

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE DE AMÉRICA LATINA CON ESPECIAL REFERENCIA A ECUADOR

César ASTUDILLO*

Las Constituciones son cadenas con las que se ligan los hombres en momentos de lucidez, para no morir a causa de comportamientos suicidas en momentos de locura.

John P. STOCKTON

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Las crisis de gobierno como crisis constitucionales*. III. *Las deficiencias del diseño institucional*. IV. *La idea de Constitución, soberanía y poder constituyente*. V. *Consideraciones finales*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

En marzo de 2007, el Consejo Nacional de Educación Superior de Ecuador —Conesup— se dirigió al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el doctor Héctor Fix-Fierro, para solicitarle la colaboración de un constitucionalista mexicano en los trabajos de elaboración de un proyecto académico de Constitución para el Ecuador. A invitación expresa del presidente Rafael Correa, el Conesup había asumido la responsabilidad de integrar una Comisión Especial de Redacción de una nueva Constitución, conformada por juristas de reconocido prestigio de

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

las principales universidades de Ecuador. El director de nuestro Instituto me propuso para cumplir con tan alta responsabilidad, invitación a la que accedí de inmediato ante la posibilidad de conocer de cerca el desarrollo y las vicisitudes de dicho proceso constituyente.

La posibilidad de conjugar el conocimiento teórico con la realidad efectiva fue el principal aliciente para poner todas mis energías en la labor encomendada. En función de lo anterior me trasladé a la ciudad de Quito durante el transcurso de tres semanas para participar en los trabajos de la “Comisión de Juristas”, hecho que me permitió conocer, con las limitaciones naturales de tiempo y lugar, el entorno político y social del Ecuador, participar en algunas de las etapas del proceso de renovación constitucional en el que todavía se encuentra inmersa la sociedad ecuatoriana, advertir algunas de las deficiencias institucionales de dicho entorno y proponer, desde una perspectiva eminentemente técnico-académica, eventuales soluciones.

Las ideas vertidas en la presente contribución tienen como base formal el comentario presentado en el seminario Procesos Constituyentes en América Latina realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 5 y 6 de marzo de 2008. A su vez, ese documento se produjo en el contexto de las ponencias presentadas por los profesores Hernán Salgado Pesantes y Hernán Pérez Loose; no obstante, la experiencia vivida en primera persona condiciona muchas de las reflexiones hechas, ya que he guardado entre mis notas personales de la estancia en Ecuador la valoración que en su momento realicé de los acontecimientos que se iban sucediendo y de las actividades en las que estuve presente y tuve la ocasión de participar. Esta forma de proceder enriquece, desde mi particular punto de vista, lo que pueda decir en torno a los elementos que caracterizan la expedición de un nuevo texto constitucional para Ecuador.

Sin embargo, las similitudes que he encontrado en el desarrollo del proceso constituyente ecuatoriano con sus similares de Venezuela y Bolivia, han constreñido a que en diversos puntos de esta contribución exponga una valoración de conjunto. Esto no quiere decir, por supuesto, que no existen notas diferenciales entre ellos. Las hay, muchas y muy profundas; sin embargo, también hay aproximaciones que permiten establecer pautas de desarrollo comunes en los tres procesos y son las que nos permiten establecer un discurso general.

II. LAS CRISIS DE GOBIERNO COMO CRISIS CONSTITUCIONALES

La descomposición del sistema político, producto de la crisis del sistema de partidos, aparece como antecedente inmediato de los procesos constituyentes latinoamericanos de finales del siglo XX y principios del XXI. Es esta una característica general que se advierte en Venezuela, Bolivia y Ecuador como acertadamente afirman Brewer Carias, Rivera Santivañez y Pérez Loose.¹

Este dato es significativo porque establece una relación causal entre crisis de la representación política y proceso constituyente, cuestión problemática desde varios puntos de vista puesto que las crisis políticas, en aras de la estabilidad institucional, previo a esbozar la ruta de la completa demolición del orden constitucional deben ser encauzadas a través de un proceso de reforma dentro de los márgenes de actuación que dicho orden establece.

Una “crisis”, según el *Diccionario de política*, se define como “un movimiento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en el sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema en examen”.² Atendiendo al concepto, las crisis varían de conformidad con su intensidad, pues pueden suponer situaciones de ruptura, que son situaciones extremas, o cambios cualitativos que evidentemente representan transformaciones de menor intensidad; sin embargo, un elemento que caracteriza a las crisis en el contexto político es su nivel de incidencia en el funcionamiento del sistema político. Por lo mismo, para saber con precisión su fuerza, sus repercusiones y sus posibles soluciones es necesario concurrir a identificar con cautela las causas que le dieron origen.

Es notorio, y tal vez no haya necesidad de reparar en ello, que un proceso constituyente presupone o conduce a una profunda crisis política

¹ Respectivamente, Brewer-Carías, Allan R., “El inicio del proceso constituyente en Ecuador en 2007 y las lecciones de la experiencia venezolana de 1999”, pp. 2 y 3 de la ponencia original. Rivera Santivañez, José Antonio, “Las tendencias del Proceso Constituyente en Bolivia”, p. 10 de la ponencia original. Pérez Loose, Hernán, “Ecuador y la metamorfosis constituyente” p. 17 de la ponencia original. Todos los trabajos se encuentran en esta obra colectiva.

² Voz “Crisis”, en Bobbio, Norberto *et al.* (dirs.), *Diccionario de política*, A-J, 13a. ed., trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 391.

ca. Su convocatoria no surge como consecuencia del derrumbamiento de una Constitución sino en el contexto de una crisis que por su intensidad escapa a cualquier forma de salida institucional. Todo movimiento de re-conformación estatal comienza a manifestarse dentro de la situación de incertidumbre generalizada a partir de la pérdida de vigencia de la Constitución anterior, ante su incapacidad para reflejar el estado de cosas político y social existente, y el equilibrio de fuerzas imperante. El escenario que avizora una ruptura con el orden previamente establecido representa una crisis en toda su extensión porque significa que dicho orden, y los actores políticos que conviven en su interior, no pudieron reconducir bajo los instrumentos cobijados en su seno los ajustes y cambios institucionales que se necesitaban. La conmoción que produce su llamada es tan grande, que no le falta razón a Friedrich cuando señala que cada vez que el constituyente entra en acción, se desencadena una revolución, o al menos, una rebelión.³

No obstante, el imperativo a tener en cuenta es que no toda *crisis política* debe necesariamente corresponder con una *crisis constitucional*. Existen crisis políticas que expresan anomalías o disfuncionalidades en el “sistema político” y que afectan al binomio democracia representativa-ciudadanía, con consecuencias para el entorno de la legitimación política y la gobernabilidad.⁴ Son crisis relevantes pero acotadas, cuya resolución debe realizarse en el marco de actuación de los poderes constituidos, sin extenderse más allá; situaciones que para decirlo en forma llana, deben encontrar una solución viable en la institución de la reforma constitucional y legal.⁵ En cambio, existen crisis que por su densidad y afectación a las condiciones de legitimidad del sistema no pueden canalizarse en el

³ Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 276.

⁴ Se sigue la noción de sistema político de Loewenstein y la de gobernabilidad aportada por Camou. Acúdase respectivamente a *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 30, y Camou, Antonio, Voz “Gobernabilidad”, Baca Olamendi, Laura *et al.*, (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso, SEP-CONACYT, Henrich Böll Stiftung, FCE, 2000, p. 283.

⁵ La reforma constitucional ha sido una herramienta ampliamente utilizada para reformular las condiciones de legitimidad y gobernabilidad de los sistemas constitucionales de América Latina. Argentina optó por esa vía en 1994; Brasil, en cambio, prefirió la expedición de una nueva constitución en 1988. Sobre el particular, Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 14.

marco institucional y deben ser reconducidas a través de la reedificación de toda la organización estatal, proyectándose, consecuentemente, por fuera y por encima del espacio de los órganos estatales para despertar de su letargo al órgano constituyente.

En términos por demás sucintos es posible destacar que una crisis política se corresponde con una “crisis constitucional” cuando la Constitución se encuentra notoriamente debilitada porque no es capaz de normar efectivamente las relaciones políticas, económicas y sociales que se desarrollan en un entorno determinado. Cuando ha agotado sus posibilidades para imponer su regulación ante una compleja y abigarrada realidad social, y es a todas luces evidente que la dinámica política se desenvuelve de manera más libre y más alejada de lo que sus mandatos establecen, constatando que su fuerza normativa ha declinado definitivamente. Esto sucede, a la vez, cuando el consenso político y social que subyace a la Constitución ha perdido buena parte de su vigencia y se encuentra en una fase de agotamiento que permite pronosticar que ha finalizado su ciclo histórico.⁶

Una crisis política, en cambio, se identifica con una “crisis de gobierno” o de “gobernabilidad” cuando sus alcances se encuentran más acotados y aunque repercuten ampliamente en la estructura del Estado constitucional, pueden afrontarse mediante una cirugía puntual a los diseños institucionales, constitucionales y legales, sin que ello implique el rechazo de los fundamentos de legitimidad en los que descansa el edificio constitucional. Las crisis gubernamentales dependen de muchos factores, pero es recurrente advertir en ellas un deficiente diseño del sistema electoral y de partidos que ha generado múltiples repercusiones en el sistema político y en el tipo de relación institucional que se desarrolla entre el Ejecutivo y el Legislativo, a la par de una notoria desvinculación entre la clase política y la sociedad reflejada en el grado de representatividad y legitimidad democrática del propio sistema.⁷

⁶ Cfr. Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Estudio Preliminar de Antonio López Pina, trad. de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón, Trotta, Madrid, 2006, respectivamente p. 31 y 32, 175 y ss. Existe otro tipo de crisis constitucional que se vincula con las repercusiones que para la Constitución generan determinados fenómenos como la disolución del Estado o el terrorismo. Al respecto Finn, John, *Constitutions in crisis. Political Violence and the Rule of Law*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1991.

⁷ Voz “Crisis”, *Diccionario de política*, cit., pp. 392 y 393. Sobre los factores que concurren a una gobernabilidad democrática, atiéndase las agudas observaciones de Va-

La distinción entre crisis constitucionales y crisis políticas es del todo relevante en un entorno en el que, antes de esbozar las posibles alternativas de solución frente a una concreta realidad, se exige saber ante qué escenario nos encontramos. Si no se precisa esta cuestión, entonces inexorablemente habrá de caerse en los efectos de un tipo de crisis que por sus características resulta más dramática; me refiero a la “crisis histórica” que con oportunidad fue visualizada por Ortega y Gasset. Decía el intelectual español que en las grandes crisis históricas “no sabemos lo que nos pasa, y esto es precisamente lo que nos pasa, no saber lo que nos pasa”.⁸ Por lo mismo, me parece que antes incluso de proponer las vías de solución a un problema de tanta envergadura como el que representa la reconstitución de una organización estatal, resulta necesario bregar sobre un diagnóstico certero para ver cuáles son los antecedentes, el origen y los factores que han generado la situación de crisis. Para usar las palabras de Ortega, es imperativo saber lo que pasa en el contexto latinoamericano, específicamente en el ecuatoriano y boliviano, con todo lo que ello implica, para determinar en qué medida la salida constituyente o la vía de la reforma se consideran viables, eficaces y efectivas en el corto y mediano plazo. Un ejercicio contrario tendría consecuencias desafortunadas al plantearse una solución sin realmente saber qué es lo que pasa. La reflexión es relevante porque actualiza el sentido de la pregunta de Sartori, en relación a si los ingenieros constitucionales saben qué es lo que se necesita cambiar y cómo cambiarlo.⁹

Por lo mismo, lo primero que hay que meditar es hasta qué punto el Ecuador se ha encontrado frente a verdaderas crisis políticas que han hecho indispensable el llamado a un nuevo Constituyente, o en qué medida ha estado inmerso en reiteradas crisis de gobierno que pudieran haber utilizado el mecanismo de la reforma constitucional y que, sin embargo, han intentado paliarse mediante una renovada Constitución. Para ello resulta esencial la comprensión adecuada de las razones del cambio po-

ladés, Diego, “Consideraciones sobre gobernabilidad y constitucionalismo. Estudio introductorio”, en Valadés, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. XIV y ss.

⁸ Ortega y Gasset, José, *Esquema de las crisis y otros ensayos*, Madrid, Revista de Occidente, 1942, p. 83.

⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 12.

lítico o constitucional, la magnitud del mismo y las posibilidades para concretarlo en uno u otro sentido, sin dejar de observar, además, que las crisis políticas, en tanto crisis de gobernabilidad, al desenvolverse bajo ciertas condiciones y contextos, pueden convertirse en auténticas crisis de legitimidad y deslizarse hasta presentarse como auténticas crisis de constitucionalidad.¹⁰

La experiencia venezolana puede servir de referencia, porque en ese entorno la crisis política de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa originada en el seno del sistema de partidos se convirtió, un tanto deliberadamente, en una crisis del régimen político que activó los instrumentos para una cirugía mayor cuando en realidad lo que se requería era concentrar esfuerzos en el perfeccionamiento del sistema democrático.¹¹ En Ecuador es todavía más frecuente que crisis de gobierno que debieron resolverse en el plano político e institucional mediante la negociación, el acuerdo, el consenso y la vía de la reforma constitucional y legal, fueran deslizándose paulatinamente hacia crisis constitucionales ante la poca madurez y disponibilidad de sus actores políticos. La crisis de 1997 que terminó con la destitución del presidente Abdalá Bucaram y que dio paso a la existencia de una “encargada del poder” y dos “interinatos” presidenciales es un buen ejemplo de lo que acaba de señalarse porque es el contexto en que se originó la Asamblea Constituyente que formuló la Constitución de 1998.

La constante inestabilidad política del Ecuador se refleja estadísticamente de la siguiente manera: de 1979 a 2007 ha estado gobernado por 12 presidentes, de los cuales 8 fueron electos para ese cargo directamente por sufragio popular, 3 accedieron al poder a través de los mecanismos de sustitución presidencial establecidos por la Constitución y uno más, Alarcón, fue designado presidente interino, aunque dicha figura no estaba contemplada en la Constitución de 1978.¹² Dentro de ese lapso,

¹⁰ Relevante es, por ejemplo, la distinción de Friedrich entre revoluciones limitadas e ilimitadas y su relación con el proceso constituyente o el proceso de enmienda constitucional. *Cfr. Gobierno constitucional y democracia..., cit.*, p. 299 y ss.

¹¹ En este sentido se pronuncia Brewer Carías, Allan, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 18.

¹² En enero de 2002, el Ecuador se gobernó mediante una exigua Junta Gubernamental de Salvación Nacional y un Consejo de Estado, que rápidamente fueron sustituidas con la llegada al poder del vicepresidente Gustavo Noboa. *Cfr. Andrade, Pablo (ed.), Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la región andina*, Quito, 2005, p. 86 y ss.

han existido períodos de relativa estabilidad institucional, como el de los presidentes León Febres Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén, quienes terminaron sus respectivos períodos de gobierno, hasta etapas de evidente inestabilidad como el de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez quienes fueron destituidos por el Congreso nacional. Cada uno de los presidentes ha durado un promedio de 2.3 años en el cargo. En las elecciones, el número de partidos y movimientos que han postulado candidatos a la primera magistratura ha ido tendencialmente en aumento, pues mientras en 1984 compitieron 9 candidatos por la Presidencia de la República, en 2006 lo hicieron 13. Durante el retorno a la vida democrática, ningún partido ha podido obtener la mayoría de escaños en el parlamento. Este hecho ha condicionado que ningún presidente haya tenido el suficiente respaldo político para la concretización de su programa de gobierno; como ejemplo baste destacar que en las elecciones de 1984 y 1992 el partido del presidente tuvo un porcentaje de escaños en el Congreso de 12.7% y 15.6% respectivamente. En 1988 su respaldo político ascendió a 42.3%, pero por paradójico que parezca, la elección intermedia de 1990 hizo que los apoyos al partido en el gobierno se desplomaran hasta un 19.4%. Con estos someros datos es evidente el déficit de gobernabilidad democrática, con lo cual no es extraño advertir que todos los presidentes se hayan visto en la necesidad de gobernar con un legislativo adverso anclado en una mayoría opositora.¹³

Buena parte de la responsabilidad de este deslizamiento la han tenido las fuerzas políticas, pues como afirman Burbano y Rowland, han sido las responsables de deslegitimar su capacidad de acción frente a la ciudadanía porque en todo momento se han asentado en una lógica de oposición extrema, sin demostrar cualidades políticas para pactar en beneficio de las causas sociales.¹⁴ Más allá de dar la cara a la sociedad, explicar sus desacuerdos y establecer el compromiso de explorar todas las vías para salir de la crisis política, han intentado deshacerse de la responsabilidad política en las espaldas de la Constitución; pero no en la Constitución vigente sino en la del futuro, la que todavía va a surgir, porque de antemano se

¹³ Cf. Mejía Acosta, Andrés, *Partidos políticos. El eslabón perdido de la representación*, Quito, CORDES, 1998, p. 20 y ss.

¹⁴ Burbano de Lara, Felipe, Rowland, Michel, *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*, Quito, CORDES, Konrad Adenauer y Cooperación Española, 1998, pp. 23 y ss.

le atribuye la complicada función de recomponer lo que la clase política fácilmente descompuso.¹⁵

A este escenario han contribuido de igual forma quienes han estado al frente del Ejecutivo, pues en ocasiones han sido los encargados de ahondar en la crisis política. La toma de decisiones desatinadas ha hecho que se difumine rápidamente el apoyo político con el que han accedido al poder; de ahí que se encuentre cada vez más consolidada la idea de que a los gobiernos, así como se les elige se les puede tumbar.¹⁶ Desde el poder, por ejemplo, algunos presidentes han iniciado cruzadas para gobernar al margen o por encima del Poder Legislativo y Judicial, generando tensiones y enfrentamientos en un ámbito en el que debería existir una respetuosa colaboración.¹⁷ Incluso, la fragilidad institucional en la que se desenvuelve el país ha llevado a que algunos de ellos se conviertan en los auténticos promotores del desmoronamiento de la Constitución con el objeto de ubicarse como la fuerza política capaz de llenar el vacío de poder establecido y dirigir el proceso de reconstrucción nacional sobre la base de sus particulares premisas ideológicas.

Ante este contexto, no es de extrañar que el profundo poder transformador que se confiere al proceso constituyente haga que se concentren en él todas las expectativas de cambio, dimensionado a la Constitución como la panacea que todo lo cura, lo cambia y lo transforma. El problema que se advierte con esta forma de proceder es que las necesidades de cambio son tan profundas y urgentes y las situaciones de incertidumbre política tan recurrentes, que la convocatoria a una Asamblea Constituyente está dejando de ser algo excepcional para convertirse en una cuestión rutinaria, a pesar de los repetidos fracasos demostrados por los últimos esfuerzos en esta dirección.¹⁸

¹⁵ Un fenómeno similar se produjo en Venezuela. La Constitución de 1999 es, en opinión de Brewer Carias, producto de la “crisis terminal del sistema político-constitucional del estado centralizado de partidos...”. Brewer Carias, *Golpe de Estado... , cit.*, p. 15.

¹⁶ Son expresivas las multitudinarias manifestaciones populares que precedieron a la caída de los gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez.

¹⁷ Recuérdese la decisión del presidente Lucio Gutiérrez de decretar el estado de emergencia en la capital del país y disolver la Corte Suprema de Justicia. O la del presidente Mahuad de gobernar por decreto, sin respetar la investidura del Congreso.

¹⁸ En 1996, el presidente Bucaram prometió al sector indígena la convocatoria a un Congreso Constituyente para que este sector le apoyara en la segunda vuelta electoral. El presidente Alarcón, en mayo de 1997 sometió a referéndum, entre otras cosas, la convocatoria a un Constituyente, de la cual se desprende la todavía vigente Constitución de

La “crisis gubernamental” del Ecuador puede abordarse desde varios puntos de vista. Sin embargo, los dos componentes principales que la explican, diseño institucional inadecuado y fractura de la representatividad, son los que han producido más consecuencias negativas dentro del funcionamiento del sistema democrático.

En cuanto al primer elemento hay que destacar que la carencia de un diseño institucional eficaz ha sido recurrente desde que el Ecuador retornó a la democracia en 1978. Tal y como lo indica Pachano, a pesar de que el país se dotó de un marco normativo cuidadosamente elaborado, se tomaron decisiones que no eran compatibles con las condiciones políticas que se buscaban regular.¹⁹

En el regreso a la democracia, la inestabilidad gubernamental y la debilidad del sistema democrático trataron de paliarse a través de un conjunto de estrategias y decisiones políticas tendientes a fortalecer el papel de los partidos políticos en la vida institucional del país; se intentaba con ello garantizar la confiabilidad de los procesos democráticos y asegurar la adecuada representación de los diversos sectores políticos y sociales. Para conseguirlo se dio a los partidos el monopolio de la representación, se prohibieron las alianzas electorales y la participación de candidatos y movimientos independientes;²⁰ sin embargo, para la consecución efectiva de las expectativas planteadas no se empleó un diseño electoral adecuado, situación que en muy poco tiempo habría de desembocar en la reiterada revisión de un esquema carente de homogeneidad al verse sometido a constantes reformas sin una articulación de fondo respecto a las verdaderas y evidentes necesidades del orden político ecuatoriano. Recuérdese, en este contexto, la reforma de 1983 (eliminada en 1998) que reestructuró el mandato representativo de 4 a 2 años, propiciando elecciones intermedias que no permitían la profesionalización de la representación, aumentaban drásticamente las exigencias sociales sobre los

1998. El presidente Palacio, con la intención de fundar de nuevo al país, se comprometió también a convocar a una Constituyente. En general, acúdase a Rivera Molina, Ramiro, *Reforma política: más dudas que certezas*, Quito, Ediciones Gráficas, 2006.

¹⁹ Pachano, Simón, “Reforma electoral en Ecuador”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 495.

²⁰ Véase Vela Puga, Alexandra, “Regulación jurídica de los partidos políticos en el Ecuador”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Internaciona Institut for Democracy and Electoral Assistance, 2006, p. 421 y 422.

partidos y que sólo servían para castigar fuertemente el desarrollo de la gestión presidencial.²¹

La incapacidad para ofrecer un espacio temporal adecuado para que los cambios establecidos pudieran asentarse, madurar y producir sus efectos en el sistema electoral y de partidos fue otro de los elementos que incidió negativamente en las expectativas de estabilidad y consolidación del régimen.²² De este modo, frente a las exigencias iniciales encaminadas a construir partidos fuertes y representativos en beneficio de la gobernabilidad, la deficiente instrumentación de la arquitectura institucional condujo a resultados contrarios. El sistema de partidos pronto se presentó bajo un panorama desalentador: deficiente institucionalización, fragmentación alta, estructuras partidistas limitadas y débiles en su democracia interna, ausencia de instrumentos para solucionar sus pugnas internas, excesiva polarización y poca representación efectiva de sectores sociales relevantes.²³ El escenario descrito facilitó la baja calidad de la representación democrática, la entrada al escenario público de personajes sin experiencia política, los caudillismos, el alejamiento paulatino entre gobernantes y gobernados, la falta de identificación ideológica de los partidos, y el progresivo debilitamiento de su imagen pública frente al electorado.²⁴

La Constitución de 1998 mantuvo las contradicciones internas del sistema electoral y de partidos, coadyuvando a la generación de un sistema representativo frágil y sin una coherente articulación. Una de estas decisiones tuvo que ver con la supresión de los diputados de lista nacional, que vino a acentuar las marcadas diferencias regionales (entre la costa y la serranía) existentes en el país y otra, la determinación de un umbral de salida del 5% que se incumplió por más de 9 años al amparo de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional y que, en resumidas cuentas, no logró reducir el número de partidos políticos.²⁵

²¹ Mejía, *Partidos políticos...*, cit., p. 23.

²² Sobre los efectos producidos por los sistemas electorales, *Cfr.* Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internaciona Institut for Democracy, and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 298 y ss.

²³ Burbano de Lara, *Pugna de poderes...*, cit., pp. 24 y ss.

²⁴ En general, Pachano, “Reforma política...”, cit., pp. 496 y ss.

²⁵ Mejía, *Partidos políticos...*, cit., p. 315.

La desvinculación entre la clase política y la sociedad, como segundo aspecto de la crisis, es un fenómeno cuya conformación se había producido de forma paulatina, teniendo su punto de inflexión en 1994.

En ese año, a través de un plebiscito, se aprobó una importante reforma electoral que representó, por decirlo de alguna manera, el punto de llegada de una escalada de cambios encaminados a sustituir las premisas de las que habían partido las Constituciones de 1967 y 1978. Su objetivo era muy claro: quitar el monopolio de la representación política de las manos de los partidos políticos.

