

ANÁLISIS

Nueva
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz
Juan José Paz y Miño
María Arboleda
Agustín Grijalva
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz Jaramillo

la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO
HEGEMÓNICO
Franklin Ramírez Gallegos

la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN
LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS
Agustín Grijalva

el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO
Y CAMINO PARA OTRO MODELO
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA
CONSTITUCIÓN
Carlos Castro Riera

el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI
Alfredo Ruiz Guzmán

descentralización y **autonomía**

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y
REGIONALIZACIÓN
Rafael Guerrero

soberanía, defensa e **integración**

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
Grace Jaramillo



EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Luis Verdesoto
Director del Instituto de la Ciudad
y Profesor Asociado de FLACSO

EN REEMPLAZO DEL PODER DE LA CLASE (EL PROLETARIADO, EL CAMPESINADO...), LA IZQUIERDA EMERGENTE EN EL ECUADOR HA ASUMIDO VARIAS FORMAS PLEBISCITARIAS –DE CONSULTA Y DE RESPUESTA– COMO UN INTENTO POR INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL – CIUDADANA,¹ SUPERAR A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ORIENTAR AL ESTILO DE GOBIERNO Y LA FORMACIÓN DE LAS COALICIONES POLÍTICAS. ESTAS INSTITUCIONES PLEBISCITARIAS PRETENDEN TENER ESTATUTO CONSTITUCIONAL.

Las invocaciones a la participación se asientan en prácticas políticas tradicionales basadas en el dogmatismo, el sectarismo y el personalismo/caudillismo, aunque dentro de una retórica de apelación ciudadana, ciudadanía entendida solo como expansión de los derechos. Así, la participación ciudadana reemplaza al diseño de las instituciones. Las tareas del diseño institucional –que debe perseguir la distribución equitativa de oportunidades políticas– son poco atractivas cuando el objetivo es la acumulación de poder. En muchos casos, la expresión plebiscitaria se reduce solamente a encuestas. Estas nuevas formas también pretenden asumir a la ciudadanía como una capacidad cognitiva acerca del desarrollo y de la democracia, obviamente desde los conceptos y su particular entendimiento de la ciudadanía.

La democracia plebiscitaria está asociada con la formación de la mayoría. La mayoría se convierte en emisora de un pensamiento unificado y,

¹ Erróneamente se asume que la participación ciudadana está siempre y necesariamente orientada hacia la redistribución económica y del poder.

en todo caso, representado por un instrumento político y un liderazgo.² Las prácticas deliberativas son eliminadas en nombre del “decisionismo” de los líderes; como también de la legitimación plebiscitaria/electoral del pensamiento único. La diversidad política se convierte, por esta vía, en un atentado a la eficiencia política (la coherencia entre el discurso y la práctica). El pensamiento legítimo se convierte en único a través de la estructura política que lo encarna.

Los portadores del “pensamiento legítimo” –expresado como mayoría y en todo caso como gobierno– extienden la autorización plebiscitaria a la gestión. En su nombre, la gestión pública es entendida como licenciamiento de las normas e instituciones para el logro de los propósitos políticos que encarnan (“el proyecto”). El entendimiento de lo legítimo subordina a los alcances de lo legal. La legalidad debe ser funcional a las expresiones de la legitimidad y su registro cambiante. La mayoría establece la “funcionalidad” de la ley; la norma no es válida y no se sostiene sino por la aceptación de la mayoría.

Entendida así la relación entre lo legal y lo legítimo, la práctica política en el Ecuador actual muestra, por un lado, como la organización política de la mayoría aspira a convertirse en expresión única de la nación, basada en la “razón estratégica” otorgada por la votación; y, por otro lado, la política pública es instrumental, ya que debe reforzar la aceptación electoral conseguida, y debe ser funcional acerca de la bondad o deficiencia de su organización.³ La Asamblea Constituyente de Montecristi así lo muestra.

El contexto ideológico de la Asamblea Constituyente en el Ecuador de 2008 es la ineptitud y “maldad” de los “neoliberales”⁴, que fueron “castigados” en las urnas y deslegitimados como clase política. A diferencia de otras estrategias de acceso al poder, la izquierda ecuatoriana –a despecho de pocos de sus líderes históricos– definió una vía rápida de acceso y manipulación

² El “pensamiento único” está muy alejado de las versiones contemporáneas de la izquierda, especialmente de aquellas que tuvieron antecedentes de prácticas autoritarias y del socialismo real.

³ Esta es otra de las grandes diferencias entre la izquierda ecuatoriana y la izquierda latinoamericana moderna para quien la transformación está asociada con una buena gestión pública y la buena gestión pública comprende las posibilidades y límites del cambio en un contexto de globalización.

⁴ Apelativo de todos los que no se identifican dentro del límite de los amigos del partido gobernante y definición de toda situación política previa.

del poder –electoral, estatal, nacionalista, caudillista– lo que no le permitió construir con paciencia sus instrumentos políticos, aprender de la modestia y potencialidad de las situaciones locales de redistribución, y de la importancia de la eficiencia en la política pública y en la prestación de servicios.⁵

El contexto práctico de la Asamblea Constituyente fue la mayoría auto asumida como representación de la nación, parámetro de la razón política e institucional. La mayoría/partido de gobierno/poder ejecutivo se asumió como encarnación indiscriminada de la parte de la nación que tiene viabilidad y sentido histórico. Los que no se alinean con ese “sentido” de la historia tienen que admitir su desaparición política y sociológica. Es decir, su irrepresentatividad. Los debates constitucionales sobre temas sustantivos así lo mostraron, especialmente cuando se aproximaron a los temas del régimen político.

La izquierda emergente en el Ecuador evidentemente quebró las bases –no las prácticas– del sistema político prevaleciente y pretende su reemplazo como operador político. No en vano ha recurrido a viejo personal político como apoyo en la operación política y ha focalizado como su enemigo principal, a los más visibles líderes de la clase política en sustitución (“la partidocracia”). Por ello también utiliza, pocas veces concientemente y muchas veces espontáneamente, prácticas autoritarias, ya que no tiene parámetros en el pasado del sistema político.

La izquierda ecuatoriana ha dado muchas muestras –las principales están en el articulado constitucional– de no entender, ni respetar a la sociedad. Encerrada en la idea de encarnar la “revolución”, ha olvidado (o nunca lo supo) que la pertenencia ciudadana a los procesos de cambio parte de la hegemonía cultural y de la construcción, en el seno de la sociedad, de una trama de conflictos y orientaciones colectivas para solucionarlos a través de la orientación de comportamientos. La “revolución”, además de su apelativo de “ciudadana”, no tiene más referencias a la sociedad.

