

LA PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN CORREÍSTA Y SUS ABERRACIONES ANTIDEMOCRÁTICAS*

*THE ORGANIC PART OF THE CORREÍSTA CONSTITUTION AND ITS
ANTIDEMOCRATIC ABERRATIONS*

Enrique Ayala Mora⁵⁵
enrique.ayalamora@uasb.edu.ec
Recibido: 05/06/2018
Aprobado: 09/10/2018

Introducción. Una constitución contradictoria

A estas alturas ya no es novedad afirmar que la Constitución de Montecristi contiene una contradicción básica y radical: en su parte dogmática consagra principios democráticos y avanzados, amplios derechos y garantías, mientras en su parte orgánica consagra un sistema antidemocrático, que niega la división y balance de los poderes, establece un poder único y autoritario en la presidencia de la República, que somete a las demás funciones del estado, que niega el principio democrático de la representación, y pretende estatizar la sociedad, atropellando sus instituciones representativas.

Esta presentación está dedicada a revisar algunos aspectos de la Constitución vigente, sus notorias contradicciones y su estructura orgánica antidemocrática. Contiene algunas consideraciones sobre la necesidad de un radical y urgente cambio constitucional. Se dirige a un amplio ámbito de personas y se propone mostrar, con varios ejemplos concretos y pertinentes, la realidad constitucional. Obviamente, no es un trabajo exhaustivo. Hay muchos temas importantes que no trata. Solo plantea algunas cuestiones sin ánimo de agotar el análisis.

55 Licenciado (1972) y Doctor (1975) en Educación, Universidad Católica del Ecuador. Estudió Derecho en la misma universidad. Curso de Maestría en Historia, Essex, Gran Bretaña (1978-1979); Doctor, DPhil (PhD) en Historia, Oxford (1982). Actualmente es Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Presidente de El Colegio de América Sede Latinoamericana, Director de Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia. Ha sido rector de la Universidad Andina Simón Bolívar en Bolivia y Ecuador. Miembro de los comités de la Historia General de América Latina de la UNESCO, y de la Historia de América Andina; academias de Historia de Bolivia, Ecuador y España, Asociación de Historiadores de América Latina, ADHILAC, Asociación de Historiadores del Ecuador, ADHIEC; Society of Latin American Studies de Gran Bretaña; Oxford Society; Cruz Roja Ecuatoriana, Academia de la Latinidad, Colegio de América, Sevilla. Vicepresidente del Comité Mons. Leonidas Proaño. Colabora con organizaciones de trabajadores, campesinos e indígenas.



Sobre todo, esta presentación no pretende decir la última palabra respecto de los temas que trata. Es un aporte a una discusión que no se ha dado en un país donde la propaganda canoniza frecuentemente lugares comunes que se vuelven intocables. Si su texto pone en cuestión algunos dogmas recientes y plantean un necesario debate, habrá cumplido su principal propósito.

Record de constituciones

En el Ecuador rige la vigésima Constitución de su historia republicana. El país está entre los que tienen récord de redacción de nuevas constituciones y reuniones de asambleas constituyentes que las dictaron. En 185 años de vida independiente (1830-2018) ha habido una nueva constitución cada nueve años como promedio. Pero el cálculo puede ser engañoso si se considera que durante las dictaduras no rigió un estado de derecho. Los años de vigencia constitucional se reducen a 159 y el promedio de vigencia por constitución en el marco del estado de derecho a siete años y unos meses.

Frente a esta realidad, se pensaría que los ecuatorianos somos expertos en constitucionalismo, que hemos desarrollado una sólida doctrina constitucional, y que en las sucesivas asambleas se ha acumulado un gran acervo doctrinario. Pero no es así. Por lo general, se ha creído que con cada nueva constitución se volvía a fundar el país y se partía desde cero. Hemos vuelto a fojas uno cada vez y cuando. Se han redactado muchas constituciones, pero en ellas pesaron más situaciones coyunturales que una continuidad institucional. Además, la gran mayoría rigió por cortos lapsos.

A fines del siglo XX, los cambios socioeconómicos que la mayoría nacional demandaba fueron bloqueados por los grandes poderes del país, que se empeñaron en mantener vigente el neoliberalismo, que ha depredado al Ecuador, como otros países de América Latina. La reforma política fue impedida por el Congreso Nacional y los partidos políticos que lo controlaban. Frente a ello, en algunos sectores sociales fue creciendo la idea de la realización de una Asamblea Constituyente, que se convocó luego del derrocamiento de Abdalá Bucaram en 1997.

La Asamblea de 1997-98 se convocó y funcionó en el marco del régimen de derecho, pero, una vez instalada, se autodefinió como “consti-

tuyente” con todos los poderes, aunque no los ejerció, limitándose a redactar una reforma integral y codificada de la Constitución de 1978. Tuvo un proceso organizado de debate y elaboración del texto constitucional. Estuvo abierta a delegaciones de sectores organizados, que presentaron demandas, sobre todo en lo relativo a derechos. Sin embargo, aunque muchas de esas demandas fueron atendidas en la parte dogmática, en la parte orgánica primaron las posturas de la derecha, que tuvo mayoría en la Asamblea.

Con mayoría de derecha, en la Asamblea se redactó un texto bastante organizado y claro. Pero con retrocesos en algunas cuestiones fundamentales. Cambió lo dispuesto en la Constitución de 1978, implantando una relación estado-economía de corte privatizador y limitó la representación política. Eliminó disposiciones que establecían el control del Estado sobre los principales recursos naturales y servicios.

De otro lado, la Constitución reconoció la diversidad del país, los derechos indígenas y afroecuatorianos, de las mujeres, niños y otros sectores sociales; amplió la ciudadanía a todos los ecuatorianos; reformó el Congreso, la aprobación del presupuesto del estado, educación y seguridad social. Pero algunos temas quedaron pendientes, como la descentralización. Solo creó las juntas parroquiales como gobiernos seccionales elegidos. Otro asunto que la Asamblea no resolvió fue la reforma de los tribunales (Supremo Electoral y Constitucional) que no pudieron ser transformados en cortes de Derecho. Los partidos de la mayoría no tuvieron voluntad política de hacerlo.

La nueva Constitución, como era de esperarse, no cambió al país. Bajo su vigencia se agudizó la situación económica y política, hasta que entre los años 1999 y 2000 estalló la crisis. Las recetas neoliberales solo agudizaron la situación. En varios sectores se planteó una nueva reforma constitucional para “refundar el país”.

La idea de que una Constituyente con plenos poderes como solución para el país se popularizó. En la campaña electoral de 2006, Rafael Correa asumió la propuesta de la Constituyente. Con su triunfo se transformó en un mandato y, venciendo resistencias de los partidos que tenían mayoría en el Congreso, convocó a una consulta popular en la que el electorado se pronunció masivamente por la Constituyente. En la elección, el Movimiento País logró mayoría absoluta.



La Constitución de Montecristi

La Asamblea Constituyente se reunió en 2007 y 2008 en Montecristi. Generó, como nunca antes, expectativas sobre la participación ciudadana en la redacción de la nueva Carta Política. Pero, más allá de demostraciones masivas y desorganizadas de partidarios del gobierno, más bien limitó la posibilidad de que hubiera discrepancias. Hubo mucha movilización de gente afín al régimen, pero escaso debate. En aspectos considerados de fondo, el texto constitucional recogió las posturas gubernamentales.

La Asamblea discutió y aprobó una Constitución extensa y poco articulada. La mayoría de sus miembros carecía de los conocimientos y experiencia para el trabajo legislativo. La preparación del texto se hizo en forma desorganizada y atropellada, desechando la organización técnico-constitucional. No se adoptó un sistema de redacción constitucional adecuado y no se formó desde el principio una comisión para organizar la redacción y concordancias del texto. Los asambleístas se distribuyeron en “mesas” que debatieron temas generales y definiciones innecesarias por largos meses. Varias mesas discutían lo mismo y se trasladaron a las provincias para promover la “participación” de la ciudadanía, aunque solo se logró realizar maratónicas reuniones dominadas por empleados del gobierno que repitieron lugares comunes. La Asamblea tuvo un límite de seis meses para su cometido. Luego de haber perdido el tiempo en debates vacíos, el plazo se vencía sin que se hubiera avanzado, o a veces ni iniciado, el debate constitucional. La prevista prórroga de dos meses no fue suficiente. El presidente de la Asamblea intentó establecer una nueva prórroga, pero Correa estuvo en contra y no se prorrogó. El presidente de la Asamblea debió retirarse.