La Constitución de 1967, recordémoslo, fue la primera en constitucionalizar a los partidos políticos confiriéndoles el derecho exclusivo de presentar candidatos a los diferentes puestos de representación popular. La subsiguiente de 1978 intentó apuntalar dichas premisas favoreciendo la estabilidad política mediante la consolidación de partidos nacionales que coadyuvasen a reducir el sistema de partidos. Para conseguirlo, mantuvo el monopolio partidista de la representación, permitiendo que dichos agentes ampliaran su radio de influencia sobre la política estatal, oponiendo a la vez un dique natural al desarrollo de otras vías de participación política.²⁶

La expectativa de que los partidos pudieran erigirse en auténticos intermediarios entre el Estado y la sociedad tampoco se cumplió en los angostos plazos en que se esperaba, entre otras cosas, por el paulatino desprestigio social de las agrupaciones políticas, producto de su incapacidad para llevar a cabo acciones en beneficio de la estabilidad económica y el progreso social.²⁷ Esta situación derivó en la incesante erosión de la representación, al grado que desde finales de la década de los ochenta fueron apareciendo cada vez con mayor fuerza ciertos rasgos de democracia plebiscitaria que paulatinamente iban ocupando el espacio que las instituciones representativas y los partidos eran incapaces de mantener.²⁸ La corrupción que habían demostrado en diferentes pasajes de la vida política, el clientelismo con el que se comportaron, su constante falta de disposición para el diálogo y el acuerdo, su evidente predisposición a la

²⁶ Véase Echeverría, Julio, *El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador*, Quito, Abya-Ayala-ILDIS FES, 2006, p. 20 y ss.

²⁷ La crisis política del Ecuador tiene una importante explicación en las recurrentes crisis económicas y en el débil desarrollo económico del país. Sobre el particular acúdase a Sánchez Parga, José, *La pugna de poderes*, Quito, Abya-Ayala, 1998.

²⁸ Echeverría, *El desafío constitucional...*, cit., p. 38.

confrontación con el Ejecutivo, la cada vez más amplia distancia forjada entre representantes y representados, su incapacidad para procesar las demandas de los diversos sectores sociales (principalmente las expectativas sindicales e indígenas) y para representar intereses oligárquicos, y su debilidad ideológica, que en distintas ocasiones los llevaron a apoyar iniciativas contrarias a sus principios partidistas, terminaron por abrir una enorme brecha entre las fuerzas políticas y los ciudadanos.²⁹

Ante la formación de un sentir social abiertamente contrario a la “partidocracia” ecuatoriana, tuvieron que explorarse mecanismos para regenerar la confianza en el sistema político representativo. Las alternativas eran muy claras y de enorme impacto para las expectativas futuras de la representación política: o se implementaban mecanismos para favorecer el fortalecimiento del sistema de partidos, con la consecuente obstaculización de otros tipos de participación política, o se abrían los canales de participación electoral no partidista, a pesar de que ello significaría remover a los partidos del espacio de centralidad del que habían gozado desde 1967 y, de alguna manera, sentar las bases para una nueva política personalista y caudillista.³⁰

La primera decisión que intentó favorecer la segunda alternativa se produjo en 1986, año en que el presidente Febres Cordero lanzó una convocatoria a consulta popular con el objeto de que el pueblo se pronunciara sobre la oportunidad de abrir los procesos comiciales a las candidaturas independientes. Los cálculos fallaron y la apuesta por derrumbar el monopolio de la representación partidista fue rechazada por la sociedad ecuatoriana.³¹ Hacia 1994 se produjo la decisión que marcaría un punto de inflexión en el sistema democrático ecuatoriano. El acceso al poder de Durán Ballén bajo el impulso de fuerzas políticas ajenas al sistema tradicional de partidos facilitó la apertura del sistema de representación. La consulta pública en la que se puso a la consideración ciudadana la participación política de candidatos independientes fue finalmente aprobada. Adicionalmente a lo anterior, un dato que explica la pérdida del poder de los partidos es en la reforma de 1997, hecha nuevamente después de una consulta, por virtud de la cual se transforma el sistema de lista electo-

²⁹ *Ibidem*, pp. 10 y ss.

³⁰ Conaghan, Catherine, “Politician against parties: Discord and Disconnection in Ecuador’s party system”, en Mainwaring, E. y Scully, T. E. (ed.), *Building Democratic Institutions in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 457.

³¹ Echeverría, *El desafío constitucional...*, cit., pp. 30 y 31.

ral y el tipo de voto ejercido por el ciudadano. Del sistema de lista cerrada con voto en bloque se pasó al de lista abierta con voto personalizado. Esto condujo a un deslizamiento en la decisión final sobre el orden de prelación de los candidatos al Congreso Nacional, que se movió de la órbita de los partidos a la de los ciudadanos.³²

Si bien es cierto, la Constitución de 1998 intentó mantener la centralidad de los partidos, no pudo hacerlo con la misma fuerza que sus predecesores, ante la contundente manifestación de voluntad de la ciudadanía a través de las consultas. Por ello, a lado de los partidos tuvo que reconocer figuras adicionales encaminadas a la oxigenación del sistema, destacando por su trascendencia, la constitucionalización de los movimientos políticos y las candidaturas independientes.

Desde su andadura institucional, estas organizaciones y sus líderes han sabido manejar muy bien el rechazo popular a los partidos tradicionales, con lo cual han comenzado a diluir la centralidad de los partidos políticos y a ocupar el espacio de poder que ha ido quedando en el espacio público. Poco ha importado que en sus 10 años de existencia los movimientos hayan demostrado con hechos que mantienen buena parte de los vicios achacados al sistema de partidos. Lo que a final de cuentas ha representado el fiel de la balanza es la eficaz estrategia para concentrar en los partidos toda la carga negativa de la situación social y política del país, obteniendo con ello los argumentos para un deslizamiento más dócil entre los sujetos portadores de la representación nacional.³³ A este desplazamiento ha contribuido, entre otras cosas, la carencia de una regulación efectiva de estas organizaciones, hecho que en la práctica ha llevado a dispensar igual tratamiento jurídico a los partidos y los movimientos en la legislación electoral.³⁴

III. LAS DEFICIENCIAS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

En un dictamen elaborado a petición de la Comisión de Juristas del Conesup sobre la organización electoral de la Constitución Política de

³² Pachano, “Reforma electoral...”, *cit.*, p. 498.

³³ El mismo Lucio Gutiérrez, en su campaña presidencial por el Partido Sociedad Patriótica se definió como una persona “sin partido”. Estrategia similar siguió el actual presidente Correa, quien contendió a través del Movimiento Alianza País.

³⁴ Vela Puga, “Regulación jurídica...”, *cit.*, p. 444.

Ecuador de 1998, señalé que desde mi perspectiva, la configuración constitucional y legal del diseño electoral estaba generando distorsiones muy importantes a la funcionalidad del sistema democrático: entre ellas destaca el déficit de gobernabilidad democrática, y la deficiente representatividad de los partidos políticos.³⁵ La consideración no es irrelevante si advertimos que los efectos causados por ambos fenómenos han servido de acicate para que la sociedad ecuatoriana, de la mano de un particular tipo de discurso político, se adentre con frecuencia en la disyuntiva de sustituir la Constitución, como si en principio las normas fueran las únicas responsables de la situación política y social existente y además, como si todo el texto constitucional tuviera la culpa. En mi opinión, y así lo asenté en el dictamen, las disfuncionalidades se encuentran mucho más acotadas.

Con el objeto de contar con un marco contextual sólido, en el dictamen aludido se estableció un diagnóstico básico para mostrar lo que a nuestro juicio eran las fortalezas y debilidades del sistema electoral y de partidos, y las repercusiones que estaban generando en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En esta tesis, sostuve algo que me parece fundamental: que “el diseño institucional y electoral es trascendental para el futuro de cualquier democracia, pues de ambos arreglos depende la conformación del sistema de partidos y la integración de la representación nacional, elementos que según su configuración coadyuvan a mejorar o empeorar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y las condiciones para una gobernabilidad democrática”.

Por la naturaleza de esta contribución sólo pueden esbozarse algunos de los elementos analizados, que se traen a colación por su importancia para lo que queremos subrayar:

El régimen presidencial. Ecuador se ancla en un sistema presidencial de gobierno, lo que supone la existencia de dos poderes estatales (Ejecutivo y Legislativo) asentados en legitimidades democráticas independientes pues ambos son electos de forma directa por el electorado. El mandato del presidente y de los miembros del Congreso es fijo y rígido, y por lo tanto, no existe posibilidad alguna de flexibilizar el sistema con miras al procesamiento de eventuales conflictos políticos. La figura del

³⁵ Astudillo, César, “La organización electoral en la Constitución del Ecuador. Análisis y propuestas”, *Dictámen presentado a la Comisión de Juristas del Conesup*, Quito, mayo de 2007.

vicepresidente de la República suele introducir un elemento de tensión dado el contexto de inestabilidad política y la previsibilidad de quién sustituirá al presidente en caso de destitución. El activismo político de los vicepresidentes es un elemento adicional, pues muchas de las veces no comparten el proyecto político del presidente y actúan como mecanismo de constante deslegitimación. Las atribuciones del Ejecutivo y el Legislativo se asientan en un diseño que no alienta el equilibrio ni la colaboración institucional sino que profundiza en la confrontación. El hecho, por ejemplo, de que al Congreso se le haya retirado la posibilidad de censurar y destituir a los ministros del gobierno lo deja en desventaja y sin contrapeso alguno frente a un presidente que cuenta con la capacidad de legislar mediante decreto-ley, con iniciativa de ley en ciertas materias de forma exclusiva, con atribuciones para someter a consulta popular la reforma de determinadas leyes, con posibilidades de veto parcial y total, y con poderes para formular el presupuesto del Estado (artículos 144, 150 a 156, 171, 258 a 260).³⁶ Finalmente, es notoria la ausencia de incentivos para la conformación de coaliciones legislativas estables lo que no permite desahogar la agenda de gobierno.³⁷

Función electoral. La función de organizar las elecciones ha adquirido una notoria relevancia en las democracias contemporáneas, en virtud de que su cometido principal consiste en concretar el derecho fundamental a votar y ser votado y racionalizar las formas de acceso al ejercicio del poder. En virtud de su importancia y alta especialización, conforma una auténtica función de Estado que ha venido a ubicarse a lado de las clásicas funciones estatales. Con base en la responsabilidad que se le encomienda, necesita del concurso de los protagonistas del proceso democrático; esto es, de los poderes públicos, los partidos políticos y los ciudadanos. Contrario a ello, la Constitución de 1998 no otorga un peso institucionalmente relevante a esta función y tampoco se hace cargo de los principios a que deberá sujetarse. Su regulación de lo que denomina “De la organización electoral” (Título IX) es bastante escueta y no contribuye a armonizar el conjunto de elementos que confluyen en una verdadera función electoral y que alcanza a los órganos electorales, los partidos políticos, las formas adicionales de participación democrática, el proceso electoral, el contencioso electoral, etcétera.

³⁶ Pachano, “Reforma electoral...”, *cit.*, pp. 502 y 512.

³⁷ Acúdase, en general a Burbano de Lara, *Pugna de poderes...*, *cit.*, pp. 48 y ss.

Instituciones electorales. Desde 1979 la Constitución ecuatoriana confía la organización de los comicios a un Tribunal Supremo Electoral. A este órgano corresponde la tarea de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales (artículo 209). El diseño institucional de este órgano, no se considera acertado porque propicia que se agrupen en un solo órgano dos tareas que son opuestas en cuanto a su naturaleza, objetivos y finalidades. La primera es la labor de “organizar” la elección, que supone el despliegue por parte de la autoridad electoral de un conjunto de actos encaminados a que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al sufragio el día de la jornada electoral. La segunda es la labor de “garantía” de los procesos electorales, que implica la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, a efecto de que todos los actos de las autoridades electorales y los partidos y movimientos políticos se sujetan invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Además, el Tribunal Supremo Electoral no es un órgano que goce de autonomía e independencia política (sólo administrativa y económica) porque su instancia de decisión está integrada por siete representantes de los partidos políticos más votados en las últimas elecciones, lo cual genera que sus resoluciones no atiendan a criterios exclusivamente técnicos, sino a criterios de carácter político, y ello es un factor que por sí mismo puede generar tensiones y crisis en el proceso de renovación de los poderes públicos.

Sistema electoral. La elección de presidente y vicepresidente de la República se realiza mediante el sistema de mayoría absoluta de votos (con segunda vuelta electoral), mientras que la conformación del Congreso se lleva a cabo mediante el sistema de representación proporcional (artículo 165 y 126 respectivamente). El Congreso Nacional no se integra bajo un número fijo de diputados. A cada provincia le corresponde elegir a dos diputados y uno más por cada 200 000 habitantes, o fracción que supere los 150 000. Este hecho, de entrada, produce efectos negativos por el ajuste constante que requiere el índice de crecimiento población en relación con el número de curules a elegir. Igualmente, porque introduce un elemento distorsionador, puesto que tiende a sobrerepresentar a las provincias que aglutan a las ciudades más importantes del país, en demérito de aquellas que concentran poblaciones rurales de menor dimensión. El artículo 99 establece un ininteligible sistema electoral que conjuga la elección pluripersonal (o de más de un candidato), con un sistema de representación de

las minorías, a pesar de que el sistema de representación proporcional es ya un sistema que favorece o tiende a beneficiar a las minorías. El método para asignar los escaños, después de las reformas de 2004 y 2005, es el de ponderador exacto, que implica establecer un doble cómputo: por las listas y por los candidatos, el cual da como resultado un sistema híbrido que involucra las ventajas y desventajas del sistema mayoritario y el proporcional. El tamaño de la circunscripción también introduce elementos de distorsión puesto que en 7 provincias sólo se eligen dos curules, lo que en la práctica hace que el sistema verdaderamente operante sea el de mayoría y primera minoría. En 10 más se eligen menos de 5 curules con lo cual el nivel de proporcionalidad sigue siendo inadecuado. Sólo en 5 de ellas, la proporcionalidad se manifiesta de forma adecuada, entre las que se cuentan las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, en donde se eligen 14, 18 y 8 escaños respectivamente.

