

II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología. Asociación Argentina de Sociología, Villa María, 2016.

Las Reformas Constitucionales sudamericanas: contexto histórico y dinámica Ejecutivo-Legislativo.

Patricia Romer Hernandez y Stella Zeballos.

Cita:

Patricia Romer Hernandez y Stella Zeballos (2016). *Las Reformas Constitucionales sudamericanas: contexto histórico y dinámica Ejecutivo-Legislativo. II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología. Asociación Argentina de Sociología, Villa María.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-046/61>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Las Reformas Constitucionales sudamericanas: contexto histórico y dinámica Ejecutivo-Legislativo. Patricia Romer Hernandez - Stella Zeballos (UBA)

En la oleada democrática presente en Sudamérica a partir de los años 1980, se observan numerosas reformas constitucionales en búsqueda de consolidar las instituciones democráticas. Entendemos que para el análisis de estos cambios es relevante la incorporación del contexto político de cada país. La pregunta general que guía este trabajo es acerca del espacio adjudicado a los Congresos en las recientes reformas constitucionales, para la formulación de las decisiones políticas y el control de su implementación. En particular, ponemos especial énfasis en las modificaciones introducidas en la dinámica Ejecutivo-Legislativo, en las atribuciones legislativas y no legislativas otorgadas a cada uno. Nuestra hipótesis es que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran ancladas en la “cuestión política” más que en los mandatos constitucionales, debilitando la accountability horizontal. La ponencia incorpora el abordaje de los textos constitucionales vigentes en Brasil (1988), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). De esta manera, el objetivo es indagar acerca de los contextos en los cuales tienen lugar las Reformas y la normativa que fija los vínculos entre el Presidente y el Congreso.

Palabras claves: reformas constitucionales – poder ejecutivo- poder legislativo

1. Introducción

Desde mediados de los años '80, los nuevos procesos democráticos sudamericanos volvieron su mirada hacia las instituciones en búsqueda de instrumentos que permitieran su consolidación. La primera cuestión que se planteó fue en torno a nuestros regímenes presidencialistas. Estudiosos de la Ciencia Política compararon los sistemas presidencialistas con los parlamentaristas, dando lugar a un intenso debate sobre las virtudes y déficit de cada uno de ellos para asegurar la estabilidad democrática, para concluir en la necesidad de atenuar la rigidez del sistema presidencialista. Con este propósito, numerosos países llevaron adelante reformas en sus constituciones. En la mayoría de los casos, las acciones tendientes a limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo y equilibrar la relación entre los tres poderes terminaron por ser moderadas. En la práctica, el Ejecutivo continuó concentrando el poder y el predominio en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Las últimas reformas - Venezuela, Ecuador y Bolivia- cuestionaron el modelo clásico de la democracia representativa, y ampliaron la titularización de derechos para sectores antes marginados, lo cual nos permite señalar que difieren de aquellas próximas a la etapa de transición democrática. Así, entendemos que cobra relevancia el particular contexto político y socioeconómico de cada país.

La pregunta general que guía este trabajo es acerca del espacio adjudicado a los Congresos, en las recientes reformas, para la formulación de las decisiones políticas y el control de su implementación. Nuestra hipótesis es que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran ancladas en la “cuestión política” más que en los mandatos constitucionales, debilitando la accountability horizontal. La ponencia incorpora los textos constitucionales vigentes en Brasil (1988), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Así, el objetivo es indagar acerca de los contextos en los cuales tienen lugar las Reformas y la normativa que fija los vínculos entre el Presidente y el Congreso.

2- Las reformas y nuevas Constituciones en la región

Como puede observarse en el Cuadro I, las reformas llevadas adelante son numerosas pero debemos diferenciarlas a partir del grado de profundidad alcanzado, así como también, vincularlas con las transformaciones operadas en el contexto político, económico y social interno de cada país.

