

**FLACSO**

**EL PASADO Y EL PRESENTE DE LAS  
CONSTITUCIONES EN LA AMERICA LATINA**

**Heracio Bonilla**

**FLACSO, Sede Ecuador**

**7**



**FLACSO**  
SEDE ECUADOR

**Conferencias**

**EL PASADO Y EL PRESENTE DE LAS  
CONSTITUCIONES EN LA AMERICA LATINA**

**Heraclio Bonilla**

**FLACSO, Sede Ecuador**

**7**

© **FLACSO Sede-Ecuador**

**Serie Conferencias No. 7**  
**Edición preparada por la**  
**Comisión de Publicaciones,**  
**Unidad de Ejecución.**  
**Heraclio Bonilla**  
**Coordinador**

**Impresión: Imprenta de FLACSO**  
**Quito-Ecuador, Octubre de 1990**

# EL PASADO Y EL PRESENTE DE LAS CONSTITUCIONES EN LA AMERICA LATINA<sup>1</sup>

HERACLIO BONILLA  
FLACSO, Sede Ecuador

La desintegración del sistema colonial produjo en la década de 1820's no sólo la emergencia de una veintena de repúblicas independientes, sino también la redacción de sendas cartas constitucionales con la intención de que su texto normara la vida política de estas naciones nacientes. Desde esa lejana fecha, y con la notable excepción de un puñado de países, las naciones latinoamericanas han sido bastante pródigas en escribir con regularidad y con inocultable entusiasmo textos, cada vez mas extensos, de este tipo. Se ha estimado, en efecto, que desde la independencia los países latinoamericanos se dieron cerca de 200 cartas constitucionales, casi en un promedio de 10 por cada país.

Este sólo hecho, que contrasta de manera muy notable con la experiencia constitucional de los Estados Unidos de América, es elocuente en sí mismo. ¿Qué explica, en efecto, esa "fiebre" por las Constituciones de América Latina? ¿Por qué, también, la desmesurada extensión de sus textos?. El sentido común, y la experiencia, parecieran sugerir que la devoción por el texto escrito, en tanto garantía, es parte de la cultura latinoamericana, y que su sacralización la asumen incluso aquellos mas propensos a violarlas. De otro modo no se entiende por qué hasta los dictadores buscan la legitimación de sus actos a través de la redacción de nuevos y más idóneos textos constitucionales. Pero, al mismo tiempo, la frecuencia de los cambios pareciera indicar que la realidad y el sistema político de la región son lo suficientemente cambiantes como para explicar la obsolescencia de las Constituciones.

---

<sup>1</sup>

Ponencia a ser presentada al Institute on Latin American and Caribbean Constitutionalism, organizado con el auspicio del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), con el apoyo de la Ford Foundation y del American Council of Learned Societies, Punta del Este, Noviembre 1 al 5, 1988.



En este contexto, el presente trabajo examina los dos extremos de la experiencia constitucional de la América Latina; por una parte, indaga las tradiciones intelectuales en las que se inspiraron las primeras Constituciones y, por otra, tomando los casos de Perú, Ecuador, México, Argentina y Chile, discute las razones que motivan la promulgación de nuevos textos Constitucionales en los años recientes.

## LAS FUENTES INTELECTUALES DE LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES

Las Constituciones Latinoamericanas tuvieron en sus inicios varias fuentes de inspiración. Desde los antecedentes romanos, reconocibles por ejemplo en la composición tripartida que debiera tener el Poder Legislativo según la Constitución redactada por Bolívar para Bolivia en 1826, hasta el pensamiento constitucional que acompañara la experiencia revolucionaria de Francia y de los Estados Unidos de Norteamérica, así como el de España con la Constitución Liberal de 1812.

La influencia francesa fue reconocida mucho antes de que las antiguas colonias españolas se convirtieran en las nuevas naciones latinoamericanas independientes. El pensamiento de la Ilustración, los trabajos de los filósofos franceses, fueron una fuente obligada de referencia en toda reflexión sobre la naturaleza del Estado. Basta citar la traducción hecha por Nariño de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, o la influencia de los filósofos franceses en la Constitución de Chile de 1818 a través del pensamiento de Juan de Egaña<sup>2</sup>. Además, el reconocimiento constitucional de que la soberanía radica en el pueblo, y que los ciudadanos tienen derechos irrenunciables, apuntan claramente a la raíz francesa de tales premisas.

