

Constituciones de transición y transformación del Estado en los procesos de cambio

Este artículo se inscribe en un trabajo de investigación de largo recorrido y en progreso sobre los procesos de cambio político y transformación estatal en Latinoamérica a comienzos del siglo XXI, con especial atención al área andina (Venezuela, Bolivia y Ecuador). Aunque constituye una reflexión acabada, puede leerse también como continuación diacrónica del artículo «De las rupturas populistas a los Gobiernos de cambio en América Latina. Apuntes para una mínima evaluación»¹ publicado en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global número 117. Los comentarios que aquel trabajo suscitó y las preguntas que abrió, pero también la propia evolución política de los procesos, han constituido en gran medida puntos de arranque para este análisis.

Entre los últimos años de la década de 1990 y los primeros 2000 se produjeron en América Latina tres procesos constituyentes: Venezuela 1999, Bolivia 2006-2009 y Ecuador 2007-2008. Aunque fueron experiencias muy diversas entre sí y marcadas por particularidades nacionales, las tres estuvieron atravesadas por algunos patrones comunes y enmarcadas en una dinámica política regional de cambio histórico, de la que participan también distintos países en los que no hubo asambleas constituyentes pero que vivieron o viven intensas transformaciones sociales, institucionales y culturales.

El objetivo de este artículo es caracterizar brevemente los procesos políticos que generaron y en los que se enmarcaron aquellas activaciones del poder constituyente, para a continuación analizar el carácter de las nuevas constituciones y sus innovaciones principales. Se defiende que estamos, en un cierto sentido, ante “constituciones de transición” que no son el punto de llegada sino la apertura de un nuevo tiempo político, algunas de cuyas líneas

Íñigo Errejón es doctor e investigador en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid

¹ Í. Errejón, «De las rupturas populistas a los Gobiernos de cambio en América Latina. Apuntes para una mínima evaluación», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 117, 2012, pp. 87-98.

centrales serán apuntadas. Por último, se dedica especial atención a las tensiones y retos de los procesos de cambio político abiertos en la región, específicamente en la América andina, en tanto que desafíos para la transición y transformación estatal.

Los tres procesos que ocupan este artículo –Venezuela, Bolivia y Ecuador–, arrancan de profundas crisis estatales en tanto que crisis de un modelo social y de un proyecto determinado de país. En todos ellos se produjeron fenómenos que hemos conceptualizado en otros lugares como *rupturas populistas*,² por las cuales la expansión de un descontento horizontal y social e ideológicamente dislocado, dicotomizó la sociedad agrupando en un polo a todas las élites tradicionales y articulando a las mayorías plebeyas en un relato nacional-popular, proceso en el que jugaron un rol crucial los liderazgos carismáticos de *outsiders* como catalizadores de sensibilidades y demandas muy heterogéneas. Estas nuevas formaciones desbordaron las lealtades e identificaciones políticas previas y construyeron mayorías que irrumpieron en los sistemas políticos y abrieron procesos de “refundación nacional” o redefinición de las normas colectivas signados por el impulso de los sectores tradicionalmente subalternos.³

En los tres casos el enorme coste social de los programas de ajuste neoliberal y sus promesas fallidas agravaron las debilidades de las repúblicas coloniales y oligárquicas e impulsaron ciclos de protestas y rebeliones que hicieron colapsar sistemas políticos y de partidos marcados por su composición elitista y que apuntaban a un creciente estrechamiento de la esfera de lo político y a una patrimonialización del Estado por parte de las minorías privilegiadas. La magnitud de las crisis estatales y de la ruptura posterior marcó también los diferentes acentos y alcances de los procesos constituyentes abiertos a continuación.

Las constituciones de la emergencia plebeya

Diferentes constitucionalistas han postulado la existencia de un «nuevo constitucionalismo latinoamericano», que habría comenzado con el proceso constituyente colombiano de 1990-1991 y continuado con el ecuatoriano de 1998, pero que no se habría desplegado plena-

² En concreto: “Evo pueblo. La construcción hegemónica del MAS en Bolivia” en I. Errejón y A. Serrano (eds.), *Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*, pp. 111-141, Viejo Topo, Barcelona, 2011, Í. Errejón, «Algunas trazas comunes en los procesos constituyentes andinos (Venezuela, Bolivia, Ecuador)», *Viento Sur*, 128, 2013, pp. 27-37.

