacionales* firmados por Argentina (varios de DDHH), se estableció un bloque de constitucionalidad y se incorporan *derechos humanos de tercera y cuarta generación*: de protección ambiental (laxo), del consumidor/usuario, a la información (habeas data). Se da rango constitucional al amparo y el *habeas corpus*. Se creó la Defensoría del Pueblo (Ombudsman). El artículo 14bis otorgó garantías y derechos a los trabajadores, provenientes de la constitución de 1949 de Perón, anulada por la dictadura de la Revolución Libertadora de 1955.

En Colombia, si bien la Constituyente fue organizada bajo procedimientos formales de representantes, su impulso provino de la propia sociedad (“Séptima Papeleta”). Entre los constituyentes participaron algunos desmovilizados de la guerrilla (Alianza Democrática M19): uno de los efectos más importantes fue esta desmovilización parcial (que no incluyó a las FARC, ELN, ni paramilitares). La Constituyente era muy heterogénea en su composición política, sin embargo, la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), formada por FARC, ELN y una disidencia del EPL, no participó, obteniendo una dura respuesta política de parte del gobierno. A pesar de las expectativas generadas por los actores organizados, en la votación para constituir la Constituyente, la abstención fue del 75%.

Sin duda que la principal preocupación en esta constituyente era la culminación de la violencia y la integración nacional (por ejemplo, se nombra un Ministro de Defensa civil a cargo de las FFAA). No es casualidad que, parecido a Argentina, el grueso de las modificaciones sean de diseño institucional, pero llevadas a la generación de un nuevo marco de construcción estatal.

Con esta lógica, probablemente lo primero a subrayar es la definición de Colombia como un “Estado social de Derecho, organizado en forma de República (...) democrática, participativa y pluralista”. El punto central era ir más allá del estado liberal de derecho, lo cual resulta llamativo en el marco de reformas neoliberales en curso (y abre una puerta de acción a posibles gobiernos de otra orientación política). Además se declaró que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, a la par que se reforzó la igualdad de géneros, compromisos ambos que más tarde sirvieron de base para diversas acciones de protección de las organizaciones y algunas políticas públicas acordes.

Se crearon mecanismos de inclusión del DIDH a nivel local, a la par que se reconocieron derechos de tercera y cuarta generación: económicos, sociales y culturales (artículos 42 a 77) junto con derechos colectivos y del ambiente. No sólo se avanzó en las garantías primarias, sino que se creó un diseño de garantías secundarias que redundó en la muy destacada Corte Constitucional Colombiana. Se estableció la Acción de Tutela, acción colectiva y de cumplimiento, mecanismos para defensa de los derechos ciudadanos. Además de la Corte mencionada se creó la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura para nombrar jueces (similar CS Magistratura Argentina).

Si bien el grueso de los grupos guerrilleros no participó en la constituyente, se buscó ampliar los mecanismos de integración de la izquierda al campo electoral por medio de la creación de espacios de representación no sólo por distrito, sino por cuotas (minorías). Se redujeron también los umbrales para incluir nuevos partidos, y se facilitó su inscripción. Asimismo se generó un proceso de descentralización política, y mecanismos de participación ciudadana.

En un mismo renglón tendríamos a Ecuador y Venezuela, en donde si bien la participación directa de las organizaciones populares fue escasa, se establecieron mecanismos de recuperación de demandas.

En Ecuador la participación en el CC se gestó desde el movimiento indígena y el naciente movimiento de clases medias urbanas. Los principales actores/movimientos sociales, sobre todo indígenas, fueron los siguientes: Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Asociación de la Nacionalidad Zápara de la Provincia de Pastaza del Ecuador, Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza, Asociación de Inmigrantes Ecuatorianos en Catalunya para la Solidaridad y la Cooperación. Desde la “Revolución ciudadana”, destacan el partido de izquierda Alianza País y el liderazgo de Correa.

Durante el proceso constituyente se consolidó el predominio de la izquierda en el gobierno y en la Asamblea; los movimientos sociales estaban en reflujo y con menor capacidad de movilización, aunque a menudo se sumaron a las iniciativas de la Constituyente. En general, el movimiento indígena se separa del actor gubernamental y sus formas de participación son principalmente: a) el cabildeo a la Asamblea y b) las alianzas con diputados de la izquierda. No hubo participación directa de las organizaciones populares.

En síntesis, en Ecuador observamos un predominio de las élites en el arreglo por baja participación directa de las organizaciones populares, pero participación indirecta a través de alianzas gobierno-movimientos y cabildeo, y recuperación de demandas populares.

A partir de la recuperación de estas demandas, observamos –a diferencia de lo que sucede en Argentina y Colombia– un contenido abiertamente contrario a la lógica neoliberal. Además, si bien se mantiene la tendencia de incorporar al DIDH a nivel local, esto se hace por medio de una vernaculización que pone especial énfasis en el Sumak Kawsay.

Así, en la Constitución se intentó gestar un nuevo modelo de desarrollo (algunos lo llaman “postneoliberal”) basado en la idea del “Buen vivir” (sumak kawsay). Esto supone la nacionalización de recursos naturales y atención al medio ambiente, tanto como el reconocimiento de un Estado intercultural y plurinacional. Estas declaraciones, como ocurre en el caso boliviano, entran en potenciales contradicciones respecto de las necesidades de atención social y la autonomía de los pueblos que integran el país (Gudynas y Acosta, 2011).

