

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos

Trabajo de Grado:

“Los compromisos previos institucionales en los sistemas políticos, el caso de Colombia y Venezuela 1958-2009”.

Autor

Edgar Mauricio Solano Calderón

Director

Francisco Gutiérrez Sanín

Bogotá, octubre de 2010

Contenido

Introducción	04
Capítulo I Definición conceptos y revisión de la discusión académica	11
Definición conceptual	11
Estudio del arte sobre comparaciones del sistema político de Colombia y Venezuela	29
Literatura de carácter constitucionalista en Colombia	45
Capítulo II Narrativa Colombia: Sistema Político Colombiano 1886 – 2009	53
Antecedentes del diseño institucional vigente	54
El diseño institucional inmediatamente anterior: Constitución de 1886	54
El Frente Nacional	55
Las décadas del 80 y 90	57
La Asamblea Nacional Constituyente	59
El diseño institucional vigente: Constitución de 1991	62
El Acto Legislativo No. 002 de 2004: Camino a la reelección	67
Capítulo III Narrativa Venezuela: Sistema Político Venezolano 1958 – 2009	73
Antecedentes del diseño institucional vigente	74
El diseño institucional inmediatamente anterior: Constitución de 1961	76
El sistema político venezolano de 1958 a 1998	77

Construcción del diseño institucional vigente	81
El diseño institucional vigente: Constitución de 1999	84
Procesos de incumplimiento de compromisos previos	86
Capítulo IV Propositivo: La comparación	93
Anexo 1 Propuestas de reformas constitucionales	108
Anexo 2 Propuestas de reformas constitucionales	111
Bibliografía	114

Introducción

Se ha sostenido que en Colombia y Venezuela los procesos de enmienda de las constituciones se han dado por la vía del atajo, bien sea por el uso perverso de los mecanismos institucionales o por el simple irrespeto a las normas constituidas. Lo sucedido se resume en que las instituciones denominadas 'compromisos previos' establecidos no han servido: no han contrarrestado las pasiones, no han anulado las inconsistencias en el tiempo ni han resuelto la ineficiencia del sistema; sin embargo los instrumentos de los compromisos previos como la demora y las supermayorías han logrado funcionar de manera más o menos aceptable, es decir se han puesto en marcha, sin embargo el no funcionamiento del instrumento de la separación de poderes es el que ha logrado obtener climas favorables para la ruptura de los compromisos previos. Así, las reformas constitucionales se han dado en los casos colombiano y venezolano para beneficio de los gobernantes de turno y se han concretado en inestabilidad e ineficiencia del sistema político fundamentados en la virtual unificación del poder y la reducción de los jugadores con poder de veto.

El presente texto tiene como finalidad comprobar o no la anterior hipótesis a partir de la construcción de un marco conceptual y un marco de discusiones académicas referidas al tema, del mismo modo con la ayuda de construcciones narrativas que describan los sistemas políticos de Colombia y Venezuela desde el año 1958 hasta el 2009.

El lector se preguntará el porqué del periodo de estudio y el porqué de esos sistemas políticos en particular. La respuesta está dada por la intuición del autor en la similitud de los sistemas políticos y sus procesos, fuerte bipartidismo y posteriormente fuerte personalismo en la dirección política. A partir de esta intuición se concluyó que una comparación era posible y que se debía iniciar en procesos similares, así se eligió 1958, que marca el inicio del Frente Nacional en Colombia y es paralelo al proceso político de Punto Fijo en Venezuela en 1961. Es así como se eligieron estos sistemas políticos y el periodo objeto de estudio. Sin embargo hay que aclararle al lector, que esta selección de fechas corresponde a la construcción de las narrativas de los dos

sistemas políticos elegidos, porque el análisis correspondiente a los diseños institucionales y a los compromisos previos establecidos atañe a las constituciones de 1991 y 1999 respectivamente.

Para lograr comprobar o no la hipótesis planteada el documento se divide en cuatro grande capítulos: el primero denominado Definición de conceptos y revisión de la discusión académica, el segundo Narrativa Colombia: Sistema Político Colombiano 1886-2009, el tercero Narrativa Venezuela: Sistema Político Venezolano, y el cuarto y último capítulo Propositivo: La comparación, en este último capítulo se incluyen las conclusiones del presente texto.

En el primer capítulo se construye un marco conceptual, se realiza una revisión sobre la discusión académica acerca de los trabajos y estudios sobre las comparaciones de los sistemas políticos colombiano y venezolano y se reseña la discusión desde la literatura constitucionalista en ambos países. Para lograr dicho objetivo el capítulo se divide en tres partes. En la primera, se identifican los conceptos claves como instituciones, diseños institucionales y compromisos previos. En la segunda parte se realiza una revisión documental desde tres puntos de vista, las publicaciones nacionales colombianas, las publicaciones nacionales venezolanas y las publicaciones internacionales. En la tercera parte se reseñan las discusiones más importantes desde el ámbito constitucionalista sobre los diseños institucionales vigentes 1991 en Colombia y 1999 en Venezuela.

En el segundo capítulo se realiza un breve recorrido por el sistema Político Colombiano y el Régimen Político en el periodo de formación del Estado desde el año de 1886 hasta la actualidad, con el propósito principal de identificar de qué manera las reformas constitucionales, sus procesos, dinámicas, actores principales, causas y efectos han determinado el sistema político y el diseño institucional vigente del país. El capítulo consta de 5 secciones, la primera sección hará referencia a los antecedentes del diseño institucional vigente, es

decir, el proceso constitucional de 1886, pasando por el Frente Nacional, el Plebiscito de 1957, hasta identificar la forma como se configuró el Sistema Político hasta el año de 1990. La segunda sección, narra el proceso por medio del cual se logró el nuevo diseño institucional, la constitución de 1991. La sección tres, consta de una descripción general del diseño institucional de 1991, de sus procesos de enmienda, y el establecimiento de los pesos y contrapesos. En la sección cuatro, se buscan identificar y establecer cuáles han sido las reformas políticas más importante que han afectado y modificado el Sistema Político Colombiano. Por último, se mencionan el proceso de no respeto a compromisos previos como: la reelección del 2004 a través del trámite legislativo y el proceso para la reelección de 2009.

El capítulo número 3 tiene como objetivo hacer un breve recorrido por el sistema político venezolano en el periodo de formación del Estado desde el año de 1958 hasta 2009, con el propósito principal de identificar de qué manera las reformas constitucionales, sus procesos, dinámicas, actores principales, causas y efectos han determinado el sistema político y el diseño institucional vigente del país.

El capítulo consta de 5 apartes, la primera sección hará referencia a los antecedentes del diseño institucional vigente, es decir, el proceso del diseño institucional del Pacto del Punto Fijo de 1958. El segunda apartado, describe las características del sistema político venezolano, el sistema puntofijista, de 1958 hasta 1998 año en el cual ascendió al poder por medio de elección popular el actual presidente venezolano Hugo Chávez. La sección tres, detalla el proceso de construcción del diseño constitucional de 1999, narra los procesos electorales que condujeron a la aprobación de dicho conjunto de instituciones. En la sección cuatro, se refiere al contenido y características del diseño institucional vigente, la Constitución de 1999, se establecen los puntos positivos y negativos del diseño construido, del mismo modo se describen los procesos de enmienda establecidos en el mismo. Y finalmente, se hará mención del procesos de no respeto a compromisos previos tales como el uso de la figura de la ley habilitante en dos ocasiones, 2002 y 2007, y la cristalización de este comportamiento con la enmienda 01 de 2009, el cambio

constitucional que modificó significativamente el diseño institucional. Y de esa manera el sistema político venezolano.

Por último, el capítulo 4 presenta el análisis comparativo institucional de los procesos de reforma constitucional que permitieron la reelección inmediata de los presidentes de Colombia y Venezuela.

Este texto pretende contribuir al desarrollo de la Ciencia Política en Colombia mostrando un estudio comparativo de los sistemas políticos desde un enfoque neoinstitucionalista y aplicando los conceptos a las realidades de los sistemas políticos de Colombia y Venezuela. Presenta como aporte un modelo gráfico de comparación a partir de la definición de las variables a comparar, así mismo es la aplicación de los principios de política comparada expuestos por David Laitin en el artículo "Comparative Politics: the state of the subdiscipline" donde los estudios comparados deben fundarse en tres ejes, el teórico, las narrativas y las comprobaciones empíricas o estadísticas. Este texto presenta un componente teórico fuerte, unas construcciones narrativas precisas y aunque no consta de unas estadísticas robustas si presenta comparativamente datos institucionales comparados. Es ahí donde se exhibe un aporte novedoso para la Ciencia Política colombiana.

El interés por el tema surge de la preocupación por la búsqueda de factores explicativos al desarrollo de los sistemas políticos en la Región Andina, que fueron centro de discusión a lo largo de las clases de partidos políticos, sistemas políticos en la Maestría de Estudios Políticos del IEPRI.

Mi profundo agradecimiento a Francisco Gutiérrez, mi profesor y tutor del trabajo de grado por sus infinitos aportes y por su capacidad crítica, ampliamente compartida conmigo, de buscar siempre objetos de estudio en la Ciencia Política.

Por último, agradecer el tiempo y la generosidad de todas las personas que me rodean, sus aportes e impulsos para no desfallecer en el intento. A Natalia,

motor de este texto, perdón por todo el tiempo que nos robé, a ella un lo siento,
pero sobre todo un "GRACIAS TOTALES".

“Los compromisos previos institucionales en los sistemas políticos, el caso de Colombia y Venezuela 1958-2009”.

Capítulo I

Definición conceptos y revisión de la discusión académica

La primera parte de este documento trata de la construcción de un marco conceptual y de una revisión sobre la discusión académica acerca de los trabajos y estudios sobre las comparaciones de los sistemas políticos colombiano y venezolano. Para lograr dicho objetivo el capítulo se divide en tres partes. En la primera, se identifican los conceptos claves como instituciones, diseños institucionales y compromisos previos. En la segunda parte se realiza una revisión documental desde tres puntos de vista, las publicaciones nacionales colombianas, las publicaciones nacionales venezolanas y las publicaciones internacionales. En la tercera y última parte de este capítulo se reseñan algunas discusiones desde el ámbito constitucionalista de los dos países.

Definición conceptual

En Colombia y Venezuela el proceso de enmienda de las constituciones se dan por la vía del atajo porque las instituciones de los compromisos previos establecidos no han servido: no han contrarrestado las pasiones, no han anulan las inconsistencias en el tiempo ni han resuelto la ineficiencia del sistema; sin embargo los instrumentos de los compromisos previos como la demora y las supermayorías han logrado funcionar de manera más o menos aceptable más no el elemento de la separación de poderes. Así, las reformas constitucionales se han dado en los dos casos para beneficio de los gobernantes de turno y se han concretado en inestabilidad e ineficiencia del sistema político.

Para conseguir Identificar las reformas o enmiendas que han tenido las constituciones de 1991 y 1999, en Colombia y Venezuela respectivamente, modificando significativamente el sistema político, es necesario explorar brevemente la literatura académica sobre los conceptos principales en los que se fundamenta este texto.

Así, no se puede dejar de mencionar conceptos formulados por Douglass North y que son los cimientos del presente texto en su totalidad. La noción de institución como regla de juego de una sociedad, o como el autor expresa de manera formal las limitaciones creadas por el hombre que ayudan a moldear las relaciones e interacciones humanas. Es así como las instituciones reducen la incoherencia y la incertidumbre del comportamiento humano debido a que proporcionan una estructura a la vida cotidiana. En un lenguaje más técnico, “las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos... La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.” El autor es enfático en afirmar que la estabilidad de las instituciones no es sinónimo de inmutabilidad, pero si argumenta que habitualmente estas cambian de manera incremental o gradual y no de un modo tajante (North, 1995).

A partir del concepto de institución se pueden construir los significados de marco o diseño institucional y cambio institucional. Por el primero se entiende el conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio, en otras palabras es el conjunto de instituciones con un objetivo específico incluyendo aquellas que se construyen para buscar su acatamiento. Por cambio institucional se deduce que es el proceso de cambios marginales a ese conjunto de reglas, es decir al marco o diseño institucional. North argumenta que la estabilidad se obtiene mediante un diseño institucional anidado de modo jerárquico donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior. Los cambios institucionales están dados por las mismas instituciones y la mayoría de diseños contemplan reglas para los cambios. De otra manera se darían cambios discontinuos o tajantes que son propios de “guerras, revoluciones, conquistas y desastres naturales” (North, 1995), en Colombia se podría utilizar la expresión ‘cambiar un articulito’ o para Venezuela la expresión ‘menos del 10% del articulado constitucional’ para ejemplificar un cambio institucional discontinuo y del mismo modo para significar con un ejemplo el término sarcasmo.

Las instituciones ocupan un lugar central en la ciencia política, tanto así, que muchos autores han partido desde ese concepto para el análisis político. Para Losada y Casas existen por lo menos tres enfoques para el análisis político basados en las instituciones como “ejes de la actividad política, que en .encauzan las interacciones de los actores políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos” (Losada & Casas, 2008). Estos tres enfoques centrados en las instituciones son: el jurídico-institucional, el funcionalista y el neo institucionalista. El presente texto bien podría enmarcarse dentro de este campo. En la ciencia política se puede detectar un cierto giro a medida que se detectan un mayor número y más agudos problemas en las relaciones y mecánica gubernamental, hay un cambio, algunos autores han pasado de la simple explicación de cómo trabajan las instituciones en el ámbito político hacia el análisis de reglas e instituciones que podrían conducir una mejora en el funcionamiento de la vida pública. Los enfoques institucionalistas presentan dos niveles de funcionalidad: el primero proporciona un entendimiento normativo del proceso político que muestra el grado de adecuación o inadecuación de determinadas instituciones para el desempeño de concretas tareas colectivas; en el segundo se eleva a un nivel constitucional, informándonos de las posibilidades, ventajas e inconvenientes de optar entre diversas reglas sociales a través de las cuales se van a adoptar las decisiones sociales.

A partir de los giros mencionados se puede afirmar que una preocupación de la ciencia política, a partir del estudio de las instituciones es, la búsqueda por una comprensión correcta de la estructura y funcionamiento de las mismas, se preocupa del examen de las reglas actualmente vigentes en las tomas de decisiones políticas y predice los resultados que cabe esperar éstas originen. Sin embargo, estos enfoques no revelan con total certeza el origen de los fallos gubernamentales que en numerosas ocasiones son debidos a la ignorancia, ineficiencia o mala voluntad de las personas involucradas, y del mismo modo, en otras tantas, a la disfuncionalidad de las instituciones políticas para llevar a cabo determinadas tareas. Así, resulta evidente que la mayoría de fallos del gobierno se deben a un diseño defectuoso de la estructura de determinadas

instituciones políticas que no logran contrarrestar las voluntades humanas ni dejar claramente definidas las limitaciones.

En este sentido, Buchanan y Tullock presentan en su obra 'El Cálculo del Consenso' un análisis del cálculo del individuo racional cuando se enfrenta con la construcción de un marco o diseño constitucional, o en sus palabras, "con cuestiones de elección constitucional" (Buchanan & Tullock, 1980). Su obra presenta un marco analítico útil para el presente texto el individualismo metodológico donde se concibe a los individuos como únicos responsables finales de la determinación de la acción de grupo así como de la acción privada. Representa un intento de reducir todos los temas de organización política a la confrontación del individuo con las alternativas y su elección entre ellas. Es pertinente debido a que el presente texto intuye que en Colombia y Venezuela el proceso de enmienda de las constituciones se da por la vía del atajo¹ porque los compromisos previos no sirven: no contrarrestan las pasiones, no anulan las inconsistencias en el tiempo ni resuelven la ineficiencia del sistema; sin embargo los instrumentos de los compromisos previos como la demora y las supermayorías logran funcionar de manera más o menos aceptable, más no el elemento de la separación de poderes. Así, las reformas constitucionales, que han modificado de manera sustancial los sistemas políticos, se han dado en los dos casos para beneficio de los gobernantes de turno. Se trata de individuos que logran modificar el marco o diseño institucional a partir de su confrontación de alternativas y elección entre ellas.

Para los autores es importante el diseño o marco institucional, debaten sobre la constitución y entienden por este término un conjunto de reglas que están acordadas por adelantado y dentro de las cuales se dirigirá la acción posterior. En otras palabras, se preocupan por compromisos previos y la interrelación de éstos con los actores políticos.

¹ Se debe entender por vía del atajo, la decisión de no seguir el proceso tal y como lo diseñaron los constituyentes. La vía del atajo podría instrumentarse en un golpe de Estado, un autogolpe o con el no respeto a una norma constitucional.

Para Buchanan y Tullock el nacimiento de una constitución política se da partir del proceso de discusión, llevado a cabo por individuos libres que intentan formular reglas generalmente aceptables, en su propio interés a largo plazo. “El individuo encontrará ventajoso acordar por adelantado ciertas reglas (las cuales él sabe que ocasionalmente pueden redundar en el propio detrimento) cuando se espera que los beneficios excedan los costes” (Buchanan & Tullock, 1980). Del mismo modo se actúa en los cambios institucionales, para este texto en las reformas constitucionales. Para los autores se hace patente que ciertas reglas permitirán a ciertos miembros del grupo a utilizar la estructura para obtener ventajas diferenciales. Sin embargo, es precisamente el reconocimiento de que el Estado puede ser utilizado para tales propósitos lo que apremia a los individuos racionales a establecer restricciones constitucionales sobre el poder político y sus actores, este argumento expuesto es una aproximación a la definición de compromisos previos.

Estos argumentos superan el vacío en la ciencia política donde sus análisis de los procesos de elección colectiva han estado más a menudo fundamentados en la hipótesis implícita de que el individuo representativo trata no de maximizar su propia utilidad, sino de hallar el bien común. Así, los autores argumentan que la acción colectiva requerida se concebía en términos del establecimiento de reglas generales, aplicables a todos los individuos y grupos del orden social. En la discusión de estas reglas generales, no se esperaba que tuvieran lugar diferencias serias e importantes en los intereses racionales de los distintos individuos y grupos. Estaban previstas algunas diferencias y la necesidad de compromisos, pero estas no eran interpretadas usualmente en términos de diferencias en el interés racional.

A partir de la acción colectiva requerida, los autores aseveran que “la actividad política es una forma particular de intercambio, donde se espera que se obtengan beneficios recíprocos para todas las partes de la relación colectiva. La acción política es vista esencialmente como un instrumento a través del cual el poder de todos los participantes puede incrementarse, se define poder como la capacidad de imponer cosas que son deseadas por los hombres. Esto es contrario a la maximización del poder de un individuo donde la toma de decisiones colectiva es un juego de suma cero” (Buchanan & Tullock, 1980).

Los autores citan a James Madison, autor del Ensayo El Federalista No. 10, este sugiere que hay un reconocimiento claro de que los individuos y los grupos tratarían de utilizar los sistemas de gobierno para obtener sus propios intereses diferenciales o parciales (Madison, 1995). Hay evidencia que sugiere que Madison supuso que los hombres siguen una política de maximización de la utilidad tanto en su comportamiento colectivo como en el individual y que el deseo de limitar el poder tanto de las mayorías como el de las minorías se basaba, por lo menos en un aspecto, en un reconocimiento de esta motivación.

Para evitar la preeminencia de los intereses particulares sobre los generales y para contrarrestar las motivaciones, de cualquier tipo, de los individuos se diseñaron marcos constitucionales o mejor se construyeron diseños institucionales donde se establecieran compromisos previos que dieran cuenta de que el individuo en tanto participa en las decisiones colectivas, está guiado por la maximización su propia utilidad y que los distintos individuos tienen distintas funciones de utilidad.

Además, se tiene en cuenta que el individuo está motivado por su posición o estatus social en el proceso de producción. La clase social en la que se encuentra el individuo es prioritaria, y determina el interés del individuo en la actividad política (Buchanan & Tullock, 1980). Sumado a lo anterior, reconocen que el egoísmo es una gran fuerza motivadora en toda actividad humana, se supone que la acción humana, si no está limitada por restricciones éticas o morales, está dirigida más naturalmente hacia la consecución del interés individual o privado. De esto se deduce directamente que el ser humano individual debe sufrir algún esfuerzo para restringir sus pasiones y que debe actuar de acuerdo con principios éticos o morales siempre que las instituciones sociales y las costumbres dicten alguna desviación de la búsqueda de los intereses privados. Con estos apuntes, los autores complementan la definición de compromisos previos y argumentan la importancia de los mismos en la construcción de una constitución.

Estas instituciones de compromisos previos están dadas bajo la idea de que los diseños institucionales y después los gobernantes que se desenvuelven en los son agentes racionales, en palabras de los autores (Buchanan & Tullock,

1980): “Se dice que el comportamiento del individuo es racional cuando el individuo elige más en vez de menos y cuando es consecuente en sus elecciones” así “las decisiones del grupo son los resultados de las decisiones individuales, cuando estas se combinan a través de una regla de la toma de decisiones” por lo tanto “la constitución es una forma de estructuración de la acción colectiva, si no se requiere una acción colectiva, no habrá necesidad de una constitución política”.

Con estas precisiones es imperioso resaltar que cualquier cambio constitucional afectará los costos de las acciones individuales y de la acción colectiva y por tanto afectará las escalas de utilidad de los individuos que habían logrado un consenso previo, así, esta situación de cambio en las escalas de valores, costos y beneficios se pueden traducir en inestabilidad. Del mismo modo es esencial insistir que para el individuo racional, incapaz de predecir el futuro, puede ser deseable la imposición de algunas restricciones renovadas y adicionales sobre el ejercicio del poder (compromisos previos).

Francisco Gutierrez, en su texto ‘Cambios constitucionales en los Andes: cuando la paciencia y el autoamarre fallan’ cita a los mismos autores Buchanan y Tullock a propósito de la relación entre individuos e instituciones o diseños institucionales: “cuando los agentes están en una situación constitucional deben hacer un intercambio entre costos de decisión y externalidades. Los primeros están relacionados con la cantidad de esfuerzo, dinero, tiempo y conocimiento que se requieren para adoptar colectivamente una política o una decisión. Las segundas tienen que ver con la carga que el Estado puede asumir si decide tomar un curso de acción dado. En un sistema de veto, donde se exige el consenso para adoptar una política, los costos de decisión son muy altos, pero las externalidades manejables. En una dictadura, los costos de decisión se acercan a cero pero las externalidades pueden volverse infinitas” (Gutiérrez Sanin, 2006).

El autor pone de manifiesto que en los países andinos, como Colombia y Venezuela, existen incentivos para que los gobernantes disminuyan los costos de decisión y aumenten las externalidades, porque enfrentan decisiones que a

la vez son urgentes y tienen impactos de larga duración. Esto generan resultados que pueden disparar el reformismo compulsivo que se ha dado en la Región Andina y pueden explicar los cambios institucionales en los países mencionados. Gutiérrez Sanín asevera que para explicar la divergencia entre los intereses reales y los percibidos de la población recurren a su miopía: debilidad del sistema a partir de la desconfianza y la desaparición del autocontrol que hacen que los reformistas pongan en peligro el funcionamiento del sistema y se de como resultado la inestabilidad.

La sospecha como mediadora de los intereses de la sociedad se articula en un reglamentarismo que expresa una desconfianza más o menos explícita en el gobierno y el deseo de llevarlo a empellones a adquirir compromisos verificables y duraderos en el tiempo. Sin embargo, las constituciones andinas han demostrado ser ineficaces en este sentido. Es así que el autor afirma que “cada una de ellas ha sido concebida como un punto cero, a partir del cual los agentes políticos se obligan a respetar las reglas, pero ninguna ha logrado serlo. Cada nueva reforma dispara dinámicas políticas que terminan en su propia destrucción” (Gutiérrez Sanin, 2006).

Para el autor, la idea de compromisos previos y el respeto por ellos no existen en la Región Andina, incluidas por supuesto Colombia y Venezuela, así lo explica él: “Una opción tentadora es suponer que las diferentes generaciones de políticos, están en relación con sus sucesores, en un dilema del prisionero extendido en el tiempo: si cada generación de políticos tiene una tasa de descuento alta, de tal manera que no se preocupa mucho por el futuro de sus hijos, y menos por el de sus nietos, entonces tomará acciones hoy que tienen consecuencias nocivas en el futuro, con tal de que este último no sea demasiado cercano. Entonces la estructura del juego intergeneracional estaría conformada de tal manera que cada generación produciría sus propias reglas, incrementando así su utilidad pero empujando al sistema como un todo al desastre. (mejoramiento hasta la destrucción)” (Gutiérrez Sanin, 2006). El autor concluye en su texto que es posible que la inestabilidad sea la norma, y el amarre o los compromisos previos las excepciones de este modo, explica como el reformismo entonces actúa mediante realimentaciones positivas. Cada

reforma produce un sistema de señales que indican al agente que debe ajustar sus expectativas a la nueva institución y a la posibilidad de cambiarla.

Del mismo modo, Gutiérrez Sanín finaliza su texto manifestando que la lógica del cambio institucional es diferente a la de la política ordinaria, porque las incertidumbres asociadas a las cualidades operativas de los nuevos diseños son muy altas. En la mayoría de los sistemas políticos, esta característica debilita los impulsos reformistas de los actores. Sin embargo en el mundo andino existen fuerzas que hacen que estos mecanismos estabilizadores no funcionen. Se puede comprobar, que una vez se ha disparado el reformismo siempre habrá incentivos y ventanas de oportunidad para que se promuevan y se vendan cambios constitucionales con un apoyo relativamente amplio, sin que se respeten los compromisos previos, siempre buscando la vía del atajo institucional a partir de la imposición de los intereses de la coalición más poderosa en el momento por el camino de la manipulación de las instituciones. El autor presenta las democracias andinas, para este texto la colombiana y la venezolana, como un “sistema de reglas inciertas y resultados ciertos” (Gutiérrez Sanin, 2006).

Uno de los autores exponentes de los compromisos previos es Jon Elster, el autor en su obra *Ulises y las sirenas* presenta algunas consideraciones sobre racionalidad e irracionalidad, dentro de éstas él desarrolla ampliamente el concepto de compromisos previos (Elster, *Ulises y las sirenas*, 1989). Con Gutiérrez Sanín y con Buchanan y Tullock, se pudo establecer que el irrespeto a las instituciones se relaciona con la variable tiempo y con los costos que se generan a partir de la modificación o anulación de las reglas de juego. Para Elster la racionalidad humana se caracteriza por la capacidad de relacionarse con el futuro, en comparación con los animales. El autor introduce la idea de conducta imperfectamente racional cuya necesidad surge del reconocimiento de la flaqueza de voluntad que puede impedir utilizar la capacidad de una conducta perfectamente racional. La idea central es que los humanos y sus construcciones de diseños institucionales se pueden atar a sí mismos, Elster presenta la idea a través de la metáfora de Ulises, cuando ordenó o se ató al

mástil del barco e impartió la orden a sus hombres de ponerse tapa oídos antes de enfrentarse a las sirenas, según el autor estos compromisos previos se constituyen en apuestas indirectas privadas.