En lo referido a aquellas que acarrear transformaciones profundas/menores, las distinguimos teniendo en cuenta si se trata de una reforma parcial, generalmente se da mediante la incorporación de enmiendas, una amplia como la llevada adelante por Argentina, o una que comporte la sanción de un nuevo texto constitucional como la dada en la mayoría de los países de la región. De todas maneras, más allá de lo cuantitativo y el procedimiento requerido, consideramos de suma importancia definir el contexto político nacional.

Cuadro I- Reformas y reemplazos constitucionales en Sudamérica, 1980- 2013

PAIS	Vigente desde °	Nueva	Reformas*
Argentina	(1853) 1994		1
Bolivia	(1967) 2009	Si	(5) 0
Brasil	(1967) 1988	Si	23
Chile	(1925) 1980	Si	17
Colombia	(1886) 1991	Si	(3) 13
Ecuador	(1978) 1998	Si	3
	2008	Si	2
Paraguay	(1967) 1992	Si	2
Perú	(1979) 1993	Si	7
Uruguay	(1952) 1967		4
Venezuela	(1961) 1999	Si	(1) 2

Fuente: elaboración propia en base a Comparative Constitutions Project y Database of the Americas (www.comparativeconstituitionsproject.org y www.georgetown.edu/pdba) y Gabriel Negretto (2010:200).

° Constitución reformada entre paréntesis.

* Reformas y reemplazos contabilizados por año en que fueron realizados y teniendo en cuenta la vigente.

2.1. La constitución de Brasil (1988)

En Brasil, la transición a la democracia desde la dictadura fue negociada¹. La peculiaridad del régimen militar brasileño residió en que permitió el funcionamiento del Congreso y los partidos políticos, aunque bajo las directrices impuestas por los militares. En 1982 se inició un proceso de apertura con la elección de gobernadores y legisladores, pero el punto de inflexión lo constituyó al siguiente año la presentación en el Congreso de un proyecto para elecciones presidenciales directas. El rechazo del mismo desencadenó una movilización social, de amplia base, bajo la consigna de ‘elecciones directas ya’. Aunque frustrada en su objetivo inmediato, la movilización logró impedir la permanencia de los militares al frente del gobierno y dio lugar a la formación de un gobierno civil (1985), en base a “*estrategias de poder que definieron la transición conforme la cultura política de negociación y conciliación en la cúpula*” (Ansaldi y Giordano, 2012: 545).

En el primer gobierno civil de José Sarney se convocó a una Asamblea Constituyente, la cual promulgó la nueva Constitución que reemplazó a la sancionada por los militares en 1969. Una de sus características particulares es la flexibilidad, en tanto permite la incorporación de enmiendas, dando lugar a un proceso permanente de reformas².

En cuanto a la distribución de facultades entre los poderes, el Ejecutivo conservó varios instrumentos de la etapa dictatorial que le permiten controlar el proceso legislativo (Santos, 2006). Así, tiene amplio poder para fijar la agenda del gobierno a partir de las atribuciones en materia legislativa. En particular, le corresponde la iniciativa de leyes en materias específicas (administrativas y presupuestarias); se encuentra habilitado para legislar por excepción las ‘medidas provisionales’ y leyes delegadas. Los poderes del Presidente para fijar la agenda convierten al Congreso brasileño en una institución reactiva.

¹ En este sentido, Marcelo Figueiredo se refiere a la transición en términos de transacción (2008: 217).

² Entre 1988 y 2009 fue modificada 64 veces., en promedio, tres veces por año (Nolte, 2011:10), la mayoría de ellas impulsadas por el Ejecutivo para la implementación de políticas públicas.

El ‘poder de agenda’³ presidencial reduce el derecho de los legisladores tanto en la iniciativa como en el tiempo destinado al trámite parlamentario.