La participación ciudadana por medio de la conservación y ampliación de mecanismos de participación de la Constitución de 1998 con formas de participación directa fue uno de los puntos más enfatizados. Democracia participativa y no solo representativa, ambas en el mismo nivel, es decir, la soberanía popular se ejerce tanto indirectamente a través de representantes como directamente o sin intermediación. Existieron dos líneas de innovación constitucional: a) **Participación social o ciudadana** a través de derechos (participación en las políticas sectoriales: comunicación e información, cultura y ciencia, educación, seguridad social; reconocimiento de grupos prioritarios: adultos mayores, jóvenes, niños, niñas y adolescentes, discapacitados, comunidades-pueblos-nacionalidades; derecho de resistencia); b) **Participación política:** iniciativa popular legislativa (creación, reforma o derogatoria de leyes o de la constitución), consulta popular previa a grupos potencialmente afectados y revocatoria del mandato de todas las autoridades electas por el voto popular. Esto conlleva el establecimiento del poder ciudadano como cuarto poder.

Lo que observamos en Venezuela es que los actores populares eran, en su mayoría, poco organizados (para algunos no se trata siquiera de “movimientos sociales”) (Salamanca, 1997; García-Guadilla, 2003; Roberts, 2006). Predominaron cuatro sectores de trabajadores: educación, salud, justicia y transporte, todos ellos afectados por las reformas económicas. También se movilizaron trabajadores de la “economía informal”.

Los actores que propusieron y finalmente llevaron a cabo el CC fueron aquellos que, bajo el liderazgo de Chávez, se unieron a la coalición Polo Patriótico. Tenían una orientación nacionalista y de

izquierda. Aunque otros actores (como intelectuales y funcionarios) estaban fuera de la coalición, se incluyeron en la propuesta constituyente. Pero la dirección de Chávez y su triunfo electoral fueron determinantes para que la Asamblea se realizara.

En síntesis: al estar poco organizados, no hubo participación amplia y directa de los actores populares y predominó la iniciativa de las élites, si bien funcionó el mecanismo de la consulta y las mesas con diputados del CC, y hubo una recuperación de las demandas populares.

Al igual que en Ecuador, el proceso de recuperación de demandas sociales y el fuerte ánimo antineoliberal y antipartidista que marcaron a la coalición gobernante se observó en el contenido de la nueva constitución, que también se sumó al fuerte proceso de inclusión del DIDH a nivel local.

El ánimo antineoliberal se observa en aspectos como la recuperación y fortalecimiento de la función rectora del Estado en la economía, garantizando la propiedad estatal sobre los recursos naturales (principalmente, petróleo). El establecimiento de un Estado social de derecho y de justicia, lo cual suponía orientar la economía hacia la satisfacción de las necesidades y la acción gubernamental hacia la protección y los derechos económicos y sociales (Escarrá, s/f).

El ánimo antipartidista lo llevó a establecer otros mecanismos de participación política. La instauración de una “democracia participativa y protagónica” en la que la soberanía popular asume modalidades no exclusivamente representativas: iniciativas legislativas y consultas o referendos. Los partidos u organizaciones políticas pierden centralidad en el ejercicio del poder político (por ejemplo, financiamiento). Se establece también la posibilidad de revocación del mandato.

En Bolivia, el MAS era desde su creación un instrumento político de los movimientos sociales, y por ello mismo sus congresales eran -en gran medida- representantes de los movimientos (en particular, de los 4 mencionados antes). A través de ellos tenían participación los movimientos y sus demandas, aunque no se involucraran como

organizaciones en el debate. El MAS tenía el 60% de los constituyentes, aunque debió negociar arduamente con la oposición partidaria. Esto promovió que, durante el CC, se enfatizara en aspectos técnicos y legales, que alejaron relativamente a la población del debate (Stefanoni, 2007). Su participación volvió a hacerse presente cuando se le consultó en referendo por el texto final, que además incluyó la consulta sobre el límite superior de tenencia de tierra (5,000 o 10,000 hectáreas) por no tener acuerdo interno. El proceso fue una deliberación pública muy amplia.

Igual que las constituciones de Ecuador y Venezuela, la de Bolivia se caracteriza por su ánimo antineoliberal pero, esencialmente, por su abierta vocación pro-indigenista. El Preámbulo parte de la historia de la colonización, inicia con lectura histórica y denuncia: no hay “asepsia” en la postulación del pueblo que se da a sí mismo la nueva Constitución. El Estado se definió como plurinacional, no sólo en cuanto al reconocimiento de lenguas, sino en símbolos como la *whipala*. Pero además reforzó esto con atribuciones de autonomía –elección autoridades, sistema de justicia, adecuación disposiciones oficiales, sistema educativo. Los pueblos originarios pueden administrar sus propios sistemas de comunicación, ejercer sus sistemas políticos, jurídicos y económicos (art. 30, y 190 a 192).

Para lograr este reconocimiento pluriétnico, el gobierno de Evo Morales tuvo que ceder frente a la demanda de autonomía de los gobiernos de derecha que conforman la media luna. Por ende, en la constitución también se reconocen autonomías departamentales, regionales y municipales (art. 269 a 284), y la autonomía indígena originaria campesina (art. 289 a 296): “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción” (art. 272). La titulación de tierras y el aprovechamiento de los hidrocarburos, sin embargo, son atribución privativa (indelegable) del Estado, así como la exclusiva en materia de legislación (reglamentación y ejecución también, pero es delegable): los recursos naturales estratégicos, incluyendo minerales, recursos biogenéticos y fuentes de agua, expropiaciones de inmuebles, políticas de planificación territorial y régimen de tierra.

El fuerte ánimo antipartidista se ve complementado por la apertura de distintas formas de *participación* ciudadana: a) Directa y participativa: referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, consulta previa, asamblea y cabildo. Las dos últimas son de carácter deliberativo; b) Representativa: por la elección de representantes a través del voto; c) Comunitaria: por medio de la elección y designación de autoridades y representantes por procedimientos propios.