Es menos frecuente la alusión a los antecedentes españoles, incluso de clara raíz colonial, en las Constituciones modernas de América Latina. Pero las formas como se procesaron las relaciones entre el Estado y la Iglesia, el derecho del primero a nombrar las autoridades eclesiástica en las nuevas Repúblicas, representan reminiscencias muy claras del antiguo Patronato Real. Del mismo modo, la Constitución liberal de 1812, que atemorizara a la burocracia colonial, fue adoptada en algunos de sus artículos por las Constituciones Latinoamericanas, particularmente en lo que se refiere a los mecanismos de elección de los Representantes, y a la existencia de Comisiones Permanentes cuando el Congreso entra en receso<sup>3</sup>. Otros ejemplos que traducen el ejemplo español de 1812 se refieren a la definición de nación y ciudadanía, a la declaración de la religión del Estado, a la descripción de la jurisdicción territorial, a la definición de los poderes y funciones de los diferentes organismos de gobierno, y al proceso de promulgación de las leyes<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Fernando Campos Harriett, Historia Constitucional de Chile (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1983, 6ta. ed.) pp.336-337.

<sup>3</sup> Gerald E. Fitzgerald, ed., The Constitutions of Latin America (Chicago: Henry Regnety Co., 1968), pp. x-xiii.

<sup>4</sup> William W. Pierson y Federico G. Gil, Governments of Latin America (New York: Mc Graw Hill, 1957), pg. 111.

La relevancia de Europa para la primera experiencia constitucional no obedece sólo al obvio atractivo que la ideología liberal tuvo entre los insurgentes latinoamericanos, sino que sobretudo radica en que esas Constituciones europeas eran igualmente pertinentes para esa América Latina con un profundo legado colonial. Como señala Tulo Halperín, la Constitución de Cádiz introdujo un sistema institucionalmente híbrido que solamente permitía la máxima libertad posible que la estancada sociedad española podía tolerar sin llegar a la desintegración completa, mientras que las Constituciones del Directorio, del Consulado y del Imperio Francés fueron bastante lejos en el sacrificio de los principios de igualdad y libertad a fin de restaurar el orden<sup>5</sup>. La realidad latinoamericana era, en el pensamiento de estos primeros constitucionalistas, tan contaminada por su experiencia colonial, como lo había sido también en su momento la de Francia y España con sus rezagos del *ancien régime* y que terminó por condicionar los trabajos de sus antecesores europeos.

Por otra parte, otra de las referencias importantes en la primera experiencia constitucional de América Latina fueron los Estados Unidos. La Constitución Americana y los *Federalist Papers*, incluyendo las Constituciones de Maryland, Massachusetts, Virginia fueron, por ejemplo, traducidos por Pombo<sup>6</sup>, y su influencia fue sobre todo significativa en aquellos países en los que la disidencia interna los forzó a buscar en el federalismo el marco posible para la convivencia nacional.

## LAS VICISITUDES DE LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL

Estas primeras Constituciones fueron, además, redactadas en un clima de efervescencia y profunda inestabilidad política y económica, cuando ni los gobiernos ni las naciones estuvieron suficientemente consolidados. Y ellas, en su espíritu y en su letra, tradujeron la optimista convicción de que buenas leyes eran suficientemente para convertir a la gente en ciudadanos ejemplares. Pero, como fuera advertido mas adelante, la realidad fue mucho mas terca que los deseos en éstas Repúblicas que Bolívar calificara como *aéreas* en uno de sus sombríos juicios.

Pero sería injusto juzgar esos tempranos ensayos de redacción de Constituciones sólo por sus desafortunados resultados. Porque no es menos cierto que esos primeros textos tradujeron la convicción de los liberales de que los problemas de las naciones latinoamericanas podían ser resueltos a nivel de la política institucional y que para eso bastaba encontrar la correcta fórmula constitucional. Una fórmula constitucional que, a la vez, sancionará los fundamentales principios liberales y que permitiera la incorporación de esas antiguas sociedades coloniales en la civilización liberal, Pero, como fuera oportunamente advertido<sup>7</sup>, los

---

<sup>5</sup> Tulo Halperín Donghi, "Constitutions as Instruments for Nation Building: Spanish America", paper presented at the Symposium The Bicentennial of the Constitution, University of California San Diego, April 24-26, 1987.

<sup>6</sup> William W. Pierson y Federico G. Gil, Op. cit., pg. 107.

<sup>7</sup> Tulo Halperín, Op. cit.

proyectos constitucionales presentados por los liberales más que proporcionar los instrumentos legales para guiar la transformación de las sociedades latinoamericanas en consonancia con esos principios, terminaron siendo el diseño político anticipado de lo que sería el resultado de esa transformación.