⁵ La izquierda ecuatoriana se cree “posdemocrática” –que ha superado a la democracia formal y representativa– y puede prescindir del buen gobierno democrático. Cree que puede desechar toda la necesidad de un período de aprendizaje de la gobernanza democrática. Es una izquierda que presume que no necesita aprender a hacer política como técnica y tener capacidades de logro de acuerdos ya que ha logrado éxitos en la captación del poder. Probablemente estas sean las consecuencias de la falta de un referente autoritario en los ecuatorianos. La falta de referentes autoritarios en la historia del sistema político ecuatoriano condujo a la subordinación de la democracia a los derechos.



En la obsesión por estatizar a la sociedad, se llegó a extremos absurdos, por ejemplo, aquella propuesta constitucional del derecho, regulación y garantía estatal del placer sexual. No solo se trata de una experimentación de nuevos campos de la normatización como producto de la minus-comprensión del ámbito y el orden público. Se trata de la reducción de los campos de autorregulación de la sociedad a los afanes de control. O, lo que es lo mismo, creer que donde hay poder, se precisa la intervención del Estado y el control del instrumento político. Así, la sociedad quedó reducida a un membrete, en el caso del régimen político, cuando se la conformó como una función del Estado.⁶ En la historia de la humanidad se ha pugnado por la separación de Estado y sociedad, antecedente que quedó reducida a escombros en la “sagacidad” de los ideólogos constituyentes.

La idea contemporánea de socialismo está estructurada fundamentalmente en torno a la sociedad, entendida como articuladora de la economía y del Estado. El producto constituyente que examinamos a continuación está cerca de la lógica del Estado y del control del mercado.⁷ Más aun, el Estado aparece como el punto único de residencia de cualquier proyecto emancipatorio, mientras que la sociedad queda relegada a ser “la masa disponible” (del partido) y de la consulta plebiscitaria (del líder).

En suma, la democratización de la sociedad no ha estado presente en este proceso. Y si la estuvo, fue reemplazada por el engorde del Estado. El actual crecimiento de la materialidad estatal (excedente económico) no lleva a una estatalidad vigorosa (atributos estatales que contribuyan a la conformación de lo público), peor aun al socialismo. La construcción del socialismo pasa por la firme construcción republicana, tesis que sustenta al presente artículo.

LA REFORMA DEL RÉGIMEN POLÍTICO

La reforma política que los ecuatorianos queremos es la organización de

⁶ Una vez más se confundió el control social de la gestión pública con la pertenencia y subordinación al Estado que tiene ser un poder/función estatal.

⁷ Es preciso reconocer que muchas veces, el enfrentamiento constituyente se redujo a tratar de preservar cierta lógica de mercado, aceptando el campo de tratamiento constitucional como una puja de Estado y Mercado. Se trató de una medida de fuerza entre el crecimiento de la materialidad estatal –excedente acumulado para su manejo discrecional– y la discrecionalidad de mercado –antes que sus responsabilidades– en relación con la sociedad.

una democracia de calidad. La reforma institucional debe ser adecuada a la cultura, tradiciones, necesidades y posibilidades del país, para lo cual precisamos de un alto grado de coherencia institucional. Los reformadores de la Asamblea Constituyente debieron abordar la reforma política luego de una profunda evaluación de las instituciones del país y asumiendo que no existe *a priori* ningún modelo institucional “aplicable” al Ecuador, ni que existe supremacía conceptual o histórica de los regímenes parlamentario o presidencial.

Los objetivos de una reforma institucional para el Ecuador de hoy son el diseño de instituciones y procedimientos que permitan estabilizar a la democracia, marco de gobernabilidad que garantice los derechos ciudadanos, asegurar igualdad de oportunidades políticas a los ecuatorianos y sus organizaciones, y alentar la formación de los consensos y coaliciones (“sistemas de compromisos de base pluralista”). El producto de los estímulos institucionales deber ser la legitimación de “la buena política”, esto es, acuerdos para un gobierno común que procese pacíficamente los conflictos y apoye la formación de gobiernos eficaces en la ejecución de la política pública.

Los objetivos políticos programables para una adecuada reforma del Ecuador hoy, en el largo plazo, consisten en vincular las instituciones con el desarrollo económico. En el mediano plazo, rehacer acuerdos nacionales (social, político y territorial), lograr que las instituciones colaboren con la solución a la crisis y elevar la eficiencia de la gestión pública. En el corto plazo, restituir la confianza entre los ecuatorianos y con las instituciones, y redefinir el régimen político.

La pregunta central para asegurar el progreso del país es: ¿Con qué instituciones se puede alentar el funcionamiento de un modelo de desarrollo tendiente hacia la justicia y la equidad? Buenas instituciones acercan al país a un desarrollo sostenible, mientras que malas instituciones lo alejan. Por ello, es imprescindible evitar todo “fetichismo institucional y jurídico”, fundamentalmente, suponer que con la “constitucionalización”⁸ de un modelo de desarrollo se habrían logrado sus metas.

⁸ Se entiende por constitucionalización del modelo de desarrollo a la descripción prescriptiva de metas, medidas y estrategias de desarrollo dentro de la Constitución, con la intención de que el nivel constitucional las convierta en obligatorias y exigibles. En la orilla opuesta a esta visión constitucional, se entiende que las instituciones constitucionales deben estar provistas de un grado de flexibilidad, que les permita reaccionar ante situaciones de desarrollo distintas dentro de acuerdos nacionales estratégicos.



Las instituciones constitucionales deben tener un significativo grado de “elasticidad”, esto es, que pueden operar de manera diferente en diferentes circunstancias. Para ello, se debió buscar el punto de equilibrio con la capacidad de adaptación de las sociedades a las nuevas instituciones. Los diseños institucionales flexibles estimulan la capacidad de adaptación de las sociedades.

Solamente una buena evaluación del funcionamiento de las instituciones pudo dar origen a una adecuada reforma institucional. La evaluación es fundamentalmente técnica y no plebiscitaria. Las opiniones acerca de las instituciones contextualizan a la reforma, pero no indican cómo hacer la reforma, ni hacia dónde dirigirla.

EL MODELO CONSTITUCIONAL PROPUESTO

La Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente se basa en un ensanchamiento de la base de derechos. La viabilidad de esa propuesta consiste en la centralización política (híper presidencialismo), económica (planificación protagónica) y territorial (redefinición de competencias subnacionales); y, en el engrosamiento de la base material del Estado (captación de excedente).