Sistema de partidos. A pesar de los esfuerzos iniciales por construir un sistema de partidos fuerte y consolidado, los deficientes diseños institucionales y las inercias políticas fuertemente asentadas en el sistema ecuatoriano han producido un sistema de partidos que se caracteriza por su alto nivel de fragmentación. Ecuador, de acuerdo al esquema de Sartori, es un sistema que ha pasado del “pluralismo extremo” a la “atomización”, en virtud de que su grado de dispersión política se reflejó en 17 organizaciones, entre partidos y movimientos políticos, en las elecciones de 2006.³⁸ De ellos, de conformidad con Mainwaring y Shugart, existe un número elevado de “partidos efectivos” (en un número promedio de 4), lo que fragmenta el apoyo político del presidente al interior del Congreso.³⁹ Igualmente, se caracteriza por su bajo nivel de “nacionalización” de conformidad con el modelo de Jones y Mainwaring.⁴⁰ Esto quiere decir que el porcentaje de votación obtenido por los partidos principales varía significativamente entre una provincia y otra. Es un sistema altamente “polarizado”, puesto que como ha evidenciado Conaghan, los partidos ecuatorianos han tendido, por definición, al conflicto y la fragmentación en función de que sus miembros no gozan de una identidad común, ni comparten la misma ideología, y en consecuencia no pueden ser solida-

³⁸ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, vol. 1, pp. 160 y 161.

³⁹ Mainwaring, Shugart, “Presidencialismo...”, *cit.*, p. 274.

⁴⁰ Jones y Mainwaring, “La nacionalización...”, *cit.*, pp. 64 y 78.

rios.⁴¹ La “institucionalización” del sistema de partidos es incipiente, de acuerdo con la opinión de Mainwaring y Scully, debido a la constante revisión de las reglas del juego democrático, a la débil imbricación de los partidos en el seno de la sociedad, a su deficiente capacidad organizativa y al hecho de que no puedan considerarse más como los únicos, y por ende legítimos, cauces de la representación.⁴² Es un sistema que carece de los elementos para fomentar la disciplina partidista, lo cual se traduce en constantes deserciones y un “transfugismo” que en ocasiones ha alcanzado niveles muy significativos.⁴³ La nula lealtad de las élites políticas hacia los electores ha conducido a que estos no puedan ser plenamente leales hacia aquellas, ante lo cual existe una alta “volatilidad” en la intención del voto. Como señala Conaghan, nos encontramos ante un escenario de “políticos y electores flotantes”.⁴⁴ La crisis de representación se observa en la incapacidad de los partidos para convertirse en los auténticos mediadores entre el Estado y la sociedad. La perdida de centralidad en el sistema democrático ha sido paulatinamente ocupada por los movimientos políticos y las candidaturas independientes, aunque, como señala Mejía, por la naturaleza de este tipo de participación no exista ningún control de la ciudadanía ni de las instituciones democráticas sobre sus estrategias y acciones, permitiendo la expansión del voluntarismo sobre el engranaje institucional.⁴⁵

El análisis sucintamente esbozado, en una lectura conjunta, ofrece datos para advertir entre otras cosas por qué el presidente no goza de una mayoría parlamentaria estable que soporte la viabilidad de su política de gobierno; por qué existe una fricción constante entre el Ejecutivo y el Legislativo, por qué no se ha podido construir un sistema de partidos consolidado y por qué la representación política se ha hundido en una profunda crisis de legitimidad.

El dictamen aludido sirvió para señalar algunas premisas fundamentales que a mi juicio deberían tomarse en cuenta en un contexto en el que

⁴¹ Conaghan, “Politician against parties...”, *cit.*, p. 450.

⁴² Mainwaring y Scully, *Building Democratic...*, *cit.*, p. 100.

⁴³ Burbano de Lara señala que en 1993 el transfugismo alcanzó el 27% de los escaños del Congreso, lo cual repercutió negativamente en la gobernabilidad del sistema ante la incertidumbre e imprevisibilidad del sentido del voto. Burbano de Lara, *Pugna de poderes...*, *cit.*, p. 94.

⁴⁴ Conaghan, “Politician Against Parties...”, *cit.*, p. 450.

⁴⁵ Mejía, *Partidos políticos...*, *cit.*, p. 29.

se pretende que la nueva Constitución se convierta en un instrumento que promueva el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática desde el propio diseño institucional. Sostuve entonces que:⁴⁶

I.- Existe la necesidad de conformar una verdadera función electoral en la que participen los poderes públicos, los partidos políticos y los ciudadanos, a efecto de que el proceso democrático se entienda como una responsabilidad compartida entre sus principales actores.

II.- Es imposible consolidar una verdadera democracia sin la existencia de partidos políticos consolidados, competitivos, fuertes y representativos. Por lo cual, ante el dilema de minar su presencia en el entorno político del Ecuador (como en muchas propuestas se sugiere) o de poner un conjunto de instrumentos al servicio del fortalecimiento del sistema de partidos, sugerimos caminar por esta última ruta, en virtud de que la estabilidad constitucional depende, en buena medida, de partidos políticos capaces de procesar los conflictos políticos y sociales por las vías pacíficas e institucionales.

III.- Una exigencia de primer orden consiste en transformar las instituciones que tienen la responsabilidad constitucional de organizar y tutelar el proceso electoral. Hoy en día, toda función electoral se entiende como una función “altamente técnica y especializada” en donde participan dos instituciones, una de carácter administrativo que se encarga de organizar todas y cada una de las etapas de la contienda político-electoral, y otra de carácter jurisdiccional que se responsabiliza de sustanciar todas aquellas impugnaciones que puedan suscitarse con motivo de los actos de la autoridad administrativa electoral, e incluso, de los partidos políticos.

IV.- Resulta inexorable el rediseño del sistema electoral, a efecto de establecer mecanismos de representación política más adecuados, que en el mediano plazo puedan coadyuvar a conformar un sistema de partidos sólido, que permita la existencia de un “pluralismo político moderado”, con un nivel de “polarización política equilibrado” que posibilite una representación susceptible de configurar una “oposición política eficaz”, pero al mismo tiempo que permita las alianzas políticas al interior del Congreso a efecto de que puedan generarse condiciones para la “gobernabilidad democrática”.

V.- Es importante otorgar un mayor peso institucional a los comicios electorales dentro de las formas de participación democrática de la ciudadanía. No se considera adecuado que vayan perdiendo centralidad en un contexto en que son constantes las convocatorias a consultas populares. Para ello es preciso asentar en el máximo nivel normativo los principios

⁴⁶ Astudillo, *Dictamen...*, cit., pp. 1 y 2 del original.

que habrán de guiar la celebración de elecciones libres y democráticas que posibiliten la expresión del sufragio de manera universal, libre, secreta y directa.

VI.- Se sugiere que todo el diseño constitucional relativo a los puntos mencionados (función electoral, partidos políticos, instituciones electorales, sistema electoral y elecciones), se defina de una manera menos esquemática de lo que lo hace la actual Constitución. Si bien es verdad una Constitución debe contener únicamente los principios fundamentales de la organización estatal, también lo es que existen determinados rubros que necesitan fortalecerse de acuerdo a finalidades concretas que pretendan alcanzarse, y que ello se logra de forma adecuada y con mayor celeridad con una oportuna regulación constitucional, cuyo “tono reglamentario o de detalle” pueda constreñir a los poderes públicos a conducirse de acuerdo a las normas constitucionales, provocando que se difumine paulatinamente la debilidad institucional que sobre el particular existe en el Ecuador. Además, con ello se daría mayor estabilidad al diseño pues lo que ha sucedido es que, al no requerirse una mayoría calificada para reformar las leyes electorales, se han visto sometidas a constantes adecuaciones.

El dictamen realizado en el seno de los trabajos de la Comisión de Juristas del Conesup encontró más debilidades que fortalezas y, ciertamente, mecanismos contradictorios respecto a los efectos que se deseaban alcanzar. Sin embargo, los elementos que de ahí se desprenden han venido a constatar lo que he señalado en el apartado anterior: que Ecuador ha estado inmerso en recurrentes crisis de gobernabilidad producto de un entramado institucional deficiente, y que muchos actores políticos han utilizado dicha crisis a su conveniencia para intentar demoler la totalidad de la organización constitucional, con la intención de situarse en los impulsores de un nuevo arreglo que, en el discurso, promete cambiar de raíz y en un tiempo extremadamente corto, la realidad política, económica y social imperante. En esta forma de proceder existen, como es notorio, evidentes rasgos de liderazgos populistas o caudillistas.

IV. LA IDEA DE CONSTITUCIÓN, SOBERANÍA Y PODER CONSTITUYENTE

1. *Las motivaciones*

Un proceso constituyente implica establecer una nueva Constitución para fijar nuevas y renovadas reglas para el juego político y la conviven-

cia social. Dicho proceso tiene como fundamento de su legitimidad el principio democrático que reconoce en el pueblo soberano la potestad de establecer y sancionar su Constitución.⁴⁷

Es por todos conocido que el derecho constitucional comparado y la teoría constitucional han señalado los supuestos que hacen posible la expedición de una nueva Constitución.⁴⁸ Algunos de estos supuestos, por los acontecimientos fácticos de donde se desprenden —la revolución, un golpe de Estado— han venido quedando en desuso, aunque periódicamente vuelven a ponerse en vigor con particular intensidad.⁴⁹ En el ámbito de desarrollo de las sociedades contemporáneas se ha hecho cada vez más frecuente acudir a nuevos constituyentes como consecuencia de una transición democrática; esto es, como resultado del pasaje de un entorno no democrático hacia un estadio democrático dentro de un ámbito temporal determinado.⁵⁰

En el contexto de las motivaciones que conducen a la expedición de nuevas Constituciones, la cuestión fundamental a discutir, porque todavía no hay suficiente claridad en ello, se vincula con la delimitación de las causas que han llevado a Venezuela, Ecuador y Bolivia a entrar en una dinámica de cambio constitucional.

El análisis de la cuestión, por su relevancia, debería partir de una consideración que se antoja esencial: constatar si el escenario institucional previo a la entrada en escena de los procesos constituyentes es marcadamente contrario a los lineamientos esenciales de la democracia liberal, y, en consecuencia, si la apelación al Poder Constituyente del pueblo soberano es el instrumento idóneo para facilitar el tránsito democrático.⁵¹ En

⁴⁷ Vega, Pedro de, “Constitución y Democracia”, en AA. VV., *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Madrid, Edición de Antonio López Pina, Fondo de Cultura Económica, pp. 45 y ss.

⁴⁸ Sobre el particular, Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de Claudia Herrera, México, UNAM-Secretariato Europeo per le Publicazioni Scientifiche, 2004, pp. 126 y ss.; Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Editorial Nacional, 1970, pp. 50 y ss.

⁴⁹ La independencia de una Nación y la consecuente creación de un nuevo Estado, por ejemplo, es una hipótesis cada vez menos frecuente pero que en estos días se ha puesto de actualidad ante la declaración de independencia de Kosovo respecto de Serbia.

⁵⁰ Se retoma aquí la clásica definición de O’Donnell, en O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, trad. de Leandro Wolfson, Buenos Aires, Páidós, 1988, t. 4, p. 19.