Para Elster hay una secuencia descendente de racionalidad: perfecta, imperfecta, problemática e irracionalidad. Dentro de éstas, el ser humano tiene la capacidad de conducta estratégica, el autor conceptualiza esta noción a través de ejemplo donde si se acepta una mutación desfavorable para poder después aceptar una muy favorable. En palabras del autor: “El empleo de estrategias indirectas son rasgos decisivos de la elección humana. La conducta globalmente maximizadora en el hombre queda explicada en forma inmediata por su capacidad de relacionarse con el futuro y con lo simplemente posible. Puede elegir la alternativa globalmente mejor porque es capaz de analizar todas las alternativas, todos los futuros posibles. El empleo de estrategias globalmente maximizadoras en situaciones nuevas debe implicar un análisis del contexto, un examen de varias posibles jugadas y por último una lección deliberada entre ellas” (Elster, Ulises y las sirenas, 1989).

En este punto se puede observar como los conceptos de Buchanan y Tullock, Gutiérrez Sanín y Elster tienen el común denominador la variable tiempo, esta categoría es fundamental para la construcción de instituciones o diseños institucionales y lo es para su posterior análisis. Los compromisos previos, son instituciones, tal como lo define North, y se establecen en un tiempo T_1 por una generación X_1 para que se utilicen posteriormente en tiempos T_N y se pueda controlar las actuaciones de las generaciones X_N . En este texto se demostrará, que para el caso colombiano y el venezolano, dichas construcciones no han servido.

Retomando el establecimiento de los conceptos fundamentales de análisis, se puede encontrar que Elster afirma que las sociedades, así como los individuos, han encontrado útil atarse ellas mismas por medio de constituciones. La tesis general que se defiende es la que atarse a sí mismo es un modo privilegiado de resolver un problema de flaqueza de voluntad, la principal técnica para lograr la racionalidad por medios indirectos. Atarse a sí mismo es comprometerse previamente, así, para el fin del presente documento, el autor

complementa la definición de Buchanan y Tullock, Unas definiciones iniciales de compromiso previo: atarse a sí mismo es llevar a cabo cierta decisión en el tiempo T_1 para aumentar la probabilidad de llevar a cabo otra decisión en el tiempo T_2 . En algunos casos puede considerarse como una estrategia indirecta que permite utilizar estrategias indirectas (Elster, Ulises y las sirenas, 1989).

Un individuo o una sociedad que prefiera el presente sobre el futuro asignan mayores cantidades de consumo al presente que al futuro. El tener una preferencia por el presente conducirá a lamentar las decisiones pasadas cuando surge un nuevo presente. Al asignar un valor mayor valor al presente que al futuro se establecerá sistemáticamente un irrespeto, una subvaloración a las instituciones, incluidos los compromisos previos. Para Elster, las preferencias de tiempo pueden descomponerse en dos funciones distintas de descuento: una que da una prioridad absoluta al presente sobre todos los tiempos, que reciben peso iguales o menores y una que se reduce en forma exponencial, en otras palabras la prioridad absoluta del presente y la gradual disminución del futuro. Estas dos funciones de descuento, por si solas o en conjunto, destruyen la congruencia de las preferencias (Elster, Ulises y las sirenas, 1989). Es así como la estrategias de compromiso previo son soluciones a la incongruencia. Un tomador de decisiones con preferencias claramente marcadas por el presente, sencillamente, no tiene la suficiente fuerza de voluntad para alcanzar la racionalidad o respetar las instituciones creadas por sus antecesores.

La mejor forma de crear compromisos previos es la idea de una asamblea constituyente que construya y formule un diseño institucional específico. Así un concepto fundamental es la función de la asamblea que “establece las reglas básicas que deberán seguir todas las generaciones posteriores. La nación puede atarse a sí misma mediante la asamblea constituyente, confiando ciertos poderes de decisión a la rama judicial, requiriendo que las reglas básicas sólo puedan ser cambiadas por una mayoría calificada. La paradoja de la democracia puede expresarse como el deseo de cada generación de atar a la siguiente pero sin estar atada por sus predecesoras” (Elster, Ulises y las sirenas, 1989).

El autor afirma que la estrategia de Ulises consiste en comprometer a las generaciones posteriores estableciendo una constitución que incluye cláusulas que impiden cambiarla fácilmente. Así mismos asevera que las generaciones posteriores no tienen la obligación de sentirse atadas por sus predecesoras, pero tampoco tienen ningún derecho legítimo de atar a sus sucesores. No tiene ningún objeto atar a las generaciones futuras si pudiesen desatarse ellas solas de esta manera. Sin embargo, aun con esta finalidad de las constituciones, en Colombia y Venezuela se ha dado el hecho no racional de desatarse a sí mismo.

A continuación se muestra las estrategias que plantea Jon Elster para el establecimiento de compromisos previos (Elster, Ulises y las sirenas, 1989):

Estrategias de compromiso previo:

- 1) Manipulación del conjunto factible
 - i) Restricción del conjunto de acciones físicamente posibles
 - ii) Cambio en la estructura de recompensas por apuestas públicas indirectas
- 2) Manipulación del carácter
 - i) Fortalecimiento de la fuerza de voluntad
 - ii) Cambio de la estructura de preferencia
- 3) Manipulación de la información
 - i) Cambio del sistema de creencias
 - ii) Evitar la exposición a ciertas señales
- 4) Manipulación por una redistribución del espacio interior
 - i) Utilizando apuestas privadas indirectas
 - ii) Utilizando planificación congruente

En un texto posterior, Elster aclara que a esos conceptos, escritos para individuos, se les debe prestar mucha atención cuando se traslada al análisis de actores colectivos. “En Ulises y las Sirenas se sostiene que en las democracias modernas algunas instituciones pueden ser interpretadas como instrumentos de compromiso previo. Como en muchos casos, transferir

conceptos que se usan para estudiar lo individual al comportamiento de las colectividades puede ser muy engañoso” (Elster, *Ulises revisitado, compromisos previos y constitucionalismo*, 1998).

El autor asegura que las constituciones, en comparación con la legislación ordinaria, se idean usualmente para hacer difícil pero no imposible la modificación del diseño institucional. Aunque algunas constituciones poseen disposiciones inmunes a las enmiendas, esto ni siquiera constituye una limitación en el sentido estricto porque siempre existe la alternativa de la acción extraconstitucional, aquí Elster define el concepto ‘vía del atajo’.

Dando continuidad al concepto de constitución contemplada en el segundo texto de Elster, esta se caracteriza por el hecho de que regula los rasgos más fundamentales de la vida política. Procedimentalmente, se caracteriza por el hecho de que es más difícil cambiar la constitución que promulgar la legislación ordinaria. Legalmente, se caracteriza por el hecho de que la constitución es prioritaria sobre la legislación ordinaria en caso de conflicto. Dentro de las constituciones se establecen los compromisos previos

El autor, distingue tres usos de la idea: compromisos previos funcionales, compromisos previos explicativos y compromisos previos normativos. En el modo funcional se establece si las disposiciones constitucionales existentes de hecho tienden a tener efectos restrictivos benéficos sobre un grupo de actores políticos, independientes de por qué fueron establecidas en un principio. En el modo explicativo, la pregunta guía es si las disposiciones existentes fueron establecidas con el propósito de restringir la libertad de acción de los individuos que votaron por ellas, y la de los individuos que en el futuro estén en la misma situación. Por último, en el modo normativo la cuestión es si son deseables nuevas restricciones constitucionales al gobierno (Elster, *Ulises revisitado, compromisos previos y constitucionalismo*, 1998)

Después de esta clasificación de compromisos previos, Elster explica, y es factor explicativo fundamental para el presente texto, los instrumentos más importantes de compromiso previo, estos instrumentos son: las supermayorías y las demoras. La idea central es que las enmiendas o los cambios constitucionales, son el resultado que los compromisos previos quieren evitar.

Entre los mecanismos establecidos están la necesidad de crear espacios temporales alargados, demora, y por otro lado la necesidad de crear espacios de actores muy grandes, supermayorías.

Estos instrumentos son instaurados para contrarrestar dos elementos característicos de los hombres y de sus colectividades: la pasión y la inconsistencia en el tiempo. Elster expone que las personas pueden actuar en contra de su buen juicio bajo la influencia de pasiones que hacen que se desvíen de los planes trazados en un momento más tranquilo. La pasión puede hacer que se piense con el deseo sobre las consecuencias de la conducta; la pasión puede ser tan fuerte que sobresale por encima de todas las demás consideraciones (Elster, *Ulises revisitado, compromisos previos y constitucionalismo*, 1998). Para neutralizar o resistir la invasión de las pasiones se deben fortalecer los incentivos, se deben fortalecer los estímulos y elevar fuertemente las barreras. Para contrapesar la inconsistencia en el tiempo se debe revalorar el futuro y tomar medidas para la no desviación de los planes.

Los compromisos previos se usan para superar esta variedad de arremetidas de las pasiones y del mismo modo las inconsistencias en el tiempo. Elster utiliza otra metáfora para ejemplificar sus ideas: quemar sus propios puentes: mejorar el resultado para uno mismo ya sea eliminando algunas de las opciones propias o asociando una penalización a su uso (Elster, *Ulises revisitado, compromisos previos y constitucionalismo*, 1998). En palabras del autor: “Para concluir, se ha visto que los instrumentos de compromiso previo individual funcionan de tres maneras: (i) pueden como Ulises y las sirenas, hacer que sea físicamente imposible llevar a cabo ciertas decisiones, (ii) hacer que ciertas elecciones sean más costosas de lo que han sido, (iii) hacer que ciertas decisiones sean más dispendiosas en el tiempo de lo que han sido. El compromiso previo tiene solo la intención de asegurar de que no tomará la decisión por la razón equivocada, con base en un impulso súbito”.

Los compromisos previos y las constituciones en general se construyen a partir de la necesidad de contención de las pasiones mayoritarias para Elster: “Las constituciones contienen un conjunto de derechos individuales que evitan que una mayoría apasionada adopte medidas antiliberales y tiránicas; incluyen

instrumentos de compromiso previo como las demoras y las supermayorías en el proceso legislativo ordinario, respaldadas por demoras y supermayorías en los procedimientos de enmienda constitucional, el veto real es un dispositivo de demora y enfriamiento” (Elster, *Ulises revisitado, compromisos previos y constitucionalismo*, 1998).

El uso de la demora ha sido introducido, específicamente para contener la pasión, el uso de supermayorías se justifica mediante consideraciones de eficiencia y de valores estrechamente relacionados con ésta tales como la estabilidad y la consistencia agregada. Para Elster, es más importante tener alguna constitución que esté a merced de las mayorías fluctuantes que no tener ninguna constitución en particular. Siempre habrá mayor eficiencia si existe un marco de elecciones e instituciones dado, así sea un marco de reglas inciertas y resultados ciertos, como lo argumenta Gutiérrez Sanín (Gutiérrez Sanin, 2006). El uso de las supermayorías también se da para reducir costos de transacción².

Con estas utilidades se puede afirmar que en el contexto constitucional, el compromiso previo sirve para contrarrestar la pasión, la inconsistencia en el tiempo y la ineficiencia. Así, a los principales instrumentos usados para lograr tales objetivos, las demoras, y las supermayorías, se les suma la separación de poderes, los actores de veto que se explicarán más adelante. Por último, Elster manifiesta que el compromiso previo efectivo puede requerir una separación de poderes que por definición no puede obtenerse en una dictadura. La separación de poderes utilizada como instrumento de compromiso previo requiere ser aumentada mediante controles y equilibrios. Para explicar este instrumento se expondrán los conceptos de jugadores con veto de George Tsebellis.

Tsebellis cita a Shepsle y Weingast y menciona que ellos enseñaron que los políticos son racionales y tratan de alcanzar sus metas, las instituciones son

² Los costes de transacción suponen una conexión directa con el contexto real donde se realizan los intercambios. Los costes de transacción se pueden subdividir en tres órdenes de elementos: costes de información, costes de negociación y decisión, y costes de vigilancias y ejecución. (Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998)

restricciones al despliegue de estrategias humanas, y que por ende el estudio de las instituciones habitadas por jugadores racionales nos lleva a entender diferentes resultados, se tratan de equilibrios institucionales, según Shepsle (Tsebelis, 2006).

El argumento fundamental de Tsebellis es que para cambiar el status quo (SQ), para este texto se trataría de los diseños institucionales; “un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo con el cambio propuesto. Se llaman jugadores con veto a tales actores. Los jugadores con veto son especificados en un país por la constitución o por el sistema político. A estos dos tipos distintos los denomino jugadores con veto institucionales y partidarios, respectivamente” (Tsebelis, 2006). El autor ofrece las reglas para identificar a los jugadores con veto en cada sistema político. De acuerdo con estas reglas, cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto. Con lo anterior, todas estas características afectan el conjunto de resultados que pueden reemplazar al SQ.

Se puede definir entonces como jugadores con veto a actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio en el statu quo. Entonces se puede deducir que un cambio en el SQ requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto. La constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferente actores individuales o colectivos, para efectos de este documento todos los actores de veto serán tomados como actores individuales, debido a la regla de la absorción que plantea Tsebellis y que se explicará más adelante. Si los jugadores con veto son generados por la constitución, se les denomina jugadores con veto institucional. Si los jugadores con veto son generados por el juego político se les denomina jugadores con veto partidarios (Tsebelis, 2006).

El autor, explica que el tamaño del conjunto ganador del SQ, que se trata del conjunto de preferencias comunes de los jugadores con veto, tiene consecuencias específicas sobre la modificaciones constitucionales: unas desviaciones importantes del SQ son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño es decir cuando los jugadores con veto son numerosos; cuando

tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna.

Dentro de estos conceptos fundamentales que desarrolla Tsebellis está el de establecedor de agenda quien es el jugador con veto específico que presenta propuestas. Así, cuando mayor sea la estabilidad política más pequeño será el papel de establecedor de agenda. La estabilidad está dada por el número de jugadores de veto, entre más jugadores, más estabilidad, en palabras del autor: la estabilidad política es definida por el tamaño del conjunto ganador del SQ. Así mismo Tsebellis argumenta que “agregar jugadores con poder de veto hace aumentar el conjunto de puntos que no pueden ser derrotados (el núcleo); que proporcionar el poder para anular tales vetos hace disminuir el tamaño del núcleo y que el tamaño del núcleo aumenta con la distancia entre jugadores” (Tsebellis, 2006).

El autor, haciendo uso de una metáfora, muy común entre los autores utilizados en el presente texto, define a las instituciones como conchas, que producen resultados específicos a partir de las preferencias e intereses de los actores que las ocupen, la estabilidad, así depende del número de conchas que estén ocupadas por jugadores con veto .

Dentro de los antecedentes importantes de los jugadores con veto se puede encontrar a Montesquieu con la separación de poderes y a Madison con la separación de las cámaras en el parlamento.³ Los dos autores planteaban desde entonces que entre los fundamentos de la república está la idea de pesos y contrapesos o de frenos y equilibrios entre los actores que pueden construir el SQ o que tienen la posibilidad de cambiarlo. Además, del los actores institucionales y los partidarios, Tsebellis anota que una institución como el referéndum introduce a un jugador adicional con veto (el votante medio), además apunta que los resultados de los referéndums provocan que sea más difícil cambiar el SQ.

³ De un lado, se hace referencia a la obra El Espíritu de las Leyes donde Montesquieu presenta la división del poder en tres estamentos para que se controlaran unos a otros. Por otro lado, se hace referencia al Ensayo el Federalista de James Madison donde expone la construcción de un diseño institucional que domine las pasiones de las facciones a partir de la implantación del sistema de pesos y contrapesos.

De este modo, en palabras de Tsebellis: “la inclusión de la posibilidad de un referéndum aumenta el número de jugadores con veto en un país, y produce resultados finales más cercanos al votante medio, incluso si los referéndums no ocurren” (Tsebelis, 2006).

De la misma forma, que se resumieron esquemáticamente las estrategias que plantea Jon Elster para el establecimiento de compromisos previos, a continuación se exponen algunos fundamentos de la teoría de Tsebellis para entender los jugadores con veto (Tsebelis, 2006):

Proposición 1: La adición de un nuevo jugador con veto aumenta la estabilidad política o la deja igual.

Criterio numérico 1: La adición de un nuevo jugador con veto aumenta la estabilidad política

Proposición 2: Si un nuevo jugador con veto se agrega dentro del núcleo de unanimidad de cualquier conjunto de jugadores con vetos previamente existentes, no tiene ningún efecto sobre la estabilidad política.

Proposición 3: El jugador con veto que establece la agenda tiene una ventaja considerable: puede considerar el conjunto ganador de los otros como su restricción, y seleccionar de éste el resultado que prefiera.

Proposición 4: La importancia del establecimiento de agenda disminuye conforme aumenta la estabilidad política, es decir cuando aumentan los jugadores de veto.

Proposición 5: La importancia del establecimiento de agenda aumenta cuando el establecedor de agenda está ubicado centralmente entre los jugadores de veto existentes.

Estudio del Arte sobre Comparaciones del Sistema Político de Colombia y Venezuela

Los documentos comparativos que estudian los sistemas políticos de Colombia y Venezuela se pueden agrupar en dos grandes categorías, la primera es la que conforman los estudios comparados de toda la región, es decir de toda Latinoamérica donde se incluyen a los sistemas políticos objeto de estudio. La segunda categoría lo constituye el conjunto de estudios y textos que versan sobre la Región Andina. Una de las comprobaciones que este documento presenta es la inusual carencia de estudios comparativos de los sistemas políticos colombiano y venezolano a pesar de su cercanía, sus similitudes y sus diferencias que los hacen un gran objeto de estudio.

Dentro de la primera categoría mencionada un documento importante como aporte a las comparaciones entre los sistemas políticos de Colombia y Venezuela lo constituye el informe Latinobarómetro que es un estudio de opinión pública que aplica alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina. Es una ONG con sede en Santiago de Chile. Para Colombia, las encuestas de 1996 hasta 2009 las realizó la firma Yankelovich Partners, en el 2003 Yanhaas, y luego hasta 2007 el Centro Nacional de Consultoría. Para Venezuela, de 1995 hasta 2009, la recolección de información la realizó durante todo el periodo la firma Doxa. Para ambos países el número muestral fue de 1200 encuestas todos los años. El estudio permite comparar a Colombia y Venezuela encada una de las variables antes mencionadas y a estos países con otros países y con América Latina en general.

El Latinobarómetro compara treinta y siete variables, de las cuales veintitres se pueden contar como relevantes para el presente texto, éstas son: 1. Las actitudes hacia la democracia, 2. La extensión de libertades, derechos, oportunidades y garantías en el país, 3. Actitudes hacia el autoritarismo y la relación con los militares, 4. La democracia y la economía. 5. La democracia PNUD 2002, 6. La cultura cívica y política. 7. Ciudadanía, 8. Fraude social, 9. Participación: en organizaciones, política, acciones políticas, resolución de conflictos, marchas y protestas callejeras, 10. Acciones benéficas para la comunidad, 11. La política, 12. La identidad nacional, 13. Postura ideológica,

14. Partidos políticos, 15. Elecciones y votos, 16. Actitudes hacia el fraude electoral, 17. Poder, 18. Evaluación Estado, gobierno, municipalidades, sistema judicial, 19. Leyes y Constitución, igualdad ante la ley, sistema judicial, 20. Políticas públicas: delincuencia, narcotráfico y droga, corrupción, trabajo, impuestos, educación, salud, vivienda, migración, terrorismo, medio ambiente, servicios públicos, género, violencia intrafamiliar, juventud, 21. Pobreza, 22. Relaciones Internacionales, 23. Coyuntura. (Corporación Latinobarómetro, 2009)

Con una metodología similar, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt prepara los textos que forman parte del denominado Barómetro de las Américas. Para Colombia se han elaborado los documentos La cultura política de la democracia en Colombia para los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, coordinados en sus últimas versiones por Juan Carlos Rodríguez Raga. En Venezuela el proyecto ha elaborado los documentos: Venezuela: public opinion and protest in a fragile democracy, Political cultura of democracy in Venezuela y Cultura política, gobernabilidad y democracia en Venezuela, para los años 1995, 2007 y 2008, respectivamente, para Venezuela los informes recientes han sido liderados por María Fernanda Boidi. Realmente, el proyecto solamente permite comparar los sistemas políticos para los años 2007 y 2008. (Vanderbilt University, 2010) Las entidades encargadas de recolectar la información son la Universidad de los Andes, el Observatorio de la Democracia y el Centro Nacional de Consultoría para Colombia y la empresa Cisor para Venezuela.

Dentro las variables comparables están 1. El apoyo a la democracia, 2. La corrupción y su impacto, 3. El impacto del crimen y su impacto, 4. Lo local, impacto de la vida municipal, 5. Percepción ciudadana del desempeño económico del gobierno y su impacto, 6. Actitudes frente a la democracia, 7. Partidos políticos y su comportamiento electoral. Para Colombia se tiene en cuenta la variable conflicto armado.

Siguiendo la línea comparativa regional ampliada Daniel Zovatto y Jesús Orozco (Zovatto & Orozco, 2008). Presentan un texto elaborado a partir del análisis de los diseños constitucionales de los países de Latinoamérica.

Aunque el texto presenta una visión regional comparada, del mismo modo que el texto anterior se pueden extraer algunos aspectos que realizan una comparación entre Colombia y Venezuela. Los autores presentan el análisis de las principales características y tendencias del proceso de reforma política y electoral de 1978 a 2007 organizado en tres ejes: reformas del régimen de gobierno, del régimen electoral y del régimen de partidos políticos.

Los autores, a partir del primer eje ubican a los Estados objeto del presente estudio como sistemas presidencialistas parlamentarizados debido a sus diseños institucionales como la moción de censura al gabinete. Compara las facultades del ejecutivo, una muy importante para el presente documento, la facultad de iniciativa legislativa y el poder de veto. El texto logra establecer con claridad las diferencias en los diseños institucionales de los dos Estados, el estudio comparado se divide en dos grandes acápite, el primero donde se comparan los diseños y el segundo donde se construyen las narrativas o los casos nacionales individualmente. El siguiente cuadro muestra de manera esquemática dicha comparación:

Resumen comparativo Zovatto-Orozco 1978-2007				
Numeración categorías	Categoría	Subcategoría	Colombia	Venezuela
1	Constituciones vigentes y reformas referidas a las relaciones legislativo y ejecutivo durante los últimos 30 años	Constitución vigente	1991	1999
		Reformas	2003, 2007	-
2	Clasificación sistemas presidencialistas		Presidencialismo parlamentarizado (presidencialismo acentuado)	Presidencialismo parlamentarizado (presidencialismo hegemónico)
3	Facultades relacionadas con el procedimiento legislativo	Facultad de iniciativa	Presidente de la República (artículo 167 CP)	Poder Ejecutivo (artículo 204 CP)
		Veto total	Si (artículo 167 CP)	Si (artículo 214 CP)
		Veto parcial	Si (artículo 167 CP)	Si (artículo 214

				CP)
		Forma de Superarlo	Mayoría absoluta: 50% +1 del total de miembros(artículo 167 CP)	Mayoría absoluta de los presentes (artículo 214 CP)
4	Facultades presidenciales para legislar	Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa	Emergencia (artículos 213-215) y delegación de facultades legislativas (por un periodo máximo de 6 meses y para materias precisas, salvo códigos leyes estatutarias, orgánicas e impositivas, artículo 150 numeral 10)	Decreto (organización de la administración pública, artículo 236, numeral 20), emergencia (artículo 236, numeral 7 y 337 a 339) y delegación de facultades legislativas (por un periodo determinado y sobre cualquier materia, artículo 236, numeral 8)
5	Integración de los poderes legislativos	Denominación del poder legislativo	Congreso	Asamblea Nacional
		Conformación (bicameral, unicameral)	Bicameral	Unicameral
		Denominación de la cámara	Senado y Cámara de Representantes	Asamblea Nacional
		Número de legisladores	102 senadores y 166 representantes	167 diputados
6	Mecanismos de control político del legislativo sobre el ejecutivo	Moción de confianza	No	No
		Moción de censura	Si (artículo 135-8 y 9)	Si (artículos 187- 10 y 240)
		Requerimiento de información y comparecencia	Si (artículo 135-8)	Si (artículo 222)
		Interpelaciones	Si (artículo 135-9)	Si (artículo 222)

		Comisiones de investigación	Si (artículo 137, incluso a particulares)	Si (artículo 222)
7	Entidades fiscalizadoras superiores de los recursos públicos	Entidad fiscalizadora	Contraloría General de la República	Contraloría General de la República
		Fundamento constitucional	Artículo 267	Artículo 287
		Tipo de control	Externo	Externo
8	Sistema de elección presidencial		Mayoritario a dos vueltas	Mayoría relativa a una vuelta
9	Duración mandato presidencial	Duración mandato actual	4	6
		Duración mandato anterior	4	5
		Año del cambio		1999
10	Reformas sobre reelección	Año de modificación	1991 y 2004	1998
		Carácter modificación	No inmediata a prohibida y de prohibida a inmediata	De no inmediata a inmediata
		Efectos de la modificación	Más restrictiva, menos restrictiva	Menos restrictiva
		Reelección	Inmediata	Inmediata
11	Simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias		Fechas separadas (el mismo año)	Fechas separadas (el mismo año)
12	Sistemas utilizados para elegir la cámara baja	Sistema	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Representación proporcional personalizada
		Fórmula electoral	D'Hondt	D'Hondt
		Papeleta de votación	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

13	Organismos electorales	Organismo (s) electoral (es), naturaleza jurídica y funciones	Consejo Nacional Electoral: autónomo, administrativos, sus resoluciones son impugnables ante el Consejo de Estado.	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia: poder judicial, jurisdiccional, sus decisiones son definitivas e inimpugnables
			Registraduría Nacional del Estado Civil, autónomo, administrativo	Consejo Nacional Electoral: poder electoral, administrativo
		Año en que se estableció o establecieron las reformas vigentes	1991. Acto legislativo 001 de 2003	1999
		Integración y designación	Nueve consejeros elegidos por 4 años por el Congreso de la República a propuesta de los partidos y movimientos políticos de manera proporcional a la composición del Congreso.	Cinco miembros nombrados por 12 años por la Asamblea Nacional a propuesta del poder ciudadano, previa propuesta del Comité de Postulaciones Judiciales
			Su titular es seleccionado por concurso de méritos por los presidentes de la Corte Constitucional, las Corte Suprema y el Consejo de Estado	Cinco miembros nombrados por 7 años en forma escalonada por 2/3 de la Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores.
14	Mecanismos de democracia directa a nivel nacional	Iniciativa legislativa popular	Si	Si, no se ha utilizado

		Consulta popular (plebiscito/referendo)	Si	Si
		Revocatoria del mandato	No	Si, para todos los cargos
16	Candidaturas independientes	Presidente	si	si
		Diputados/senadores	Si	Si
		Municipios	Si	Si
		Monopolio de los partidos políticos	No	No

En este mismo sentido de comparación regional se encuentra el compilado de Domínguez y Shifter “Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina” donde John Carey compara los sistemas políticos de Latinoamérica bajo el título “presidencialismo e instituciones representativas” (Carey, 2005). El autor en el texto examina el presidencialismo, su desempeño y sus posibilidades de reforma para Colombia y Venezuela junto a los demás países latinoamericanos. Sus variables de comparación son los métodos de elección presidencial, la posibilidad de reelección, recuento de procesos de destitución presidencial (Colombia 1996 proceso 8000, Venezuela 1999 sublevación Asamblea) y la capacidad legislativa. Esta comparación la realiza el autor, al igual que en el estudio anteriormente reseñado, desde los diseños institucionales establecidos. Entre las conclusiones relevantes de dicho texto para el presente documento se pueden encontrar que en Colombia el presidencialismo está estrechamente relacionado con una guerra civil que modela las relaciones entre ejecutivo y legislativo, y que en Venezuela hay una preocupación creciente de la usurpación del poder legislativo por parte del poder ejecutivo.