³ Algunos análisis de estos procesos en un sentido similar, aunque con diferencias importantes entre sí, pueden encontrarse en M. Modonesi, «Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época», *A Contracorriente*, vol. 5, núm. 2, 2008, pp. 115-140; Á. García Linera, «El Evismo: lo nacional-popular en acción», *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, año VI, 19, CLACSO, Buenos Aires, 2006, pp. 25-32. E. Laclau, «La deriva populista y la centro izquierda latinoamericana», *Revista de la CEPAL*, 89, 2006 [reproducido en *Nueva Sociedad*, 205, pp. 56-6]. Partiendo de un enfoque parecido pero con conclusiones muy distintas: M. Saint-Upéry, «¿Hay patria para todos? Ambivalencia de lo público y “emergencia plebeya” en los nuevos gobiernos progresistas», *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, 2008, pp. 75-87.

mente hasta los procesos constituyentes venezolano (1999), boliviano (2006-2009) y –de nuevo– ecuatoriano (2007-2008).⁴

Estamos, en un cierto sentido, ante “constituciones de transición” que no son el punto de llegada sino la apertura de un nuevo tiempo político

Este nuevo constitucionalismo latinoamericano estaría caracterizado, en primer lugar, por su carácter rupturista, que se relaciona directamente con su origen y su genealogía política. A diferencia de procesos anteriores en la región, los procesos constituyentes se activan al mismo tiempo como resultado y canal de una ruptura democrática tras un ciclo de acción colectiva y deslegitimación no solo de las élites sino del conjunto del entramado estatal.⁵

Este origen, así como las experiencias colombiana (1991) y ecuatoriana (1998) de textos constitucionales parcialmente “secuestrados” después por el mismo poder constituido, ha determinado los tres procesos constituyentes y posteriores Constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En los tres casos los procesos constituyentes han sido una respuesta y un canal a una voluntad popular ampliamente mayoritaria de desterrar “lo viejo” y abrir otro tiempo político, con otras reglas de juego; en ese sentido son más un hito del inicio de una nueva época que su consagración o el programa detallado de los nuevos Estados en construcción. Es en ese sentido que se puede hablar de constituciones *de transición*.⁶

Por esta razón, y por ser la expresión jurídica de una irrupción de masas en el Estado, las Constituciones han sido principalmente textos de avanzada, en un doble sentido. En primer lugar, porque el constituyente, entendiendo su genealogía profundamente política y *plebeya*, las dotó de un profundo contenido normativo, buscando trascender el plano formal e incidir realmente en las condiciones de vida y convivencia en sus países. De esta forma han incorporado una fuerte carga *principista*, conscientes de estar fraguando un símbolo político e hito de un nuevo tiempo. Como ejemplos baste citar los extensos preámbulos que fijan la orientación de los consensos normativos que guían el texto, los cambios del nombre oficial del país para reflejar la refundación nacional –República Bolivariana de Venezuela,

⁴ El análisis que sigue sobre el significado político del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” está basado fundamentalmente en los trabajos de los constitucionalistas Viciano y Dalmau, en especial, R. Viciano Pastor y R. Martínez Dalmau, «El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal», *Revista General de Derecho Público Comparado*, 9, 2011, pp. 1-24. El presente artículo debe a esos trabajos la interpretación de las últimas constituciones latinoamericanas como catalizadores de una ruptura democrática y herramientas *de transición* para un nuevo ciclo político, así como la caracterización de sus principales rasgos distintivos.

⁵ A. de Cabo de la Vega, «Las transformaciones institucionales» en J. Torres López (coord.), *Venezuela, a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*, Icaria, Barcelona, 2006, pp. 33ss.

⁶ R. Viciano Pastor y R. Martínez Dalmau, *op.cit.*, 2011, p. 20.

Estado Plurinacional de Bolivia–, o que la Constitución sea un texto popularmente conocido, esgrimido en las discusiones y hasta enarbolado en momentos de movilización política, como en el 2002 en Venezuela contra el golpe de Estado fallido. Esta carga normativa y su desarrollo responden también a la voluntad de extender el mandato del constituyente para informar el desarrollo legislativo posterior, conformando textos considerablemente “rígidos”, en el sentido de relativamente cerrados a su reforma por los poderes constituidos y que exigen para su modificación sustancial una devolución de la soberanía al pueblo.

