

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

75

Quito-Ecuador, Diciembre del 2008

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial / 7-22

Conflictividad socio-política: Julio – Octubre 2008 / 23-32

TEMA CENTRAL

El Buen Vivir, una oportunidad por construir / 33-48

Alberto Acosta

El Estado Plurinacional e Intercultural

en la Constitución Ecuatoriana del 2008 / 49-62

Agustín Grijalva

Fragmentación territorial y representación política. Criterios para

el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución / 63-76

Richard Ortiz Ortiz

Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo / 77-92

J. Sánchez Parga

Cambiar la letra, cambiar el mundo / 93-96

Roberto Gargarella

Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea

Constituyente de 2008 / 97-106

Jorge G. León Trujillo

DEBATE AGRARIO

Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia
de la sierra ecuatoriana / 107-116

Nasser Rebaï

ANÁLISIS

De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa
los periodistas ecuatorianos / 117-130

Fernando Checa Montúfar

¿Renovación o Continuidismo? actitudes, valores y trayectoria
de la clase política ecuatoriana / 131-146

Flavia Freidenberg

RESEÑAS

Política, participación y ciudadanía en los procesos de independencia
en la América Andina / 147-150

Hernán Ibarra

Ojo al aviso. una panorámica de la gráfica, el diseño el arte
y la comunicación visual popular / 151-152

María Elena Bedoya

Estudios sobre sexualidades en América Latina / 153-158

Rafael Polo

Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo*

J. Sánchez Parga**

Son muchas y muy diversas las democracias actuales, que han recurrido a reformas constitucionales más o menos grandes. Un rasgo común a todas ellas es el reforzamiento de los poderes gobernantes en detrimento de los poderes legislativos y de la representación ciudadana. Tanto la Constitución de 1998, en razón de una mayor gobernabilidad, como la nueva Constitución de 2008, para garantizar la revolución ciudadana, comparten esta misma orientación. Sin embargo ¿qué eficacia democrática puede tener una Constitución sin instituciones capaces de ponerla en práctica? ¿O son los poderes extraordinarios atribuidos al Ejecutivo, los que pueden compensar la falta de mediaciones institucionales? Que “el poder esté en la Constitución” podría inducir al Gobernante a confundir su ejercicio del poder con la misma Constitución.

En la última década han sido muchas las democracias, que han emprendido reformas constitucionales o bien se han dotado de una nueva Constitución. En todos los casos, europeos y latinoamericanos, ha sido bajo la presión y exigencias de los Ejecutivos, Presidentes y Gobernantes, que los procesos constitucionales han tenido lugar en función de nuevas exigencias gubernamentales, ya sea por obra de Asambleas Constituyentes o mayorías parlamentarias. En cualquier caso, estaríamos en presencia de un

ajuste constitucional, que en Ecuador tuvo ya su precedente en la Constitución de 1998, y en el cual se habría cifrado un cambio de sociedad (la “revolución ciudadana”, según el slogan análogo al de la “revolución bolivariana” venezolano).

Hay que partir del presupuesto, que estaríamos asistiendo hoy a la constatación terminal de lo que ya hace más de un siglo había pronosticado la crítica marxista de la democracia burguesa o democracia formal: “¿cómo integrar las poblaciones inferiores por su nivel eco-

* Traducción y actualización de un texto anterior (junio 2008) presentado al CETRI, Alternative Sud, Louvain-la-Neuve, con el título *Contradictions Politiques et Institutionales du Constitutionalisme* (agosto 2008).

** Investigador del CAAP

nómico y social en una nación fundada sobre el principio de la igualdad política y jurídica?... la igualdad jurídica y política no puede compensar las brutales desigualdades del orden económico ni real ni simbólicamente”¹. Hoy sabemos más bien que esa democracia tan formal y de mercado ha servido exactamente para todo lo contrario de lo que se hubiera podido esperar de ella: agravamiento de las diferencias socio-económicas y radicalización de las desigualdades socio-políticas.

Los actuales procesos por los que atraviesan las democracias en todo el mundo, y los fenómenos que de manera particular caracterizan muchas de ellas, no son ajenos al real y profundo fracaso de la democracia en la actual *sociedad de mercado*, o a las tortuosas inviabilidades de lo que se ha denominado “*democracias de mercado*”. Tales fracasos democráticos, perversiones y deslegitimación de la democracia han adoptado modalidades muy diversas según las regiones y los países. Pero algo evidente en todo el mundo, en particular en América Latina y concretamente en Ecuador, es que la democracia del *ajuste estructural*, de la *dominación neoliberal*, de la sociedad de mercado lejos de reducir las diferencias económicas ha servido para aumentar las desigualdades y violencias sociales junto con la concentración y acumulación de riqueza. A esto muy específicamente ha servido – más que el ajuste económico – el *ajuste democrático*. A este último

corresponden actualmente los nuevos *ajustes constitucionales*.

No al margen de este contexto general, sino en el centro de su problemática se inscribe la actual coyuntura constitucionalista en Ecuador, en otros países latinoamericanos e incluso europeos. Lo que en unos y otros países ha sido diferente son las orientaciones de las reformas constitucionales.

A una tendencia generalizada en todas las democracias modernas de reforzar los poderes del Ejecutivo en detrimento de los Legislativos y Judiciales (e incluso Constitucionales) se ha asociado un fortalecimiento aún mayor de los poderes Presidenciales (en las democracias no-parlamentarias). A tal reforzamiento han contribuido en muchos casos las recientes reformas constitucionales. Pero un caso particular de este fenómeno son las nuevas Constituciones – o Asambleas Constitucionales – emprendidas por los gobiernos de Chávez, Morales y Correa, cuyo objetivo – más allá de la mencionada concentración y acumulación de poderes presidenciales – es dotarse de un nuevo marco jurídico, político e institucional, que además de una reforma del Estado permita un radical reordenamiento de las políticas gubernamentales.

