

junio 2010



AGORA

política

2 Diseño Democrático

"... la Constitución se sitúa en la cúspide del ordenamiento social, y no solo jurídico, ya que los mecanismos contenidos en la Constitución cierran el sistema convirtiendo problemas y soluciones sociales en problemas y soluciones jurídicas".

"...en el nuevo texto constitucional ecuatoriano se advierte el encuentro entre los principios clásicos de la división de poderes y el principio de la transparencia y la participación social y ciudadana en tanto garantía orgánica para integrarlos y controlarlos."

"La búsqueda de nuevos elementos de democracia participativa está directamente relacionada con la recuperación de la legitimidad del poder público y la reivindicación de la conexión entre pueblo y gobierno, a través del ejercicio de la soberanía".

Créditos:

Ágora Política es un producto de Ágora Democrática (IDEA INTERNACIONAL -NIMD)
Año 01. No.2, junio 2010 • Quito Ecuador

Consejo Editorial:

Fernando Aguirre
Diana Atamaint
Dalton Bacigalupo
Virgilio Hernández
Lenin Hurtado
Pablo Lucio Paredes
Irene Pesántez
Germán Rodas
Martha Roldós
Cynthia Viteri

Grupo Consultivo:

Pepijn Gerrits
Rafael Roncagliolo
Ernesto Aranibar

Edición:

Juan Carlos Cabezas
Cristhian Parreño

Corrección de estilo:

Susana Salvador Crespo

Diseño:

Oxigenio

Fotografía:

Cecilia Puebla

Ilustración:

Andrés Trujillo

Impresión:

Oxigenio
ISSN
1390-5325

Índice

ÁGORA DEMOCRÁTICA (IDEA INTERNACIONAL - NIMD)

Ágora Democrática (IDEA Internacional – NIMD) es un programa conjunto de IDEA Internacional y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) en Ecuador. Su objetivo principal es contribuir al fortalecimiento de la democracia, promoviendo la existencia de un sistema de partidos democráticos renovados y fortalecidos, que propicien la más amplia inclusión política y resulten conducentes para la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país.

Con este propósito, IDEA Internacional y NIMD trabajan en Ecuador apoyando los esfuerzos para consensuar las reformas al sistema político, promoviendo una cultura política orientada al diálogo interpartidario y social, proporcionando capacitación –en particular a mujeres y jóvenes– apoyando la equidad de género y buscando la profundización del diálogo como herramienta y principio fundamental de las democracias.

IDEA INTERNACIONAL

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Su objetivo es fortalecer las instituciones y procesos democráticos en todos los países.

IDEA Internacional actúa como catalizador para la construcción democrática, mediante la provisión de conocimientos especializados, experiencia profesional y brindando una plataforma para el debate de cuestiones ligadas a la democracia, apoyando los procesos internos de cada país y compartiendo sus experiencias, pero sin depender de modelos democráticos producidos fuera del país de trabajo.

NIMD

El NIMD es un instituto de partidos políticos para partidos políticos. En concordancia con la política de cooperación para el desarrollo del gobierno holandés y como una respuesta a la solicitud de apoyo de partidos y grupos políticos en el mundo, los partidos políticos holandeses decidieron constituir esta fundación.

El objetivo del NIMD es promover el proceso de democratización en democracias jóvenes a través del apoyo a los partidos políticos, pilares fundamentales de la democracia. El NIMD trabaja de una forma inclusiva y no toma partido por tendencia alguna.

Las opiniones vertidas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a la Revista ni a sus editores.

Se permite la utilización de los textos previa identificación de la revista *Ágora Política*. Se prohíbe la reproducción total de fotos e ilustraciones.

revistamultipartidaria@gmail.com

8	<u>“Artículo Introdutorio 1”</u> Raúl Ávila Ortiz
19	<u>“Artículo Introdutorio 2 ”</u> Rubén Martínez Dalmau
34	César Montúfar Mancheno Movimiento Concertación Nacional Democrática
37	Cecilia Velasque Tigse Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País
43	Paúl Carrasco Carpio Movimiento Encuentro Democrático
47	René Maugé Mosquera Partido Izquierda Democrática
54	Paco Moncayo Gallegos Movimiento Municipalista
61	Anny Marllely Vásconez Movimiento Patria Altiva I Soberana
66	Shirley Borja Partido Renovador Institucional Acción Nacional
71	Víctor Granda Aguilar Partido Socialista Frente Amplio
73	Sylvia Kon Cedeño Partido Sociedad Patriótica

Sinopsis

8

"Artículo Introdutorio"

Raúl Ávila Ortiz

Título: Estado Constitucional y División de Poderes: Una referencia a la Constitución Ecuatoriana de 2008

Sinopsis: El artículo inicia con un recorrido sobre las diferentes nociones de Derecho Constitucional para posteriormente introducir reflexiones sobre la construcción de la democracia ecuatoriana. En ese contexto, el autor estudia las formas en que la Constitución Ecuatoriana buscó "redemocratizarse". Destaca que en esa búsqueda, se dotó de funciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, en cambio, se redujo las de la Asamblea Nacional.

19

"Segundo Artículo Introdutorio"

Rubén Martínez Dalmau

Título: El nuevo diseño institucional ecuatoriano.

Democracia, funciones y legitimidad en la Constitución ecuatoriana de 2008

Sinopsis: El artículo presenta el contexto político en el que gestó la nueva Constitución ecuatoriana y las razones que generaron el reciente proceso constituyente. El cambio de modelo constitucional en las democracias latinoamericanas produjo, según el autor, nuevas e imaginativas formas de control sobre los "poderes públicos". En la parte central del artículo se profundiza la importancia del Sumak Kawsay o Buen Vivir; así como la importancia que cobra el Tribunal Constitucional en este nuevo contexto.

34

César Montúfar Mancheno

Movimiento de Concertación Nacional Democrática

Título: Democracia vs. Aclamación Plebiscitaria: El nuevo modelo constitucional ecuatoriano

Sinopsis: El artículo detalla los cambios acaecidos en el modelo estatal ecuatoriano a partir del concepto del Buen Vivir o Sumak Kawsay. Sin embargo sostiene que el Estado ha aumentado considerablemente su burocracia. Adicionalmente se analiza el mecanismo de generación de este modelo que requiere para su reproducción de una democracia plebiscitaria, que incluya a la sociedad civil en la toma de decisiones.

37

Cecilia Velasque Tigse

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País

Título: Estado Nacional y Plurinacional: un breve recorrido

Sinopsis: El artículo explica las críticas del movimiento indígena al Estado Nacional y cómo la búsqueda de un Estado Plurinacional e Intercultural continúa. Finalmente, se incluyen algunas claves para concretar la aspiración de un Estado más incluyente en el que sea posible el Sumak Kawsay o Buen Vivir.

43

Paúl Carrasco Carpio

Movimiento Encuentro Democrático

Título: Ampliar la Democracia: un reto indispensable

Sinopsis: El artículo destaca los avances en la nueva Constitución, así como la perspectiva que este nuevo marco presenta para los gobiernos autónomos; a fin de ilustrar de mejor forma sus argumentos, el autor incluye un "decálogo" de oportunidades desde un enfoque regional. Finalmente, se advierten los riesgos ante una posible proliferación de instancias de toma de decisión en el país.

47

René Maugé Mosquera

Partido Izquierda Democrática

Título: El nuevo diseño democrático

Sinopsis: A partir del concepto del Sumak Kawsay y de las teorías de Edgar Morín, el autor fundamenta la nueva realidad del Estado Ecuatoriano. Destaca el papel del denominado "Quinto Poder" en esta estructura y sobre todo la nueva estructura transversal y sistémica de la política que trasciende las barreras formales de anteriores etapas de la democracia ecuatoriana.

Paco Moncayo Gallegos

Movimiento Municipalista

Título: Diseño Democrático

Sinopsis: El autor hace un recorrido por la historia de la Democracia desde la Grecia Antigua hasta el presente. Al analizar el contexto nacional, el autor coincide con algunos principios de la actual Constitución, pero expresa su preocupación pues muchos de esos principios serían nada más que "letra muerta". Al final hace una llamado para que las agrupaciones partidistas no desaprovechen esta oportunidad para mejorar la cultura política.

54

Anny Marllely Vásconez Arteaga

Movimiento Patria Altiva i Soberana

Título: La Representación y la Participación Ciudadana: ¡juntas dan a luz a la nueva Democracia!

Sinopsis: En el artículo, la autora detalla como la participación directa de la ciudadanía se convirtió en el cimiento de la actual democracia ecuatoriana y de qué forma la misma ciudadanía puede involucrarse en la construcción de la nueva Nación. En el momento, según la autora, de integrar a la democracia representativa y a la directa en la construcción de nuevos paradigmas.

61

Shirley Borja Bonilla

Partido Renovador Institucional Acción Nacional

Título: Los últimos ensayos de diseño constitucional en el Ecuador.

Sinopsis: El artículo parte de analizar el surgimiento de las democracias en Francia e Inglaterra y su aplicación en América Latina. Luego aborda las razones por las que las crisis políticas terminaron generando una nueva Constitución. A su criterio el diseño constitucional debe ser fruto de una permanente construcción y que a pesar de la coexistencia de la democracia representativa y la democracia directa en el país, esta última genera escepticismo en la ciudadanía.

66

Víctor Granda Aguilar

Partido Socialista Frente Amplio

Título: ¿Para qué la nueva estructura de poder?

Sinopsis: Este artículo inicia con un análisis de la conformación del Estado en el país y su efecto en el contexto regional, tras la implementación de una estructura de cinco funciones que busca generar una mayor cercanía con la ciudadanía a pesar de que aún resta por poner a prueba su dinámica.

