

¿Hacia un presiden(cialismo) popular-acelerado? Desafíos y “nuevas” reglas de juego en la 1ª Constitución de Ecuador del siglo XXI (*)

POR MIGUEL A. BENEDETTI (**)

Sumario: I. Acotando el campo. II. Pasado y presente de la democracia presidencialista en (South) América. III. Parece que todo está igual pero algo ha cambiado (Ecuador 2008). IV. La novedad institucional en busca de (su) autor. V. Prospectivas hipotéticas de las “nuevas” reglas de juego. VI. Reflexiones provisionales. VII. Referencias bibliográficas.

Resumen: Este trabajo analiza un aspecto de los regímenes presidencialistas Latinoamericanos en los nuevos diseños constitucionales. Se focaliza en una innovación institucional puntual en la cúspide del diseño gubernamental de Ecuador introducido por la Constitución de 2008. En primer lugar, presenta una breve reseña histórica del presidencialismo adoptado hegemónicamente en la región desde los primeros estadios institucionales. Luego de esta contextualización, se centra en la flamante articulación de los dos órganos políticos ecuatorianos establecida en el 2008. Esta reforma institucional introduce en la matriz presidencialista lo que se caracteriza como un mecanismo “anti-presidencialista” que parece desafiar los cuestionamientos tradicionales a este sistema y pone de resalto lo distintivo y original del nuevo diseño. Finalmente, se ofrece un examen de las posibilidades y límites de este nuevo sistema para llevar adelante el ambicioso programa de transformación previsto en el novel texto supremo ecuatoriano.

Palabras clave: Constitucionalismo - Democracia - Presidencialismo - América Latina -

Abstrac: This paper analyses one aspect of Latin American presidentialist regimes in the new constitutional designs. It focuses on a punctual institutional innovation in the top of the governmental design of Ecuador introduced by the Constitution of 2008. It first presents a brief historical review of the presidentialism hegemonically adopted in Latin America since its first institutional stages. After this contextualization, the attention is focus on the novel relation between the political branches of government established in 2008. This institutional reform introduces what is characterized as an “anti-presidentialist” mechanism in the presidentialist matrix that challenges the traditional arguments against that system and stress the distinctiveness and originality of the new design. Finally, there is an account of the possibilities and constrains of the new system in order to advance the ambitious transformation program contained in the novel Constitution.

Keywords: Constitutionalism- Democracy - Presidentialism - Latin America -

*“Debemos negarles [a las instituciones] la última palabra y conservarla en nuestras manos”(***)*

(*) El presente trabajo es una reelaboración de la ponencia presentada por el autor en el 2º Congreso Provincial de Ciencias Jurídicas “La ciencia jurídica en vísperas del Bicentenario” organizado por el Colegio de Abogados La Plata el 17-18/09/2009, en la Comisión de Derecho Constitucional; Filosofía y Derechos Humanos para el tema: “Constitucionalismo y cambio social. Nuevas articulaciones institucionales y redimensiones en las diversas cuestiones de ciudadanía”. Se agradecen los comentarios e interrogantes de los distinguidos participantes en aquella ocasión.

(**) Profesor adjunto de la Cátedra I Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

(***) Roberto Mangabeira Unger (1999: 238).

I. Acotando el campo

El marco de análisis de este trabajo asume dos explicaciones institucionales de conjunto y de larga duración sobre lo que se puede denominar gubernamentalidad bajo el constitucionalismo moderno formuladas por sendos académicos hacia fines del siglo XX.

En primer lugar, Adam Przeworski destacaba en 1995 la “sorprendente” falta de grandes innovaciones en el repertorio institucional democrático luego de sus inicios del constitucionalismo moderno hasta la actualidad (1). Similar apreciación podría hacerse si se observa la genealogía comparativa de las formas gubernamentales constitucionales a partir del reducido puñado de opciones originales para relacionar al Legislativo con el Ejecutivo, clásicas y contemporáneas, inventadas y reinventadas (2).

A su vez, en 1999 Roberto M. Unger señalaba “dos rasgos” que en conjunto han dominado “la tradición constitucional moderna” bajo las discretas y reiteradas formas gubernamentales: “un estilo de organización constitucional del gobierno que desacelera la política, en bien de la libertad conectada con la propiedad privada, y un conjunto de prácticas e instituciones que ayudan a mantener la sociedad en un nivel relativamente bajo de movilización política” (Unger, 1999: 197). Aquel tradicional y hegemónico conjunto de dispositivos e ideas, de formas y prácticas constitucionalista terminan lentificando y obstaculizando la capacidad de las instituciones para efectuar cambios estructurales. Así, el “alcance transformador de un programa político” debe enfrentarse siempre con “los obstáculos constitucionales legales y político prácticos levantados en el curso de su ejecución” (Unger, 1999: 242).

Frente a ese monocorde y frustrante panorama hegemónico que tan poco parece honrar a las “innovaciones institucionales desconocidas” (Unger, 1988: 112), este trabajo echa una parcial mirada hacia un aspecto institucional aún poco destacado de una de las recientes constituciones latinoamericanas: una puntual novedad en la cúspide del nuevo diseño gubernamental introducido por la Constitución de Ecuador de 2008.

Con aquellos sendos presupuestos y este severo recorte temático-espacial, con las limitaciones del presente (*ex post* de la nueva Constitución pero *ex ante* de su desenvolvimiento), sostendré que en ese novo producto constituyente de esa parte de la mitad del mundo (pacífica-andina-amazónica) de este principio del nuevo siglo, bajo una más que conocida articulación presidencialista entre los dos clásicos órganos políticos elegidos por voluntad popular, se intenta cierta reformulación de sus interrelaciones que —en clave democratizadora— desafía a varios de sus tradicionales cuestionamientos en pos de realizar las ambiciosas transformaciones que se anuncian. En esa línea, enfatizaré que parece imprimirle al presidencialismo una nota lo suficientemente distintiva frente a los otros conocidos para —y a diferencia de todos aquellos— intentar aproximarse en algo al siempre postergado anhelo del epígrafe.

El poco interés despertado hasta ahora por esta novedad gubernamental ecuatoriana en estudio, tal vez se deba a la enormidad de los otros cambios constitucionales habidos, y a cierto silencio que últimamente exhiben las reflexiones críticas sobre el presidencialismo latinoamericano. Sea como sea, su significación radica no sólo en su imprevención práctica (no tanto académicamente, según se verá), sino más bien en que la suerte que corra esta puntual innovación institucional, de varias maneras, parece estar atada al porvenir de las más destacadas ilusiones constitucionales plasmadas en el supremo texto ecuatoriano de 2008.

(1) “[E]xcepto algún experimento menor con un ejecutivo plural, como en Uruguay, y un abortado intento por introducir consejos de trabajadores en la Constitución de Weimar, la última innovación institucional data de 1880: la invención de la representación proporcional en Bélgica. Desde entonces, las democracias que aparecieron o reaparecieron simplemente combinaron de un modo u otro los patrones institucionales pre-existentes” (Przeworski, 1995: 13-14).

(2) Donde —a todo evento— la última de ellas sería un híbrido que combina conocidos patrones gubernativos (la 5ª República francesa de 1958-62) y ello en la medida que se deje de lado la “pléyade desconocida” de precedentes del contemporáneo modelo francés (Duverger, 1981).