La Asamblea realizó una aprobación de apuro, por grandes bloques del articulado, con un debate pobre, atropellado, virtualmente inexistente. Varios funcionarios del Ejecutivo intervinieron en la redacción de acápites importantes. Pocos días antes de que venciera el último plazo para la emisión de la Constitución, una comisión externa encargada de la codificación y redacción final, que tuvo solo horas para cumplir su cometido, formuló el texto que se consideró definitivo. En la Constitución se fijó un procedimiento de transición para la vigencia de las nuevas instituciones.

La Constitución aprobada en Montecristi contiene importantes avances y disposiciones de corte progresista. Robusteció el papel del Estado, sobre todo en la economía y, en general, amplió el ámbito de lo público,

rescatando la planificación. Una necesaria medida frente al predominio neoliberal que había desmantelado -en el Ecuador, América Latina y el mundo- instituciones estatales de importancia, promoviendo la concentración de riqueza en pocas manos y el empobrecimiento de la mayoría. La Constitución extendió las garantías y derechos ciudadanos consagrados en 1998. Mantuvo las diversidades y los derechos colectivos indígenas y afroecuatorianos. Aumentó la estructura burocrática, sin modificar el régimen seccional, aunque estableció algunos aspectos de centralización y control del Ejecutivo.

Un eje de la Constitución es la búsqueda del “buen vivir” o *sumak kawsay*, opuesto al “vivir mejor” del capitalismo, que abusa y desperdicia los recursos, vive de la depredación del ambiente y un estilo de vida marcado por la competencia y la falta de solidaridad, lo cual acelera la destrucción del planeta y perpetúa las injusticias. En las raíces de las tradiciones andinas hay otra forma de concebir la vida. No se trata de “vivir mejor” con relación a culturas de desperdicio y sobre explotación de los recursos que no traen felicidad; sino de “vivir bien”, es decir, llevar una existencia digna, sin miseria, ejerciendo los derechos, sin opulencia ni angustias por la acumulación o la competencia.

Tal como fue hecha, la Constitución terminó siendo un texto enorme, farragoso y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, ambigüedades y errores. Muchas de sus disposiciones se introdujeron por motivaciones coyunturales. Desde el punto de vista de la izquierda, se perdió la oportunidad de contar con una Constitución clara, corta, concisa, que pudiera ser base de un proyecto progresista de largo plazo. Se privó al país de una Carta Política que pudo ser referente de las instituciones del siglo XXI, y se generó una carga de argumentos con su deplorable estructura y redacción.

Más allá de estas limitaciones, la característica más negativa de la Constitución es que establece un presidencialismo exacerbado. Concentra todo el poder real en el ejecutivo, que es el verdadero legislador y nominador de las funciones de “participación ciudadana” y electoral, y el controlador de la función judicial. Esta concentración del poder en nombre de la “gobernabilidad” había sido tesis de la derecha y resistida por la izquierda y los sectores progresistas. Lo paradójico es que lo que la derecha no pudo, lo hicieron los correístas a nombre de la “revolución”.

El texto constitucional fue sometido a consulta popular y logró un respaldo mayoritario, que se dio principalmente porque la gente tenía ilusión de un cambio profundo que la Constitución impulsaría, y porque



la derecha y el clero reaccionario combatieron sus aspectos progresistas. La mayoría votó a favor, más que por texto constitucional que casi no conoció, por la tendencia que parecía representar. En medio de la euforia, inclusive, no se dio importancia a la fundamentada denuncia de que el texto que se consultó no era el aprobado, sino uno reformado desde el ejecutivo.

Justo es reconocerlo, la oposición al autoritarismo de la Constitución se advirtió desde los debates de Montecristi. Hubo pronunciamientos de ciudadanos de diversas tendencias que advirtieron el carácter antidemocrático del texto aprobado, sobre todo por el hiperpresidencialismo. Por desgracia, estas advertencias no fueron escuchadas.

Más allá de las declaraciones contenidas en su parte dogmática, en la parte orgánica de la Constitución se limitaron o anularon derechos fundamentales. El poder de “participación ciudadana” hizo nombramientos que fueron, en la práctica, un mecanismo para eliminar la representación política y designar para las más altas funciones a personas adictas al gobierno. También se eliminó los procedimientos del debate legislativo, con el “voto en bloque”, ya usado en la Constituyente, que atropella una tradición democrática que hasta la derecha ha respetado. Y lo que es más grave, aplicando principios constitucionales, se ha negado la autonomía de la organización popular y se ha arremetido contra ella. El “presidencialismo” abusivo de la Constitución es un claro retroceso que a estas alturas ya nadie puede justificar.

Podían plantearse reformas constitucionales que corrijan estos atropellos. Pero desde el poder no hubo ninguna voluntad de corregir la Constitución. Lo que el régimen correísta hizo es limitar los derechos y las garantías, y profundizar sus elementos autoritarios y antidemocráticos. Además, varios de los cambios, de acuerdo con la propia Constitución vigente, no pueden hacerse sino por una Asamblea Constituyente, que está establecida en su mismo texto. (Art. 444).

El gobierno correísta violó frecuentemente la Constitución, pero usó sus normas que niegan la participación popular, deforma la acción legislativa y pretende estatizar a la sociedad civil. Los amplios derechos y garantías que consagra la Constitución fueron negados o deformados en su propio texto, con autoritarismo y la arbitrariedad. Y, lo que es más grave, tal parece que no se puede reformarla sino para hacerla peor.

La “estatización” de la sociedad

Durante el correísmo se habló mucho de la Constitución, de los derechos y garantías que consagra. Proliferaron estudios de Derecho Constitucional y se habló de participación, nueva democracia y buen vivir. El sector oficial lanzó un enorme aparato de propaganda de los cambios revolucionarios que se supone estábamos viviendo. Pero se implantó desde el poder un sistema político autoritario excluyente y arbitrario que destruye la organización social. Y para ello se usaron normas de la Constitución que limitan radicalmente la participación y el funcionamiento democrático de las instituciones.

Por años, en el Ecuador el estado respetó a las organizaciones que la sociedad ha creado para expresarse; incluso respetó la autonomía de instituciones públicas, como las universidades estatales. Se reconoció su representatividad y se estableció que sus delegados formarían parte de instancias de dirección estatal. Los organismos de planificación, por ejemplo, tenían en sus cuerpos directivos representantes de los empresarios, trabajadores y universidades. En nombre de la “revolución”, en Montecristi se atropelló esa tradición democrática y se eliminó la representación de organizaciones de la sociedad ante el estado. Argumentando que es “corporativismo”, que no se puede ser “juez y parte”, se prohibió que los organismos oficiales, incluso los de planificación y definición de políticas, tuvieran representación de centrales sindicales, colegios profesionales, cámaras empresariales, asociaciones estudiantiles. Crearon organismos integrados por “ciudadanos” supuestamente independientes, nombrados por el “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.

Hay que aclarar que el gremialismo es una tendencia que entrega el poder del estado a instancias gremiales, en una suerte de privatización. Nada tiene que ver con el derecho de la sociedad organizada a que sus representantes actúen en la función pública, como sucede en la mayoría de las democracias del mundo. En segundo lugar, hay que distinguir entre ser juez y parte en un proceso judicial (lo cual no es aceptable) con que representantes de la sociedad formen parte de un organismo directivo oficial en el que sus miembros tienen interés y conocimiento para hacerlo.