En lo referido a las atribuciones del Poder Legislativo, cuenta con instrumentos que le permiten ejercer control sobre el Ejecutivo, como el juicio político al presidente, al vicepresidente, los ministros, el Procurador y el Abogado General, la revisión de la ejecución de los planes de gobierno y de la rendición anual de cuentas. También, puede solicitar informes a los Ministros y ejerce el control externo en el área contable financiera y presupuestaria del país con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), (Arts.70 y 71). De todas maneras, cabe aclarar que el sistema político brasileño es un presidencialismo de coalición que varía las relaciones entre los poderes conforme al grado de coalescencia alcanzado. Cuanto más heterogéneo e inclusivo sea el gabinete, mayores serán las posibilidades de negociación para la toma de decisiones políticas y menores las de utilizar las facultades para legislar por excepción. Las enmiendas introducidas tampoco debilitaron el presidencialismo y, como en otros países, se incorporó la reelección en 1997.

2.2. La Constitución de Paraguay de 1992

En el sistema político paraguayo, el autoritarismo ha sido uno de los principales problemas culturales a superar. La larga dictadura de Stroessner estuvo precedida por innumerables gobiernos militares, los cuales incrementaron su participación en la vida política a partir del triunfo del Paraguay en la guerra del Chaco⁴. A lo largo de los 34 años de gobierno, el dictador se apoyó en el tradicional Partido Colorado transformándolo en un partido de Estado y también del ejército⁵. El modelo implementado fue autoritario en lo político e intervencionista en lo económico.

El fin de ese gobierno no significó el retiro de los militares a los cuarteles, en tanto el general Andrés Rodríguez (1989-1993) reemplazó al dictador como presidente provisional y luego se impuso en elecciones libres como candidato del Partido Colorado. Estos dos elementos -un militar como Jefe de Estado y su pertenencia a la fuerza política que sostuvo la dictadura-, nos permite calificar a la transición como una pactada, como una en la cual no existe una ruptura total con el antiguo orden político. Más bien, se trata de una democracia que se alcanza desde arriba para abajo y como consecuencia de una crisis interna desatada en el propio régimen autoritario, lo que permite afirmar que permanece como inconclusa. Por otro lado, el Partido Colorado continuó siendo hegemónico,

³ Según Figueiredo y Limongi el poder de agenda consiste en la “definición de los temas substantivos a ser apreciados y la determinación de los pasos y de la secuencia de procedimientos a seguir a lo largo del proceso decisorio”, citado en Santos (2006: 74).

⁴ El triunfo paraguayo en la guerra del Chaco (Paraguay y Bolivia, 1932-35) eleva la autoridad de los hombres de armas en la sociedad paraguaya.

⁵ José Carlos Rodríguez, “Transición sin alternancia”, Nueva Sociedad Nro. 157 Septiembre-Octubre 1998, pp. 29-33, disponible en www.nuso.org

pues todos los presidentes hasta la elección de Fernando Lugo fueron los candidatos colorados. De todas maneras, han tenido lugar algunas rupturas entre las cuales se destaca la sanción de un nuevo texto constitucional.

En la presidencia de Rodríguez, se convocó a una Constituyente y se sancionó la Constitución de 1992 con la introducción de importantes cambios que propendieron a menguar los poderes del Ejecutivo e incrementar los del Legislativo. El convencional constituyente José Morínigo (2012) lo atribuye a la actitud crítica hacia la dictadura y al poder “llamativo” que siempre había exhibido el presidente.

Las inhabilitaciones para ser electo presidente, como la prohibición a la reelección (Art. 229), quizás reflejen los esfuerzos por superar la etapa de la dictadura. También, el Art. 235 sobre las inhabilitaciones para ejercer el Ejecutivo, establece restricciones para los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía y en especial, para los familiares de quien se encuentra en ejercicio de la presidencia (inciso 9).

2.3. La Constitución de Perú de 1993

La nueva Constitución reemplaza a la de 1979 sancionada en la última etapa de la dictadura (1968-1980), no obstante, según el académico Domingo García Belaúnde (2014) fue el fruto de un golpe de Estado que tan sólo buscaba garantizar la reelección. Alberto Fujimori, electo en 1990, un *outsider* de la política en tanto no contaba con un partido organizado y el 25% de legisladores en cada Cámara, en 1992 procedió a disolver el Congreso e intervenir el Poder Judicial y el Tribunal de Garantías Constitucionales. En un contexto de crisis de los partidos tradicionales sumado a cierto rechazo a la clase política y las presiones internacionales se convocó a una Asamblea Constituyente que sancionó el texto constitucional de 1993. La aprobación significó más el apoyo al gobierno de Fujimori que a la propia Constitución (Palomino, 2003).