Las condiciones políticas del modelo constitucional propuesto son el desplazamiento progresivo de la democracia representativa (delegada) por la democracia plebiscitaria (autorización directa del pueblo sin mecanismos de control)⁹, la subordinación de la legalidad a la legitimidad¹⁰, la legitimación auto referida de la gestión pública por sobre la soberanía popular¹¹, el liderazgo personalizado como mecanismo de cohesión social y la minimización/degradación del sistema de mediación política (los partidos políticos).

Las condiciones económicas del modelo constitucional son la generación de un “pensamiento económico único” desde la planificación y la política económica, el diseño y la ejecución de acciones redistributivas por sobre las productivas, el control del mercado (de sus principales mecanismos) mediante

⁹ En el proyecto se incluye a la democracia comunitaria (instituciones originarias indígenas) aun cuando esto se limita a una referencia retórica sin desarrollo ni inclusión dentro del esquema institucional.

¹⁰ Propiamente a la aceptación electoral o medida en encuestas.

¹¹ Bajo ninguna circunstancia las ONG's o las organizaciones sociales populares o empresariales son portadoras de la legitimidad política y menos todavía en sustitutas de la soberanía popular.

la política pública, la conformación de nuevos agentes económicos sectoriales y regionales, y el decisionismo/eficientismo en la política pública/económica por sobre los procedimientos, especialmente, la concertación.

Las condiciones sociales del modelo constitucional propuesto son el reemplazo progresivo de la participación política por la participación social, la polarización social a través de la exacerbación de la intolerancia (mayorías excluyentes de las minorías), el enfrentamiento intra empresarial e intra sindical que debilita a sus expresiones corporativas, y con los formadores de opinión, la deslegitimación de los sistemas de comunicación social y la “estatización de la sociedad” (contra la lógica de la auto regulación social que es su única vocación de libertad).

En suma, el proyecto de Constitución de Montecristi se ha convertido en un instrumento para el ejercicio de una “vía rápida” para la transformación, antes que un procedimiento que asegure principios dentro de un proceso de cambio, que pueda contener flexiblemente opciones de desarrollo incluyentes de la oposición, tales como un modelo de ensanchamiento de la producción como condición de la redistribución, de corte más conservador, o un modelo de engrosamiento del capital social como medida de la profundidad y ritmo del cambio, de corte socialdemócrata.

LAS DEFINICIONES GENERALES

El proyecto de Constitución incrementa en la definición del Estado, las características de intercultural, plurinacional y laicidad. El proyecto suprime la definición del gobierno como presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo. Se asume a la participación directa como una forma de ejercicio de la soberanía popular.

Sin ninguna duda, la definición de la pluriculturalidad y multiétnicidad es un avance frente a la Constitución de 1998, tanto como es injustificable la eliminación de las características del gobierno. Negarse a esta definición no pasa de ser un infantilismo transformador de la mayoría, que denuncia una imagen o una pretensión de gobierno sin esas características. La ratificación y perfeccionamiento del régimen democrático habría colaborado en la construcción de la credibilidad del proyecto gubernamental.



Cabe recordar que la participación social¹² es una forma de ejercicio complementario de la soberanía popular, pero no es un modo de gobierno. El gobierno democrático contemporáneo se ejerce a través de las instituciones y de las autoridades delegadas. En ningún caso, el régimen democrático puede convertirse en una forma asamblearia (por ejemplo, la Asamblea Constituyente de “plenos poderes” o sin ellos es una excepción).

En sus definiciones generales, el proyecto de Constitución menciona a los recursos naturales no renovables como patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. También señala tres niveles del idioma. a) Castellano: idioma oficial; b) Castellano, Kichwa y Shuar: idiomas oficiales de relación intercultural; y, c) Los demás idiomas ancestrales: idiomas de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan. A su vez, se define al territorio del Ecuador sin mención al período colonial. Se incorpora la prohibición de la secesión y se crea la figura del atentado a la unidad territorial. Finalmente, se introduce el concepto de “territorio de paz” asociado a la prohibición expresa de ceder bases militares nacionales para fuerzas extranjeras.

Estas definiciones generales evidencian una tensión que atraviesa a todo el texto del proyecto: la tensión en la definición de la soberanía entre la soberanía popular y la soberanía nacional. Este debate, como se recordará de la historia política de la humanidad, está referido a un proceso de construcción del Estado democrático moderno asentado en la soberanía popular, que trasciende a la definición de la soberanía nacional como asiento básico o único del Estado. Es necesario que la soberanía popular trascienda a la mera soberanía nacional, por la tendencia de esta al autoritarismo como interlocución de colectivos indiferenciados y el alejamiento de los pilares constitutivos de la democracia.

El problema lingüístico no se soluciona con la clasificación, sino que se traslada a la ley. Sin embargo, evidencia la principal carencia del proyecto de Constitución, esto es, que el paso fundamental en la materia consistía no solo en buscar otras definiciones –quizás más acertadas como hemos señalado– a la multiculturalidad, sino en diseñar estímulos y lineamientos de políticas públicas interculturales. Desde 1998 el Estado se reconoce como

¹² Aunque la forma prioritaria de ejercicio de la soberanía popular es la participación política.

multicultural e indirectamente como plurinacional.¹³ El paso –que no se dio– consistía en la normativa y los estímulos para la adecuada implantación de políticas interculturales antes que en la búsqueda de una retórica diagnóstica, que ya fue superada con el “arreglo institucional” de 1998 en esa materia.

En su avance a la modernidad, todos los países deben aprender a convivir con sus “demonios”. La dominación colonial es la realidad histórica en la que se formó la vertiente étnico cultural mestiza, matriz del Estado plurinacional. El mestizaje es la matriz de la integración nacional e internacional, que nos vemos obligados, como formación nacional en construcción, a modificar. Eliminar de las definiciones básicas del Estado a uno de los principales antecedentes históricos es solamente un subjetivismo deleznable.

El fantasma de la “autonomía de la derecha” parece haber penetrado decisivamente a la capacidad diagnóstica de la mayoría de Montecristi. De este modo, incentivada por una percepción de otras situaciones nacionales, se ha creado un “escudo protector”. La prohibición de la secesión sería la puerta de entrada del cambio; esto es, quitarle a la derecha la defensa contra el cambio en los territorios. Pero cabe recordar que la secesión no es un tema del Ecuador. También, que la historia de la humanidad se ha basado en el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos.

Sin ninguna duda, el proyecto contempla un avance en el concepto “territorio de paz”, aunque acompañado de una limitación a las estrategias que pueda formular la seguridad nacional, siendo que el tema –las prohibiciones– debió ser mencionado a través de principios generales.