La sociedad organizada debe estar presente en la institucionalidad del estado. Los representantes de los afiliados tienen derecho a integrar la dirección de la Seguridad Social. Las organizaciones de médicos deben integrar los organismos de planificación de la salud pública. Los uni-



versitarios tienen derecho a que sus delegados integren los organismos de dirección de la educación superior. Esto es elemental. Pero la Constitución de Montecristi lo niega y establece que la participación de la sociedad la organiza el propio estado. Toda la trama de “participación social” en la institucionalidad correísta es una suerte de ejercicio ventrilocuo en que el estado rechaza a la sociedad organizada y acepta solo la representación de la sociedad que se ha designado desde el “cuarto poder”, que no es elegido, y hace lo que el poder único le dispone a base de concursos y la pretendida “meritocracia”. Hay una negación constitucionalizada del derecho a la representación de la sociedad a través de sus propias organizaciones representativas.

Alguien podría replicarme que si soy socialista debería ser partidario del robustecimiento del estado y la ampliación de la esfera de lo público. Desde luego que lo soy. Por eso creo en un estado fuerte que amplíe la propiedad pública y comunitaria, que regule la economía e incluso intervenga en ella en forma directa, con un radical esfuerzo de redistribución, que haga una efectiva reforma socioeconómica. Pero porque soy socialista, creo que la organización de la sociedad debe ser promovida respetada y no suplantada desde el estado. Una cosa es robustecer lo público y otra destruir a la sociedad. Lo primero lo promueven los demócratas. Lo otro lo imponen los fascistas.

Al inicio del gobierno correísta, en 2007, muchos respaldamos su propósito de frenar los abusos de algunos dirigentes gremiales que habían cometido irregularidades, aprovechándose de recursos estatales y desprestigiando al movimiento social. Pero eso quedó en mera intención. Se mantuvo y creció una actitud oficial agresiva y sin distinciones contra las organizaciones sociales, expresada no solo en sistemáticos ataques verbales de los discursos presidenciales, sino en una actitud divisionista de las organizaciones, un intento de controlarlas desde aparato del estado y la criminalización de la protesta.

Quizá algunos creerán que eso se debe al estilo autoritario de Correa o a las malas influencias de sus asesores de derecha. Bastante de eso hay, desde luego. Pero lo lamentable es que no pocas medidas del régimen se basaron en la concepción de la Constitución de Montecristi que confunde la ampliación del espacio público con la estatización de la sociedad y niega la representatividad de las organizaciones sociales.

Por otra parte, como las organizaciones sindicales lo han denunciado, la Constitución de Montecristi limitó varios derechos, especialmente de los trabajadores públicos. Para mantenerse en el poder, el régimen institucionalizó la criminalización de la protesta social. Para debilitar a

las organizaciones populares, promovió la división y persiguió a los dirigentes sociales, indígenas, maestros, campesinos, comunicadores, estudiantes, defensores del ambiente, declarándolos “terroristas”, incluso por haber salido a la calle en manifestación pública. Usó y abusó de las leyes penales de las dictaduras para atacar a quienes democráticamente discrepaban, poniendo al país en la lista negra de los violadores de los derechos humanos. El régimen trató de desbaratar los colegios profesionales y la organización de maestros y estudiantes. Inclusive arremetió contra ciertas instituciones representativas de los empresarios.

La “participación” que no existe

Surgió una avalancha de críticas por la selección del “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”. El concurso previo tuvo fallas y se lo integró con cuotas políticas del partido de gobierno. Pero la cuestión de fondo es que la naturaleza misma del organismo es atentatoria. Lo fundamental no es si debieron hacerse otras preguntas en el concurso con que se seleccionó a sus miembros, o si se podía aceptar tal o cual tipo de certificado. Lo que de veras importaba era saber si ese consejo y toda la “Función de transparencia y control social” del que ese organismo es el eje, tienen o no sentido.

Más aún, debemos preguntarnos: ¿hacía falta crear en la Constitución un nuevo poder o función del Estado? ¿Su creación fue un avance en la participación democrática, como sus mentores dijeron? La verdad es que fue un retroceso grave en nuestra accidentada trayectoria constitucional, como la razón y la práctica lo demuestran.

En realidad, se demandaba cambios desde hace años. La ciudadanía tuvo mucha expectativa sobre los cambios que la Constituyente de 2007-08 podía realizar. Pero la Constitución fue una frustración. Tiene elementos positivos, sobre todo los derechos y garantías, pero, como hemos visto, instauró un poder vertical y centralizado. Creó la función de “transparencia y control social” y su *Consejo de Participación Ciudadana*, que no tienen sustentación jurídica ni necesidad real. Y lo que es más, su integración no es producto de una elección. Donde hay representatividad democrática, de Gran Bretaña a Uruguay, de la India a Turquía, es impensable un órgano de esa importancia que no fuera producto de una elección directa o de la nominación por la Legislatura, que es el poder o la función que representa a la ciudadanía.



No es que ese Consejo fuera mal elegido. Es que no debería existir. Es un poder del vacío; una aberración antidemocrática introducida por personas que ni creen en la representación ciudadana, ni entienden la naturaleza del poder público, ni perciben la necesidad de que una “revolución”, si algún momento quisieron hacerla, se asienta en la legitimidad. Entre los defensores y detractores de ese Consejo hay un consenso. Los unos sostienen que sus integrantes son ciudadanos individuales sin compromisos. Los otros observan que no son electos. Todos dicen la verdad en un sentido: ese consejo no representa a nadie y no es producto de la representación, sustento de la democracia.

Pero, ¿por qué se creó ese consejo, y la función de “transparencia y control social” sin base ni sustento? ¿Fue por novelería o ignorancia? Se buscó un mecanismo para concentrar el poder en manos del caudillo, con el antecedente de que en Venezuela se había creado un nuevo poder del estado similar. El remedo, la imitación pesaron. No hubo fundamento doctrinal. Solo ser *seguimonos* poco imaginativos.

Ese poder también es un fracaso en Venezuela. El Libertador propuso que existiera un cuarto poder en el Estado, se dijo. Y por ello, nosotros debíamos hacerlo, entre otras cosas para cumplir con nuestra vocación bolivariana. Bolívar propuso la creación de un “Poder Moral” o moderador, ejercido por un “Areópago” dividido en dos cámaras. La primera se encargaría de promover la moral en la República y la segunda estaba dedicada a la educación. Era un poder de control de la ética pública y promoción educativa y cultural. Era elegido por el Congreso, pero funcionaba con independencia. Para la Constitución de Bolivia, el Libertador propuso que el Congreso tuviera tres cámaras. La tercera sería de la de los “censores”, con poder de control.

Eso planteaba Bolívar hace casi doscientos años con buenas razones. Proponía el poder de control en circunstancias diversas. Por las grandes distancias, los congresos se reunían entonces por pocos meses cada año o cada dos. En su receso, la Legislatura no podía ejercer su atribución de control. Por ello, para evitar excesos del Ejecutivo, había un consejo de control permanente. Ahora los congresos funcionan todo el tiempo, se reúnen con facilidad y pueden ejercer control inmediato sobre los funcionarios del Estado. La preocupación del Libertador puede ser resuelta por la acción de la Legislatura. Y así sucede en la inmensa mayoría de los países del mundo.

La tradicional doctrina de Montesquieu dice que en los estados democráticos deberían existir tres poderes o funciones: el Legislativo, que dicta las leyes y fiscaliza a los demás poderes; el Ejecutivo, que dirige

la administración, y el Judicial que juzga a quien rompe las leyes. Así están organizados ahora la inmensa mayoría de los estados del mundo (repúblicas o monarquías, presidenciales o parlamentarios). Esta división de poderes no ha sido superada. Para hacer una innovación y fundar otro poder se debería profundizar la democracia y no hacerlo por novelaría o de motivaciones coyunturales.

Las revoluciones se hacen cambiando las relaciones sociales de explotación y la correlación de fuerzas del poder. Necesitan una nueva institucionalidad. Pero eso no implica crear sin necesidad nuevas instancias burocráticas, peor aún promover la “participación ciudadana” sin que la ciudadanía pueda elegir a quienes dirigen los poderes del Estado. Los cambios constitucionales en un proceso revolucionario deben dar forma jurídica al poder popular en ascenso. Pero para que haya poder popular se necesita que el pueblo participe en el ejercicio del poder. La democracia debe ser participativa y no solo formal. Pero primero tiene que ser representativa.