Esta suerte de “empoderamiento constitucional”, entendido como la forma de reforzarse y legitimarse un gobierno, sostenido por un “movimiento constitucionalista” desde la misma sociedad civil, responde en los

1 Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris, 1994: 149ss.

tres países latinoamericanos no sólo a un proyecto de gobierno, que en cierto modo subvertió casi dos décadas de políticas neoliberales, sino también a compensar un profundo déficit institucional y en particular de aquellas instituciones democráticas de la representación política. De hecho, la Asamblea Constituyente, elegida para redactar una nueva Constitución, apareció legitimando un nuevo *representativismo político*, según el cual los políticos se candidatizan y son elegidos por considerarse representativos de quienes piensan como ellos y tienen sus mismas posiciones políticas; a diferencia de la *representación política*, según la cual los representantes representaban determinadas fuerzas sociales e intereses colectivos, o al menos los de sus electores². También el mencionado constitucionalismo contradecía o atenuaría en parte los populismos nacionalistas, que se achacan a los actuales gobiernos, criticando que tal vía popular nacionalista no puede ser una solución para los países latinoamericanos, cuando las otras soluciones impuestas durante las dos últimas décadas (ajuste, privatizaciones, endeudamiento, inversión extranjera...) lejos de solucionar agravaron tales problemas. El presente estudio tratará de analizar críticamente este constitucionalismo en el particular caso ecuatoriano.

“Dificultades”, “incertidumbres” y “peligros” del reto constitucionalista

El Presidente Correa, su actual gobierno, todo el movimiento constitucionalista que surgió con su campaña electoral y se ha ido consolidando en torno a la Asamblea constituyente, junto con gran parte de la opinión pública nacional, quizás no hayan tomado plenamente conciencia de lo que implican las ambiciosas reformas constitucionales e institucionales puestas en juego. De estos riesgos y retos políticos, propios de toda gran transformación institucional, advertía ya Maquiavelo: “nada hay más difícil de tratar, ni más incierto de conseguir, ni más peligroso de manejar, que ponerse al frente para introducir nuevos órdenes institucionales”³.

La razón principal del grave desafío, que supone esta vehemente voluntad de transformación constitucional, es el excesivo poder requerido para llevarla a cabo. Tal concentración y acumulación de poder en una sola persona es absolutamente necesaria no sólo para enfrentar las “dificultades”, “incertidumbres” y “peligros” de una mutación del ordenamiento constitucional sino también porque “quienes quieren ejercer un poderío absoluto... deberán renovar todo”. No otro es el precio a pagar, cuando “nada proporciona mayor mérito político que hacer nuevas leyes e institucio-

2 Hemos tratado más ampliamente esta problemática en un artículo anterior: cfr. J. Sánchez Parga, “Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista”, en *Ecuador Debate*, n. 71, agosto 2007.

3 N. Machiavelli, *Il Principe*, c. 6, *Tutte le Opere*, Sanzoni Editore, Tirenze, 2007.

nes"⁴. Ahora bien, en un contexto democrático todo aumento, concentración y acumulación de poder no se lleva a cabo sino es a costa de las otras fuerzas sociales y de los otros poderes políticos, y sobre todo a costa del reforzamiento de los contrapoderes. Lo cual acarrea siempre mayores riesgos y peores conflictos.

De otro lado, cuanto mayor es el poder, las fuerzas e intereses investidos en las grandes transformaciones institucionales, tanto más se reforzarán las resistencias y confrontaciones a tales cambios. Esto significa, en primer lugar, no tanto ignorar y evitar los conflictos cuanto no subestimarlos; y en segundo lugar, conseguir nuevas y mayores fuerzas en los mismos cambios institucionales. En otras palabras, se necesita un excedente de poder tanto para destruir viejas instituciones y sus ordenamientos como para crear otras nuevas.

Ahora bien, la masa de normatividad constitucionalista requerida para destruir el anterior ordenamiento socio-político y económico, implementado por las fuerzas e intereses neoliberales, y para reorientar la sociedad y el Estado ecuatoriano hacia un desarrollo post-neoliberal, puede resultar tan pesada, que aplaste las ya frágiles y precarias condiciones y capacidades de institucionalidad del país. Resultado de ello sería la instalación de un enorme artefacto jurídico-constitucional, cuya superestructura se encuentre totalmente desfasada de las reales estructuras de la sociedad ecuatoriana.

Finalmente el extraordinario poder concentrado y acumulado, requerido para emprender reformas constitucionales por parte de un Ejecutivo, únicamente se justifica para llevar a cabo tales reformas e innovaciones, pero no para ejercerlo en otras actividades, para otros fines, ya sea al margen de tales instituciones o bien instrumentalizándolas; de lo contrario dicho ejercicio excesivo del poder no sólo tenderá a deslegitimarse sino que además podría volverse en contra del mismo gobernante en la forma de contra-poderes.

Aunque la sociedad ecuatoriana y sus instituciones políticas no habrían cambiado tanto en los diez últimos años, como para merecer una nueva Constitución muy diferente de la elaborada en 1998, lo que sí se ha modificado radicalmente es la instrumentalización que se hizo de aquella Constitución, y la del 2008: en ambos casos la Constitución fue utilizada para imprimir una determinada orientación al Estado, a las políticas de gobierno y a la misma sociedad. Es pues el cambio de orientación, lo que haría necesaria la nueva *instrumentalización* de la Constitución. En otras palabras, es la relación política respecto de la Constitución lo que se ha transformado. Aunque lo que de hecho está en juego es una doble versión y tratamiento políticos de lo que significa y *hace* una Constitución. Mientras que la de 1998 fue una *Constitución - balance*, que consolidaba una década de reformas y políticas neoliberales, la que se pretende actualmente se presenta como

4 "quello che vuole fare una potestà assoluta... debbe rinnovare ogni cosa" (N. Machiavelli, *Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio* I, 25, O.c.).

una *Constitución – programa*, que no sólo rectifique casi dos décadas de dominación neoliberal, sino que sobre todo imprima una nueva orientación más social o socialista a las instituciones del Estado y a las políticas gubernamentales⁵.