Finalmente, el fuerte ánimo antineoliberal se hizo patente en tres aspectos: la diversidad de las formas de propiedad, la generación de un Estado garantista y de uno desarrollista. Se aceptaron formas de propiedad privada, estatal, comunitaria, pero siempre deben cumplir una función social (art. 56). Los recursos naturales en territorio comunitario requieren aprobación local para ser explotados (art. 352). La política industrial, financiera y comercial debe priorizar a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas (art. 318, 330 y 336). El uso de la tierra debe fomentar la producción en detrimento de la mera especulación, apoyo a la pequeña producción y a organizaciones cooperativas o comunitarias, respeto del medio ambiente, industrialización, lograr la seguridad alimentaria (art. 405 a 409). El Estado puede expropiar tierras improductivas (art. 57 y 397), entendiendo que es función social de la propiedad agraria su aprovechamiento sustentable a través del trabajo. 5,000 hectáreas es el límite al latifundio (art. 398).

El Estado garantista tenía como consecuencia la responsabilidad a su cargo de la cobertura de servicios de agua y alcantarillado (que no puede delegar), luz, gas, comunicaciones (art. 20), la educación y salud (art. 9). La formulación del Estado desarrollista establece un claro modelo económico. En el artículo 306 declara que el modelo económico boliviano “está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”. Se pone al Estado al frente del cambio del modelo económico, para impulsar el desarrollo y garantizar la distribución de los recursos (arts. 9, 16 a 20, 309, 312, 313 y 316). Para cumplir este rol, responsabiliza al Estado de favorecer la producción rural e industrial, garantizando las necesidades básicas internas y fortaleciendo la capacidad exportadora (art. 318), condenando la especulación improductiva (art.

325). La nueva constitución determina la industrialización como prioridad explícita de las políticas económicas, con particular énfasis sobre la base de los recursos naturales existentes –que hoy son exportados sin ningún valor agregado (art. 9, 311, 316, 319, 351, 355, 356, 363, 365, 370 y 378). El Estado tiene el principal rol en materia de este esquema de desarrollo, ejerciendo la dirección integral y planificación del desarrollo (art. 311 y 316). Se prioriza la inversión boliviana sobre la extranjera (art. 320).

México a la luz de Latinoamérica: actores y modificaciones

En el *cuadro 7* se presenta un resumen de los principales actores involucrados en el CC y las modificaciones provenientes de este.

Ahí donde hubo un mayor nivel de exclusión político-electoral por el alineamiento electoral (no hubo golpes de timón, sino victorias electorales), en donde no hubo la formación de nuevos actores político-electorales y la conflictividad social fue baja y/o se gestó esencialmente en movilizaciones propias de la clase media, el CC tuvo una mayor tendencia a ser un pacto entre élites que no necesariamente recuperaba las principales demandas sociales. Más aún, el sentimiento antineoliberal fue bajo, aunque se mantuvo un fuerte sentimiento antipartidista. Éste es el escenario que se parece más al mexicano.

Este tipo de trayectorias tienen un impacto relevante en las principales modificaciones provenientes del CC. Si bien en todos los casos –por el ánimo antipartidista- se observa un incremento en los procesos de participación ciudadana, no en todos ellos se observan modificaciones sustantivas al proyecto de nación de corte neoliberal.³⁰ En específico, cerca de Colombia, el sentimiento de necesidad de fin de la violencia, de empalme de las instituciones gubernamentales con el narcotráfico y de corrupción generalizada puede culminar con un mayor énfasis en torno al diseño del sistema de justicia, si es que hubiere un CC en el caso mexicano.

30 Gargarella ha notado en diversas oportunidades sus dudas respecto de la ampliación de mecanismos de representación y participación, alegando que esta “maquinaria” sigue permeada de un ánimo contra-mayorías; mientras que la enunciación de nuevos derechos tiende a ser más generalizada en los CC latinoamericanos (por ejemplo, Gargarella, 2015).

Cuadro 7.- Resumen de actores y modificaciones

	Actores involucrados	Principales modificaciones
Argentina	- Acuerdo entre élites	- Administración del poder - Reelección presidencial - Atenuar el presidencialismo - Mecanismos de incorporación del DIDH
Bolivia	- Participación a través del MAS	- Vocación pro-indigenista - Ánimo antineoliberal - diversidad de propiedad, Estado desarrollista y garantista. - Ánimo antipartidista - mecanismos de participación - Proceso de descentralización regional
Colombia	- Movimiento social de clase media - Inclusión parcial de la Guerrilla	- Culminación de la violencia e integración social - Estado social de derecho (pluriétnico) - Mecanismos de incorporación del DIDH - Sólido sistema constitucional - Integración de la izquierda al campo electoral
Ecuador	- Fuerte estallido social - No hay intervención directa de las organizaciones - Hay procesos de recuperación de demandas - Movimiento indígena y clase media	- Ánimo antineoliberal - modelo de desarrollo - Ánimo antipartidista - mecanismos de participación - Vernaculización del DIDH
Venezuela	- Poca organización social - Participación de sectores aliados al Polo Patriótico - Recuperación de demandas sociales	- Ánimo antineoliberal - función rectora del Estado - Ánimo antipartidista - mecanismos de participación - Mecanismos de incorporación del DIDH

VI

Conclusiones: México ante las trayectorias latinoamericanas

Apartir de los cinco países analizados, se observan dos trayectorias en la construcción de CC:

Cuadro 8.- Trayectorias de los CC en América Latina

Trayectoria 1	Trayectoria 2
Bolivia, Ecuador, Venezuela	Argentina, Colombia
<p>Impacto económico adverso. Alineamiento neoliberal con golpes de timón. Exclusión de opciones programáticas. Amplia movilización social Deterioro partidista. Formación de nuevos actores políticos. Se fomenta el ánimo antipartidista - mecanismos de participación. Se fomenta el ánimo antineoliberal - cambios al modelo de desarrollo. Se revisa el rol del Estado. Se gesta un nuevo proyecto de nación.</p>	<p>Impacto económico adverso (con consenso de fuga hacia adelante: la hiperinflación / la violencia). Exclusión de opciones programáticas por cierre de filas partidistas o por medio de la exclusión. Movilización social media y/o sustentada en clase media. Bajo deterioro partidista. No hay formación de nuevos actores políticos. Se fomenta el ánimo antipartidista - mecanismos de participación. No se fomenta el ánimo antineoliberal - no hay cambios al modelo de desarrollo. El rol del Estado es subsidiario. Se gestan modificaciones a nivel de régimen o de gobierno, pero no se crea un nuevo proyecto de nación. No hay una sensación de ruptura ni un nuevo momento fundante.</p>

En ambas trayectorias se observa un impacto económico adverso y un ánimo antipartidista que genera mecanismos de participación política que van más allá de lo electoral. Las principales diferencias están en la forma en que se conjugó lo económico, con lo político y la movilización social para detonar una ruptura fundante, muy especialmente con la formación del ánimo antineoliberal.

La primera trayectoria se caracteriza por tener un ánimo abiertamente antineoliberal, por lo que se gesta un nuevo proyecto de nación que toca al Estado desde su estructura política y económica.

Este ánimo abiertamente antineoliberal se entiende especialmente por la conjunción entre el alineamiento neoliberal por medio de golpes de timón en los partidos gobernantes, lo que generó una exclusión de opciones programáticas distintas al neoliberalismo, fomentando la movilización social y la generación de nuevos actores políticos. De hecho, son estos nuevos actores políticos producto de esa movilización quienes disputan y, al menos en el CC, ganan en la construcción de una idea de ruptura fundacional de la política.

La segunda trayectoria se caracteriza por no tener un ánimo antineoliberal, por lo que las modificaciones se dan en el nivel de gobierno y/o de régimen, pero no se formula una idea de ruptura fundante.

Si bien en esta segunda trayectoria también hay un alineamiento con el neoliberalismo, este no se lleva a cabo por medio del golpe de timón, sino a través del cierre de filas partidistas (todos los partidos tienen una ideología neoliberal), o por medio abiertamente de la exclusión del campo electoral como sucedió en Colombia. En estos casos, además, no hubo un nivel de movilización social semejante al de los países que integran la trayectoria anterior, a la par que muchas de las movilizaciones estaban más relacionadas con demandas propias de la clase media.

A partir de estos rasgos generales, **México tiene un desarrollo histórico reciente mucho más semejante a la segunda trayectoria.** México comparte la situación económica que inició trayectorias hacia CC. Dado que la propuesta se asienta sobre las secuelas del

neoliberalismo, parece acercarse en esto a las CC antineoliberales. Asimismo, hay una coalición neoliberal en el gobierno, que continúa con las reformas de este corte, y no cuenta con bases de apoyo amplias y activas, por lo que la propuesta de CC parece orientarse contra ella. En general, como en todas las trayectorias analizadas, hay una crisis de la representación partidista que afecta al gobierno y a la oposición. Sin embargo, no hay un ciclo de protestas con capacidad de alterar la correlación de fuerzas, ni existe un actor con estrategia electoral que pueda eventualmente convertirse en gobierno pro-constituyente. Peor aún, los rasgos políticos específicos que contribuyen a una CC abiertamente antineoliberal no se concretan en México. Suponiendo que nos interesa que el CC en México tuviera una capacidad de ruptura fundante, en especial con el neoliberalismo, **¿en qué rasgos del proceso habría que generar una mayor incidencia?**

Desde el aspecto económico, hay principios generales que fácilmente puede capitalizarse entre sectores descontentos, y van en sentido contrario a las reformas neoliberales. Por ejemplo: el empobrecimiento y desigualdad sostenidos, la desindustrialización, la migración campo-ciudad, la pérdida de garantías de seguridad social son claves de los resultados negativos que exigen renovar un Estado que ofrezca garantías sociales, y no tema en inmiscuirse en un desarrollo más inclusivo.

En lo relacionado con la movilización social, todos los países analizados menos Colombia, tuvieron una intensa movilización con capacidad, si bien no de dirigir el camino hacia el CC, sí de alterar la correlación de fuerzas (incorporar demandas, derribar gobiernos, etc.). Las diferencias en los casos están en: a) momento del ciclo de protestas (el ciclo se encontraba en su inicio o en su reflujo); b) nivel organizativo de la movilización (que era alto, medio o bajo, según los casos); y c) demandas económico-distributivas como elemento compartido. En México ha habido momentos de intensa movilización desde los ochenta (un elemento central para que se diera la transición o liberalización política), pero no vive en este momento un ciclo de protestas en ninguna de sus fases.

El actual ciclo de movilizaciones en México es disperso y poco coordinado. Esto no quita que no se pueda buscar ex profeso una

coordinación política, incluso como herramienta para participar de la constituyente (algo entre la Unión Patriótica de Colombia y el MAS como herramienta política de los movimientos sociales en Bolivia). Las demandas de sectores medios pueden capitalizarse en la incorporación de derechos específicos de nueva generación (ambientales, consumidores, etc.) así como mecanismos de acceso y protección de estos derechos.

En lo que hace a los antecedentes políticos, tres elementos parecen determinantes. Primero, **la situación política del grupo neoliberal**. En México hay un alineamiento neoliberal pactado entre élites con poca base social de apoyo, pero las trayectorias latinoamericanas analizadas muestran una doble vía: a) en unos casos la coalición neoliberal predomina en el CC e impone su orientación, b) en otros se convierte en el adversario principal del CC. En México existe este alineamiento y, si la propuesta de CC prospera, debería dirigirse contra la coalición neoliberal. En caso contrario, el CC no tendría ningún tipo de efecto de reformas específicas distintas a la orientación actual y no habría un cambio en el proyecto nacional. Cabe destacar que la coalición anti-neoliberal no requiere necesariamente precisiones absolutas en términos propositivos: establecer ciertos principios generales, por ejemplo, derechos, participación o redistribución, pueden servir como guía (como pasó en Bolivia, Ecuador y Venezuela, por ejemplo).