71

Sylvia Kon Cedeño

Partido Sociedad Patriótica

Título: El cambio de estructura en la división de poderes del Ecuador y sus implicaciones en el ejercicio de la Democracia

Sinopsis: El artículo argumenta desde la política y las ciencias sociales, que en determinadas épocas del país se generaron modificaciones en el modelo de Estado. El cambio presente en las estructuras genera aún expectativa por todo lo que significa para el conglomerado nacional, sin embargo es la ciudadanía la única capacitada para exigir resultados a las nuevas autoridades.

73

en que sus miembros actúan en conflicto con los del gobierno o el poder en los dos primeros niveles.

Art. 20. El Poder Judicial es el órgano que garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto al derecho de los ciudadanos, a través de sus órganos y procedimientos administrativos, así como de los recursos y procedimientos de tutela, de amparo y de otras acciones judiciales que le corresponden y de las resoluciones de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

La acción de amparo y el proceso de amparo son procedimientos de tutela de los derechos fundamentales.

El Poder Judicial es el órgano que garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto al derecho de los ciudadanos, a través de sus órganos y procedimientos administrativos, así como de los recursos y procedimientos de tutela, de amparo y de otras acciones judiciales que le corresponden y de las resoluciones de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

Art. 21. El Poder Judicial es el órgano que garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto al derecho de los ciudadanos, a través de sus órganos y procedimientos administrativos, así como de los recursos y procedimientos de tutela, de amparo y de otras acciones judiciales que le corresponden y de las resoluciones de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

Art. 22. El Poder Judicial es el órgano que garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto al derecho de los ciudadanos, a través de sus órganos y procedimientos administrativos, así como de los recursos y procedimientos de tutela, de amparo y de otras acciones judiciales que le corresponden y de las resoluciones de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

Art. 23. El Poder Judicial es el órgano que garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto al derecho de los ciudadanos, a través de sus órganos y procedimientos administrativos, así como de los recursos y procedimientos de tutela, de amparo y de otras acciones judiciales que le corresponden y de las resoluciones de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

Art. 24. El Poder Judicial es el órgano que garantiza el cumplimiento de la Constitución y el respeto al derecho de los ciudadanos, a través de sus órganos y procedimientos administrativos, así como de los recursos y procedimientos de tutela, de amparo y de otras acciones judiciales que le corresponden y de las resoluciones de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

En la nueva Constitución se delimita el funcionamiento del Estado y la participación de los ecuatorianos en la planificación, gestión y control de estos por la función del poder judicial.

PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER

Capítulo Primero Participación en democracia

Sección primera Principios de la participación

Art. 35. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 36. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 37. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 38. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 39. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 40. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 41. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 42. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 43. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 44. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 45. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 46. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.

Art. 47. La participación y el control de los ciudadanos en la gestión del Estado se realiza a través de los mecanismos de participación directa y de los procedimientos de control ciudadano.



ELECCIONES



ELECCIONES



La Reforma Política en el Ecuador: ¿diseño o rediseño democrático?

Por Pepijn Gerrits

Director Regional para Asia y América Latina del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)

En los últimos años, Ecuador ha vivido un proceso intensivo de cambios en el diseño de su Democracia. Los acontecimientos de los años 90 y los primeros de este siglo demostraron que el sistema político no era lo suficientemente flexible para incorporar nuevas visiones y demandas originadas desde distintos sectores de la sociedad.

Finalmente, en el 2007 se desarrolló un proceso constituyente que buscaba redefinir las formas de convivencia ciudadana; proceso necesario para salir de la crisis política que había durado ya muchos años. Además un proceso que extrajo importantes conclusiones válidas tanto para la Región como para el mundo en general.

La nueva Constitución sentó las bases de un nuevo modelo democrático. El diseño arquitectónico del país estaba listo, pero al igual que una gran obra de infraestructura, se precisan todavía de "toques finales" antes de que "el gran edificio" sea habitable.

En ese sentido, la legislación secundaria y su posterior aplicación dependen de un proceso amplio de diálogo entre actores políticos y la sociedad civil. Es el diálogo la herramienta clave en estos momentos. "Para que una democracia funcione bien y los procesos constitucionales se realicen, se requiere una cultura política democrática. Una visión de inclusión es una de las características de una cierta cultura"¹.

La nueva Constitución presenta novedades importantes, como por ejemplo la ampliación de tres a cinco funciones constitucionales y la introducción del concepto del Buen Vivir. No obstante, sin cambios profundos en la sociedad la aplicación de este nuevo modelo no es viable. Sin reformas al sistema productivo, ¿cómo se puede aplicar el Buen Vivir?; ¿se puede redistribuir la riqueza sin reformas profundas en el sistema fiscal y tributario? Resulta vital un proceso de diálogo de las implicaciones de la nueva estructura legal para fortalecer el cumplimiento de deberes y la

exigibilidad de los derechos ciudadanos.


Es en esa línea que la presente publicación pretende aportar, a fin de fortalecer la democracia desde una plataforma de intercambio de ideas; objetivo que está en estricta concordancia con las metas de Ágora Democrática (IDEA-NIMD).

Esperamos que los artículos de esta segunda edición contribuyan en esa línea y que el debate sea cada vez más rico, multisectorial, plural y sobrepase la esfera académica.

Además es necesario promover el debate desde los mismos actores políticos ecuatorianos, a fin de que las lecciones no se agoten,

Estos análisis, complementarios y diversos, generarán nuevas preguntas; no obstante es oportuno plantear ya una de entrada: ¿es el proceso Constituyente un rediseño de la democracia o se trata de un nuevo diseño para la democracia? Pregunta que es mejor dejar formulada.

En esta ocasión, el tema central de la revista es "diseño democrático". Algunos autores tomaron la nueva Constitución como la base para reflexionar sobre los varios aspectos del diseño democrático en el Ecuador. Desde la práctica política, los artículos relatan sobre la división de poderes y el modelo de Estado (Ávila Ortiz, Maugé Mosquera, Guzmán, Granda Aguilar y Kon Cedeño), el concepto del Buen Vivir como base para un nuevo modelo (Martínez Dalmau y Montúfar Mancheno), el Estado Plurinacional (Velasque Tigse), la ampliación del estado a lo subnacional (Carrasco Carpio), la convivencia de los modelos de participación y representación (Vásconez Arteaga) y, finalmente, la perspectiva histórica (Moncayo Gallegos y Borja Bonilla).

La aplicación de las reformas surgidas del proceso Constituyente avanza de forma secuencial, por lo que no es posible arribar a una conclusión final sobre lo actuado. Resulta evidente, sin embargo, que todas las reflexiones aquí reunidas apuntan a mantener un diálogo permanente para lograr una mejora de la cultura política nacional. En ese sentido, Ágora Democrática seguirá apoyando a las organizaciones políticas a jugar su rol primordial que juegan en la sociedad Ecuatoriana. 

¹ Luis Narváez-Ricuarte, Ecuador's Constitutional Reform Process: Lessons Learned for Political Parties, in *Writing Autographies for Nations: A Comparative Analysis of Constitutional Reform Processes*, NIMD Knowledge Centre, The Hague, 2009.

Encuentra

ÁGORA

política



en estas librerías



Mayor información: E-mail: revistamultipartidaria@gmail.com

Estado Constitucional y División de Poderes: Una referencia a la Constitución Ecuatoriana de 2008

Raúl Ávila Ortiz*

Artículo Introdutorio



Raúl Ávila Ortiz

(México). Doctor en Derecho por la UNAM de México y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la U.de Texas. Profesor y conferencista. Servidor público en los tres poderes federales mexicanos. Coordinador del Doctorado en Derecho por Investigación de la UNAM. Presidente Fundador de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura. Autor de: "El Derecho Cultural en México" y coautor de: "El sistema mexicano de justicia electoral"; así como de diversos artículos en materia constitucional, electoral y cultural.

Procede iniciar este trabajo aludiendo a nociones básicas del Derecho Constitucional; abordar después las distinciones entre Estado de legalidad y Estado de constitucionalidad, cuyas diferencias impactan en la concepción y organización práctica de la división de poderes y, más adelante, traer a la reflexión formulaciones y debates concurrentes sobre la construcción democrática destacando algunas de sus expresiones normativas en la Constitución del Ecuador del año 2008, especialmente con respecto a la Función de Transparencia y Control Social, y a la Función Electoral.

1. Cabe recordar, siguiendo al distinguido jurista español, Manuel Aragón (1998), que el término "constitucionalismo" puede ser mal entendido y, por tanto, mal utilizado, y viceversa.

Es verdad que, en sentido amplio, dicha expresión puede ser apreciada como teoría o práctica del Estado constitucional, pero ello es insuficiente puesto que estos dos últimos términos resultan unívocos e impiden dotar de significado a aquel concepto. Seguir esa ruta analítica equivaldría a sostener que todos los Estados que han tenido en su base una Constitución deben calificarse como "constitucionales" y que todas las organizaciones políticas estatales han sido congruentes con el "constitucionalismo". No ha sido y no es así.

El Estado Constitucional que califica como tal es aquel que encarna el "constitucionalismo" en tanto este se acepte como teoría y práctica política y jurídica de la efectiva limitación del Poder por el Derecho. Esta noción de "constitucionalismo" y, por tanto, de Estado Constitucional, coloca en el eje de su justificación a los derechos y garantías de las personas. Es decir, el "constitucionalismo" y el Estado Constitucional a que da lugar es aquel que limita el poder y garantiza política y jurídicamente los derechos individuales, sociales y culturales, lo que equivale a afirmar que garantiza la democracia.