Una de las obras más citadas por diversos académicos en cuanto a una visión comparada que incluya a Colombia y Venezuela es la de Scott Mainwaring y Matthew Shugart “Presidencialismo y democracia en América Latina” que es la compilación de seis textos de los cuales dos presentan una visión comparada del estudio de sistemas políticos. (Mainwaring & Shugart, Presidencialismo y democracia en América Latina, 2002). En este primer aparte se hace una

revisión de los términos del debate, una discusión en torno a las variaciones del presidencialismo. Un segundo artículo relaciona el sistema de partidos con el presidencialismo existente a partir de numerosos ejercicios estadísticos para encontrar el número efectivo de partidos en cada país. El primer texto mencionado, de mayor relevancia para este documento, solamente permite comparar a Colombia y Venezuela hasta el año 1997, año en que fue publicado el libro en inglés. La primera comparación se da a partir de los conceptos de poderes constitucionales y partidarios que tienen los presidentes, en Colombia el presidente tiene vastos poderes constitucionales mientras en Venezuela los poderes constitucionales eran limitados. Los autores presentan unas ventajas del presidencialismo tales como una mayor cantidad de opciones para los votantes, responsabilidad e identificabilidad electoral y la independencia del congreso en cuestiones legislativas. Después de exponer sus argumentos explican los poderes que tienen los presidentes: los poderes legislativos, proactivos cuando por decreto pueden establecer un nuevo SQ, o reactivo cuando pueden defender un cambio de SQ; el poder de veto, que es un poder reactivo, puede ser total, parcial o nulo. Luego los autores presenta el poder de decreto como uno proactivo. Los resultados de los autores se pueden presentar en el siguiente cuadro que solamente muestra los países objeto de estudio del presente documento:

Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación (Colombia Y Venezuela)		
Autoridad Legislativa del presidente, según la constitución	Configuración de poderes	Ejemplos
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva	Colombia 1968-1991
	Decreto, veto fuerte	
Proactiva	Decreto, veto débil, introducción exclusiva	Colombia 1991
	Decreto, veto débil	
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva	
	Veto fuerte, introducción exclusiva	
Potencialmente marginal	Sin veto	Venezuela 1961 - 1999

En este mismo sentido comparativo, y acerca del presidencialismo se encuentra el documento de Kathryn Hochstetler "Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America" que complementa los artículos anteriores debido a que su época objeto de estudio es más reciente (Hochstetler, 2006).

Con otra metodología, un texto que compara los sistemas políticos, en particular desde el sistema de partidos, es el documento elaborado por Marcelo Cavarozzi 'La política y los partidos en América Latina en el cambio de siglo' (Cavarozzi, 2005), el autor distingue tres categorías de configuraciones partidarias en América Latina, estas son sistemas de partidos, partidos sin sistemas y políticos sin partidos. Con respecto a Colombia y Venezuela, el autor asevera que en ninguno de los países se llevó a cabo una reforma económica estructural con la participación de los partidos. Del mismo modo establece que los países objeto de estudio son los que tuvieron una historia más prolongada de estabilidad institucional. Por último, Cavarozzi argumenta que tanto los dos sistemas de partidos, influyendo al sistema de gobierno respectivo, cayeron en una descomposición con la llegada al poder de disidentes de los partidos tradicionales o que habían estado por fuera del juego partidista como lo fueron en su momentos Alvaro Uribe Vélez y Hugo Chávez Frías, respectivamente. Para el autor es más preocupante el caso de Venezuela ya que este desmoronamiento partidario se alimenta con la reinscripción de los militares en la política.

En el mismo sentido partidario, pero en la categoría de los textos comparativos de la Región Andina, está el artículo de Simón Pachano 'Representación, representatividad y partidos políticos en la Región Andina' donde se pretende explicar la crisis de representatividad a partir del papel de la percepción de los ciudadanos acerca de sus partidos los cuales no han cumplido con sus funciones y responsabilidades afectando de esta manera su confianza y credibilidad. En su análisis se hace un reconocimiento a la consolidación partidista en Colombia y Venezuela. Sin embargo, aclara el autor, en Colombia los partidos mostraron una enorme capacidad de supervivencia, siendo este el pilar del sistema de partidos; acuerdos como el Frente Nacional permitieron estabilidad institucional, no obstante provocaron el cierre de espacios que

tendrían consecuencias más adelante. En cambio, en Venezuela la estabilidad se logró gracias a la emergencia de nuevos partidos que se crearon a partir de la lucha contra las dictaduras militares, adicionalmente, éstos partidos lograron sofocar el brote guerrillero de la década de los sesenta, esta es otra de las grandes diferencia con Colombia. (Pachano, 2005) En su comparación, el sistema político colombiano pudo preservar una forma particular de bipartidismo con cierta capacidad de resistencia mientras que en Venezuela el sistema colapsó por factores endógenos y exógenos a la vez; para Pachano en Venezuela se hizo tránsito hacia un multipartidismo inestable.

Con la Región Andina como objeto de estudio se elaboró la obra *The crisis of democratic representation in the Andes'* editado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (Mainwaring, Bejarano, & Pizarro, 2006). Esta compilación recoge una serie de documentos comparativos que se centran su comparación alrededor de toda la Región Andina, para efectos de este documento tiene validez en cuanto compara Colombia y Venezuela. El primer texto (Mainwaring, Bejarano, & Pizarro, 2006) titulado igual que el libro y que sirve de introducción, es escrita igualmente por los tres editores, para ellos la crisis de representación democrática en los Andes es importante intelectual como políticamente para su estudio. Así mismo, exponen que entender lo que ha ido mal con la democracia en América Latina se ha convertido en uno de los retos académicos pendientes en la ciencia política.

Los autores argumentan que la democracia en América Latina, y específicamente en la Región Andina, se ha ido erosionando así que el punto de atención político y académico es cómo se robustece estas democracias con el creciente aumento de las demandas ciudadanas. Debido a que los países andinos son ejemplos claros de la debilidad de los mecanismos de representación democrática, conforman un excelente conjunto de países para el examen de este problema. El texto describe de manera comparada el desarrollo de los sistemas políticos, afirma que los primeros síntomas de crisis para Colombia y Venezuela se dan hacia 1990 y hacia 1989, por el conflicto armado por un lado y la crisis de Carlos Andrés Pérez que conduce al golpe militar de 1992 del ahora presidente Chávez. Los autores establecen el concepto de crisis de la representación democrática donde afirman que

obedece a un comportamiento y a una actitud frente a los procesos democráticos. Sus variables de comparación son la confianza de las instituciones⁴ representativas, volatilidad electoral, colapso del sistema de partidos, la aparición de candidatos presidenciales catalogados como outsiders, participación electoral, y conexiones programáticas entre votantes y sus representantes. A partir de estas categorías de comparación establecen diferencias y similitudes entre los países de la Región Andina y se puede extrapolar las existentes entre Colombia y Venezuela.

El segundo artículo de la compilación se titula 'Decentralized politics and political outcomes in the Andes' (O'Neill, 2006), el argumento central de la autora es que el desarrollo de políticas o el manejo descentralizado de ellas está estrechamente ligado a la consolidación de la democracia y al mejoramiento de las prácticas democráticas. Esta idea de la importancia del manejo administrativo de los Estados andinos y sus resultados en la democracia devienen de la brecha que hay entre las evaluaciones de los efectos de la descentralización sobre la democracia y los resultados políticos. La autora investiga la relación entre las reformas descentralizadoras, los partidos políticos y la representación política para la Región Andina. El texto inicia con la descripción de las reformas descentralizadoras en Colombia y Venezuela, 1988 y 1992, respectivamente, con la elección por elección popular de alcaldes, luego explica cómo estas reformas elevaron los niveles de participación electoral y la expone en gráficos comparativos. La autora demuestra que la descentralización contribuyó al declive, para Colombia y Venezuela, del voto partidista tradicional en los dos casos y que para el caso colombiano a diferencia del venezolano contribuyó a la explosión de las carreras políticas nacionales de candidatos regionales.

En la compilación citada se encuentra 'The nature of representation in Andean legislatures and attempts at institutional reengineering' (Crisp, 2006) . Para el autor, y muy importante para el presente documento, hubo un proceso de cambio en los sistemas políticos andinos, los reformadores de éstos buscaron

⁴ Para los autores, el significado y sentido del concepto instituciones difiere totalmente del concepto instituciones utilizado y definido en el presente texto, básicamente lo autores se refieren a organizaciones, organismo o entidades, en cambio el significado con el que se usa el término en este documento es el de regla de juego.

redefinir los términos de la relación entre gobiernos y ciudadanos mediante la adopción de nuevas constituciones. Crisp sostiene que la rama legislativa ocupó un lugar destacado en estos esfuerzos en contrapeso a la excesiva concentración de poder de la figura presidencial, esta aseveración es fundamental ya que contradice lo que pretende demostrar el presente documento. El autor introduce el término ingeniería institucional, y argumenta que las reformas institucionales a menudo atacan a los síntomas del problema más que a su raíz. Una interpretación de esta aseveración, de utilidad para el análisis institucional que se pretende realizar, es que la ingeniería institucional se da según el gusto de los legisladores y los gobernantes y no para arreglar el problema fundamental de los sistemas políticos, así los diseños institucionales no son neutrales. Crisp diseña una herramienta de análisis a partir de dos variables correspondientes a la dimensión de la representación: intrapartidista e interpartidista y cuatro pertenecientes al sistema electoral: hiperrepresentativos, hipercentralizados, hiperpersonalistas y pluralistas. Crisp ubica al legislativo colombiano como hiperpersonalista con algunas características de hiperrepresentación, mientras al legislativo venezolano lo ubica como hipercentralizado con algunos visos de hiperrepresentación. En ningún caso se acercan al pluralismo. El autor concluye que hay varios cambios que limitan cada vez más el cambio de las ubicaciones de las legislaturas, en otras palabras de sus características.

Después del análisis legislativo, la compilación presenta el texto (Mainwaring, State deficiencies, party competition and confidence in democratic representation in the Andes, 2006) donde se expone las hipótesis sobre las causas de la crisis de representación en los sistemas políticos andinos. La primera es que se dan en Estados deficientes, la segunda es que los conflictos políticos y las expectativas de los ciudadanos enmarcan sus evaluaciones sobre las diferentes instituciones. Estas hipótesis son probadas a partir del análisis de datos comparativos como el cambio porcentual de ingreso per cápita, la inflación, el desempleo, el coeficiente de Gini, índices de corrupción, porcentaje de aumento del crimen, porcentaje de aumento de la corrupción. En estas variables Colombia y Venezuela siempre están, desafortunadamente, de líderes negativos, el peor lugar es ocupado por uno o por el otro. Del mismo

modo presenta el autor como fundamento de sus argumentos los determinantes de la confianza en los partidos políticos y el grado de confianza en la democracia, teniendo como fuente el Latinobarómetro del año 1996. El autor demuestra una relación inversamente proporcional en cuanto a la participación en elecciones presidenciales, hasta tener en el año 2000 un punto de encuentro, mientras en Colombia la participación ha crecido, en Venezuela ha disminuido. Del mismo modo el autor compara el número efectivo de partidos para las legislaturas.

Siguiendo en la categoría de comparaciones de la región, existen dos textos de comparación en los países andinos, son los de Francisco Gutiérrez Sanín: “Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, voice, and Loyalty in the Andes” (Gutiérrez Sanin, 2005), y “Cambios Constitucionales en los Andes: cuando la paciencia y el autoamarre fallan”. (Gutiérrez Sanin, Cambios constitucionales en los Andes: cuando la paciencia y el autoamarre fallan, 2006)⁵. El autor en ambos textos explica de manera regional, de donde se pueden extraer las comparaciones entre Colombia y Venezuela, las crisis de los sistemas políticos (Ernesto Samper 1995, Carlos Andrés Pérez 1993) y las respuestas institucionales que se dieron (Álvaro Uribe 2002, Hugo Chávez 1998). El primer texto referenciado relaciona los cambios en el régimen político con el fenómeno de la apertura económica o las políticas impulsadoras del liberalismo. La metodología de trabajo de este texto se funda en las explicaciones de las categorías de salida, voz y lealtad propuestas por Albert Hirschman (Hirschman, 1977). El segundo texto referenciado, construido a partir del concepto de compromisos previos de Jon Elster (Elster, 1989), muestra como en Colombia y Venezuela se han irrespetado los diseños institucionales, más específicamente los compromisos previos, y concluye que los gobernantes no tienen en cuenta las futuras generaciones, en otro sentido, los gobernantes le dan al presente un valor inmensamente mayor comparado con el valor que otorgan al futuro.

Del mismo autor y con la autoría de Fabian Acuña, se encuentra el artículo “La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y

⁵ Este texto se expone de manera amplia en el capítulo donde se construyen los conceptos fundamentales de análisis del presente documento.

democracia” (Gutiérrez Sanín & Acuña, 2009)⁶. Los autores presentan un análisis comparativo de todos los referendos, 20 en total, celebrados en la Región Andina. Desde 1985 hasta el año 2009. Su análisis inicia construyendo narrativas para cada uno de los países con la intención de captar motivaciones, contextos, actores e intereses para luego presentar una tipología o clasificación de estos eventos electorales y relacionar esta práctica con las tensiones surgidas entre democracia y liberalismo. Para Colombia se analiza un referendo 2003 y en Venezuela seis 1999(abril), 1999 (diciembre), 2000, 2004, 2007 y 2009

Retomando, como eje principal, el tema del subsistema de partidos, es necesario reseñar otro texto comparado subregional elaborado por Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez “La política por dentro, cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos” (Roncagliolo & Meléndez, 2007). El estudio comparado de los partidos políticos de la Región Andina se realiza a partir de estudios de cada sistema de partidos encargados a académicos de cada uno de los cinco países. Para poder realizar la comparación se tuvieron en cuenta unos criterios de conteo de partidos: el peso parlamentario, la presencia histórica y desempeño en elecciones subnacionales. Esta base de datos obtenida se cotejo con entrevistas que cada uno de los autores nacionales realizó a su criterio a autoridades partidistas y en el número que estimaron conveniente. El estudio no permite establecer una verdadera comparación entre Colombia y Venezuela, al final los autores presentan unas conclusiones y recomendaciones generales que dividen en cuatro apartes: a todas las organizaciones, según el tipo de organización, respecto a la cooperación internacional y al sistema de partidos.

Dentro de las escasos textos que tienen como objeto de estudio solamente a Colombia y Venezuela y que se relaciona de manera más directa con el objeto de estudio del presente documento se encuentra el artículo “Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies” (Crisp, Escobar-Lemmon, Jones, Jones, & Taylor-Robinson, 2004). Dentro de las seis democracias estudiadas están la colombiana y la venezolana y el

⁶ Cabe resaltar que el autor del presente documento colaboró con la construcción inicial de los datos del artículo referenciado.

periodo de estudio es de 1986 hasta 1998. Su comparación se centra en la personalización de la política, en los efectos de la magnitud de los distritos electorales y las relaciones interbancadas. A partir de éstas variables y teniendo como unidad principal los proyectos de ley los autores construyeron tres modelos de análisis. En el primero en donde se determina si un proyecto de ley fue objeto de orientación, el segundo donde si los proyectos tuvieron copatrocinadores, y el tercer modelo donde se establece si el proyecto se convirtió en ley. Los autores encontraron como similitud entre Colombia y Venezuela la importancia de la variable personalización de la política dentro de los factores explicativos del comportamiento legislativo, y del mismo modo no encontraron una diferencia sustantiva del comportamiento a partir de la disciplina partidaria.

Llegando a los análisis específicos de Colombia y Venezuela, es necesario reseñar un texto comparativo mucho más delimitado en Colombia y Venezuela lo constituye el trabajo de John Martz "Electoral campaigning and latin american democratization: The Grancolombian experience". (Martz, 1990) El autor compara los procesos de campaña electoral de Colombia, Ecuador y Venezuela de 1958 hasta 1990. Sus variables de parangón son cinco⁷: desarrollo o ambiente de campaña, organización de campaña, comunicaciones políticas, recursos electorales y por último, los resultados. Dentro de las diferencias entre los dos países está que en contraste con Venezuela, en Colombia el uso de la televisión entró tardíamente a los procesos electorales debido al problema topográfico que retardó el proceso de masificación de la televisión. Así, los políticos colombianos se mantuvieron fuertemente aferrados a los métodos antiguos de participación electoral. Para el autor Venezuela manifiesta un mayor avance en organizaciones de campaña y una mayor sofisticación en cuanto a la variable comunicaciones políticas, sin embargo resalta la inexistencia de una gran diferencia en cuanto a los recursos electorales.

Del mismo autor, existe un análisis comparativo entre los dos países objeto de estudio, es "Political parties and candidate selection in Venezuela and

⁷ Las cuatro variables originales en ingles son: Campaign Environment, Campaign Organization, Political Communications, Electoral Appeals, The Outcome

Colombia” (Martz, *Political parties and candidate selection in Venezuela and Colombia*, 2000). Este artículo se desarrolla en torno al papel y la influencia de dirección del partido en la selección de los candidatos presidenciales. Primero se determina si las élites partidistas están unidas en su preferencia de candidato y si es así, se determina si el control es suficiente para evitar una competencia significativa interna entre los posibles aspirantes, este análisis corresponde a la etapa entre 1958 y 1994. Entre las conclusiones el autor argumenta que en Colombia, la indisciplina partidista conduce a las divisiones y fragmentaciones concretadas en la multiplicidad de candidatos de un mismo partido, mientras en Venezuela hay mucha más disciplina que se ve en el reclutamiento y en el ascenso de las personas dentro del partido. Para el autor, en ambos países prevalece el personalismo como manera más aglutinadora en el momento de establecer candidatos.

Del mismo autor y con la misma característica del texto inmediatamente anterior, está “Party elites and leadership in Colombia and Venezuela” (Martz, *Party Elites and Leadership in Colombia and Venezuela*, 1992) Este artículo se concentra en el liderazgo y el papel de las élites partidistas del partido. Inicia su análisis evaluando los patrones de desarrollo de los respectivos partidos principales de Colombia y Venezuela, señalando en particular los contrastes surgidos antes de la renovación de las formas democráticas y la introducción de la era moderna a partir de 1958. Este análisis se realiza desde las instituciones y la organización partidista, además aborda el conflicto entre el control elitista y las crecientes demandas internas por la democratización de los partidos. Se construyen narrativas históricas en paralelo de los partidos en los dos países en el contexto de la concepción de Neumann⁸ de responsabilidad partidaria de prestar los canales adecuados para conducir el descontento de la población y dar una respuesta organizada a las necesidades y demandas del público.

Dentro de la literatura académica específica hay que destacar un último documento y es el elaborado por Maria Escobar-Lemmon “Political support for Decentralization: an analysis of the Colombian and Venezuelans legislatura”

⁸ El autor se refiere a la obra de Sigmund Neumann: *Modern Political Parties: Approaches to comparative politics*, Chicago, 1956.

(Escobar-Lemmon, 2003). Este artículo explica las variaciones entre los dos países con respecto a la conformación de las legislaturas y el apoyo de los partidos a las políticas de descentralización. Su análisis parte de los resultados electorales, la composición partidista de las cámaras, los proyectos o iniciativas de ley presentadas en las legislaturas y las iniciativas o proyectos que tienen que ver con la descentralización. A partir de estos datos la autora construye una base que le ayuda a establecer correlaciones. Entre los resultados la autora encuentra que la probabilidad de puesta en marcha de un proyecto de ley de descentralización es muy similar entre los partidos venezolanos y que en Colombia, el Partido Liberal es el abanderado en estos temas, por último, existe una estrecha relación entre el proceso de urbanización y la probabilidad de proyectos o iniciativas de ley relacionadas con la descentralización.

Literatura de carácter constitucionalista en Colombia y Venezuela

Como se mencionó anteriormente, uno de los debates académicos necesarios para reseñar en este texto es la discusión sobre el cambio constitucional dado en Colombia y Venezuela desde el ámbito constitucionalista. Para ambos países la literatura existente es extensa, así que para efectos del presente trabajo se expondrán los puntos comunes de unos textos seleccionados de esta literatura.

En Colombia, académicos constitucionalistas como Jaime Vidal Perdomo, Vladimiro Naranjo Carlos Lleras de la Fuente, Marcel Tangarife, Luis Carlos Sáchica, Manuel José Cepeda, Arturo Abella, Jaime Castro, Fernando Cepeda Ulloa, Rodrigo Uprimy⁹ coinciden en que una vez fracasado la convocatoria a una constituyente por la vía del plebiscito en 1987 por parte del presidente Virgilio Barco y posteriormente con la interrupción de la reforma en el Congreso en 1989, el país se enrumbó a un proceso que quería corregir comportamientos políticos que marcaron la vida republicana hacia finales de los años 80's. Entre estas características estaban el clima político transaccional del Frente Nacional, la idea de estado de sitio permanente, los excesos de los

⁹ (Sáchica & Vidal Perdomo, La constituyente de 1991, 1991), (Lleras de la Fuente & Tangarife Torres, 1996), (Presidencia de la República, 1990).

funcionarios públicos y el uso indebido de la fuerza, la guerra, desgaste del papel de los partidos políticos, la saturación de la estructura organizacional del Estado colombiano, la pérdida de credibilidad del Congreso y la rama judicial, el narcotráfico y la ineficacia administrativa. A esta reingeniería institucional los partidos la apoyaron con desgano, así mismo a la luz de la constitución vigente el proceso de reforma institucional fue irregular y en contravía de los preceptos constitucionales.

El procedimiento que fue diseñado para llegar a la constituyente de 1991 carecía de antecedentes, no fue similar al plebiscito de 1957 ni a las anteriores asambleas constituyentes: 1821, 1828, 1863, 1910, 1953¹⁰. Hasta entonces todos los procesos constituyentes tenían origen gobiernista o partidista, el de 1991 tenía origen popular, los estudiantes que enarbolaron una protesta contra el clientelismo, el continuismo y los auxilios parlamentarios, así esta iniciativa fue apoyada por el gobierno. Este se apoyó en los poderes de excepción, luego la Corte Suprema de Justicia en contra del concepto del procurador aprobó la iniciativa y la declaró acorde con la moribunda constitución.

Para los tratadistas constitucionales no era necesaria una Asamblea Nacional Constituyente. Así lo argumenta Jaime Vidal Perdomo que asegura, según cálculos propios, para 1986 solamente el 25% de los artículos de la Constitución de Núñez no habían sido modificados (Sáchica & Vidal Perdomo, La constituyente de 1991, 1991). Lo anterior demuestra que la Constitución había sido reformada sin necesidad de convocar una asamblea nacional.

Sin embargo con los antecedentes expuestos, la pérdida de legitimidad y representación del Congreso, su decisión de discontinuar el proceso de Acto Legislativo de 1989 y el desprestigio de la Rama Judicial a partir del bloqueo de las reformas de 1978 y 1980 condujeron al proceso de construcción, convocatoria y conformación de la asamblea constituyente. Es así que a partir de los procesos electorales se abrió la discusión sobre la legitimidad de la ANC, el grado de representatividad que consiguió, la necesidad de convocar un

¹⁰ Los antecedentes de Asamblea Nacional Constituyente en Colombia se remontan a 1902, 1910 y 1952, todas ellas convocadas bajo las dictaduras.

referendo, y las discusiones sobre la negación de los controles de constitucionalidad.

Así el gobierno, por medio del Decreto No. 927 de 1990 abre la posibilidad de convocar una Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia avala este procedimiento declarándolo exequible, rompiendo la tradicional interpretación que la jurisprudencia había dado a las facultades presidenciales bajo estado de sitio en dos aspectos: se exigía que las medidas adoptadas fueran conducentes al restablecimiento del orden y que tuvieran relación directa con los hechos perturbadores, y segundo se pasó de suspender leyes a derogarlas, cambiarlas y modificarlas. Así la Corte juzgó que el decreto no se trataba de una reforma a la constitución sino simplemente de dar la posibilidad legal de contar unos votos sobre una posibilidad de convocar a una asamblea constituyente. En una posición diferente la Procuraduría General de la Nación solicitó la inexecutable por falta de conexidad, concepto que no tuvo ninguna acogida.

Una vez, superados todos los debates para su convocatoria y conformación la Asamblea Nacional Constituyente se convocó a elecciones el 9 de diciembre de 1990, donde se eligieron 70 constituyentes. Donde claramente se prefirió un camino constituyente de ambiente populista, pensando en la paz. De acuerdos partidarios surgió la configuración pluralista, además de los partidos estuvieron las fuerzas sociales y regionales que inscribieron listas, minorías, independientes, religiosas, sindicalistas entre otras. Se introdujo dos mecanismos electorales tarjetón, y circunscripción nacional con el ánimo de romper vínculos clientelistas de los grandes caciques regionales. Así, se organizaron miles de mesas de trabajo, y por primera vez el Estado financió parte del costo por los votos obtenidos y abrió sus medios de comunicación.

El trabajo constituyente no tuvo la orientación de un documento o guía que indicara los propósitos de la reforma, las discusiones siguieron el siguiente modelo: debate general, estudio en subcomisiones y comisiones(derechos, ordenamiento territorial, Congreso, administración de justicia, y régimen económico) más dos debates en sesiones plenarios, decisiones por consenso quienes conforman la eventual mayoría,

Dentro de los 70 constitucionalistas hubo representación de grupos guerrilleros desmovilizados, pero se puede aseverar que el proceso no tuvo un contenido ideológico identificable, así que no hubo resonantes debates de principios. Luis Carlos Sáchica califica el procedimiento de reforma constitucional de la siguiente manera: “Habrá pues, el 4 de julio de 1991, una Constitución extensa, detallada de tendencia modernizante y garantista, gestada por procedimientos inéditos que amenazaron con romper la continuidad institucional por ambición de rehacerlo todo” (Sáchica, 1991)

El tema de la reforma del congreso fue el tópico más emotivo, el congreso fue clausurado y se convocaron a elecciones para octubre de 1991 y otro cambio que tuvo repercusiones en la construcción de la separación de poderes como mecanismo de compromisos institucionales previos fue la pérdida de la competencia de la Corte Suprema de Justicia de revisión constitucional, para dar paso a la creación de la Corte Constitucional.