Segundo, **el desgaste de los partidos (partidocracia)**. En todos los casos se observa una crisis de representación o deslegitimación de los principales partidos políticos, igual que en México. En Bolivia, Ecuador y Venezuela aparecieron nuevas fuerzas políticas capaces de promover una renovación del orden político con la propuesta de constituyente. La escasa o nula relevancia previa de estas nuevas fuerzas o sus candidatos en el sistema de partidos permitió capitalizar la fuerza antipartidos en una renovación política. Referentes marginales al sistema de partidos parecen ser buenos catalizadores de las fuerzas sociales dispersas y sus demandas, al no ser percibidos como “contaminados” por los vicios existentes.

Finalmente, tercero, **los gobiernos pro-constituyentes**. Lo que se observa en Ecuador, Bolivia y Venezuela es la emergencia de un nuevo actor que alza la propuesta constituyente, emplea con éxito

la estrategia electoral y se hace gobierno. Estos actores aparecen a) con plataformas electorales, más que partidos institucionalizados (Alianza País, MAS y MVR-Polo Patriótico); b) en contextos de movilización intensa, pero no necesariamente en su punto más alto ni con vínculos orgánicos con las masas (solo hubo este vínculo entre Evo Morales y los movimientos sociales, e incluso en este caso la relación con los movimientos no estuvo exenta de tensiones); c) con jefaturas o liderazgos fuertes (Chávez, Correa y Morales); d) siguiendo una estrategia electoral exitosa (en ninguno de los casos hubo CC sin un triunfo electoral previo que sacara del poder a la coalición neoliberal). En México, desde los ochenta, han emergido nuevos actores (desde la Corriente Democrática, que cronológicamente fue una de las primeras fuerzas antineoliberales en América Latina con posibilidades de tomar el poder gubernamental), pero, por distintos motivos, no han accedido al gobierno, y en este momento no aparece un actor visible.

Post Scriptum

A finales de 2015, cuando terminamos las últimas revisiones de este trabajo, evaluábamos las posibilidades de un CC en México a partir del diagnóstico de una crisis de Estado de largo aliento y un campo político cerrado. A la luz de algunas experiencias constituyentes latinoamericanas, detectábamos similitudes entre la situación mexicana y otras situaciones que contribuyeron a la realización de CC, en particular, los efectos económico-sociales excluyentes del proyecto neoliberal y la deslegitimación del sistema de partidos. Asimismo, rasgos como la dispersión y la poca coordinación de las movilizaciones sociales, el componente de clase media de las demandas, y la ausencia de un actor en mayor o menor medida externo al sistema político, poco institucionalizado (plataformas electorales y liderazgos personales fuertes) y con una estrategia electoral eficiente, parecían acercar el eventual CC en México a una trayectoria en la que la coalición político-económica gobernante amenazaba con predominar e imponer su propia orientación. Estos factores constituían obstáculos que la propuesta constituyente en México, si aspiraba a estar a la altura de la crisis estatal y conformar un nuevo proyecto nacional incluyente, debía atajar. Dicho de otra manera, el antipartidismo era una condición necesaria para la realización de un CC, pero ésta no aseguraba por sí misma su deriva antineoliberal.

Esta reflexión, a nuestro juicio, sigue vigente. No obstante, en los últimos meses, dentro y fuera de América Latina, han tenido lugar acontecimientos que obligan a enfatizar en el análisis un elemento adicional.

En noviembre de 2015, Mauricio Macri, alcalde de Buenos Aires convertido en líder de la oposición argentina, venció en segunda vuelta al candidato Daniel Scioli del Frente por la Victoria (coalición apoyada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner),

poniendo fin a 12 años de gobierno de la izquierda peronista. Inmediata y aceleradamente, el nuevo gobierno ha llevado a cabo un conjunto de políticas (despidos masivos, pagos a los “fondos buitres”, incrementos del precio de servicios públicos, entre otras) que han puesto a Argentina de nuevo en la dirección neoliberal. En las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), organización que agrupa a la oposición partidista en Venezuela desde 2008, logró arrebatarse la mayoría de la Asamblea Nacional, por un amplio margen y por primera vez desde el año 2000. Se trata de una tendencia electoral paulatina pero continua, acelerada desde el exiguo triunfo electoral de Nicolás Maduro a principios de 2013. La actual situación de “gobierno dividido” ha ahondado una crisis política y tiene en las puertas del gobierno a una derecha abiertamente comprometida con el neoliberalismo. Mediante procedimientos políticos afines a los del juicio de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador en México (2004-2005) y a los que condujeron a las caídas de Manuel Zelaya en Honduras (2009) –quien buscaba la instauración de un CC– y Fernando Lugo en Paraguay (2012), en diciembre de 2015 se dio inicio en Brasil al *impeachment* que acabaría en agosto de 2016 con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff y su remplazo por el ex vicepresidente Michel Temer. Aunque el nuevo gobierno no cuenta con una base social sólida, con la salida de Rousseff, celebrada por Estados Unidos, los mercados financieros y la prensa internacional, terminaron 13 años de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) desde el primer triunfo electoral de Lula da Silva. En febrero de 2016, el presidente boliviano Evo Morales perdió, por un estrecho margen pero políticamente significativo, el referéndum en el que se consultaba a la población sobre una reforma constitucional que permitiera la reelección presidencial en 2019, siendo las primeras elecciones en las que el Movimiento al Socialismo (MAS) perdía desde el ascenso de Morales al poder en 2005. Al igual que lo ocurrido en países como Argentina después de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Brasil después de Lula da Silva y Venezuela después del fallecimiento de Hugo Chávez, Ecuador y Bolivia tendrán que afrontar en los próximos meses y años (2017 y 2019, respectivamente) elecciones presidenciales sin contar con las candidaturas de los líderes que hasta ahora habían aglutinado a los movimientos populares que promovieron los CC en esos países y sostuvieron a los gobiernos que emergieron

de ellos. Aunque en una situación distinta por no tratarse de un gobierno de izquierda, cabe mencionar también que en octubre de 2016 fue rechazado en referéndum popular el acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el cual había sido apoyado por la izquierda partidista y combatido frontalmente por la derecha colombiana, encabezada por el ex presidente Álvaro Uribe.