Estas ambigüedades, que premonitoriamente anunciaban el fracaso que pronto seguiría, encontraron en Bolívar a su crítico más lúcido y más mordaz. Fue Bolívar, en efecto, uno de los primeros en advertir, a raíz del colapso de la primera república en Venezuela, que el fracaso no era el resultado del poderío de las fuerzas realistas, sino de la debilidad del gobierno establecido en 1811. En su célebre discurso de Angostura, el 15 de febrero de 1819, Bolívar advertía que la libertad absoluta derivaba en poder absoluto y que la experiencia había demostrado la dificultad de gobernar a los hombres con las solas leyes. Su escepticismo acerca de las teorías políticas era anunciado al decir: "No (olvidemos) jamás que la excelencia de un Gobierno no consiste en su teórica, en su forma, ni en su mecanismo, sino en ser apropiado a la naturaleza y al carácter de la Nación para quien se instituye"<sup>8</sup>.

Ya en su discurso de Angostura, Bolívar expresaba su preferencia por un gobierno central y unitario, con un Senado compuesto por un cuerpo hereditario, recomendaciones que anticipan su decisión a favor de un Presidente Vitalicio, expresada en la Constitución que para Bolivia redactara en 1826. Y es que para Bolívar, "No estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, a la muerte cuando es súbito y excesivo. Nuestra Constitución Moral no tenía todavía la consistencia necesaria para recibir el beneficio de un Gobierno completamente Representativo, y tan sublime cuanto que podía ser adaptado a una República de Santos"<sup>9</sup>.

Disipada la ilusión liberal, no pocos estuvieron dispuestos a hacer suyo el famoso *dictum* de Bolívar: "la América es ingobernable para nosotros"<sup>10</sup>. Y es que esa ingobernabilidad, en el sentido de disciplinar a su gente, era el resultado del fracaso de intentar construir una nación viable sólo con el texto de las leyes. No sólo la "constitución moral" de la América Latina era distinta y extraña a los supuestos implícitos en las premisas liberales, sino que tampoco existió un Gobierno que tuviera la autoridad y la legitimidad necesarias para imponerlas. Y en ese contexto, con Constitución o sin ella, los efímeros gobiernos que surgieron de los escombros del orden colonial, se las arreglaron para organizar su poder de la manera más pragmática posible. El viejo adagio colonial de que "la ley se acata pero no se cumple" seguía manteniendo su vigencia.

Pero lo que igualmente importa destacar en la experiencia latinoamericana es que las tempranas decepciones en modo alguno significaron el abandono de las constituciones como instrumentos para modelar las sociedades. Y es la tenacidad de esa convicción, que aún hoy prevalece, la que es igualmente elocuente. Solo que esta vez aquellos textos que siguieron a los inspirados por el liberalismo postrevolucionario, sin

---

<sup>8</sup> Simón Bolívar, *Escritos Políticos* (Madrid: Alianza Editorial, 1975), pg. 107.

<sup>9</sup> Simón Bolívar, *Op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>10</sup> Simón Bolívar, *Op. cit.*, pg. 169.

asumir a plenitud la reacción conservadora final de Bolívar, buscaron conciliar la necesidad de justificar constitucionalmente los gobiernos, pero introduciendo en sus textos normas que privilegiaban regímenes fuertes. El ejemplo más exitoso de este nuevo ciclo constitucional es ciertamente la Constitución chilena de 1833 con Diego Portales, documento cuya longevidad hasta su reforma en 1925 dice muy bien del éxito que tuvo en el diseño de un mecanismo adecuado para la realidad chilena. Y ese mecanismo consistió fundamentalmente en institucionalizar el autoritarismo portaliano, pero al mismo tiempo instalando una serie de frenos destinados a controlar la autoridad presidencial<sup>11</sup>. Pero la experiencia chilena fue excepcional en sus logros, como lo fue en el hecho de ser única.

A mediados del siglo XIX, en consonancia con una mayor apertura de las economías y de las sociedades latinoamericanas, se asiste a un nuevo brote del pensamiento liberal, el cual vuelve a expresarse en las constituciones que se redactan en ese momento. Los ejemplos más pertinentes que ilustran esta nueva coyuntura son las constituciones de Argentina de 1853, la de México de 1857, y la del Perú de 1856. Pero, otra vez, ninguna de ellas buscó la transformación del Estado de acuerdo a los principios que la inspiraban, y más bien terminaron adaptándose a regímenes políticos de signo contrario. En el caso de México, la Constitución de 1857, que sobreviviría hasta 1917, permitió que la más extrema descentralización y división de poderes fuera el asiento de la Tiranía Ilustrada ejercida por Porfirio Díaz<sup>12</sup>, mientras que en el caso de la Argentina, la Constitución inspirada por Juan Bautista Alberdi asignaba a un sistema presidencial fuerte y centralizado la tarea de transformar a la Argentina de una "república posible" en una "república verdadera", a través del cumplimiento de todas las metas de una agenda liberal. Más de veinte años después de Bolívar, Alberdi todavía podía escribir: "La verdad es que no estamos bastante sazonados para el ejercicio del gobierno representativo, sea monárquico o republicano"<sup>13</sup>.