Mientras que la de 1979 señaló el fin de la dictadura y logró conciliar diversas posiciones reflejadas en un pluralismo económico y político, acorde con las tendencias constitucionales de la segunda posguerra, la actual suprimió numerosos derechos y dio paso a una economía de libre mercado (Palomino, 2003; García, 2014). El texto de 1993 acrecentó el poder del Ejecutivo y limitó la facultad fiscalizadora del Congreso que pasó a ser unicameral. Por otro lado, es importante señalar el Art. 140 que incorpora la pena de muerte en el país, ante la firme decisión de Fujimori de reprimir al grupo guerrillero Sendero Luminoso, que había iniciado acciones en 1980.

El presidente puede emitir decretos de urgencia en materia económica y financiera, en situaciones extraordinarias e imprevisibles que constituyan un peligro para la economía nacional (Art. 118), siendo sometidos al control del Legislativo. Según los datos, existiría un uso abusivo conforme a las

distintas presidencias y variados errores en su expedición⁶. Además, el Congreso puede delegarle facultades para legislar sobre temas y por el plazo que determine la ley autorizante. El Ejecutivo puede disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, incluyendo el decreto la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, dentro de los cuatro meses siguientes (Art.134).

Con respecto al Legislativo, encontramos la figura del antejuicio (Art.100), la cual según el constitucionalista Omar Roldán, se trata de un procedimiento similar al juicio político, pero diferente ya que su finalidad es habilitar el procesamiento penal ante el órgano jurisdiccional. Por otro lado, la constitución lo habilita para “*iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público*”, pero “*sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.*” (Art. 97). Entre las designaciones a cargo de los legisladores se encuentra la del Defensor del Pueblo (Art.161).

2.4. La Constitución de Argentina de 1994

En Argentina, en la primera presidencia de la transición democrática (1983-1989) no se alcanzó a concretar el proyecto de reforma constitucional, el cual fue llevado adelante bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-95). El mandatario inició acciones en 1993 destinadas a la reforma en búsqueda de su reelección, logrando aprobar en el Senado el proyecto pero sin contar con la mayoría requerida de 2/3 en Diputados.

El presidente y el titular de la UCR, primera oposición, iniciaron gestiones y el radicalismo acordó aceptar la reforma incluyendo la reelección a cambio de crear un Consejo de la Magistratura para elegir jueces, la figura del Jefe de Gabinete, la elección de un senador más por provincia que debía pertenecer a la minoría, el reconocimiento de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la incorporación del balotaje a las elecciones presidenciales. De esta manera, ambos líderes firmaron el denominado “Pacto de Olivos” y en base a este núcleo de coincidencias básicas tiene lugar la reforma. Si bien se perseguía atenuar la rigidez del presidencialismo, en rigor de verdad, los intentos por controlar los amplios poderes legislativos del presidente tuvieron escasos resultados.

Así, el Ejecutivo tiene facultades para dictar leyes delegadas por el Congreso, Decretos de Necesidad y Urgencia, y promulgar leyes vetadas parcialmente. A partir de 2006, momento en que se reglamenta por la ley 26.122 la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, las tres situaciones se encuentran bajo el control del Legislativo. La tardanza en la reglamentación de la comisión nos habla del abuso en el uso de esta atribución, en especial en momentos de crisis y reformas estructurales.

⁶ Landa, C. y León, Jorge (2003), *Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo*. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, Universidad del Estado de Nueva York- USAID, Lima.

Por otro lado, la reforma añadió como atribución del Legislativo el control externo sobre el sector público nacional, llevado adelante por la Auditoría General de la Nación (AGN). Se trata de un organismo de asistencia técnica, presidido por un representante propuesto por la fuerza opositora con mayor representatividad en el Congreso. El otro control bajo la influencia del Legislativo es la Defensoría del Pueblo. En ambos casos, quien designa a los titulares de los organismos es el Legislativo, algo que potencia su poder.