Estos procesos, que tienen en su base crisis económicas, amplias movilizaciones sociales y desgaste de los liderazgos y las organizaciones políticas de la izquierda, parecen confluir en un simultáneo reforzamiento del neoliberalismo y debilitamiento de las alternativas antineoliberales que habían logrado gobernar –unas veces impulsando CC– en la región. Las derechas latinoamericanas, mediante la vía electoral (Argentina) o la vía del golpe judicial y/o parlamentario (Brasil), han logrado reorganizarse y agrupar no solo a los sectores tradicionalmente opuestos a los gobiernos del “giro a la izquierda”, sino también a los grupos descontentos con el desempeño gubernamental y las limitaciones del modelo de desarrollo implementado en los últimos años. Inevitablemente, los procesos de integración regional que en las dos últimas décadas habían avanzado en la dirección de una reafirmación de la soberanía frente a Estados Unidos, la Unión Europea y los organismos financieros internacionales, experimentan un proceso de repliegue o franca reorientación hacia el neoliberalismo. El eventual triunfo del candidato republicano a la Casa Blanca, Donald Trump, podría cerrar el cuadro del cambio político hacia la derecha.

En este sentido, a los obstáculos que a nivel nacional tendría que afrontar la propuesta de un CC en México habría que añadir un contexto internacional que de modo creciente se ha hecho hostil a la emergencia de movimientos y gobiernos que, mediante rupturas fundacionales y no solo reformas parciales de los textos constitucionales, busquen recomponer proyectos nacionales incluyentes y de reafirmación de la soberanía popular.

Noviembre de 2016

Fuentes de información

Bibliografía

AAVV. (2015). *Carta abierta al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su visita a México*. <http://us5.campaign-archive2.com/?u=81bc90c4a8f052ec804395681&id=49ba-815dd8&e=c94a8304a1>

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz (1995) “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”, en AAVV *Juicio, castigos y memoria*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Assies, Willem (2006), “La «Media Luna» sobre Bolivia: Nación, región, etnia y clase social”, en *América Latina Hoy* (43), pp. 87-105.

Astarita, Rolando (2006). *Valor, mercado mundial y globalización*. Buenos Aires: Kaicrón.

Basualdo, Eduardo y Enrique Arceo (2006), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO.

Bensusán, Graciela (2013). “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México”. *Estudios y Perspectivas* N° 143, Sede Subregional de la CEPAL en México, México.

Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Buxton, Julia (2001), *The Failure of Political Reform in Venezuela*, Aldershot: Ashgate.

_____ (2005). "Venezuela's Contemporary Political Crisis in Historical Context". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 24, Núm. 3, pp. 328-347.

Canache, Damarys (2002) "From Bullets to Ballots: The Emergence of Popular Support for Hugo Chávez". *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, Núm. 1, pp. 69-90.

Cansino, Cesar (1995). *Construir la democracia. Limites y perspectivas de la transición en México*. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 213.

Cantamutto, Francisco (2013), "¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina", en RELACSO, 1(2).

Cantamutto, Francisco y Wainer, Andrés (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cao, Horacio y Maximiliano Rey (2015) "El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina", en Nueva Sociedad (258), pp. 146-157.

Combellas, Ricardo (2007), "El proceso constituyente y la Constitución de 1999". Günther Maihold, (ed.), *Venezuela en retrospectiva: los pasos hacia el régimen chavista*, Madrid-Frankfurt: Editorial Iberoamericana. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2011). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. Noviembre. México: CONEVAL. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, 2012. Noviembre. México: CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx>

CONEVAL (2015). *Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas, 2012 - 2014*. Resumen Ejecutivo. México: CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%20>

Corbacho, Alejandro (1998) "Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994", *Desarrollo Económico*, 37(148), pp. 591-616.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (2010) México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo. Segunda edición con nuevo prólogo, México, Siglo XXI.

Coronil, Fernando y Julie Skurski (1991), "Dismembering and Remembering the Nation: The Semantics of Political Violence in Venezuela". *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 33, Núm. 2, pp. 288-337.

Cortés, Fernando (2013) "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía UNAM*, 10(29), pp. 12-34.

Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.

Crespo, José Antonio (1999), *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano, p. 253.

De la Torre, Carlos (2006). "Populismo, democracia, protestas y crisis recurrentes en Ecuador". *Europa / América Latina: análisis e informaciones*, Núm. 21. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, pp. 5-43.

_____ (2010), "Movimientos sociales y procesos constituyentes en Ecuador". Martín Tanaka y Francine Jácome (ed.). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, International Development Research Centre de Canadá e Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos.

Duménil, Gerard y Lévy, Dominique (2007). *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. México: FCE.

Escarrá Malavé, Carlos (s/f), *Modelo de Estado establecido en la Cons-*

titución de la República Bolivariana de Venezuela, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca virtual. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2701/30.pdf>

Freidenberg, Flavia (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Barcelona: CIDOB edicions.

García-Guadilla, María Pilar (2003). "Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía". Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.), *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*, Caracas: Nueva Sociedad.