El Estado Constitucional no es, entonces, el Estado de Derecho, dado que ha roto con la antinomia que se presentaba entre uno y otro, precisamente a través del

* El autor agradece al Mtro. Rafael Santacruz Lima, doctorante de la Universidad Autónoma de Tlaxcala/México, su colaboración académica en la preparación del presente ensayo.

constitucionalismo, el cual, a su vez, no es más un concepto diferente al de Constitución. El Estado Constitucional resulta, más bien, el Estado de los derechos -que por supuesto implica deberes- y cuyas garantías constitucionales e institucionales, políticas y sociales, los hacen válidos y eficaces.

En conexión con tales formulaciones, Luigi Ferrajoli llama la atención, en varios de sus textos, sobre la inacabada transición del constitucionalismo, es decir, de la teoría y práctica de la Constitución democrática, para hacer pasar la cultura jurídica y política del Estado de Legalidad al Estado de Constitucionalidad. Aunque el jurista italiano ubica el inicio de esa mudanza en la Europa de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es claro que en América Latina, sobre todo en los últimos tres decenios, la búsqueda del Estado Constitucional enfrenta desafíos semejantes.

Para Ferrajoli, el Estado de Constitucionalidad desplaza elementos centrales propios del Estado de Legalidad, a su vez característico de la época histórica moderna que también se encuentra en transición.

En el Estado de Constitucionalidad, el concepto de Ley no equivale al de Derecho y éste no excluye a la moral, que se manifiesta en principios constitucionales. En seguida, y por tanto, las fuentes del Derecho no se localizan únicamente en el orden jurídico nacional sino que se internacionalizan por vía de la propia Constitución, que incorpora tales fuentes, al mismo tiempo que adquiere posición en la cúspide del ordenamiento social. En este punto, cabe agregar, siguiendo a Raffaele De Giorgi (1998), discípulo de Niklas Luhman, que la Constitución se sitúa en la cúspide del ordenamiento social, y no solo jurídico, ya que los mecanismos contenidos en la Constitución cierran el sistema convirtiendo problemas y soluciones sociales en problemas y soluciones jurídicas. El Legislador nacional, con todo y sus importantes poderes, no es más el protagonista exclusivo de la producción normativa dado que esta pasa ahora por diversos ámbitos, funciones y actores constitucionales, en particular el Poder Judicial y el Juez Constitucional, cuya actividad se torna de pasiva y mecánica en activa, interpretativa y creadora.

Otro tanto ocurre con el jurista y la ciencia del Derecho, que en el Estado Constitucional se dedica no tanto a describir y explicar cuanto a criticar, reconstruir y transformar el objeto de sus empeños. Desde luego, el cambio de la cultura jurídica y política constitucional se convierte en factor de primer orden, sobretodo, para los juristas.

Las formulaciones de Aragón y Ferrajoli podrían conjugarse con los planteamientos, por ejemplo, de Boaventura de Souza (2004, 2009).

“La democracia constitucional

liberal, social y multicultural viene acompañada -o desafiada- por la democracia constitucional integral y contextual, es decir, por la democracia de los principios y los derechos, procedimental, deliberativa y participativa, equitativa e igualitaria.”

Si para aquéllos la Constitución es prácticamente la garantía jurídica de la democracia de los derechos, para éste sería -pienso ahora, y me pregunto a qué costo- la democratización de los derechos y garantías. Y es que, según quiere el economista, sociólogo y jurista portugués, “la democratización de la democracia”, desde la perspectiva y la experiencia del Sur, supone una ruptura epistemológica que revalore e incluya en la Constitución la diversidad de culturas y saberes locales evitando su limitación y, peor aún, su desconsideración o ignorancia a manos de los productos de la

“Así, la representación

política, aunque legitima las funciones de gobierno, es decir, las actividades de innovación y transformación del Derecho, –siempre respetando la Constitución– no habilita para la interferencia en la esfera de lo “indecible”.”

ciencia (constitucional) liberal occidental. En este último sentido, todas las culturas debían hallar espacio político y jurídico en el Estado Constitucional y contar con la posibilidad de conducirlo.

Se abre, así, una doble vertiente de reflexión y análisis en torno a los compromisos contemporáneos del constitucionalismo: la democracia constitucional liberal, social y multicultural viene acompañada –o desafiada– por la democracia constitucional integral y contextual, es decir, por la

democracia de los principios y los derechos, procedimental, deliberativa, y participativa, equitativa e igualitaria.

2. Ahora bien, apenas cabe hacer mención de que la división de poderes es, junto con la protección de los derechos humanos, uno de los principios fundamentales del constitucionalismo y la democracia constitucional, el cual se manifiesta en diversos diseños y arreglos institucionales en experiencias políticas y normativas específicas.

Bien se sabe que en el cambio de época, del feudalismo al mundo moderno, el absolutismo cede su lugar al Estado de Legalidad que divide formalmente el poder. Es en el Estado Absolutista en el cual el titular del poder estatal, por lo general el Monarca, concentra un poder incontrolable cuyo ejercicio no es restringido por ninguna ley que no sea aquella que él mismo formula e interpreta. El Estado Absolutista representa la unidad política de un poder centralizado, de origen divino, que una sola persona impone sobre sus súbditos.

Por el contrario, en los dos lados del Atlántico y en los antiguos virreinos españoles, las revoluciones democráticas de los siglos XVIII a XIX, fundadas en la teoría inversa del origen del poder, construyen los nuevos Estados-Nación y traducen la soberanía del pueblo en soberanía nacional que se autogobierna dividiendo el poder y garantizando sus propios derechos. El Estado de Legalidad, aun cuando da lugar a textos constitucionales o leyes fundamentales, no las dota sino irregular y diferenciadamente de los instrumentos para prevalecer sobre la voluntad del legislador. El poder se divide pero, con frecuencia, no se comparte y menos se inutiliza.

En el origen del Estado moderno, los filósofos ilustrados influyeron de manera decisiva en la transformación de las ideas políticas, basadas en el principio utilitarista de “máxima felicidad para el máximo número”, así como en las nociones de contrato social y división de poderes.

Así, por ejemplo, Montesquieu formula el principio de una división de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial, cuyo equilibrio debe estar garantizado mediante la legalidad y la legitimidad de sus orígenes, actuaciones y relaciones. Se busca la distribución del poder estatal a través de su reconocimiento formal y su concreción fáctica, que no exista predominio de un organismo estatal respecto de los otros evitando toda tendencia a la centralización y al autoritarismo, a la acumulación y confusión de poderes y funciones, de modo que se proscriba el ejercicio gubernamental despótico o arbitrario.

Sea el modelo clásico de Montesquieu, o bien, el esquema de Locke de dos poderes, legislativo y ejecutivo, se trata de fórmulas elaboradas hace tres siglos con referencia a arreglos

institucionales estatales incomparablemente más simples que los de los actuales Estados constitucionales. Entonces, las funciones del Estado se extendían poco más que al ámbito penal, el orden público interior y su defensa exterior. En particular, se trataba de garantizar la separación e independencia del poder monárquico, de otra forma absoluto, de la función legislativa y la función judicial (Ferrajoli, 2008).

Según dicho autor, ese modelo ha condicionado profundamente la construcción del moderno Estado de derecho. En positivo, dado que ha permitido garantizar la primacía del Parlamento –o del Poder Legislativo– y la independencia del Poder Judicial. En negativo, dado que todas las funciones administrativas de garantía, propias del moderno Estado social –educación, asistencia sanitaria, seguridad social– al no ser caracterizadas como funciones legislativas o judiciales, han sido concebidas y se han desarrollado, al menos en la experiencia europea continental –y, diríamos, también en América Latina– en el interior del Poder Ejecutivo, es decir, de la función de gobierno situándose detrás de la etiqueta omnicompreensiva de la administración pública, de tal suerte que quedan sujetas a la función de la mayoría que accede al gobierno.

Es por ello, continúa el jurista italiano, que la clásica división de poderes del siglo XVIII es inadecuada para dar cuenta de la complejidad de la esfera pública de las democracias contemporáneas. Inadecuadas en el plano descriptivo, ya que es desmentida por todos los sistemas políticos parlamentarios, en los que el gobierno obtiene la confianza de las Cámaras y la relación entre ejecutivo y legislativo no es, por tanto, de separación sino de coparticipación ya que el primero, en caso de conflicto con el segundo, debe someterse o caer. Inadecuada también en el plano axiológico, puesto que la enorme cantidad de funciones asignadas hoy día a la esfera pública no está enteramente clasificada dentro de la tripartición "montesquiana".

La distinción que introduce Ferrajoli entre las esferas de lo "decidible" y lo "indecidible" (derechos) permite rediseñar el mapa de los poderes públicos y la distribución del poder ofreciendo un criterio riguroso para identificar las funciones que deben estar separadas. Este criterio identifica la diversidad de sus fuentes de legitimación: entre la fuente de legitimación de las funciones y de las instituciones de gobierno, dirigidas a la esfera de lo "decidible", y la fuente de legitimación de las funciones y las instituciones de garantía, dirigidas a presidir la esfera de lo "indecidible".

Aquí se plantean dos preguntas: la primera, ¿Cuál es la fuente de legitimación de la esfera de lo "decidible" y, por

tanto, de las funciones y de las instituciones públicas a las que se confían las decisiones y las elecciones dentro de la esfera, precisamente, de lo "decidible"? Esta fuente, según Ferrajoli, es evidentemente la representación política: los órganos legitimados para realizar tales actividades (legislación, gobierno y administración, que son confiadas a los órganos dependientes de los poderes de gobierno). La segunda cuestión es: ¿Cuál es la fuente de legitimación democrática de los órganos llamados a la aplicación de la ley, es decir, la observancia de sus presupuestos, en funciones de garantía de los derechos fundamentales que conforman la esfera de lo "indecidible"? Esta fuente, en virtud del carácter cognitivo de tales actividades –cognitivo de los hechos y recognitivo de su calificación jurídica– es, de forma igualmente evidente, la rígida sujeción a la ley que se está obligado a aplicar.