La única justificación de un nuevo poder del Estado sería que es una forma en que el soberano, es decir el pueblo, se expresa. Aquí pasó lo contrario. Sin participación se inventó un aparato del Estado que no tiene fundamento. Establecer un poder sin base no es un avance revolucionario, sino superficialidad y manipulación. No hay motivo ético ni jurídico para la Función de Transparencia y Control, y para el Consejo de Participación Ciudadana. Que hubiera habido fallas en su designación (que no es una elección) sería grave. Pero lo de fondo es que no es representativa y por ello antidemocrática.

La ruleta y el Frankenstein

A las críticas al nombramiento del Consejo de Participación Ciudadana se respondió con que su selección se había hecho, de acuerdo a la Constitución, por concursos de méritos, donde pesaron los certificados presentados y un examen con preguntas de cultura general. Pero en realidad, los elegidos para el Consejo tenían claras vinculaciones políticas. La mayoría era “cuota” directa del gobierno.

Pero lo de fondo no es que se hubieran aplicado mal las normas, sino que las normas mismas son perversas. Debe cuestionarse la designación por una supuesta “meritocracia”. El tal concurso de méritos para designar personeros de organismos políticos no es democrático ni re-



presentativo. Es una farsa. No importa cómo se haga el concurso, en la designación del consejo ni hay meritocracia posible ni democracia real. Se puede escoger por concurso de méritos a un buen profesor, juez carpintero, hasta a Miss Ecuador; pero no se puede seleccionar así a los ciudadanos que van a dirigir una función del estado. ¿Qué certificados le hacen a uno buen ciudadano? ¿Qué preguntas debe contestar quien debe demostrar que lo es? ¿Cómo se mide el nivel de ciudadanía? ¿Hay un mecanismo para establecer que alguien “sabe” ser buen ciudadano? ¿Hay un “ciudadanómetro” en alguna parte?

En las democracias, las atribuciones de control político y nominación de altos funcionarios las tienen las legislaturas. Y este hecho jurídico y político no es arbitrario. Descansa en el principio universalmente aceptado de la representación. La ciudadanía ejerce su mandato a través de legisladores elegidos. Se ha argumentado que esta es una visión “liberal”. Pero es un avance democrático constituye un patrimonio de la humanidad. Los que han combatido este principio han sido los nazis, los fascistas, los estalinistas y los partidarios de los dictadores criollos.

En el Ecuador el Congreso llegó a altos niveles de desprestigio, entre otras causas porque dominaron el compromiso político y la corrupción en numerosas elecciones de funcionarios y en los actos de fiscalización. Pero la solución correísta al problema resulta peor que la enfermedad. El prurito de cambio no puede llevarnos a negar principios básicos como la representación por elección, que rige en todo el mundo civilizado.

Desde la colonia, hay organizaciones populares que eligen a sus autoridades. A nadie se le ocurre nombrar “por concurso” presidente de una comuna o una cooperativa, al secretario general de un sindicato, ni siquiera al prioste de una fiesta. Se vota y gana el que tiene más respaldo. Así pasa también en las cámaras de la producción y los clubes deportivos. No deberíamos hacer menos al escoger miembros de una función del estado. En el país hubo una larga lucha para que los gobernantes fueran elegidos por la ciudadanía. Fue un derecho adquirido con sacrificios. No deberíamos suprimirlo. La “meritocracia”, entendida como designaciones a base de pruebas confusas y carpetas llenas de certificaciones dudosas, no es la elección de los mejores. Es una estafa, una ruleta que suplanta la voluntad ciudadana. Peor aún, si es evidente que los supuestos “méritos” son buenas conexiones políticas con el gobierno.

Según la Constitución forman parte de la “Función de Transparencia y Control Social”, el Consejo de Participación Ciudadana y Con-

trol Social, la Contraloría, las superintendencias y la Defensoría del Pueblo. Se supone que controla y fiscaliza a las entidades públicas y personas privadas que tienen a cargo servicios públicos; promueve la participación y derechos de la ciudadanía, y combate la corrupción. Se juntaron las entidades de control del estado y metieron sin ton ni son la “participación ciudadana”, que debe darse en todas las instancias del poder público y no solo en un organismo. Se les ocurrió agrupar entidades diversas que, por su naturaleza son autónomas y deben funcionar dentro de su propio ámbito. Tras su pomposo nombre, solo se dispone que los titulares de cada organismo formen una “instancia de coordinación” con vagas e insustanciales atribuciones. La tal función es un agrupamiento arbitrario de organismos puestos uno al lado del otro sin posibilidad de que conformen una unidad orgánica con atribuciones claras y definidas. Un nuevo monstruo de Frankenstein, cuyo modelo venezolano era ya un sonado fracaso cuando se lo puso en nuestra Constitución.

El Consejo de Participación Ciudadana tiene una inmensa gama de atribuciones, que van desde promover la participación ciudadana, la formación en ciudadanía, los valores, la transparencia, hasta la lucha contra la corrupción. Todas etéreas y declarativas. Y la mayoría de ellas también responsabilidad de otros organismos. Pero el consejo nombra Procurador General y superintendentes, a propuesta del Presidente de la República, designa Defensor del Pueblo, Defensor Público, Contralor, Fiscal General, miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura que, a su vez, nombra ministros de la Corte Nacional y otros funcionarios. La mayoría de las designaciones se hacen por concurso, que se ha revelado altamente manipulable y no representativo. El Consejo acumula un poder inmenso, superior al de la Asamblea Nacional, ejercido con la mínima mayoría de un voto entre siete.

Cuando en 2010 afirmé lo dicho en los párrafos anteriores, se dijo que era exagerado y que con el tiempo, el Consejo y la función del estado que representa se irían enrumbando. Pero, frente a la práctica, esa afirmación se ha quedado corta. El “cuarto poder” y su principal organismo demostraron ser un fracaso a toda orquesta e instrumentos dóciles y bastante ineficientes del poder único. Para sus designaciones el Consejo realizó procesos engorrosos, desordenados y carísimos, siempre con el resultado de que los escogidos eran del agrado del poder, en muchos casos, personas cercanas de altos funcionarios del régimen. La “meritocracia” se redujo al papeleo con resultado previsible. En la designación de la Corte Constitucional, el ungido por el correísmo para ocupar nuevamente la presidencia, “saltó” como ocho puestos en la ubicación



gracias al puntaje que obtuvo en un elemento subjetivo o arbitrario de la calificación. El “concurso” para designar contralor puso de nuevo en el puesto, con la máxima nota, a un delincuente que en dos meses ya estaba prófugo.

Por otra parte, el Consejo de Participación, que se suponía iba a ser un sucesor de la “Comisión Anticorrupción” con más amplias atribuciones, ni siquiera intentó cumplir tareas en ese campo, patentizando que existía precisamente para garantizar la impunidad de la corrupción imperante. Más allá de la forma en que fue designado ese, están su concepción y estructura, antidemocráticas, regresivas y violatorias del principio de representación. Nadie puede ejercer potestad pública si no es elegido por la ciudadanía o sus representantes. Si los partidos de estado pervirtieron las instituciones democráticas, hay que renovar el sistema político, buscando nuevas formas de participación, pero siempre manteniendo principios democráticos. Se debe dar verdadero sentido de representación a las instituciones y no desmantelarlas o remplazarlas por cuerpos no elegidos que no tienen representatividad.

Una tesis central de las tendencias progresistas y socialistas de América Latina en las últimas décadas ha sido la *democracia radical*. Esto significa, por una parte, la consolidación de normas e instituciones que posibiliten la participación ciudadana y la vigencia de los derechos humanos y garantías. Por otra parte, la promoción de la igualdad real entre las personas, a quienes debe garantizarse los medios económicos para una vida digna, y la posibilidad de que sus organizaciones representativas puedan participar en la vida de la sociedad y las decisiones del estado. Democracia no es solo elecciones, sino también equidad en el acceso a la riqueza social, derechos de las personas y respeto a sus organizaciones. Crear un organismo, más aún un poder o función del estado, invocando la participación ciudadana e integrarlo con personas que no han sido elegidas por los representados, es un contrasentido.