Lo que estas renovadas experiencias constitucionales sugieren es que estamos en presencia de textos que dicen de manera muy conmovedora la adhesión de la clase política al principio del imperio de la ley (lo que es distinto a creer en el gobierno por las leyes)<sup>14</sup>, y de que las cartas constitucionales son imprescindibles por la credibilidad y la seriedad que otorgan a los gobiernos. Pero, al mismo tiempo, la experiencia latinoamericana ha demostrado también que esas constituciones comparten la misma fragilidad de los Estados y de los Gobiernos y que las leyes o no se cumplen, o solo son válidas para unos cuantos, casi siempre porque su imposición es otra expresión del poder. Y esta impotencia de las instituciones legales es el resultado tanto de la poca autoridad de los gobiernos, como de una cultura política sustentada en la convicción encerrada en esta admirable frase: *para mis amigos todo, para mis enemigos la ley*.

---

<sup>11</sup> Julio Heise G., Historia de Chile. El Período Parlamentario 1861-1925 (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974), pp. 22-35.

<sup>12</sup> Tulio Halperín, Op. cit.

<sup>13</sup> Juan Bautista Alberdi, "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina", en Tulio Halperín (ed.), Proyecto y Construcción de una Nación: Argentina, 1846-1880 (Caracas: Biblioteca Avacucho, 1980), pg. 85.

<sup>14</sup> Tulio Halperín, Op. cit.



## LA VOGA RECIENTE DE LAS CONSTITUCIONES

Para una región habituada a la redacción casi continua de constituciones, lo ocurrido en la América Latina durante las dos últimas décadas no debe representar sorpresa alguna. Al igual que en el pasado, las adhesión al texto constitucional sigue traduciendo la esperanza en un gobierno sustentado en las leyes y que entre éste y los ciudadanos existan obligaciones y derechos lo suficientemente explícitos como para garantizar una convivencia civilizada. Y si bien esas premisas siguen siendo las de antes, sin embargo las nuevas constituciones de algunos países, o la convocatoria a Asambleas Constituyentes encargadas de redactarlas, son resultantes no sólo de transacciones entre diferentes fuerzas políticas, sino que también empiezan a hacer parte de una complicada transición política. Para decirlo brevemente, en una región donde las dictaduras militares florecieron en la década de los 60 y del 70 del presente siglo, las constituciones promulgadas se convirtieron en el anuncio del retorno democrático, a condición de que se permitiera un retiro honroso de los militares y que en su texto se garantizara la irreversibilidad de algunas decisiones. Los ejemplos de Perú, Ecuador, Chile, México y Argentina, que se discuten a continuación, permitirán ilustrar este nuevo contexto.

En el caso del Perú, la Constitución política de 1979 clausura doce años de dictadura militar y permite la reapertura democrática de 1980. La redacción de ese texto fue el resultado de un año de trabajo de una Asamblea Constituyente reunida en julio de 1978 con ese fin específico y cuya convocatoria representa un hito importante para entender el proceso político del momento y el significado del debate constitucional.

En octubre de 1968 un grupo de oficiales peruanos derroca al primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry para iniciar un tipo de gobierno muy peculiar en el Perú y en el conjunto de la América Latina<sup>15</sup>. Esos oficiales, insatisfechos de seguir siendo los "perros guardianes de la oligarquía", para usar el tosco lenguaje de su líder Juan Velasco Alvarado, decidieron introducir desde el Estado y con el respaldo de las fuerzas armadas un conjunto de reformas orientadas a la modernización económica y política del país. De ese modo se emprendieron osadas medidas de política económica que redujeron de manera significativa el poder económico y político de la antigua clase propietaria y que al mismo tiempo terminaron por convertir al Estado peruano en el principal agente económico. Pero a partir de 1974, y de manera más decidida a partir de 1977, la llamada "segunda fase" de la revolución peruana, bajo el doble acecho de una presión popular y de dificultades económicas crecientes, emprende una serie de decisiones destinadas a frenar y a revocar los cambios iniciados desde 1968. El paro del 19 de julio de 1977 y la creciente presión de la burguesía peruana para que los militares se retiraran a sus cuarteles, terminan aislando al gobierno militar liderado por Francisco Morales Bermúdez. Fue en este contexto que el gobierno militar se vio forzado a convocar la Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, como un paso previo a la transferencia del poder, y evitar de eso modo la continuación de un peligroso aislamiento.