En segundo lugar, porque los procesos de refundación estatal se han realizado mediante una gran convocatoria a la participación directa y protagónica, estimulada a la vez por una voluntad destituyente-constituyente creciente durante los años de la descomposición del régimen anterior y una consiguiente expansión de las demandas y los anhelos. En medio de una situación de ruptura de los antiguos equilibrios y profundas fracturas sociales heredadas de las políticas neoliberales, las Asambleas Constituyentes no tenían sólo la misión de producir una nueva norma suprema sino, antes incluso, de ser un marco democrático de reconstrucción de la comunidad política y la confianza pública, y de redefinición e institucionalización de los nuevos sentidos, horizontes comunes y la nueva correlación de fuerzas. Este objetivo marca la intensidad de la disputa en su seno entre diferentes proyectos –o entre la voluntad constituyente y la conservadora de quienes acudieron a los procesos para minimizar su impacto y conservar lo más posible el viejo *statu quo*– pero también su condición de “constitucionalismo experimental”, como lo ha denominado el sociólogo y jurista portugués Boaventura de Sousa Santos.⁷

El neoliberalismo fue en América Latina más que un proyecto de redistribución regresiva de la riqueza: constituyó un ambicioso proyecto de reorganización estatal y de la relación con la sociedad, un paradigma intelectual hegemónico y una narrativa que modificó los sistemas políticos y la esfera misma de la política, estrechando el ámbito de lo discutible –en beneficio de lo “técnico”, entregado a poderes privados no controlables– y el alcance de la soberanía nacional y popular. Así, la crisis de los modelos neoliberales –la descomposición y fragmentación social que produjeron, sus promesas incumplidas, su mayor polarización de la estructura social y su profundización del rol de periferia en la economía-mundo de los diferentes países– y la movilización popular activada contra éstos, hicieron saltar por los aires los sistemas políticos y desataron la crisis general de sus Estados. Fueron las reclamaciones, los dolores y las demandas de los sectores populares las que precipitaron estas crisis y la destitución de las élites tradicionales las que después presidieron los procesos constituyentes, su orientación y contenido.

Roberto Gargarella y Christian Courtis afirman que una cuestión central que recorre el anhelo constituyente y a la que las nuevas constituciones hubieron de responder es la de la

⁷ B. Sousa Santos, «La reinención del Estado y el Estado Plurinacional», OSPAAL, núm. 22, 2007, p. 39.

desigualdad social⁸ –no exclusivamente económica, también político-institucional, de acceso al Estado y sus servicios, cultural, étnica– y esta se manifiesta en los ejes centrales que las tres constituciones analizadas comparten:

Una preocupación central por la democratización del Estado, tanto en el establecimiento de mecanismos de control y participación directa complementaria a la electoral-representativa; como en la expansión del ámbito de la soberanía popular a territorios antes blindados como “privados”, a resguardo del alcance y escrutinio democrático, y por ello fuentes del poder de las élites en el Estado. No por casualidad, la tensión entre democracia –como poder plebeyo de las mayorías sin título– y liberalismo –como sistema de contrapesos y resguardos frente a estas, en América Latina con un contenido históricamente oligárquico, de defensa de los privilegios– atraviesa los procesos políticos de cambio en la región y marca su desarrollos conflictivos.⁹

Una profusa carta de derechos, desglosados y explicados por grupos, con especial énfasis en los nuevos derechos sociales y la garantía de su máxima efectividad material.¹⁰ Tras la quiebra de la débil concepción de ciudadanía de los modelos neoliberales, consistente en la capacidad de acudir al mercado –incluyendo el electoral–, las nuevas constituciones han puesto especial acento en robustecer la condición de pertenencia ciudadana a la comunidad, asumiendo que sin derechos sociales –a la salud, a la educación y la cultura, al deporte, al medioambiente, al agua y la energía eléctrica, a la vivienda, etc.– no puede haber igualdad ni libertad políticas. Estas constituciones inauguran así un nuevo tiempo de superación del paradigma liberal y abren la perspectiva de un avance en la desmercantilización de las necesidades sociales y la protección de los bienes comunes.