2.5. *La Constitución de Venezuela 1999*

El nuevo texto constitucional venezolano de 1999 fue el primero de la más reciente oleada de reformas, caracterizadas por la ampliación de derechos y el incremento de la participación popular. Las mismas fueron llevadas adelante bajo gobiernos progresistas, representantes del denominado socialismo latinoamericano del siglo XXI.

Venezuela presentó una continuidad democrática a partir de la firma del ‘Pacto del Punto Fijo’ en 1958. Sin embargo, desde mediados de los años ’80 comenzaron a revertirse los indicadores de bienestar y se impuso un bipartidismo en un contexto de corrupción y prácticas clientelares hasta el estallido del Caracazo (1989). Al comienzo de esa década, Hugo Chávez fundó el ‘Movimiento Bolivariano Revolucionario 200’, con el que intentó sin éxito un golpe de Estado (1992), para dar luego inicio a la formación del ‘Movimiento Quinta República’, el que tenía como proyecto la refundación de la república mediante el reemplazo de la Constitución de 1961. En 1999, al ser electo presidente convocó a un referéndum constituyente, proceso durante el cual se logró desplazar a las viejas fuerzas políticas. Así, la sanción del nuevo texto constitucional tiene como objetivo fundamental, la generación de “*un nuevo conjunto de reglas, valores, actores e instituciones*” (Kornblith, 2003:179).

La constitución suma dos nuevos poderes a los tradicionales: el Electoral y el Ciudadano, dando cuenta de la incorporación de mecanismos de control y participación directa en manos de los ciudadanos. De este modo, el Legislativo puede crear comisiones temporales de investigación, pedir informes al vicepresidente y a funcionarios públicos, pudiendo dar un voto de censura, pero, en caso de comprobarse la responsabilidad de los mismos, debe dar traslado al Poder Ciudadano, en tanto no hay juicio político sino revocatoria de mandato.

En lo que respecta a la dinámica Legislativo-Ejecutivo, el primero es transformado en unicameral y si bien en lo formal conserva sus facultades hay una tendencia a la ampliación del poder presidencial, quien puede ser reelecto y tiene el control estatal sobre la economía. Además, el Presidente cuenta con el atributo de emitir decretos con fuerza de ley previa autorización del Legislativo mediante las

leyes habilitantes (Art. 236), las cuales no presentan limitación alguna en cuanto al ámbito o el período de aplicación (Art. 203). Por otro lado, puede disolver la Asamblea (Art.236) en los casos que haya removido al vicepresidente en tres oportunidades dentro de un período constitucional, debiendo convocar simultáneamente a elecciones para una nueva legislatura dentro de los 60 días (Art. 240).

El constitucionalista Allan Brewer Carías (2014) señala que la Asamblea concentra amplios poderes⁷. El problema radicaría en que se encuentra subordinada al presidente, puesto que en las elecciones de 2000 el oficialismo alcanzó la mayoría en todos los cargos electivos⁸, al igual que en los órganos de control designados por el Legislativo.

2.6. La Constitución de Ecuador de 2008

En Ecuador, se considera que la etapa de transición a la democracia se inicia con el referéndum que aprueba una nueva constitución y da paso a las elecciones de 1979. De todas maneras, en el período siguiente hasta 2007 no se alcanzó una situación de estabilidad, pero, “*la nota dominante no fue la instauración de gobiernos de facto, sino la designación de presidentes por parte del Congreso o por una Asamblea Constituyente*” (Ansaldi y Giordano, 2012: 517)⁹.

A partir de los años '80, las fuerzas políticas que llegaron al gobierno no revirtieron la desigualdad social y debieron hacer frente a las protestas de los trabajadores y de los movimientos indígenas, quienes irrumpieron en la escena pública nucleándose en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), fundada en 1986. La participación de éstos fue decisiva para el nuevo diseño institucional que propone la Constitución de 2008.