<sup>15</sup> Entre los numerosos libros sobre esa experiencia militar puede consultarse de Abraham Lowenthal (ed.), The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule (Princeton: Princeton University Press, 1975).

Pero, a la vez, esa transferencia debía asegurar a la Fuerza Armada una sustantiva cuota de poder político, debía permitir que su retiro sea "con honor", y debía preparar la reactivación de los viejos partidos políticos a fin de que ellos ocuparan ese nuevo espacio político. Es en este marco que se inscriben los trabajos de la Asamblea Constituyente, cuyos miembros, en la fase del Gnral. Morales Bermúdez, tratarían de la "transferencia del gobierno, pero no del poder". Parametrada de este modo, el espacio democrático representado por las discusiones de los constituyentes fue como una cortina en cuyo trasfondo se procesaba el exitoso enfrentamiento del gobierno contra las fuerzas populares, a la vez que se garantizaba la autonomía de los comandos de las Fuerzas Armadas y se protegía el manejo castrense contra la intervención de los gobiernos elegidos, convirtiendo a la Fuerza Armada en casi un Estado dentro de un Estado, que define, por sí y ante sí, lo que se entiende por Defensa Nacional y que vía una amplia gama de recursos formales e informales obtiene un margen privativo de funciones<sup>16</sup>.

De este modo, la redacción de la Constitución por una Asamblea Constituyente presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre, el líder histórico del APRA, y puesta en vigencia por Fernando Belaúnde Terry, el líder de Acción Popular, partido que se negara a participar en las deliberaciones de la Constituyente, permitió la apertura de un espacio político lo suficientemente importante para que el retiro de los militares y el "retorno" de la democracia fueran parte de un proceso ordenado, al mismo tiempo que la instalación y las deliberaciones de la Asamblea ofrecían una eficiente coartada para que el gobierno militar pudiera aplicar una severa política de estabilización a fin de encausar la crisis económica y restablecer sus relaciones con la parte más importante del empresariado peruano.

Pero no se trata sólo de una válvula de escape. La Constitución de 1979, además, introduce en su texto varios artículos no contemplados en la anterior Constitución de 1933, los cuales, al mismo tiempo, traducen la nueva realidad peruana y el reconocimiento constitucional de algunas de las decisiones tomadas durante la dictadura militar, de modo que al estar ahora garantizadas por la Constitución se impediría el retorno al pasado.

En lo que concierne al régimen económico, por ejemplo, la Constitución reconoce el pluralismo empresarial, la libertad de industria y comercio y la economía social de mercado. Estos principios que postulan la vigencia de un modelo ortodoxo, coexisten, sin embargo, con otros que reconocen el cumplimiento obligatorio de la planificación concertada (Art. 111), que confirman las empresas estatales (Art. 113), que califican que la propiedad debe estar en armonía con el interés social (Art. 124), y que establecen la estabilidad en el trabajo (Art. 48). Si a los artículos anteriores se añade los referentes a la necesidad de regionalizar el país (Art. 259), y se reconoce entre las formas de propiedad las formas asociativas implantadas por la Reforma Agraria de 1969 (Art. 157), puede concluirse que el texto Constitucional intenta, en el marco de una economía liberal y de mercado, fortalecer la vigencia de instituciones impuestas por la dictadura militar en su esfuerzo por modernizar a su manera la economía peruana.

---

<sup>16</sup> Marcial Rubio y Enrique Bernales, Perú: Constitución y Sociedad Política (Lima: DESCO, 1981).

Por otra parte, la Constitución peruana de 1979 intenta corregir los vicios que afectaron el sistema político bajo la conducción oligárquica, y para lo cual incorpora entre sus artículos decisiones inspiradas por la experiencia política peruana reciente. Para comenzar, el Poder Ejecutivo se fortalece (Art. 201), queriéndose evitar de este modo las dificultades del pasado. A ese mismo fin, así como para evitar el fraccionamiento político, está orientado el Art. 203, el cual prescribe que el Presidente es elegido por más de la mitad de los votos, y que en caso de no alcanzarla se procede a segunda elección.

Además, con el fin de ampliar el espacio de participación política, la Constitución de 1979 otorga, por vez primera en la historia del Perú, el voto a los mayores de 18 años (Art. 65) y lo hace extensivo a los analfabetos. Y, finalmente, para proteger con las leyes esa democracia restaurada, los artículos desde el 298 hasta el 302, regulan la existencia y las funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales, a cuyos miembros compete juzgar la constitucionalidad o no de las leyes que se promulguen. Mientras que el Art. 82 establece que "Son nulos los actos de toda autoridad usurpada. El pueblo tiene el derecho de insurgir en defensa del orden constitucional", invocando de esta manera la resistencia civil frente a los potenciales golpes de Estado. La Constitución peruana de 1979, al igual que las del siglo XIX, como se ha visto, intenta cautelar un sistema democrático en cuyo restablecimiento la redacción y la promulgación de la misma Carta fue un paso decisivo. En los trabajos de la Asamblea Constituyente, al igual que en varios de los artículos de la misma Constitución, el poder militar ha encontrado los mecanismos adecuados para que ese restablecimiento democrático ni los aleje del poder definitivamente, ni revoque las decisiones que militarmente tomaron en su empeño de construir una nación libre del acecho de la oligarquía y de las fuerzas populares. La pregunta, por consiguiente, es ¿qué chances tiene este documento de ser efectivamente eficaz en sus objetivos?.