La actual coyuntura nos pone en presencia no sólo de dos modelos de constitucionalismo, sino sobre todo de dos concepciones del sistema político y de la misma formación de la sociedad nacional: ya que una cosa es *constituir lo ya instituido* en la sociedad y en su sistema político, y otra cosa muy diferente es poder llegar a *institucionalizar una Constitución*. Resulta entre ambicioso e ilusorio, a la vez que representa un enorme desafío, el optar en el Ecuador actual por esta última versión y tratamiento constitucionalistas, cuando el gran déficit y fracaso histórico del régimen democrático ecuatoriano ha sido la precariedad institucional tan generalizada en el ámbito político como en el social; en términos más precisos la incapacidad de institucionalizar procesos sociales y políticos.

No hay que olvidar hoy el fuerte coyunturalismo político, que influyó no sólo en la Constitución de 1978, producto de un pacto impuesto por la transición democrática, y en la Constitución de 1998, producto también del pacto no menos impuesto por una *governabilidad* tan ideológica e influida por coerciones externas y transnacionales como por los intereses económicos y fuerzas

neoliberales dominantes en ese entonces sobre la sociedad ecuatoriana. Así también la Constitución del 2008 estuvo dominada por una voluntad y promesas de cambio, por un proyecto contra-neoliberal, y ha sido en función de estas expectativas y proyectos de transformación, que se podrían legitimar todas las destrucciones institucionales producidas por la nueva Constitución.

Ahora bien, tal “transformación constitucional” sólo *a posteriori* podría justificarse, si realmente da lugar a reales cambios económicos y políticos en la sociedad ecuatoriana; pero si lo que de hecho implementa el Gobierno son políticas más reformistas que transformadoras, dicha ingeniería constitucional sólo habría servido para reforzar los poderes presidenciales y gubernamentales, y no para efectuar supuestas transformaciones. Lo que terminaría por generar profundas frustraciones políticas, llevando a un extremo todavía mayor la actual deslegitimación de la democracia. Tal ineficiente acumulación y concentración de poder, que no consigue reales transformaciones, pueden dar lugar a un síndrome político muy característico de los actuales Ejecutivos y Presidentes democráticos, cuyos poderes quedan atrapados entre el desgaste y el despilfarro.

Estos planteamientos además de explicar el actual proceso constitucionalista, las tensiones y conflictos en torno a él, permitiría desarmar ciertas críticas, que reprochan al actual consti-

5 Sobre este doble modelo de Constitución, que en realidad corresponde a un doble modelo de sistema político cfr. Guiseppe de Vergottini, art. “Constitución”, en N. Bobbio et al. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988:325.

tucionalismo de “nominalista” y “fetichista”, ya que en lugar de producir una Constitución que refleje la realidad política e institucional del país, más bien se pretende atribuir a la Constitución el poder crear un modelo de sociedad, un orden institucional y una cultura política y ciudadana, que realmente no existen. Una tal pretensión implicaría no sólo abrir una brecha entre la realidad y sus ideales, sino sobre todo invertir la causalidad política, que en lugar de actuar desde la sociedad y sus instituciones hacia la Constitución, presupone quizás demasiado ilusoriamente que es la Constitución y desde ella, que sería posible producir una nueva sociedad e institucionalidad política.

En este sentido, se ignora que la Constitución “no inventa o promueve de manera voluntarista un orden de libertad. Da una nueva forma política al orden de libertad en el que ya vive” una sociedad⁶. En otras palabras, la normatividad de la Constitución no puede ser considerada ni tratada como algo exterior a la misma sociedad y su sistema político, puesto que “la Constitución, en efecto, es la misma estructura de una comunidad política organizada, aquel orden necesario que deriva de la designación de un poder soberano y de los órganos que lo ejercen”⁷. Si por ello, “una Constitución es inmanente a una sociedad cualquiera” (según el mismo Matteucci), es preciso reconocer que es la sociedad la que hace la Constitución y no la Constitución que hace la sociedad.

Formulado en otros términos, lo que en la actual coyuntura parece contraponerse es, de un lado, un *voluntarismo constitucionalista*, promotor de importantes transformaciones políticas, y de otro lado, una *realidad institucional*, que limitaría y hasta frenaría tales cambios. Ante situación tan paradójica el proyecto constitucionalista, que en lugar de superabundar o agotarse en grandes declaraciones y enunciados de principios, debería centrarse en reformas institucionales, de tal manera que éstas pudieran operar como mediaciones efectivas de los posibles cambios constitucionales. Aunque puede ocurrir también algo políticamente más equivocado y contraproducente: que los ideales e idearios constitucionales, sus fines y objetivos, lejos de servirse de las instituciones democráticas como medios para alcanzar aquellos, las transgredan y perviertan con la finalidad de lograr los objetivos constitucionales. No otra sería la *paradoja institucional del neoconstitucionalismo*: subordinar y sacrificar las instituciones democráticas a unos ideales constitucionales, que supuestamente sólo podrían ser alcanzados por el ejercicio del gobierno y las políticas gubernamentales del Ejecutivo.