Rafael Correa, al frente del movimiento Alianza País, se impuso en los comicios del 2006, proclamando la ‘revolución constitucional’ por la cual se refundaría el Estado a través de transformaciones económicas, políticas y sociales. De esta manera, llamó a un referendo para establecer una Asamblea Constituyente.

El nuevo texto constitucional introdujo enormes cambios en la estructura estatal, y en especial, el reconocimiento de un Estado Plurinacional. En cuanto a la separación de poderes se establecen dos nuevos junto a los tradicionales: el electoral, administrado por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral; y el de Transparencia y Control Social. Con respecto a este último,

⁷ El Legislativo tiene a su cargo la designación de los titulares del Consejo Electoral y del Consejo Moral (Defensoría del Pueblo, la Contraloría y la Fiscalía General).

⁸ En esas elecciones se ratifica al presidente Chávez para su segundo mandato (2001-2007).

⁹ El Congreso destituyó a Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). La Constitución sancionada en 1998 tampoco reflejó el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

la constitución expresa que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público” (Art. 204), reconociendo entre sus funciones la designación de funcionarios como el Defensor del Pueblo y el Procurador General, a cargo de los congresos en otros países. Sin embargo, esto refuerza la importancia del liderazgo presidencial.

En general, el texto incrementa el predominio del presidente sobre los otros poderes del Estado. El Ejecutivo tiene una capacidad legislativa proactiva y la facultad de disolver el Congreso frente a una serie de circunstancias¹⁰. Estas facultades vienen a complementar las ya existentes para legislar por decreto los proyectos de urgencia económica y convocar a consultas populares.

Por su parte, el Congreso tiene un plazo para fiscalizar la legislación extraordinaria del Ejecutivo, pero en caso de no cumplimiento aquél puede sancionarla unilateralmente¹¹. En lo referido a la capacidad para destituir al Presidente, lo podrá llevar a cabo una sola vez en el transcurso del período legislativo. Lo llamativo del procedimiento es que involucra la caída de sus propios impulsores, ya que siete días después de resuelta la destitución se convocará a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas, dando lugar a lo que se denomina “muerte cruzada”. Si tomamos en cuenta la cesación de los legisladores en sus cargos, se concluirá en que se trata de un procedimiento que se busca limitar.

2.7. La Constitución de Bolivia de 2009

A partir del último ciclo autoritario en Bolivia (1969-1982), se comenzó a consolidar un marco de institucionalidad política operativo en un ámbito social desarticulado. Lo novedoso estuvo dado por la conformación de un modelo de presidencialismo parlamentarizado. Según Salvador Romero Ballivián, entre 1985-2005 existió un consenso en torno a cuatro ejes: democracia representativa, economía de mercado, descentralización del Estado y multiculturalismo moderado.

Sin embargo a comienzos del nuevo siglo, mientras que los partidos tradicionales se derrumbaban, los movimientos sociales adquirían gran protagonismo, en un contexto en el cual quedaban al descubierto las nefastas consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales. En ese escenario Evo Morales afianzó su liderazgo, reuniendo el voto opositor, a partir de un discurso alimentado por el indigenismo y un fuerte sentimiento antiimperialista. Morales asumió su mandato en 2006 y en julio de 2008 se celebró el referéndum para la elección de asambleístas para el dictado de una nueva

¹⁰ “Cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna” (Art. 148). Esta facultad sólo puede ser ejercida una vez en los tres primeros años del mandato.

¹¹ En el año 2009 Correa envió el primer proyecto de urgencia económica, contabilizando 16 en los primeros 5 años. El plazo del Legislativo fue definido como insuficiente por los legisladores ante el ingreso del proyecto de un Código monetario y financiero en 2014. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-gobierno-economia-codigo-monetario-financiero.html>, consultado 14/04/2016.

constitución. La misma fue aprobada en 2009 con más del 61% de los votos y su objetivo fundamental era la refundación del Estado boliviano, el cual pasó a ser definido como uno plurinacional y comunitario. Asimismo, se estableció la existencia de cuatro órganos del poder público, los tres clásicos y el Electoral (Art. 12), si bien puede expresarse la existencia de un quinto constituido en torno al control social, que aspira alcanzar una democracia más participativa. Lo cierto es que todos los órganos presentan una composición atravesada por la novedosa condición plurinacional y comunitaria del Estado.