La respuesta a esta cuestión no puede ser en modo alguno concluyente. Que los peruanos hayan en 1985, de acuerdo a la Constitución, renovado democráticamente a sus gobernantes pareciera probar su validez en el corto plazo. Que sus poderes formales funcionen y que ciertas libertades democráticas mínimas existan y se protejan, son hechos que refuerzan esa vigencia. Pero un observador atento de la realidad peruana de la última década no puede dejar, por otra parte, de reconocer que aún así muchos de los artículos de la Constitución son letra muerta. Y por si fuera necesario una prueba muy elemental, basta recorrer los periódicos informes de *Amnesty International*, y de organizaciones afines, sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. Y es que ahora mucho más que en ningún otro momento de la historia peruana, la antigua resistencia de someter intereses y voluntades contrapuestas al arbitraje de la Ley ha pasado a convertirse en una abierta rebelión en contra, y de manera conjunta, del Estado, de los gobiernos y de sus leyes<sup>17</sup>.

El Ecuador tuvo en la década de los 70 una experiencia bastante similar a la del Perú. También ahí, un oficial, Guillermo Rodríguez Lara, estableció en 1972 un Gobierno Nacionalista Revolucionario de

---

<sup>17</sup> Para una descripción de la situación actual, véase de José Matos Mar, Perú: Crisis del Estado y Desborde Popular (Lima: IEP, varias ediciones).

la Fuerza Armada, con el propósito de contrarrestar los populismos de Velasco Ibarra y de Assad Bucaram, introducir reformas orientadas a la modernización de la economía ecuatoriana y para lo cual contaba con el aliento del ejemplo peruano, además de las cómodas rentas del petróleo.

Su ensayo fue, sin embargo, más breve que su similar peruano. La oposición combinada de la oligarquía agroexportadora y de las masas urbanas ocasionó su derrocamiento en noviembre de 1975, y su reemplazo por un triunvirato liderado por el oficial de la Marina Alfredo Poveda<sup>18</sup>. Esta Junta, también ante la incapacidad de controlar la crisis y la disidencia, termina igualmente optando por abandonar el escenario, redactar una Constitución y convocar a elecciones.

Al igual que en el Perú, el objetivo fue idéntico, pero el mecanismo diferente. En efecto, el texto del Nuevo Proyecto de Constitución, una vez terminada su redacción, así como la Constitución de 1945 reformada, fueron sometidas a referéndum popular a fin de que se eligiera una de ellas. En el referéndum del 15 de enero de 1978 se aprobó la primera con el 45% de los votos, mientras que la Constitución de 1945 obtuvo el 32%, sumando los votos nulos el 23% del total<sup>19</sup>.

La Constitución del Ecuador, aprobada por plebiscito en 1978 y en vigencia desde el 10 de agosto de 1979, introduce algunas innovaciones significativas en su texto<sup>20</sup>. Básicamente estas son de naturaleza social, y traducen la sensibilidad de sus autores frente a los nuevos desafíos que enfrenta la sociedad ecuatoriana. Por ejemplo, el Art. 4 establece que el Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo y de discriminación o segregación racial. Del mismo modo, el Art. 45 prescribe que la organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, y que la ley reprimirá cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros.

Para un país fundamentalmente agrario como es el Ecuador importa señalar que la Constitución dice que el Estado reconoce que la propiedad, inclusive la privada, constituye un derecho cuando cumple su función social (Art. 48), y que la política del Estado, en cuanto a reforma agraria y a estructura de la propiedad, tendrá como objetivos el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos (Art. 51).

No sería enteramente correcto, otra vez, decir que tanto lirismo constitucional está en relación inversa con la realidad. Es obvio que esas declaraciones traducen la sensibilidad de los legisladores ante una nueva e inocultable realidad, y sin la cual tampoco los gestos de un Rodríguez Lara pueden entenderse.

---

<sup>18</sup> Alfredo Pareja Diez-Canseco, Ecuador. La República de 1830 a nuestros días (Quito: Editorial Universitaria, 1979, 6ta. ed.).