Cuando las leyes son demasiado distantes de las prácticas y conductas reales de la sociedad, aquellas se vuelven incapaces de regular éstas; las leyes por consiguiente deberían traducir de alguna manera las costumbres de una sociedad dada, so pena de una total inefica-

6 Javier Pérez – Díaz, *Sueños y razón de América Latina*, Taurus, Madrid, 2005.

7 Cfr. Nicola Matteucci, art. “Constitucionalismo”, en Norberto Bobbio et al. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988:349.

cia o de favorecer una desobediencia generalizada y constantes transgresiones; es decir un incivismo generalizado. Sin embargo, bien se podría objetar que las leyes no son necesarias en una sociedad, donde ya las costumbres son eficaces, y que por consiguiente las leyes sólo tienen por objeto normar e imponer constreñimientos, allí donde los hábitos y las costumbres de una sociedad son insuficientes e ineficientes para ordenarlas. Ambas posiciones lejos de excluirse se complementarían, pudiendo indicar los dos umbrales, en cuyo interior unas leyes y una constitución tienen condiciones de posibilidad para ser efectivas y subsidiarias. En cualquier caso, el problema que la actual Constitución plantea residiría en la ausencia de reales mediaciones institucionales entre las normas y directrices constitucionales y los distintos ámbitos de la realidad social y política. Sin tales mediaciones institucionales no es posible lograr un equilibrio entre la *legalidad constituyente* y la *normatividad constituida*.

Contradicciones institucionales del constitucionalismo

Retomamos el planteamiento anterior: formulado en términos simples, una Constitución tiene, en su sentido propio, un objetivo fundamental: *constituir los procesos instituidos* en la sociedad y su sistema político, garantizando su validez, impidiendo cualquier transgresión y sobre todo sentando las bases para ulteriores desarrollos institucionales, ya que define las reglas del juego de todas las fuerzas y acciones socio-políticas. Más difícil y aleatorio es el objetivo

de *instituir lo constituido* por una Asamblea Constituyente en un texto constitucional; no sólo debido a la distancia retórica interpelativa que adquieren sus contenidos (sobrecargados de *deber-ser*) y las reales condiciones de su institucionalización, sino también porque una tal Constitución habrá de elaborarse sobre un proceso de desinstitucionalización. ¿Cómo, por consiguiente, establecer un nuevo ordenamiento constitucional sobre un viejo desorden institucional?

Este problema se encontraría agravado por un clima ideológico tan dominante como generalizado, en el que los intereses, necesidades y reivindicaciones se transforman fácilmente en derechos y son reivindicados como tales; como si dicha transformación en derechos fuera ya una garantía para la satisfacción de tales necesidades y reivindicaciones. El actual *movimiento constitucionalista* en parte se inscribe en dicho clima ideológico e interpelativo, y en parte prolonga su dinámica: transformar en derechos constitucionales todos aquellos intereses y necesidades, expectativas y reivindicaciones, que las institucionales sociales y políticas han sido incapaces de satisfacer y cumplir.

De ahí que instituir lo establecido por una Constitución sólo estaría garantizado en una sociedad y sistema político con una gran capacidad de institucionalizar sus propios procesos socio-políticos. Lo que desgraciadamente no es el caso ecuatoriano.

Al invertir la causalidad entre Constitución y sociedad e instituciones políticas, no sólo incurre en una suerte de fetichismo constitucionalista, según el cual los enunciados de la Constitu-

ción tendrían ya por sí mismos efectos en la sociedad y en sus actores, sino que sobre todo dispensaría a la misma sociedad, sus actores sociales y políticos, a las instituciones, organismos del Estado y sus gobernantes la tarea de emprender y llevar a cabo esa idea o proyecto de país que llegue a forjarse en una Constitución. Según esto, la hipertrofia constitucionalista responde en el fondo a una atrofia de las instituciones sociales y políticas, cuya incapacidad para producir los cambios se pretendería compensar y encubrir con una supuesta eficacia y retórica constitucionalistas, con poderes más interrelativos que efectivos. Formulado en términos opuestos y aún más radicales ¿en qué medida la hipertrofia constitucionalista no agrava en mayor grado la atrofia de las instituciones?

Tal sería el peor error de un constitucionalismo, que “supone una confianza excesiva en los textos constitucionales para renovar la sociedad, superar sus contradicciones, impulsar el progreso y resolver todos sus problemas”⁸. El excesivo constitucionalismo, o la necesidad de incorporar a una Constitución no sólo demasiada carga legislativa sino también la mejor imagen que una sociedad quiere de sí misma pretendería compensar o en parte sustituir el déficit de institucionalidad política, y sobre todo un creciente defecto de Estado.

Junto con una artificial y excesiva institucionalización de la política, el fetichismo constitucionalista puede acarrear una mayor atrofia institucional, la cual llegue a resultar tan nefasta para un gobierno democrático como para la misma vida política, ya que “un exceso de institucionalización de la política puede llegar a ser para la vida democrática tan contraproducente como la ausencia de instituciones sólidas”⁹.

Tras toda estrategia tendiente a reunir poder legislativo y poder constitucional, de suplantarlo por éste, y del Ejecutivo de reunir poder gobernante y poder estatal, poderes políticos y poderes administrativo-decisionales, hay que entender un denodado intento por volver a juntar lo que tanto la dominación económica del mercado como los gobiernos e ideologías neoliberales habían separado y distanciado cada vez más: el poder y la política¹⁰.

Esta paradoja resulta tanto más contradictoria en la medida que los efectos de una Constitución dependen sobre todo de las instituciones sociales y políticas de la sociedad, y más aún de manera muy particular de un Estado eficiente, tanto en la consolidación de sus instituciones como en sus funcionamiento. Así se resalta de nuevo la misma paradoja: ¿cómo una Constitución podrá institucionalizar sus contenidos y objetivos, propuestas y proyectos

8 Javier del Rey Morató, “Cultura política y Constituciones en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, n. 210, julio – agosto, 2007:9.

9 Fernando Mires, “Estado y política. La lucha por la democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n. 210, julio-agosto, 2007: 146.

10 Siempre se podrá objetar que el poder está en todo lugar, local o capilarmente, en forma de fuerzas o de flujos, y que todo es política, pero en términos operativos no se pueden ignorar las diferencias institucionales de sus respectivos funcionamientos

constitucionales en una sociedad y en un sistema político ellos mismos tan incapaces para institucionalizar procesos y procedimientos?