Como se mencionó anteriormente el tema del Congreso de la República fue uno de los más discutidos y que generaba la mayor atención. Para efectos de el presente documento es uno de los puntos fundamentales ya que se estableció la separación de las funciones de las cámaras estableciendo un segundo jugador de veto para efectos de reforma constitucional. En resumen los temas que trató la Asamblea Nacional Constituyente fueron 10 y en cada uno se proponían de 4 a 28 cambios siendo el tema del congreso el más solicitado: Reformas sobre Congreso: separación funciones cámaras, 28 cambios; Justicia y Ministerio Público: creación Fiscalía, jueces de paz, fortalecimiento PGN, 19 cambios; Administración pública: 7 cambios; Derechos Humanos 11 cambios; Partidos políticos y oposición 4 cambios; Regímenes departamental y municipal: 14 cambios; Mecanismos de participación: 8 cambios posibilidad de iniciativa popular reforma constitucional; Estado de sitio: 10 cambios; Temas económicos 6 cambios; y Control fiscal: 4 cambios. (Sáchica & Vidal Perdomo, La constituyente de 1991, 1991)

En Venezuela académicos constitucionalistas como Allan Brewer-Carias, Alicia Lissidini, Ricardo Combellas, Jorge Silvero Silgueiro, Pablo Corral, Carlos

Ayala Corao, Jesús Casal, Carlos Luis Carrillo, Ricardo Jiménez y Lolymer Hernández Camargo¹¹, coinciden en afirmar y explicar que, y curiosamente del mismo modo que en el caso colombiano, la clave del éxito de una constitución, como normas dotadas de supremacía, es llegar a ser el resultado del consenso o de un pacto de toda una sociedad y no de voluntades circunstanciales o de gobierno de turno, se necesita autolimitación que se constituya en una garantía para un pueblo de asegurar la libre determinación de decidir su futuro.

El proceso de cambio constitucional en Venezuela se da por iniciativa de un candidato presidencial, la propuesta de Hugo Chávez de “refundar el Estado”, de la convocatoria de una asamblea constituyente no estaba prevista en la Constitución de 1961 como mecanismo de reforma. Así, esta propuesta electoral se convertiría en un problema institucional. La pregunta para los constitucionalistas venezolanos era que si la convocatoria se haría violando la constitución. Respetando la tradición constitucionalista debió hacerse mediante una reforma a la constitución para que contemplara la convocatoria, conformación y funcionamiento de una asamblea nacional. Así que el referendo solamente era una manera de consulta del sentido del pueblo pero no era una reforma constitucional, el debido proceso, primero proyecto de reforma, segundo referendo de aprobación de la reforma, y posteriormente convocatoria constituyente.

Así, Por tanto, a comienzos de 1999, aún bajo la vigencia de la Constitución de 1961, la única forma de poder convocar una Asamblea Constituyente en Venezuela, era reformando la Constitución para regularla para evitar que ocurriera una confrontación fáctica entre el principio de la soberanía popular y el principio de la supremacía constitucional

En Venezuela, al igual que en Colombia no hubo una interpretación constitucional, ya que el juez contencioso administrativo renunció a ejercer su función interpretativa, de lo cual resultó en la ruptura constitucional o golpe de

¹¹ (Combellas, 1999), (Brewer-Carías, 2009), (Silvero Salgueiro, 2007), (Combellas, El proceso constituyente venezolano, 1999), (Corral Vega, 2010), (Brewer-Carías, Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela, 2001), (Ayala Corao & Casal, 2008), (Hernández Camargo, 2007)

Estado en Venezuela dado por la propia Asamblea Nacional Constituyente. El tema que debió haber resuelto la Corte Suprema y que renunció a hacer, era el que resultaba del debate político que existía a comienzos de 1999 y que se le había planteado para que interpretara, sobre la forma de convocar la Asamblea Constituyente que tanto había prometido el Presidente electo, en el sentido de que: o se reformaba previamente la Constitución para regularla y luego elegía, o se convocaba sin regularla previamente en la Constitución, sólo apelando a la soberanía popular al margen de las previsiones constitucionales como lo planteaba el Presidente electo.

Se trataba, en definitiva de resolver el conflicto constitucional mencionado entre supremacía constitucional y soberanía popular, que la Corte Suprema tenía que enfrentar y asumir, pues sólo el juez contencioso administrativo actuando como juez constitucional podía hacerlo.

La propuesta presidencial, en todo caso, consistía en utilizar ilegítimamente la vía de un referendo consultivo previsto en una ley para convertirlo en un “referendo decisorio”, en fraude a la Constitución.

El resultado de esta ausencia de decisión de la Corte, sin embargo, en el momento político que vivía el país, en la práctica fue suplida por la “opinión pública” que se conformó por los titulares de primera página de los diarios nacionales de los días 20 de enero de 1999 y siguientes, los cuales fueron los que abrieron efectiva e insólitamente dicha vía hacia el proceso constituyente, al “informar” en grandes letras que, supuestamente, la Corte Suprema de Justicia había decidido que se podía proceder a convocar una Asamblea Nacional Constituyente para revisar la Constitución, sin necesidad de reformar previamente la Constitución de 1961.

El proceso constituyente se realizó en tres fases comiciales. El referendo del 25 de abril de 1999 para consultar al electorado acerca de la convocatoria de una ANC; la elección de los representantes a la ANC el 25 de julio de 1999 y el referendo del 15 de diciembre de 1999 para aprobar el proyecto de Constitución elaborado por la asamblea.

El aspecto más importante fue el relacionado con el la forma de elegir a los representantes, aprobado en el referendo de abril de 1999. Se trataba de un sistema mayoritario, basado en una circunscripción nacional de 24 candidatos y 24 circunscripciones regionales con un número variable de candidatos dependiendo de la población de cada entidad, junto con la designación de 3 representantes indígenas seleccionados de acuerdo con sus “usos y costumbres ancestrales”, el oficialismo actuó con extrema eficacia maximizando sus posibilidades electorales al presentar una lista única de 124 candidatos distribuidos a lo largo del territorio en zonas electorales, los llamados “Kinos Chávez”. Esta estrategia le permitió obtener el máximo provecho del sistema electoral y colocar una mayoría absoluta de sus representantes en la asamblea Lograr el control político de la ANC a través de la presencia de una representación abrumadoramente mayoritaria lució como un triunfo de la coalición gobernante, y le garantizó gran holgura para consagrar un texto constitucional acorde con su proyecto político. (Combellas, El proceso constituyente venezolano, 1999)

Aun cuando en sucesivas decisiones la Corte Suprema Justicia estableció los límites de la ANC, después de instalarse se declaró originaria y, por tanto, libre de las ataduras que le imponía la Constitución de 1961 y el entramado institucional existente. Al igual que en Colombia el papel del Congreso en el proceso constituyente pasó a un segundo plano.

En su primer mes de actividad, la ANC centró su atención en la discusión del reglamento interno, en la organización de sus actividades, y en la evaluación de la posibilidad de intervenir o disolver los poderes legislativo y judicial. Desde temprano se evidenció que el proceso constituyente y la ANC fueron concebidos como fórmulas para producir rápida y eficazmente cambios en la correlación de fuerzas existente derivada de las elecciones de noviembre de 1998, a fin de trascender esos resultados y profundizar los de diciembre de 1998. (Combellas, El proceso constituyente venezolano, 1999)

En el ejercicio de la función política, una de las decisiones más discutibles y que generó una fuerte reacción nacional e internacional fue el intento de

disolver el poder legislativo. Luego de una transacción entre sectores oficialistas y de oposición se mantuvo el funcionamiento de la Comisión Delegada del Congreso, lo que redujo esa instancia a una mínima expresión.

A finales de diciembre de 1999, la ANC destituyó a todos los titulares de los poderes públicos (a excepción del presidente de la República), incluyendo al Fiscal, Contralor, Poder Legislativo, Poder Judicial, Consejo Nacional Electoral y los sustituyó por nuevas autoridades identificadas con el oficialismo y designó a la titular de la recién creada Defensoría del Pueblo. En esos días se decidió la destitución y designación de los ocupantes de los poderes públicos, al margen de las disposiciones contenidas tanto en la Constitución de 1961, como en la recién refrendada. Así, amparados en la supuesta “supraconstitucionalidad” de sus actuaciones, desde la ANC se redefinió la correlación de fuerzas del nuevo sistema político venezolano.

A diferencia del proceso constituyente colombiano donde había 10 temas grandes de discusión, en Venezuela el proceso se trató de “refundar el Estado venezolano” Así que fueron tratados todos los temas a partir de la abrumadora mayoría chavista. Para efectos del presente texto, hubo dos cambios fundamentales en cuanto a la desaparición y creación de jugadores de veto. Se eliminó el artículo 138 de la constitución de 1961 suprimiendo las dos cámaras en el legislativo venezolano, dejando un congreso unicameral. La segunda desaparición de un jugador con poder de veto fue la supresión del artículo 215 de la constitución de 1961 donde se quitó la atribución de revisión constitucional a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la constitución chavista creó un nuevo jugador con veto: el pueblo a través de la vía del referendo, para aprobar o no las reformas y enmiendas constitucionales.

Capítulo 2 Narrativa Colombia: Sistema Político Colombiano 1886 - 2009

El presente capítulo tiene como objetivo hacer un breve recorrido por el sistema Político Colombiano y el Régimen Político en el periodo de formación del Estado desde el año de 1886 hasta la actualidad, con el propósito principal de identificar de qué manera las reformas constitucionales, sus procesos, dinámicas, actores principales, causas y efectos han determinado el sistema político y el diseño institucional vigente del país.

El capítulo consta de 5 secciones, la primera sección hará referencia a los antecedentes del diseño institucional vigente, es decir, el proceso constitucional de 1886, pasando por el Frente Nacional, el Plebiscito de 1957, hasta identificar la forma como se configuró el Sistema Político hasta el año de 1990.

La sección dos, narra el proceso por medio del cual se logró el nuevo diseño institucional, la constitución de 1991, dentro del gobierno del entonces presidente de la república el señor Cesar Gaviria Trujillo, a través del proceso de la Asamblea Nacional Constituyente.

La sección tres, consta de una descripción general de la constitución de 1991, de sus procesos de enmienda, y el establecimiento de los pesos y contrapesos.

En la sección cuatro, se buscan identificar y establecer cuáles han sido las reformas políticas más importante que han afectado y modificado el Sistema Político Colombiano.

Y finalmente, se hará mención de los procesos de no respeto a compromisos previos tales como: la reelección del 2004 a través del trámite legislativo y el proceso para la reelección de 2009, que se han llevado a cabo en el país y que han modificado significativamente el Sistema político colombiano y el diseño institucional.

Antecedentes del Diseño Institucional Vigente. Una Breve Mirada a los Procesos Históricos que han Contribuido a la Formación del Sistema Político Colombiano

El diseño institucional inmediatamente anterior: Constitución de 1886

La Constitución de 1886 se constituyó en la Carta Política que rigió los destinos de Colombia por más de un siglo. En el Gobierno de Rafael Núñez y a través del célebre discurso del 11 de Noviembre de 1885 ante el Consejo de Delegatarios proferido por él, se consignó lo que es quizá la mejor explicación de la Constitución de 1886 como una reacción contra los "nefastos" proyectos federales de la segunda mitad del siglo XIX.

Es en este contexto donde nace la Constitución de 1886. El presidente Rafael Núñez anunció un programa nacional de Regeneración que traería los siguientes cambios en el sistema político del país. Por un lado, Colombia pasaría de un sistema federal descentralizado, a un sistema centralizado con una presidencia central y única. El período presidencial cambiaría de dos a seis años. El presidente de la República sería elegido por el Congreso. El presidente estatal podría ser renombrado gobernador y actuar nombrado por el presidente de la República, teniendo la capacidad de elegir a los alcaldes de su departamento. En consecuencia, el presidente de turno podía tener cierto control sobre el poder ejecutivo. Además de esto, se autorizaría la reelección del presidente en períodos inmediatos.

El diseño constitucional de 1886 re-centralizó el país prestándole poderes omnímodos a la presidencia, restándole poderes al municipio y a la región. De otro lado, el sistema político termina reproduciendo la figura de la hacienda. El sistema hacendatario es un elemento esencial para entender la debilidad institucional, ya que ésta se constituyó en una institución en donde se reprodujeron todas las formas de poder político y social del país.

Empero, las grandes vigas de apoyo y las columnas centrales de arquitectura institucional del país vienen de la Constitución del 1886. A pesar de los avances y retrocesos que trajo consigo el diseño institucional de 1886, esta

carta constitucional configuraría lo que sería el sistema político del país durante más de un siglo.

El Frente Nacional

Frente a la situación del periodo de la Violencia 1948-1958, el sistema político respondió con un acuerdo bipartidista denominado Frente Nacional. Los lineamientos básicos del Frente Nacional se expusieron por primera vez en la famosa carta de Alfonso López Pumarejo dirigida al Director Liberal de Antioquia el *2 de Marzo de 1956*, en el cual se hacía un llamamiento a elecciones presidenciales libres, en las que los dos partidos presentarían conjuntamente un solo candidato del Partido Conservador, pidiendo garantías para la paridad interpartidista. Entre los lineamientos se encontraban *la Declaración de Benidorm* (24 de julio de 1956), en el cual se hizo un llamado por un retorno al orden republicano por medio de uno o más gobiernos de coalición, y *el Pacto de Sitges* (20 de julio de 1957) en el cual se aceptara la paridad en el Congreso y el gabinete por un periodo de doce años. Este pacto fue firmado entre Gómez y Lleras, enmarcando así el proceso de transición entre la Junta Militar de Gobierno y el primer gobierno del Frente Nacional.

La esencia del acuerdo se constituía por las medidas consociacionistas de paridad en el Congreso, de una mayoría obligatoria de dos tercios de los votos hasta 1968, de paridad en el gabinete y de varias medidas para despolitizar la administración pública. Entre estas medidas se encontraban la creación de la carrera administrativa, restricciones de la actividad política de los empleados públicos y disposiciones contra la discriminación política en la contratación y la promoción de funcionarios públicos, derechos políticos plenos para la mujer, entre otras. (Hartlyn, 1998) El acuerdo se refrendó por la vía del plebiscito de 1957 donde en términos generales, su estructura y contenido revelaba que el primordial interés de los líderes partidistas giraba en torno a la provisión de garantías mutuas para los partidos. El plebiscito se aprobó en el país con una mayoría abrumadora de 4.397.090 votos. Aprobado el plebiscito nace finalmente el Frente Nacional el cual estaría caracterizado primordialmente por la alternación y la paridad entre partidos.

PLEBISCITO 1 DE DICIEMBRE DE 1957				
DEPARTAMENTO	SI	NO	EN BLANCO	TOTAL
ANTIOQUIA	560.913	11.289	1.721	573.923
ATLANTICO	156.400	91	183	156.674
BOLIVAR	231.799	1.177	245	233.221
BOYACA	206.417	68.888	1.823	277.14
CALDAS	396.377	5.644	640	402.681
CAUCA	166.226	517	305	167.048
CORDOBA	103.588	240	243	104.071
CUNDINAMARCA	773.490	16.639	6.583	796.872
CHOCO	39.970	120	17	39.807
HUILA	145.702	1.010	242	146.954
MAGDALENA	166.114	1.023	145	167.282
NARIÑO	164.809	1.913	934	167.656
NORTE DE STR.	104.040	6.909	488	111.437
SANTANDER	208.895	80.327	1.331	290.569
TOLIMA	250.427	5.353	2.133	257.913
VALLE DEL C.	494.427	5.704	3.705	503.836
TOTALES	4.169.294	206.864	20.738	4.397.090
Votos nulos 194. Sufragaron 1.835.255 mujeres y 2.561.835 hombres.				
FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil				

El siguiente cuadro muestra cuales fueron los presidentes durante el periodo del Frente Nacional:

Periodo	Nombre	Partido
1958-1962	Alberto Lleras Camargo	Liberal
1962-1966	Guillermo León Valencia	Conservador
1966-1970	Carlos Lleras Restrepo	Liberal
1970-1974	Misael Pastrana Borrero	Conservador

El Frente Nacional si bien logró desactivar la tradición de los "odios heredados", la cultura sectaria que habían alimentado los dos partidos tradicionales mediante la movilización pasional de sus simpatizantes, también lograría ser un factor coadyuvante para la generación de una serie de efectos negativos que repercutirían de manera nociva para el sistema político del país.

De un lado, el Frente Nacional cerró todos los espacios políticos y de participación a otros movimientos no tradicionales. El carácter excluyente le cerró el paso a expresiones políticas diferentes al bipartidismo e incluso a manifestaciones disidentes al oficialismo de ambos partidos, lo que explica la importancia que obtuvieron en el panorama político del país el surgimiento y desarrollo del movimiento insurgente, de un lado, y de los movimientos sociales y cívicos de otro, especialmente, éstos últimos, a partir de la segunda mitad de la década del 70 (Granada, 2001).

Por otra parte, las fracciones organizadas comienzan a dar paso a facciones personalistas, a la total indisciplina parlamentaria y a la ingobernabilidad democrática. Esta situación se veía agravada por la parálisis parlamentaria, pues según el texto del plebiscito, las iniciativas gubernamentales requerían para su aprobación del voto favorable de las dos terceras partes en la Cámara y en el Senado. Ante la dificultad de conformar mayorías parlamentarias, los gobiernos del Frente Nacional y el pacto burocrático bipartidista posterior, mantendrían al país en un estado de sitio permanente para poder eludir el desorden parlamentario y gobernar por decreto.

En Colombia, la desinstitucionalización del Estado, su pérdida del monopolio legítimo de la fuerza, la crisis de los partidos y del Congreso, el estado caótico de la justicia, expresada en los altísimos índices de impunidad y en la aparición de múltiples formas de justicia privada, el centralismo, el régimen presidencialista; la tensión entre los procesos de modernización sin modernidad, entre otros factores, se han constituido en ejes estructurantes de la ingobernabilidad vivida en las últimas décadas (Granada, 2001).

Las Décadas del 80 y 90

El país a finales de la década de los 80 se encontraba frente al desafío de superar una crisis caracterizada por: 1) la incapacidad del Estado para imponer un orden, 2) el desencanto con las reglas del juego político heredadas del Frente Nacional que reproducían la primacía de los partidos tradicionales, y 3) el debilitamiento de la sociedad civil que no había internalizado unos mínimos de convivencia que el Estado tampoco podía garantizar- y que se manifestaba

en los altos índices de violencia y violaciones de derechos humanos (Bejarano, 1996).

A partir de los años 80's los distintos Gobiernos (1) en el país se ven en la urgente necesidad de desarrollar políticas encaminadas a poner fin al conflicto armado y la violencia en el país. Por este motivo, en la década de los 80's se inician las negociaciones de paz con los diferentes grupos armados.

Periodo	Nombre	Partido
1978-1982	Julio César Turbay Ayala	Liberal
1982-1986	Belisario Betancur Cuartas	Conservador
1986-1990	Virgilio Barco Vargas	Liberal

En términos generales, el Gobierno, la sociedad civil, los movimientos sociales y políticos, consideraban que en las negociaciones de paz, la apertura política y la descentralización se hallaba una oportunidad para movilizarse y avanzar en la democratización de las relaciones sociales y políticas del país.

Si bien las primeras negociaciones que se llevaron a cabo durante la administración de Belisario Betancurt (1982-1986) fueron inconclusas, sí se lograron firmar algunos acuerdos de paz, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) con diferentes grupos armados: 1990 con el M-19, 1991 EPL, 1991 PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), 1991 Quintín Lame, y 1994 CRS (Corriente de Renovación Socialista).

La Década de los 90's

Finalmente, y bajo este contexto de conflicto, se instaura dentro del Gobierno de Cesar Gaviria, a comienzos de la década de los 90s, el modelo neoliberal que acentúa el desarrollo del proceso modernizador del Estado, y donde se comienza una redefinición del territorio y de las relaciones en torno a las necesidades de la producción y comercialización que el nuevo sistema económico demandaba y el cual generaba altos costos políticos, sociales y culturales.

La llamada apertura del gobierno de Gaviria que recogió y profundizó algunas de las medidas instauradas por el gobierno de Virgilio Barco respecto de la liberación económica, estuvo acompañada de una transformación institucional, el famoso revolcón. El gobierno de Cesar Gaviria realizó una reingeniería institucional cuantitativa que estaba dirigida a la supresión y fusión de entidades, la vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública y la evaluación de la gestión y resultados. Estos elementos del gobierno de Gaviria fueron la herencia de su gestión y que pudieron ser plasmados en la nueva constitución de 1991.

La Asamblea Nacional Constituyente

Ante la coyuntura social, política y económica por la que estaba atravesando el país finalizando los años 80 y comenzando los años 90 se hacía de vital importancia establecer mecanismos institucionales que pudieran darle solución a las crecientes problemáticas que enfrentaba el país. Estos problemas estaban relacionados con el crecimiento del narcotráfico, el aumento de la violencia y de la corrupción; la crisis política, derivada por una parte de un régimen político restrictivo propiciado desde el Frente Nacional, que se evidenciaba en las precarias y casi nulas posibilidades de participación política de otras fuerzas distintas a las del bipartidismo y, por otra, derivada de una gran deslegitimación de la política tradicional pues no representaba los intereses del conglomerado social, y finalmente; una intensificación del conflicto armado colombiano entre guerrillas, el Estado y los grupos paramilitares.

En este contexto, se comienzan a configurar alternativas de solución impulsadas desde la sociedad civil. El movimiento estudiantil denominado *Todavía podemos salvar a Colombia*, el cual estaba representado por las universidades privadas y el *Movimiento Universitario por la Constituyente*, conformado por estudiantes de universidades públicas, logran constituirse en la manifestación más visible de todo el impulso ciudadano.

El movimiento estudiantil comenzó a tomar forma en agosto de 1989, cuando a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán, estudiantes de algunas universidades privadas se organizaron para plantear respuestas a la preocupante situación que afrontaba el país (Zuluaga, 2008).

La primera acción que el movimiento de estudiantes realizó fue *la marcha del silencio* llevada a cabo el 25 de agosto de ese año. En esta marcha participaron un gran número de personas, 20 mil estudiantes. “Aproximadamente unos 25 mil estudiantes realizaron una marcha desde sus universidades hasta el cementerio central de Bogotá, donde una semana antes había sido enterrado Galán” (Ramírez, 2002).

Fue a partir de esta marcha que el movimiento estudiantil comenzó a tomar fuerza, logrando de esta forma concretar su propuesta de reforma a través de los siguientes puntos:

- Reforma al congreso
- Reforma de la administración de justicia
- Reforma al régimen de derechos
- Regulación de los estados de excepción
- Ampliación de la descentralización administrativa
- Reforma de los mecanismos de participación económica
- Definición de los mecanismos de reformas de la Constitución

Si bien el deseo de generar nuevos espacios institucionales para lograr un cambio en el país vendría en gran parte de la iniciativa ciudadana representada a través del movimiento estudiantil, debe resaltarse, igualmente, que desde el interior de los partidos tradicionales desde finales del Frente Nacional se venía discutiendo la necesidad de una Asamblea Constituyente, con el fin de hacerle frente a la crisis de legitimidad y de gobernabilidad del sistema político colombiano. En el cuadro del anexo 1 se muestra las propuestas de reforma constitucional previas a la reforma de 1991.

Queda claro, entonces, que el proceso se pudo llevar a cabo favorablemente gracias a la existencia de un ambiente propicio a la convocatoria de una asamblea nacional constituyente que se materializó en la *séptima papeleta*¹².

¹² Se le llamo séptima papeleta al voto por la asamblea nacional, ya que se conjugó con la elección popular del mes de marzo de 1990 de senadores, representantes, diputados, concejales, alcaldes y ediles de las juntas administradoras locales.

En suma, todo el impulso ciudadano, movido por las distintas fuerzas, se plasmó en la séptima papeleta, pues se constituyó en el instrumento que permitió trasladar el debate constituyente de las altas esferas de la judicatura y de la política, al debate ciudadano a través de los 2.235.493 sufragios logrados ese día. Esta gran participación ciudadana le sirvió de fundamento jurídico y político a la administración para dictar el Decreto 1926 que fijaba la fecha del 9 de Diciembre para la convocatoria y elección de delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente.

La Asamblea Constituyente representó un espacio amplísimo para la participación activa de todos los sectores del país. Además, la elección de la Asamblea Constituyente supuso la introducción de nuevas y renovadoras prácticas frente a la anquilosada forma de hacer política en Colombia (Zuluaga, 2008).

Para su operatividad, los miembros de la Asamblea se dividieron en cinco comisiones temáticas y cada una de ellas en subcomisiones para la discusión y acuerdo sobre temas como: el Congreso, Justicia y Ministerio Público, Administración Pública, Derechos Humanos, Partidos Políticos y Oposición, Régimen departamental, municipal y distrital, Mecanismos de participación, Estado de Sitio, temas económicos, control fiscal y reforma constitucional.

En el siguiente cuadro puede observarse la conformación de los diversos sectores que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

PARTIDO	% DE VOTOS	PUESTOS EN LA ANSAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Partido Liberal	26.75	25
AD M-19	15.48	19
MSN	6.38	11
PSC	4.99	5
Conservadores Independientes	3.11	4
Unión Cristiana	2.56	2
Unión Patriótica	1.46	2

Indígenas y otras listas	6.30	2
--------------------------	------	---

Fuente: Elaboración Propia

Esta amplia participación de diversos sectores se tradujo finalmente en la carta constitucional vigente de los colombianos, una constitución que se caracteriza en especial por consagrar una gran lista de derechos, amplios mecanismos de protección de los mismos y mecanismos de participación.

El Diseño Institucional Vigente. La Constitución de 1991

Con la Constitución Política de 1991, en Colombia se abre un nuevo proceso de participación ciudadana y, más concretamente, un nuevo marco democrático fundamentado en el reconocimiento legal de los derechos fundamentales para todos los colombianos. En tal sentido, la carta constitucional es considerada como una de las más avanzadas del mundo.

El diseño institucional constitucional está compuesta por 380 artículos y 13 títulos y como todas las constituciones modernas, está compuesta de dos partes: la dogmática y la orgánica.

Como sucede con todo diseño institucional complejo, la naturaleza y funcionamiento de la constitución política de 1991 dependen de las relaciones entre sus componentes, esto es, a partir del sistema de pesos y contrapesos que se introducen con el nuevo diseño institucional es posible lograr el equilibrio armónico entre las instituciones que constituyen el aparato estatal. Por este motivo, con la constitución de 1991 se define la organización y estructura del Estado, definiendo y delimitando las funciones de las ramas del Poder público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Igualmente, la constitución señala los órganos de control como el Ministerio Público y la Controlaría General de la República indicando la composición y funciones de la organización electoral.

Para todas estas ramas y órganos, la Constitución dispuso de profundos cambios e introdujo instituciones nuevas como la Fiscalía General de la Nación,

todo ello en la perspectiva de crear mecanismos que asegurasen de verdad y el proceso de modernización del Estado colombiano (Granada, 2001).

El diseño constitucional de 1991 incorporó nuevos espacios de participación ciudadana, rompió el estrecho marco de llamada democracia representativa, avanzó al definir el Estado como una democracia participativa.

Igualmente, con la nueva carta constitucional de Colombia se introdujo cambios significativos en la arquitectura del país, puesto que logró fortalecer al poder judicial, con la fiscalía, pero sobre todo a la corte constitucional instituyendo nuevos actores con poder de veto o ahondó en la forma de separación de poderes.

Si bien la constitución del 91 reflejó un pacto que democratizó la vida política colombiana, que modernizó el sistema político e introdujo cambios y avances significativos para solucionar en parte la crisis política, institucional, social y económica que enfrentaba el país en esta época, también se encargó de conducir al debilitamiento de los poderes corporativos, grupos económicos y sindicatos, con la instauración de una mayor competencia a la producción nacional y la privatización de servicios públicos. (Kalmanovitz 2001).

Por otra parte, la reforma política que trajo la nueva constitución no dio incentivos suficientes para ayudar a cohesionar los partidos. El sistema de partidos en Colombia continuó débilmente ideológicamente y fragmentado internamente como resultado del legado del Frente Nacional (Andrade, 2006).