⁵¹ Históricamente Venezuela es el segundo país al que se reconoce mayor estabilidad democrática, después de Costa Rica. Desde 1958 sólo ha sufrido dos intentos de golpes

este contexto, me parece que existen dos datos que no pueden ni deben soslayarse: El primero, que el presidente Chávez, y con posterioridad sus homólogos Morales y Correa, accedieron al poder en el marco de los procesos democráticos delineados en las Constituciones que ahora pretenden ser reemplazadas —la de Venezuela lo fue en 1999—. El segundo, que los procesos constituyentes no han surgido *a partir de la ruptura de la Constitución* que pretende reemplazarse —Constitución venezolana de 1961, boliviana de 1994 y ecuatoriana de 1998—, sino *en el marco de la misma*. Para facilitar esta labor se han valido de sendas interpretaciones, legitimadas por referéndums preconstituyentes, dirigidas a encontrar el fundamento del Poder Constituyente en la propia Constitución, llevando a concluir, por paradójico que pueda parecer, que la Constitución contiene en sí misma los elementos que permiten su propia sustitución.⁵²

Esta percepción, como es notorio, se aleja notablemente de las premisas elementales del Poder Constituyente pues como agudamente ha destacado Pedro de Vega, mientras los poderes constituidos encuentran su fundamento en la Constitución, el Poder Constituyente se justifica por sí mismo en virtud de que su fundamentación no puede ser jurídica, teniendo que ser ontológico-existencial.⁵³

El razonamiento conduce a advertir que si los entornos institucionales bajo los cuales accedieron al poder los tres presidentes que han impulsado procesos constituyentes no pueden catalogarse como antidemocráticos, al menos desde una rápida aproximación y sin dejar de lado su notoria fragilidad y deficiencias institucionales, entonces el discurso justificador no puede ser el mismo, pues más que frente a una transición democrática, se está en presencia de un cambio político de evidente profundidad que partiendo de una base democrática no consolidada, pero asentada en cuanto a sus relaciones de poder, intenta establecer una nueva Constitución y una nueva forma de organización estatal sobre la base de premisas ideológicas totalmente diferentes.

militares en 1992. Véase Brewer Carías, *Golpe de Estado...*, cit., p. 17. Ecuador ha mantenido la democracia desde 1978, a pesar de sus continuas crisis políticas. Bolivia ofrece un panorama diametralmente distinto. En 30 años, de 1952 a 1982 registró alrededor de 17 intervenciones militares. Cf. Sartori, *Ingeniería...*, cit., p. 108, notas 10 y 12.

⁵² A esto hace referencia Brewer Carías, Allan R., “El inicio del proceso constituyente en Ecuador en 2007 y las lecciones de la experiencia venezolana de 1999”, en esta obra, pp. 4 y 5 del original.

⁵³ Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 28.

Las experiencias constituyentes de los países que estamos analizando demuestran cierta analogía en cuanto tratan de legitimar el llamado constituyente bajo el argumento de la descomposición del sistema de partidos. En Venezuela, el llamado que concluyó con la Constitución de 1999 se achacó a la profunda “crisis” del sistema de partidos que había dado lugar, según comenta Brewer Carías, a una “partidocracia” que desvirtuaba por mucho la esencia de la democracia pluralista al permitir que la centralidad del poder político se deslizase de las instituciones estatales a las instituciones partidistas.⁵⁴ En Ecuador ha sucedido algo similar, puesto que la convocatoria constituyente se ha realizado de forma reiterada cada vez que el sistema de partidos es incapaz de procesar institucionalmente las recurrentes crisis políticas en que periódicamente cae la clase gobernante.⁵⁵ Bolivia no es ajena a esta realidad, pues la Constituyente se ha legitimado bajo un discurso de reproche al sistema representativo, ante su poca disponibilidad para identificarse, expresar y garantizar los intereses de ciertos sectores sociales marginados como los pueblos autóctonos, los obreros, campesinos, la clase media, etcétera.⁵⁶

A esta coincidencia se añade otra. Si bien es cierto el llamado constituyente intenta anclarse en la crisis de legitimidad y representación de los partidos políticos porque su imagen negativa facilita que la percepción social se muestre a favor de un cambio de raíz, lo que en realidad se busca es un argumento que sin generar incertidumbre en la sociedad abra las puertas a un cambio radical. Si observamos con detenimiento, es lo que ha sucedido en las tres experiencias; permitir un cambio radical vinculado a procesos de corte revolucionario más que a procesos de índole transicional. Movimientos que de conformidad con su grado de avance y consolidación buscan hacerse emerger desde “abajo” —desde la sociedad—, impulsados decididamente desde arriba —desde el poder— ante lo cual su espontaneidad y necesidad quedan abiertamente en entredicho.

La pretensión, entonces, no parece ser la de cambiar el sistema de relaciones políticas, el equilibrio entre poderes, la vinculación entre los partidos políticos y sus niveles de representatividad, sino sustituir los fundamentos en los que descansa la organización estatal mediante la reformulación del

⁵⁴ Brewer Carías, *Golpe de Estado...*, cit., p. 16

⁵⁵ Pérez Loose, “Ecuador y la metamorfosis constituyente”, cit., p. 17 de la ponencia original.

⁵⁶ Rivera Santibañez, “Las tendencias del Proceso Constituyente en Bolivia”, cit., pp. 13 y 14 del original.

pacto de dominación política de unas clases sociales sobre otras, de conformidad con los conceptos avanzados por Marx y Engels.⁵⁷ La idea de *transición democrática*, repito, no se vislumbra bajo la centralidad que de una forma un tanto enmascarada ha pretendido dársele. En cambio, la noción de *transición constitucional* aparece con más fuerza porque explica con mayor puntualidad la sustitución de un modelo constitucional de derivación liberal por un modelo de derivación socialista, bajo intensidades y grados diferentes.⁵⁸

Lo apenas sostenido puede ser confirmado por cualquier espectador que se asome a la realidad política de los países en comento. La clase política gobernante lejos está de abanderar un discurso verdaderamente “democrático”. Los valores y principios que con tanto ahínco se defendieron en las postrimerías de la tercera ola democratizadora han pasado a segundo plano.⁵⁹ El discurso que hoy se abandera es profundamente distinto; es el discurso del socialismo, en una variedad de tonos y adjetivaciones en cuyo extremo se ubica la “revolución bolivariana” de Venezuela, seguida de cerca bajo el matiz de “revolución ciudadana” por el Ecuador, y bajo la vertiente de “revolución agraria” por Bolivia. Con este tono discursivo lo que evidentemente está en juego en estos países es el pasaje de una forma de Estado a otra, en donde los fundamentos, los principios de legitimación y la matriz ideológica sean radicalmente sustituidos.

La estrategia anterior esconde fortalezas y debilidades que habrán de producir la totalidad de sus efectos en el mediano plazo, pues para nadie es desconocido que el apuntalamiento de un lenguaje que hace énfasis en la redistribución de la riqueza y el control estatal de la actividad económica se ha llevado adelante a costa del sacrificio de otros componentes

⁵⁷ Acúdase a la conceptualización de Fernando Enrique Cardoso, en Collier, David (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 44. Ejemplificativo es el artículo primero del Proyecto de Constitución para Bolivia: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

⁵⁸ Cf: Vergottini, Giuseppe de, *Le Transizioni Constituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 159 y 160.

⁵⁹ O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comp.), “América Latina”, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. de Jorge Piatigorsky, Buenos Aires, Páidós, 1988, t. 2, p. 34.

cuya salvaguarda es igualmente valiosa en un contexto efectivamente democrático; hablamos por supuesto de factores como la competitividad y la libre competencia, la búsqueda de la cohesión social y, sobre todo, la garantía de las más elementales libertades políticas.

2. *Las concepciones*

El profesor Salgado y el profesor Pérez Losse señalan adecuadamente en sus respectivas ponencias que en Ecuador siempre ha estado latente la “idea de convocar a una Asamblea Constituyente cuando se está frente a problemas políticos e institucionales de gran envergadura”. Coincidén en que este fenómeno es producto de la falta de cultura democrática y la ausencia de respeto por la Constitución y las leyes.

La opinión de los profesores desvela una doble característica del proceso constituyente ecuatoriano, pero que no es exclusivo de él porque sus similares de Venezuela y Bolivia también participan de ella —lo cual hace que la reflexión pueda valer para el conjunto—. Primeramente, que existe la propensión a hacer derivar en crisis constitucionales lo que en realidad han sido crisis políticas o institucionales. En segundo lugar, que el discurso constituyente es un discurso al que se accede con facilidad por encontrarse fuertemente incardinado en el imaginario político y social.

Esta segunda cuestión me parece fundamental, y por lo mismo quisiera detenerme en ella, ya que de alguna u otra manera el discurso y las premisas en las que se asienta el llamado a un Constituyente, así como la forma de su articulación efectiva, ofrecen una visión de la idea o noción de soberanía y Poder Constituyente que se tiene en esos países y que naturalmente trasciende a la propia idea o noción de Constitución.

Es por todos conocido que en el siglo XX tuvimos dos tipos fundamentales de Constitución. La Constitución que, anclada en las premisas liberales del siglo precedente, tenía como vocación elemental la configuración del edificio estatal, y la Constitución que, renovada en dichas premisas, se ocupa de definir la organización del Estado, pero sobre todo, de subrayar la fuente de legitimación de los poderes públicos. La primera de ellas, la “Constitución estatal”, vino a ser relevada por la “Constitución democrática” a partir de la segunda posguerra.⁶⁰

⁶⁰ El ejemplo más fidedigno de la Constitución estatal se encuentra en el concepto aportado por Jellinek justo al dar inicio el siglo XX. Véase Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, prol. y trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Econó-

El cambio más relevante en esta transición estuvo en que los ordenamientos constitucionales democráticos, más que definir jurídicamente las relaciones entre los poderes públicos, se encargaron de consolidar su contenido “político” a través de decisiones encaminadas a delimitar un sistema de valores que fuera capaz de conferir cohesión y unidad al entorno social; sancionar un conjunto de principios de orden político, a fin de evidenciar las máximas de actuación de la organización estatal; expresar las características del régimen político instaurado, para marcar con plena nitidez su postura respecto al pasado reciente; incorporar la regulación de las relaciones familiares, laborales, económicas y sociales más significativas, con el objeto de abrir una vía de expresión a las exigencias de la sociedad; estipular mecanismos de respeto a su investidura, a fin de sostener la capacidad vinculante y normativa de sus postulados. Pero más allá de lo anterior, si algo ha distinguido a estos modelos constitucionales es que mientras las Constituciones estatales no necesitaron expresar fundamento alguno, las democráticas han reivindicado un criterio de legitimación democrático que se expresa a través de la actuación del Poder Constituyente.⁶¹

Al igual que las Constituciones, a lo largo de la historia se han desarrollado dos concepciones básicas en torno al Poder Constituyente. La primera hace énfasis en su capacidad para dictar aquellas normas que se ubican en el máximo peldaño normativo y cuya finalidad es coadyuvar al establecimiento de un orden normativo que estructure y soporte la organización estatal. La segunda se manifiesta como una subjetividad originaria encaminada a la pura manifestación de la voluntad de una manera radicalmente libre, que por su propia naturaleza se sitúa al margen y de modo previo a cualquier orden normativo de carácter positivo. Fioravanti señala que estas dos acepciones conducen a sostener que la noción de Poder Constituyente ha reivindicado históricamente una naturaleza *jurídica*

mica, 2002, p. 457. El cambio de modelo constitucional supuso igualmente un cambio en las teorías explicativas que lo soportaban. Esta metamorfosis la entiende Pedro de Vega como el paso del positivismo jurídico al positivismo sociológico. Al respecto Vega, Pedro de, “Apuntes para una historia de las doctrinas constitucionales del siglo XX”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, UNAM, 2000, pp. 8 y ss.

⁶¹ Sobre el particular, Fioravanti, Maurizio, “Costituzione e politica: Bilancio di fine secolo”, en Ornaghi, Lorenzo (a cura di), *La Nuova Età delle Costituzioni. Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 49 y ss.

con base en su característica de “fuente primaria del derecho”, e igualmente, una naturaleza “política” en función de su capacidad para expresar una “gran decisión” que rompe con el ordenamiento precedente.⁶²

La primera noción, que puede denominarse “liberal-garantista”, tiene su origen en la concepción de Poder Constituyente que deviene de la experiencia histórica norteamericana, cuyo ejercicio se asocia a la fijación de reglas fundamentales capaces de imponerse a los poderes constituidos, pero sobre todo al legislador, dando paso al establecimiento de una norma efectivamente vinculante que el propio profesor italiano caracteriza como “Norma jurídica fundamental”. En la segunda idea, que puede denominarse “radical-democrática”, el Poder Constituyente deriva de la experiencia revolucionaria francesa, cuya actuación se vincula a la imagen de una unidad política, tradicionalmente conocida como pueblo o nación, necesitada de expresar continuamente la voluntad soberana de la que es portador con el objeto de mostrar su poder transformador y decidir la dirección política del Estado mediante lo que puede denominarse una “Norma directiva fundamental”.⁶³

Interesa ahora quedarnos exclusivamente en esta segunda vertiente, porque a nuestro juicio, algunos de sus elementos característicos están presentes en la coyuntura latinoamericana que estamos abordando.

Si algo caracterizó al Poder Constituyente francés fue su capacidad de acción política, continuada e incesante, con el objeto de desmantelar las estructuras políticas y sociales del antiguo régimen. Esto fue posible gracias al activismo político demostrado por los integrantes del tercer Estado, a quienes no satisfacía que la reedificación de la organización estatal correspondiera al ámbito de la representación política, mostrando latente su deseo de participar directamente y sin intermediarios en esa trascendental labor. Con ello, la práctica del Poder Constituyente que se estaba inaugurando adquiría sus notas distintivas al evidenciar que no estaba sujeto a límite material alguno, pues a parte de su función de creación constitucional le correspondía una legítima función de desman-

⁶² En general, Fioravanti, Maurizio, *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, G. Giappichelli editore, 1993, pp. 217 y ss.