Gargarella, Roberto (2015) "La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo", Nueva Sociedad, (257), pp. 96-106.

Gómez, Tagle Silvia (1993), *La frágil democracia mexicana. Partidos políticos y elecciones*, México: GV editores / Mujeres en la lucha por la democracia / Mediodía. p. 216.

González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Era.

Grindle, Merilee (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore: John Hopkins University.

Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta (2011), "La renovación de la crítica del desarrollo y el buen vivir como alternativa", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(53), pp. 71-83.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hellinger, Daniel (1995), *The Causa R and The Nuevo Sindicalismo in Venezuela*. Latin American Perspectives, Vol. 23, Núm. 3, pp. 110-131.

Hincapié Jiménez, Sandra (2015) "Conflicto social, reformas estata-

les y crimen organizado: México y Colombia, 1982-2012”, en Karina Ansolabehere, Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*, México-Bogotá, FLACSO-Universidad de Los Andes, pp. 3-43.

Hincapié, Sandra y Jairo López (2013), “El conflicto social por la tierra en Colombia: despojo y reclamantes de tierra en 2012”, en Salvador Aguilar, *Anuario de Conflicto Social 2012*, Barcelona, pp. 733-770.

Hurtado, Mónica (2006), “Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991”, en *Revista de Estudios Sociales*, (23), pp. 97-104.

Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Kingman, Santiago (2008). “Entre la asimilación y la diferencia: la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 32, septiembre, pp. 25-29.

Kornblith, Miriam (2004). “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: caso Venezuela”. IDEA, *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: IDEA.

Lechner, Norbert (1985). Aparato de Estado y forma de Estado. En J. Labastida & M. del Campo (Eds.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México: Siglo XXI, pp. 81-111.

Llovich, Daniel y Jacqueline Bisquert (2008). *La cambiante memoria de la dictadura: discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Maya, Margarita (1989), “Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958 a 1985”, en Margarita López Maya, Luis Gómez Calcaño y Thais Maingon, *De Punto Fijo al pacto social*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.

_____ (1997), “La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)”. Margarita López Maya, (ed.), *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas: Nueva Sociedad.

_____ (coord.) (2002), *Protesta y cultura en Venezuela, los marcos de acción colectiva en 1999*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

_____ (2005), *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas: Alfadil.

López Pacheco, Jairo Antonio (2015). “Fases históricas de la defensa de los derechos humanos en Colombia y México. Las ONG en contextos de violencia, 1970-2010”. En Karina Ansolabehere, Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*, México-Bogotá: FLACSO-Universidad de los Andes, pp. 191-233.

Lujambio, Alonso (2003). *El poder compartido: ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

Maingon, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz Sonntag (2000), “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, Núm. 4, octubre-diciembre, pp. 91-124.

Maingon, Thais (2007). “Síntomas de la crisis y la deslegitimación del sistema de partidos en Venezuela”. Günther Maihold (ed.), *Venezuela en retrospectiva: los pasos hacia el régimen chavista*, Madrid-Frankfurt: Editorial Iberoamericana.

Manin, Bernard (1995). “La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo.” en revista *Sociedad*. Abril. No. 6. FCS-UBA. p. 13-38.

Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza Editorial.

Martínez, F., Quintana, L., y Valencia, R. (2015) "Análisis macroeconómico de los efectos de la liberalización financiera y comercial sobre el crecimiento económico de México, 1988-2011", en *Perfiles latinoamericanos*, 23(45), pp. 79-104.

Massal, Julie (2010). "El proyecto indígena ecuatoriano. Convergencia y divergencias con su entorno político". *Colombia Internacional*, Núm. 71, enero-junio, pp. 9-33.

Modonesi, Massimo; Oliver, Lucio; Munguía Galeana, Fernando y Mariana López de Vega (2011), "México 2000-2009: una década de resistencia popular", en Massimo Modonesi y Julián Rebón (coords.), *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 225-254.

Munguía Galeana, Fernando y Carolina Muñoz Canto (2015) "La alternancia sin fin. Las muchas caras de la crisis estatal en México", en F. Cantamutto, A. Velázquez y A. Costantino, *De la democracia liberal a la soberanía popular*, Vol. II, Buenos Aires, CLACSO, pp. 59-87.

Natale, Alberto (2000) "La reforma constitucional argentina de 1994", *Cuestiones Constitucionales*, (2), pp. 219-237.

Negretto, Gabriel (2009) "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en Español*, 1(1), pp. 38-54.

Norden, Deborah (1996). "The Rise of the Lieutenant Colonels: Rebellion in Argentina and Venezuela". *Latin American Perspectives*, Vol. 23, Núm. 3, pp. 74-86.

_____ (1998). "Democracy and Military Control in Venezuela: From Subordination to Insurrection". *Latin American Research Review*, Vol. 33, Núm. 2, pp. 143-165.

O'Donnell, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

O'Donnell, Guillermo (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en PNUD (Ed.), *La*

democracia en América Latina. *Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, pp. 149-192.

Ortiz Crespo, Santiago (2008). "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 32, septiembre, pp. 13-17.

Osorio, Jaime (2004). *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Pachano, Simón (2010). "Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador". Martín Tanaka y Francine Jácome (ed.). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, International Development Research Centre de Canadá e Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos.

Palacios, Marco (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Barcelona: Norma.

Palermo, Vicente (1995), "Reformas estructurales y régimen político. Argentina, 1989-1994", *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, (11), pp. 85-96.

Pereyra, Carlos (1988). *El sujeto de la historia*. México: Alianza Universidad.

Puyana, Alicia (2015). *La economía petrolera en un mercado politizado y global*. México y Colombia. FLACSO México.

Puyana, Alicia y José Romero (2005). *Diez años con el TLCAN: las experiencias del sector agropecuario mexicano*. Flacso México, Colegio de México.