Con esa perspectiva analítica, se empieza por recordar —rápida y diacrónicamente— las conocidas vicisitudes del presidencialismo latinoamericano hasta desembocar a la última oleada constitucional regional en la cual se inscribe la nueva Constitución de Ecuador. Luego, el ritmo se detiene sincrónicamente en el estudio particular de la innovación al presidencialismo ecuatoriano. Más luego, se intenta mirarla a su mejor luz a partir del autor del epígrafe y se imaginan algunas hipotéticas ventajas y desventajas a partir de disímiles miradas.

II. Pasado y presente de la democracia presidencialista en (South) América

Para decirlo en cámara rápida, recuérdese que luego del independentismo decimonónico —más tarde o más temprano— las flamantes repúblicas latinoamericanas adoptaron y adaptaron de modo hegemónico —dentro, y por influencia, de aquel acotado repertorio institucional noratlantista— la forma presidencialista en su variante agravada o reforzada (hiper-presidencialismo). Es claro que ello no niega que frente a esa dominancia regional hubo —y aún hoy subsiste alguna— singularidades o excepciones institucionales (casos episódicos/efímeros o aislados) (3). Lo cierto es que aquella exacerbada deriva del original modelo presidencialista de Filadelfia fue mantenida hegemónicamente en la región durante todo el siglo XX hasta el presente (4).

Tal persistencia presidencialista con poderosos presidentes, como es bien sabido, transcurrió, por un lado, con reiteradas interrupciones militaristas durante gran parte del siglo XX; y, por el otro, con algunas tenues y renovadas variaciones constitucionales sobre aquel uniforme traje institucional desde mediados de dicho siglo en adelante (5). Todo aquello hubo pervivido en medio de un también dominante estado de cosas continental en términos de desigualdad y miseria, explotación y exclusión de variados signos. Es más que seguro que aquel *continuum* institucionalista latinoamericanista —por varios factores y no únicamente por esos hiper-presidencialismos— no hubo contribuido a modificar ese inadmisibles estado de cosas (6).

En apretada síntesis y en palabras de Waldo Ansaldi: “pobres democracias” en Latinoamérica. Al menos, en dos sentidos: “democracias de pobres” y “democracias pobres” (Ansaldi, 2007).

Sin embargo, luego de la redemocratización que sucedió a las masivas violaciones de básicos derecho humanos por regímenes dictatoriales, durante la década de los '90 y hasta entrado el nuevo milenio, en varias latitudes latinoamericanas se empieza a percibir una nueva tendencia política regional dentro de los hegemónicos marcos constitucionales presidencialistas. En efecto, sólo entre 1992 y 2004 fueron destituidos una decena de presidentes latinoamericanos —la mitad de ellos por medio de juicio político o declaración de incapacidad—, no obstante en ninguna de esas traumáticas caídas de presidentes fue seguida del establecimiento de un régimen autoritario (Pérez-Liñán, 2009:281). En todos los casos y al margen de sus diferencias, esas inéditas destituciones presidenciales —tanto

(3) Basta recordar el original y primer proceso constituyente mexicano con la trágica revuelta india-plebeya y su Constitución asamblearia de Apatzingán (Benedetti, 2008: 173); los casos parlamentaristas del Brasil (bajo la monarquía luego de la independencia hasta fines del siglo XIX; y su efímero ensayo republicano en los '60); la Cuba postrevolucionaria con su república de asamblea. En todos los casos, con miras en experiencias foráneas.

(4) Es sabido que la versión clásica del presidencialismo supone un Ejecutivo monocrático (concentra la Jefatura de Estado y de Gobierno) generalmente unipersonal —con la excepción de los recordados “colegialismos” uruguayos— elegido por el pueblo por un período fijo (en su deriva “hiper”: con considerables poderes formales y enorme poder informal), sin depender de la confianza de un Legislativo también elegido popularmente, salvo por impeachment. Esta tajante separación/distinción entre esos órganos políticos de elección popular, implica: dual legitimidad democrática en ambos e irrevocabilidad mutua durante sus rígidos períodos.

(5) Por caso, mediante la unificación de mandatos legislativos-presidencial, por nuevos métodos de elección y de reelección presidencial, en la posibilidad legislativa de censurar ministros (a uno, varios y/o todos), e incluso con o sin posibilidad de disolución por parte de los presidentes, que además de restrictiva no han podido ser puestas en práctica (Pérez-Liñán, 2009: 195). Nuevamente, siempre con miras en foráneas experiencias.

(6) Aunque se huya del monocausalismo y del determinismo mecánico, no se debiera descartar livianamente que un diseño político institucional desempeña algún papel, más o menos, relevante.

de los pertenecientes a partidos tradicionales como a *outsiders* de la política (Ansaldi, 2007:107)— se dieron con grandes movilizaciones y protestas populares en reacción —previas o coetáneas— contra escandalosos casos de corrupción y/o de severos planes de ajuste del neoliberalismo (7).

El caso de Ecuador que aquí interesa, fue paradigmático de esta tendencia de caídas de presidentes electos sin desencadenar quiebres en las democracias. En efecto, movilizaciones populares mediante, se “expulsó” del poder a los tres presidentes elegidos popularmente antes que cumplieran la mitad de su mandato en el corto lapso de nueve años (de 1997 al 2005): la destitución de Abdalá Bucaram por “incapacidad mental” declarada por el Congreso; y —ya bajo la Constitución reformada en 1998— por “abandono del cargo” de Jamil Mahuad y más luego de Lucio Gutiérrez.

Ahora bien, en algunas pocas de aquellas abruptas embestidas populares contra presidentes electos latinoamericanos, las cosas no quedaron sólo en las más o menos traumáticas sucesiones presidenciales establecidas en las constituciones vigentes y en la sensación de frustración generalizada. Desde el comienzo mismo del siglo XXI —e incluso antes— de las propias entrañas de algunas pocas “pobres” democracias se empieza a experimentar lo que se ha denominado “punto de bifurcación de carácter democrático” (García Linera, 2008: 412) (8). El mismo se tradujo en impetuosos y novedosos procesos y productos constituyentes en la región que constituyen una “oleada” constitucional en términos de Jon Elster (2002:127).

En efecto, esta última y atípica “oleada” se conforma con los recientes procesos/productos constituyentes de Bolivia y Ecuador a comienzos del nuevo milenio —en ambos con imponente presencia del movimiento indígena— pero por buenas razones puede considerarse iniciada con la previa experiencia constituyente de la Venezuela de 1999 como ya se anticipara en otro trabajo (Benedetti, 2008:161).

Pueden advertirse las características comunes de esa “oleada” desde un punto de vista procesual: en los tres casos, los nuevos gobiernos electos con fuerte respaldo popular se hubieron planteado —como primera e inmediata tarea— alterar radicalmente la constitucionalidad existente en virtud de la cual accedieron al poder; en todos los casos, por medio de asambleas constituyentes no previstas en los respectivos textos constitucionales y con reiteradas consultas populares al inicio - durante - desenlace de esa “oleada. A su vez, esta triple nota común, connota otras dos más: una clara creencia en que por esas imprevistas vías constitucionalistas se podrían canalizar y producir los postergados cambios en la sociedad; y, entre quienes impulsaron y llevaron adelante estos procesos constituyentes se cuentan sectores históricamente subalternos, subordinados. Ante estas infrecuentes y comunes notas procesuales constitucionalistas —inclusivas y democráticas— no sorprende que la reescritura de las nuevas “hojas de papel” fuese bien diferente a las que regían con anterioridad (tal vez no tanto como sería esperable). Para decirlo en muy pocas palabras, todas ellas se presentan a sí mismas, por un lado, como “alternativa democratizadora al neoliberalismo” para recuperar un expresión de un autor próximo a aparecer (Unger, 1999:186); y, por otro, como transicionales al no clausurar del todo los impetuosos procesos constituyentes que las produjera a juzgar por los variados y ágiles mecanismos de reformas previstos, siempre con protagónica participación popular.