De lo anterior se deduce que la esfera de lo "decidible" corresponde a la competencia de las funciones políticas de gobierno, las cuales incluyen, además de las funciones de gobierno propiamente dichas, las funciones legislativas también legitimadas por la representación política, desde luego bajo la observancia de la Constitución. Por el contrario, la esfera de lo "indecidible" pertenece a la competencia "de la" y está regida "por" las funciones y las instituciones de garantías, en las cuales se incluyen, además de funciones y entidades judiciales, las administrativas de garantía, legitimadas por la aplicación sustancial y no por el simple respeto a la ley. Los poderes públicos investidos de funciones de gobierno son, de hecho, poderes de disposición y de producción e innovación jurídicas, legitimados en cuanto tales por el consenso popular. Los que están investidos de funciones de garantía son, en tanto, poderes de cognición, legitimados en cuanto tales por la aplicación de la ley, o sea, por la observancia de los presupuestos legales de las decisiones, ya sea judiciales o administrativas.

En esa perspectiva, que reconoce una diversidad de fuentes de legitimación, se funda la división de poderes en los Estados constitucionales contemporáneos. Ese criterio conduce a separarlos y a establecer su recíproca independencia.

Así, la representación política, aunque legitima las funciones de gobierno, es decir, las actividades de innovación y transformación del Derecho, siempre respetando la Constitución—no habilita para la interferencia en la esfera de lo "indecidible". En suma, la política, y específicamente los gobiernos y las mayorías políticas, no deberían condicionar las funciones de garantía, como es típicamente la función judicial –o la función electoral—cuya legitimación es contra-mayoritaria.

Hay una diferencia y un último criterio de distinción entre las dos clases de funciones. En un texto reciente, Ferrajoli (2010) ha definido la "esfera pública" como la suma de funciones consistentes, por un lado, en la tutela de los intereses generales y, por otro, en la garantía de los derechos fundamentales. Pues bien, estas dos clases de funciones corresponden: una, a la función de gobierno, dirigida precisamente a la tutela de los intereses generales; y otra, a las funciones de garantía de los derechos fundamentales, los cuales son universales y, por ende, corresponden a todos y cada uno en cuanto personas. Intereses generales y derechos fundamentales configuran, de este modo, ulteriores fuentes de legitimación y criterios de distinción entre funciones de gobierno y funciones de garantía.

Luego, existe un sistema de equilibrio mutuo en el cual las funciones están bien divididas y la esfera de acción de uno de los poderes no puede invadir la de otro. En este sentido, en relación con la división del poder, la formulación de Montesquieu no debiera representarse en términos estrictos.

Como lo revelan diversos arreglos constitucionales contemporáneos, la existencia de órganos autónomos, que se ubican fuera de alguna de aquellas formas clásicas de poder, coadyuvan a que su distribución evite que éste se concentre en un determinado organismo estatal. Más aún, la propia función de control constitucional —a través del órgano político y órgano jurisdiccional— ya desde el periodo entre-guerras y, en particular, después de la Segunda Guerra Mundial, con la erección del Tribunal Constitucional Alemán, supuso un fuerte matiz a la clásica división de poderes (Schneider, 1991).

Ahora bien, si las formulaciones del "garantismo" y el "nuevo constitucionalismo" cooperan al redibujamiento de las esferas del poder y su distribución equilibrada a favor del Estado de los derechos, e incluso privilegia la función judicial, parece alejarse de la democracia participativa y deliberativa, la cual también es un rasgo marcado del Estado constitucional contemporáneo, que debe ser justipreciado.

Boaventura de Souza (2004) apunta, a partir del reconocimiento de Amartya Sen en el sentido de que el acontecimiento capital del siglo XX fue el surgimiento de la democracia, que los debates en torno a ella, previos y posteriores a la Segunda Guerra Mundial, así como los del final del siglo XX, en la lógica de la "tercera ola democrática", han quedado atrás y enfrentan nuevos desafíos.

Por una parte, si el debate en la primera mitad del siglo XX giró en torno a la democracia deseable y fue resuelto a favor de la democracia como forma de gobierno, al finalizar

la Segunda Gran Guerra la propuesta hegemónica implicó "... restringir las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos". Por la otra, en el tercer cuarto del siglo pasado la discusión se enfocó en las condiciones estructurales de la democracia y en su compatibilidad con el capitalismo.

En el ámbito de este último debate, "se discutieron modelos de democracia alternativos al modelo liberal: la participativa, la popular en los países de la Europa del Este, o bien, la desarrollista de los países recién llegados a la independencia". Pero la democratización de Europa del Este y América Latina barrió con el presupuesto de las condiciones estructurales previas para su arribo, y en su lugar se instaló la premisa contraria: la democracia prepara el desarrollo. Al mismo tiempo, la caída de los modelos estatales de bienestar social en los años ochenta y noventa invalidó la tesis de los efectos redistributivos de la democracia. Luego, tiene lugar un nuevo debate sobre el significado estructural de la democracia, sobre todo en los países del Sur, que se orienta hacia el problema de la forma de la democracia y de su variación. La respuesta más influyente es la del propio Joseph Schumpeter, que asume que el modelo a seguir es el de los países europeos de la segunda posguerra y se distingue por la contradicción entre movilización e institucionalización; la valoración positiva de la apatía política, conforme a la cual el ciudadano sólo tiene capacidad para elegir a los líderes que habrán de tomar las decisiones; el énfasis en la cuestión de los diseños electorales democráticos; el pluralismo en tanto incorporación partidaria y disputa entre las elites, y la solución minimalista al problema de la participación por la vía de la discusión de las escalas y de la complejidad.

Según De Souza, la gran paradoja de nuestros días consiste en que la mayor extensión de la democracia como procedimiento de acceso al poder y forma de gobierno se enfrenta al hecho incontrovertible de la degradación de las instituciones representativas y el abstencionismo, lo que conduce a la búsqueda de variaciones diversas del modelo democrático fundadas en el procedimentalismo "habermasiano" —social y participativo— o la dimensión social de la participación en una esfera pública en que los desaventajados pueden cuestionar en público una condición social de desigualdad en la esfera privada, principio de deliberación amplio que reconoce y potencia el pluralismo de las formas de vida existentes en las sociedades de hoy. De este modo, procedimentalismo y participación quedan reconectados, y en ello juegan un papel crucial los movimientos sociales que

coadyuvan a institucionalizar la diversidad cultural, toda vez que propenden a la ampliación de lo político, la transformación de prácticas dominantes, aumento de ciudadanía e inclusión.

Así, en los procesos de redemocratización latinoamericana, la relación entre procedimiento y participación social; la adecuación de la solución no participativa y burocrática al nivel local para abrir paso efectivo a la creatividad de los actores sociales; y el problema de la relación entre representación y diversidad cultural y social; formas de relativización de la representatividad, y la articulación entre democracia representativa y participativa, se colocan en el centro del debate y la construcción constitucional, todo lo cual tampoco está exento de debilidades y contradicciones. Tales formulaciones, sin duda, equilibran la distribución horizontal de los poderes públicos con la participación social en la integración de las instituciones, de tal forma que pueden valorarse como un tipo de garantía para tutelar los derechos políticos.

3. Una lectura general de la Constitución ecuatoriana de 2008 permite detectar preocupaciones y arreglos institucionales que reflejan en parte los problemas teóricos antes referidos, y que expresan la búsqueda de variantes creativas al modelo típico de Estado Constitucional que es posible encontrar en la región latinoamericana. Específicamente, en el nuevo texto constitucional ecuatoriano se advierte el encuentro entre los principios clásicos de la división de poderes y el principio de la transparencia y la participación social y ciudadana en tanto garantía orgánica para integrarlos y controlarlos. Sin embargo, dicho encuentro corre el riesgo de derivar en un nuevo conflicto político, de cuya recurrencia, en la intensa historia constitucional del Ecuador, la llamada Constitución de Montecristi pretende liberar al país. Diré por qué.

Por una parte, los mencionados referentes teóricos se hallan en la propia estructura constitucional a través de la enunciación de principios y derechos individuales, colectivos, plurinacionales y pluriétnicos, e incluso los pertenecientes a la "naturaleza", respaldados por las garantías constitucionales normativas (adecuación legislativa para garantizar dignidad humana y de los colectivos pluriétnicos e interculturales; políticas públicas conforme a principios de solidaridad, no violación de derechos humanos y distribución equitativa y solidaria del presupuesto con participación de personas y colectivos), y jurisdiccionales (oralidad e inmediatez con acción de protección, *habeas corpus*, acceso a la información pública, *habeas data*, acción por incumplimiento y acción extraordinaria de protección).

“Una lectura general de la

Constitución ecuatoriana de 2008 permite detectar preocupaciones y arreglos institucionales que reflejan en parte los problemas teóricos antes referidos, y que expresan la búsqueda de variantes creativas al modelo típico de Estado Constitucional que es posible encontrar en la región latinoamericana. ”

Por la otra, tales referentes se identifican en las nociones de participación y organización del poder sujetos a principios y desglose de funciones legislativa, ejecutiva y judicial, además de la justicia indígena. Más aún, se consagra la singular Función de Transparencia y Control Social (cuyo ámbito de competencia comprende el control de toda entidad u organismo que preste algún servicio o desarrolle actividades de interés público). Esta función está a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Defensoría del Pueblo; Contraloría General del Estado, y las Superintendencias).

“El Consejo se encarga de

promover la participación ciudadana, la deliberación pública, la formación de ciudadanía y los valores de la transparencia y lucha contra la corrupción...”

Dada su naturaleza participativa, se define al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público al ejercer, precisamente, su derecho de participación.