El Consejo de Participación Ciudadana y la función que representa no deben existir. Pero eliminarlo no es posible mediante los enrevesados mecanismos de reforma constitucional, sin la reunión de una Asamblea Constituyente. Esa es una buena razón para pensar en convocarla.

Tradición de una legislatura deliberante

Es incuestionable que en la última década la Constitución y las leyes han sido aprobadas con muy escaso debate, procedimientos sumarios y una mayoría correísta no dispuesta a oír posturas ajenas. También es claro que bajo el correísmo no hubo fiscalización de las acciones del gobierno en la Legislatura. No se censuró un ministro. Ninguno siquiera llegó al pleno de la Asamblea Nacional para juicio político en todos estos años. Todo intento de enjuiciamiento terminó invariablemente en el archivo.

Los correístas argumentan que los antiguos procedimientos de la “partidocracia” fueron superados con nuevas formas democráticas de legislación y fiscalización. Los opositores han denunciado el abuso de las autoridades legislativas, la dictadura de la mayoría, los malos procedimientos de tal o cual comisión. Sin que se desconozca la existencia de responsabilidades personales, esta realidad obedece a una situación más de fondo: la vigencia de una Constitución y un sistema legal diseñado para limitar y negar derechos fundamentales. Es decir, creado para lo contrario que se supone existe la actual Carta Política con su carácter “garantista”. Pero la verdad es que no es así.

En la historia del país, el poder ha sido ejercido por personajes de las clases dominantes o por quienes gobernaban en su nombre. Solo en cortos lapsos ha habido regímenes progresistas que, sin desbaratar del todo el sistema de dominación, han realizado cambios importantes en la vida del estado y la sociedad. Pero desde el principio de la República se han levantado luchas por los derechos fundamentales, por la vigencia y la ampliación de la democracia. Estas luchas, si bien no han logrado eliminar el poder oligárquico, han consagrado avances que son parte de una tradición democrática que se ha desarrollado en toda la historia republicana. Las luchas contra los abusos de poder, contra las dictaduras y contra violaciones de las libertades han logrado que en las constituciones y en el sistema legal se establecieran mecanismos, normas, prácticas, que permiten la vigencia de garantías, la fiscalización de las acciones de gobierno y elementos de democracia y participación.

Desde inicios de la República han existido en el país dos prácticas legislativas de corte democrático, que se han mantenido y consolidado a lo largo de los años, aunque en ciertos momentos han sido limitadas por retrocesos impuestos por regímenes autoritarios. La primera es la calidad deliberante de la legislatura, que siempre ha discutido y votado las leyes artículo por artículo y con la participación de todos los legis-



ladores. La segunda es la capacidad de la Legislatura de fiscalizar al Ejecutivo y enjuiciar políticamente a los ministros de estado a propuesta de sus miembros. Desde la Constitución de 1830 se estableció que las leyes y decretos debían ser aprobados por el Congreso (Art. 26, N. 11). Se reguló su presentación y la posibilidad de observaciones, objeciones o vetos del presidente. Invariablemente, desde las primeras leyes aprobadas, se las discutía en cada debate artículo por artículo, votándolas con alternativas y enmiendas. Esto implicaba que para cada disposición contenida en un artículo, a base del informe de la comisión respectiva, todos los legisladores podían opinar y proponer cambios de redacción. Al fin, el voto de la mayoría decidía.

Cuando desde 1835 se adoptó el sistema bicameral (Congreso con dos cámaras: senadores y diputados) se profundizó su carácter deliberante. El debate debía repetirse en cada cámara, hasta que se consensuara un texto. Luego se enviaba lo aprobado al Ejecutivo, que podía objetar en todo o en parte. En este último caso, el Congreso debía considerar las objeciones o vetos y resolverlas. Así entraba en vigencia una ley.

Las sucesivas constituciones mantuvieron el procedimiento. La de 1906, por ejemplo, establecía que el proyecto de ley “lo discutirá cada cámara, en tres sesiones y en diferentes días” (Art. 58). La legislación positiva aclaró los mecanismos de discusión y aprobación, estableciendo siempre que los cuerpos legales se debatirían y votarían artículo por artículo. En las últimas constituciones que se han emitido en el país se mantuvo el carácter general de las disposiciones pertinentes, pero se definió cada vez más el mecanismo de deliberación. Los proyectos eran conocidos por una comisión especializada que informaba para primer debate. Se debatía cada artículo y luego se recogía las observaciones y se presentaba informe para segundo debate. En este se discutía artículo por artículo, a veces inclusive literal por literal, y se presentaban fórmulas alternativas hasta que alguna alcanzara mayoría. Inclusive cuando se estableció en 1978 el “Plenario de las comisiones legislativas” se mantuvo el mecanismo.

La deliberación artículo por artículo se mantuvo en toda la vida republicana. Permitía un conocimiento de lo que se debatía; dejaba en claro la postura y la responsabilidad de cada legislador. Al principio, ese conocimiento fue restringido por lo limitado de los medios de comunicación, pero cuando se desarrolló la prensa y luego la radio mucha gente podía seguir el contenido de los debates y conocer qué opinaban y cómo votaban en cada caso los legisladores. La capacidad deliberante de la Legislatura, la discusión y votación artículo por artículo, era una garantía fundamental no solo de los legisladores, que podían ejercer así

su función de mandatarios de la voluntad popular, sino de la ciudadanía toda, que tenía derecho de conocer cómo se legislaba.

Mutilación legislativa

La última constituyente, arguyendo que eliminaba un vicio de la “partidocracia” y ampliaba la participación, suprimió el debate artículo por artículo y optó por aprobaciones “en bloque” del texto constitucional. Este procedimiento, aparte de que fue un atropello de una tradición democrática y los derechos de los legisladores, trajo como consecuencia una notoria baja de la calidad de la producción legislativa. Los informes salidos de las “mesas” con garrales fallas, redundancias y contradicciones fueron aprobados en “paquetes” de veinte, treinta y hasta cincuenta artículos con una sola alzada de mano. La comisión de redacción que reajustó de apuro el texto final, manoseado luego por el Ejecutivo, tuvo que cambiar contenidos y reducir más de cuarenta artículos que contenían repeticiones, contradicciones, hasta disparates. Pero ni así quedó bien la Constitución, que resultó enorme, reglamentaria, farragosa, llena de declaraciones sobre derechos y garantías que luego se violan en el mismo texto.

El procedimiento de aprobación de la Constitución se mantuvo en el nuevo sistema legislativo. Las normas de aprobación de leyes son vagas y generales. Solo disponen que “el proyecto de ley será sometido a dos debates” (Art. 137), para lo cual debe ser divulgado con antelación y enviado a la comisión correspondiente. Luego dicen que quienes “tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideraren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos”. El texto de la Constitución de 2008 es detallista y hasta reglamentario, pero lo que se dispone para la aprobación de las leyes es, contradictoriamente, muy general y vago. Eso no fue obra del acaso, sino de la intención de dejar que la Ley y los reglamentos establezcan el procedimiento antidemocrático. La Constitución centra el peso del debate en la comisión más que en el pleno de la Asamblea Nacional. Y así lo estableció la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente.

Presentado un proyecto de ley y calificado por el Consejo Administrativo de la Legislatura, se lo envía a la comisión especializada “que lo tramitará”. (Art. 56) El proyecto es distribuido a todos los asambleístas y puesto en conocimiento “de la ciudadanía y de las organizaciones regis-



tradas para el efecto” (Art. 57). En el plazo determinado, las comisiones especializadas elevarán sus informes a la presidencia de la Asamblea, que lo distribuirá a los asambleístas el primer debate. El Art. 60 establece: “El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la sesión.” Aparte de la evidente pobreza del lenguaje, se elimina expresamente la deliberación. El primer debate queda reducido a la presentación de observaciones, sin la posibilidad de fundamentarlas.