Sin embargo, en medio de tantos cambios y en lo que aquí más interesa, a esa “oleada” ya se le ha objetado la paradójica reiteración, mantenimiento, reedición, del inveterado hiper-presidencialismo a nivel de la cúspide del diseño institucional. Ello, a pesar del innegable énfasis a la participación po-

(7) En incompleta retahíla extra-ecuatorial: Brasil (92: Collor), Venezuela (93: Pérez), Guatemala (93: Serrano); México (94: Salinas de G.), Paraguay (99: Cubas), Perú (00: Fujimori), Argentina (01: De la Rúa), Bolivia (03: Sánchez de Lozada y 05: Mesa).

(8) El autor usa la categoría “punto de bifurcación” para referirse al “hecho histórico-político a partir del cual la crisis de Estado..., es resuelta mediante una serie de hechos de fuerza que consolidan duraderamente un nuevo, o reconstituyen el viejo, sistema político..., el bloque de poder dominante... y el orden simbólico del poder estatal...” (García Linera, 2008: 395).

pular (Gargarella, 2008) y también de la explícita y relevante coexistencia del comunitarismo indígena que inauguran los problemáticos Estados Plurinacionales en Bolivia y Ecuador (Ramírez, 2009).

En el campo institucional que aquí interesa, la única innovación común a los tres casos de esa “oleada” (Venezuela, Ecuador y Bolivia) viene de la mano de las significativas formas de participación que se introducen, en especial al extender la revocatoria popular para todos los mandatos electivos incluyendo el presidencial. En ese nuevo y común panorama re-presidencialista, tan sólo la nueva Constitución de Ecuador llega a combinar aquella novedosa revocatoria ampliada con la interesante innovación institucional que aquí se presenta, como si se hubiera advertido la necesidad de modificar algo más a la monocorde articulación presidencialista entre el Ejecutivo y el Legislativo (9). Tal vez, la traumática experiencia ecuatoriana reciente de sucesivas destituciones de presidentes hubo tenido su influencia.

Como se anticipa, colocar el foco de atención en esta peculiaridad institucional ecuatoriana conlleva subida importancia. No sólo por haber sido hasta ahora poco destacada (10), sino más bien porque —a pesar de esa novedad— en definitiva Ecuador ha vuelto a confiar en el molde de esa ya más que experimentada forma presidencialista, esta vez, para llevar adelante un ambicioso programa constitucional de cambio en una sociedad agrietada por estructurales desigualdades (étnicas y nacionales, de clase y regionales, de género y generacionales).

III. Parece que todo está igual pero algo ha cambiado (Ecuador 2008)

La NCE/08 sin utilizar en ningún momento de su extenso texto el rótulo “presidencialista” —tan sólo habla de “*forma republicana*” (art. 1º, párr. 1º)— en el Título IV (“*Participación y organización del Poder*”), Capítulos 2º y 3º (denominados respectivamente “*Función Legislativa*” y “*Función Ejecutiva*”) reedita, en principio, todas las características que se le atribuyen a la república presidencialista (ver Nota 4) pero —al mismo tiempo— se las modifica parcial y originalmente.

Más allá de ciertas expresiones vertidas en el seno mismo de la Convención Constituyente de Montecristi sobre el punto (11), normativamente se constata que se trata de un modelo para armar. Las cláusulas definitorias de todo aquello (de lo viejo que se repite y lo nuevo que se establece) se encuentran dispersas en esos pasajes constitucionales.

En los señalados Capítulos de aquel Título IV —en medio de otras modificaciones orgánicas contextuales y colaterales (12)— se diseña un clásico y poderoso Ejecutivo unipersonal a cargo de una “*Presidenta*” o un “*Presidente*” (con ese orden de género) y un Legislativo pluripersonal unicameral denominado “*Asamblea Nacional*” formado por “*las*”/“*los*” “*asambleístas*”. Al igual que en cualquier presidencialismo latinoamericano contemporáneo, el pueblo elige directamente a los integrantes de

(9) El constituyente Fernando Salazar de “Alianza PAIS” dijo en los debates de la Asamblea constituyente en Ciudad Alfaro, Montecristi: “hace falta un cambio de la naturaleza del poder. El Ejecutivo es el centro de gravedad de todo el sistema político” (Boletín n° 998 en: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=content&id=8480&task=view>, consultado en 05/08/09). Se agradece esta contribución y especialmente sus discusiones a la colega ecuatoriana, Adriana Victoria Rodríguez Caguana.

(10) Con aguda brevedad, Roberto Gargarella (2008) no deja de destacar como ejemplo de “nuevos mecanismos de control sobre el Ejecutivo” que “el Congreso puede destituir al Presidente, en Ecuador, como el Presidente disolver al Congreso”.

(11) Desde la Alianza con mayoría en la Convención, se dijo que tomaban en cuenta “los hechos políticos ocurridos en la última década” en el Ecuador y, simultáneamente, se negaba que se haya buscado “exacerbar el presidencialismo” (palabras del presidente de la Mesa No. 3 referida a la “Función Ejecutiva”, Gustavo Darquea, en sitio web citado en nota 9).

(12) El Título IV se abre con un nuevo contexto participativo que pretende envolver a la nueva gubernamentalidad (Cap. 1º: “Participación en democracia”) y se cierra con un interesante policentrismo de órganos autónomos por fuera de la tríada clásica (Cap. 5º “Función de Transparencia y Control Social”) donde se crea un órgano denominado “Consejo de Participación Ciudadana y Control social” (arts. 204-205-207) y más luego (Cap. 6º “Función electoral”) se regula el conocido “Consejo Nacional Electoral” (arts. 217-218-222/224).

los dos órganos políticos, pero manteniendo la uniformidad de sus rígidos mandatos. A ambos se los elige simultáneamente (13), por un período fijo similar (cuatro años) sin elecciones legislativas intermedias. Con esa unificación electoral y de mandatos —ya conocida bajo la anterior Constitución de 1998— se empieza por reiterar la tajante y rígida distinción entre los órganos políticos. Es de destacar que la NCE/08 no adopta aquellas variantes inter-orgánicas ensayadas hacia dentro de los (hiper)presidencialismos como sí lo hacen las constituciones venezolana y boliviana (14). En cambio, como se dijo, sí establece el democrático mecanismo para que el pueblo pueda interrumpir ante-*tempus* esos mandatos fijo por medio de la revocatoria de mandatos de la/el Presidenta/e y/o alguno/s —muchos— todos asambleístas (arts. 61.6 + 105/106) (15).