EL RÉGIMEN POLÍTICO

Los temas básicos del régimen político que abordamos son la representación y los poderes/funciones del Estado, Ejecutiva y Legislativa, prolíficamente multiplicados en el proyecto de Constitución de 2008.

¹³ Internacionalmente se reconoce que la Constitución de 1998 ocupa el primer lugar de avance en la determinación de derechos colectivos de los pueblos indígenas.



En materia de representación, la principal definición es que los partidos políticos son organismos públicos no estatales, expresiones de la pluralidad. Los movimientos políticos, que pueden surgir y referirse a cualquier nivel de gobierno, se diferencian de los partidos cuya característica es ser siempre nacionales. La barrera que se puso para la conformación de los partidos es la organización en al menos el 50% de las provincias, 2 de las cuales deberán ser de las 3 de mayor población. Asimismo, el número de los afiliados no podrá ser menor al 1.5% del registro electoral. Mientras tanto, los movimientos podrán actuar respaldados por al menos el 1.5% del registro electoral y se convertirán en partidos cuando obtengan al menos el 5% de la votación nacional en dos elecciones pluripersonales sucesivas. No existe una barrera de salida para partidos y movimientos mediante la cual puedan perder su personería.

Se invoca como nuevos principios de la gestión de los organismos políticos a la democracia interna, la alternabilidad y la equidad de género. Explícitamente se menciona como mecanismo de democratización a las “elecciones primarias” para escoger candidatos.

Respecto del universo de votantes, quienes tienen obligatoriedad son los mayores de 18 años,¹⁴ mientras que los votantes optativos son los analfabetos, las personas de la tercera edad, los migrantes¹⁵ y discapacitados, los miembros de la fuerza pública en servicio activo y los jóvenes de entre 16 y 18 años.

Las disposiciones acerca de los organismos políticos son adecuadas, aunque de ellas no se deduce un estímulo sustancial para que no se reproduzcan las prácticas tradicionales, por ejemplo, en capacitación. El proyecto trabaja correctamente en sentido diferente a otros países, que han tratado de anteponer la sociedad civil a los partidos. En el caso ecuatoriano, el proyecto constitucional de 2008 contempla pocas restricciones al acceso de los partidos a la función pública, lo que puede ser un estímulo a la más urgente reconstrucción del sistema partidario. Sin embargo, esta tendencia se contrapone con la sistemática devaluación del rol del Parlamento –escenario natural y más alto– en la representación, que consta en todo el proyecto.

¹⁴ Además las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

¹⁵ Solo para la elección presidencial.

La introducción de dos grupos de votantes optativos es una evidente manipulación partidaria para sesgar la participación de los jóvenes y los miembros de la fuerza pública.¹⁶ Perciera ser solamente una invitación para la construcción de nuevos clientelismos políticos. Sin embargo, por su significación, el incluir a los militares y policías activos como votantes rompe un acuerdo institucional histórico de neutralidad electoral de la Fuerza Pública, que es de sumo riego.¹⁷

Entre las normas electorales, el proyecto constitucional establece la generalizada e indefinida prohibición de reelección para cualquier autoridad. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no. Además, se amplía la posibilidad de una única reelección presidencial para cualquier momento.

El límite planteado para las autoridades subnacionales cambia relativamente una forma de gobernabilidad local basada en la fortaleza del Ejecutivo local, cuyo mayor soporte ciertamente no es la reelección indefinida sino las atribuciones. Sin embargo, las normas que comentamos facilitan una diferente estrategia presidencial, del partido de gobierno y de los movimientos locales para abordar su crecimiento electoral. En el caso presidencial, facultan al líder a “cobijar” otras candidaturas presidenciales y sostener el poder en su partido al margen del gobierno, dependiendo de la correlación nacional y partidaria de fuerzas.¹⁸ En los casos subnacionales, el partido de gobierno y todos los partidos emergentes podrán disputar más fácilmente los escenarios nacional y local en el mediano plazo, ya que se estimula la renovación de la clase política.

Las normas constitucionales y para la transición son ambiguas acerca de la renuncia obligatoria del Presidente, si opta por reelegirse. Además de las connotaciones éticas en sí mismas, reaparece la posibilidad del uso no ético

¹⁶ Por primera vez en el país, el número de policías y miembros de las FFAA es similar. Juntos esos miembros representan casi un centenar de miles de posibles votantes distribuidos en todo el país y, consiguientemente, con gran capacidad de incidir en las elecciones.

¹⁷ Obviamente ese acuerdo además contemplaba una forma de tutelaje sobre el poder civil, respecto del cual no existen normas constitucionales propuestas, salvo algo de retórica respecto de su rol frente a la garantía de la democracia.

¹⁸ Este diseño está asociado a los populismos.



del aparato público. También se evidencian los conflictos que surgen por la sustitución presidencial, si se candidatiza también el vicepresidente actual.

La publicidad electoral se reduce a la contratación estatal. Se prohíbe el uso de los recursos públicos y la infraestructura estatal, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno.

Las restricciones al gasto electoral apuntan, en general, a un rumbo adecuado, en tanto morigeren la “mercantilización de la política”. Pero deben considerarse varias precauciones. El gasto publicitario electoral exclusivo del Estado tiene dos consecuencias: a) permite una mayor equidad; y, b) beneficia a los partidos grandes con presencia pública y dificulta la entrada de los partidos nuevos, sin penetración en la ciudadanía.

A su vez, se sostiene la ambigüedad normativa en la prohibición de utilizar los recursos públicos para las campañas electorales, lo que ha generado una extraordinaria distorsión.

El propósito básico de la reforma de los organismos electorales es la modernización del sistema. El instrumento que se ha utilizado es la división entre justicia electoral –garantía jurídica de los procesos electorales– y la organización electoral –organización, dirección, vigilancia– con “jerarquías similares” y competencias exclusivas.

El objetivo de pasar de un sistema de control mutuo de los partidos (encubrimiento como el actual) hacia un sistema de intervención de la ciudadanía es correcto. Sin embargo, la apelación a la sociedad civil es retórica pues la participación se ha reducido a un poder estatal de control social. Por ello, quizás, no se contemplan sanciones contra la manipulación que pueda venir desde el mismo Estado, la sociedad civil o los partidos.