Los integrantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social deben ser ciudadanos ecuatorianos seleccionados por concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, bajo la lógica procedimental de postulación, veeduría e impugnación ciudadana. Los titulares de esas entidades ejercen el cargo durante cinco años con fuero de Corte Nacional y son responsables ante la Asamblea Nacional, la cual no puede, en caso de destitución, designar reemplazos. Los titulares de esas entidades conforman una instancia de coordinación y eligen cada año a un Presidente.

Sus principales funciones consisten en formular políticas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de participación ciudadana, y prevención y lucha contra la corrupción; coordinar su plan de acción; articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción; presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales e informarle anualmente sobre sus actividades.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estimula y ejerce los derechos de participación ciudadana y formas de control social en asuntos públicos designando a las autoridades que corresponda conforme a la Constitución y las leyes; se integra por siete consejeros principales y siete suplentes, quienes eligen a su Presidente, quien, a su vez, es el representante legal del Consejo. Los consejeros se selec-

cionan a partir de postulantes propuestos por organismos sociales y la ciudadanía mediante un proceso organizado por el Consejo Nacional Electoral que transcurre a través de un concurso público de oposición y méritos bajo la lógica procedimental de la postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana conforme a la ley.

El Consejo se encarga de promover la participación ciudadana, la deliberación pública, la formación de ciudadanía y los valores de la transparencia y lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas y coadyuvar a la veeduría ciudadana y el control social; investigar denuncias por actos u omisiones que afecten la participación ciudadana o generen corrupción; emitir informes sobre indicios de responsabilidad y formular recomendaciones, e incluso actuar como parte procesal en las causas correspondientes; proteger personas; solicitar información para sus investigaciones o procesos; organizar el proceso y vigilar la transparencia- relativos a la ejecución de actos de comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales; designar a la primera autoridad de la Procuraduría de Justicia del Estado y también de las Superintendencias, de entre las ternas propuestas por el Presidente de la República, luego de un proceso de selección sujeto a impugnación y veeduría ciudadana; y designar, además, al titular del Defensor del Pueblo, al de la Defensoría Pública, al de la Fiscalía General del Estado, al de la Contraloría General del Estado, así como a los miembros del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.

Para realizar estas últimas designaciones, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social organiza comisiones ciudadanas de selección que realizan un concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. Estas comisiones se integran con un delegado de cada función del Estado e igual número de representantes de los organismos sociales y ciudadanos; estos últimos escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen tanto el Consejo como la ley. Los candidatos quedan sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana en tanto que las Comisiones son dirigidas por un representante de la ciudadanía contando con voto dirimente en sus sesiones, que tienen que ser públicas.

En caso de selección por concurso, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escoge a quien obtenga mejor puntuación e informa a la Asamblea para la posesión respectiva pero siempre atendiendo la garantía de equidad, la paridad de género y la igualdad de condiciones

para participar, de los ecuatorianos que residen en el exterior.

A la Función Electoral se encarga la garantía de los derechos políticos expresados vía sufragio, así como los relativos a la organización política de la ciudadanía. Dicha función la conforman el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, los cuales ejercen jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa con personalidad jurídica propia, y se rigen por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

El Consejo Nacional Electoral se integra con cinco consejeros principales que duran en su encargo seis años con renovación parcial, alternativamente, cada tres años (primero se renuevan dos y luego tres cargos), más cinco suplentes. Los consejeros principales eligen presidente y vicepresidente cada tres años, en el entendido de que el primero asume la representación legal del órgano.

Este Consejo se encarga de organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales; convoca a elecciones, realiza los cómputos, proclama resultados y posesiona a los ganadores; designa a los integrantes de los organismos electorales desconcentrados; controla la propaganda y el gasto electoral, y conoce y resuelve sobre las cuentas de las organizaciones políticas y partidos políticos; puede iniciar leyes relativas a la competencia de la función electoral atendiendo las opiniones del Tribunal Contencioso Electoral; reglamenta la normativa legal sobre asuntos de su competencia; mantiene el registro de las organizaciones políticas y sus directivas; vigila que estas cumplan con la ley; ejecuta, administra y controla el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas; conoce y resuelve impugnaciones y reclamos administrativos sobre resoluciones de organismos desconcentrados durante procesos electorales e impone las sanciones correspondientes; lleva el registro electoral en coordinación con el Registro Civil; y organiza un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral.

El Tribunal Contencioso Electoral cuenta con cinco miembros principales y cinco suplentes que duran seis años en su encargo y son renovados parcialmente cada tres años, y su presidente y vicepresidente son elegidos por ellos mismos debiendo contar, todos los miembros, con título de tercer nivel en Derecho y experiencia de diez años en el foro judicial o en la docencia en ciencias jurídicas.

El Tribunal conoce y resuelve recursos electorales contra actos del Consejo Nacional Electoral y sus organismos desconcentrados, así como asuntos litigiosos de organizacio-

nes políticas; sanciona por incumplimiento de normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y vulneración de normas electorales; determina su organización interna y presupuesto; sus fallos y resoluciones devienen jurisprudencia electoral y son de última instancia e inmediato cumplimiento.

Los integrantes del Consejo y del Tribunal son responsables ante la Función Legislativa pero esta no puede, en su caso, designar reemplazos. Los organismos electorales quedan sujetos al control social y las organizaciones políticas y candidatos pueden controlar y vigilar su labor, además que todas sus sesiones son públicas.

Los integrantes del Consejo y el Tribunal son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a través del método de concurso público con participación ciudadana, y equidad y paridad de género.

Igualmente importante es hacer notar que la Corte Constitucional es designada por una Comisión Calificadora de dos personas nombradas por las Funciones Legislativa y Ejecutiva, y otra por la de Participación Ciudadana y Control Social mediante el método de concurso público y atendiendo a la paridad de género. En términos generales, a la Corte Constitucional queda reservado el control constitucional de actos y resoluciones de todas las Funciones y organismos del Estado, y sus conflictos competenciales, además, desde luego, de la interpretación constitucional.

Basta con iluminar tales arreglos político-constitucionales para comprender, aun haciendo abstracción de un conocimiento detallado de la historia y el presente político social

“Dada su naturaleza

participativa, se define al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público al ejercer, precisamente, su derecho a la participación.”

del Ecuador, pero sin ignorar sus principales dilemas, algunos de los sentidos que animaron al constituyente de Montecristi.

Así, es evidente el esfuerzo innovador que, por ejemplo, deja atrás estructuras formales tradicionales y la nomenclatura clásica de "poderes", que son sustituidos por "funciones", las cuales, además de las tres típicas, se ven acompañadas por la "electoral" y la de "transparencia y control social". Pero ello, aunque no menor, no es lo más relevante.

Luego, la ingeniosa construcción de la Función de Transparencia y Control Social, coordinada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que deposita en siete consejeros, la conducción del proceso –ciertamente ciudadanizado, en clave de "des-partidizado"– de nombramiento de titulares de entidades y funciones constitucionales de garantía, tales como la Procuraduría y las Superintendencias, la Defensoría, la Contraloría y los organismos electorales, al mismo tiempo sustituye competencias típicas del Poder Legislativo, seguramente en un intento no de despolitizar –puesto que esta condición es inherente a la esfera pública estatal– sino de despartidizar y de descorporativizar el proceso de nombramiento. Si esta transferencia de poder puede cobrar sentido en el contexto sociopolítico ecuatoriano, a la vez amarra estructuras y procesos fundamentales del Estado constitucional y democrático de Derecho –así sea en una modalidad no inclinada hacia la democracia liberal, social y multicultural– con una garantía constitucional que alinea una representación no electiva pero sí paralela a las funciones propias de la potestad legislativa, de modo que fuentes y expresiones del poder público no son proporcionales a las competencias que les son asignadas. En otras palabras, la Función Legislativa se reduce a la adecuación normativa del ordenamiento constitucional y, a lo más, a la aplicación del procedimiento correlativo a la responsabilidad de funcionarios públicos.

En referencia al constitucionalismo garantista "ferrajoliano" –incluso en sus traducciones liberal, social y hasta multicultural– el modelo de Montecristi coloca una enorme esfera de lo "indecidible" en la propia Constitución pues allí se enuncian, de manera exhaustiva, principios, derechos y garantías –aunque sin jerarquizarlos. Esta decisión constituyente encierra, en mi opinión, el principal arreglo –y el más grande dilema– político institucional de la Constitución de 2008.

Ello es así debido a la radical sustracción de lo que también es conocido como "coto vedado", en el lenguaje de Garzón Valdés (2008), respecto de la dinámica del proceso político y las mayorías legislativas. Esto tiene varias conse-

cuencias puesto que esteriliza a los partidos políticos y a la propia Función Legislativa de la lucha pluralista por la imposición de programas ideológicos, políticos y de políticas públicas alternativas. No hay nada que decidir, y por lo tanto hay poco que ofrecer diferenciadamente al electorado, puesto que el programa está expropiado del ámbito político pluralista y se halla registrado sustantiva y metodológicamente en el extenso texto constitucional. No estoy seguro de que sea ese el sentido de las elaboraciones doctrinales del constitucionalismo principista y garantista, según se advierte de las elaboraciones de Ferrajoli. No me parece que el traslado de estas formulaciones teóricas, nacidas en territorios propios de los sistemas de gobierno parlamentario, a otro de carácter presidencial, justifique semejante transferencia de poder. Menos aún cuando esa transferencia favorece con toda claridad a la Función Ejecutiva que descansa, a su vez, en la Función de Transparencia y Control Social como aliada constitucional de aquel frente a la Función Legislativa –alianza reforzada por una Corte Constitucional que emerge de una concurrencia competencial entre diversas Funciones –binomio ante el cual aquélla tendría que ceder, incluso hasta su prevista disolución, lo que invertiría la tradicional correlación ecuatoriana de fuerzas políticas entre Ejecutivo y Legislativo cancelando lo que en su momento supongo que debió ser diagnosticado como una de las principales causas de la recurrente inestabilidad político constitucional del país, aludida por diversos especialistas.