Una atención particular a la “colonialidad del poder”¹¹ en tanto que pervivencia cultural de patrones que racializan las jerarquías sociales, subordinando sistemáticamente lo indígena y afrodescendiente y naturalizando y reproduciendo la primacía de las minorías blan-

⁸ R. Garganella y C. Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, CEPAL, Santiago de Chile, 2009, p. 11.

⁹ Para un desarrollo de esta idea: E. Laclau, «Populism: What’s in a name?» en F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Londres, Verso, 2005, pp. 32-49.

¹⁰ A. Noguera, «¿Derechos fundamentales, fundamentalismo o, simplemente, derechos? el principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y nuevo constitucionalismo», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año núm. 13, núm. 21, 2009, pp. 117-148.

¹¹ Con este concepto, acuñado por Aníbal Quijano, se describe y analiza el fenómeno de la persistencia de las características de la dominación colonial tras la independencia formal de las nuevas repúblicas latinoamericanas: la jerarquía racial que constituía en poder simbólico los rasgos culturales y físicos de la minoría blanca y la estructura político-económica marcada por el rol dependiente en la economía mundial. Para adentrarse más en este concepto se recomiendan: A. Quijano, «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina», en E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericana*, Buenos Aires, Clacso, 2000, pp. 201-246. Y A. Escobar, «Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, postliberalism, or post-development», *Cultural Studies*, vol. 24, núm. 1, 2010, pp. 1-65.

cas. Esta fractura, central y constitutiva de la nación boliviana¹² ha sido visibilizada y abordada también en las constituciones venezolana y ecuatoriana, buscando resolver la contradicción de una composición social marcadamente multicultural y un Estado monocultural y por tanto funcional a los privilegios de minorías.

Amplias constituciones económicas, como reflejo de un regreso del Estado a la regulación de la actividad económica para el beneficio común, la rentabilidad social y la ruptura con el patrón de la dependencia. En las tres constituciones se reconocen diferentes formas de propiedad tales como la pública, la privada, la comunal o comunitaria y la cooperativa, siendo el Estado el responsable de articularlas y coordinarlas.¹³ Especialmente en esta dimensión se aprecia tanto el carácter *abigarrado* de las formaciones sociales latinoamericanas como el sentido transicional de las constituciones analizadas.

Una apuesta decidida por construir soberanía nacional en el marco de una integración regional que trasciende los intercambios comerciales y que está orientada a hacer de Latinoamérica un espacio de cooperación política, progreso social y avance democrático.

Se trata de la transición a un orden estatal distinto, que exprese, sedimente y reproduzca la nueva correlación de fuerzas en la economía y el modelo de desarrollo, la cultura, la política y la regulación social

Guerra de posiciones en el Estado

Los procesos constituyentes fueron en gran medida una apertura de la política tras las rupturas populistas, de modo que las constituciones resultantes pueden interpretarse como *de transición*, en el sentido de herramientas para el nuevo tiempo antes que la cristalización acabada de un modelo de Estado. En consecuencia, tras su aprobación se inauguraba una nueva fase de intensa disputa política, pero ahora trasladada al interior del Estado.

¹² Para un recorrido por la centralidad de la colonialidad en la historia boliviana, véase J. Espasandín, «El laberinto de la subalternidad. Colonialidad del poder, estructuras históricas de exclusión y movimientos indígenas en Bolivia» en J. Espasandín López e P. Iglesias Turrión (coords.), *Bolivia en movimiento. Acción colectiva y poder político*, Barcelona, El Viejo Topo, 2007, pp. 285-328. Para una discusión de sus implicaciones para la forma estatal y una propuesta de articulación muy similar a la que posteriormente recibiera en la Constitución Política del Estado: Á. García Linera, «Estado Plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas» en Á. García Linera, L. Tapia Mealla y R. Prada Alcoreza, *La transformación pluralista del Estado*, La Paz, Muela del Diablo Editores, (2007b), pp. 19-88.

¹³ Para una evaluación de las diferentes «constituciones económicas» véase L. C. Bizarro Barbosa, «Los procesos de las Asambleas Constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela: la institucionalización de otros paradigmas», *Otra Economía*, vol. III, nº 4, 2009, pp. 171ss.