Al lado de este inusual contralor vertical, el nuevo texto supremo mantienen los clásicos mecanismos presidencialistas de control horizontal: la Asamblea puede unilateralmente y sin arriesgar su existencia acreditar el cese o hacer cesar en sus funciones al titular del Ejecutivo por varias y conocidas vías, ya previstas en la Constitución anterior: por insania física o mental (art. 120.2 + art. 145.4); por renuncia voluntaria al cargo (art. 145.2); por abandono del cargo (art. 145.5); y, por ciertos y acotados “delitos” (art. 120.10 + art. 129), el clásico impeachment. En cualquiera de esos casos de falta definitiva de la/el Presidenta/e se reitera que el sucesor automático es la/el Vicepresidenta/e (art. 146) como en cualquier presidencialismo. Igual solución se prevé para el caso de revocatoria popular del mandato de la/el Presidenta/e (art. 106 *in fine*). Sólo ante la ausencia simultánea y definitiva de dicha dupla, siempre que no faltare un año o menos para cumplir sus mandatos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para dichos cargos hasta completar el período.

Frente a esta reiteración de mecanismos tradicionales de control inter-orgánico, irrumpe la grande innovación institucional buscada en este trabajo y que ya debe ser precisada. De la última “oleada” constitucional, tan sólo la NCE/08 es la que prevé este otro flamante mecanismo de interrupción popular ante-*tempus* de los rígidos mandatos electivos del Ejecutivo y Legislativo: la disolución/dstitución simultáneas de ambos órganos políticos y elecciones anticipadas simultáneas, por decisión de alguno de ellos ante críticas situaciones (arts. 130 y 148). Para mejor comprender este novo procedimiento es conveniente observar en paralelo las cláusulas constitucionales que lo regulan [los corchetes, negritas y subrayados no son del original]:

Artículo 130

[1º párrafo: copete e incisos]

*“La Asamblea Nacional **podrá destituir** a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:*

1. Por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

Artículo 148

[1º párrafo]

*“La Presidenta o Presidente de la República **podrá disolver** la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.*

(13) A todo evento, estas elecciones presidenciales y legislativas simultáneas pueden sufrir una inicial alteración en caso de que sea necesario realizar la segunda vuelta electoral sólo prevista para elección de Presidenta/e y Vicepresidenta/e (art. 143).

(14) No se echa mano a los mecanismos del “neo-presidencialismo” donde el legislativo puede exigir responsabilidad política a uno o todos los ministros del Ejecutivo por destitución vía moción de censura como ocurre en la Constitución de Bolivia (art. 159.18); en la Bolivariana a ello se agrega la destitución por censura del Vicepresidente Ejecutivo (arts. 187.10 + 240, párr. 1º + 246) y la eventual disolución del legislativo por el Ejecutivo (arts. 236.21 + 240, párr. 2º). En cambio, en la NCE/08 los ministros nombrados y removidos discrecionalmente por el Ejecutivo sólo puede ser destituidos por la Asamblea por vía de “enjuiciamiento político” (art. 131), como en cualquier presidencialismo.

(15) Dicha revocatoria ampliada también es adoptada por las constituciones bolivariana (art. 72) y boliviana (art. 11).

2. *Por grave crisis política y conmoción interna. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República*

[2° párrafo]

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el período legislativo, en los tres primeros años del mismo.

[3° párrafo]

*En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral **convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipada para el resto de los respectivos períodos.***

[130, 4° párrafo]

La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral."

[2° párrafo]

*Esta facultad podrá ser ejercida **por una sola vez** en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral **convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.***

[148, 3° párrafo]

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo."

En este par normativo radica la innovación ecuatoriana aquí presentada. Su lectura de consuno permite agrupar las distintas causales del novo mecanismo de mutua y simultánea disolución/destitución, de la siguiente manera:

— Dos comunes a disposición de cada órgano político: i) "*por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente*"; y, ii) "*por grave crisis política y conmoción interna*".

— Una de exclusivo uso por parte del Ejecutivo: iii) "*si de forma reiterada e injustificada [la Asamblea Nacional] obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*" (más adelante se dicen algunas palabras de dicho "Plan" por su carácter estratégico en la NCE/08).

En cualquiera de las causales mencionadas (i, ii, iii), el mecanismo sólo puede usarse por cualquiera de los órganos, "*por una sola vez*" en "*los tres primeros años*" de los mandatos presidencial/legislativo de cuatro años. Podría quedar la duda si usada por uno, queda inhibida para el otro o si cada uno la mantiene con independencia del uso por parte del otro. Lo cierto es el consecuente de este mecanismo siempre es el mismo y doble: destitución del Ejecutivo o disolución del Legislativo, según quién lo ejerza; y, rápidas elecciones presidencial - legislativa, anticipadas y simultáneas.

Cuando esta especie de "daga de doble filo" sea blandida por la Asamblea Nacional, en cualquiera de las dos causales a su disposición (i o ii), siempre requiere la mayoría de dos terceras partes de sus miembros, con más sendas peculiaridades procedimentales: la causal (i) exige (también si esa causal

es invocada por el Ejecutivo) el “*previo dictamen favorable de la Corte Constitucional*” (16); y la causal (ii) exige que la Asamblea la invoque “motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente”.

Respecto al estratégico “*Plan Nacional de Desarrollo*” (P.N.D.) —cuya obstrucción por la Asamblea habilita exclusivamente al Ejecutivo a disolver a aquella con más su propia caducidad (causal iii)— basta destacar aquí que del mismo depende la concreción del abarcativo y crucial objetivo constitucional de “*alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay*” (Preámbulo). A su vez, bajo el rótulo de la “*Planificación participativa para el desarrollo*” la NCE/08 se refiere al P.N.D. como “*el instrumento al que se sujetarán*” todas las políticas públicas y la inversión y la asignación de los recursos públicos (art. 280), con primacía tanto sobre el “*Presupuesto General del Estado*”, cuya formulación y ejecución “se sujetarán” a aquel (art. 293) como al “sistema nacional de inclusión y equidad social” (art. 340) (17). Como todo este detallado andamiaje burocrático *pro sumak kawsay* es responsabilidad fundamental del Ejecutivo (18) con el necesario contralor de la Asamblea Nacional (19), es bien significativo que se tipifique su discrepancia sobre su adopción como causal (iii) para destrabar los obstáculos en favor del cumplimiento de los ambiciosos cambios prometidos por la nueva Constitución.

Lo interesante es que ninguno de los dos órganos políticos surgidos de la elección popular puede enviar al otro anticipadamente ante los ciudadanos que lo han investido sin exponer su propia continuidad. Ergo, ambos parecen asumir iguales ventajas y riesgos. Se establece, pues, una aparente y exacta igualación entre aquellos: si la/el Presidenta/e disuelve la Asamblea pone en juego su propia existencia, en tanto que si la Asamblea arriesga la suya si destituye por esta vía la/el Presidenta/e. Esta igualación parece prescindir de las notorias diferencias orgánicas (Ejecutivo unipersonal y Legislativo pluripersonal). Empero, tales diferencias terminan haciéndose presentes pues para que el Ejecutivo disuelva a la Asamblea basta ponerse de acuerdo consigo mismo (salvo en la causal i que requiere la anuencia de la Corte Constitucional) en tanto que para que el Legislativo destituya por esta vía al Ejecutivo se requiere siempre la mayoría calificada y algo más según la causal que invoque (i o ii). Como se observa, si bien en principio se mantiene la rígida separación de poderes y los mandatos fijos de ambos parece relativizarse fuertemente la típica irrevocabilidad mutua del presidencialismo (doble imposibilidad: el Legislativo no destituye políticamente al Ejecutivo, sin perjuicio del exigente impeachment; y, a su vez, el Ejecutivo no disuelve al Legislativo). En rigor, la NCE/08 más que relativizar esa clásica irrevocabilidad mutua admite novedosamente dejarla en suspenso en ciertos casos. Como si la pusiera entre paréntesis a través de la inusitada posibilidad de anticipar el protocolo de los relevos presidenciales-legislativos a partir de establecer la eventual y simultánea destitución/disolución de ambos órganos políticos por decisión unilateral y paralelas de cualquiera de ellos.