El caso es que las funciones de garantía, normativas y jurisdiccionales, que custodian la esfera de lo "indecidible", se encargan de asegurar, de la mano de la Función Ejecutiva, la implementación del programa constitucional de derechos y justicia que los actores del proceso constituyente, un proceso político, es cierto, refrendado mayoritariamente por el electorado, pactaron en la propia Constitución. En consecuencia, la esfera de lo "decidible" se reduce al mínimo sólo que a costa de la política pluralista que se ve cancelada merced al propio candado constitucional, que solamente puede ser roto por un procedimiento dificultado de reforma. Esta paradoja lleva en su seno la semilla del conflicto que podría germinar bajo condiciones socioeconómicas, políticas o culturales específicas secando la esperanza motivada en un tremendo esfuerzo social por superar la adversidad. Asumo que esa gran apuesta sólo podría justificarse a la luz de la peculiar inestabilidad política ecuatoriana, que hunde sus raíces, precisamente, en factores culturales y socioeconómicos de difícil reconversión, y que pasa por la reconstrucción de la relación entre Estado y sociedad.

Respecto a la Función Electoral, que administra las garantías del ejercicio de los derechos de participación política, especialmente para el acceso a las Funciones ejecutiva y legislativa, debe entenderse que también queda fuera del contexto partidista y legislativo, pero al mismo tiempo equilibrada por la Función de Transparencia y Control Social, mediante operadores cuyos orígenes políticos seguramente resultan afines a su aliado constitucional: el titular de la Función Ejecutiva. Luego, el diseño propio del Estado constitucional y democrático de Derecho, que privilegia la democracia representativa y aún la democracia participativa, usualmente complementaria de la primera, queda desbalanceado y revertido por lo que más arriba hemos denominado, con referencia a los planteamientos de De Souza, la democracia constitucional integral y contextual, es decir, de la democracia de los principios y los derechos, procedimental, deliberativa y participativa, intercultural, equitativa e igualitaria.

En la pintura que este ensayo plantea sobre el debate democrático apenas he abordado algunos aspectos centrales del nuevo diseño constitucional ecuatoriano y no se han estimado factores extra constitucionales que en el contexto histórico empírico tendrían que ser ponderados para completar su análisis jurídico, político e institucional. Esa valoración es un ejercicio indispensable para comprender, en toda su dimensión, la nueva apuesta del Ecuador para superar el pasado y ganar el futuro. Espero que las líneas que he trazado cooperen en alguna medida con el esfuerzo científico crítico a que nos convoca el nuevo constitucionalismo principista y garantista. 🌈

Fuentes de Información Citadas y Consultadas

- Andrade, Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini (editores), *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador)-Corporación Editora Nacional, Quito, 2009.
- Aragón, Manuel, *La Constitución como paradigma*, en Miguel Carbonell (compilador) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2000.
- Ávila Ortiz, Raúl, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, *Entre la libertad, la justicia y la eficacia en el gobierno: Avances y dilemas del Estado constitucional democrático latinoamericano*, en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del*
- constitucionalismo en Iberoamérica, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- Ávila Santamaría, Ramiro, *El constitucionalismo ecuatoriano*. Breve caracterización de la Constitución de 2008, en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo...*
- Astudillo, César, *El nuevo andamiaje constitucional del Ecuador*, en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo...*
- De Giorgi, Raffaele, *Ciencia del derecho y legitimación*, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

“ No hay nada que decir, y por lo

tanto hay poco que ofrecer diferenciadamente al electorado, puesto que el programa está expropiado del ámbito político pluralista y se halla registrado sustantiva y metodológicamente en el extenso texto constitucional. ”

- De Sousa Santos, Boaventura (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- De Souza Santos, Boaventura, *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*; Clacso-Siglo XXI, México, 2009.
- De Souza Santos, Boaventura, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*; Editorial Trotta, Madrid, 2009.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, Editorial Trotta, Quinta Edición, Madrid, 2006.
- Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell, Editorial Trotta, Madrid, 2008.
- Ferrajoli, Luigi, *Constitucionalismo y derechos*, Ponencia presentada en la Mesa "La justicia penal en el contexto garantista", en el Congreso Internacional "El constitucionalismo a dos siglos de su nacimiento en América Latina", Puebla, México, Febrero 2-4, 2010.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Algunas consideraciones sobre la posibilidad de asegurar la vigencia del "coto vedado" a nivel internacional*, en Fernando Serrano Migallón y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Ciencia jurídica y Constitución. Ensayos en homenaje a Rolando Tamayo y Salmorán*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- Guastini, Ricardo, *La Constitución como límite a la legislación*, en Miguel Carbonell (compilador) *Teoría de la Constitución...*
- Lucio-Paredes, Pablo, *En busca de la Constitución perdida*, Trama Ediciones, Quito, 2008.
- Salazar Urgarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2006.
- Salgado Pesantes, Hernán, *La nueva dogmática constitucional en el Ecuador*, en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coordinadores), *Nuevas tendencias del constitucionalismo...*
- Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- Viola, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

El nuevo diseño institucional ecuatoriano

Democracia, funciones y legitimidad en la Constitución ecuatoriana de 2008

Rubén Martínez Dalmau

Artículo Introductorio



Rubén Martínez Dalmau

(España). Profesor español de Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la U. de Valencia. Doctor en Derecho, cuenta además con una licenciatura en Ciencias Políticas por la UNED. Dirige el Diploma en Asistencia Electoral y Observación Internacional Electoral de la U. de Valencia. Consultor en Derecho Constitucional en la Universitat Oberta de Catalunya. Ha centrado su interés en los procesos constituyentes de Bolivia (2007-2008) y de la Asamblea Constituyente de Ecuador (2008). Es autor de numerosos artículos y monografías.

I. La división de poderes, entre la inalterabilidad y la innovación

Una de las principales características del nuevo constitucionalismo latinoamericano, con la recuperación de la plena vigencia del principio democrático y la incorporación de dimensiones materiales que apuntan hacia el mejor beneficio para las condiciones de vida de los ciudadanos, es la capacidad de estos nuevos textos constitucionales para evitar moldes predeterminados y originar fórmulas novedosas.

En efecto, como es conocido, el derecho constitucional tradicional maneja categorías que milagrosamente se han mantenido inalteradas durante siglos. La relación de dependencia entre legitimidad y constitución, y el hecho de que la normatividad constitucional suponga, en su doble carácter de norma fundamental y de constitución política, el cimiento del desarrollo jurídico-político de un país, han cosificado conceptos sobre los que no ha sido fácil establecer elementos de evolución. En la academia, en particular, es difícil encontrar debates más allá de los consabidos sobre planteamientos que, por su consideración de clásicos, se entienden inmutables o de difícil, y muchas veces cuestionada, evolución.

En muchos casos, esta cosificación se ha producido de forma justificada, por cuanto planteamientos como el de democracia o soberanía –por citar solo dos de las nociones que, en sus rasgos principales, han mantenido su esencia a lo largo de los siglos– han sido puntales para el avance de procesos de emancipación popular, y su olvido, como históricamente nos ha enseñado la experiencia, ha provocado los más oscuros momentos de la modernidad. Por otro lado, la propia consideración del Derecho Constitucional como ciencia jurídica y, de forma más amplia, ciencia social, conlleva la necesidad de levantar constructos teóricos y marcos conceptuales útiles para el acercamiento al conocimiento de la realidad y, en particular, beneficiosos en una praxis que es el principal objeto, como no puede ser de otra manera, de aquella ciencia que se esfuerza en investigar y hacer efectivo el mejor gobierno posible: el Derecho Constitucional.

Pero ese mismo tratamiento sobre la cualidad inmutable de ciertos diseños se ha aplicado, por extensión, a varios otros conceptos que, sin duda, fueron útiles para la construcción de paradigmas en determinado tiempo y sociedad pero que, a la luz de los avances en la materia, no parecen sostener un análisis crítico sobre su utilidad y desempeño una vez agotado el tiempo para el que sirvieron. Y seguramente el ejemplo más conocido al respecto es la división tripartita de los poderes del Estado.

En efecto, la clásica división de poderes en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que debe su planteamiento en el pensamiento filosófico preconstitucional del siglo XVIII, ha permanecido vigente hasta la actualidad con una fuerza inusitada. Con antecedentes en el bosquejo aristotélico y, con mayor capacidad de influencia, en la noción ya moderna de equilibrio desarrollada principalmente por Locke –quien, por cierto, en consonancia con el gobierno de la Gran Bretaña de su tiempo, no preveía un poder judicial autónomo ni la judicatura como un órgano distinto del Ejecutivo y del Legislativo¹-, cuenta con su formulación clásica en la bien conocida separación de poderes de Montesquieu; separación entendida como ejercicio de las tareas de gobierno por diferentes órganos, y no como independencia absoluta entre funciones, puesto que los responsables debían ser interdependientes y encontrarse en posición equilibrada²; de lo contrario, se repetiría la parcelación absoluta de cada uno de los poderes, y no se remediaría el problema que intenta resolver la separación. Lo que realmente rechazaba Montesquieu, tras la observación del sistema inglés y dividiendo los nuevos aires liberales que no solo cuestionaban, sino amenazaban directamente la posición del rey absoluto, era el ejercicio de las funciones estatales por un solo órgano: todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo ejerciesen los tres poderes.