Una vez llegadas al Gobierno, las fuerzas políticas –a menudo débiles, recién nacidas o con escaso músculo organizativo– que recogieron las agendas de las demandas sociales frustradas y encarnaron el descontento y la voluntad amplia y transversal de cambio, tuvieron que enfrentar todos los bloqueos de los núcleos conservadores en el Estado y la sociedad civil, que conformaban el entramado de poderes privados o de casta que restringían al máximo el alcance de los posibles cambios en democracia. Fueron esos choques los que fueron configurando la nueva ordenación de los campos políticos tras el período constituyente, en los que se reagruparon las oposiciones conservadoras y en los que se fueron definiendo estas fuerzas que habían suscitado agregaciones tan heterogéneas.

La conflictividad inicial tuvo que ver, fundamentalmente, con la afirmación de la soberanía nacional frente a las injerencias o tutelas extranjeras y con las baterías de medidas para satisfacer las necesidades sociales más urgentes de las mayorías empobrecidas. Pero a cada paso los ejecutivos pisaban poderosos intereses oligárquicos, que les acusaban de “polarizar la sociedad” por alterar sus intereses históricos. A menudo, la sola intención de construir presencia estatal en el territorio –o de despatrimonializar algunos de sus aparatos–, constituyó ya un motivo de pugna. Esta larga conflictividad se libró en los tres casos con una combinación variable de disputas electorales, políticas, culturales e incluso militares, con mayor intensidad en los procesos más marcados por el choque entre la emergencia popular protagónica y la resistencia oligárquica.

Tras los primeros momentos de consolidación política y solapándose con las necesidades defensivas de Ejecutivos aislados en Estados “ajenos”, sostenidos sólo por la movilización del apoyo popular, se presentaron en seguida diferentes manifestaciones de un reto de dimensiones históricas: la transformación estatal. Para comprender este desafío hay que superar las visiones formalistas o procedimentalistas que podrían reducirlo a la reforma de las instituciones y códigos jurídicos. Se trata de la transición a un *orden estatal* distinto, que exprese, sedimente y reproduzca la nueva correlación de fuerzas en la economía y el modelo de desarrollo, la cultura, la política y la regulación social.

Este proceso se desarrolla bajo la forma de *guerra de posiciones*¹⁴ en la que el nuevo bloque histórico en formación pugna por construir instituciones y ocupar espacios en la

¹⁴ El teórico italiano entendía por la “guerra de movimiento” un asalto coercitivo al aparato principal de poder mientras, por contraste, la guerra de posición indicaba una serie prolongada de ataques sobre otras defensas. Estas otras defensas son, en Gramsci, los aparatos productores de consenso, todas las instituciones de la sociedad civil que tienen alguna conexión con la elaboración y difusión de la cultura. Véase N. Bobbio, «Gramsci and the conception of civil society» en C. Mouffe (ed.), *Gramsci and Marxist Theory*, Routledge, Londres, 1979, p. 40). A esta idea cabe añadirle la conquista de la dirección y la iniciativa política, los cuadros medios y los estatales, antes del asalto al poder. Gramsci le concede, en los Estados, modernos, primacía a la guerra de posiciones por la construcción de dirección política, la disputa por la legitimidad y la conquista y construcción de posiciones de poder –cultural, económico, institucional–, que subsume en su seno a las maniobras puntuales de asalto a Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, México, Ediciones ERA/Universidad Autónoma de Puebla (1975 [2000]) [seis volúmenes, traducción de la edición crítica del Instituto Gramsci de Roma, a cargo de Valentino Gerratana], volumen V. P. 62; volumen III, p. 106.

sociedad y los aparatos estatales que sirvan al proyecto de construcción de soberanía, redistribución del excedente y cambio del patrón de acumulación. Por su parte, las inercias históricas fuertemente arraigadas en la cultura, el entorno internacional fundamentalmente hostil y la capacidad de resistencia y contraataque de las élites tradicionales y las fuerzas conservadoras, trabajan para impedir o malograr la construcción de esta nueva estatalidad.¹⁵ Esta *guerra* se libra, además, atravesada por la necesidad inmediata de satisfacer las principales necesidades y reivindicaciones sociales buscando mejorar la vida para los sectores subalternos –que no pueden esperar a que cambie *todo*– y por la necesidad de revalidar el poder político democrático en competiciones electorales tan frecuentes como intensas, adquiriendo todas un carácter de referéndum sobre la continuidad del proceso de cambio.