El Tribunal Contencioso Electoral estará formado por personalidades solventes avaladas por títulos universitarios, mientras que el Consejo Nacional Electoral, que organiza los procesos electorales y acumula las principales decisiones, no

La norma mencionada arriba seguramente esconde dedicatorias, pues es inadmisibles la diferencia en la preparación de sus personeros, siendo inversa

la responsabilidad. Además, es muy probable que existan disputas en la aplicación de la Ley Electoral, que puedan convertir al Tribunal Contencioso Electoral en una suerte de comisaría electoral.

El texto que comentamos señala principios electorales. Destacamos la proporcionalidad; igualdad del voto; equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y las “circunscripciones electorales dentro y fuera del país”.

Esta definición es positiva en cuanto dispone la conformación de un sistema electoral proporcional y la referencia de equidad de género, que mejora y viabiliza lo que ya se estableció en la Constitución de 1998. También la eliminación de la personalización, especialmente cuando la interpretación que se le dio condujo hacia el fraccionamiento del voto.¹⁹ Cabe observar que mantener el principio de género implica diseñar circunscripciones²⁰ con al menos dos electos y el principio de la proporcionalidad, al menos cuatro electos.²¹

Además, el proyecto debió abordar otras definiciones para responder a la agenda electoral del país, tales como elecciones/sufragio, planteando su naturaleza y objetivos, y la explicitación de otros procedimientos y normas electorales que permitan llegar en la ley al diseño de un sistema y no solo principios. En este caso, al contrario que otros, se justificaba el detalle en el proyecto de Constitución de 2008.

En suma, se evitó el debate sobre el sistema electoral y se asumió que el problema es de “corrupción electoral” y no sistémico. Así, se evadió el problema, exactamente de la misma forma como lo hizo la Asamblea Constituyente de 1998. Igualmente se persiguió la misma estrategia política: tratar el sistema electoral cuando haya menor visibilidad social y mayor control político.

¹⁹ En el régimen de transición se vuelve apelar a la personalización del elegido, que aparentemente ha sido superada por la propuesta. Esta falta de coherencia lleva a una desconfianza sobre la modalidad como la reglamentación pueda reflejar el espíritu legislativo de la Asamblea.

²⁰ Conviene recordar que circunscripción es todo ámbito de ejercicio electoral.

²¹ Quedan muchos temas pendientes, por ejemplo, si la formulación del proyecto 2008 admite un sistema mixto.

LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es un organismo autónomo, que no rinde cuentas, cuyas principales funciones son: ejercer el control de la constitucionalidad sobre funciones, normas y actos; interpretar la Constitución; informar sobre los Tratados Internacionales; dirimir sobre los conflictos de competencias territoriales; autorizar los estatutos autonómicos; establecer la constitucionalidad de los actos autonómicos; autorizar la disolución presidencial del Congreso; dictaminar previamente al enjuiciamiento político del Presidente; ejercer una capacidad de excepción para declarar la inconstitucionalidad de normas electorales un año antes de una elección y provocar una propuesta, extraordinaria, por el órgano electoral; y finalmente dictaminar de modo previo a las consultas populares.²²

La Corte Constitucional es designada por una Comisión especial de selección formada por representantes de las funciones de Control Ciudadano, Ejecutiva y Legislativa, sin representantes de las funciones electoral y judicial. Está conformada por 9 abogados, con una duración de 9 años en sus funciones y una renovación parcial cada 3 años. No existe una forma de destitución de sus miembros sino motivada por los mismos integrantes con ocasión de un juicio penal.

La Corte Constitucional se encuentra en el “limbo institucional”. Implica el control de los derechos humanos y no tiene limitación temática ni procedimental. Se la puede entender como parte de la Función Judicial aunque se encuentra fuera del control de la Corte Nacional de Justicia (por ello dejó de ser Corte Suprema de Justicia). Pretende implantar un sistema de “justicia constitucional”, que en las condiciones nacionales se transformaría en un poder autónomo. La Corte Constitucional tiene origen en funcionarios delegados y, en su pretensión de ejercer la facultad de interpretación constitucional, desplaza a la soberanía popular. Las normas se elaboran e interpretan por delegación del pueblo. La participación política universal no puede ser reemplazada por ninguna forma de participación social auto referida. De modo especial, cabe preguntarse ¿hasta dónde la emisión de un dictamen

²² En este análisis no se hace una referencia explícita a la capacidad de revisar sentencias judiciales. Aunque sí cabe la indicación de que la ausencia de una justicia independiente y modernamente diseñada es un atentado contra la democracia.

previo sobre consultas populares –constitucionalidad de la pregunta– coarta a la soberanía popular? Un organismo así concebido puede convertirse en una instancia concentradora de conflictos o en una suerte de comisaría de asuntos constitucionales, antes que en una instancia de control de la constitucionalidad del más alto nivel.

LA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN

Según el proyecto de Constitución, los alcances de la participación se determinarán a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación. Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; y actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad. En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil.

El texto constitucional propuesto incorpora, pero deja en el limbo institucional, a la democracia comunitaria (indígena), que es la forma de organización política la más difícil de compatibilizar con la democracia representativa.²³ En todo caso, en el diseño constitucional, la democracia delegada debería ser la variable principal y las otras formas de democracia deben ser complementarias.

La más grave confusión que asiste a la definición propuesta es concebir las formas de participación social por fuera de la soberanía popular y que, más aún, se las conciba en oposición a la soberanía popular. Las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los gremios, etc. son formas auto referidas –el universo de intereses que canalizan no pueden compararse, confundirse o desplazar a la ciudadanía– y consiguientemente no pueden desempeñar un rol

²³ Este es uno de los esfuerzos más importantes que debe hacer la construcción intercultural de la democracia, sin prejuicio acerca de la supuesta “superioridad” conceptual o política de una forma de democracia respecto a otra. Esta meta no fue planteada y peor tratada en la Asamblea Constituyente.



sustitutivo del mandato popular soberano en el cumplimiento de funciones públicas.

Cabe interrogar al respecto: ¿Es posible en Derecho Público concebir una autorización tan abierta para actuar por delegación de la autoridad sin que se especifique la competencia? Y que además implique compartir la responsabilidad. Pareciera que la autorización abierta a la actuación por delegación de la autoridad es anti-jurídica e inviable.

Las disposiciones obligan a la creación de instancias de participación nacional (que también es un nivel de gobierno) y subnacionales tripartitas. De este modo, sin diferenciar en un sistema de participación a las formas adecuadas por nivel de gobierno, se crea un canal de intervención del Ejecutivo (“régimen dependiente” que solo se lo invoca para esto como dependiente) en los niveles subnacionales de gobierno.