El planteamiento de Montesquieu atendía a las necesidades del momento, donde muchas de las funciones estatales que hoy en día, en el marco del camino hacia el Estado constitucional, se atienden públicamente, eran sencillamente

inimaginables. Pero no solo las funciones, sino también los fundamentos del gobierno en el Estado constitucional, principalmente aquellos que están directamente relacionados con la legitimidad del poder. En el momento histórico de Montesquieu, con las revoluciones liberales a punto de derribar la puerta del monarca absoluto, era imprescindible diseñar nuevas propuestas que hicieran compatible, al menos en su mayor parte, el mantenimiento del *status quo* con el pensamiento en tránsito hacia la hegemonía. Esta compatibilidad se planteó desde la perspectiva de que el poder no debía ser ejercido por un órgano, el monarca absoluto, sino por tres órganos diferenciados. Pero el problema no era la limitación del poder de los órganos que lo ejercen que, lógicamente, está también en el fundamento de la división liberal entre poder constituyente (ilimitado) y poder constituido (limitado); la pregunta oportuna se refería al fundamento de la división en esas tres ramas conocidas, y no encuentra otro argumento que el hecho de que debían atenderse las necesidades del momento dado, que justamente eran la limitación del poder absoluto del rey a través de la diferenciación entre la legislación y la ejecución en diferentes órganos y, de forma más accidental, la aplicación de la ley por parte de los jueces.

Ahora bien, en la evolución constitucional los tiempos son otros y, por lo tanto, también los problemas y las medidas que pueden conllevar. Como afirma LUCAS, la técnica de la división de poderes no suele admitir soluciones generales y reclama las respuestas de cada tiempo histórico. Esto es lo que lo convierte en un principio inderogable de las leyes fundamentales. El principio de división de poderes, en definitiva, es un concepto empírico y en cada época ha tenido sus peculiaridades y versiones. El Derecho Constitucional poco a poco está cambiando e incorporando estos nuevos fenómenos a fin de brindar un modelo que ante situaciones políticas otorgue seguridad y supere la siempre latente imposición de las fuerzas sobre los ciudadanos³. Por lo tanto no estamos, intrínsecamente, ante un concepto de difícil evolución, como el de soberanía o el de legitimidad, que provienen necesariamente de la necesidad de legitimar y limitar al poder consti-

1 La razón de este silencio sobre la función de juzgar por parte de Locke, afirma VARELA, estriba en que en Inglaterra no había una nítida distinción orgánica entre el poder judicial y el legislativo, ni una clara distinción entre la función legislativa y la jurisdiccional. De hecho, la Cámara de los Lores era, y sigue siendo aún hoy en día, el supremo tribunal del reino; y los jueces, en el sistema del common law, crean derecho a la vez que lo aplican, pues sus sentencias se convierten en precedentes que les vinculan en el futuro para la resolución de casos análogos (VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, "División de poderes y sistema de gobierno en la Gran Bretaña del siglo XVIII. Teoría y práctica de la Monarquía mixta y equilibrada. Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional, n° 5, 2009, pág. 56).

2 Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ, "Sobre el principio de la separación de poderes". Revista de Estudios Políticos n° 24, noviembre-diciembre 1981, pág. 221. Una de las previsiones normativas más claras en el establecimiento del verdadero significado de separación es el artículo 113 de la Constitución colombiana de 1991 cuando, después de indicar que las Ramas del Poder Público son la legislativa, la ejecutiva y la judicial –en este sentido sin romper la división clásica de funciones del Estado-, determina que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

3 LUCAS GARÍN, ANDREA, "Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado". Estudios Constitucionales año 7, n°2, 2009, págs. 241-253.

tuido; es una situación sustancialmente diferente, en la cual cabe un margen amplio de innovación para no renunciar al verdadero objetivo del constitucionalismo: el avance democrático de los pueblos.

Esta innovación superadora de la división tripartita de poderes se produjo en América Latina en el primer constitucionalismo fundacional, donde la influencia doctrinal fue relativa y, como en cualquier origen, la capacidad de creación más amplia. Un ejemplo paradigmático fue la aparición de poderes como el moral o el electoral en el pensamiento constitucional bolivariano, diseños que anunciaban las necesidades de una época determinada, y que fueron objeto de amplio debate en el pensamiento constitucional y en la redacción de los textos constitucionales del liberalismo latinoamericano⁴. Pero sin duda, donde surge con fuerza, es en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, en el cual se enmarca la Constitución ecuatoriana de 2008. Con una gran capacidad para incorporar elementos nuevos, y siendo conscientes de la provisionalidad que podría ser intrínseca a este proceso, las nuevas constituciones latinoamericanas han sido capaces de comprender que el elemento fundamental de la legitimidad democrática es el poder del pueblo; y que este poder decide, sin trabas, acerca de la forma en que se ejerce el poder constituido por los órganos legitimados por él. Por lo tanto, han sabido diferenciar entre principios inmutables, como el de la limitación del poder a través, pero no únicamente y ni siquiera de forma principal, de su distinción; y decisiones no solo variables, sino necesariamente alterables para conseguir el avance democrático de las sociedades. Entre estas decisiones, sin duda, brilla con luz propia la superación de la división tripartita de las funciones del Estado.

II. Soberanía y Estado constitucional: las nuevas constituciones de América Latina

La Constitución ecuatoriana de 2008 expresa en su artículo primero el principio extrajurídico, pero no por ello menos merecedor de constar en el texto constitucional, de la legitimidad del poder del pueblo. "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución"⁵. Este primer artículo, analizado desde la perspectiva de la

“ Lo que realmente rechazaba

Montesquieu, tras la observación del sistema inglés y divisando los nuevos aires liberales que no solo cuestionaban, sino amenazaban directamente la posición del rey absoluto, era el ejercicio de las funciones estatales por un solo órgano: todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo ejerciesen los tres poderes. ”

definición Estado, determina la relación entre el principio de soberanía popular y la voluntad de la soberanía: la construcción del Estado constitucional. El primer párrafo de este artículo establece esta definición-objetivo: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada".

El concepto Estado constitucional no se puede concebir en la Constitución ecuatoriana en su cualidad formal –un

4 Cfr., en general, CATALANO, PIERANGELO, "Principios constitucionales bolivarianos: origen y actualidad", en COMBELLAS, RICARDO (coord.), El nuevo derecho constitucional latinoamericano. Panapo, Caracas, 1996.

5 Nótese la diferencia con el artículo correspondiente de la Constitución ecuatoriana de 1998: "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad

es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución". Las sustitución de "medios democráticos" por "participación directa" traduce el avance en el marco del nuevo constitucionalismo, del que forman parte ambas constituciones del Ecuador.

“El concepto estado

constitucional no se puede concebir en la Constitución ecuatoriana en su cualidad formal -un Estado regido por una constitución- sino, principalmente, en su dimensión material -un Estado regido por una constitución propia del Estado constitucional.”

Estado regido por una constitución- sino en, principalmente, su dimensión material -un Estado regido por una constitución propia del Estado constitucional⁶-.

Esta concepción del Estado constitucional en su sentido material, como se ha afirmado en otra sede⁷, proviene de la demanda de una constitucionalización del ordenamiento jurídico y de la sociedad a través de la reivindicación del concepto íntegro de soberanía, un nuevo papel del Estado en la sociedad, y la utilidad de los procesos constituyentes democráticos y participativos para promover una democracia avanzada y útil para los pueblos. Un diseño que introduce cambios en el modelo tradicional de constitución para reforzar sus mecanismos de fortalecimiento interno, vigencia de la soberanía del pueblo, y una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

En relación con su tiempo, la construcción del Estado constitucional y, por lo tanto, su constitución, responde a la superación del Estado Social y Democrático de Derecho, concebido en la Europa posterior a la II Guerra Mundial, con la incorporación de los derechos sociales a los textos constitucionales del Estado Democrático, aún en muchos casos con carácter exclusivamente nominal. El Estado constitucional va más allá: establece una relación directa, perdida desde el constitucionalismo liberal revolucionario, entre soberanía

popular y constitución. Por lo tanto, la constitución del Estado constitucional se plantea como el último estadio de un texto normativo supremo, directamente vinculado a la voluntad soberana del poder constituyente.

El pensamiento sobre el Estado constitucional ha sido desarrollado en mayor medida como modelo teórico que como faceta práctica, en particular en Europa. Difícilmente podría ser de otra manera cuando la referencia era el constitucionalismo europeo, el mismo que en su mayor parte mantiene cláusulas de intangibilidad formales -reforma de la constitución exclusivamente por los poderes constituidos- o materiales -intentos de limitación sustancial al poder constituyente-, herencia a su vez del constitucionalismo nominalista decimonónico que involucionó el pensamiento constitucional liberal revolucionario hacia planteamientos contrarrevolucionarios. Todavía se bebía de aquellas aguas cuando las últimas constituciones europeas posteriores a los autoritarismos conservadores, como la española de 1978, incorporaron sin tapujos al poder constituyente constituido o poder de revisión, justificado desde la tesis tradicional de que en el orden constitucional no hay soberano⁸. Tampoco, como es manifiesto, en Estados Unidos se han dado las condiciones para avanzar hacia el Estado constitucional a pesar de la temprana afirmación del fenómeno constitucional y del relevante impulso del constitucionalismo revolucionario.

Ahora bien, en las últimas décadas, sorprendiendo a propios y extraños, ha sido en el constitucionalismo latinoamericano donde se han dado las condiciones sociales y las posibilidades políticas para activar procesos de cambio democráticos que han tendido puentes hacia la creación práctica del Estado constitucional. El primer paso de esta praxis lo han constituido, sin duda, las convocatorias de asambleas constituyentes, plenamente democráticas, que han superado las cláusulas de intangibilidad de la constitución formal para avanzar hacia verdaderas revoluciones constituyentes. El fundamento que latía en estos procesos es el mismo: el camino democrático hacia la creación del Estado constitucional se inicia con una nueva constitución; en un nuevo constitucionalismo. Como se ha hecho referencia en otros lugares⁹, la hipótesis de la existencia de un nuevo constitucionalismo responde necesariamente a la sustitución de un viejo constitucionalismo. América Latina ha sufrido

6 Cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional", en ÁVILA SANTA-MARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN (eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional, Quito, 2008, pág. 281.