La construcción estatal es, mucho antes que la producción de nuevas estructuras, la gestión del territorio y los recursos comunes, la prestación de servicios de acuerdo a una determinada lógica política, que sanciona un reparto de posiciones y bienes sociales y no otro

Algunas de las tareas principales en el desafío de la transformación y construcción estatal son:

1. La formación acelerada de cuadros para sustituir a los “expertos” que por inercia o militancia trabajan como resistencia a los cambios y para conformar cohortes de “intelectuales-gestores” que sepan ser mejores técnicos que los anteriores pero a la vez no pierdan de vista el horizonte estratégico y los objetivos políticos.¹⁶ En gran medida, el vigor y alcance de un proceso de transformación tiene que ver con la capacidad, conocimiento y audacia de las mujeres y hombres que han de traducir las grandes ideas en políticas y dispositivos concretos, una formación muy distinta de los clásicos ideológicos en los que habitualmente se forman las organizaciones de la izquierda.
2. La generación de una nueva cultura que responda a la pujanza política de los sectores históricamente subordinados y la fortaleza produciendo su propia gramática, marcos de interpretación, estética y sentido común, en un sentido fundamentalmente democratizador. Sin estos cambios, a menudo relegados a un papel secundario, cualquier construcción legislativa o institucional puede quedar fácilmente rodeada como un castillo solitario. Los procesos emancipadores latinoamericanos deben reconstruir los lazos sociales y comunitarios rotos por las reformas neoliberales, pero también impugnar y sustituir su moralidad

¹⁵ Para un mayor desarrollo de esta tesis sobre el traslado de la disputa política principal al interior del Estado en los procesos de crisis y cambio en América Latina véase Á. García Linera *et al.*, *El Estado: campo de lucha*, La Paz, CLACSO/Muela del Diablo/ Comuna, 2010.

¹⁶ E. Sader, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Barcelona, El Viejo Topo, 2009.

- y sistema de valores, bajo el riesgo de quedar relegados exclusivamente a satisfacer, por ejemplo, la universalización del acceso al consumo de las clases populares.
3. En paralelo y en relación siempre conflictiva con la construcción de estatalidad, estos procesos deben ser capaces de ampliar y robustecer las diversas formas de organización y participación popular más allá de las disputas electorales o el apoyo al Gobierno frente a las arremetidas conservadoras, sino como canales de construcción de espacio y políticas públicas. A medio plazo, como demostraron trágicamente las experiencias de Honduras o Paraguay, sólo la existencia de un músculo popular empoderado y tensionado es sabia y garantía de que los procesos de cambio puedan seguir avanzando en condiciones adversas. Se trata de una condición necesaria pero en modo alguno suficiente: el papel de las Fuerzas Armadas como árbitro en las situaciones de doble poder sigue siendo absolutamente central.
 4. La construcción estatal es, mucho antes que la producción de nuevas estructuras, la gestión del territorio y los recursos comunes, la prestación de servicios de acuerdo a una determinada lógica política, que sanciona un reparto de posiciones y bienes sociales y no otro. La reforma de la Administración y la puesta en marcha de mecanismos de gestión pública eficaz, eficiente, económica y participada, son componentes esenciales de la articulación de una nueva estatalidad, pero también la forma de garantizar que la voluntad política –insustituible– se convierte en transformaciones sostenidas y sostenibles, que impactan especialmente en la vida de los sectores más empobrecidos. Esta primacía de la capacidad de gestión rige igualmente para los organismos públicos no estatales o las distintas expresiones de poder popular o comunitario, o de economía social o cooperativa en marcha con el apoyo de los Gobiernos. Uno de los principales problemas que enfrentan los procesos no es si se atreven o no a desplazar a las viejas élites de sus posiciones de poder en la economía o en el Estado, sino si tienen garantías para su sustitución eficaz.
 5. Las economías y sociedades latinoamericanas están marcadas por la matriz colonial y de periferia con la que nacieron. Una transformación social que se quiera profunda y no mero recambio de élites debe alterar y superar el patrón primario-exportador y el tipo de estructura social y de recompensas económicas y simbólicas que produce. Sin embargo, quinientos años de dependencia económica no se transforman en una década, menos aun teniendo que hacer frente al mismo tiempo a la resistencia de las oligarquías beneficiarias de la dependencia y sin poder detraer demasiados recursos para inversiones a largo plazo por la necesidad de dedicarlos a cambios que den rédito social –y electoral– inmediato.