Reinaga, Fausto (2001), *La revolución india*, Fundación Amaútica "Fausto Reinaga", El Alto.

Roberts, Kenneth (2006). "Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America". *Comparative Politics*, Vol.

38, Núm. 2, pp. 127-148.

Rodríguez, Araujo Octavio (Coord.) (1996). *Transición a la democracia: diferentes perspectivas*. México: CICH-UNAM / La Jornada Ediciones.

Rodríguez Garavito, César (coord.) (2011), *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Salamanca, Luis (1997). "Protestas venezolanas en el segundo gobierno de Rafael Caldera: 1994-1997". Margarita López Maya, (ed.), *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas: Nueva Sociedad.

Silva Herzog Márquez, Jesús (1999) *El antiguo régimen y la transición en México*, México: Plantea / Joaquín Mortiz. p. 150.

Stefanoni, Pablo (2007), "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales", en Nueva Sociedad (2009), PP. 46-65.

Vázquez Valencia, Luis (2009). *Democracia y mercado. Viejas disputas, nuevas soluciones: el caso argentino*. México: FLACSO.

Viciano, Roberto y Rubén Martínez Dalmau (2000). "Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos en Venezuela". *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época). Núm. 110, octubre-diciembre, pp. 139-174.

_____ (2005). "El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 13, pp. 55-68.

_____ (2011). "Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Gaceta Constitucional*. Núm. 48, diciembre, pp. 307-328.

Vogel, Sara (2008). "Los alcances y límites de la participación ciudadana: la Conaie y la plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente-

te de 2008". Independent Study Project, Paper 33.

Walton, John (1989). "Debt, Protest, and State in Latin America". Susan Eckstein (ed.), *Power and Popular Protest*, Los Ángeles: Universidad de California.

Wilhelmi, Marco (2012) "Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur", en AAVV, *Por una asamblea constituyente Una solución democrática a la crisis*, Madrid, Sequitur, pp. 97-129.

Woldenberg José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general..* México: Fondo de Cultura Económica. p. 237.

Woldenberg José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (2000), *La Mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.* México: Cal y Arena. p. 557.

Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, México: Plaza Janés, p. 383.

Conferencias

Córdova, Eduardo (2015). *El movimiento constituyente del siglo XXI en América Latina: el caso de Bolivia*. Charla impartida en la FLACSO-México. 2 de Julio. Transcripción libre. México: FLACSO-México / Fundación para la Democracia. <https://flacsomx.adobeconnect.com/p87odkh6bcd/>

Gutiérrez, Francisco (2015). *El movimiento constituyente del siglo XXI en América Latina: el caso de Colombia*. Charla impartida en la FLACSO-México. 2 de Julio. Transcripción libre. México: FLACSO-México / Fundación para la Democracia. <https://flacsomx.adobeconnect.com/p87odkh6bcd/>

Hernández, Antonio (2015). *El movimiento constituyente del siglo XXI en América Latina: el caso de Venezuela*. Charla impartida en la FLACSO-México. 2 de Julio. Transcripción libre. México: FLACSO-México / Fundación para la Democracia. <https://flacsomx.adobeconnect.com/p87odkh6bcd/>

Hemerografía

Abundis, Francisco (3/may/15). "Universitarios votan por el PAN; los de menor escolaridad, por el PRI" en *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/universitarios-votan-por-pan-los-de-menor-escolaridad-por-el-pri.html>

Chávez, Víctor (24/feb/14). "Al vacío 96% de las denuncias de la Auditoría Superior". en *El Financiero*.

Díaz, Gloria (13/05/14). "Temen ser torturados 64% de los mexicanos: Amnistía". En *Proceso*. <http://www.proceso.com.mx/?p=372072>

Martínez, Ana (12/mar/15), "Dan concesión de TV abierta a Cadenatres y Radio Centro". en *El Financiero*. P. 4.

Redacción (5/may/15). "La gente pobre y sin estudios, el principal activo del PRI: encuesta". en *CNNMéxico*. <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/05/05/la-gente-pobre-y-sin-estudios-el-principal-activo-del-pri-encuesta>

Sitios de internet

Freedom House.- www.freedomhouse.org

INEGI.- www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx

Parametría.- www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4775

Contenido

Presentación9

Introducción13

I. ¿Por qué un Congreso Constituyente para México?17

II. Antecedentes de contexto económico41

III. Antecedentes del sistema político51

IV. Antecedentes de conflictividad social67

V. Actores involucrados en el Congreso Constituyente y principales modificaciones81

VI. Conclusiones: México ante las trayectorias latinoamericanas91

Post Scriptum.....97

Fuentes de información101

Hace años México atraviesa por una crisis de largo aliento, combinada con sucesivos estallidos de indignación y reclamos populares. Este texto propone ubicar y pensar la crisis de México a nivel específico del Estado, considerándolo en su doble faz de instrumento de dominación y promesa no inocua de bienestar y evitando salidas sencillas. Este tipo de crisis no es nuevo en la región latinoamericana, por lo que recurrimos a otras experiencias (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) con ánimos de analizar qué podemos recuperar. El factor que nos permite la comparación con estos casos es la instancia de renovación constituyente: la convocatoria a renovar los acuerdos más básicos que nos ligan como pueblo. Pensamos la renovación constituyente no como un simple recambio legal o técnico, sino como la convocatoria amplia a re-constituir la nación a partir de acuerdos sociales básicos. ¿La figura del Congreso Constituyente es útil para estos fines? ¿Cuál ha sido la experiencia al respecto en América Latina en el último movimiento constituyente? ¿Cómo se ven las perspectivas de México a la luz de esas experiencias? Estas son las preguntas que guían el texto.



Fundación para
la Democracia
Alternativa y Debate A.C.



**POR
MÉXICO
HOY**