La constitución de 1991 fue un medio para profundizar procesos de democratización del Estado y la sociedad, pero no fue un mecanismo efectivo de resolución de conflictos entre los grupos armados violentos. El hecho de que los principales actores del conflicto (como las FARC y ELN) no hicieran parte de la Asamblea Nacional Constituyente, contribuyó a que la democratización institucional no resolviera el problema de la violencia política (Hurtado, 2006).

En suma, en Colombia, las reformas constitucionales han servido en ocasiones como mecanismos de resolución de conflictos, pero no necesariamente por consolidar el estado de derecho. En efecto, después de varias reformas

constitucionales el Estado sigue siendo incapaz de proteger efectivamente la integridad personal de todos los ciudadanos y varias instituciones políticas (como el Congreso o los partidos) que tienen bajos niveles de legitimidad. Empero, la Constitución ha sido el marco fundamental de los acuerdos políticos que han establecido históricamente las reglas del juego para acceder al poder: quién puede ocupar las altas magistraturas, y cómo se compite para ello (Hurtado, 2006).

En total, e incluida la reforma que establece la reelección presidencial inmediata, la Constitución de 1991 ha tenido 19 cambios, sin contar los más de 55 proyectos que se han hundido en el trámite, que incluyen 46 artículos.

En el siguiente cuadro se evidencian los procesos de enmienda a los que se ha visto sujeta la carta constitucional desde su creación en el año de 1991.

ARTICULO 24. <i>Modificado por Acto Legislativo Número 2 de 2003)</i>	ARTICULO 35. <i>Acto Legislativo Número 1 de 1997)</i>	ARTICULO 48. <i>Artículo modificado por Decreto 100 del 20 de Enero de 2005 y por Decretos 2545 and 2576 de Julio de 2005)</i>	ARTICULO 52. <i>Modificado por Acto Legislativo Número 2 de 2000)</i>
ARTICULO 58. <i>(Modificado por Acto Legislativo Número 1 de 1999)</i>	ARTICULO 76. <i>Derogado (Artículo derogado por Decreto 2887 de 2001)</i>	ARTICULO 77. <i>(Artículo modificado por Decreto 2887 de 2001)</i>	ARTICULO 93. <i>* Modificado por el Acto Legislativo 2/2001. Fueron agregados incisos 3º y 4º.</i>
ARTICULO 107. <i>Artículo modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)</i>	ARTICULO 111. <i>(Artículo modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)</i>	ARTICULO 116. <i>(Modificado por Acto Legislativo Número 3 de 2002)</i>	ARTICULO 120. <i>(Modificado por Decreto 99 de 2003)</i>
ARTICULO 122. <i>(Modificado por Ley 796 de 2003) (Modificado por Acto Legislativo Número 1)</i>	ARTICULO 125. <i>(Modificado por Decreto 99 de 2003)</i>	ARTICULO 127. <i>Artículo modificado por Decreto 2310 de 2004)</i>	ARTICULO 133. <i>(Modificado por Ley 796 de 2003)</i>
ARTICULO 136. <i>(Modificado por Decreto 99 de 2003 - Modificación numeral 6 y adición numeral 7)</i>	ARTICULO 152. <i>(Artículo Modificado por Decreto 2310 de 2004)</i>	ARTICULO 160. <i>(Modificado por Decreto 99 de 2003)</i>	ARTICULO 161. <i>(Artículo modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)</i>
ARTICULO 167. <i>Modificado por Decreto 99 de 2003)</i>	ARTICULO 171 <i>(Modificado por Ley 796 de 2003)</i>	ARTICULO 174 <i>Modificado por Decreto 1500 de 2002)</i>	ARTICULO 176. <i>Modificado por Decreto 617 del 7 de Marzo de 2005 y por Decreto 2545 de 2005)</i>
ARTICULO 178. <i>Modificado por Decreto 1500 de 2002)</i>	ARTICULO 179 <i>Modificado por Decreto 99 de 2003 - Modificación numerales 2,3 y 4) (Modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2003 - Modificación numeral 8)</i>	ARTICULO 180 <i>(Modificado por Decreto 1718 de 2001)</i>	ARTICULO 182. <i>(Modificado por Decreto 1500 de 2002)</i>
ARTICULO 183 <i>Artículo modificado por Ley 796 de</i>	ARTICULO 184. <i>(Artículo modificado por Decreto 1500</i>	ARTICULO 186. <i>(Artículo modificado por Decreto 1500</i>	ARTICULO 187 <i>(Modificado por Ley 796 de 2003)</i>

2003 - modificación numerales 2, 3, 6 y 7; párrafo 2 y adición párrafo 3) Artículo modificado por Decreto 99 de 2003 - adición numeral 8 y Párrafos 1 y 2 /	de 2002)	de 2002)	
ARTICULO 197 (Artículo modificado por Decreto 2310 de 2004)	ARTICULO 204. (Artículo Modificado por Decreto 2310 de 2004)	ARTICULO 208 Modificado por Decreto 99 de 2003)	ARTICULO 221. Modificado por Acto Legislativo Número 2 de 1995)
ARTICULO 234 Artículo modificado por Decreto 1500 de 2002)	ARTICULO 235 (Artículo modificado por Decreto 1500 de 2002)	ARTICULO 250. (Artículo Modificado por Decreto 1500 de 2002 y por Acto Legislativo Número 2 de 2003)	ARTICULO 251. Artículo modificado por Decreto 1500 de 2002)
ARTICULO 258. (Artículo modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)	ARTICULO 260 Derogado por Ley 796 de 2003)	ARTICULO 263 (Adicionado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)	ARTICULO 264 (Adicionado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)
ARTICULO 265. Derogado.	(Derogado por Decreto 99 de 2003)	ARTICULO 266. Adicionado por Acto Legislativo Número 1 de 2003)	ARTICULO 267 Modificado por Decreto 99 de 2003 - modificación incisos 5 y 8)
ARTICULO 274. Modificado por Decreto 99 de 2003)	ARTICULO 276 (Modificado por Decreto 99 de 2003)	ARTICULO 281. (Modificado por Decreto 99 de 2003)	ARTICULO 288. (Modificado por Decreto 99 de 2003)
ARTICULO 299 Modificado por Acto legislativo 1/1996 y 2/2003)	ARTICULO 300. Modificado por Acto legislativo 1/1996 y 2/2003 - modificación numeral 9)	ARTICULO 303 (Artículo modificado por Acto Legislativo 2/2002)	ARTICULO 305. Modificado por Decreto 99 de 2003 - modificación numeral 13)
ARTICULO 306. (Modificado por Decreto 99 de 2003 - adición inciso final)	ARTICULO 312 inciso primero modificado por Acto Legislativo 2/2002.	ARTICULO 313. Modificado por Decreto 99 de 2003 - modificación numeral 3 y adición numeral 11)	ARTICULO 314. (Artículo modificado por Acto Legislativo 2/2002)
ARTICULO 322. (Artículo modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2000)	ARTICULO 323 (Artículo modificado por Decreto 99 de 2003 - modificación inciso 1 / Artículo modificado por Acto Legislativo 2/2002.	ARTICULO 339. (Artículo modificado por Decreto 99 de 2003 y por Decreto 99 de 2005)	ARTICULO 341. (Modificado por Decreto 99 de 2003)
ARTICULO 345 (Modificado por Ley 796 de 2003)	ARTICULO 346. (Modificado por Ley 796 de 2003 - adición inciso final y párrafo / Modificado por Decreto 99 de 2003 - inciso primero a noveno)	ARTICULO 347. Modificado por Acto Legislativo Número 1 de 2001)	ARTICULO 355 (Modificado por Ley 796 de 2003)
ARTICULO 356 Modificado por Acto Legislativo Número 1 de 1995 y Acto Legislativo Número 1 de 2001)	ARTICULO 357 Artículo modificado por Acto Legislativo Número 1 de 1995 y Acto Legislativo Número 1 de 2001)	ARTICULO 359 Artículo adicionado por Decreto 1718 de 2001)	ARTICULO 361. (Modificado por Ley 796 de 2003)
ARTICULO 372. Modificado por Decreto 99 de 2003)	ARTICULO 375 (Modificado por Decreto 99 de 2003)		

Fuente: Elaboración propia

Reformas Constitucionales

Desde el establecimiento del diseño constitucional en 1991 son muchas las reformas constitucionales que se han hecho a la carta política- como se pudo evidenciar en el recuadro de las enmiendas constitucionales- pero en especial

han sido dos grandes reformas las que han modificado el régimen político y el sistema político del país. Estas son: el Acto Legislativo 01 de 2003 y el Acto Legislativo de 2004.

El Acto Legislativo 01 de 2003 se creó con el objetivo básico de fomentar la cohesión partidista en el plano electoral, es decir, destinada a modificar no sólo la vida interna de los partidos políticos y su conducta en los cuerpos legislativos, sino el sistema mismo de partidos.

Inicialmente, el proyecto del Acto Legislativo constaba de 50 artículos entre los cuales se resaltaba el levantamiento de la incompatibilidad de los congresistas para ser ministros o embajadores y la elección de alcaldes y gobernadores adicionando la posibilidad de reelección inmediata (Gaceta del Congreso 437 de 2002).

En el transcurso del trámite parlamentario, el proyecto se fue ajustando hasta llegar a un Acto Legislativo que tenía como propósito establecer unas reglas de juego electoral dirigidas a modificar el ejercicio de la política requerido para acceder a los cargos de elección popular en Colombia. “La reforma se propuso abordar y resolver los problemas de la representación política. Es decir, los problemas de infrarrepresentación que surgían de la atomización de las organizaciones y dirigencias en el campo electoral” (Medellín, 2007).

La reforma estableció las listas únicas y las bancadas, la financiación política, el acceso a los medios de comunicación, garantías a la oposición frente al gobierno, el voto electrónico, entre otros. Con la reforma se pretendía establecer un mecanismo que premiara la capacidad de movilización y acción política y electoral de los partidos y movimientos, otorgando mayor representación (más curules) a aquellos que tuvieran mayor votación (Medellín, 2007).

En el anexo No. 2 se mencionarán brevemente los mecanismos electorales introducidos por la reforma política del 2003.

En términos generales, el balance que puede realizarse a partir de la reforma política implementada a través del Acto Legislativo 01 de 2003 es que por un

lado, contribuyó en parte a que los partidos políticos actuaran de manera más cohesionada y colectiva. En este sentido, la reforma impulsó la agrupación de movimientos y partidos políticos para el ejercicio de la política electoral.

Desincentivó los movimientos de corte personalista, evidenciando que tienen mayor éxito para alcanzar una curul los candidatos que actúan en colectividad que de manera individual. Este fue el caso de Mockus, Peñalosa y Moreno de Caro que sufrieron una fuerte derrota en las elecciones legislativas del 2006. En síntesis, con la introducción de la reforma política se dio paso a un reordenamiento de la política electoral en Colombia.

La cifra repartidora, en términos del resultado, marcó una diferencia, todavía mayor, entre los grandes partidos tradicionales y los nuevos partidos y movimientos. Es decir, se evidencia que el bipartidismo aún es considerado como la principal fuerza política del país, y que los movimientos, de subirse el umbral a un 5%, estarían destinadas a desaparecer (Medellín, 2007).

En conclusión, si bien los resultados no fueron los deseados en términos de la aspiración de un surgimiento inmediato de partidos coherentes, institucionalizados y cohesionados, la reforma sí respondió al deseo de modificar radicalmente el sistema de partidos en el país y a la pretensión fundamental que a largo plazo tiene de que se logren generar partidos fuertes, disciplinados y cohesionados.

No obstante, como lo menciona (Raga, 2006) es imprescindible dotar a los partidos, si se desea producir un sistema de partidos disciplinados, de los incentivos adecuados para que éstos puedan premiar y castigar a sus integrantes. Es decir, es fundamental que se reforme la estructura de financiación de las campañas, de tal forma que éstos puedan manejar los recursos de las mismas.

El Acto Legislativo 02 de 2004. El camino hacia la reelección Presidencial

Como se ha tratado de mostrar en este capítulo, Colombia a lo largo de su historia se ha asimilado a las diferentes reformas políticas que a menudo son

tramitadas vía reforma constitucional y que tratan principalmente de lograr una reforma del régimen político y en especial del Sistema político.

En el caso concreto de la reforma de Estado promovida por el Gobierno de Álvaro Uribe, el Programa de Renovación de la Administración Pública, estuvo orientada principalmente al adelgazamiento del Estado, entendido como supresión y fusión de entidades y disminución de servidores públicos. Para esta reforma, se expidió la Ley de Facultades Extraordinarias, la 790 de 2002, en donde se establecieron una serie de decretos, directivas presidenciales y de circulares¹³.

Por otra parte, se realizaron una serie de reformas dirigidas a reformar el conjunto del Estado a través de iniciativas gubernamentales como: el referendo, la reforma política del 2003, el proyecto de reforma a la justicia, el proyecto de Acto Legislativo conocido como Estatuto Antiterrorista y el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”.

Sin embargo, en esta sección se hará referencia específicamente al El Acto Legislativo 02 de 2004 que posibilitó la primera reelección presidencial en Colombia y que tuvo fuertes repercusiones en el régimen político y en el sistema político del país.

A finales de diciembre de 2004, el Presidente Álvaro Uribe Vélez sancionó la reforma constitucional a través del Acto Legislativo 02 de 2004, el cual posibilita la reelección de los presidentes en ejercicio en Colombia. Esto señala que por primera vez en la historia del país, un presidente en ejercicio podrá aspirar a ser reelegido de manera consecutiva para otro cuatrienio.

En Colombia, toda reforma constitucional debe ser aprobada por dos legislaturas consecutivas, durante las cuales su texto es sometido a discusión y aprobación en ocho sesiones dentro de las respectivas comisiones y plenarios del Senado y la Cámara de Representantes.

¹³ Ver toda la información normativa al respecto en www.dnp.gov.co

No obstante, la aprobación de esta reforma constitucional que cambiaría la forma de hacer política en Colombia y el carácter del régimen político del país tuvo muchos tropiezos, vicios de forma y procedimiento que la antecedieron.

Debido al afán por realizar una reforma que estuviera hecha a la medida del mandatario de turno, el Congreso desconoció criterios básicos del sistema democrático. En consecuencia, las demandas y las resistencias que se suscitaron frente a la manera como se aprobó el acto legislativo 02 de 2004 que permitió la reelección presidencial giraron en torno a argumentos como: la forma en que el Congreso tramitó la norma, no sólo afectó el principio de transparencia sino también la conformación de quórum decisorio exigido para la aprobación de la reforma; se contravinieron otros principios fundamentales como los del debido proceso, imparcialidad, instrumentalidad de las formas en el proceso de formación de la reforma constitucional; uno de los vicios de forma más importantes tiene que ver con la deliberación y el debate que es fundamental en la tramitación adecuada de las leyes y reformas. En la primera vuelta, ni en la comisión primera de la cámara ni en la plenaria, se debatió el proyecto del acto legislativo debido a la controversia que podría provocar. Por consiguiente, según jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la reforma demandada pudo haber sido declarada inexecutable en tanto no existió deliberación sustantiva, pues se impidió el análisis y la evaluación que es realizado a través del debate, la controversia y el intercambio de ideas.

Por otra parte, se asegura que el Gobierno delegaría a altos funcionarios con el fin de persuadir a cambio de prebendas y dadas a los congresistas Medina y a Avendaño que no estaban seguros de dar su voto a favor de la reforma¹⁴.

¹⁴ Luego de ser aprobada sólo en dos de los ocho debates llevados a cabo para su aprobación, parecía que tenía todo perdido en la Comisión Primera de la Cámara. Esto se debía principalmente, porque se había conformado un grupo de 18 de los 36 congresistas de la comisión, entre los cuales se encontraban Yidis Medina y Teodolindo Avendaño, para votar en contra de la reelección. Con el fin de asegurar que todos los congresistas que estaban en contra de la reforma constitucional cumplieran con su palabra de votar por el 'No', se dieron cita en la casa de la parlamentaria Clara Pinillos para pactar el hundimiento del proyecto. Esto se materializó con la firma de los presentes en un documento donde se prometía hundir la reelección.

Igualmente, el Congreso se extralimitó y transgredió los límites de sus funciones ya que modificó una prohibición establecida por el mismo pueblo desde el plebiscito de 1957 que señalaba la no reelección inmediata de un mandatario de turno. En este sentido, sustituyó partes importantes de la Constitución, quitando la competencia que al respecto le corresponde al pueblo soberano.

En términos de los efectos derivados de la reelección presidencial en el régimen y el sistema político del país, desde una perspectiva a mediano y largo plazo: el régimen presidencial se vuelve presidencialista, concentrándose mayores poderes en el ejecutivo; se vulnera la separación de poder. Es decir, se anulan las funciones de inspección y vigilancia que los controles estatales deben realizar con el fin de impedir que el ejecutivo se extralimite en sus funciones; la aprobación de la reforma política viola un principio rector de la carta constitucional actual, ésta es la prohibición de los funcionarios públicos de participar y de hacer campaña. En este sentido, se estaría politizando la administración y constitucionalizando el clientelismo, además de sepultar el principio de la meritocracia neutral políticamente y sujeta a la ley.

De igual forma, se afecta la independencia de las instituciones y los órganos de control. Ya que la posibilidad de intervención del presidente hacia la integridad de los funcionarios de control y vigilancia va en contra de los contrapesos y la independencia de las instituciones que la Constitución debe garantizar. Con la reelección presidencial se introdujo una variación constitucional que tiene profundas consecuencias en el delicado balance entre las ramas del poder público. Es decir, se está debilitando considerablemente el papel de supervisión que los órganos de control deben ejercer sobre el ejecutivo, y la autonomía de órganos que, como El Banco de la República en materia de política monetaria y cambiaria, fueron concebidos para reducir la concentración de poder en cabeza del Presidente de la República (Rodríguez Garavito, 2007).

Con la aprobación de la reelección se vulnera otro principio fundamental de la constitución: los derechos del ciudadano a pretender el ejercicio del poder político en igualdad de condiciones, ya que el presidente- candidato conservará

la plenitud de sus funciones y poderes. Gracias al acto demandado le corresponde al presidente-candidato definir las reglas de juego que se constituirán en el marco jurídico para el desarrollo de la campaña. En este sentido, se cambia la vida política y la forma de gobernar ya que con el Acto Legislativo 02 de 2004 se elimina el mandato constitucional que permite a los ciudadanos cambiar su mandatario cada cuatro años. Esto entorpece el principio democrático que establece que se debe garantizar que la decisión del votante sea expresión real de la voluntad individual y no resultado del ejercicio de poderes que sobre el elector se ejerzan.

Por otra parte, se abre una fuerte controversia sobre las facultades y alcances de la Corte Constitucional para revisar asuntos de fondo en las reformas constitucionales adoptadas por el Congreso.

Finalmente, uno de los efectos que pueden ser generados con la aprobación de la reforma política giran en torno a la alteración del orden político institucional del país pues: 1) se menoscaba el régimen político al momento de cambiar las reglas de juegos establecidas por la carta constitucional del 91, 2) “se resquebraja el sistema de partidos al desconocerlos como instancias de representación política que sustentan el juego democrático”, 3) debido a las condiciones poco competitivas y de igualdad de condiciones en el momento de la campaña política se agudiza la fractura del régimen electoral, 4) hay un deslegitimación hacia el principio democrático de separación y control de los poderes públicos, al desconocer sus funciones. Esto se debe fundamentalmente porque un periodo presidencial de ocho años estaría alterando los mecanismos de pesos y contrapesos establecidos por la carta de 1991, que fueron diseñados esencialmente para un mandato de cuatro años.

En términos generales, con la aprobación del acto legislativo se cambió de manera significativa el sistema político y el régimen político del país, dado que se alteraron los valores y principios que orientan e informan la constitución vigente, así como la naturaleza y el comportamiento de algunas instituciones políticas¹⁵. En otras palabras, el procedimiento para la sanción presidencial de

¹⁵ Tomado de (en línea) disponible en www.foro.org.co, recuperado: Agosto 14 de 2010

este acto legislativo modificó de manera importante el modelo de Estado que fue diseñado por los Constituyentes de 1991, pues representó una transformación significativa de la institucionalidad política, es decir, de la arquitectura constitucional del país.

Capítulo 3 Narrativa Venezuela:

Sistema Político Venezolano 1958 - 2009

El presente capítulo tiene como objetivo hacer un breve recorrido por el sistema político venezolano en el periodo de formación del Estado desde el año de 1958 hasta 2009, con el propósito principal de identificar de qué manera las reformas constitucionales, sus procesos, dinámicas, actores principales, causas y efectos han determinado el sistema político y el diseño institucional vigente del país.

El capítulo consta de 5 apartes, la primera sección hará referencia a los antecedentes del diseño institucional vigente, es decir, el proceso del diseño institucional del Pacto del Punto Fijo de 1958.

El segundo apartado, describe las características del sistema político venezolano, el sistema puntofijista, de 1958 hasta 1998 año en el cual ascendió al poder por medio de elección popular el actual presidente venezolano Hugo Chávez.

La sección tres, detalla el proceso de construcción del diseño constitucional de 1999, narra los procesos electorales que condujeron a la aprobación de dicho conjunto de instituciones.

En la sección cuatro, se refiere al contenido y características del diseño institucional vigente, la Constitución de 1999, se establecen los puntos positivos y negativos del diseño construido, del mismo modo se describen los procesos de enmienda establecidos en el mismo.

Y finalmente, se hará mención de los procesos de no respeto a compromisos previos tales como el uso de la figura de la ley habilitante en dos ocasiones, 2002 y 2007, y la cristalización de este comportamiento con la enmienda 01 de 2009, el cambio constitucional que modificó significativamente el diseño institucional. Y de esa manera el sistema político venezolano.

Antecedentes del diseño institucional vigente

El vigente diseño institucional constitucional venezolano, elaborado por una asamblea constituyente elegida democráticamente y aprobado por medio de un referendo es el del pasado diciembre de 1999, esta Constitución Política tiene como principal antecedente la Constitución de 1961, producto del Pacto del Punto Fijo. A continuación se expone de manera sucinta los acuerdos políticos del citado pacto y se describe el sistema político venezolano durante la vigencia de los acuerdos pactados en 1958.

El Pacto de Punto Fijo

El sistema político venezolano, antes de la era chavista se fundó por el Pacto de Punto Fijo en 1958 y después se concretó en el diseño institucional de la Constitución de 1961. El pilar fundamental del sistema político en Venezuela “descansaba sobre una base material: la distribución de las rentas petroleras internacionales a través de un sistema de clientelismo” (Hellinger, 2003). La consolidación democrática se basó en la bonanza petrolera de los setentas y que dura hasta 1983 hasta el conocido viernes negro¹⁶, este suceso es el origen del caracazo en 1989¹⁷ y del intento de golpe de 1992¹⁸. Estos hechos consolidaron tres fuerzas sociales que representaban el antónimo del puntofijismo: el movimiento obrero origen del partido político Causa Radical, un sector tecnócrata formado por ejecutivos de PDVSA¹⁹ y el grupo de militares que dieron origen al Movimiento Bolivariano Revolucionario, MBR. (Hellinger, 2003)

El Pacto del Punto Fijo fue el intento de las élites políticas venezolanas para evitar el retorno a las dictaduras y a las repeticiones de golpes militares. Firmado el 31 de octubre de 1958 por los partidos políticos Acción Democrática (AD), Unión Republicana Internacional (URD) y el partido Social Cristiano

¹⁶ El viernes negro se conoce al 28 de febrero de 1983 cuando el presidente Luis Herrera Campins devaluó el Bolívar dando inicio a una crisis económica e ideológica en Venezuela. (Hellinger, 2003)

¹⁷ El caracazo es el levantamiento popular del 27 y 28 de febrero de 1989 durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez que se da en protesta al pronunciamiento del alza de la gasolina y el transporte público.

¹⁸ El intento de golpe sucedió el 4 de febrero de 1992 liderados por militares venezolanos, entre los cuales estaban el actual Presidente de Venezuela y el ex candidato presidencial en el año 2000 Francisco Arias Cárdenas, quienes pretendían derrocar al presidente Carlos Andrés Pérez .

¹⁹ PDVSA es la empresa estatal petrolera de Venezuela su nombre que da origen a su sigla es Petróleos de Venezuela SA

COPEI fue de inclusión democrática pero excluyendo del juego político, de manera deliberada al Partido Comunista de Venezuela (PCV). Este pacto se da como un acuerdo de unidad y cooperación política para asegurar la defensa del régimen democrático y la estabilidad de la República como forma de gobierno, los partidos acordaron: 1. El delito contra la Patria para quien intente perturbar los procesos electorales, 2. Un gobierno de unidad nacional donde se elimina la hegemonía partidaria del gabinete del gobierno y deben estar representadas los partidos políticos firmantes, 3. Un programa mínimo común compartido entre los tres partidos, y 4. Creación de una Comisión Interpartidista de Unidad encargada de velar por el cumplimiento del acuerdo (AD, URD, COPEI, 1996)²⁰. Junto con estos compromisos se establecieron compromisos sobre el sistema de elección de los representantes a partir de la presentación de candidatos y listas únicas por partidos, la idea de tolerancia mutua y de respeto o el desarrollo de una campaña electoral positiva. Este diseño institucional de Punto Fijo, además de demostrar la lección aprendida de las dictaduras militares, estableció en Venezuela un sistema de partidos “basado en relaciones mixtas de cooperación y conflictos, para asegurar la defensa del sistema frente a los enemigos antagónicos que no estaban incorporados al Pacto: las fuerzas perezjimenistas²¹, por una parte, y las fuerzas de la extrema izquierda...” (Brewer-Carías, 1985).

Este acuerdo del puntofijismo tuvo como complemento la firma de la Declaración de Principios²², suscrita por los tres candidatos presidenciales de 1958, donde se reiteró el clima de espíritu unitario de la política y del sistema político democrático venezolano. Así, el Pacto de Punto Fijo y sus complementos²³ tuvieron como consecuencia directa o como producto fundamental el diseño institucional consagrado en la constitución de 1961 a

²⁰ El Pacto de Punto Fijo fue firmado por Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas por URD; Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Bermúdez por COPEI; y Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios por AD.

²¹ Se refiere a los seguidores del presidente Marcos Pérez Jiménez quien dominó la escena política venezolana de 1948 a 1957.

²² Los candidatos presidenciales para dicho proceso electoral fueron Rómulo Betancourt, quien a la postre ganó la presidencia, Rafael Caldera y Wolfgang Larrazábal.

²³ El Pacto de Punto Fijo se suscribió en octubre de 1958; la Declaración de Principios y el Programa Mínimo Común se firmaron en la víspera de las elecciones que se realizaron en diciembre de 1958, y el 2 de febrero de 1959 se instala la Comisión de Reforma Constitucional, como Comisión Bicameral en el Congreso electo. (Brewer-Carías, 1985)

partir de la redacción del texto por parte de los senadores y diputados electos en diciembre de 1958.