Las competencias públicas de la participación son: elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

De estas 5 menciones, 3 son competencias –planificación, presupuestación y comunicación– y 2 son resultados –calidad de la inversión y fortalecimiento de la democracia–. Respecto de las 3 competencias, son espacios adecuados para la participación y cabe resaltarlos. Sin embargo, hubiese sido deseable hacer referencias más concretas a estímulos jurídicos, administrativos y económicos a la corresponsabilidad en la gestión pública, especialmente en salud, educación, administración de servicios e intermediación. Asimismo, extraña profundamente que entre los resultados esperados no conste el principal: el desarrollo del capital social, esto es, la creación y transmisión de la confianza en las instituciones, lo que permite adicionalmente perfeccionar a los mecanismos e instancias de concertación.

Los instrumentos de participación invocados son: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y la “silla vacía” (en los gobiernos subnacionales).

La enumeración exhaustiva de mecanismos pareciera anunciar que la norma se inscribe en lo que se puede denominar como “primitivismo participativo” (ampliación máxima de los derechos), que finalmente expresa la ansiedad por una participación ilimitada y el “fetichismo participativo”, lo que no aumenta la calidad de la democracia pero sí afecta a su eficiencia. Al contrario, extraña en esta parte la falta de valorización de la “organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno”. Por ello, están ausentes finalidades importantes de la participación tales como la interlocución responsable del desarrollo, la concertación institucionalizada, la correcta utilización de los recursos, la optimización del gasto público y la redistribución del ingreso.

LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA

La iniciativa popular normativa, que en general antes y ahora se denomina iniciativa legislativa se adopta –según el texto constitucional propuesto– ante cualquier “órgano de competencia normativa” y no solo ante la Función Legislativa. Se ejercerá con el respaldo del 0.25% del respectivo padrón, tendrá 180 días para el tratamiento o entrará en vigencia de modo automático, y en este caso, el Presidente de la República no podrá vetarla totalmente, sino sólo enmendarla. Cuando se proponga una reforma Constitucional deberá recibir el respaldo del 1% del padrón nacional, y mientras se tramite no podrá presentarse otra propuesta de reforma. Cuando la iniciativa se refiera a la Función Legislativa, tiene 1 año para tratarlo o, en caso contrario, se convocará a consulta popular, sin que tenga necesidad de cubrir el requisito normal de respaldo para la consulta.

El requisito de firmas para una iniciativa de reforma constitucional es muy bajo. Al ampliarse la iniciativa hacia los cuerpos legislativos de todos los niveles de gobierno se corre el riesgo de bloquear su funcionamiento pues estaría vigente la limitación de 180 días para absolverlo. Sin embargo, cabe señalar que en los casos de los legislativos subnacionales, hay la posibilidad de negar totalmente a la iniciativa.



LA CONSULTA POPULAR

La consulta popular puede ser convocada por el Presidente de la República con temática abierta, por la máxima autoridad subnacional acerca de temas de interés jurisdiccional, o adoptada por iniciativa ciudadana acerca de cualquier tema. Las consultas nacionales deberán contar con el respaldo del 5% del padrón, mientras que las consultas locales contarán con el respaldo del 10% del respectivo padrón. Se prohíbe hacer consultas ciudadanas o subnacionales sobre tributos, o la organización político administrativa del país.

La institución está bien concebida respecto del tipo de consulta, frecuencia y momento. Ahora bien, la consulta popular, forma genérica y más importante de la democracia directa, debe ser precisada con exactitud conceptual para que colabore eficientemente con el mejoramiento de la democracia. En este sentido, debió explicitarse el objetivo general de la consulta, cual es, apoyar a la superación de la inestabilidad institucional, rebajar la excesiva formalidad de los sistemas de decisión, generar mejores mecanismos de responsabilidad en la gestión pública y apoyar a la legitimación de la vida democrática. La democracia directa no es una sustitución de la delegación basada en la soberanía popular y pretende incrementar la participación aunque no necesariamente mejora la eficiencia del sistema político. Finalmente, cabe señalar que la consulta popular no es una encuesta ya que el mandante primario (el pueblo) es soberano en todos los planos. Por ello, el resultado debe ser vinculante.

En la línea señalada, cabe mencionar que no se incluyó en la Consulta Popular que deba suceder a una decisión formal en el sistema político. El apelar a la decisión popular es consecuencia de una incapacidad puntual del sistema político. No se la debe concebir como instrumento de creación de nuevas legitimidades, sino de “registro” de la aceptación, para así evitar manipulaciones. Si, por un lado, la consulta popular no es mecanismo encubierto de relegitimación, por otro lado, se debe evitar su uso para presionar a otra función del Estado o para sustituir a la movilización popular.

La consulta popular deja en suspenso, por un período y en la materia consultada, a los delegados/representantes formales del sistema político. Supone la incapacidad del sistema político para adoptar una decisión satisfactoria en una materia. Por ello, cabe preguntarse acerca de la necesidad de prohibir la

propaganda y de facultar solamente la información previa a la votación en una consulta. A su vez, nadie puede arrogarse la exclusividad en la interpretación del mandato popular tanto como deben prohibirse temas para la consulta para todos quienes puedan convocarla, pues existen algunos que afectan a la eficiencia de las decisiones o condicionan una negociación.

LA REVOCATORIA DEL MANDATO

La revocatoria del mandato refiere a todas las autoridades de elección popular. Se admite solo un pedido de revocatoria durante cada gestión y solo puede ejercerse en los años segundo y tercero de la misma. Debe estar respaldada por el 10% del respectivo padrón, con la excepción del caso del Presidente, que tendrá como requisito el 15% del padrón nacional. La aprobación se producirá con la mayoría absoluta de votos válidos, salvo en el caso del Presidente que requerirá de la mayoría absoluta de sufragantes.

En general, la institución está bien concebida, ya que permite que sea una fórmula viable. En especial, la revocatoria del mandato no debe ser confundida con los mecanismos de destitución, como en efecto ocurre en el proyecto en análisis, por lo que no debe tener “causales”.

FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

Las finalidades de esta función del Estado son, básicamente, la responsabilidad, transparencia y equidad; el fomento de la participación ciudadana; la protección del ejercicio y cumplimiento de los derechos; y el combate a la corrupción. Integran esta función del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría del Estado y las Superintendencias. Tendrán una coordinación y una presidencia. Formula políticas, articula planes y propone reformas legales

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sustituye a la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción (CCCC). Sus finalidades son promover derechos, establecer mecanismos de control y designar a las siguientes autoridades: Procurador y Superintendentes de entre las ternas



propuestas por el Presidente de la República; Defensor del Pueblo, Fiscal y Contralor mediante un proceso de selección; y, además, el Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura, mediante un proceso de selección. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está conformado por 7 consejeros, originados en un concurso público entre postulantes de organizaciones sociales y la ciudadanía. Duran 5 años en sus funciones.