Esta verdadera innovación inter-orgánica, implica la paradójica adopción de una eventual vía “anti-presidencialista” para el nuevo presidencialismo ecuatoriano. De allí, que la titulación interrogativa de este trabajo se anime a colocar entre paréntesis parte del nombre propio de esta incipiente nueva forma gubernamental: en principio, presidencialista, pero —en ciertos casos— no tanto... Si se recupera la famosa metáfora sobre

(16) Esa Corte “es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia” (art. 429), con “autonomía administrativa y financiera” (art. 430), integrada “por nueve miembros... por un período de nueve años, sin reelección inmediata” y “renovables por tercios cada tres años” (art. 432), no es nombrada por los órganos políticos sino por una “comisión calificadora” (art. 434).

(17) Ese “sistema” “es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (art. 340, párr. 1º).

(18) Dentro de atribuciones y deberes del Ejecutivo se encuentran (art. 147): -presentar al “Consejo Nacional de Planificación” la propuesta del P.N.D. para su aprobación (inc. 4); -presentar anualmente a la Asamblea Nacional el informe sobre el cumplimiento del P.N.D. (inc. 7); - enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea (inc. 8).

(19) Entre las atribuciones y deberes del Legislativo se encuentran (art. 120): - conocer los informes anuales que presenta el Ejecutivo y pronunciarse al respecto (inc. 4); - fiscalizar los actos de la función Ejecutiva (inc. 9); - aprobar el Presupuesto General del Estado (inc. 12).

el presidencialismo clásico como “matrimonio sin divorcio ni separación de cuerpos” (Duverger, 1981:12), claramente se percibe el establecimiento de un dispositivo “anti-presidencialista” pues —precisamente— el mismo permite disolver el vínculo “nupcial” por la sola voluntad de uno de los “cónyuges” desavenidos, evitando los violentos “divorcios” que terminan suprimiendo a uno de ellos por el otro.

Con una mirada de conjunto y en movimiento de todo lo hasta aquí dicho sobre la nova gubernamentalidad ecuatoriana (presidencialista y —a la vez y por una vez— “anti-presidencialista”) se puede decir: siempre que el presidencialismo tal cual se lo conoce funcione sin interferencias (inter-poderes o extra-poderes) continúa con su rígida separación de poderes e irrevocabilidad mutua hasta que finalicen los mandatos legislativo y presidencial, ambos de cuatro años; empero, si durante los tres primeros años se recurre a alguna de las conflictivas “causales” mencionadas, entonces es como si los dos “motores” del presidencialismo se pudieran “apagar” al unísono por decisión unilateral de cualquier de los órganos políticos hasta la inmediata elección popular anticipada y simultánea de ambos; a partir de allí regresa el conocido presidencialismo hasta la finalización de los mandatos respectivos. En suma, mientras en el presidencialismo clásico existen dos “motores” sin “apagado/encendido” ante-tempus, en la NCE/08 esos “motores” tienen previsto un mecanismo de eventual “apagado” y “re-encendido” popular, por elecciones anticipadas.

Ninguna otra forma gubernamental antes conocida bajo el constitucionalismo tiene ese dispositivo simultáneo en medio de esos dos “motores”; es como si conjugara los dos dispositivos separados y/o sucesivos que caracterizan al parlamentarismo monárquico o republicano: no se trata de moción de censura destitutoria por un lado y disolución parlamentaria por el otro, sino de censura + disolución o viceversa. A todo evento, lo que podría acercarse —mas no equipararse— es aquel poco difundido dispositivo de tres constituciones europeas de la llamada “pléyade desconocida” del sistema semi-presidencialista de Weimar, Austria e Islandia: el “referéndum de remoción-disolución” (no de elección simultánea y anticipada) sólo en manos del Legislativo (Duverger, 1981:47) (20).

En definitiva, este nuevo mecanismo ecuatoriano que admite la alteración severa del clásico presidencialismo no apuesta a un mero control horizontal (inter-órganos) sino a uno que termina siendo vertical en tanto parece llevarse hasta sus últimas consecuencias la dual legitimidad democrática propia del presidencialismo: así como el sufragio directo equipara ab-initio a la presidencia con el parlamento, una derivación consistente con ello —como se pergeña en la NCE/08— es que ciertos conflictos entre ambas legitimidades no pueden ser resuelto finalmente más que por el mismo electorado.

Con todas sus limitaciones sustantivas, temporales y orgánico-procedimentales, parece tender a que la “última palabra” vuelva a estar en manos del pueblo. Por ello, uno de los adjetivos posibles para empezar a nominar a este singular presidencialismo/anti-presidencialista o presiden(cialismo) con paréntesis, sería “popular” (21). Mientras aparece el otro adjetivo que interroga el título de este trabajo es hora de empezar a sopesar alguno de los sentidos de semejante cambio.

V. La novedad institucional en busca de (su) autor

Sin pretensión alguna de patentar este “invento” ecuatoriano, parece pertinente leerlo a la luz del marco evaluativo y propuesta institucional del profesor brasileño en Harvard que se recordara al principio: Roberto Mangebiera Unger en sendos ensayos (de 1988 y 1999) (22).

(20) “En la práctica ese referéndum de remoción-disolución jamás ha sido aplicado ni en Berlín, ni en Viena, ni en Reyjavick...Bajo la apariencia de la igualdad, establece una discriminación profunda entre los dos soberanos surgidos del sufragio universal. El presidente puede disolver el parlamento sin poner en juego su propia existencia, en tanto que el parlamento arriesga la suya proponiendo la remoción del presidente” (Duverger, 1981:48).

(21) El nuevo texto supremo alude a “popular” por doquier: al hablar de: elección (arts. 61.6 + 105, párr. 1º), de iniciativa normativa (art. 61.3 + 103, párr. 1º), de consulta (arts. 104, párr. 1º + 407 in fine); también al referirse a una de las “formas de organización económica o sector de “la economía (art. 283, párrs. 2º y 3º) o subsector del “sector financiero” (art. 311).

(22) El primero, publicado en Argentina con otros ensayos de célebres académicos internacionales convocados por el Consejo para Consolidación de la Democracia presidido por Carlos Nino; y el segundo (“Manifiesto” final de La democracia realizada, (“Segunda tesis: Sobre los dispositivos constitucionales de gobierno”).

Casi en solitario, el autor dice confiar en el “poder transformador de la presidencia” para resolver los “grandes problemas estructurales que representan el punto de partida de cualquier reflexión sobre la reorganización constitucional del país [toma a Brasil como paradigma]: un ciclo político que se repite y una gran división económica y social que se perpetúa” (Unger, 1988: 96). Ante semejante realidad, “[l]a gran tarea de la Reforma Constitucional... es —siempre según el autor— contribuir a la superación del ciclo político, porque es poco lo que puede hacer una Constitución para terminar [por sí misma] con el dualismo económico” (*Ibidem*: 100).