Se ha instaurado una ecuación muy difícil de resolver: por muy grandes que sean los poderes atribuidos a la Constitución, éstos no garantizan ni un Estado eficiente ni un Gobierno eficaz, sobre todo cuando el Ejecutivo acumula tantos poderes decisionales y de intervención en tantos ámbitos de la realidad socio-política, que incluso lleve a paralizar o atrofiar las facultades institucionales del Estado. En realidad ocurre todo lo contrario: una Constitución no tiene en sí misma poder alguno, lo que supondría una suerte de fetichismo constitucional; su poder reside en la capacidad y eficiencia de las instituciones democráticas, para implementar los contenidos constitucionales, no en las políticas gubernamentales. Atribuir a gobiernos y gobernantes la puesta en práctica de la Constitución en detrimento de las instituciones, hace que Ejecutivos y Presidentes queden atrapados por un *síndrome gesticulatorio*, muy asociado al activismo, al presencialismo mediático y decisionismo gubernamental, que de ninguna manera es sinónimo de real efectividad¹¹. Este mismo fenómeno puede ocurrir en el caso de las reformas e innovaciones, cuando falta una equilibrada correspondencia entre todo lo que se quiere y lo que se puede renovar; y más aún cuando pueden ser más efectivos aquellos cambios, que se

realizan sin aparentes innovaciones. Aun cuando esto implique abdicar de los réditos políticos, que procuran las apariencias de los grandes cambios.

De otro lado, el Constitucionalismo respondería además a un defecto de legitimidad gubernamental, y de correspondencia entre la democracia gobernante y la democracia gobernada; de tal manera que la Constitución en lugar de ser el *marco jurídico* del ejercicio, del gobierno y de la relación entre gobernantes y gobernados, se convierte en un *instrumento de mediación* del gobierno y de la relación entre ambos; instrumento tanto de la *gubernamentalidad* del gobernante como de la *governabilidad* de los gobernados. Lo cual implicaría una constitucionalización y judicialización de la misma política. Formulado en términos muy simples, si por una parte no se puede gobernar con la Constitución en la mano, por otra parte tampoco se puede caer en la tentación de justificar constitucionalmente todas las políticas gubernamentales y hasta programas de gobierno. De esto resulta, como se ha demostrado en las décadas neoliberales, que sus políticas nunca contaron con la suficiente legitimidad.

Ahora bien, lo que en la actualidad justificaría la instrumentalización gobernante de una nueva Constitución, es que ya la Constitución anterior, que se pretende abrogar o reformar, había sido muy instrumentalizada por los gobiernos y fuerzas políticas precedentes. Según esto, la única manera de salir de

11 Para demostrar que el fenómeno rebasa el espacio político latinoamericano, basta referirse al Presidente Sarkozy como excelente ejemplo del *síndrome gesticulatorio*: un Presidente que gobierna en detrimento del Jefe de gobierno.

esta espiral (o vaivén) constitucionalista, consistiría en redefinir un modelo de *Constitución - marco* y no seguir reproduciendo un modelo de *Constitución - instrumento* de gobierno, y que puede resultar tan efímera como la correlación de fuerzas que contribuyeron a su gestación.

Por consiguiente, el objetado “fetichismo constitucionalista” o “nominalismo constitucionalista” (Rey Morató), según el cual los hechos existirían por el simple hecho de enunciarlos en la Constitución, no sería ajeno a un doble modelo de posible constitucionalismo, ni a la tensión y conflicto internos a toda Constitución entre su versión de principios formales y de principios materiales: entre el tipo de normatividad que va de la sociedad y del sistema político hacia la Constitución, para expresarse en ella, y la normatividad sostenida y movilizadora por fuerzas sociales y poderes gubernamentales, que va de la Constitución hacia la sociedad y su ordenamiento político.

En el primer caso, de acuerdo a la versión más jurídica (material), la Constitución constituye “aquellos *principios que están a la base del sistema normativo* de todo ordenamiento político. En tal sentido la Constitución no es más que la *norma de la norma*, la cual enmarca toda producción de leyes y normas generales, y sobre todo presupone como ya constituido el ordenamiento socio-político sobre el cual se basa. En el segundo caso, la *Constitución - programa* “expresa de manera particularmente explícita un sistema orgánico de directivas a aplicar en breve, medio o largo plazo” (Matteucci, 1988: 325). Lo que en definitiva decide

la legitimidad y eficacia de una Constitución es la relación de los gobernantes y sus gobiernos respecto de ella; pero relación necesariamente mediada por las instituciones democráticas.

Es evidente que una Constitución excesivamente idearia y doctrinal resultará muy poco *normativa y programática*, con una peligrosa consecuencia política: en razón de los elevados principios e idearios constitucionales podrá transgredirse cualquier procedimiento institucional. El otro riesgo que corre una Constitución excesivamente declaratoria, sin las correspondientes *mediaciones institucionales* en el sistema político, será la necesidad de recurrir a las *mediaciones legislativas*, como si éstas pudieran sustituir aquellas o compensar el déficit de institucionalidad.

Dadas estas dos tendencias constitucionales más o menos predominantes cada una de ellas en todo proyecto de Constitución, de acuerdo a la historia y coyuntura políticas de cada sociedad, sería necesaria “la búsqueda de conciliación entre el sistema tendencial *estático* de sus normas originarias y las orientaciones impresas por las direcciones políticas, que los órganos constitucionales formulan bajo el empuje *dinámico* de las fuerzas sociales” (ibid.). Es evidente que una hipertrofia de las dinámicas atribuidas a una Constitución además de irreales y utópicas pueden ser capitalizadas y utilizadas en beneficio de un autoritarismo político, más o menos justificado para explotar o llevar a cabo las potencialidades depositadas en la Constitución, legitimando así un ejercicio excesivo del poder gobernante. Como si los ambiciosos objetivos cifrados en la Constitución sirvieran de

soporte a una también ambiciosa política gubernamental.