<sup>19</sup> Oswaldo Hurtado, El Poder Político en el Ecuador (Quito: Planeta, 1983, 5ta. ed.), pg. 332.

<sup>20</sup> Alfredo Pareja Diez-Canseco, Op. cit., pp. 465-504.



Pero, por otra parte, y es esto lo que en definitiva importa, el escrutinio de la experiencia del gobierno de León Febres Cordero que acaba de terminar, bastaría para hechar dudas sobre la eficacia de esa Constitución.

La experiencia chilena sugiere lecciones adicionales a propósito del significado de las constituciones en la América Latina. Una de ellas, alude al valor casi sagrado que tiene la Constitución, independientemente de su eficacia intrínseca, al extremo que en Chile una contradicción en sus términos deja de ser una falacia lógica para más bien describir una penosa realidad: la dictadura constitucional. Para ser justos, conviene señalar que esos extremos no son patrimonio de Augusto Pinochet, ya que también Salvador Allende, aunque por razones opuestas, intentó construir el socialismo en el marco del respeto estricto de la Constitución y de las leyes, alcanzando los resultados dolorosos que se conocen.

La actual Constitución chilena fue promulgada en 1980, en el séptimo aniversario del asesinato de Allende, y su texto culmina el proceso iniciado por la promulgación de cuatro "actos constitucionales" realizados entre diciembre de 1975 y septiembre de 1976<sup>21</sup>. El propósito fundamental de esa Constitución es la de institucionalizar el nuevo orden económico y social chileno, convirtiendo a las fuerzas armadas en la fuerza política dominante (Art. 90).

La Constitución gira en torno al concepto central de "seguridad nacional", y según el cual todo ciudadano está obligado a honrar a la Patria, defender su soberanía y contribuir a la preservación de la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena (Art. 22). El General Pinochet denominó a este sistema político "democracia autoritaria", advirtiendo al mismo tiempo a los políticos ansiosos en retomar el poder que no toleraría ningún límite en el ejercicio constitucional más allá del establecido por el texto constitucional, y que cuando el gobierno y la oposición hablan de "retorno a la democracia" ellos no se están refiriendo a la misma cosa<sup>22</sup>.

Respecto a las formas constitucionales, por lo mismo, pero con un contenido está claramente orientado a la legitimación de la fuerza. Su éxito, por consiguiente, y a diferencia de las otras experiencias de la América Latina, está asegurado por el uso desnudo de esa misma fuerza, y por la exclusión de todo el resto. Sólo el plebiscito de octubre de 1988 podrá decir qué ocurre cuando los excluidos retornan.

La experiencia Argentina con la Constitución es asimismo significativa. Es una de las más longevas, pero al mismo tiempo su vigencia ha sido interrumpida en varias oportunidades por las dictaduras militares. Nace en 1853, expresando la voluntad unitaria que animaba a Urquiza y a Mitre<sup>23</sup>, y por lo mismo para

<sup>21</sup> Brian Loveman, Chile. The Legacy of Hispanic Capitalism (New York: Oxford University Press, 1988, 2da. ed.), pg. 321.

<sup>22</sup> Brian Loveman, "Military Dictatorship and Political Opposition in Chile, 1973-1986", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, (1986-1987), Vol. 28, No. 4, pg. 3.

<sup>23</sup> James R. Scobie, La Lucha por la Consolidación de la Nacionalidad Argentina, 1852-1862 (Buenos Aires: Hachette, 1964, 2da. ed.), pg. 9.

posibilitar la existencia de un gobierno fuerte y centralizado. Ese texto constitucional de 1853 tuvo una importante modificación en la época moderna, la introducida por la Convención Constituyente reunida por Juan Domingo Perón en diciembre de 1948 y cuyos trabajos concluyeron en marzo de 1949.

El propósito de esta Convención fue armonizar la Constitución con la ideología del peronismo<sup>24</sup>. y permitir la reelección presidencial de su líder<sup>25</sup>. La Convención, además de añadir en el preámbulo el ideario del justicialismo, enmendó 53 artículos, algunos de fondo y otros de forma, abrogó 9 artículos por obsoletos, y añadió 9 nuevos, relacionados con temas no incluidos en la anterior. 43 artículos permanecieron inalterados<sup>26</sup>. Sin duda, el más importante añadido es el Artículo 37, titulado "Derechos del Trabajador, de la Familia, de la Ancianidad, de la Educación y de la Cultura", y en el cual se reconocen importantes conquistas sociales.