Las comisiones ciudadanas de selección están formadas, a su vez, por un delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos.

La participación es fundamentalmente incidencia en las decisiones públicas desde la perspectiva de la corresponsabilidad en la gestión, sin perder su identidad. No puede ser una “Función del Estado”. Convertir a la sociedad y sus formas de participación en función del Estado no es “institucionalizar” a la participación; es “estatizar” a la sociedad.

Como es obvio, la participación no se reduce a la observación de la gestión pública a través del control social. Un sistema de participación está relacionado, por un lado, con niveles de gobierno; y, por otro lado, con competencias precisas financiadas para que sea viable su ejercicio desde la sociedad. A su vez, un sistema de control de la gestión pública debe estar formado, de un lado, por la modalidad tradicional de control estatal de la gestión pública, que básicamente refiere al gasto; mientras que, de otro lado, el control social de la gestión pública –vinculado al sistema de participación– enfatiza en la calidad del gasto, esto es, en la relación entre el gasto y el cumplimiento del acuerdo social plasmado en una institución. Esta evaluación debe hacerse fundamentalmente desde la sociedad y en ningún caso es una función exclusiva del Estado. De este modo, puede tener como producto la elevación de la eficiencia de la inversión social y pública.

La participación social no puede sustituir a la soberanía popular en la nominación de autoridades, ni puede asumir funciones públicas, sino con autorización expresa y específica de la Constitución y la Ley.

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La denominada Asamblea Nacional (lo que ahora es el Congreso) será unicameral, estará conformada por 15 asambleístas nacionales, 2 por cada provincia y 1 por cada 200.000 electores, o fracción superior a 150.000. La ley determinará asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y migrantes, cuyos requisitos son tener 18 años para postular. Se han eliminado los requisitos de residencia y nacimiento.

Las directivas de la Asamblea Nacional se conforman por mayorías de legisladores, cuyas atribuciones principales son “participar en el proceso de reforma constitucional”, habiendo la Asamblea Nacional perdido la capacidad nominadora y de interpretación constitucional.

La Asamblea Nacional puede enjuiciar al Presidente de la República por delitos en contra de la seguridad del Estado; concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio, por razones políticas o de conciencia. La Asamblea Nacional puede destituir al Presidente de la República por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o grave crisis política y conmoción interna. La destitución puede ejercitarse por una vez durante los 3 primeros años.

Otras funciones de la Asamblea Nacional son el enjuiciamiento político a los Ministros, Procurador, Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo, Superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación. Para hacerlo requiere la solicitud del 25% de sus miembros, mientras que el requisito de censura y destitución es requerido por los dos tercios de los miembros de Asamblea Nacional. También se establecen procedimientos para la declaratoria de incapacidad del Presidente de la República. Y desaparece la Comisión de Legislación y Codificación.

La historia ecuatoriana muestra que la calidad de la representación en el órgano de la Función Legislativa y la fidelidad con que se exprese el consentimiento popular son decisivas para una gestión eficiente y concertada. Las principales características que disuelve la propuesta de Constitución son los perfiles más altos del ejercicio de la soberanía popular, principal sustento de la Asamblea. La sustentabilidad de las coaliciones parlamentarias y/o de



gobierno dependen de la representatividad de los actores políticos y de las formas de la competencia política. Las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones del Estado o desatar conflictos de poder. Estos temas no fueron tratados ni abordados en los mecanismos, ya que se optó por la devaluación de los roles políticos del Parlamento en el sistema.

En el Ecuador, el conflicto de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo tuvo como antecedente un conjunto de atribuciones del Ejecutivo –fundamentalmente la capacidad de co-legislación del Ejecutivo– que tiende a ser subordinante del Legislativo. El Legislativo respondió pretendiendo una activa injerencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas y, en general, en la conducción política. Para ello, mientras el Ejecutivo utilizó prebendas para incidir en las decisiones legislativas, el Parlamento utilizó múltiples formas de presión, que fueron desde el uso extralimitado de la capacidad fiscalizadora hasta el abuso en la capacidad nominadora de funcionarios.

Las soluciones de gobernabilidad que se han dado para la deformada relación entre Ejecutivo y Legislativo han consistido en que a la fortaleza de una función estatal corresponde la debilidad de la otra función estatal. La tendencia ha sido quitar atribuciones a un poder del Estado, siendo que, en general, en el Ecuador y otros países se ha buscado debilitar al Parlamento y elevar la discrecionalidad política del Ejecutivo.

La teoría nos muestra que se puede lograr adecuados balances de poder entre funciones del Estado dentro de un régimen presidencial. Este balance supone complementariedad de funciones y no pesos relativos que afectan a la funcionalidad del Estado. Lastimosamente ésta no ha sido la perspectiva ecuatoriana antes, ni ahora.²⁴

Las principales situaciones a resolver en el Ecuador son el mutuo bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo que paraliza la gestión pública y destruye a la representación. Mirado este tema estructuralmente, el problema reside, en lo fundamental, en la debilidad parlamentaria en sus tres principales variables

²⁴ Este comentario se realiza dentro de los límites de la forma presidencial y no sugiere una forma semi-presidencial o semi-parlamentaria, que ha sido la posición esgrimida por el autor, por considerar que permitiría lograr un equilibrio y complementariedad funcional del Congreso y el Ejecutivo, sin afectar las atribuciones presidenciales más importantes definidas en la Constitución de 1998.

(representación, participación y eficiencia), las que no garantizan la gobernabilidad sino, al contrario, causan el debilitamiento general de la democracia, especialmente de la soberanía popular. El asumir que la sobrecarga de poder presidencial soluciona la gobernabilidad, es un problema, cuando en realidad esteriliza estructuralmente a la gestión pública.

En todo régimen político, la legitimidad es de los votantes directamente o de los legisladores para designar un jefe de gobierno. Así, el presidencialismo se caracteriza por la elección directa, por el voto popular, por la existencia del Jefe de Estado, por que el mandato presidencial es por un tiempo determinado, por que el gobierno es una prerrogativa presidencial e implica separación de poderes. El presidencialismo se basa en el control mutuo y el equilibrio institucional con el Parlamento.²⁵

La Asamblea Constituyente de Montecristi mostró que la voluntad política de la mayoría de constituyentes y del partido político gobernante es mantener un sistema presidencial, eliminando cualquier posibilidad de sistema semi-presidencial o semi-parlamentario. Para sostener esta afirmación, ahondemos en algunos conceptos, especialmente en relación con la naturaleza del Parlamento.