Postula así mantener el presidencialismo pero, al mismo tiempo, sanearlo de uno de sus más reiterados defectos: el impasse en casos que el Ejecutivo presidencial pretendiera realizar cambios importantes y conviva con una mayoría legislativa hostil, “la extraña inversión que torna al Presidente fuerte cuando se trata de apadrinar, pero débil para transformar”. Para ello, no propone “cambiar el equilibrio relativo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo” y no modificar el presidencialismo tradicional a partir de una nueva “mezcla de elementos presidencialistas y parlamentaristas” (*Ibidem*: 104); intenta así huir de la “forma híbrida habitual” tipo 5ª República francesa (Unger, 1999: 242).

Aunque más abajo se retoma, el objetivo del autor brasileño es construir “un sistema que evita los gobiernos débiles y la perpetuación de situaciones de bloqueo y estancamiento”, mediante “la rápida resolución del *impasse* gracias a la intervención directa de todo el electorado. La meta es *acelerar* el experimentalismo democrático facilitando la práctica repetida de la reforma radical: cambios en las instituciones y prácticas formativas de la sociedad, así como en las creencias que las sostienen” (Unger, 1999: 242 y 243, las negritas no son del texto). En concreto, sobre un presidencialismo tradicional, el autor sigue un iter de tres pasos o momentos sucesivos para diseñar su peculiar innovación:

a) Distinguir entre “legislación ordinaria”, “corriente y episódica” (de iniciativa tanto del Ejecutivo como del Legislativo) de la “propuesta programática” o “programa de reformas” (en adelante: PPR) a cargo exclusivo del Ejecutivo, pues para ello habrá sido electo. Esto último debería estar en el centro del debate del país y requeriría un tratamiento legislativo especial: el Legislativo no podría modificar unilateralmente o diluir el PPR, tan sólo podría aceptarlo, rechazarlo o negociarlo rápidamente.

b) En caso de desacuerdo entre el presidente y parlamento sobre el PPR (por rechazo legislativo o por falta de acuerdo para su modificación), ambos órganos políticos podrían acordar o convenir (nunca unilateralmente) en realizar un plebiscito o referéndum para resolver el conflicto, incluido sus términos y lenguaje para evitar caer en el “cesarismo populista” donde “la sociedad y los partidos carecerían de oportunidad para organizarse”.

c) Si no se llegara a dicho acuerdo sobre la consulta popular o sus términos, o si el resultado de ésta no fuera decisivo (surgiera un nuevo *impasse* luego de realizado), irrumpe su “verdadera solución”: el parlamento o el presidente pueden resolver la mutua disolución de los dos poderes, por iniciativa paralela e independiente de cada uno dando intervención al propio electorado para la resolución del *impasse* mediante la convocatoria a elecciones anticipadas y simultáneas.

“La mayor objeción contra la propuesta es su novedad”, decía Unger en 1988: “Nunca se llevó antes a la práctica. No está en los libros, ni se ha oído hablar de nada de esto en los EE.UU., en Francia o en Alemania, como tampoco en España o Portugal” (Unger, 1988:112). Pues bien, la novedosa propuesta ungeriana ahora parece estar en la letra de la Constitución de Ecuador 2008 y ya se está empezando a hablar sobre ella...

Sin intentar caer en el dilema del barco de Teseo, no es difícil concluir —vis à vis entre la propuesta—Unger y el nuevo diseño ecuatoriano— en sus semejanzas. La única diferencia apreciable entre ambos se encuentra en el momento (b), ya se volverá sobre esto. En cambio, lo demás momentos (a y c) se correlación con la innovación ecuatoriana (23). Lo interesante de este reencuentro autoral—

(23) En especial, se advierten correspondencias entre: el PPR de Unger con el P.N.D. de la NCE/08; la 2ª causal del art. 148, párr. 1º NCE/08 con el presupuesto habilitante c) del brasileño; y el común efecto simultáneo de “disolución mutua”.

constitucional es que permite extenderlo a los objetivos buscados, es decir, a los para qué de todo esto (24). Con este paralelismo, no es difícil argüir que las notas ya expuestas de la nueva institucionalidad de Ecuador —máxime si se la combina con la enfática participación popular, como se dijo— también procuran revertir, superar, desarticular, simultáneamente, aquellos “dos rasgos” dominantes de la “tradicción constitucional moderna” que se recordaran al principio de este trabajo, para así aumentar las chances de apurar y facilitar la ardua tarea constitucional de llevar adelante planes transformativos en esa parte del mundo. De allí, que bien puede terminar de adjetivarse a este “presiden(cialismo) popular” ecuatoriano versión 08 con un vocablo de obvio tono ungeriano: “*acelerado*”.

V. Prospectivas hipotéticas de las “nuevas” reglas de juego

Con todas las dificultades y limitaciones del aquí y ahora, cabe intentar imaginar algunas reflexiones y escenarios prospectivos sobre la eventual *performance* de esta innovación institucional ecuatoriana. Mientras la praxis y las correlaciones de fuerzas se encarguen de superar toda ficción, se intenta transportar el nuevo mecanismo estudiado a hipotéticos terrenos favorables y desfavorables a partir de variadas miradas.

En principio, tal vez sea de utilidad recordar aquella comparación nineana del “sistema político” como “juego de ingenio” donde los “más satisfactorios son los que permiten que siempre haya una salida frente a las situaciones más imprevisas y que presuponen una distribución equitativa del abanico de alternativas posibles entre los diversos actores” (Nino, 1986: 399). Con esta exigente referencia que atiende especialmente la continuidad del “juego”, la nueva gubernamentalidad ecuatoriana parece presentar alguna perspectiva de éxito al prever una inédita salida democrática para diversas situaciones de crisis o conflicto. Incluso, para la extremeña hipótesis de una profunda crisis política (por caso, si tronara el lema “que se vayan todos”). Esta vez parece haber una vía pre—constituída con impronta popular, de manera que el “juego” político pueda continuar o volver a empezar...

Pero además de enfrentar a la tradicional objeción de inestabilidad del presidencialismo tradicional, la NCE/08 también parece enfrentar la tacha de “conservadurismo institucional” que se hubieron hecho especialmente contra los presidencialismos pre-Ecuador 2008 desde dos puntos de vista: en general para toda forma presidencialista (25), y ante un presidencialismo particular que es susceptible de extenderse a los demás. El hecho de que la nueva articulación ecuatoriana, en principio, pareciera salir bien parada frente a esas críticas, no necesariamente es atribuible al error de las mismas sino más bien a que el experimento institucional en estudio va —como ya se advirtiera— en un sentido distinto del presidencialismo clásico. En concreto y para precisar lo antes dicho, se repasan tres importantes críticas que parecen superarse por la NCE/08:

Falta de flexibilidad ante el “impasse” entre los órganos políticos: uno de los problemas que desde los ’80 se señalaron contra el presidencialismo es la falta de “válvulas de escape”, es decir la ausencia de flexibilidad institucional, por caso, ante la irrupción de irreconciliables discrepancias inter-orgánicas. Esa tendencia a la inestabilidad, obviamente, lo incapacitaba para llevar adelante cualquier programa transformador. Este análisis se pregunta sobre “quién tiene más derecho a hablar en nombre del pueblo”: si el presidente o la eventual mayoría parlamentaria opositora (Linz, 1988:23) (26). Ese “con-

(24) La “meta” de la propuesta del brasileño autor “es acelerar” lo que denomina “experimentalismo democrático”. Como se recordara al comienzo, se procura revertir y superar los “dos rasgos” que —según el autor— han dominado “la tradición constitucional moderna” bajo la forma de gubernamental que sea: desaceleración de la política y baja movilización política.