⁶³ Sobre el desarrollo histórico de la noción constituyente en Estados Unidos y Francia, acúdase a Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 103 y ss.; igualmente a Matteucci, Nicola, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 138 y ss. Sobre las formas concretas en que se estableció su ejercicio, Vega, Pedro de, *La reforma...*, cit., pp. 28 y ss.

telamiento institucional. Precisamente en función de dicho activismo, del carácter combativo que adquirió el propio pueblo, y de la tensión generada entre la democracia directa y la representativa es que se explica que en muy poco tiempo se hayan expedido tres ordenamientos constitucionales (1791, 1793, 1795). El pueblo francés, de alguna manera, veía con recelo el ámbito institucional de la representación política y por ello era frecuente la reaparición del Poder Constituyente cada vez que el mismo sentía la necesidad de afirmar la preeminencia del poder soberano del que era portador sobre el espacio de decisión de los poderes constituidos.⁶⁴

La reivindicación del poder soberano del pueblo francés quedó expresada de manera rotunda en el artículo 28 de la Declaración jacobina de derechos de 1793: “Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”. Con esta afirmación la noción de soberanía se identificó con la existencia de un poder permanentemente activado, ajeno a cualquier tipo de limitación temporal, que debía estar definitivamente atado al presente; se institucionalizaba de esta forma la capacidad de cambiar la Constitución en cualquier momento, con independencia del tiempo que ello necesitase, y se prohibía a la vez cualquier posibilidad de establecer vínculos institucionales hacia el futuro, bajo la premisa que una Constitución tenía que expresar el consenso de los vivos, presuponiendo que cualquier generación es autosuficiente para determinar en cada momento la forma de su organización política.⁶⁵

El esbozo que acaba de realizarse en apretada síntesis es útil para señalar que la noción de Poder Constituyente bajo la cual se rigió la experiencia Venezolana, y hoy la de Bolivia y Ecuador, tiene puntos de contacto, con los matices propios del caso, con la noción constituyente consolidada en la época de las revoluciones. No con la que hace referencia a un poder capaz de definir una legalidad constitucional superior a la ordinaria bajo la premisa de generar un equilibrio en el sistema de gobierno, sino la que hace referencia a la dimensión exclusivamente política del Poder Constituyente.

⁶⁴ Véase Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2000, pp. 61 y ss.

⁶⁵ En torno a los teóricos que han esgrimido estas ideas, véase Holmes, Stephen, “Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia”, *Il futuro della Costituzione*, (a cura di) Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro y Jörg Luther, Torino, Einaudi, 1996, p. 171 y ss.

tuyente. Esto ¿qué significa? Primordialmente que en el contexto de los países mencionados:

Existe una fuerte conducción política de líderes carismáticos y populistas que aprovechando el descrédito en que ha caído la clase política, han profundizado en las diferencias sociales existentes en sus respectivos países con el objeto de polarizar el entorno social y aprovechar la coyuntura para construir una estrategia política orientada a cambiar la dirección ideológica que subyace a la organización estatal, auspiciando que el pueblo, en calidad de titular y depositario de la soberanía, entre de forma decidida a la escena política con el objeto de poner en marcha su voluntad originaria, dirigiéndola, a través de los medios a su alcance, hacia la destrucción de las antiguas estructuras políticas, bajo la premisa de que se encuentran corroídas o desvirtuadas.⁶⁶

La forma en que se ha desarrollado la conducción de estos procesos lastima la acepción comúnmente aceptada de poder constituyente, que presupone, como señala Zagrebelsky, una concreta situación en la que el poder político se ha “autonomizado” de cualquier interés y condicionamiento particulares, situándose fuera de las relaciones inmanentes de la sociedad para estar en aptitud de conferirles, desde ese ámbito, un nuevo orden.⁶⁷ Esta situación no ha podido realizarse en las experiencias de análisis, en virtud de que su surgimiento y manejo posterior han estado fuertemente condicionados por la presencia del presidente de la República, lo que conduce a advertir, y ahí esta Venezuela para confirmarlo, que el poder constituyente no se ha encontrado “al margen” sino “en el centro” del entramado de intereses que pretende regular.

El esfuerzo y el discurso político han estado encaminados a generar que la porción mayoritaria de la sociedad, que es la que condujo a dichos líderes al poder, se mantenga “políticamente activa” con el objeto de ser partícipe directa de la transformación de las relaciones de poder. Evidentemente se ha establecido una interlocución frecuente entre el líder y

⁶⁶ Recordemos rápidamente que más de 5 de los 9 millones de ecuatorianos votaron a favor de la convocatoria constituyente propuesta por el presidente Correa, lo que conduce a pensar que su conducción del proceso ha sido eficaz, al grado de generar que el grueso de la gente comparta la tesis de un cambio radical. De una participación del 71% de la ciudadanía, el 82% se manifestó a favor del Congreso Constituyente.

⁶⁷ Zagrebelsky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 67 y 68.

los gobernados con el objeto de mantener los mayores niveles de aceptación y legitimación política. No obstante, con una actitud en la que los gobernantes auspician que no exista ningún tipo de intermediación política, la principal afectada es la dimensión de la democracia representativa, a la cual se le va dejando progresivamente de lado porque es justamente a ella a la que se imputan los defectos que se observan en la maquinaria estatal, en el estado de la economía y en el conjunto de carencias existentes en el seno de la sociedad.

Como ha señalado puntualmente Rodrigo Borja, nos encontramos frente a una crisis de las intermediaciones.⁶⁸ Los líderes carismáticos, al hablar directamente con el gran público, buscan generar el rechazo de la representación política y la intermediación social a fin de arengar al pueblo soberano a la búsqueda de la *autorepresentación* de sus intereses, procurando que su marcha no se detenga hasta lograr que sus anhelos, metas, deseos e intereses se vean reflejados en el contexto de la organización constitucional. Por contradictorio que parezca, las apelaciones al pueblo crecen en frecuencia. Se le convoca para que en el contexto de los ordenamientos constitucionales existentes se pronuncien en un referéndum preconstituyente en torno a la oportunidad de cambiar el andamiaje constitucional;⁶⁹ se le llama para que se pronuncie sobre determinadas parcelas del proyecto de Constitución, antes de la presentación y votación final del mismo,⁷⁰ y se invoca para que sea él quien apruebe o rechace el proyecto de Constitución en referéndum, dejando a la asamblea constituyente, en tanto vertiente de la representación, como una simple asamblea proyectista que no tiene la última palabra porque ha sido llamada para cumplir una función meramente instrumental que facilite la expresión de la voluntad popular.⁷¹ Si bien es cierto estos momentos son perfectamente compatibles con el reconocimiento de la titularidad de la soberanía en el pueblo, también lo es que en el ámbito geográfico de referencia existe una importante carencia de prerrequisitos de la democracia que, como sa-

⁶⁸ Borja, Rodrigo, “La gobernabilidad: talón de Aquiles de nuestra América”, en Valadés, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 69.

⁶⁹ Como sucedió en Venezuela y en Ecuador.

⁷⁰ Como aconteció con el referéndum del 4 de mayo en la provincia de Santa Cruz, en Bolivia, para pronunciarse sobre las autonomías regionales.

⁷¹ Véase Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, trad. y prol. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 171.

bemos, son los componentes inexorables para que los ciudadanos puedan expresar su voluntad de manera libre e informada.⁷² En consecuencia, la apelación previa, intermedia y posterior a la voluntad popular no hace sino potenciar al extremo un activismo político fácilmente manipulable por los medios de que dispone la élite gobernante.

Arengados por el discurso político y con la expectativa de tomar en sus manos las herramientas para la forja de su propio destino, los pueblos a los que nos estamos refiriendo parecen convencidos de que el poder transformador que les asiste debe ser utilizado para representar hasta sus últimas consecuencias la soberanía de la que están investidos y no tanto para configurar un ordenamiento constitucional equilibrado. Con ello es evidente que no es tan relevante establecer una norma fundamental efectivamente vinculante, asentada en mecanismos eficaces para el control del poder, al que se sometan sin excepción gobernantes y gobernados. Lo que en realidad importa es que la Constitución sea producto de la voluntad política existencial del ente que la da, que se configure como una concreta decisión política del titular del poder constituyente capaz de expresar el “contenido esencial” del régimen político que están instaurando o las “señas de identidad” del nuevo acuerdo político. No importa que esta visión de Constitución se asiente en una visión contractualista que evidencia la permanente necesidad de cambio y transformación social a través de apelaciones constantes a la voluntad popular en el ánimo de dirigir la acción de gobierno, ni que con una determinación así se fomente un voluntarismo encaminado a fortalecer un gobierno popular pero sin instituciones estables, que a lo único que puede llevar es al quebrantamiento del gobierno fundado en las leyes y a su sustitución por un gobierno basado en la voluntad de los hombres.

Anclados en esta idea de Constitución, no debe extrañar que en el transcurso del proceso constituyente se vaya concretando la progresiva demolición del edificio constitucional anterior. El poder constituyente del pueblo soberano demuestra con ello que no puede esperar hasta que se promulgue la nueva Constitución para hacer sentir los poderes transformadores de los que está investido, e igualmente, que el mismo proceso sirve, más que para imponer nuevas instituciones en el lugar de las precedentes, para que puedan individualizarse desde el primer momento

⁷² Sobre las condiciones de la democracia, Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson, Barcelona, Páidós, 1992, pp. 103 y ss.

los enemigos que deberán ser aislados y combatidos. Las experiencias de Venezuela, Bolivia y Ecuador evidencian que la fase de desmantelamiento del Estado no ha sido consecuencia de la aprobación de la Constitución sino que, en buena medida, ha sido un *presupuesto* para acudir al Proceso Constituyente. Por ello, nada tiene de particular, a pesar de lo anómalo que resulta para su verdadera función de proyección del texto constitucional, que haciendo gala de su poder, el poder constituyente dé por terminadas las funciones de los órganos estatales, permita su continuidad, remueva y nombre funcionarios, ejerza funciones de fiscalización y control, absorba la función legislativa, etcétera.⁷³ Al ejercicio constituyente le interesa constatar bajo este proceder, que no está sometido a límite material alguno.⁷⁴

Lo que acaba de señalarse, nos sitúa ante otra de las características que definen a los procesos que estamos estudiando. En su calidad de ejercicios soberanos que reaccionan frente al precedente régimen político, intentan ejercitar la totalidad de su poder a efecto de derrumbar las estructuras que les servían de soporte. Fundamentan su actuación, entre otras cosas, en que dichas estructuras se establecieron sin la participación efectiva del conjunto de fuerzas sociales y políticas que por su trascendencia debieron haber confluído al acuerdo fundacional. A quienes participaron en dicho acuerdo, o a quienes ejercieron su influencia para obtener beneficios y prebendas se les imputa responsabilidad directa de las distorsiones generadas por las decisiones tomadas. Bajo esa calidad, se les identifica como los enemigos a aislar y combatir con la intención de neutralizarlos y dejarlos fuera de la órbita de influencia y decisión política del nuevo pacto. Con ello, queda claro que el entorno político se encuentra bajo una fuerte tensión y que más allá de considerar al otro un legítimo adversario en la lucha por el poder, se le concibe como un enemigo al que hay que

⁷³ Esto acontece, por ejemplo, en el Ecuador, en donde la Asamblea ha aprobado 7 mandatos constituyentes, a través de los cuales ha asumido plenos poderes, legislado, suspendido elecciones, realizado nombramientos, etcétera. En la página de Internet de la Asamblea Constituyente se señalan los artículos sobre los que ya existe consenso, lo cual deja ver que la Asamblea se ha preocupado por otro tipo de asuntos. En la mesa sobre “Derechos y principios fundamentales” se han aprobado 2 artículos; en la mesa sobre “Soberanía territorial” 5, y en la mesa sobre “Función electoral” 10. *Cfr. <http://asambleaconstituyente.gov.ec/nueva-constitucion-articulos-aprobados.do>.*

⁷⁴ En torno a los límites del Poder Constituyente, véase Böckenförde, *Estudios...*, cit., pp. 176 y ss.

combatir y derrotar.⁷⁵ El poder constituyente adquiere entonces matices radicales como los tuvo en su momento el jacobinismo francés, al erigirse como un cuerpo dirigido a ajustar las cuentas con los agentes económicos y los actores políticos del pasado en lugar de empeñarse en sentar las bases para que todos los actores sociales puedan llegar a un acuerdo compartido en relación al orden jurídico y político del futuro.⁷⁶

Si bien es cierto que la doctrina francesa del poder constituyente presupuso la existencia de una unidad política fundamentalmente homogénea, en donde la sociedad apareciese integrada por todos sus componentes a fin de expresar su voluntad espontánea y directamente, la realidad de los procesos constituyentes actuales es muy distinta. La homogeneidad se ha convertido en heterogeneidad, y la sociedad, de hecho casi cualquier sociedad del presente, carece de las condiciones para que sus integrantes se presenten como una unidad política presupuesta en función de su calidad de ciudadanos.⁷⁷ La voluntad constituyente que de ella emana, en consecuencia, no puede ser unitaria; si antes bastaba que tuviera la capacidad para expresarse de forma puntual y nítida, hoy necesita generarse a través de la composición entre la multiplicidad de intereses que defiende cada parte o sector de la sociedad en el acuerdo constituyente.⁷⁸

⁷⁵ En este sentido, se sigue la distinción política de Schmitt, entre amigo (freund) y enemigo (feind). Schmitt, Carl, “Il concetto di <<politico>> (Testo del 1932), en Schmitt, Carl, *Le Categorie del ‘politico’*, (a cura di) Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, trad. de Pierangelo Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 108.