“La comisión especializada analizará y de ser del caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley.” (Art. 61). En el plazo respectivo, la comisión deberá presentar informe para el segundo debate que se desarrollará “en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de Ley que sean sugeridos en el Pleno.” En caso de negarse el informe de mayoría, el pleno, “por la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría.” El artículo concluye: “Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos.”

Lo que antes era en el Ecuador, y lo es aún en la mayoría de las legislaturas, una regla democrática de participación de todos los legisladores, es decir la posibilidad de proponer reformas al texto para ser votadas durante el debate, se restringe ahora solo al “ponente”, todopoderoso presidente de la comisión o quien es designado para ello, que monopoliza el acto legislativo y es la única persona que puede introducir cambios. Su decisión restrictiva es inamovible, aunque la mayoría tenga otra opinión. También en el segundo debate se suprime la obligación de debatir y deliberar. Por decisión del Pleno (es decir por simple mayoría) se puede suprimir la votación por artículos y hacerlo por “bloques” o “en paquete”.

Los sostenedores de la Constitución y del gobierno de Correa argumentan que el sistema es más moderno, que promueve amplia participación en las comisiones, que es más ágil y permite legislar en menos tiempo; que, de todas maneras, lo que se aprueba, se lo hace por mayoría. Arguyen que en otros países hay también procedimientos de aprobación “en paquete”. Pero ninguno de esos argumentos se sostiene ante el análisis. Está bien que los ciudadanos puedan presentar sus puntos de vista en las comisiones, pero eso no justifica que luego, lo que esas comisiones han decidido por mayoría, o peor aun lo que su presidente resuelva, se transforme en un texto que se aprueba con el método de “lo toma o lo deja” en un gran paquete en que los legisladores no pueden establecer

si están o no de acuerdo con los contenidos específicos. Por otra parte, no se debe argumentar “agilidad” cuando se limita la participación. Ciertamente que en democracia se hace lo que la mayoría resuelve, pero esta se vuelve una farsa cuando se atropella a la minoría o el derecho individual de los legisladores.

En varios parlamentos del mundo hay opción de que, con un procedimiento rápido, un proyecto se aprueba en bloque con un informe previo de comisión. Pero eso es excepcional. Se aplica en circunstancias raras cuando hay consenso en todas las fuerzas políticas representadas en la Legislatura. En cambio, la aprobación en bloque ha sido la norma invariable de la Constituyente, el “Congresillo” y Asamblea Nacional desde 2008. Todas las leyes se han aprobado por “paquetazo legislativo”. Según las propias fuentes oficiales, de 2009 a 2012 la Asamblea Nacional aprobó 63 leyes. En ninguna de ellas hubo debate específico para cada disposición. Todas ellas se aprobaron sin debate artículo por artículo y con una sola votación de todo el cuerpo legal. Este sería un récord mundial de atropellos a la deliberación legislativa y al derecho ciudadano a que las leyes sean debidamente analizadas y votadas.

Hay una mutilación legislativa. Las disposiciones de Constitución y la manera en que las han concretado las normas específicas, niegan un derecho de la ciudadanía a una formación de leyes participativa, democrática e informada. Niegan también el derecho de los legisladores, como representantes de la voluntad popular, a deliberar en los actos legislativos, y a votar cada una de las disposiciones que integran el texto, como ha sido nuestra práctica y la de todas las legislaturas democráticas del mundo.

Fiscalización inexistente

La Constitución de 1830 estableció la responsabilidad del presidente, vicepresidente de la República y ministros de estado. Podían ser destituidos por el Congreso en los casos previstos por la propia Constitución, con un procedimiento legal. Las siguientes constituciones precisaron las obligaciones de informar a la legislatura sobre el ejercicio de sus funciones. En 1837 se presentó por primera vez una acusación en el Congreso contra un ministro. Junto con otro, fue sometido a juicio en el Congreso, que los declaró incapaces de ejercer cargos públicos por dos años.



Desde entonces se repitió muchas veces la llamada a “juicio político” o “interpelación” a los ministros de estado, que podían ser sujetos de “censura” y destitución. Pero la facultad de la legislatura de examinar y censurar la acción de los ministros no tuvo siempre las mismas características. En las constituciones que dieron grandes atribuciones al Ejecutivo con un sesgo autoritario, como la “Carta de Esclavitud” (1843) o la “Carta Negra” (1869), la posibilidad de fiscalización y censura se redujo o desapareció. En las que dieron mucho peso a la Legislatura, la remoción de ministros se facilitó. La Constitución de 1929 estableció que podían ser destituidos sin juicio político, con un simple “voto de desconfianza” resuelto por la mayoría del Congreso.

En las constituciones de 1945, 1946, 1967, 1978, además de la obligación del presidente y otros altos funcionarios, entre ellos los ministros de estado, de informar obligatoriamente a la legislatura, se mantuvo la institución del enjuiciamiento político, con posibilidad de censura y destitución, resueltas por la mayoría del Senado o el pleno del Congreso, a veces con votación calificada. La “interpelación” o “juicio político” fue un elemento fundamental de la vida legislativa y la fiscalización, cuyo valor e importancia no debe despreciarse, aunque en algunos casos se abusó del recurso.

La Constitución de 1998 mantuvo el juicio político de altos funcionarios por el Congreso, pero la censura resuelta por mayoría, no provocaba la destitución de los ministros, cuya permanencia en el cargo dependía del presidente de la República. En la Constitución de 2008 se volvió al juicio político que, cuando culmina con censura, implica la destitución del funcionario (Art. 131). Pero para los ministros estableció la necesidad del 25% de los legisladores para llamarlos a juicio político, y dos tercios para censurarlos y destituirlos. Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa incorporó disposiciones que, en la práctica, impiden la fiscalización.

Bajo la constitución vigente se estableció que todas las comisiones de la Asamblea podrían fiscalizar a través de llamar a informar a los altos funcionarios. Así, pareciera que hay amplio espacio para la fiscalización, pero el trámite queda allí y no llega a la Legislatura en pleno. A este hecho hay que añadir que Correa dispuso que los funcionarios públicos no deberían enviar información solicitada por los miembros de la Asamblea Nacional, sino con su autorización expresa. Esto, aparte de negar el derecho a la libre información que cada legislador ha tenido en la vida legislativa del país, viola el derecho de la ciudadanía a conocer cómo se gobierna y se invierten sus recursos.

Se estableció en la Asamblea Nacional una “Comisión de Fiscalización” que, pese a su nombre, tiene atribuciones muy limitadas (por ejemplo, no puede investigar denuncias). Solo resuelve por mayoría si una llamada a juicio político debe ir o no al pleno. Así se impide el juicio, se viola el derecho a enjuiciar de todos los legisladores y la atribución del cuerpo legislativo en pleno a oír al funcionario, debatir y decidir sobre su censura y destitución. Además, el procedimiento adoptado para estos juicios se aparta de lo que es un juicio político y adopta un trámite judicial penal, ajeno a la legislatura. Ese es un obstáculo adicional para que el caso llegue al pleno.

Correa sostenía que la atribución constitucional de fiscalizar es de la Asamblea Nacional y no de cada legislador en particular. Pero cabe una aclaración. Es verdad que realizar el juicio político es función de la Asamblea, pero el derecho de llamar a ministros y otros funcionarios a juicio ha sido, por más de un siglo y medio, derecho de cada legislador. Los procedimientos adoptados por el gobierno con su mayoría legislativa violaron esa tradición y el derecho de la ciudadanía a fiscalizar al poder público a través de sus representantes, todos los cuales deben proceder en función nacional.