De otro lado el *constitucionalismo* en cuanto instrumento de gobierno contribuye a debilitar y deslegitimar el principal y más importante instrumento gubernamental: el mismo Estado. Y en este preciso sentido, al abolir las mediaciones institucionales y estatales, el mismo *constitucionalismo* responde a una aparente paradoja, que sin embargo se encuentra muy generalizada en la opinión pública latinoamericana: las preferencias por un *autoritarismo democrático* o por *democracias autoritarias*, que de alguna manera en parte legitiman la democracia y en parte se opongan o resistan a las dominaciones neoliberales, que se han ejercido a través de los mismos regímenes democráticos durante las dos últimas décadas¹².

Una de las formas que puede adoptar el autoritarismo democrático producto de las nuevas *reformas constitucionales* es la concentración y acumulación de poderes en el Presidente con detrimento de los otros poderes del Estado. Más aún, el reforzamiento de los poderes del Ejecutivo y en particular de los personales poderes presidenciales contribuye a una mayor fragilización de las instituciones. Hay que reconocer, sin embargo, que lejos de tratarse de un fenómeno excepcional (exclusivamente latinoamericano), responde más bien a un proceso generalizado en todas las

democracias actuales, incluso las más liberales (EEUU y GB) y republicanas (Francia). Tal autoritarismo democrático y presidencialista no sería más que la manifestación política con la que, en unos casos se expresan las fuerzas de los mercados y los poderes económicos, y en otros casos las resistencias a dichas fuerzas y poderes de la dominación capitalista y neoliberal. ¿Dónde está la diferencia? Mientras que en los gobiernos y Ejecutivos neoliberales la concentración y acumulación de poder se ejercen en contra de los principios democráticos y de las mismas instituciones públicas del Estado en beneficio de los intereses y fuerzas del mercado y del gran capital, por el contrario aquellos gobiernos y Ejecutivos que pretenden resistir a la dominación capitalista, necesitan así mismo una excesiva concentración y acumulación de poder, no sólo para resistir a los organismos nacionales e internacionales del capital y del mercado, sino también para llevar a cabo políticas públicas, más sociales y redistributivas.

Lo que ha ocurrido de manera generalizada en las democracias actuales, es que el constitucionalismo fundamentado en el principio de la separación de poderes y división de los órganos y funciones del Estado se ha convertido en un serio impedimento para el ejercicio político del gobierno (cualquier que sea su perfil ideológico), ya que en parte le

12 Desde hace una década en América Latina la insatisfacción por la democracia no ha cesado de aumentar; en Ecuador la satisfacción por la democracia había descendido ya entre 1996 y 2003 del 34% al 23%. Cfr. CLACSO, *Latinbarómetro 2003. Informe Resumen. La Democracia y la Economía*, www.latinbarometro.org Octubre 2003. Para un desarrollo más amplio de este tema cfr. J. Sánchez Parga, "¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático", en *Ecuador Debate*, n. 62, agosto, 2004.

resta poder frente a las otras fuerzas y poderes económicos, sobre todo frente a los organismos internacionales, y en parte tiende a frenar decisiones y actuaciones gubernamentales cada vez más urgidas y apremiadas por las nuevas temporalidades de la globalización y las aceleraciones de la economía y la informática. Por eso, si el más fundamental principio constitucional ha sido siempre la limitación del gobierno por el derecho, nada más obvio y comprensible (no necesariamente justificable), que el neo-constitucionalismo pretenda más bien someter a los proyectos gubernamentales el mismo marco jurídico de la Constitución. Lo cual explica también que el nuevo autoritarismo democrático trate de investirse y legitimarse constitucionalmente.

Y esto mismo también da cuenta de ciertos abusos o manipulaciones constitucionales, cuando se extrapolan ciertos principios: por ejemplo, que el poder constituyente sea superior al poder legislativo, pues enmarca las competencias jurídicas de este, no justifica que aquel pueda ejercerse sobre éste. La razón es obvia: mientras que la *división* de poderes hace que las funciones de estos se complementen y puedan supereditarse entre sí de manera recíproca, la *separación* de poderes impide que ninguno pueda ejercerse sobre los otros o en detrimento de los específicos poderes respectivos. Sin embargo, hoy ya no

se puede plantear este género de conflicto político como una “pugna de poderes”, pues lo que está en disputa es una pugna de fuerzas e intereses económicos, que se proyectan en el escenario político¹³.

Según esto las actuales “pugnas de poderes”, con la diversa morfología que pueden adoptar, son el efecto de otras fuerzas e intereses particularmente económicos, que se ejercen sobre los organismos del Estado, los dividen y confrontan entre sí. Hay que tener en cuenta, que la dominación e influencia neoliberales y de los sectores económicos dominantes, nacionales e internacionales, tienden a ejercerse de manera muy efectiva no tanto a través de uno u otro de los poderes del Estado, sino precisamente en su separación, y en las divisiones y pugnas entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. O considerado desde otra perspectiva: es a través de la debilidad de los poderes democráticos, que mejor se ha impuesto la dominación neoliberal y las fuerzas del mercado¹⁴.

Cuando desde hace una década ya más del 52% de la opinión pública latinoamericana y en mayor porcentaje la ecuatoriana, prefería cada vez más gobiernos no democráticos pero que “resuelvan los problemas económicos”, es preciso deducir de esto dos conclusiones: que la democracia *realmente existente* sólo beneficiaría a un porcentaje cada vez menor de la población, y

13 Cfr. J. Sánchez Parga, *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, CONUEP / Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1996.