Régimen e *irreversibilidad*

La posibilidad de que estos procesos de cambio sobrevivan, en primer lugar, a sus líderes históricos y, en segundo lugar, a los Gobiernos que los han conducido, estriba en que sean capaces de construir su “irreversibilidad”.

En la política, da igual si democrática o autoritaria, la irreversibilidad en tanto que inmovilidad o congelación de un orden determinado es un imposible, el de la suspensión del conflicto y la contingencia que, en distintas formulaciones han compartido ciertos marxismos, el conservadurismo o el liberalismo. Pero esto no significa que no se puedan realizar transformaciones sociales, culturales, jurídicas y económicas que conformen órdenes bien trabados y articulados, sustentados sobre consensos amplios, formaciones estatales y bloques históricos robustos que no sean fáciles de desarmar o revertir, o al menos que sean resistentes a los cambios electorales y configuren un marco que integre y limite el alcance de la alternancia. En la práctica, esto es lo que sucede en todos los sistemas democrático-liberales, que integran el pluralismo en una geometría de poderes públicos y privados que conforman el *régimen*, que no está en discusión en cada proceso electoral.

El caso del neoliberalismo en Europa es paradigmático. La revolución conservadora comenzada desde finales de los años setenta, y en el plano intelectual muchas décadas antes, ha construido hoy nuevas pautas de socialización, de modelo de Estado y de relación de este con los individuos y grupos, de concepción de lo que es posible y realizable, y una tupida red de relaciones entre poderes privados y públicos que construye una razón de su tiempo, un orden naturalizado y sedimentado. Este modelo cultural y estatal en Europa tiene un recorrido que arrastra incluso a fuerzas políticas y ejecutivos de tendencia distinta, imponiendo una agenda y unas prioridades, limitando la autonomía de los gobiernos y el horizonte mismo de lo posible, condicionando incluso el terreno en el que puede ser desafiado. Es en ese sentido que más que el proyecto de un actor se ha construido un orden hegemónico, resistente incluso en medio del descrédito de sus políticas y élites conductoras.

El futuro de los procesos de cambio en marcha en Latinoamérica se cifra en buena medida en su capacidad para consolidar y anclar, en condiciones de plena libertad política, las transformaciones ya alcanzadas y la apertura política para seguir avanzando en ellas. El reto es el de construir un bloque histórico que articule unos equilibrios estables e integradores de la más amplia mayoría social dentro de una nueva geometría del poder, en torno a la reciente centralidad de los sectores tradicionalmente subalternos.

Esa tarea se concreta en la generación de otra cultura y otro entramado de ideas, representaciones y horizontes para la comunidad política, otro modelo socioeconómico y otro Estado que anclen los cambios ya realizados a una correlación de fuerzas institucionalizada que vaya más allá de los resultados electorales y no dependa enteramente de ellos. Un entramado jurídico, cultural y social –y militar– en el que una victoria electoral de las fuerzas conservadoras u oligárquicas fuese apenas una intrusión rodeada de poderes y condicionantes favorables a la nueva hegemonía, y dentro de acuerdos sedimentados que marcan la orientación de la época y los límites de las posibles reversiones o retrocesos, lo cual incluye también el surgimiento de una oposición que sea leal con los nuevos contratos sociales y políticos.

Aunque este tránsito de transformación estatal se mueve necesariamente en el largo plazo, hay señales ya de cambios persistentes que marcan una tendencia. Las transformaciones sociales, culturales y políticas en marcha favorables a una mayor democratización y redistribución de la riqueza, la obligación de los adversarios de desplazarse “a su izquierda” para situarse en los nuevos consensos tiznados del lenguaje y los anhelos de las clases subalternas, así como los cambios en la nueva geopolítica de la región, en un sentido de integración posneoliberal y soberana, permiten hablar de un cambio de época en Latinoamérica. Tan abierto, contradictorio e imperfecto como son los procesos reales.