(25) Por caso, Marcelo Alegre (2008). El autor, con cita de David Samuels & Kent Eaton (2002), comparte que “en un sistema presidencialista los cambios frente al status quo 1) son más improbables, 2) menos profundos, 3) más lentos, 4) más costosos” (Alegre, 2008:50).

(26) Los otros problemas que presenta este autor y que se mantienen en la NCE/08, son: i) “suma cero” en la elección presidencial (el que gana se lleva todo) con todas las negatividades que implica; ii) presidencia “bi-dimensional” y “ambigua” (responde por toda la nación y, al mismo tiempo, representa una opción política).

flicto latente” que puede hacer “erupción dramáticamente” en los presidencialismos tal como se los conoce (excluyendo, claro, a Ecuador 2008) no tiene ningún mecanismo popular para resolverlo antes del vencimiento de los mandatos fijos legislativos-presidencial. Este inconveniente que no se hubo solucionado con la eliminación de elecciones legislativas intermedias ni con la introducción de variantes que permitieran al Legislativo destituir políticamente a un débil gabinete o con la posibilidad de disolución legislativa por parte del Presidente, precisamente parece “disolverse” ahora ante la “solución” del dual mecanismo ungeriano-ecuatoriano. Así, la mutua destitución/disolución se presenta con aptitud para superar ese impasse institucional, que además suele frenar o dificultar los cambios. A su vez, es relevante considerar que este nuevo diseño se hace de una manera consistentemente democrática.

Falta de “accountability” vertical: nuevamente Juan Linz hubo señalado esa ausencia en los presidencialismos clásicos salvo que se incluyera la cláusula de la reelección inmediata, pero —en tal caso— el pueblo debía esperar hasta el final y nunca antes que se venza el mandato fijo (Alegre, 2008:58). Pues bien, no sólo por la nueva “daga de doble filo” sino también por la revocatoria popular de todos los mandatos electivos, tal crítica parece ocluirse y con ello el obstáculo de índole democrático para llevar adelante los programas de cambio.

Falta de protagonismo de los sectores populares: este vicio o defecto que se puede predicar de todos los presidencialismos conocidos e incluso de toda otra fórmula bajo el constitucionalismo dominante abreva en una especie de tardía *mea culpa* que se hiciera en relación a la reforma constitucional de 1949 en Argentina. Precisamente, se le hubo objetado no haber organizado “el predominio y el ejercicio del poder político por los sectores populares, debido, a la confianza” en la conducción del presidente (Sampay, 1973:122) (27). Frente a este tipo específico de auto-crítica autoral, la NCE/08 parece haber tomado sus recaudos, máxime si se retoma la característica general de la última “oleada” constitucional que —como se dijo— precisamente apuesta a significativas formas de participación popular con más —en el caso de Ecuador— de la nueva herramienta institucional popular—acelerada aquí analizada. Claro que rápidamente salta el interrogante acerca de las potencialidades de que pueda plasmarse en la realidad y, en caso de empezar a lograrlo, si no se generarán situaciones negativas de participación carente de deliberación colectiva (recuérdese el riesgo recordado en el acápite anterior del propio Unger de “cesarismo populista”).

Como se observa, al pensar en las potenciales bondades de la innovación ecuatoriana-ungeriana, inevitable e imperceptiblemente se pasa a pensar en sus contrarios. Ante esta no esquivable invitación, siempre en este resbaladizo terreno prospectivo, sin demasiado esfuerzo se pueden imaginar extremas situaciones en las que se podría abrir la puerta a no pocas complicaciones, algunas de ellas no tan diferentes a las que se quisieron evitar. Al margen del hipotético caso donde su utilización arroje un resultado electoral que reproduzca la misma composición y preferencias políticas que ambos poderes tenían antes de la misma, todavía se puede ensayar un breve ejercicio imaginativo de otros problemas no queridos que podrían provocarse por auto-interés de uno o los dos órganos políticos:

i) *¿Abuso por utilización?* A pesar de que sólo se permite echar mano a esta “daga de doble filo” una sola vez en los tres primeros años y por tabuladas causales, se podría desnaturalizar su ejercicio agravando la situación de un presidencialismo clásico, en —al menos— en dos negativas hipótesis:

— *si a cualquiera de los dos órganos*, aprovechando que la Constitución no fija un día a quo para su ejercicio (28), se le ocurriera —por caso, muy disgustado con un reciente y adverso resultado elec-

(27) Dijo Arturo E. Sampay en esa ocasión: “La reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio y el ejercicio del poder político por los sectores populares triunfantes [pues] tenían confianza en la conducción carismática de Perón, y segundo, al celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores populares... Tal era, entonces, el talón de Aquiles de la mentada reforma y la cual, precisamente como Aquiles, fue muerta por el enemigo en la flor de la juventud a causa de tener vulnerable nada menos que su soporte”.

(28) En cambio, para la revocatoria popular de mandatos se impide su ejercicio en el primer año (art. 105, párr. 2º NCE/08).

toral— echar mano abruptamente a esta “daga” inmediatamente después de asumir sus cargos invocando alguna de las causales presentadas para forzar una nueva votación con la esperanza de lograr otro resultado;

— *si el Ejecutivo* la utilizara invocando alguna de las causales pero —en rigor— lo hiciera para impedir la consumación de algunos de los mecanismos de responsabilidad ante la Asamblea (por enjuiciamiento político o por “insania física o mental”).

ii) *¿Abuso por no utilización?* Como solo se pone en manos de cada uno de los órganos políticos la decisión de usar o no esta “daga”, podrían imaginarse dramáticas situaciones que configuren alguna de las graves causales previstas y, sin embargo, que ninguno de los dos se encuentre interesado en dar el gran paso ni en acordar una salida aceptable para el pueblo. Esta reiteración del conocido impasse presidencialista podría darse —al menos— en dos opuestas y conflictivas hipótesis:

— *Legislativo aliado al Ejecutivo*, que de consuno prefiriesen seguir adelante con su impopular política antes de arriesgar ante el electorado su “segura” posición.

— *Legislativo hostil al Ejecutivo*, que no obstante prefiriesen continuar conviviendo ante una gran incertidumbre sobre el eventual resultado electoral anticipado.

Es de lamentar que —más allá de la mucha o poca probabilidad de estas extremas hipótesis auto-interesadas— ninguna de ellas tuviera previsión institucional expresa para su evitación, aunque sea posible concebir incentivos (extra—normativos y/o normativos) que puedan desalentarlas (29).

Luego de este sinóptico ejercicio prospectivo —a favor y en contra— se observa que la “daga” ecuatoriana también es potencialmente ambivalente. Sin perjuicio de ello, como ya se dijo, las irrefutables respuestas serán dadas a medida que sean “jugadas” las nuevas reglas.

VI. Reflexiones provisionales

Luego de haber contextualizado y presentado lo que hay de nuevo hacia el interior del viejo presidencialismo en la NCE/08, se pueden recuperar algunas reflexiones provisionales.