⁷⁶ Recordemos que la convocatoria constituyente en Bolivia se originó por una importante movilización popular en contra de la desición de una empresa internacional de aumentar hasta en 300% los precios del agua. La movilización social desembocó en una improvisada consulta popular en donde por abrumadora mayoría se decidió la expulsión de la empresa. El éxito del movimiento popular produjo una sensación de empoderamiento social que condujo a que algunos intelectuales hablaran de la reproducción de la Comuna de París en Bolivia, con lo cual, la exigencia de una Asamblea constituyente creció considerablemente. Información tomada de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/12/19/internacional/1198026509.html>.

⁷⁷ En relación a los intereses que confluyen en el acto constituyente, acúdase a Elster, Jon, “Lo studio dei processi costituenti: uno schema generale”, *Il futuro della Costituzione*, (a cura di) Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro y Jörg Luther, Torino, Einaudi, 1996, pp. 223 y ss.

⁷⁸ Sobre el particular, Azzariti, Gaetano, *Forme e soggetti della democrazia pluralistica. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Turín, G. Giapichelli, 2000, p. 52 y ss.

Esto conduce a señalar que si el ánimo de composición de intereses en conflicto no está presente, el acuerdo constituyente podrá tener una conclusión efectiva pero no un soporte adecuado. En un entorno en donde existe una pluralidad evidente de voces e intereses, un proceso constituyente tiene forzosamente que representar la máxima de inclusión para que su producto final, la Constitución, pueda válidamente erigirse como una garantía de estabilidad de la diferenciación política y social, y sobre todo, como una norma efectivamente respetada por todos sus destinatarios.⁷⁹ De proceder en sentido contrario, el proceso constituyente se erigirá en una herramienta a favor de la exclusión política, que lejos de armonizar los intereses en conflicto impondrá su visión de las cosas a los grupos de poder antagónicos, con lo cual el ejercicio de reedificación institucional, más que representar una victoria colectiva de sus actores será visto como un ejercicio de vencedores y vencidos; de superposición de unas élites sobre otras que no coadyuvará a apaciguar el conflicto político subyacente, no permitirá el despliegue de la fuerza vinculante de la Constitución y que orillará a reabrir un proceso de igual naturaleza una vez que se hayan recomposto los grupos de poder.

Ahora bien, los matices radicales con el que se conduce nuestra imagen de Poder Constituyente sacan a la luz otra cuestión problemática: el ámbito temporal de su ejercicio. Asumir que son efectivamente portadores de la soberanía que pertenece al pueblo conduce a que las asambleas constituyentes se atribuyan poderes absolutos e ilimitados y que, por ende, se alejen de cualquier vínculo que pretenda normar su actuación y procedimiento desde un órgano externo a la propia asamblea. No importa que su función sea consecuencia de la manifestación de voluntad popular de un referéndum preconstituyente en el que se hayan establecido restricciones materiales y temporales a su ejercicio. Conciben su labor transformadora como la madre de todas las potestades, por lo que el tiempo que les lleve la edificación del nuevo Estado pasa a segundo término.⁸⁰ Esta forma de entender su actividad es problemática desde el momento en que

⁷⁹ Acúdase a las reflexiones de Zolo, Danilo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, 2a. ed., Milán, Feltrinelli, 1996, p. 142 y ss.

⁸⁰ En Bolivia, por ejemplo, el plazo “máximo e improrrogable” de un año para la deliberación de la Asamblea Constituyente y la aprobación de la Constitución establecido en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, del 6 de marzo de 2006, fue ampliado por 170 de los 255 miembros de dicho órgano. Del 6 de agosto de 2007, la vida de la Constituyente se amplió al 14 de diciembre del mismo año.

se advierte que los límites temporales señalan el periodo de vida que se reconoce a la asamblea constituyente. El carácter extraordinario e irrepetible del poder constituyente constriñe a que su actividad se despliegue en un periodo de tiempo bien delimitado y que por ningún motivo pueda permanecer activo una vez que se ha promulgado la Constitución, pues ello desembocaría en una ficción insalvable con unos poderes constituidos necesitados de asentarse rápidamente para poder ejercer sus funciones constitucionales y dar certidumbre jurídica al conjunto de ciudadanos. Una vez agotada su labor no tiene otra opción que desaparecer para no volver a evocarse nunca más.⁸¹ Por tanto, inexorable es destacar con ma-chacona insistencia que no es posible tener abierto permanentemente el discurso de convocatoria a un Poder Constituyente cuando se presentan problemas políticos salvables por otros mecanismos, porque su extraordinariedad conduce a que se mantenga como una función que deba ponerse en práctica en situaciones límite y cuando esto suceda, que consume su enorme poder en un único acto de ejercicio. Toda pretensión contraria, simple y sencillamente desnaturaliza su esencia.⁸²

Con lo dicho hasta ahora es posible concluir que desde nuestro particular punto de vista, la idea de poder constituyente que impera en Venezuela, Bolivia y Ecuador no es la que se relaciona con un “poder jurídico” encaminado a establecer un ordenamiento constitucional equilibrado en cuanto al diseño, la repartición y la dinámica del poder estatal; tampoco la que se vincula a un orden plenamente normativo con capacidad para imponerse a gobernantes y gobernados; mucho menos con una concepción garantista anclada en la defensa a ultranza de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. El poder constituyente se concibe más bien, como un “poder político” idóneo para facilitar la concentración del poder, imponer un proyecto político de Estado y sociedad, establecer una organización temporal que permanezca mientras sea compatible con las expectativas del momento, y edificar una regulación carente de autonomía real respecto a sus precursores y, por ende, sujeta permanentemente a la permeabilidad de intereses del poder político.

⁸¹ Zagrebelsky, “La Constitución...”, *cit.*, p. 69.

⁸² Esto viene a colación por el hecho de que el primer Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, fue modificado por iniciativa del presidente Correa, eliminándose el párrafo relativo a la disolución de la Asamblea una vez aprobada la nueva Constitución mediante referéndum.

Nadie que se precie de entender a cabalidad el significado del principio democrático puede oponerse a que el pueblo manifieste su voluntad soberana. Sin embargo, el original radicalismo con que se concebía la exteriorización del Poder Constituyente ha venido transformándose y atemperándose. De ahí que hoy en día deba reconocerse al Poder Constituyente suficiente libertad en la determinación de los fines del Estado, pero restringirlo con ciertas cautelas para que no pueda manifestarse como pura “voluntad política”, sino como un particular tipo de voluntad política orientada a construir un ordenamiento jurídico democrático y de amplia base consensual.

3. Las afectaciones

La concepción constituyente que a nuestro juicio perméa en las experiencias aludidas deja entrever una problemática adicional que no debe pasar desapercibida y que se circunscribe al ámbito de la representación política.

Hemos señalado que hoy en día en Venezuela, Bolivia y Ecuador es posible advertir que una importante capa de la ciudadanía se muestra vigorosa y activa, pendiente del acontecer político, y que en consonancia con ello, se manifiesta, opina, exige, presiona y se moviliza. El despliegue de sus energías se ancla en un discurso político que reitera con machacona insistencia que corresponde al pueblo la titularidad de la soberanía y el Poder Constituyente. Es imposible, y así lo hemos señalado líneas atrás, negar la veracidad de esta afirmación. Sin embargo, en los contextos aludidos es visible una estrategia encaminada a mantener el activismo político de la ciudadanía para que sus bríos transformadores puedan ser eventualmente usados para legitimar decisiones que convienen a la élite gobernante. Esto explica el visible incremento del peso conferido a los mecanismos de democracia directa.

A la luz de lo anterior, la participación popular ha dejado de exigirse para aquellas situaciones límite en las que se opera un cambio radical en la dirección política del Estado y se ha asistido a su institucionalización con el objeto de mantener abierto un canal de comunicación directa entre el presidente y los gobernados.

A cualquiera que se acerque a las Constituciones o proyectos de Constitución, no le será difícil advertir que los mecanismos de participación democrática directa se encuentran ampliamente contemplados en su arti-

culado.⁸³ Una decisión así no es equivocada en si misma, pero dado el entorno en el que se introduce, sólo puede justificarse ante la desconfianza hacia la representación y como alternativa ante la eventual oportunidad de gobernar al margen de ella mediante la apelación directa al pueblo.⁸⁴ Estamos en presencia de una evidente “descolocación de la política” que no sólo se observa en la sustitución de los gobiernos y los parlamentos como centros de decisión en favor de los partidos, sino de los propios partidos en favor de un pueblo que se manifiesta a través de una multiplicidad de grupos y organizaciones.⁸⁵

La problemática que se advierte es que, acentuado el carácter político de la Constitución, como se demuestra en la definición de los valores, principios, metas, aspiraciones y anhelos a alcanzar, la debida “actuación constitucional” se vuelve más imperiosa e implica el despliegue de un esfuerzo fundamentalmente político para construir un esquema normativo que pueda desarrollar adecuadamente el programa político ahí delineado, lo que hace del todo necesaria la dimensión de la representación política porque a ella compete, en consonancia con las expectativas sociales, pro-

⁸³ El artículo 70 de la Constitución venezolana dispone: “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad”. El artículo 210 del proyecto de Constitución para Bolivia señala: “Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley. En el proyecto académico de nueva Constitución Política del Ecuador, los mecanismos de consulta ciudadana, referéndum, plebiscito, se encuentran regulados antes que las elecciones, los partidos y movimientos políticos (artículos 224-226).

⁸⁴ En el propio proyecto de Constitución académica del Ecuador se propone el plebiscito para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente (artículo 226).

⁸⁵ Al respecto Vega, Pedro de, “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual”, *Temas de Derecho Público*, Bogota, Universidad Externado de Colombia-Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, núm. 42, 1996, pp. 22 y 23.

veer el desarrollo y actuación de los principios constitucionales. Y no es ésta una exigencia que se cubra en un momento y deje de tener relevancia. La realización de las metas y objetivos constitucionales se vincula a un proceso continuo de actuación política, como continuo es el devenir de la Constitución, al menos de una Constitución políticamente estable.

Los partidos políticos, en un contexto como este, están llamados a adquirir una nueva relevancia porque a ellos compete hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder y contribuir a la edificación y preservación del régimen democrático. En la medida en que utilicen mecanismos eficaces para la integración de la representación política y que puedan erigirse al interior del parlamento como el espejo de las demandas y aspiraciones ciudadanas, podrán ser catalogados como efectivos instrumentos para concretar, dar cauce y organizar la soberanía popular. De los partidos depende el libre juego democrático y en sus manos está el desarrollo de una política legislativa que sea respetuosa de los límites establecidos por el propio texto constitucional. Pero también, y eso es lo relevante, más allá de una política legislativa que inexorablemente pasa por la confrontación entre mayoría y minorías, tienen frente a sí la fundamental labor de sacar adelante aquella otra política, la política constitucional, que exige dejar a un lado sus intereses particulares y de grupo para confluir en un acuerdo que se constituya en el motor del desarrollo de la Constitución.