14 En este sentido el caso boliviano es muy ilustrativo. Cfr. Jorge Komadina & Céline Geffroy, *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, Universidad Mayor de San Simón, La Paz, 2007.

que de los gobiernos autoritarios o “no-democráticos” como de su resolución de los problemas económicos se esperaría una reducción de las diferencias económicas y las desigualdades sociales. ¿Será esto posible? ¿Qué garantiza tal cambio?

En este contexto, las fuerzas sociales y políticas, integrantes del *movimiento o movilización constitucionalista*, que no sólo dominaron mayoritariamente la Asamblea Constituyente sino que además representan la plataforma del actual gobierno y de sus futuras políticas gubernamentales, dichas fuerzas socio-políticas no se limitaron a pactar un texto constitucional, cuando fácilmente pudieron imponer uno propio. Las consecuencias son obvias: sin un tal “compromiso constituyente, inevitable si no se quiere arriesgar una imposición unilateral y autoritaria de una constitución partidista” (de Vergottini, o.c., pg. 327s), tampoco se logrará un dispositivo institucional, una organización del Estado y del sistema político, capaces de garantizar a actuaciones y realizaciones sostenibles en el futuro, y que justo por su origen comprometido tengan un carácter polivalente, el cual se preste a interpretaciones potencialmente diversas o divergentes de las normativas formales de la Constitución.

Como la correlación de fuerzas en la Asamblea constituyente fue tan ventajosa para elaborar una Constitución totalmente progubernamental, mayor fue el riesgo y la tentación de reproducir en la nueva Constitución una dictadura de la mayoría, que tan rara había sido regulando la acción parlamentaria del Congreso. Y en este sentido siempre

cabe sospechar cuanto se quiere conseguir por vía constitucional, lo que nunca se lograría por la vía parlamentaria. Como la propuesta de Constitución fue muy impuesta por las fuerzas dominantes en la Asamblea y lo menos consentida y pactada posible por todas ellas, el resultado fue un mínimo de legitimidad no tanto por falta de una minoría sino por defectos de deliberaciones y consensos producto de la diversidad. Esto impedirá en el futuro disminuir la distancia entre lo que se quiere y lo que se puede obtener con la Constitución. Puesto que las más tenaces limitaciones a las propuestas constitucionales en la actual coyuntura no proceden tanto de las fuerzas opositoras sino de las reales condiciones para su efectiva aplicación.

La política de cambio dictada por la nueva Constitución se halla atravesada por fuerzas que pretenden *modificar* las reglas de la acción democrática, pero que a la vez se encuentran sujetas al imperativo de *aplicar* dichas reglas del régimen democrático. Lo cual no deja de provocar una cierta tensión política y un problema de legitimidad. Ahora bien, tanto al nivel mundial como a escala nacional, los gobiernos que intentan cambiar las reglas de los procedimientos democráticos enfrentan el *meta-poder* de la economía, del capital y del mercado, que no se ejerce ni por procedimientos democráticos ni a través de instituciones democráticas, pero sí condicionando y hasta determinando su ejercicio. A diferencia del poder político, gubernamental y estatal, “el poder del neoliberalismo reposa sobre una desigualdad radical en la medida que unos pueden infringir las reglas, mien-

tras que otros no tienen el derecho para ello. La modificación de las reglas es y sigue siendo el privilegio revolucionario del capital. Todos los otros están condenados a la observancia de las reglas"¹⁵. Por consiguiente, cualquier modificación de las reglas de la acción política y democrática por parte de las fuerzas gobernantes aparece como una transgresión en contra de aquellas reglas e instituciones socio-políticas establecidas por la sociedad de mercado. "El poder efectivo de los Estados se encuentra paralizado por la situación de bloqueo, en la que han sido puestos por efecto del neoliberalismo"; por efecto de lo que Beck llama la "*neoliberalización del Estado*"¹⁶.

Finalmente la actual coyuntura constitucionalista, lejos de ser producto de un concertado acuerdo nacional de todas las fuerzas sociales y políticas, ha sido más bien resultado no sólo de la derrota de la clase política sino también de una profunda crispación y enfrentamiento entre poderes legislativos y poderes ejecutivos. ¿Cómo, entonces, la inminente *aplicación constitucional* logrará tratar este fondo de crispación y de conflictividad de origen, para que no repercuta en sus resultados? Aunque el mayor reto y peor dificultad del Ejecutivo para gobernar de acuerdo a la nueva Constitución quizás no procedan tanto de las fuerzas de la oposición

cuanto de las distancias entre los idearios y postulados constitucionales, las mediaciones institucionales y las urgencias gubernamentales de la *real politik* y más aún de la *economía real*. En cualquier caso, la actual coyuntura constitucionalista abre un abanico de posibilidades y alternativas, ninguna de las cuales son por sí mismas "buenas" o "malas", y ni siquiera una combinación de ellas. El reto del Gobernante y de su gobierno consistirá en hacer lo mejor posible las opciones que emprenda, ya que sólo por sus resultados y consecuencias se podrá juzgar políticamente para qué valía una nueva Constitución más allá de su reforzamiento de los poderes Presidenciales.

El Constitucionalismo y el optimum de poder gobernante

Los extraordinarios poderes atribuidos al Presidente por la nueva Constitución podrían justificarse por una situación muy cuestionable: en ausencia de instituciones políticas y sociales capaces de garantizar y mediatizar la aplicación de las normativas constitucionales, serían los poderes presidenciales los encargados de asumir y desempeñar su puesta en práctica. En otras palabras, llevar a la práctica la nueva Constitución supone un extraordinario poder del Ejecutivo con el consiguiente debi-

15 Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Flammarion, Paris, 2003:31. Mientras que el poder político está siempre sujeto a su legitimación el meta-poder del capital no necesita esa misma legitimación.

16 Cfr. Ulrich Beck, 2003:180; 235. La *neoliberalización del Estado* consiste en organizar los aparatos estatales y su funcionamiento de acuerdo a los principios y orientaciones de las instituciones transnacionales de la economía capitalista global: cfr. Beck, p. 307.

litamiento de las instituciones democráticas.