La Constitución de 1961

El diseño institucional de 1961 consolidó los convenios que se dieron en octubre de 1958. El texto fue sancionado por el Congreso de la República, en Caracas, el 23 de enero. Su discusión y redacción tuvo tres pilares fundamentales: el primero que se tomaría el diseño institucional de 1947 como base de examen ya que en la elaboración de esta constitución por parte de una asamblea constituyente se había contado con la amplia participación de los partidos políticos firmantes del Pacto del Punto Fijo, el segundo pilar fue la puesta en común de las divergencias partidistas con el texto constitucional de 1947 y en tercer lugar se planteó la necesidad de precisar los puntos de divergencia entre los partidos acerca del proceso de reforma constitucional y los procesos de respeto a instituciones de compromisos previos (Brewer-Carías, 1985).

El diseño institucional de 1961 se caracterizó por una amplitud ideológica que contribuyó a la unidad, al espíritu de negociación cordial y de negociación o transacción política entre los partidos firmantes. “En todo caso, basta leer el texto del Punto Fijo y seguir el proceso político posterior para constatar que la Constitución de 1961 es un producto directo del mismo: su texto se elabora influido por los principios que hemos visto de unidad, de concordia, de evitar divergencias interpartidistas y lograr acuerdos entre ellos, para establecer un texto flexible no comprometido definitivamente con ninguna orientación y que sentara las bases de la República, de acuerdo al espíritu unitario, dentro de un régimen democrático” (Brewer-Carías, 1985).

Este diseño institucional que establece un sistema democrático, con especial atención a instituciones de mantenimiento de la democracia, de respeto por los compromisos previos y también establece de manera implícita un sistema político-económico-social específico en Venezuela. El conjunto de instituciones establecieron un régimen democrático, un sistema de libertades públicas y un sistema de separación de poderes, este último se refería a un doble sistema de distribución del poder público, horizontal y verticalmente. La primera se refería

a la distribución en las ramas del poder público, su independencia, en especial la del poder judicial. La segunda se refería a la distribución del poder en los niveles nacional, estatal y municipal a partir de la elección de cargos públicos en cada nivel. Sin embargo esta última forma de poder se vio afectada ya que el diseño constitucional de 1961 fortaleció el poder nacional y debilitó los poderes estatales y municipales a partir de la necesidad partidista de controlar las rentas petroleras en todo nivel y poder conformar el sistema social y económico de manera paralela con el establecimiento del sistema político de unidad nacional.

Como reacción a los regímenes dictatoriales el diseño institucional de 1961 debilitó el poder ejecutivo a partir del control y sujeción de este al legislativo, Esta característica se concreta en el establecimiento de medidas que introducen la injerencia parlamentaria en el ejecutivo, se establecen algunas reservas legislativas y medidas de coadministración. Sin embargo, el mismo diseño en aras de preservar el carácter presidencialista establece una serie de pesos y contrapesos donde crea un sistema de controles del ejecutivo y establece el bicameralismo como forma de hacer más horizontal el poder político.

Este diseño contribuyó a la formación de un sistema político que algunos autores han denominado un Estado democrático centralizado de partidos cimentado, como se dijo anteriormente en el centralismo del Estado, un fuerte y disciplinado sistema de partidos y un sistema de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria (Brewer-Carías, La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano, 2004). Hay que anotar que este diseño no tuvo en cuenta la forma de Asamblea Constituyente como manera de realizar reformas constitucionales, las enmiendas eran conducidas por el legislativo con reserva del ejecutivo. Esta dinámica moldeó el sistema político venezolano de 1958 a 1998, en el siguiente aparte se explicará brevemente el desarrollo del mismo.

El sistema político venezolano de 1958 a 1998

El sistema político venezolano en el periodo mencionado se podría dividir en tres grandes subperiodos: consolidación puntofijismo, auge petrolero del puntofijismo, caída del puntofijismo y crisis petrolera.

La primera etapa mencionada va desde 1958 hasta 1972, donde se fortaleció el Pacto del Punto Fijo con los procesos y resultados electorales de 1959, 1964 y 1969, así mismo la consolidación del diseño institucional establecido en 1961 se concretó en la denominada democracia partidocrática (Coppedge, 1993). Los partidos políticos venezolanos se erigieron como la única forma de asociación política constitucionalmente reconocida para la participación política y ciudadana por medios democráticos. En estos primeros años de puntofijismo se consolidó la reserva de la actividad política de manera exclusiva para los partidos políticos. “El texto constitucional consagraba el principio de igualdad de los partidos ante la ley y, como modo concreto de asegurar esa igualdad, garantizaba la incorporación de todos ellos a los organismos electorales” (Álvarez, 2003), la anterior apreciación manifiesta un cierre de las expresiones de participación política venezolana y la circunscribe solamente al ámbito electoral. Durante este periodo asumieron la presidencia los adecos en dos periodos consecutivos 1959 y 1964, y los copeyanos en 1969, el siguiente cuadro muestra los periodos presidenciales:

Periodo	Nombre	Partido
1959-1964	Rómulo Betancourt	AD
1964-1969	Raúl Leoni	AD
1969-1974	Rafael Caldera	COPEI

La segunda etapa mencionada del periodo político venezolano de 1958 a 1998 se trata del momento de 1973 a 1989 que se ha denominado de auge petrolero del puntofijismo. Inicia en la mitad del periodo presidencial de Rafael Caldera, COPEI y termina con el mandato de Jaime Lusinchi, AD. Este periodo se caracteriza por el gran flujo de recursos provenientes de la bonanza petrolera de 1973 a 1983. La industria petrolera venezolana se nacionalizó y se proyectaba una transformación de Venezuela dirigida a establecer una potencia industrial (Hellinger, 2003). Las discusiones políticas giraban en torno a cómo lograr un mayor beneficio político y social de la bonanza económica, sin

embargo los diseños institucionales políticos venezolanos no tuvieron la capacidad de absorber el inmenso flujo de capital y canalizarlo correctamente lo que conllevó a la caracterización del este subperiodo por la corrupción: “Las instituciones²⁴ de la democracia, especialmente la judicial, parecían incapaces de enfrentar la competencia por los dineros públicos. Ciertamente, los ricos obtenían mayores ganancias, pero la corrupción era prolífica, abarcando a cobradores de peaje, en las autopistas, contratistas de la milicia, proveedores de servicios sociales y presidentes y sus amantes. De esta manera, en cierto sentido la corrupción era democrática” (Hellinger, 2003). Debido al auge petrolero, el sistema político funcionó perfectamente debido a que no faltaron recursos en ningún estrato social y el puntofijismo aseguraba que el dinero llegara a todos los ciudadanos y de ese modo se aseguraba un clima de optimismo y confianza en el desarrollo venezolano. Durante este periodo la Presidencia de la República tuvo la dirección de adecos y copeyos que se observan en el siguiente cuadro:

Periodo	Nombre	Partido
1974-1979	Carlos Andrés Pérez	AD
1979-1984	Luis Herrera Campins	COPEI
1984-1989	Jaime Lusinchi	AD

El tercer y último momento del sistema político de 1958 a 1998 en Venezuela que se ha denominado de caída del puntofijismo va desde febrero de 1989 hasta la elección de Hugo Chávez en 1998. El siguiente cuadro muestra los periodos presidenciales de este momento:

Periodo	Nombre	Partido
1989-1993	Carlos Andrés Pérez	AD
1994-1999	Rafael Caldera	Convergencia

Este periodo inicia con el levantamiento popular conocido como el caracazo, 27 de febrero, como respuesta al aumento del valor de la gasolina, y que generó en vandalismo y saqueos en por lo menos 19 ciudades y que tuvo una duración hasta el 5 de marzo. El inicio de crisis del sistema político venezolano se da

²⁴ Aquí el término instituciones usado por el autor citado no tiene el mismo significado que el término tiene en el presente texto

como producto de la incapacidad del mismo para seguir manteniendo las demandas ciudadanas en materia económica que antes eran atendidas a partir de las rentas petroleras y que se fueron combinando con las demandas ciudadanas de apertura del sistema político que no encontraban caminos de expresión y desarrollo político en el sistema puntofijista. Retomando la tesis de salida, voz y lealtad de Hirschman (Hirschman, 1977) esta etapa del sistema político no pudo sostener las lealtades, cerró o desactivó los mecanismo de la opción voz o estos se transformaron en mecanismos más parecidos a los de salida, como el que se mencionó anteriormente o como el que se produjo el 4 de febrero de 1992 cuando hubo un golpe de Estado por parte de algunos militares.

En ese entonces el Teniente Coronel Hugo Chávez y sus fuerzas rebeldes se tomaron las guarniciones pero no consiguieron capturar al presidente Carlos Andrés Pérez ni tampoco provocaron la solidaridad y ni el apoyo civil. Durante esta etapa, los actores políticos implementaron cambios para renovar las lealtades partidistas, se destituyó al presidente Carlos Andrés Pérez, en las elecciones de 1993, Rafael Caldera no se presenta como candidato oficial de Copei sino por un movimiento llamado Convergencia donde invitaba a los sectores populares y de izquierda que antes había sido relegados al ostracismo político. Esta caída del puntofijismo se concreta en la pérdida del control del legislativo: “Desde 1974 hasta 1993, AD y Copei juntos controlaron no menos del 81% de los escaños en la cámara baja y 88% en el Senado²⁵ ... En 1993, el total se había reducido a 53% y 60% respectivamente, con tres partidos más compartiendo la mayoría del resto del legislativo” (Hellinger, 2003).

En este tiempo se minó de manera brutal el apoyo ciudadano a los partidos políticos tradicionales y su identificación partidista se redujo hasta un 34% solamente (Njaim, Combellas, & Alvarez, 1998). Así con el enfermizo sistema político del Punto Fijo, emergieron tres fuerzas sociales que representaban el antónimo al sistema político vigente: el movimiento obrero origen del partido político Causa Radical, un sector tecnócrata formado por ejecutivos de

²⁵ Para Brian Crisp los porcentajes habrían sido muchos mayores si el sistema de repartición de escaños no hubiese sido proporcional, además del cumplimiento de los acuerdo puntofijistas. (Crisp, 2000)

PDVSA²⁶ y el grupo de militares que dieron origen al Movimiento Bolivariano Revolucionario, MBR. (Hellinger, 2003). Estas nuevas formas de política es lo que se consolida la crisis de la partidocracia venezolana y la emergencia de un clima de antipolítica y de nuevos actores políticos en Venezuela (Rivas Leone, 2002).

Este periodo catalogado por algunos como 'El Gran Viraje'²⁷ el sistema no respondió a las expectativas de los venezolanos dando paso a nuevos políticos originarios de las tres fuerzas emergentes y Venezuela conoció a personajes, en política, como Irene Sáez y Hugo Chávez, este último quien ganó las elecciones de 1998 e instauró un nuevo sistema político con un nuevo diseño institucional como lo es la Constitución de 1999. En el siguiente aparte se explicará cómo se construyó el actual diseño institucional.

Construcción del diseño institucional vigente

El diseño institucional constitucional vigente en Venezuela nació en la campaña presidencial de 1998, el ahora presidente Hugo Chávez se comprometió durante su campaña a realizar una reforma constitucional de fondo que transformara de manera definitiva los cimientos en los cuales se había construido el puntofijismo. A continuación se explica el ascenso de Hugo Chávez al poder y como se dio la Asamblea Constituyente y como se produjo el producto final: la Constitución de 1999.

La campaña presidencial de 1998, se enmarcó por la entrada en la carrera presidencial de los sectores que se habían conformado a raíz del desencantamiento de los partidos políticos tradicionales venezolanos, es así como los sectores sindicales y obreros, los militares y los sectores empresariales lanzaron candidatos presidenciales que representaran el cambio de la política venezolana, o que por lo menos no representaran bajo ningún punto de vista los intereses de los partidos puntofijistas. Es así, como el 6 de

²⁶ PDVSA es la empresa estatal petrolera de Venezuela su nombre que da origen a su sigla es Petróleos de Venezuela SA

²⁷ Se conoce como El Gran Viraje a las medidas económicas y sociales impulsadas por Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera que seguían las directrices del llamado Consenso de Washington cuyos principios rectores eran la estabilización macroeconómica, las privatizaciones y la apertura comercial, entre otros.

diciembre de 1998 el exgolpista Hugo Chávez, apoyado por diversos sectores, derrota electoralmente al candidato independiente, que al final de la contienda contó con el apoyo de los partidos tradicionales, Henrique Salas Römer de Proyecto Venezuela y a la candidata independiente empresarial Irene Saez, de IRENE.

“En las elecciones presidenciales de diciembre, los partidos tradicionales abandonaron a última hora a sus candidatos presidenciales para abrazarse al candidato Salas Römer, de Proyecto Venezuela, que hasta escasos días antes los había enfrentado. Este insólito comportamiento, producto del pánico provocado entre los altos dirigentes de esos partidos por la inminencia victoria de Chávez, ahondó sus debilitamientos y evidenció el fin del sistema político bipartidista. Por otra parte comenzó a revelarse un comportamiento electoral aún vigente...” (López Maya, 2003) El comportamiento electoral al que se refiere la autora es el comportamiento político en general que vive Venezuela y que corresponde a la polarización social y a los resultados electorales donde se puede establecer que las clases bajas y medias votan por Chávez, mientras que las clases altas se encuentran en la oposición.

Es importante resaltar que pese a la crisis de representatividad y legitimidad de los partidos puntofijistas, el caracazo de 1989 y el golpe de Estado de 1992, se sintió la necesidad de realizar cambios estructurales, en la campaña presidencial de 1998 solamente el movimiento liderado por Hugo Chávez enarboló las banderas del cambio y se apropió del discurso de la convocatoria de una asamblea constituyente para reformar totalmente la Constitución de 1961.

Una vez asumido el poder, el 4 de febrero de 1999, en su discurso de posesión Chávez decretó la convocatoria a un referendo que permitiera el proceso de elección de una Asamblea Nacional Constituyente para elaborar una constitución para un nuevo sistema político venezolano tal y como había ocurrido en 1961. La consulta popular se llevó a cabo en abril del mismo año donde el 45, 94% del censo electoral acudió a las urnas y ganó el ‘Si’ con el

71,21%²⁸ y se convocó a elecciones del cuerpo colegiado que elaboraría una nueva constitución. Es de resaltar que este proceso se llevó a cabo aun con la dificultad que el diseño institucional de 1961 tenía al no disponer de la figura de la asamblea constituyente para las reformas constitucionales: “La posición voluntarista del Presidente de la República electo en diciembre de 1998, de convocar la Asamblea Nacional Constituyente como había sido su bandera electoral, presentaba un escollo constitucional que lucía como insalvable: la institución de una Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo de revisión constitucional, no estaba prevista ni regulada en el texto de la Constitución de 1961, la cual establecía expresamente sólo dos mecanismos para su revisión, que eran la enmienda y la reforma general” (Brewer-Carías, La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano, 2004).

En julio de 1999 se convocaron las elecciones para los asambleístas, el movimiento chavista obtuvo 125 escaños contra 6 de la oposición obteniendo una abrumadora mayoría para elaborar una constitución a la medida de los intereses del chavismo. Así, meses después el cuerpo colegiado entregó el texto definitivo que fue sometido a referendo y obtuvo la aprobación del 71,37% contra el 28,63% de los sufragantes, hay que anotar que la abstención en este evento electoral estuvo por el orden de los 54,74%²⁹. Este proceso constituyente concentró los esfuerzos del ejecutivo venezolano durante su primer año de gobierno que tuvo que responder a las movilizaciones y manifestaciones ciudadanas que querían que sus demandas quedaran incluidas en el nuevo diseño institucional, así mismo los partidos políticos presionaron duramente al gobierno y a la Asamblea para concretar sus intereses en el articulado constitucional. Las protestas y manifestaciones callejeras durante el año de 1999 estuvieron por el orden de 355 eventos, es decir 1,02 protestas por día, además hubo un crecimiento del 102% con

²⁸ Datos electorales son tomados de la página oficial del Consejo Nacional Electoral de Venezuela: <http://www.cne.gob.ve>

²⁹ Datos electorales son corroborados con la Base de Datos Políticos de las Américas de la Universidad de Georgetown (Georgetown University, 2006)

respecto a las protestas del año anterior (López Maya, La protesta popular venezolana entonces y ahora: ¿cambios en la política de la calle?, 2003)³⁰.

Según el autor Rondón de Sansó se pueden distinguir tres etapas fundamentales dentro del proceso de la Asamblea Constituyente: la primera que es la etapa previa a su creación, donde se dictaron actos y resoluciones para su creación, convocatoria y conformación, entre las entidades que actuaron estaban la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia de la República y el Consejo Nacional Electoral. Según el autor esta etapa inicia con el acto de convocatoria a referendo de febrero de 1999. Una segunda etapa se da desde la instalación de la asamblea hasta su sesión de clausura; en esta etapa se preparan los textos constitucionales y se dictan funciones legislativas y gubernamentales de la asamblea durante su periodo de funcionamiento. La tercera etapa que va desde la sesión de entrega del diseño constitucional definitivo hasta su sesión de clausura 45 días después de haber terminado su trabajo de elaboración de la constitución. (Rondón de Sansó, 2004)

La velocidad del proceso, las protestas ciudadanas y las demandas de las organizaciones políticas generaron debilidades e insatisfacciones reflejadas en el texto final. En el siguiente aparte se caracteriza de manera general el diseño institucional constitucional vigente en Venezuela.

Diseño institucional vigente

La Constitución de 1999, como se advirtió, es un conjunto de normas que tenían como objeto asegurar la transformación del sistema político venezolano de uno puntofijista a uno chavista. Aprobado por medio de un referendo que ha sido una de las características del gobierno Chávez, acudir de manera continua a la aprobación directa del pueblo sin tener en cuenta los poderes públicos,

³⁰ “Para el año de 1999 la BDEPB registró un total de 355 reseñas en El Nacional, lo que fue un aumento de más de 100 por ciento en reseñas de protesta en relación con el año previo de 1998, que fue de coyuntura electoral. Esto es consistente con el informe de Provea que afirma que en el periodo que va de septiembre de 1998 a octubre de 1999 saltaron las protestas en el orden de 102,6 por ciento (855) en relación con el periodo previo. (López Maya, La protesta popular venezolana entonces y ahora: ¿cambios en la política de la calle?, 2003)

fortaleciendo cada vez más una democracia refrendataria y directa³¹. Esta característica es uno de los síntomas del irrespeto a los compromisos previos establecidos por medio del uso de la vía de consulta popular directa para la toma de decisiones.

La Constitución tiene entre puntos positivos, en cuanto a la adopción de mecanismos de compromisos previos, la adopción de medidas garantistas en cuanto a derechos humanos, derechos de minorías étnicas y derechos colectivos como los ambientales, estableció una reestructuración del poder judicial y se establecieron y profundizaron mecanismos de democracia directa como la revocatoria para todos los cargos de elección popular. Otra reforma constitucional es el establecimiento de cinco poderes públicos, de los tres conocidos ejecutivo, legislativo y judicial, se elevaron a poderes públicos el electoral y el poder ciudadano. Se otorgó el voto a los militares y se relegó totalmente el poder del legislativo en cuanto a las decisiones de los ascensos de los militares. Por último, sin importancia para la mayoría de la gente pero con gran carga simbólica para el presidente Chávez, se cambió el nombre, dejándolo República Bolivariana de Venezuela.

En cuanto a los puntos negativos, el diseño constitucional concentró fuertemente facultades en el presidente, quien tiene atribuciones legislativas tales como la aprobación de una Ley Habilitante en la Asamblea Nacional (arts. 203 y 260), se eliminó el financiamiento estatal de los partidos políticos que ha debilitado a la oposición, además se redujo el poder legislativo a una sola cámara y se redujo el número de congresistas, del mismo modo se estableció un modelo débil de descentralización y un excesivo papel del Estado en distintos ámbitos de la vida social de los venezolanos.

Es claro que este diseño constitucional estableció de manera contundente las demandas de los sectores que construyeron el movimiento bolivariano y que se convierten en piedra angular del proyecto chavista: ampliación de la democracia directa, ampliación de los poderes públicos y la inclusión del estamento militar en la política venezolana.

³¹ De 1961 a 1998 durante el Pacto de Punto Fijo no hubo ningún evento electoral de orden plebiscitario o refrendatario. En la etapa del chavismo han ocurrido 6 referendos de 1998 a 2010: 1999 (1), 1999 (2), 2004, 2007 (1), 2007 (2) y 2009.

Procesos de enmienda establecidos, 1999

En el diseño constitucional de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 1999), se estableció en el artículo 340 la figura de la enmienda como mecanismo de reforma constitucional que está prevista para de uno o varios artículos sin el cambio estructural o fundamental del texto constitucional. El procedimiento para este mecanismo está contenido en el artículo 341 en el cual se contemplan las fases de iniciativa, discusión, aprobación, discusión de la aprobación y referendo aprobatorio. La iniciativa puede tener origen en el ejecutivo, en el legislativo o puede ser de carácter popular, se tramita como las otras leyes, debe ser discutida en dos días diferentes. Una vez aprobada la enmienda deberá ser sometida a referendo aprobatorio.

El otro mecanismo de cambio constitucional es la Reforma Constitucional, está consagrada en el artículo 342, se trata de una revisión parcial y la sustitución de una o varias normas que no modifiquen estructural ni fundamentalmente el diseño institucional. A diferencia de la enmienda, que es un añadido, la reforma implica una sustitución. La reforma tiene los mismos pasos de la enmienda de iniciativa, discusión y aprobación.

El tercer mecanismo de cambio constitucional es la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, consagrado en el artículo 347 y que tiene por objeto redactar una nueva constitución y crear un nuevo ordenamiento jurídico. La iniciativa corresponde al ejecutivo en pleno, a las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, a las dos terceras partes de los Consejo Municipales o al 15% del censo electoral.

Procesos de incumplimiento de compromisos previos

El actual sistema político se caracteriza por la puesta en práctica de los principios de la estrategia del asesor inicial de Chávez , Norberto Ceresole³² que promueve una relación directa entre un “caudillo nacional y una masa popular absolutamente mayoritaria” se debe “terminar de pulverizar, en un

³² Este personaje se podría asemejar a la figura de intelectual orgánico que han implementado algunos académicos. En Colombia esta figura puede ser representada en la persona de Jose Obdulio Gaviria.

plazo de tiempo relativamente corto, al viejo y corrupto sistema político venezolano y a prácticamente todas las instituciones que lo articularon en el tiempo del puntofiiismo” (Ceresole, 1999). Así, se trata de un sistema político personalista y de persecución a la oposición que son considerados como una anomalía que debe ser marginada para poder consolidar el socialismo del siglo XXI, la estatización de la producción y el desarrollo hacia adentro, lo que algunos autores han denominado el enfoque endógeno propuesto por el estado venezolano (De Venanzi, 2006).

Como factor explicativo del rompimiento de las instituciones de compromisos previos están los procesos y resultados de los referendos de 2004³³ y 2007³⁴:

Referendo 2004	
No	Si
59,09%	40,63%

Referendo 2007	
Bloque A	
No	Si
50,70%	49,29%
Bloque B	
No	Si
51,05%	48,94%

Fuente: Elaboración Propia³⁵

Con la campaña y el proceso electoral de 2004, además de las persecuciones laborales y comerciales para aquellas personas que firmaron la iniciativa de

³³ La pregunta de este referendo era: ¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?

³⁴ La pregunta de este referendo era : ¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?

El bloque A modificaría los artículos: 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342, 348.

El bloque B modificaría los artículos: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338, 339.

³⁵ Datos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela: <http://www.cne.gov.ve>

revocatoria, se dieron nombramientos chavistas en el Consejo Nacional Electoral, la activación del instrumento demora en la activación de la iniciativa popular y la manipulación del sistema de registro nacional que permitió entregar miles de cédulas entre otros muchos mecanismos. Una mejor descripción de todas las situaciones vividas en Venezuela durante la campaña para este referendo revocatorio están descritas en el artículo “Elections versus Democracy” de Miriam Kornblith (Kornblith & Jawahar, 2005).

El segundo proceso electoral, 2007, fue un revés para el gobierno Chávez debido a que los resultados estuvieron a favor de la no aprobación de las reformas propuesta de éste³⁶, tuvo la consecuencia directa de la aprobación por vía legislativa de las normas que se pretendía cambiar por vía refrendataria. El resultado fue la ruptura total de los compromisos previos a partir de la sanción de leyes donde “... no está de más señalar que la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley Habilitante, denotó las primeras manifestaciones de rechazo abierto al gobierno de Chávez... En cuanto al tema de la nueva democracia se refiere, este evento significó que los fundamentos legislativos de la naciente V República serían decididos sin la participación real de sus ciudadanos” (De Venanzi, 2006)

El primer antecedente del uso del mecanismo de una ley habilitante se da el 13 de noviembre de 2001, cuando en virtud de las facultades otorgadas al ejecutivo por parte de la Asamblea Nacional³⁷, el presidente Chávez sancionó por decreto 49 leyes de naturaleza económica y social (Medina & López Maya, 2003). De esta forma quedó planteada la ley de tierras que reclasificó los predios rurales y consolidó la figura de la expropiación, intervención o gravamen para las tierras según su clasificación. Esta ley es el desarrollo del

³⁶ Dentro de las reformas que se pretendían en el referendo estaba el cambio del artículo 230 para aumentar el periodo presidencial de 6 a 7 años y permitir la reelección indefinida.

³⁷ Las leyes habilitantes están definidas en el artículo 203: “Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.” Las facultades presidenciales del uno del mecanismo de ley habilitante están consagradas en el artículo 236 numeral 8: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: ... 8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.” (República Bolivariana de Venezuela, 1999)

artículo 307 del diseño constitucional chavista³⁸. Del mismo modo se sancionó la ley de hidrocarburos líquidos donde el Estado fortalece su papel en la administración y explotación de estos recursos naturales, se erige el Ministerio de Minas y Energía como la autoridad máxima en el tema relegando a un segundo plano el papel de PDVSA con la subordinación de esta al ministerio mencionado y por último se impuso una especie de nacionalización y de poco impulso a la inversión cuando se establece que las actividades primarias de la explotación deberán ser realizadas directamente por el Estado o por empresas mixtas donde este tenga el 50% de ellas (Medina & López Maya, 2003).

Con estas medidas que estaban entre el paquete de las 47 que promulgó el gobierno chavista por medio de la vía del atajo establecido en el diseño constitucional se exacerbó en Venezuela el clima de polarización y de división entre electores chavistas y electores de la oposición, de la misma manera se fracturó la relación que mantuvo el Estado venezolano con PDVSA durante los años del puntofijismo.

Esta vía del atajo, la llamada ley habilitante, es un mecanismo para saltarse la posibilidad de discusión y veto del poder legislativo en Venezuela. Esta carta abierta para producir cambios económicos y sociales por parte del ejecutivo venezolano, usada en el 2002 se constituyó en el primer gran antecedente del rompimiento de los compromisos previos constitucionales y de los mecanismos de su protección como la demora y la separación de poderes. Con estos acontecimientos el presidente Chávez comprobó la funcionalidad de la vía del atajo.