Pese a declaraciones constitucionales y repetidas afirmaciones oficiales sobre la existencia de fiscalización, el hecho es que fue inexistente en los últimos ocho años. Bajo el correísmo no se censuró a un solo ministro. Ninguno llegó siquiera al pleno de la Asamblea Nacional para juicio político. La información se limitó. Las denuncias no prosperaron ante una mayoría que abolió la fiscalización en la Legislatura. El “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, órgano de la “Función de Transparencia y Control Social”, hemos visto que tampoco llevó adelante ninguna gestión seria de fiscalización, investigación, sanción o prevención de la corrupción.

Es un hecho que ha habido ausencia total de fiscalización bajo la vigencia de la Constitución de 2008. En esto, sin duda, hay responsabilidades personales claras que no deben ocultarse. Pero la causa de fondo es la existencia de una estructura constitucional y legal que, pese a su tan decantada vocación “garantista”, la Carta Política, por un lado establece amplísimos derechos y garantías, pero, por otro, organiza al estado con un poder real, que los niega y viola. El derecho a que la gente pueda conocer información sobre la cosa pública y el derecho de los legisladores a fiscalizar la acción de los funcionarios, especialmente los ministros, a nombre de sus electores, desaparecieron.



Conclusión

Al cabo de dos décadas de predominio neoliberal, en América Latina, viejos y nuevos actores sociales lograron notables avances y se gestó una reacción de masas que trajo triunfos electorales de fuerzas progresistas en varios países. Se iniciaron cambios constitucionales, alianzas internacionales, obras públicas, reformas sociales y redistributivas que lograron gran respaldo electoral. En los últimos años, empero, se han patentizado los límites de los regímenes reformistas. Varios han tenido serios fracasos económicos o, en vez de radicalizar sus posturas, buscaron acomodo con los poderes nacionales e internacionales. En algunos casos se volvieron corruptos. Por ello se reactivaron la protesta social y los enfrentamientos con las organizaciones populares.

En Latinoamérica, el capitalismo y algunos rasgos del neoliberalismo han sido persistentes. Gobiernos llamados progresistas dieron la espalda a las demandas populares y cedieron al predominio del capitalismo global. Así, su respaldo político disminuyó y se dio posibilidad al retorno de la derecha. La crisis ha complicado el panorama mundial. Ante esto, desde la perspectiva de izquierda y los movimientos populares se da la disyuntiva de acomodarse a la globalización capitalista, o renovar su compromiso de lucha por el socialismo y la democracia radical.

En el Ecuador la resistencia al neoliberalismo fue dura. Una y otra vez se le ofreció al pueblo un cambio, pero las ofertas terminaron en frustraciones. La reacción social fue persistente. Cayeron Bucaram, Mahuad y Lucio Gutiérrez bajo el peso de la protesta y la movilización. Se creó la conciencia de la necesidad de una salida para la crisis. La propuesta electoral de Rafael Correa y “Alianza PAIS” la asumió y logró triunfar en 2006. Pero Correa no ganó por casualidad o simpatías personales. Fue beneficiario de un acumulado histórico de años de lucha de las organizaciones sociales y la izquierda.

Al principio, Correa habló del “socialismo del siglo XXI”. Sus postulados fueron confusos y nunca reconocieron el aporte de las luchas del pueblo y del socialismo ecuatoriano y latinoamericano. El régimen “revolucionario” tuvo cada vez menos elementos progresistas y más de los antiguos colaboradores de la derecha, la llamada “partidocracia” y el populismo. Los cambios que realizó se limitaron a la esfera del estado, sin viso de una transformación social. Fueron funcionales a una agresiva acumulación de capital. Los cambios ofrecidos no se realizaron. En algunos casos ni siquiera comenzaron. El gobierno no intentó ni una tímida reforma agraria más allá del productivismo, ni una reforma ur-

bana que enfrente la acumulación de propiedad y el uso privatizado de servicios públicos. Las políticas de explotación de recursos naturales fueron extractivistas y promotoras del capital internacional. Contradiciendo sus declaraciones de defensa de la naturaleza, el gobierno realizó la explotación depredadora del Yasuní, negándose a consultarlo a la ciudadanía o informarla siquiera.

El gobierno optó por ser el administrador de un estado cuya estructura, así como la de la sociedad, no tuvo intención de cambiar. Se comprometió con la modernización del capitalismo. Para ello, desde luego, realizó obras materiales. Pero, como ya se ha dicho varias veces, tuvo “obsesión por construir una sociedad ausente, imperceptible e indiferenciada, educada para cumplir normas y para suprimir las discrepancias”. Impuso una reforma de la educación superior como modernización refleja, neocolonial y autoritaria, que negó la autonomía universitaria. Realizó una reforma de la educación con contenidos antinacionales. No hubo real impulso a la economía popular y solidaria, prefiriendo el productivismo.

Dio la espalda al buen vivir o *sumak kausay*, e impulsa un desarrollismo anticuado sin participación popular. En el “cambio de la matriz productiva” estaban los intereses del gran capital y una modernización destinada a adecuar al país al capitalismo. Y en medio de todo esto, la corrupción se generalizó en forma descontrolada, sin posibilidad de fiscalización, ya que el gobierno manejaba todas las instancias de control. Al pueblo se le ofreció una revolución, pero no hubo. Habló de “socialismo del siglo XXI” pero se dedicó a implantar el capitalismo del siglo XXI.

El correísmo fue de una contradictoria amalgama de actos de imagen con discurso anti neoliberal a un régimen crecientemente autoritario que privilegió su continuidad a cualquier precio. Para mantenerse en el poder renunció hasta a sus veleidades reformistas, contrajo un agresivo endeudamiento externo y enfrentó a la organización social, tratando de destruirla y ahogarla en un mar electoral y clientelista, criminalizado la protesta social, persiguiendo a sus dirigentes. Usó el poder público para combatir la libre expresión, una garantía por la que se ha luchado doscientos años.

Un gobierno democrático no persigue al pueblo organizado. Un gobierno de izquierda no intenta destruir las organizaciones sociales. Lo hacen los regímenes autoritarios, los caudillos, las dictaduras, los promotores del capitalismo salvaje. En la historia y la realidad de América Latina los progresistas no han agrediendo o dividiendo a los sindica-



tos, organizaciones gremiales, indígenas o movimientos sociales. El correísmo se embarcó en una línea que se parece mucho al estalinismo y al fascismo: acoso, injerencia en la sociedad, presiones, promoción del divisionismo de las organizaciones sociales. No se trata de actos aislados, de malentendidos puntuales o del mal genio del presidente, sino de una postura sistemática y sostenida, manejada por funcionarios públicos que actuaban en forma coordinada. Las organizaciones indígenas denunciaron manipulación y violación de sus territorios. El Frente Unitario de los Trabajadores, FUT, denunció que las reformas al Código Laboral borrarían conquistas mantenidas por décadas y varios derechos de los trabajadores.

Para consolidar su poder, el gobierno impulsó cambios constitucionales como establecer la posibilidad de reelección inmediata e indefinida del jefe de estado, el atropello a los derechos de los trabajadores y las limitaciones al ejercicio democrático. La opinión pública reaccionó en forma negativa, a tal punto de que se los presentó como “enmiendas” ante una obsecuente Asamblea Nacional, para evitar que las reformas sean objeto de una consulta popular que el gobierno sabía iba a perder aparatosamente.

Dejemos clara una cuestión. El correísmo es autoritario y violó los derechos y garantías establecidos en la Constitución. Pero la Constitución no es buena, o casi perfecta como sus promotores, cada vez más escasos, lo proclaman. El régimen correísta atropelló el orden jurídico, pero ese orden jurídico, tal como está establecido en la Constitución, es inconveniente para el país. Aparte de su ampulosa y confusa redacción, contiene declaraciones sobre garantías y derechos, pero atropella varios de ellos, esenciales en una democracia. No aceptemos la idea simplista de que la Constitución es excelente, pero el correísmo no la aplicó o la violó. La verdad es que muchas de sus disposiciones orgánicas se hicieron a la medida del autoritarismo y Correa las usó para consolidar el poder único. No es verdad que esa Carta Política “garantista” solo necesita unos pocos cambios cosméticos. Fue un retroceso y debe ser radicalmente reformada.