Siempre resultará difícil estimar el *optimun* (y más aún el *quantum*) de poder para garantizar un buen gobierno, cuando la calidad de un gobierno democrático se mide por su estabilidad y duración, sobre todo en un régimen democrático, y también porque dependerá mucho de los gobernantes o tipo de gobierno y de las circunstancias políticas, para establecer cuáles son los umbrales de poder, dentro de los cuales un gobierno podrá ejercerse en las mejores condiciones. Es importante precisar que la estabilidad y duración son criterios de calidad *sólo* de gobiernos democráticos, regidos por los principios de su reproducción electoral e institucional, pero no de gobiernos dictatoriales o autoritarios, que se reproducen forzando o alterando (incluso constitucionalmente) los principios de alternancia. Las actuales *democracias postdemocráticas*, o democracias sin institucionalidad democrática, no impiden los cambios y alternancias posible de gobierno, pero tienden a eliminar las condiciones para que tales cambios y alternancias puedan tener lugar.

Hay que tener en cuenta, que si de un lado no es fácil gobernar bien, cuando falta el poder *requerido*, y sus fuerzas disponibles no alcanzan el umbral mínimo, por otro lado se volverá extremadamente peligroso que un gobierno disponga de un poder excesivo, que rebase el umbral de poder *suficiente*. Es necesario reconocer, sin embargo, que en todo sistema democrático las mismas instituciones políticas son las encargadas de dotar y regular el *quantum* de poder mínimo exigido, para que la

sociedad sea gobernable y el límite máximo de poder disponible para que el gobierno no se vuelva dictatorial o despótico. Una Constitución que no contemple estos umbrales del poder gobernante o bien debilita la democracia o bien la vuelve despótica.

Se trata de dos cuestiones casi de manual político. En primer lugar, saber siempre qué se puede ganar políticamente con una derrota, y qué se puede perder políticamente con una victoria; ya que en política nunca las victorias y las derrotas son completas y definitivas; lo cual significa, a su vez, conocer todo lo que se puede aprovechar de toda derrota y calcular las pérdidas de una victoria. En segundo lugar, es necesario considerar que cuanto mayor es el poder acumulado y disponible, más difícil es gobernar dicho poder, siendo muchas veces el excesivo poder, el que se vuelve contra el mismo gobierno y lo des gobierna (o “enloquece” al gobernante, como dice Maquiavelo).

Nunca el ejercicio del poder ha sido sinónimo de buen gobierno. Y no cabe duda que los actuales regímenes instalados en América Latina en su reacción contra-neoliberal y movidos por una fuerte y urgente voluntad de cambios sociales, corren el serio riesgo de confundir el hecho de gobernar con el de ejercer el poder. Si bien la democracia es el régimen político, donde el gobierno está más despojado de dominación, no hay que excluir en las democracias actuales, lo que ya Tocqueville había intuido y pronosticado en la “democracia americana”: un ejercicio de dominación extremadamente eficaz a través de las mismas instituciones democráticas.

La Constitución de 1998 reforzó los poderes presidenciales y del Ejecutivo a costa de un debilitamiento y deslegitimación de los poderes legislativos del Congreso, todo ello en razón de una mayor *governabilidad*. Las consecuencias no pudieron ser más catastróficas para los mismos Ejecutivos con un costo institucional en apariencia muy paradójico: el derrocamiento y caída de los Presidentes sucesivos, los cuales no sólo fueron *derrocados* por las movilizaciones sociales en protesta contra ellos, sino también *cayeron* por su propio peso, ya que las mismas instituciones democráticas fueron incapaces de protegerlos y sostenerlos en situaciones de crisis.

De acuerdo a un principio fundamental republicano y democrático (que además se remonta a la antigua Roma), el poder constitucional, como todo poder absoluto, precisamente porque goza de facultades extraordinarias, se encuentra sujeto a estrictas limitaciones: a) su ejercicio en las tareas específicas para las que fue constituido; b) plazos determinados en parte condicionados al cumplimiento de dichas tareas, y no más allá de ellas; c) prohibición de legislar, puesto que las leyes sólo pueden ser competencia de poderes *ordinarios*, y nunca producto de poderes extraordinarios; d) prohibición de acceso directo e indirecto al erario o dinero público. La transgresión de cualquiera de estas limitaciones fundamentales podría comprometer la futura legalidad y legitimidad de los organismos de poder y los gobiernos.

Bibliografía

- BECK, Ulrich
 2003 *Pouvoir et contre-pouvoir a l'ere de la mondialisation*, Flammarion, Paris.
- CLACSO
 2003 *Latinbarómetro 2003. Informe Resumen. La Democracia y la Economía*, www.latinbarometro.org. Octubre.
- KOMADINA, J. & GEFROY, Céline
 2007 *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.
- MACHIAVELLI, N.
 1992 *Il Principe. Tutte le Opere*, Sanzoni Editore, Firenze.
- MATTEUCCI, N.
 1998 art. "Constitucionalismo", en N. Bobbio et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- MIRES, Fernando
 2007 "Estado y política. La Lucha por la democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n. 210, julio-agosto.
- PEREZ-DIAZ, Javier
 2005 *Sueños y razón de América Latina*, Taurus, Madrid.
- REY MORATO, Javier del
 2007 "Cultura política y Constituciones en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n.210, julio-agosto.
- SANCHEZ PARGA, J.
 1996 *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, CONUEP / PUCE, Quito.
 —. (2004), "¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático", en *Ecuador Debate*, n. 62, agosto.
 —. (2007), "Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista", *Ecuador Debate*, n. 71, agosto.
- SCHNAPPER, Dominique
 1994 *La communauté de citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris.
- VERGOTTINI, Giuseppe
 1988 art. "Constitución", en N. Bobbio et al. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.