La calidad de la representación política en el Congreso (la Asamblea Nacional según la Constitución propuesta), y la fidelidad con que se exprese el consentimiento popular en el Presidente son variables decisivas para una gestión pública eficiente y para una gestión política concertada. La sustentabilidad de las coaliciones parlamentarias y/o de gobierno dependerán de la representatividad de los actores políticos y de las formas de la competencia política/electoral que alienten a la convergencia de posiciones. Las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones o desatar conflictos de poder.

Como se mencionó, el objetivo que debió perseguir una reforma constitucional fue la recuperación de la función básica del Congreso como escenario de la negociación política en base a mayorías, coaliciones/bloques,

²⁵ El parlamentarismo se caracteriza porque las dos funciones comparten el poder, el Ejecutivo depende del Parlamento y es responsable ante él, la legitimidad del Ejecutivo emana del Parlamento, los gobiernos son designados, apoyados y, en su caso, destituidos por el Parlamento (no tienen mandato fijo), y las funciones del Jefe de Estado y Gobierno se encuentran separadas.

deliberación, concretada a través de las formas de gestión política, esto es, atribuciones y modalidades de relación Congreso/Ejecutivo.

Los campos temáticos en los que se debe evaluar al Parlamento son tres: representación, participación y eficiencia. Consiguientemente, en esos campos se debe plantear reformas, que necesariamente deben relacionarse con el funcionamiento de los cuerpos colegiados en otros países con experiencia. Por ejemplo, las formas usuales de organización del Parlamento son el *unicameralismo* y el *bicameralismo*, tema que no se discutió con profundidad en la Asamblea Constituyente de Montecristi, y peor aun en el país, v.g. la simplificación operativa y el democratismo de un Parlamento con solo una cámara; o la organicidad y equilibrio representativo de las dos cámaras. Para rediseñar de buena fe al Parlamento, hay que tomar conciencia, además de las ventajas, de las desventajas del unicameralismo, básicamente, los permanentes conflictos con el Ejecutivo, la concentración de poder, la disminución de funciones legislativas, la menor capacidad reflexiva y la ausencia de contrapesos dentro de la función.

LA FUNCIÓN EJECUTIVA

En el proyecto de Constitución se proponen nuevas atribuciones presidenciales tales como la capacidad de disolver a la Asamblea Nacional, la aprobación de decretos-ley *ad referendum* durante el período de disolución de la Asamblea Nacional, la convocatoria a consulta popular con temática abierta, el mantenimiento de una administración política y sectorial de la Función Ejecutiva en los territorios, la designación de un Vicepresidente temporal y la conformación de un gabinete territorial, entre otras.

Entre las causales para que el Presidente opte por la disolución de la Asamblea Nacional constan la arrogación de funciones constitucionales, la reiterada e injustificada obstrucción de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y una “grave crisis política y conmoción interna”. La disolución podrá operar por una sola vez en los tres primeros años. Implica la cesación del Presidente de la República en el cargo.

Además se ha previsto la creación de Consejos Nacionales para la Igualdad cuyas funciones son observar la vigencia y el ejercicio de los derechos,

la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana. Estos Consejos coordinarán con los niveles de gobierno. Estarán integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por la Función Ejecutiva.

Este conjunto de disposiciones tienen por objetivos, de un lado, permitir al Presidente disponer de un sistema de gestión basado en la apelación directa a la población y la sociedad civil por sobre los mecanismos de delegación; y, de otro, blindarle políticamente ante los eventuales desbordes de la sociedad política y de la sociedad civil.

El principal comentario al respecto es que la excesiva concentración de poder y funciones en el Presidente de la República deriva en ineficiencia administrativa. Por ello, antes que incrementar las capacidades políticas del Ejecutivo, se debió bajar el nivel del atrincheramiento/blindaje político del Presidente. De este modo, alcanzar una relación equilibrada entre las partes del sistema político, antes que perseguir eficiencia política e ineficiencia administrativa. La línea de trabajo de la reforma debió ser completamente distinta para buscar un mejoramiento de los índices de confianza entre las dos funciones del Estado analizadas.

CONCLUSIONES GENERALES

Una Constitución debe provocar una articulación coherente de instituciones. Esto es, derechos dimensionados por la viabilidad económica y política; un modelo de gobierno funcional correspondiente a los derechos, diseñado para el acatamiento ciudadano de la norma; una forma de gobierno territorial que contenga un diseño administrativo para el estímulo de los procesos económicos y políticos producidos a su interior; e instituciones para la articulación del Estado con los procesos económicos, que garanticen una base de la exigibilidad de derechos y los modelos funcional y territorial de gobierno. La condición para conseguir un conjunto adecuado de objetivos programables de reforma política es una sólida evaluación de las instituciones que se reforman, análisis de costos económicos y políticos de la nueva implantación institucional y el ejercicio prospectivo de consecuencias.



Una Constitución no debe responder ni reflejar una correlación de fuerzas en un momento histórico, no debe convertirse en el instrumento para el logro de objetivos políticos partidarios, pretender la consagración de un modelo de desarrollo o ser un fetiche de cambio, instrumento de un modelo de desarrollo.

Una Constitución debe ser un diseño institucional flexible con capacidad de adaptación a situaciones de desarrollo y correlaciones políticas, y una arquitectura institucional elástica que opere de modo diferente ante cada circunstancia.

Las instituciones son normas que sostienen al Estado de derecho, definición continente de la soberanía popular (el contenido de la democracia). El Estado de derechos en que se basa el proyecto de Constitución de Montecristi es una definición retórica que evade la sustancia de la legalidad (el autosostenimiento).

Cuando se diseñan instituciones, los objetivos políticos del gobernante en la Constitución deben *desaparecer* en beneficio del encuentro de las partes de la sociedad política y de la sociedad civil, y construir un bien común. El Ejecutivo ni la mayoría de la Asamblea pueden entenderse como su reemplazo. Todas las partes debieron tener objetivos político-institucionales y no de control del poder. En la Asamblea, la lucha por el poder progresivamente reemplazó a la arquitectura institucional para la construcción de un Estado de Derecho, y los estímulos sustituyeron a una política pública eficiente.

Una Constitución construida con el objetivo de producir un reemplazo de clase política, la continuidad del gobierno y la formación de un instrumento político, podrá conseguir sus objetivos de corto plazo, pero conducirá al país a un fracaso estratégico en sus objetivos nacionales.