La paradoja, una vez más, radica en la existencia de la Constitución de 1949 que reconoce la división de poderes, cuando en la práctica esa misma Constitución y el Plan Quinquenal de 1946 convirtieron a Perón en el personaje político más poderoso. Una Constitución, además, que reconoce en su texto los derechos de los trabajadores, cuando esos mismos derechos eran violados cotidianamente. Las razones de esta aparente esquizofrenia serán resumidas al final; por ahora basta indicar que esas enmiendas constitucionales otorgaron legitimidad a su gobierno y le permitieron usar los recursos del Estado para crear uno de los más sólidos movimientos políticos de la América Latina.

México contemporáneo, finalmente, está regido por la Constitución de 1917, nacida al calor de la Revolución, la cual no sólo consagra los principios democráticos más conocidos, sino que en sus artículos 27 y 123 reconoce la propiedad nacional de los recursos, el derecho de los campesinos a la tierra, y el de los trabajadores a condiciones y salarios justos<sup>27</sup>, artículos que sirvieron además como inspiración en constituciones más recientes de la región. Pero, ¿cuál es su relevancia real en la vida política de México?.

Un cientista político mexicano escribía hace poco: "Sin duda, la Constitución de 1917 puede ser considerada en más de un sentido como un documento que no se ha aplicado"<sup>28</sup>, juicio que sin mayor dificultad puede ser enteramente compartido cuando se conoce el monopolio político que ejerce el PRI en el gobierno, y cuando se observa el desenlace de la última contienda electoral. Y es que México pudo, en efecto, construir (hasta hace poco) el sistema político más estable de la América Latina, como resultado de las transformaciones abiertas por la revolución de 1910 y las medidas que más tarde tomara Lázaro Cárdenas

---

<sup>24</sup> Partido Peronista, Anteproyecto de Reforma de la Constitución Nacional (Buenos Aires: 1949).

<sup>25</sup> Este es el juicio sustentado, por ejemplo, por Ambrosio Romero, et. al., en Manual de Historia Política y Constitucional Argentina, 1776-1976 (Buenos Aires: Maz Editora S.A., 1978, 2da. ed.).

<sup>26</sup> Jean Claude García-Zamor, Public Administration and Social Changes in Argentina: 1943-1955 (Río de Janeiro: Editora Mory, s.f.), pg. 112.

<sup>27</sup> Gerald E. Fitzgerald, Op. cit.

<sup>28</sup> Arnaldo Córdova, La Formación del Poder Político en México (México: ERA, 1972), pg. 16.

y que fueron ampliamente legitimadas en la Constitución<sup>29</sup>. Estas parecen ser las piezas fundamentales de una impresionante maquinaria política y en la cual el papel de la Constitución es la de operar fundamentalmente como legitimadora de sus actos. El éxito de tal sistema lo prueba no sólo el monopolio ejercido por más de 40 años por un solo partido, sino la envidia que despierta en los grupos políticos de otros países de la América Latina.

Pero, al mismo tiempo, esa estabilidad resulta de un peculiar sistema político, que a su vez emerge sobre la base de una alianza de grupos sociales organizados como poderes de hecho, de una Presidencia dotada constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes, y de la puesta en práctica de un vasto y eficiente sistema de clientelaje y cooptación al servicio del gobierno<sup>30</sup>.

En resumen, y para concluir, la experiencia de la América Latina con las constituciones sugiere la existencia de una adhesión formal al texto de la ley, y la convicción de que ningún gobierno tiene legitimidad si sus actos no están amparados por una constitución. De ahí que las dictaduras más aberrantes se hayan visto precisadas, para legitimar sus actos o para mantenerse en el gobierno, de recurrir al expediente de convocar a Asambleas Constituyentes y de promulgar textos constitucionales. Que sean ese tipo de regímenes autoritarios los únicos en lograr que la Constitución, en las partes que son de su interés, se cumpla, dice, por otra parte, de la fragilidad, e incluso de la inutilidad, de los textos constitucionales. Y esa debilidad es el resultado de la vulnerabilidad de los gobiernos, como de la presencia de una cultura fundada en la convicción de que la ley y los principios no son iguales para todos, o son acatados por unos cuantos.

Una de las prerrogativas fundamentales de toda constitución es la protección de los derechos de los ciudadanos, pero esto no ocurre con las constituciones de la América Latina, donde esos derechos son violados casi cada día, pese a que el mandato constitucional existe. Y esa aberración es la que permite reconocer que en América Latina las Constituciones sirven, sobre todo, como documentos de legitimación y como un instrumento de administración pública al servicio del gobierno, donde cada quien en teoría conoce sus funciones, aunque después no las cumpla.

---

<sup>29</sup> Arnaldo Córdova, La Ideología de la Revolución Mexicana (México: Ediciones ERA, 1977, 5ta. ed.).

<sup>30</sup> Arnaldo Córdova, La Formación..., pg. 57.