La propia concepción básica de un estado con cinco poderes o funciones es un engendro. Aunque no faltará algún trasnochado que todavía argumente que crear un nuevo poder del estado es “revolucionario”, que aumenta la democracia, que supera al liberalismo, es claro que todavía no se ha inventado en el mundo un sistema democrático que no implique la real división de poderes. Haber añadido dos más a nuestro sistema constitucional, cuyos integrantes, con carpetazos y viseras de por medio, son escogidos por quien ejerce el poder, es un retroceso.

Es un acto de extrema ingenuidad o de cinismo puro y duro pensar que la existencia de un organismo de composición no representativa amplía la participación. Se crearon nuevos poderes o funciones del estado para que, en realidad, exista solo uno: el del caudillo clientelar. En Montecristi se cavó la tumba de la división de poderes.

El desprestigio del sistema político manejado por los partidos de estado que se alternaron en el poder y manipularon el sistema electoral, provocó una reacción y la búsqueda de una alternativa que excluyera a la “partidocracia”. Los constituyentes de Montecristi creyeron que con la designación de los organismos por concurso se tendría autoridades independientes no comprometidas con los partidos. Pero el sistema autoritario que aprobaron probó ser peor que el anterior. La Constituyente de 2008, surgida del rechazo a la “partidocracia”, elevó a los órganos electorales a función del estado y dividió atribuciones entre el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos organismos están integrados por miembros designados por el Consejo de Participación Ciudadana, previo concurso. El resultado fue que están copados por el correísmo. Del manejo del sistema electoral por un organismo integrado por representantes de siete diversas fuerzas políticas, se pasó al manejo por los representantes de una sola, es decir, del gobierno.

La Constitución establece en su parte orgánica, varias instituciones francamente anti democráticas. El mecanismo de concurso está estructuralmente viciado y lleva a una integración de los organismos electorales que, lejos de ser “neutral”, favorece a la fuerza política que controla el gobierno.

Muchas de las normas de la Constitución actual, más allá de la buena o mala intención de sus autores, fueron hechas para garantizar el poder único. Se redactaron con dedicatoria a una persona y no para el país. Varios asambleístas de Montecristi se dan cuenta ahora de que se entusiasmaron con los derechos y garantías, pero no pusieron toda la atención a las disposiciones orgánicas que los violan o limitan. Se podría mencionar muchos otros aspectos de la Constitución que atropellan la democracia, pero, como ya se dijo, un eje antidemocrático de la Constitución es el presidencialismo exacerbado, absorbente y vertical, que elimina la división de poderes y la independencia de cada uno de ellos. Con un jefe de estado que manda en todo y resuelve todo, que usa al Congreso como su traspatio y a los jueces como ejecutores de sus retaliaciones, el control desaparece, no hay fiscalización. Y donde no hay posibilidad de frenar el mal uso de los fondos públicos, la corrupción invade todo.



Los razonamientos que se han esbozado desde el inicio, demuestran que aquí no hay un problema de mala aplicación de una buena Constitución, sino la inconveniencia y contenido antidemocrático de ella misma, que simplemente no funciona. En no pocos casos ha sido un elemento de destrucción de la escasa institucionalidad que había. Fue un grave retroceso en muchos aspectos. Por eso debe ser cambiada radicalmente. Hay que reformular la parte orgánica de la Constitución para garantizar la democracia y enfrentar el autoritarismo. Por ello debemos pensar en una Asamblea Constituyente que enfatice los valores democráticos y la genuina participación. Ese organismo estará en posibilidad de darle al país una carta política que se base en el respeto y la tolerancia.

Cuando planteamos frontalmente la necesidad de realizar cambios sustanciales en la Constitución mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sabemos que hay el peligro de que con esa ocasión se intente retroceder en algunos derechos y garantías que se han desarrollado en dos siglos de evolución jurídica, que fueron consagrados en las últimas constituciones y que constan en la Constitución de Montecristi, como su principal punto positivo. Al afirmar la necesidad de una nueva Asamblea, asumimos que cualquiera texto constitucional futuro deberá mantener todas las conquistas jurídicas que ha logrado el pueblo ecuatoriano, que debe estar dispuesto a defenderlas en caso de que estuvieran en peligro.

Para ello se cuenta con el principio jurídico general de que los avances son progresivos, es decir, no pueden revertirse, y con una enorme reserva moral que muy difícilmente la reacción podría vencer. Argüir que no se haga la Constituyente porque podría limitarse algún derecho es una simpleza y un acto de desconfianza en el pueblo ecuatoriano. Además, es una argumentación condenada al fracaso. Habrá en los años futuros una nueva Constituyente. Las demandas sociales apuntan en ese sentido.

En último análisis no caben remiendos. Se requiere un radical y verdadero cambio constitucional para dismantelar la trama reaccionaria, corporativista y autoritaria que la ignorancia y la novelaría impostaron en la Constitución vigente. Reformar la Constitución por la Asamblea Nacional, como se ha visto, es inviable. No parece que el país tenga otra alternativa que una Asamblea Constituyente que reforme a fondo la Constitución. Felizmente, esta alternativa está prevista en la propia Constitución. Al proponernos este gran objetivo político, debemos hay dos cuestiones fundamentales.

Primera: si bien un cambio constitucional es indispensable, ni una constituyente, constitución nueva o radicalmente renovada cambian la realidad ni van a “refundar el país”. Para llevar adelante un cambio integral y radical, se debe enfrentar la transformación de la base social y económica. Por ello no debe reducirse a unos cuantos cambios legales. La reforma jurídica no puede suplantar al poder popular y al cambio social y económico. Se debe realizar una amplia reforma constitucional, sabiendo que con ello se pone la base institucional para que sociedad y estado funcionen, pero sin creer que las transformaciones se reducen a las fórmulas constitucionales. Más allá de ellas está la voluntad política de avanzar en un verdadero proceso de cambio. Segunda: una reforma sin más, por radical que fuera, no es suficiente. También es necesario que se genere y consolide una cultura política de respeto a los valores consagrados en la Constitución. Ni la observancia ni la reforma de la Constitución son mecánicas. Suponen una sociedad que las acepte y respete. Y eso toma tiempo.

Una Asamblea que le dé al país una Constitución duradera no se improvisa. Es esencial que se empiece a discutir en serio el contenido de las instituciones constitucionales que se pretende cambiar o reformar. Hay que hacer propuestas para el largo plazo respecto de los problemas que existen, varios de los cuales se han enunciado en este trabajo. Hay que pensar en una Constitución para el país y no para acomodar el poder al gobernante de turno. Las instituciones, las organizaciones representativas, las universidades deben crear un espacio para este debate necesario.

Por todo lo dicho, resulta claro que, al proponer una convocatoria a una Asamblea Constituyente, no planteamos la repetición de un trámite formal, sino la realización de un proceso complejo en el que la participación y el debate son esenciales. Si estamos defendiendo a la sociedad organizada, hay que ir a las organizaciones de la sociedad para lograr su comprensión y respaldo. El cumplimiento de los requisitos para la convocatoria será fácil en su momento si lo insertamos en la movilización popular. El pueblo debe ser el protagonista de su constituyente. De ninguna manera, la iniciativa debe convertirse en instrumento electoral de tal o cual tienda política o candidato. Solo si el conjunto de la sociedad la asume, la propuesta tendrá éxito.

El gran objetivo propuesto podrá cumplirse solo si se entiende que la Constitución es para todos. No solo para un partido, para un grupo social, para un caudillo. Debe redactarse con un gran acuerdo social en el que confluyan amplios sectores del país y se logren consensos, al menos en ciertos aspectos. Desde luego que siempre habrá diversas postu-



ras en una sociedad cruzada por grandes diferencias sociales, étnicas y regionales. Pero se pueden lograr acuerdos básicos. La paz con el Perú fue un buen ejemplo. Se logró que la gran mayoría del país viera su necesidad y la respaldara. Si queremos avanzar en nuestro proceso de construcción nacional y desarrollo de la democracia radical con justicia social, debemos preparar el consenso para una Asamblea Constituyente que aporte al Ecuador del futuro.