Bolivia siempre ha sido considerada como uno de los países en donde existe el mayor equilibrio entre los distintos poderes del Estado, condición que parece salvaguardar la nueva constitución. De este modo, si bien el presidente cuenta con la iniciativa en los planes de desarrollo económico y social y en materia tributaria, lo cual le permite implementar el programa de gobierno, no tiene facultades para emitir legislación extraordinaria y sólo puede convocar a referendo para iniciar una reforma constitucional¹².

En cuanto a la Asamblea Legislativa Plurinacional es bicameral y sus poderes para controlar al Ejecutivo se ven limitados por los otorgados a la ciudadanía. La Constitución establece que, “*El pueblo soberano, participará en el diseño de las políticas públicas*” y “*ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado*” (Art. 241). Sin embargo, el control externo está en manos de la Contraloría General, cuyas autoridades son designadas por el Congreso, al igual que el Defensor del Pueblo (Art. 224) y el Fiscal General. Con respecto al juicio político, al igual que en el caso ecuatoriano, se trata de un trámite complejo llevado adelante por el Tribunal Supremo, luego de ser aprobado por los 2/3 de los miembros presentes del Legislativo (Art. 184). Así, la clave para valorar el peso de esta facultad se encuentra en determinar si el Presidente cuenta con mayoría de legisladores o no.

3. Conclusiones

- Con respecto al contexto nacional en el cual tienen lugar las reformas deseamos destacar las diferencias entre las que tienen lugar en los primeros gobiernos de la transición y las que se dan en una etapa de consolidación democrática. En el primer caso, son comunes las referencias a la búsqueda de una distribución equilibrada entre los poderes del Estado. La estrategia empleada intentó reducir las facultades del presidente e incrementar las del congreso. Lo cierto es que los logros fueron escasos, con una tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo, demostrando en la práctica las dificultades para limitar y ejercer control sobre los poderes presidenciales. Por otro lado, cuanto más cercanas son a las experiencias dictatoriales, contienen más elementos que las

¹² El poder de convocatoria reside en los gobiernos departamentales (Art. 300).

vinculan con el pasado, como es el caso de la paraguaya en la que resultó beneficiado el Legislativo como una actitud crítica hacia la dictadura y al poder que siempre había exhibido el presidente.

En el segundo, la reciente oleada -Venezuela, Ecuador y Bolivia-, se trata de textos constitucionales bajo gobiernos progresistas, los cuales aspiran reflejar nuevas relaciones entre los gobernados y los gobernantes. En ellos el tema dominante es la titularización de derechos para sectores antes marginados. Además, amplían los mecanismos de participación y de control, siendo estos últimos ejercidos no sólo por los poderes del Estado sino por instituciones de participación popular. En ellas se considera necesario establecer un estado fuerte que integre, que incluya a los marginados, en particular a las comunidades indígenas.

- En general se adjudica a los Legislativos latinoamericanos, en el proceso de toma de decisiones políticas, una modalidad reactiva. Las legislaturas de Paraguay, Bolivia y Venezuela son las que tienen mayores facultades. Mientras el Congreso paraguayo exhibe un desequilibrio de poderes a su favor que sólo puede ser entendido tras cuatro décadas de autoritarismo, en los dos últimos países se encuentran atenuadas por la extensión de funciones de control y participación social en manos de la ciudadanía, así como también, por la reelección presidencial. En estos, el presidente no tiene facultades para emitir legislación extraordinaria, salvo en Venezuela que puede dictar leyes delegadas. Estas atribuciones son las que otorgan mayor poder al presidente para establecer una agenda con las políticas de su preferencia.