Ante todo, parece destacarse que lo que aquí se denominara última “oleada” constitucional latinoamericana —luego de la tendencia destitutoria de tantos presidentes— implica una realista revalorización de lo institucional para generar y producir los históricos y postergados cambios (30). Y ello, en una región que durante tanto tiempo y “por varias razones” “le [hubo] asignado poca importancia” a las instituciones políticas (Prezowski, 1995:13). Se desafía así “la tradicional idea conforme a la cual la suerte de los países latinoamericanos se vinculaba con cuestiones sociales, económicas, políticas, culturales, pero nunca con temas institucionales” (Gargarella, 2008).

Ya hacia el interior de ese nuevo contexto constitucional regional, lo que aquí se empezó y terminó llamando “presiden(cialismo) popular-*acelerado*” se hubo presentado como una nota absolutamente peculiar ecuatoriana, incluso frente a la constitución boliviana tan cercana desde tantos puntos de vista. A pesar de la curiosa desatención de la academia respecto a esta peculiaridad en la cúspide del nuevo diseño gubernamental de Ecuador, la primera en su género sobre una vieja matriz presidencialista, se exploró la posibilidad de considerar a estas emergentes “nuevas” reglas de juego como una novísima fórmula de rearticular las relaciones recíprocas entre los órganos políticos frente a todas las

(29) Por caso, para evitar las hipótesis (i), el temor a un “castigo” electoral” ante el probable disgusto de muchos ecuatorianos tanto por ser llamados a un nuevo acto eleccionario ni bien acaban de hacerlo o por la flagrante argucia de evitar un enjuiciamiento político; para evitar las hipótesis (ii), el pueblo siempre dispone de la revocatoria popular de mandatos, o del impulso de alguno de los variados mecanismos de reforma constitucional por iniciativa popular.

(30) “El nuevo presupuesto hoy vigente no requiere, de todos modos, caer en la ilusión de pensar que cambiando la Constitución se acaba con la pobreza o la inestabilidad política. De lo que se trata es de reconocer —como este nuevo movimiento constitucional lo hace— que los textos constitucionales importan, porque pueden —entre otras tareas— facilitar la salida de una crisis, o retrasar el ingreso a ella” (Gargarella, 2008).

antes conocidas: no es parlamentarista ni menos asambleísta, tampoco presidencialista clásica ni semi-presidencialista. En lugar de ello, se observó al ensayo ecuatoriano 2008 como una imprevista combinación entre un molde tradicional presidencialista que se puede poner entre paréntesis por medio de una vía anti-presidencialista “popular-acelerada”; como un experimento gubernamental sin copia y sin imitación, sin perjuicio de percibirse cierta influencia ungeriana.

Tanto es así que tal vez pueda considerarse a esta ambivalente especie de “daga de doble filo” a la Unger como una *rara avis* en el campo del gubernamentalidad constitucional, signado por la sorprendente ausencia de novedades institucionales y por una y dominante tradición que desacelera los cambios prometidos. Asimismo, que todo ello provenga de un confín latinoamericano no deja de resultar interesante en tanto (South) América desde el independentismo en adelante se hubo acostumbrado en la materia a imitar y combinar “las instituciones políticas de las democracias del Atlántico Norte” (Unger, 1988:111). Desde este punto de vista, tardía y lejanamente, pareciera volver a escucharse —esta vez desde Ecuador— algo de la célebre y desoída imprecación institucional que formulara vehemente Frantz Fanon en plena descolonización africana: “hay que inventar, hay que descubrir” con “audacia” en lugar de imitaciones “caricaturescas y en general obscenas” (Fanon, 1972: 291).

Ahora bien, como no podía ser de otra manera, con todas las potencialidades que encierra esta innovación, la misma no está exenta de riesgos y desafíos en su porvenir como lo demuestra el racconto hipotético, a favor y en contra, ensayado. Por un lado, parece desafiar algunos cuestionamientos tradicionales al clásico sistema presidencialista en procura de mejorar su capacidad democrática y democratizadora de transformar el statu quo al sesgo del ambicioso programa de cambio que dibuja el nuevo texto supremo ecuatoriano. Empero, por otro, en la medida que a esta novedad le toca convivir con “algunos caminos ya probados” (las otras conocidas notas de los otros conocidos presidencialismos) y con significativas formas de participación popular, hará que ver si podrá sortear el “doble riesgo” que ya se señalara para la nueva “oleada” constitucional regional: “el de la participación sin deliberación —que abre lugar a la manipulación política— y el de la deliberación sin participación —que crea la amenaza de un gobierno de elites—” (Gargarella, 2008).

En definitiva, como se procuraba poner de resalto desde el epígrafe, estas “nuevas” reglas de juego actualizan la impostergable necesidad de que la “última palabra” —cualquiera fuera su lengua (castellana, kichwua, shuar)— se empiece a devolver efectivamente al pueblo.—

Referencias Bibliográficas

ALEGRE, Marcelo. “Democracia sin presidentes”, en R. Gargarella (Coord.) *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, Tomo I Cap. IV, pp. 43-71.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE ECUADOR http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=_content&id=8480&task=view.

BENEDETTI, Miguel Angel. “Ayer en Anáhuac. Un temprano desencanto constitucional del republicanismo radical amerindio (1813-1815)”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales ANALES*, año 5 n° 38, 2008, pp. 160-185.

ANSALDI, Waldo. “La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocada en su línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración”, en W. Ansaldi (Direc.) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, FCE, 2007, pp. 53-121.

DUVERGER, Maurice. *Jaque al rey*, Buenos Aires, EUDEBA, 1981.

ELSTER, Jon. *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*.

Barcelona, Gedisa, 2002.

FANON, Frantz. *Los condenados de la tierra*. México, FCE, 1972.

GARGARELLA, Roberto. "Cambiar la letra, cambiar el mundo", diario "El País", Madrid, 13/10/2008.

GARCIA LINERA, Alvaro. "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación", en A. García Linera. La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas obreras y populares en Bolivia. Buenos Aires, Prometeo, 2008, pp. 392-412.

LINZ, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria. Hay alguna diferencia?", en AA.VV. Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional. Buenos Aires, EUDEBA, 1988, pp. 19-43.

NINO, Carlos Santiago. "Informe sobre la práctica constitucional de dos sistemas semi-presidenciales", en Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, EUDEBA, 1986, pp. 386-399.

PEREZ-LIÑAN, Aníbal. Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Buenos Aires, F.C.E., 2009.

PRZEWORSKI, Adam. Prólogo a Roberto Gargarella. Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995.

RAMIREZ, Silvina. "Sete Problemas do Novo Constitucionaismo Indigenista: as matrizes constitucionais latino-americanas sao capazes de garantir os Direitos dos Povos Indígenas?", en AA.VV. Povos Indígenas. Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos -INESC-, 2009, pp. 215-235.

SAMPAY, Arturo E. "¿Qué Constitución tiene la Argentina y cuál debe tener?", en A. E. Sampay. Constitución y Pueblo. Buenos Aires, Cuenca Ediciones, 1973.

UNGER, Roberto Mangabeira: "La forma de gobierno que conviene al Brasil", en AA.VV. Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional. Buenos Aires, EUDEBA, 1988, pp. 95-113.

La democracia realizada. La alternativa progresista. Buenos Aires, Manantial, 1999. ♦