Como ya se mencionó, la consecuencia directa de la pérdida de la contienda electoral, el referendo de 2007, fue la utilización por segunda vez de la figura de la ley habilitante. Esta introdujo en el sistema político venezolano los

³⁸ Artículo 307: "El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario." (República Bolivariana de Venezuela, 1999)

cambios que se pretendían por medio de la consulta popular. La ley habilitante del 31 de enero de 2007 facultó al presidente por un periodo de 18 meses a realizar los cambios y dictar la leyes en los ámbitos de: transformación de las instituciones del Estado, la participación popular, ejercicio de la función pública, económico y social, financiero y tributario, seguridad ciudadana y jurídica, ciencia y tecnología, ordenamiento territorial, seguridad y defensa, infraestructura, transporte y servicios y energético (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2007). En total se produjeron 26 leyes que están consignadas en las gacetas oficiales 5889, 5890, 5891 y 5892.³⁹

Como se puede observar, en esta ocasión el gobierno venezolano utilizó el mecanismo del atajo, una ley habilitante, para realizar cambios estructurales sin el control de las otras ramas del poder público en Venezuela. Es importante anotar que estas facultades fueron otorgadas por la Asamblea Nacional, compuesta en un 100% por el movimiento chavista debido a que la oposición se retiró de las elecciones legislativas⁴⁰ por falta de garantías, dejando el camino libre para la instalación en la totalidad el cuerpo legislativo del chavismo. Esta ley habilitante ha sido cuestionada por las amplísimas competencias otorgadas al ejecutivo venezolano, de tal modo que han sido catalogadas de inconstitucionales: “La Ley Habilitante dictada el 31 de enero de 2007 delega en el Presidente de la República amplísimos poderes para legislar en ámbitos de dimensión extraordinaria por un período extenso. Una delegación concebida en tales términos, prácticamente ilimitados, es inconstitucional, pues equivale a una delegación general, incompatible con la estructura constitucional, con el estado de derecho y con el ordenamiento democrático. La legislación delegada que permite el artículo 203 de la Constitución es siempre restringida o específica nunca general, plena o total.” (Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2009), es importante resaltar que varios de los cambios realizados vía estas leyes estaban consignados en el referendo de 2007 que perdió el gobierno venezolano.

Con las medidas tomadas por el Presidente Chávez durante febrero de 2007 a agosto de 2008 se creó un clima apto para sacar adelante la reforma

³⁹ Estas gacetas fueron bajadas del sitio internet: <http://www.losmorochos.org> (López Rafaschieri, 2007)

⁴⁰ Se trata de las elecciones legislativas de 2005

constitucional, la enmienda 01 de 2009. Como dicta la norma constitucional, esta fue aprobada el 15 de febrero de 2009 mediante referendo aprobatorio. La pregunta de la consulta fue: “¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?” (Consejo Nacional Electoral, 2010).

La iniciativa de enmienda tuvo origen en la Asamblea Nacional, controlada en un 100% por el chavismo, debido a que esta no podía venir del ejecutivo por el intento del referendo de 2007; la coalición de gobierno no optó por la iniciativa popular ya que consideraron lento el proceso de recolección de firmas.

Esta reforma constitucional básicamente se concentró en abolir las restricciones de reelección y dejó establecido la reelección indefinida para gobernadores, legisladores estatales, alcaldes, diputados a la Asamblea Nacional y Presidente de la República. Los resultados electorales de la consulta fueron:

Referendo 2009	
No	Si
45,14%	54,85%

Fuente: Elaboración Propia⁴¹

En valores absolutos los resultados electorales de la consulta fueron el Sí (A favor de aprobar la enmienda) alcanzó 6.319.636 votos (54,85%)²⁹ y el No (en contra de la enmienda) 5.198.006 votos (45,14%), la abstención se situó en 30,1%.

⁴¹ Datos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela: <http://www.cne.gov.ve>

Con estos resultados el presidente Chávez concretó el incumplimiento de los compromisos previos consagrados en el diseño constitucional de 1999. El tiempo de Chávez en el poder ya superó el de cualquier presidente venezolano en toda su historia republicana, incluidos los periodos de dictadura. El mismo 15 de febrero de 2009, una vez conocidos los resultados iniciales del referendo aprobatorio, el presidente Chávez desde el Palacio de Miraflores planteó su candidatura presidencial para el periodo 2013-2019, de presentarse y ganar, habrá logrado con el continuo incumplimiento de los compromisos previos ostentar el poder por más de 20 años continuos⁴².

⁴² Salvo los 4 días del 11 al 14 de febrero de 2002 del Golpe de Estado, esta acción fue dirigida por el entonces presidente de Fedecamaras Pedro Carmona y apoyada por algunos militares rebeldes a las fuerzas chavistas

Capítulo IV Propositivo:

La comparación

Este cuarto aparte se escribe después de haber construido una sólida base teórica a partir de la construcción específica de los conceptos fundamentales que se han utilizado en el texto a partir de la selección de autores que trabajan desde el neoinstitucionalismo, del mismo modo fue indispensable para la elaboración del presente capítulo la revisión juiciosa de autores que han realizado comparaciones de los sistemas políticos colombiano y venezolano. Después de estas dos secciones conceptuales se elaboraron a partir de autores históricos, normativos y analíticos las construcciones narrativas que describen de manera amplia el proceso de la formación actual de los sistemas políticos objeto de estudio del presente texto. Estas cuatro herramientas son necesarias para la composición de este último.

Se ha sostenido que en Colombia y Venezuela los procesos de enmienda de las constituciones se han dado por la vía del atajo, bien sea por el uso perverso de los mecanismos institucionales o por el simple irrespeto a las normas constituidas. Lo que ha pasado se resume en que las instituciones de los compromisos previos establecidos no han servido: no han contrarrestado las pasiones, no han anulado las inconsistencias en el tiempo ni han resuelto la ineficiencia del sistema; sin embargo los instrumentos de los compromisos previos como la demora y las supermayorías han logrado funcionar de manera más o menos aceptable, es decir se han puesto en marcha, sin embargo el no funcionamiento del instrumento de la separación de poderes es el que ha logrado obtener climas favorables para la ruptura de los compromisos previos. Así, las reformas constitucionales se han dado en los dos casos para beneficio de los gobernantes de turno y se han concretado en inestabilidad e ineficiencia del sistema político fundamentados en la virtual unificación del poder y la reducción de los jugadores con poder de veto.

Como se pudo establecer, la ruptura efectiva de los compromisos previos se da en el año 2004 para Colombia, y en el año 2009 para Venezuela. Del mismo

modo, a partir de las construcciones narrativas es posible determinar que estas rupturas efectivas son producto de procesos y no de sucesos aislados. En Colombia por medio del Acto Legislativo 002 de 2004 se aprueba la reelección inmediata y en Venezuela se da la misma situación mediante la aprobación de la Enmienda 01 de 2009.

En los capítulos de las construcciones narrativas se da cuenta de los antecedentes de cada uno de los procesos mencionados, en las siguientes líneas se mostrará de manera paralela estos procesos de tal forma que permitan una comparación para lograr establecer sus semejanzas y sus diferencias a partir de la aplicación de los conceptos seleccionados para este análisis.

Es importante recordar que este análisis parte de las concepciones de instituciones y cambio institucional definidas en el primer capítulo a partir de las explicaciones de North, así mismo se establece el porqué los textos constitucionales son diseño institucionales, Buchanan y Tullock, que permiten modelar las actuaciones de individuos racionales por medio de establecimiento de restricciones, dentro del conjunto de éstas se encuentran los denominados compromisos previos, Elster, Gutiérrez Sanín, Tsebellis.

Elster expone, y es factor explicativo fundamental para el presente texto, los instrumentos más importantes de compromiso previo, estos son: las supermayorías y las demoras. La idea central es que las enmiendas o los cambios constitucionales, son el resultado que los compromisos previos quieren evitar. Entre los mecanismos establecidos están la necesidad de crear espacios temporales alargados, demora, y por otro lado la necesidad de crear espacios de actores muy grandes, supermayorías. A estos modos de instrumentalizar las ideas de compromiso previo se le suma la idea de separación de poderes concebida desde el argumento de la existencia de jugadores de veto de Tsebellis.

En Colombia, el 14 de abril de 2004 fue presentado el proyecto de acto legislativo No. 012 de Senado, No. 697 Cámara, esta reforma constitucional

suscitó en el mundo político diversas reacciones⁴³ ante la posibilidad de establecer la reelección presidencial inmediata. Como acto legislativo este cumplió el trámite completo activando el mecanismo de la demora, según el artículo 224 de la Ley 5 de 1992 el trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá a lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos⁴⁴. El proceso de reforma cumplió los ocho debates al que debe ser sometido un proyecto de acto legislativo, esto sucedió de abril a diciembre de 2004⁴⁵ cuando fue sancionado y publicado en el Diario Oficial. Al cumplir el proceso consagrado en el diseño institucional constitucional y en el diseño institucional de la Ley 5, se puede establecer que el instrumento demora fue puesto en práctica y no fue factor fundamental para el resultado de la no enmienda o reforma constitucional.

En Venezuela, el gran cambio que suscitó las reacciones encontradas de diversos sectores políticos⁴⁶ fue la presentación en la Asamblea Nacional de la enmienda 01 de 2009⁴⁷ donde se aprobó la reelección indefinida de presidente, gobernadores y alcaldes. Esta reforma constitucional se dio una vez el gobierno venezolano usó el mecanismo del atajo, la vía del referendo en el 2007 que a la postre perdió el gobierno chavista. Es decir, el mecanismo del atajo no funcionó en Venezuela en dicha ocasión. Esta enmienda cumplió el trámite completo, activando el mecanismo de la demora. Primero se discutió en el mismo periodo de presentación de la propuesta, luego se discutió por Título, después se discutió artículo por artículo para posteriormente ser aprobado en

⁴³ Para revisar las múltiples posiciones al respecto ver: (Congreso de la República de Colombia, 2005)

⁴⁴ Según el artículo 138 de la Constitución Política los periodos de sesiones ordinarias son dos, el primero inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, el segundo periodo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. A estos dos periodos se les conoce como una legislatura.

⁴⁵ Esto está consignado en las gacetas # 115, 176, 215, 216, 218, 227, 234, 235, 260, 275, 278, 311, 312, 350, 369, 370, 371, 392, 401, 411, 414, 478, 531, 532, 569, 589, 616, 617, 622, 692, 799 de 2004.

⁴⁶ Las diferentes perspectivas sobre esta reforma constitucional en Venezuela se pueden encontrar en: (Pantin, 2010)

⁴⁷ Esta enmienda constitucional quedó registrada en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5908, y en la Gaceta Oficial No. 39124 del 19 de febrero de 2009. (Asamblea Nacional, 2009) (Asamblea Nacional, 2009): Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la Enmienda N° 1 aprobada por el Pueblo Soberano, mediante Referendo Constitucional, a los quince días del mes de febrero de dos mil nueve. Año 198° de la Independencia, 149° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

un tiempo menor a dos años después de presentada la propuesta y se aprobó⁴⁸ por unanimidad debido a la cooptación total del chavismo de la Asamblea Nacional. Adicionalmente, este mecanismo de demora se complementa con las instituciones concebidas en el artículo 207 y 219 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 135 del Reglamento de la Asamblea Nacional.⁴⁹ Del mismo modo, esta aprobación legislativa se refuerza por la vía del referendo.

Se puede deducir, que en ambos casos se activo el mecanismo de la demora, se surtieron todos los plazos y todos los requisitos a lo largo del tiempo y en ninguno de los sistemas políticos desistieron de la idea de reformar la constitución o de respetar las instituciones de compromisos previos.

⁴⁸ Este procedimiento, o mejor el mecanismo de demora está consagrado en el artículo 343 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela

⁴⁹ CP. Artículo 207: Para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos. Aprobado el proyecto, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley.

CP. Artículo 219: El primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto. El segundo período comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre.

RA. Artículo 135. Una vez recibido el informe de la comisión correspondiente, la Junta Directiva ordenará su distribución entre los asambleístas y fijará, dentro de los diez días hábiles siguientes, la segunda discusión del proyecto, salvo que por razones de urgencia la Asamblea decida un lapso menor.

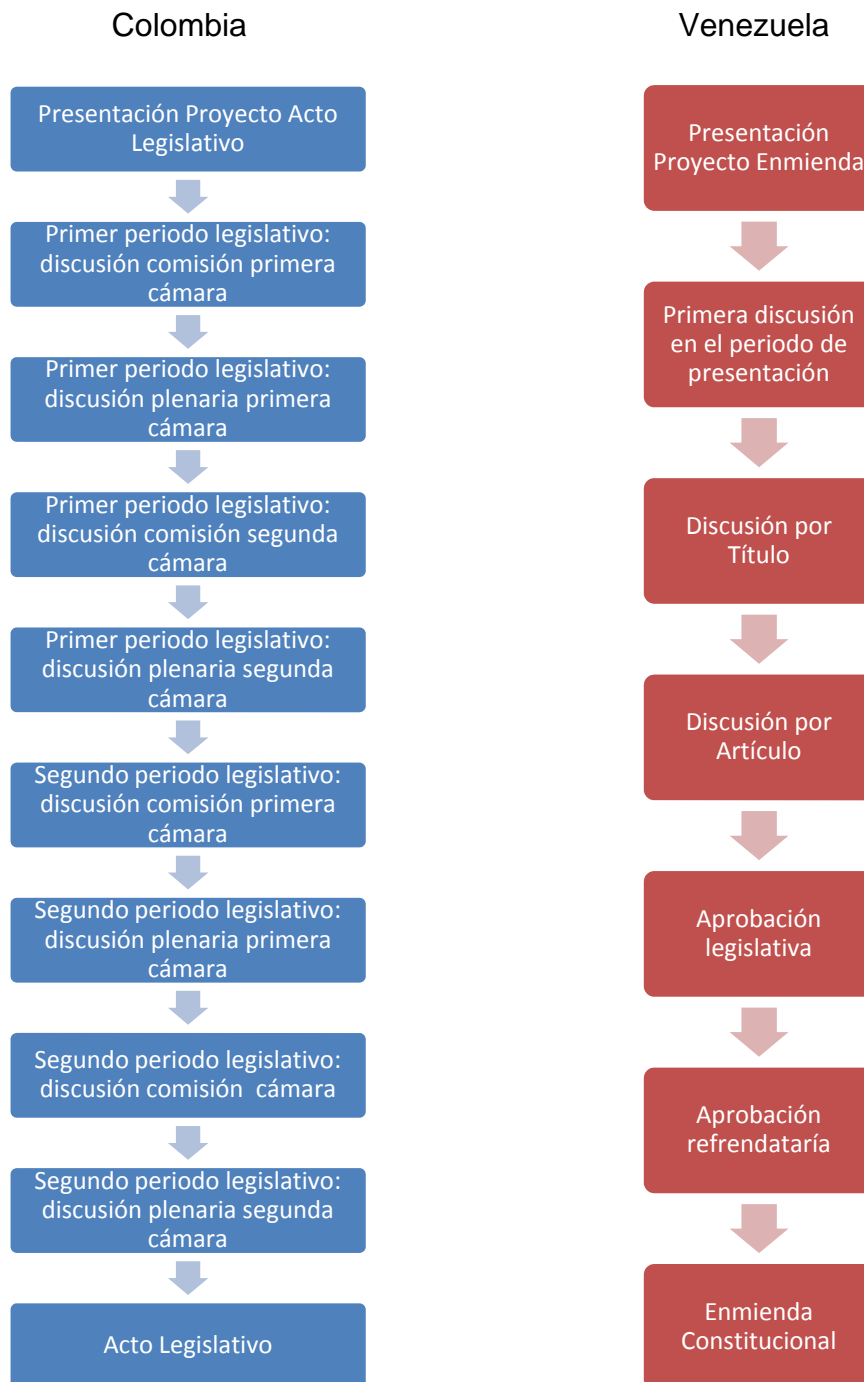
La segunda discusión del proyecto se realizará artículo por artículo y versará sobre el informe que presente la comisión respectiva. El informe contendrá tantos puntos como artículos tenga el proyecto de ley, también se considerarán como artículos el título de la ley, los epígrafes de las distintas partes en las cuales esté sistematizado el proyecto y la propia ordenación sistemática.

Abierto el debate sobre algún artículo, cualquier asambleísta podrá intervenir en su discusión; si ninguno o ninguna solicitare el derecho de palabra, la Presidencia lo declarará aprobado.

Si el informe se aprueba sin modificaciones quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos.

Leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea, ésta decidirá lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y de los que tuvieren conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley y procederá conforme establece la Constitución para su promulgación. (Asamblea Nacional, 1999)

A continuación se muestra gráficamente el mecanismo de demora en cada uno de los diseños institucionales vigentes.



Cómo se puede observar, el mecanismo de demora es mucho más complejo en Colombia que en Venezuela, sin embargo en este último se debe realizar una aprobación definitiva por parte del pueblo. En Colombia el mecanismo de la demora puede abarcar mínimo un año lectivo o dos periodos de sesión del

Congreso de la República. En Venezuela según el diseño institucional el mecanismo demora puede tener una duración mínima de seis meses o de solamente un periodo de sesiones de la Asamblea Nacional. Tal y como se dieron los resultados se comprobó que el mecanismo de la demora no surtió efecto alguno en el mantenimiento del Status Quo o mejor dicho del mantenimiento del sistema político. Sin embargo hay que anotar que el mecanismo de la demora está mejor instrumentalizado en Colombia que en Venezuela, la idea de espacios temporales alargados se ve más estructurada en el proceso de Acto Legislativo colombiano que en el proceso de Enmienda Constitucional venezolano.

El otro mecanismo de instrumentalización de los compromisos previos según Elster son las supermayorías, las define como la creación de espacios de discusión muy grandes, o mejor dicho donde las decisiones se deban tomar si no por consenso si por mayorías calificadas. En Colombia, el diseño institucional establece que en primera vuelta el proyecto de Acto Legislativo debe ser aprobado por mayoría simple, eso quiere decir que debe ser aprobado por la mayoría de los congresistas que asistan al debate. En segunda vuelta, se cambia y se endurece la institución, se establece que la aprobación debe ser por mayoría absoluta, eso quiere decir que se aprueba por la mayoría de los integrantes de la comisión o cámara correspondiente⁵⁰. Teniendo en cuenta el tamaño de las corporaciones y de las comisiones primeras: Comisión Primera Senado 19 miembros, Senado 102 miembros y Comisión Primera Cámara de Representantes 35, Cámara de Representantes 166 miembros. Las mayorías establecidas para la segunda vuelta, que es donde verdaderamente se construye el mecanismo de supermayorías, eran: Comisión Primera Senado 10 votos, plenaria Senado 52 votos y Comisión Primera Cámara 18 votos, plenaria Cámara de Representantes 84 votos. En todos los debates la coalición

⁵⁰ Esta institución está consagrada en el artículo 225 de la Ley 5 de 1992

de gobierno, que propuso el proyecto de Acto Legislativo siempre logró las mayorías requeridas⁵¹.

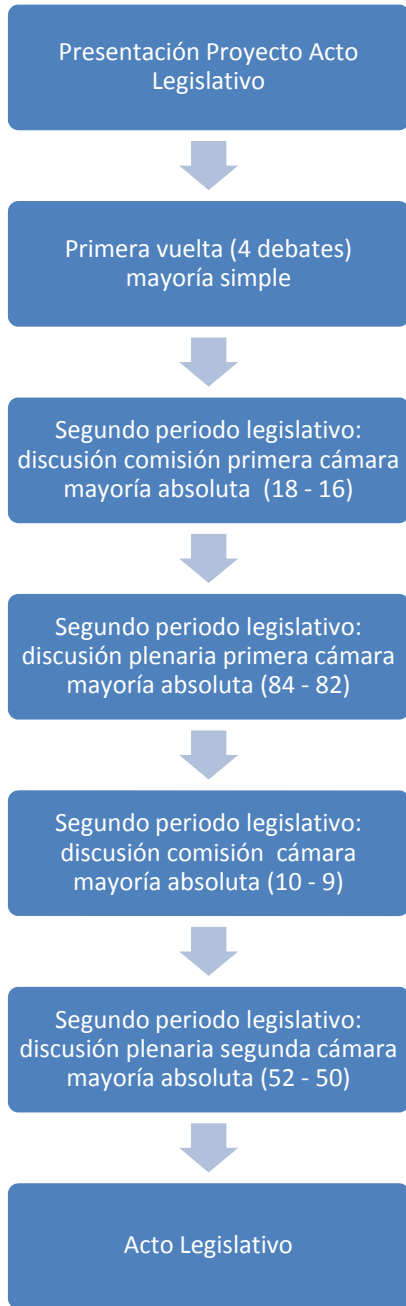
En Venezuela, el diseño institucional⁵² establece que los proyectos de enmienda constitucional deben ser aprobados en dos instancias, la primera en la Asamblea Nacional donde debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros del cuerpo colegiado, y la segunda instancia es la aprobación por mayoría simple en un referendo aprobatorio. En Venezuela, según el artículo 186 de la Constitución Política establece que la conformación de la Asamblea Nacional para el año 2009 era de 164 miembros, es decir que para la aprobación de la enmienda se necesitaban 110 votos. Como ya se mencionó anteriormente, la conformación en ese momento de la Asamblea era 100% chavista debido a la salida de la contienda electoral legislativa de la oposición en el año 2005. Así, el gobierno de Chávez no tuvo ningún problema para la aprobación del proyecto de Enmienda. La segunda instancia, el referendo aprobatorio, fue ganada por los chavistas, por un margen de 10% de los votos (55% del Si, contra 45% del no).

A continuación se muestra gráficamente el mecanismo de supermayorías en cada uno de los diseños institucionales vigentes.

⁵¹ Aquí cabe recordar el caso de dos Representantes a la Cámara: Yidis Medina y Teodolindo Avendaño, quienes se hicieron célebres por la importancia de su voto y presencia en los debates y en la aprobación del Acto Legislativo. La primera fue condenada por la Corte Suprema de Justicia por el delito de cohecho el 25 de octubre del año 2008, se pudo comprobar que recibió beneficios a cambio de su voto a favor de la aprobación del Acto Legislativo (Revista Cambio, 2008). El segundo congresista también fue condenado por cohecho al comprobarse que recibió beneficios a cambio de su ausencia en el primer debate de la segunda vuelta del Acto Legislativo en la Cámara de Representantes. Aunque las condenas demuestran la gravedad de los hechos no es objeto del presente texto ahondar en la forma de cómo se lograron las mayorías.

⁵² Artículos 343 y 344 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela

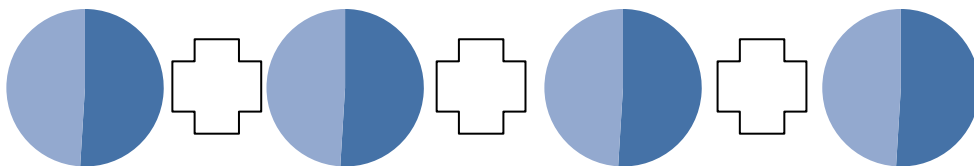
Colombia



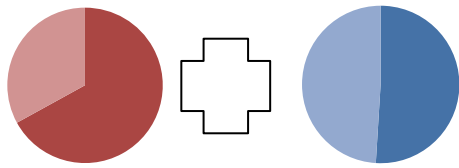
Venezuela



Colombia:



Venezuela:



Como se puede observar en los gráficos el instrumento supermayorías no está bien desarrollado en ninguno de los diseños institucionales sin embargo se puede concluir que en el diseño institucional venezolano hay una mejor aproximación que en el colombiano. Las decisiones de reforma a la Constitución en Colombia se toman por mayoría simple o mayoría absoluta, que tal como se observa en los gráficos no corresponde a una supermayoría sino a la repetición 4 veces de la misma mayoría absoluta, es decir el 50% más uno de los votos de los miembros de una corporación. En Venezuela, en la primera etapa de aprobación legislativa, si se establece una mayoría calificada y se complementa con una mayoría simple. Sin embargo este diseño institucional tampoco cumple el propósito de generar un amplio y mayoritario consenso sobre la necesidad de reforma constitucional.

Ahora bien, si en Colombia se hubiese tenido un mejor diseño del instrumento supermayoría, por ejemplo las dos terceras partes, el proyecto de Acto Legislativo hubiese podido detener su proceso debido a la conformación de los cuerpos legislativos en ese momento 2004. En cambio, en Venezuela, este instrumento tampoco habría funcionado con unas mayorías mas calificadas debido al control por parte del chavismo del 100% de la Asamblea Nacional.

Con estas evidencias se puede concluir que el mecanismo de supermayorías tampoco logra detener los procesos de reforma constitucional o logra hacer respetar las instituciones de compromisos previos en los sistemas políticos.

El tercer instrumento de respeto a las instituciones de compromiso previo es el mecanismo de la separación de poderes, este mecanismo es ampliamente

explicado por George Tsebellis con su teoría de los jugadores con veto (Tsebellis, 2006). Así, recordando los conceptos fundamentales sobre los cuales se elaboró el presente texto se puede definir entonces como jugadores con veto a actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio en el statu quo. Es así como entonces se puede deducir que un cambio en el SQ requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto.

Del mismo modo, Tsebellis argumenta que unas desviaciones importantes del SQ son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño es decir cuando los jugadores con veto son numerosos; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna. Con el argumento contrario, cuando el conjunto ganador es grande: actores de veto reducidos, sin distancias ideológicas y poco cohesionados la posibilidad de cambiar el SQ aumenta considerablemente.

Por último, el autor anota que una institución como el referéndum introduce a un jugador adicional con veto (el votante medio), además apunta que los resultados de los referéndums provocan que sea más difícil cambiar el SQ.

Recordando los conceptos hay que trasladarlos al diseño institucional de Colombia y Venezuela, aunque estos actores ya se han ido identificando en los mecanismos anteriormente explicados.

En Colombia, los actores de veto en el proceso de Acto Legislativo son: el Ejecutivo, quien ejerce como controlador y organizador de la agenda; el Congreso de la República que se divide en cuatro actores, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Cámara de Representantes en su plenaria, la Comisión Primera del Senado de la República y la plenaria del Senado de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Corte Constitucional. Es decir en Colombia se tiene siete actores de veto. Según la teoría de Tsebellis este es un numeroso conjunto de actores de veto. Para los cuatro actores del Congreso de la República se debería incrementar los actores de veto asumiendo que los partidos políticos que integran las corporaciones son cohesionados y que sus representantes actúan con disciplina partidista, al

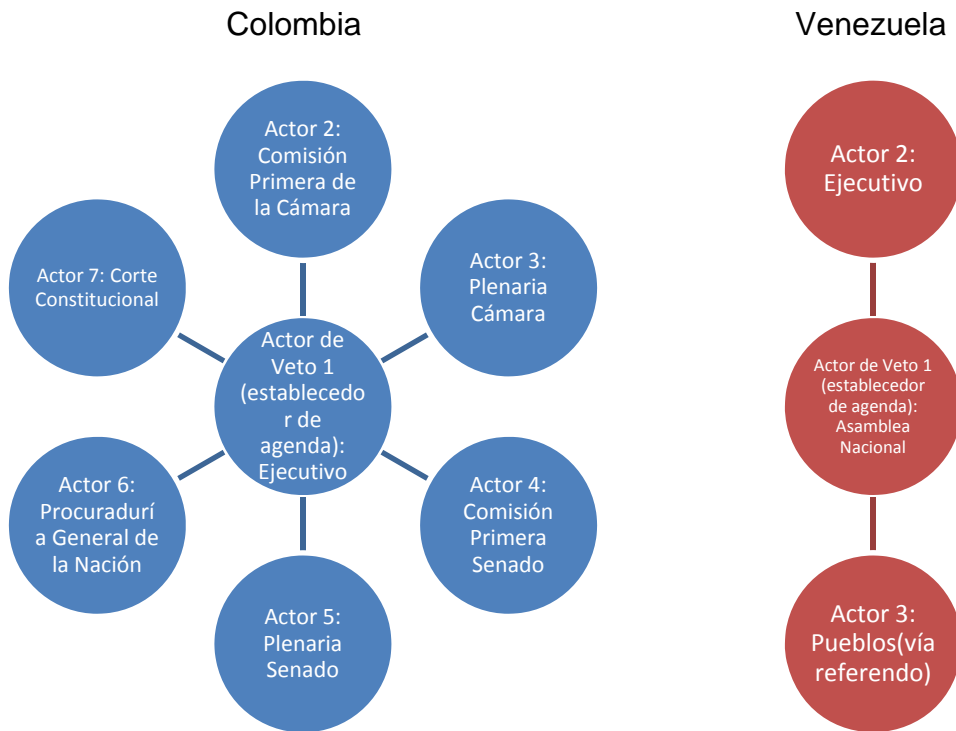
no ser así en Colombia, los partidos políticos no se toman como actores de veto, si se incluyeran el número aumentaría el conjunto ganador, haciendo muy poco probable en cambio del SQ.