- El estudio de los controles que ejerce el Legislativo, o los órganos vinculados a éste, no son independientes del apoyo oficialista en el recinto parlamentario, así como tampoco, del poder partidario y el liderazgo con los que cuenta el Ejecutivo. Las atribuciones para aceptar, modificar o rechazar las iniciativas, leyes extraordinarias, vetos o convocatoria a procesos plebiscitarios originados en el Ejecutivo requieren de ciertas mayorías, las cuales determinarán los reales poderes en manos del Congreso. Por lo tanto, todo estudio sobre la dinámica Ejecutivo- Legislativo precisará del reconocimiento del funcionamiento del sistema político nacional.

Para finalizar, deseamos señalar la importancia del estudio de otros factores que se encuentran fuera de los textos constitucionales para analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Así, la incorporación del sistema de partidos políticos, el liderazgo presidencial, la disciplina partidaria de los legisladores y el contexto político y socioeconómico nacional, nos permitirán dimensionar el peso real de las reglas constitucionales en la arena política.

Bibliografía Consultada

ANSALDI, W. Y GIORDANO, V. (2012), América Latina. La construcción del orden, Buenos Aires, Ariel.

- BREWER CARÍAS, Allan (2014), *Constituciones Iberoamericanas. Venezuela*, n10, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional autónoma de México, México, www.biblio.juridicas.unam.mx/.
- COX, GARY y MORGENSTERN (2001), “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, v. 41, N° 163, octubre-diciembre, pp. 373-393.
- FIGUEIREDO, Marcelo (2008), “La evolución político-constitucional de Brasil”, *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 6, n. 2, pp. 209-246.
- GARCIA BELAUNDE, D. y EGUIGUREN PRAELI, F. (2008), “La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005”, *Estudios constitucionales*, v.6, n.2, pp. 371-398. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100012>.
- GARGARELLA, Roberto (1997), “Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, n 144, enero-marzo 1997, pp. 971-990.
- (2011), “El constitucionalismo latinoamericano y la ‘sala de máquinas’ de la Constitución (1980-2010)”, *Gaceta Constitucional*, t. 48, Lima, Perú, Diciembre, disponible en <http://www.gacetaconstitucional.com.pe>, ingresado 10/06/2014.
- KORNBLITH, Miriam (2003), “Del puntofijismo a la quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, Colombia Internacional, n. 58, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, pp. 160-194
- LIMONGI, F. y FIGUEIREDO, A. (1999), *Ejecutivo y Legislativo en el nuevo orden constitucional*, Ediciones FGV, Río de Janeiro, Brasil.
- LINZ, J. y VALENZUELA, A. (1994) *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- MECLE, Elina y GUTERMAN, Dalia (2013) “El mandato de la Reforma del `94 al Congreso de la Nación en relación a la Delegación de Facultades: ¿Situación de limbo normativo?”, XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina.
- NEGRETTO, Gabriel (2010), “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso”, *Desarrollo Económico*, v 50, n 198, julio setiembre, pp. 197- 221.
- NOLTE, Detlef (2011), *Reformas Constitucionales en América Latina en Perspectiva Comparada: La Influencia de Factores Institucionales*, German Institute of Global and Area Studies, <http://www.cide.edu/programas/>, ingresado 29-07-2013.
- O’DONNELL, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5.

PALOMINO, José (2003), *Problemas escogidos de la Constitución peruana de 1993*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ensayos, n 16, Universidad Nacional Autónoma de México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1096/pl1096.htm>.

PAYNE, M., ZOVATTO, D., MATEO DIAZ, M. (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID.

PEREZ LIÑAN, A. (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

ROMERO BALLIVIÁN, S. (2012), “El sistema de partidos en Bolivia 1952-2012”, en Zuazo, Faguet y Bonifaz (eds), *Descentralización y democratización en Bolivia*, Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia pp.125-185.

SANTOS, Fabiano (2006), “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Revista Política*, v 47, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, pp. 71- 97.

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Constitución de la República Federativa de Brasil

Constitución de la República del Ecuador

Constitución de la República del Paraguay

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Constitución Política del Perú