Precisamente por lo que acaba de decirse es que las Constituciones que se dicen expresión de la soberanía popular —que son todas las que se expedieron en el constitucionalismo de la segunda posguerra, y algunas incluso antes, como la mexicana—, subrayan que el ejercicio de la soberanía debe realizarse en los “términos”, en las “formas”, bajo los “límites” o con las “condiciones” estipuladas por la Constitución.⁸⁶ Eso significa que los constituyentes, conscientes de las implicaciones del principio de soberanía, han reconocido su titularidad en el pueblo pero han moderado sus alcances estableciendo expresamente en los textos creados que su ejercicio deberá conducirse a través de los poderes constituidos, lo que significa que la voluntad del pueblo, para expresarse sin causar commoción en la organización estatal, debe emplear los cauces de los órganos de representación política. Con ello, es claro que se ha querido sobredimensionar el componente “político-representativo” de las Constitu-

⁸⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 39 de la Constitución mexicana, 1o. de la italiana, o 1.2 de la española.

ciones bajo el imperativo de reforzar los mecanismos de intermediación entre la sociedad y el Estado y que en esta lógica los partidos políticos juegan un papel de primer orden.⁸⁷

No obstante, al margen de esta tendencia aparecen los procesos constituyentes del siglo XXI que parecen liberar nuevamente las formas de expresión de la soberanía ante la debacle de la representación, con la intención de dejar que su ejercicio pueda correr de manera libre y espontánea. La soberanía también se reconoce en el pueblo, pero lo significativo del caso es que para patentizar los rasgos de una democracia “identitaria” se estipula que su ejercicio será directo y que su principal ámbito de proyección es el Poder Constituyente. Esto significa que la apelación a ella no sólo transcurre dentro de los cauces de la representación, sino al margen de ella, a través de los demás medios de participación democrática del pueblo que como ya se ha dicho, lo llaman a manifestarse directamente sobre la cosa pública.⁸⁸

El sobredimensionamiento de la democracia directa en Venezuela, Bolivia y Ecuador camina en dirección contraria al desarrollo constitucional inaugurado en la última posguerra. Con sus defectos y virtudes, no puede soslayarse que las Constituciones contemporáneas difícilmente pueden garantizar la democracia sin el auxilio de la representación. Por lo mismo, los partidos políticos son un componente esencial de cualquier organización constitucional. Son, de alguna manera, el único instrumento válido para integrar la representación, para identificarse con múltiples intereses, para armonizar los que se encuentren en pugna, para determinar una dirección política, coadyuvar a conformar un gobierno con mayoría, impulsar una política legislativa, pero sobre todo, para ser un protagonista de la debida actuación de la Constitución.

Sin las organizaciones partidistas, quienes detentan el poder pueden verse tentados a apuntalar un democraticismo radical de estirpe rous-

⁸⁷ En este sentido, Fioravanti, “Costituzione e politica...”, *cit.*, p. 58-59.

⁸⁸ Ilustrativo a este respecto es el artículo 7 del proyecto de Constitución para Bolivia, que señala: “La soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce de forma directa; es inalienable, inembargable, indivisible, imprescriptible e indelegable, y de ella emanan las funciones y atribuciones del poder público”. El artículo 1.3 del Proyecto académico de Constitución para el Ecuador es más moderado al destacar: “La soberanía radica en el pueblo, titular del poder constituyente, del que emana el poder público. La ejerce directamente por los medios democráticos previstos en esta Constitución o a través de los órganos del Estado”.

seauniano para exigirle al pueblo que se “autorepresente”, introduciendo con ello un fuerte factor de tensión entre las instituciones creadas y su poder creador, generando a la vez una profunda inestabilidad que puede condicionar la permanencia y la estabilidad constitucionales. O bien, lo que es todavía más peligroso, pueden establecer una estrategia con base en ese democraticismo para difuminar el “Estado de partidos” y conformar el “partido de Estado”, con el objetivo de tener el completo protagonismo de la actividad estatal a través de la acción política organizada desde el propio aparato gubernamental. La creación del Partido Socialista Unido de Venezuela en 2007, bajo los auspicios del presidente Chávez, y concretada a partir de la disolución de los partidos que lo apoyaron para llegar a la presidencia, es un claro ejemplo de lo anterior.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Resulta sintomático advertir que buena parte del recorrido de la Asamblea Constituyente del Ecuador se ha empleado, más que para debatir el futuro texto constitucional, para gobernar, o más bien co-gobernar bajo la iniciativa política del presidente Correa. Esto, en sí mismo, fortalece una de las premisas de este trabajo, pues evidencia que en el fondo el problema de Ecuador es un problema de gobernabilidad que antes de deslizarse al entorno constitucional necesitaba probar los mecanismos que el propio ámbito institucional contempla para este tipo de situaciones.

Pero no sólo nos encontramos ante un problema de gobernabilidad que necesita ser resuelto mediante una nueva Constitución y nuevas leyes. En este contexto, es un problema que tiene que ver con el derecho en sus múltiples manifestaciones. También es un problema de legitimidad que involucra a quienes deben pugnar porque el desarrollo constitucional y las políticas legislativas tengan una estrecha vinculación con las expectativas e intereses de la ciudadanía representada. Pero por encima de ello es una cuestión de tipo cultural que desnuda una realidad de Ecuador y, en términos generales, con sus contadas excepciones, de América Latina. Me refiero al valor que los poderes públicos y los ciudadanos confieren al sistema normativo.

Con lo anterior quiero destacar que no puede desconocerse la existencia de una profunda crisis de gobernabilidad y de legitimidad en Ecuador. Sin embargo, creo que sobre todas las cosas el país andino se encuentra

inmerso en una profunda crisis cultural en torno a la legalidad y el Estado de derecho que mientras no se supere, poco o nada importará acudir al estreno de las mejores leyes, a la irrupción de legisladores virtuosos o de partidos modelicos si en el fondo no se otorga un valor preeminente al respeto por el derecho y por las instituciones democráticas. En este contexto, más allá de una “crisis de la Constitución” estamos en presencia de una “crisis del constitucionalismo” ecuatoriano. Para advertir sus vicisitudes no podemos sino acudir a lo que nos señala Ferrajoli, pues de conformidad con lo que nos dice el jurista italiano, una crisis del constitucionalismo puede y de hecho tiene un sentido más profundo y destrutivo que el de una crisis de la Constitución porque no ataña solamente al pacto constitucional sino a la idea misma de pacto vinculante, porque no involucra al derecho o a las reglas del juego actuales, sino al valor mismo de las reglas en cuanto tales, comenzando por la meta-regla del Estado de derecho que impone la vinculación de todos los poderes a normas superiores a ellos.⁸⁹

Consecuentemente, antes de adentrarse en el complejo y sinuoso camino de sustituir la Constitución y el edificio jurídico que de ella se desprende, creo que debería emprenderse una cruzada de mayores dimensiones para posibilitar un cambio de mentalidades y comportamientos en beneficio de un verdadero “sentimiento constitucional”. Recordemos con Rousseau que la más importante de las leyes no es la que se graba en tablas de mármol o de bronce sino aquella que logra inscribirse en los “corazones de los ciudadanos”.⁹⁰ Grabar en la conciencia y el corazón de los ecuatorianos el valor del orden jurídico representa un cambio que probablemente necesite de su tiempo pero que a final de cuentas garantiza una mejor convivencia futura, incluso en un contexto en el que se tengan leyes deficientes, legisladores deshonestos y partidos irresponsables.

La idea de Constitución, su valor y la técnica para su positivización son también situaciones problemáticas. Y lo son porque el constitucionalismo ecuatoriano se encuentra inmerso en una gran paradoja, pues mientras por un lado se tiene una profunda esperanza en la nueva Constitución y se le concibe como la panacea que apenas promulgada tendrá

⁸⁹ Ferrajoli, Luigi, “Democrazia e costituzione”, *Il futuro della Costituzione, a cura di Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro y Jörg Luther*, Torino, Einaudi, 1996, p. 332.

⁹⁰ En *El contrato social*, libro II, capítulo XII.

la suficiente fuerza transformadora para cambiar radicalmente la realidad del país, por otro lado, existe un claro desdén por la Constitución y por las instituciones democráticas que alberga. Con esto se quiere decir que con la misma immediatez con la que se cifran en la Constitución grandes expectativas de cumplimiento inmediato, se llega igualmente al desencanto y a la desvalorización del orden constitucional.

La Constitución se ancla lógicamente en un principio de esperanza. Sin embargo ninguna Constitución despliega la totalidad de sus efectos en el momento en que ha sido solemnemente promulgada. Por el contrario, para asentarse y comenzar el fatigoso camino de regular eficazmente la actividad política y social necesita de un tiempo de realización adecuado. Por ello, más que un acto puntual en el tiempo las Constituciones contemporáneas —y dentro de ellas la que surja del proceso constituyente ecuatoriano— deben entenderse como procesos continuos de realización progresiva. Esta concepción conduce a que, estemos o no de acuerdo, descarguemos a la Constitución del inminente poder transformador que se le ha conferido, puesto que entre mayores sean las expectativas, mayor será también el desencanto ante la eventualidad de que el estreno de la norma fundamental no comporte, en el corto plazo, cambios de trascendencia.

Además, la norma constitucional, como tal, no es capaz de desplegar su eficacia si no cuenta con la adhesión de sus destinatarios. Esto sólo se logra cuando la Constitución es producto de un consenso fundamental en el que las principales expectativas de los agentes políticos y los sectores sociales encuentran un adecuado espacio de expresión en el texto constitucional. En consecuencia, al ser y sentirse parte del acuerdo, todos los actores que lo hicieron posible se vinculan al respeto de sus prescripciones; pero si alguno de esos agentes o sectores se siente desplazado del acuerdo, lo natural es que tampoco se sentirá obligado a respetar su resultado, dando paso a una situación de creciente conflictividad y progresiva perdida de eficacia de la norma.

Precisamente por lo que acaba de decirse hay que observar con cautela el alto margen de representación que la corriente política afín al presidente Correa tiene en la asamblea constituyente. Lo que en términos de legitimidad política puede advertirse como una alta dosis de respaldo a un proyecto, en términos de legitimidad democrática tiene inexorablemente otra lectura. En lenguaje matemático es posible afirmar que el porcentaje de representación que tiene la fuerza política gobernante es inversamen-

te proporcional al margen de representación que le queda a la oposición política y a los demás grupos relevantes de poder que tampoco se sienten representados en la asamblea. Esto conduce a que las expectativas políticas y constitucionales de unos puedan privilegiarse sobre las de los otros, facilitándose la adopción de iniciativas excluyentes, ante la inexistencia de motivación alguna para llegar a un sano compromiso en el que todas las partes cedan posiciones e intereses en aras del acuerdo. Aunado a ello, el alto nivel de aceptación social del presidente puede conducir a la ausencia de controles internos que equilibren las decisiones tomadas en la asamblea. Con ello la puerta para la toma de decisiones de corte autoritario también se encuentra presente.

Dado que la realidad sociopolítica del Ecuador advierte la existencia de visiones e intereses en extremo opuestos, si los grupos que los enarbolan luchan por imprimir su ideología a la organización estatal sin estar abiertos al diálogo y la negociación, la construcción de un acuerdo será prácticamente imposible. Por ello, tal vez lo que resulte más adecuado no sea pensar en la articulación de un consenso “total” en torno a la organización constitucional sino luchar por la consolidación de un consenso “básico”. Este consenso debería tomar como punto de partida el pluralismo político y social existente con el objeto de privilegiar las coincidencias y los valores comunes que hacen posible la convivencia colectiva. Pienso en esto porque estoy convencido que la fortaleza de la futura edificación constitucional depende de que los constituyentes sean capaces de dejar al margen la imposición de un particular proyecto de Estado y procuren canalizar su energía al establecimiento de un marco constitucional en donde todas las ideologías y las visiones del Estado se sientan incluidas, en armónica convivencia, y con iguales posibilidades de concreción en función de cómo se vayan generando las mayorías políticas en el gobierno y el Congreso.⁹¹

La idea de la Constitución como un marco abierto de posibilidades que se asienta en los valores comúnmente compartidos por todos, ofrece un mayor grado de certeza y estabilidad a la Constitución, pues todas las fuerzas políticas verán que sus exigencias de política constitucional y legislativa pueden ser concretadas “desde” y no “al margen” de la Constitución. Esta concepción, en el caso particular del Ecuador, supone un

⁹¹ Al respecto, acúdase a las agudas observaciones de Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 4a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, pp. 12 y 13.

valor adicional nada desdeñable, porque ofrecería un mayor grado de normatividad, certeza y estabilidad constitucionales, en un entorno en donde la regla ha sido la falta de adhesión a los postulados constitucionales, la imprevisibilidad de sus contenidos y la exigua permanencia de los textos fundamentales.

Concretar un texto política y jurídicamente estable es una de las mayores exigencias que tiene Ecuador frente a si. Su advenimiento es inexorable si se pretende que el activismo político de su pueblo pueda ser canalizado hacia otros horizontes, y en lugar de fungir como elemento de inestabilidad de las instituciones estatales, sirva para fortalecer la legitimidad de ejercicio de las mismas.

América Latina requiere un Ecuador con instituciones fuertes y democráticas. Ecuador, en este contexto, necesita establecer un sano equilibrio entre la importancia de contar con instituciones que puedan ser efectivamente portadoras de un cambio político y social de fondo, y la oportunidad de que dicho cambio no se realice a costa del sacrificio de las premisas de la democracia liberal y de las libertades políticas de los ciudadanos. Armonizar estas expectativas es acaso el mayor reto que tiene que afrontar la asamblea constituyente en sus deliberaciones presentes.