Teniendo como referencia las votaciones en la segunda vuelta de los debates del Acto Legislativo No. 002 de 2004 los cuatro actores de veto legislativo se convierten en uno solo, que además no tiene ninguna diferencia ideológica con el ejecutivo, del mismo modo se puede establecer, a partir del concepto de la Procuraduría General de la Nación No. 3842 del 1 de julio de 2005 que esta tampoco se convierte en un actor con diferencias ideológicas a las mayorías legislativas ni al ejecutivo. Del mismo modo, la Corte Constitucional a través de sus pronunciamientos la Sentencia C-1040 del 19 de octubre de 2005 y el Auto 136/06 del 3 de mayo de 2006 declaró exequible el Acto Legislativo y negaron la nulidad del mismo a pesar de los vicios de procedimiento y forma en que incurrió esta reforma constitucional. Con su posición, al igual que las corporaciones legislativas y la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional no se diferencia del actor Ejecutivo. Así las cosas se puede establecer que en ese momento en Colombia de siete actores de veto por diseño institucional solamente existía un jugador de veto.

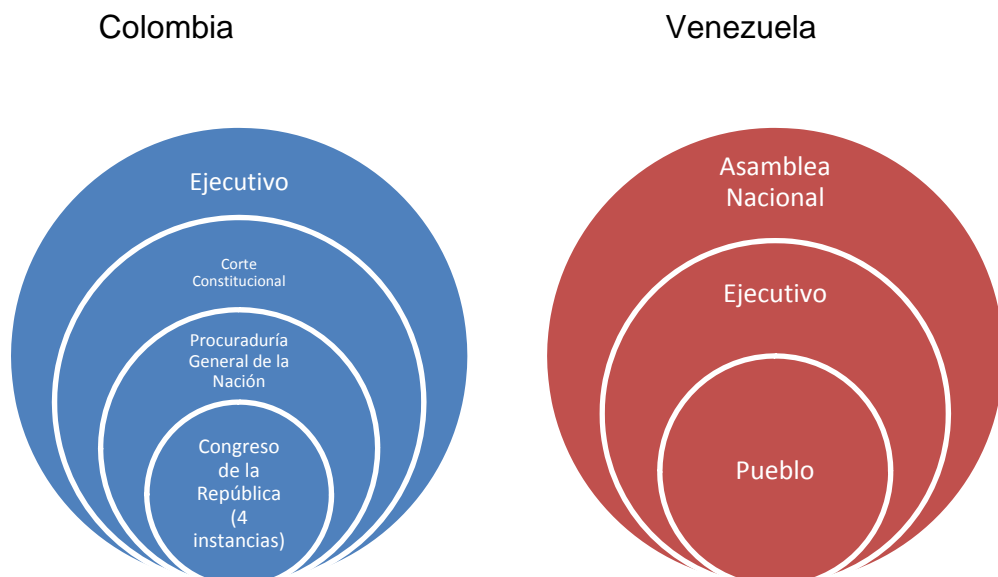
En Venezuela, por el diseño institucional los actores de veto son tres: el Ejecutivo, la Asamblea Nacional y el Pueblo. Hay que recordar que la Asamblea Nacional, a diferencia del legislativo colombiano es unicameral y no se divide en comisiones, es decir que no se puede dividir en otros actores de veto. Con el proceso de Enmienda Constitucional No 01 de 2009, el establecedor de la agenda no fue directamente el ejecutivo, debido a que esta prerrogativa ya la había usado en la convocatoria del referendo de 2007 que perdió. Así el establecedor de la agenda era la Asamblea Nacional, el Ejecutivo pasó a ser un actor de validación de las decisiones del legislativo y por último, en Venezuela se suma el actor Pueblo por medio del referendo. Con tan solo tres actores las probabilidades de cambio institucional aumentan, y del mismo modo que en Colombia en Venezuela debido al poder del ejecutivo y a la mayoría total del chavismo en la Asamblea, estos actores no se diferencian ideológicamente en nada. Es decir que los dos se funden en un actor. Una

vez sancionada la Enmienda es sometida a referendo donde se impone la mayoría chavista logrando que este tercer actor de veto se pudiera equiparar a los otros dos, de la misma manera que en Colombia, de varios actores de veto 3 por diseño institucional, solamente quedara 1 actor.

Gráficamente los actores de veto institucionales comparativamente se verían así:



Gráficamente los actores de veto reales comparativamente se verían así:



Tal y como se puede observar, el mecanismo de la separación de poderes tampoco funcionó para evitar las reformas constitucionales ni para lograr hacer respetar los diseños institucionales como los compromisos previos, en los dos sistemas políticos se logró el cambio del SQ, y aunque en el diseño esté formalmente establecido que los poderes públicos deben controlarse uno con otros para instaurar pesos y contrapesos que defiendan el SQ consensuado previamente, la realidad de los sistemas políticos colombiano y venezolano nos demuestran que tampoco es condición suficiente para lograr este objetivo.

A partir de las gráficas y las explicaciones construidas, se puede concluir que el diseño institucional colombiano y los mecanismos de demora, supermayorías y separación de poderes, están mucho mejor diseñados en Colombia que en Venezuela, se supondría que la complejidad del cambio institucional es decir de la reforma constitucional ayudaría a evitar el irrespeto a los compromisos previos. La evidencia empírica mostrada a partir de la comparación de los sistemas políticos y diseños institucionales de Colombia y Venezuela demuestran lo contrario.

La construcción analítica presentada también demuestra que los cambios o reformas constitucionales en Colombia y Venezuela en el periodo estudiado, 1958 - 2009 no se realizan por vía del atajo, por golpes, autogolpes como en el caso peruano con Fujimori. Los cambios se dan por las vías legales, por medio de los canales constitucionales contenidos en los diseños. Se puede concluir de manera incontrovertible que el diseño de compromisos previos institucionales ni del establecimiento de los mecanismos o la instrumentalización de éstos en instituciones son condiciones suficientes para el mantenimiento del Status Quo al que se llega cuando se establece una Constitución Política.

Es así como se puede afirmar y aseverar categóricamente que los diseños institucionales no logran contrarrestar las pasiones ni la inconsistencia en el tiempo. Definitivamente, a pesar de los diseños institucionales el valor que los gobernantes, en este caso los de Colombia y Venezuela y específicamente

Alvaro Uribe Vélez y Hugo Chávez Frías, le dan al presente es inmensamente más grande que el valor que le dan al futuro. Así una de las preguntas y conclusiones que quedan del presente análisis es si existe alguna forma institucional de crear mecanismos para elevar el valor del futuro y disminuir el valor del presente. ¿Se puede construir diseños institucionales que logren esto?

Este mismo análisis se podría aplicar a los otros tres países de la Región Andina: Bolivia, Ecuador y Perú, Intuitivamente el resultado sería el mismo que se obtuvo para Colombia y Venezuela, se podría conseguir una evidencia empírica mayor para corroborar que definitivamente los diseños institucionales en cuanto el respeto a los compromisos previos son subordinados al valor que tienen los gobernantes del presente sobre el futuro.

Se podría revalidar de esta forma algunos conceptos de diseño institucional y de compromiso previo de Elster y de separación de poderes de Tsebellis. O la tarea que surge a partir de este análisis es que la Ciencia Política debería ayudar a construir diseños donde, de manera efectiva, se logre concretar lo propuesto por Elster y Tsebellis:

Estrategias de compromiso previo así:

- 1) Manipulación del conjunto factible
 - i) Restricción del conjunto de acciones físicamente posibles
 - ii) Cambio en la estructura de recompensas por apuestas públicas indirectas
- 2) Manipulación del carácter
 - i) Fortalecimiento de la fuerza de voluntad
 - ii) Cambio de la estructura de preferencia
- 3) Manipulación de la información
 - i) Cambio del sistema de creencias
 - ii) Evitar la exposición a ciertas señales
- 4) Manipulación por una re disposición del espacio interior
 - i) Utilizando apuestas privadas indirectas
 - ii) Utilizando planificación congruente

Y, teniendo en cuenta que

Proposición 1: La adición de un nuevo jugador con veto aumenta la estabilidad política o la deja igual.

Criterio numérico 1: La adición de un nuevo jugador con veto aumenta la estabilidad política

Proposición 2: Si un nuevo jugador con veto se agrega dentro del núcleo de unanimidad de cualquier conjunto de jugadores con vetos previamente existentes, no tiene ningún efecto sobre la estabilidad política.

Proposición 3: El jugador con veto que establece la agenda tiene una ventaja considerable: puede considerar el conjunto ganador de los otros como su restricción, y seleccionar de éste el resultado que prefiera.

Proposición 4: La importancia del establecimiento de agenda disminuye conforme aumenta la estabilidad política, es decir cuando aumentan los jugadores de veto.

Proposición 5: La importancia del establecimiento de agenda aumenta cuando el establecedor de agenda está ubicado centralmente entre los jugadores de veto existentes.

Para la construcción de diseños institucionales de compromiso previo se debe tener en cuenta que los gobernantes siempre querrán maximizar sus poderes y minimizar sus restricciones. Parecería ser que los diseños colombiano y venezolano no tuvieron en cuenta esta característica de los gobernantes.

Del presente análisis quedan muchos retos y tareas pendientes por realizar, pereziera que este aporte contribuye a la creación de ideas y objetos de estudio para un futuro no muy lejano.

Anexo 1

Propuestas de Reformas Constitucionales

Presidente	Año	Partido Político	Propuesta de Reforma Constitucional
Alfonso López Michelsen	(1974-1978)	Liberal	La propuesta pretendía convocar a una Asamblea Constituyente, llamada Pequeña Constituyente, para reformar dos áreas fundamentales del sistema político colombiano: el régimen departamental y municipal y la administración de justicia. Sin embargo, el Acto Legislativo No. 2 de 1977 fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, por cuanto, se argumentó que el Congreso de la República no podía delegar su facultad constituyente a otro órgano, como lo sería la Asamblea Constituyente (Granada, 2001).
Turbay Ayala	(1978-1982)	Liberal	Se presentó al Congreso un proyecto dirigido fundamentalmente a hacer algunas modificaciones en el aparato judicial, así como al funcionamiento del Congreso y a la formación de la llamada Comisión del Plan. Pero el Acto Legislativo No. 1 de 1979 fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. (Granada, 2001)
Belisario Betancur	(1982-1986)	Conservador	Se hicieron propuestas que abarcaron diez puntos básicos: reforma del sistema electoral; la legalización de nuevas fuerzas políticas, un estatuto de oposición; la definición del derecho a la información; la reglamentación de la carrera administrativa; la vigilancia de las actuaciones del Estado y de la administración pública; la modernización y vigorización de

			<p>la justicia; la descentralización administrativa; y el fortalecimiento de los poderes locales. Se dio la aprobación de algunas leyes sobre descentralización fiscal y administrativa y el Acto Legislativo No. 1 de 1986, sobre elección popular de alcaldes y consulta popular.</p> <p>De otra parte, se firmó el pacto para que por la vía de la reforma al artículo 218 de la Constitución se incluyera 'la convocatoria a una asamblea constituyente de amplia representación política y social' [...] (Zuluaga, 2008).</p>
Virgilio Barco	(1986-1990)	Liberal	<p>Fue con el Gobierno de Barco que se daría inicio al desmonte real del Frente Nacional, mediante la instauración del llamado "esquema gobierno-oposición". Además se buscó ampliar los canales participativos mediante la reglamentación de la elección popular de alcaldes, la consulta popular y la creación de los Consejos de Rehabilitación.</p> <p>En materia de reforma constitucional se propuso la realización de una consulta popular acerca de la derogatoria del artículo 218 de la Carta. Este plebiscito, empero, no fue apoyado por el partido Social Conservador. Alternativamente se firmó el Acuerdo de la Casa de Nariño en el donde cual se acordaba la convocatoria de un referéndum para el 9 de octubre de 1988 y la creación de una Comisión Preparatoria para el Proceso de Reajuste Institucional, que buscaría la definición de las materias objeto de reformas y estudiar y aprobar la</p>

			convocatoria del referéndum sobre el proyecto de reforma constitucional elaborado por dicha Comisión (Granada, 2001).
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2

Reformas introducidas en el Acto Legislativo No. 001 de 2003

Umbral

El Umbral señala que para acceder a la distribución de escaños los partidos tienen que superar el 2% de los votos válidos.

Con la introducción de este nuevo mecanismo electoral muchos movimientos personalistas fracasaron en las elecciones parlamentarias de 2006, en particular los movimientos que dependían tanto de la imagen de sus líderes. Este fue el caso de movimientos asociados con Enrique Peñalosa (Por el país que soñamos), Moreno de Caro (Dejen jugar al Moreno) y Antanas Mockus (Partido Visionarios).

La reforma sancionó con la pérdida del reconocimiento legal a los partidos que no superaran el umbral establecido. Todos los partidos que superaron el umbral, por su parte, recibieron curules.

Esto señala que el Umbral se fijó en un nivel razonable que posibilita la coordinación preelectoral de los partidos sin convertirse en requisito exigente ni excluyente (Rodríguez Raga, 2006).

Cifra Repartidora

La Cifra Repartidora (o sistema d'Hondt) fue incluida con el fin de corregir el perverso uso que venían haciendo las microempresas electorales del sistema de cocientes y residuos (Pizarro, 2001). Este mecanismo implica que ningún grupo de candidatos obtendría mejores dividendos electorales por presentarse de forma separada que si lo hicieran presentando una sola lista.

La fórmula d'Hont está diseñada para recompensar proporcionalmente con el número de curules a aquellos partidos que obtengan las votaciones más altas.

De esta forma, la cifra repartidora o sistema d'Hondt, contribuyó a filtrar el sistema de partidos, reduciendo a la mitad la cantidad de movimientos que obtuvo representación en el senado y otorgó un número de curules proporcionalmente mayor al de las listas. En el nuevo sistema colombiano el 17% de las curules cambiaron de unos partidos a otros por efectos de la traducción de votos a curules (Rodríguez Raga, 2006).

Listas Únicas

Este mecanismo posibilitó el establecimiento de listas más coherentes y disciplinadas. Los resultados de las elecciones de 2006 mostraron que el sistema de partidos está en un proceso de transformación en el que hay una variación grande en términos de que tan disciplinadas son los partidos, limitando enormemente el caos electoral propiciado por el sistema anterior. En términos generales, la exigencia de que los partidos presenten listas únicas introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores (Rodríguez Raga, 2006).

Voto Preferente

La Reforma Política estableció el voto preferente como un instrumento que buscaba la democratización al interior de las organizaciones políticas con aspiraciones electorales (Medellín, 2007).

Los Partidos en cada circunscripción tiene dos opciones en cuanto al tipo de listas que presentan a la consideración de sus electores: 1) pueden postular una lista cerrada ante la cual los votantes solo pueden marcar su preferencia por el partido, 2) los movimientos tienen la posibilidad de presentarse a la elección con una lista abierta, donde los votantes tienen la opción de marcar solo el logo de los partidos sin manifestar su preferencia por ningún candidato, o pueden elegir a un miembro específico de la lista (Rodríguez Raga, 2006).

Los resultados de las elecciones legislativos evidenciaron que tanto los partidos políticos como los movimientos ganadores optaron por presentar en su mayoría listas abiertas. En suma, el voto de partido perdió frente al voto personalista.

Bancadas

La ley de Bancadas se constituyó en uno de los elementos complementarios a la reforma política. Expedida bajo **la ley 974 de 2005**, obliga a actuar en bancadas, y faculta a las directivas de los partidos para expedir los estatutos que regulen sus actuaciones, así como establece los castigos y sanciones en caso de incumplimiento de la ley.

Bibliografía

Academia de Ciencias Políticas y Sociales. (2009, Noviembre 1). *Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Retrieved Septiembre 25, 2010, from Academia de Ciencias Políticas y Sociales: <http://www.acienpol.com>

AD, URD, COPEI. (1996, Diciembre 31). *Analítica Consulting*. Retrieved Septiembre 7, 2010, from Analítica Consulting: <http://www.analitica.com>

Álvarez, A. (2003). La reforma del Estado antes y después de Chávez. In S. Ellner, & D. Hellinger, *La política venezolana en la época de Chavez: clases, polarización y conflicto* (pp. 187-208). Caracas: Nueva Sociedad.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Ley Habilitante*. Caracas.

Asamblea Nacional. (2009). *Gaceta Oficial Extraordinaria 5908*. Caracas.

Asamblea Nacional. (2009). *Gaceta Oficial No. 39124*. Caracas.

Ayala Corao, C., & Casal, J. (2008). La evolución político institucional de Venezuela 1975-2005. *Estudios constitucionales*, 435-499.

Bejarano, A. M. (1996). *El Fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional*. Bogotá: Revista Controversia, Cinep.

Brewer-Carías, A. (2001). *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. México: Universidad Nacional Autónoma.

Brewer-Carías, A. (2004). *La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas: Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. (1985). *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas: Universidad Católica del Táchira.

Brewer-Carías, A. (2009). Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras y el antecedente venezolano. *Estudios Constitucionales*, 317-353.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1980). *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa-Calpe.

Carey, J. (2005). Presidencialismo e instituciones representativas. In J. Domínguez, & M. Shifter, *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina* (pp. 11-46). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Cavarozzi, M. (2005). La política y los partidos en América Latina en el cambio de siglo. In C. R. Rodríguez, & P. Eduardo, *Los retos de la democracia, viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina* (pp. 16-29). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

- Ceresole, N. (1999, Febrero 28). *Analítica Consulting*. Retrieved Septiembre 4, 2010, from Analítica Consulting: <http://www.analitica.com/bitblo/ceresole/caudillo.asp>
- Combellas, R. (1999). El proceso constituyente venezolano. *Nueva Sociedad* , 25-29.
- Combellas, R. (1999). El proceso constituyente venezolano. *América Latina Hoy* , 25-28.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Estudio de antecedentes: Reelección Previsión inmediata, ley estatutaria*. Bogotá.
- Consejo Nacional Electoral. (2010, Septiembre 25). *CNE Poder Electoral*. Retrieved Septiembre 25, 2010, from CNE Poder Electoral: <http://www.cne.gob.ve>
- Coppedge, M. (1993). Partidocracia y reforma en una perspectiva comparada. In A. Serbin, J. McCoy, & W. Smith, *Venezuela: la democracia bajo presión* (pp. 139-160). Caracas: Instituto de Estudios Sociales.
- Corporación Latinobarómetro. (2009). *Latinobarómetro*. Retrieved Agosto 10, 2010, from Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org>
- Corral Vega, P. (2010, Octubre 18). *Foro Democrático*. Retrieved Octubre 18, 2010, from Foro Democrático: <http://www.forodemocratico.info>
- Crisp, B. (2000). *Democratic institutional design: the powers and incentives of venezuelan politicians*. Stanford: Stanford University Press.
- Crisp, B. (2006). The nature of representation legislatures and attempts of institutional reengineering. In S. Mainwaring, A. M. Bejarano, & E. Pizarro, *The crisis of democratic representative in the Andes* (pp. 204-224). Stanford: Stanford University Press.
- Crisp, B., Escobar-Lemmon, M., Jones, B., Jones, M., & Taylor-Robinson, M. (2004). Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies. *The Journal of politics* , 823-846.
- De Venanzi, A. (2006). Las miserias del arcaísmo: un análisis del gobierno del Presidente Hugo Chávez. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* , 51-79.
- Echandia, C. (1999). *El Conflicto Armado y las Manifestaciones de la Violencia en las Regiones de Colombia*. Bogotá.
- Elster, J. (1998). Ulises revisitado, compromisos previos y constitucionalismo. *Análisis Político* , 70-95.
- Elster, J. (1989). *Ulises y las sirenas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escobar-Lemmon, M. (2003). Political support for Decentralization: an analysis of the Colombian and Venezuelans legislatures. *American Journal of Political Science* , 683-697.
- Georgetown University. (2006, Abril 5). *Base de Datos Políticos para las Américas*. Retrieved Septiembre 21, 2010, from Base de Datos Políticos para las Américas: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela>

Granada, A. (2001). *Constitución de 1991*.

Gutiérrez Sanin, F. (2006). Cambios constitucionales en los Andes: cuando la paciencia y el autoamarre fallan. In F. Cante, & M. Antanas, *Acción colectiva, racionalidad y compromisos previos* (pp. 337-350). Bogotá: Unibiblos.

Gutiérrez Sanin, F. (2005). Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, voice, and Loyalty in the Andes. *International Political Science Review* , 125-139.

Gutiérrez Sanín, F., & Acuña, F. (2009). La política de los referendo en los países andinos: apelación al pueblo y democracia. *Análisis Político* , 21-37.

Hartlyn, J. (1998). *La Política del Régimen de Coalición*. Tercer Mundo Editores.

Hellinger, D. (2003). Visión política general: la caída del puntofijismo y el surgimiento del chavismo. In S. Ellner, & D. Hellinger, *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto* (pp. 43-74). Caracas: Nueva Sociedad.

Hernández Camargo, L. (2007). *Tesis doctoral: El proceso constituyente venezolano*. Getafe: Universidad Carlos III de Madrid.

Hirschman, A. (1977). *Salido, Voz y Lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hochstetler, K. (2006). Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics* , 401-418.

Hurtado, M. (2006). *Proceso de Reforma Constitucional y Resolución de Conflictos en Colombia: El Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991*. Bogotá: Revista de Estudios Sociales no 23.

Instituto Internacional de Gobernabilidad. (1998). *Douglass C. North: la teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: PNUD.

Kalmanovitz, S. (2001). *Las Instituciones Colombianas en el Siglo XX*. Bogotá.

Kornblith, M., & Jawahar, V. (2005). Elections versus Democracy. *Jornal of Democracy* , 124-137.

Lleras de la Fuente, C., & Tangarife Torres, M. (1996). *Constitución Política de Colombia, Origen, evolución y vigencia*. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana.

López Maya, M. (2003). Hugo Chávez, su movimiento y presidencia. In S. Ellner, & D. Hellinger, *La política venezolana en la época de Chávez* (pp. 97-120). Caracas: Nueva Sociedad.

López Maya, M. (2003). La protesta popular venezolana entonces y ahora: ¿cambios en la política de la calle? *Politeia* , 86-99.

Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Madison, J. (1995, Diciembre 12). *Constitution Society*. Retrieved 07 22, 2010, from Constitution Society: <http://www.constitution.org>

Mainwaring, S. (2006). State deficiencies, party competition and confidence in democratic representation in the Andes. In S. Mainwaring, A. Bejarano, & E. Pizarro, *The crises of democratic representation in the Andes* (pp. 295-337). Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, S., & Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires : Paidós.

Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2006). The crisis of democratic representation in the Andes: An overview. In S. Mainwaring, A. M. Bejarano, & E. Pizarro, *The crisis of democratic representation in the Andes* (pp. 1-44). Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2006). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Martz, J. (1990). Electoral campaign and Latin American Democratization: The Gran Colombian Experience. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* , 17-43.

Martz, J. (1992). Party Elites and Leadership in Colombia and Venezuela. *Journal of Latin American Studies* , 87-121.

Martz, J. (2000). Political parties and candidate selection in Venezuela and Colombia. *Political Science Quarterly* , 639-659.

Medellín, P. (2007). *Elecciones Parlamentarias 2006: Primeros Rasgos Del Cambio en la Política*. Bogotá: JaveGraf.

Medina, M., & López Maya, M. (2003). *Venezuela: confrontación social y polarización política*. Bogotá: Ediciobes Aurora.

Njaim, H., Combellas, R., & Alvarez, A. (1998). *Opinión pública y democracia en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Neill, K. (2006). Decentralized politics and political outcomes in the Andes. In S. B. Mainwaring, & E. Pizarro, *The crisis of democratic representation in the Andes* (pp. 171-203). Stanford: Stanford University Press.

Pachano, S. (2005). Representación, representatividad y partidos políticos en la Región Andina. In C. Rodríguez, & E. Pizarro, *Los retos de la democracia, viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina* (pp. 31-54). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Pizarro, E. (2001). *La Atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales* . Bogotá : Norma.

- Presidencia de la República. (1990). *Informe de Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ramírez, O. A. (2002). *Sociología e Historia del Movimiento Estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991* (Vol. VII). Bogotá: Revista Colombiana de Sociología.
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.
- Restrepo, L. A. (2006). *Los Arduos Sistemas de la Democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Revista Cambio. (2008). Condena a Yidis Medina cuestiona la legitimidad de la reelección. *Cambio*, www.cambio.com.co.
- Rivas Leone, J. A. (2002). Antipolítica y nuevos actores políticos en Venezuela. In A. Ramos Jimenez, *La transición venezolana, aproximación al fenómeno Chávez* (p. 241-268). Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- Rodriguez Garavito, C. (2007). *Por El Establecimiento del Sistema de Pesos y Contrapesos*.
- Rodriguez Raga, J. (2006). *Ordenando el Caos. Elecciones Legislativas y Reforma Electoral en Colombia*. Bogotá: Revista de Ciencia Política. Vol 26.
- Romero, M. (2000). *Democratización Política y Contra Reforma Paramilitar en Colombia*.
- Roncagliolo, F., & Meléndez, C. (2007). *La política por dentro, cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: International IDEA .
- Rondón de Sansó, H. (2004). *Análisis de la constitución venezolana de 1999*. Caracas: Ex Libris.
- Sáchica, L. C. (1991). La Constituyente de 1991 en sus antecedentes. In L. C. Sáchica, & J. Vidal Perdomo, *La Constituyente de 1991* (pp. 17-27). Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Sáchica, L. C., & Vidal Perdomo, J. (1991). *La constituyente de 1991*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Sánchez, G. (2004). *Violencia y Estrategias Colectivas en la Región Andina*. Bogotá.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto, Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Vanderbilt University. (2010, Abril 1). *LAPOP*. Retrieved Agosto 10, 2010, from Latin American Public Opinion Project: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>
- Zovatto, D., & Orozco, J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978 - 2007: lectura regional comparada. In D. Zovatto, & J. Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978 - 2007* (pp. 3-212). México: IDEA Internacional.
- Zuluaga, R. (2008). *De la Expectativa al Descontento*. Bogotá: Sello Editorial Javeriana.