7 Cfr., en general, VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma

constitucional (2007)". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 14, n°2, mayo-agosto 2008, págs. 105 y ss.

8 Una exposición de la tesis tradicional, así como su crítica, y el análisis respecto a la Constitución española de 1978, puede encontrarse en DE CABO MARTÍN, CARLOS, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*. Trotta, Madrid, 2003, pág. 32 y ss.

este viejo constitucionalismo caracterizado por una constitución débil, adaptada y retórica, producto de la negociación de élites y poco útil a las necesidades de los pueblos.

Frente a esta constitución del viejo constitucionalismo, la constitución del nuevo constitucionalismo, respecto al cual la Constitución ecuatoriana de 2008 es el último exponente debatido –y el penúltimo aprobado–, es fruto de asambleas constituyentes comprometidas con procesos de regeneración social y política, y produce un nuevo paradigma de constitución fuerte, original y vinculante, necesaria en unas sociedades que confiaron en el cambio constitucional a la posibilidad de una verdadera revolución. Este poder constituyente originario, como afirma NOGUEIRA, ha operado como un poder extrajurídico que no tiene como fundamento la constitución que pretende reemplazar, y se ha manifestado recientemente en Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). El poder constituyente originario en cuanto institución de carácter *extra ordinem*, opera en un momento histórico determinado y, luego de concretar su obra, da paso a la nueva Constitución¹⁰.

Hay que tener en cuenta, como advierten GARGARELLA y COURTIS, que las constituciones nacen habitualmente en momentos de crisis, con el objeto de resolver algún drama político-social fundamental. "En todos los casos se asume que en la constitución no se encuentra la llave mágica capaz de resolver el problema en cuestión, pero al mismo tiempo se considera que allí reside parte de lo más importante que se puede hacer, colectivamente, en pos de un cambio"¹¹. Estos autores se cuestionan acerca de la gran pregunta que los nuevos textos constitucionales han venido a responder. "...en otros términos, ¿cuál es el gran drama que las nuevas Constituciones latinoamericanas pretenden resolver, a partir de su dictado? La pregunta puede ayudarnos a reconocer los atractivos y los límites de los proyectos de reforma constitucional más recientes, aparecidos en la región. Por caso, podría decirse que muchas de las reformas propuestas en los años 80 –luego de la larga década de gobiernos autoritarios que asoló la región en la segunda mitad del siglo XX– se dirigieron a combatir o a morigerar el hiper-presidencialismo, que se identificaba como causa fundamental de la inestabi-

“El Estado Constitucional

va más allá: establece una relación directa, perdida desde el constitucionalismo liberal revolucionario, entre soberanía popular y revolución.”

lidad política de las jóvenes democracias regionales. El mal a combatir, entonces, era la inestabilidad, y el principal remedio constitucional, frente al mismo, consistía en la limitación del presidencialismo¹². Los mismos autores apuntan algunas posibles respuestas sobre los problemas-objetivo de las nuevas constituciones: "¿Tal vez el problema de la desigualdad, que viene afectando de modo decisivo el desarrollo constitucional de la región?"¹³. Sin duda alguna es una condición principal, aunque no exclusiva.

Como se ha explicado anteriormente¹⁴, el elemento social promotor de estas asambleas constituyentes ha sido conformado por la necesidad histórica de regeneración estatal e inclusión social; es el constitucionalismo necesario. Un constitucionalismo que pueda romper con lo que se considera dado e inmutable, y que ayude a avanzar en el camino de la justicia social, la igualdad y el bienestar de los ciudadanos. El hecho de que se trate de sociedades de las cuales muchas no experimentaron el Estado social, induce a pensar que las raíces sociales de las manifestaciones de protesta en América Latina conducirán a la búsqueda de formas de rescate de la dignidad de los pueblos, de reivindicación de sus derechos, de exigencia de lo que les corresponde, a través de mecanismos globalmente transformadores y que funcionen. Los pro-

9 V. gr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Asambleas constituyentes y nuevo constitucionalismo en América Latina". *Tempo Exterior* n° 17 (segunda época), julio-diciembre 2008, págs.5-15.

10 NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, "Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional" *Revista Lus et Praxis* año 15, n°1, 2009, pág. 236.

11 GARGARELLA, ROBERTO y COURTIS, CHRISTIAN, *El nuevo constitu-*

cionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009, pág. 10

12 *Idem*

13 *Ibidem* pág. 11.

14 VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 13, 2005, pág. 61.

cesos constituyentes latinoamericanos –y, entre ellos, los últimos dos procesos constituyentes ecuatorianos– se circunscriben en el abanico –por otra parte tampoco muy amplio– de mecanismos de cambio y, por lo tanto, pasan a ser procesos necesarios en el devenir de la historia.

La superación de la desigualdad y la búsqueda de elementos inclusivos de los grupos marginados han sido los pilares de la necesidad de un nuevo constitucionalismo. Una vez activada la fórmula democrática para el cambio social, los efectos no podían hacerse esperar. Ese nuevo constitucionalismo, afirma SANTOS, empezó hace unas décadas "cuando algunas constituciones del continente –como la de Colombia, donde este nuevo aspecto aparece muy fuerte– asumieron la confirmación constitucional de la plurinacionalidad, la pluriculturalidad, la pluriétnicidad y la interculturalidad"¹⁵. Caracteres, el de la plurinacionalidad y la interculturalidad, que se reflejan en la Constitución ecuatoriana de 2008. Pero, aunque los principios son claves para la comprensión del nuevo paradigma constitucional, los textos entran ampliamente en el detalle de previsiones y mecanismos para huir de la constitución nominal. La Constitución del nuevo constitucionalismo latinoamericano establece la propiedad pública de las riquezas nacionales, nuevas formas de redistribución de la riqueza, y un amplísimo y actualizado catálogo de derechos reconocido y reforzado por las garantías necesarias para su cumplimiento, por citar solamente algunas de sus características materiales.

Pero, principalmente, las nuevas constituciones se enfrentan muchas veces al apartado problema de la legitimidad de los poderes y su relación con la soberanía del pueblo. Es en este campo donde, sin duda, han innovado de la manera más amplia. En el campo de la legitimidad, las nuevas constituciones apuestan por las formas de control democrático sobre todos los poderes públicos, por mecanismos de democracia participativa, y por la marginación del poder constituyente derivado. Aunque es cierto que, en el caso ecuatoriano, y a diferencia de otras constituciones latinoamericanas, el poder constituyente constituido –esto es, la

capacidad con que cuenta el poder constituido para introducir modificaciones a la constitución– no está completamente fuera del orden constitucional, también lo es que la parte fundamental del texto está protegido de este poder de reforma; y que el articulado no fundamental puede provocar, en caso de iniciativa para su reforma, de referéndum del pueblo, que en caso de darse sería necesaria para su entrada en vigencia¹⁶.

La búsqueda de nuevos elementos de democracia participativa está directamente relacionada con la recuperación de la legitimidad del poder público y la reivindicación de la conexión entre pueblo y gobierno, a través del ejercicio de la soberanía. En general, como afirma VERDESOTO, en América Latina los mecanismos de la democracia directa han estado básicamente asociados, aunque no exclusivamente, a la última ola democratizadora. Los mecanismos de consulta popular, o más específicamente las demandas por los mecanismos de consulta popular, están asociados con los fenómenos de quiebre de las democracias, la excesiva formalidad democrática, la falta de mecanismos de responsabilidad pública, la distorsión de los mandatos populares, la débil legitimidad de las autoridades o sus ciclos de desgaste y la resistencia a aceptar algunas instituciones de la democracia¹⁷. Actualmente, la reivindicación ha tomado un carácter no solo reformador, sino transformador. Los cambios demandados por las sociedades se han debido producir, por lo tanto, en las cúspides del ordenamiento jurídico y con la carga de legitimidad necesaria para superar las reacciones que supone toda transformación profunda.

Sin ninguna duda, uno de los principales elementos para introducir los cambios solicitados por la voluntad constituyente se sitúa en la esfera del gobierno. Como afirma WELP, "revisar los diseños institucionales (...) y garantizar el cumplimiento de la ley podrían ser instrumentos para mejorar la calidad democrática y la satisfacción de los ciudadanos con sus instituciones"¹⁸. En efecto, el rediseño institucional es consustancial a la superación del viejo constitucionalismo, lo que se traduce, por ejemplo, en la limitación sobrevenida de

15 SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, "La reinención del Estado y el Estado plurinacional". OSAL, año VIII, n° 22, septiembre 2007, págs. 34 y 35.

16 En efecto, como puede observarse en la regulación de la enmienda constitucional en el texto ecuatoriano (Artículo 441 de la Constitución ecuatoriana de 2008), el poder de reforma delegado en los órganos constituidos no ha quedado conjurado del todo, y una parte de la Constitución –aquella que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución– podrá ser modificada por el Parlamento, es decir, por el poder constituido. Se trata de una de las sombras de la Constitución ecuatoriana, y un paso atrás respecto a los avances en el

nuevo constitucionalismo latinoamericano. Aunque la previsión es menos grave de lo que pudiera haber sido –y, en todo caso, una mejora sustancial respecto a la Constitución de 1998– porque, por una parte, sustrae del poder constituido la posibilidad de modificar aspectos sustanciales del texto, y, por otra, incorpora la iniciativa popular tanto para la propuesta de enmiendas y reformas constitucionales, como para convocar al máximo exponente del cambio constitucional: la Asamblea Constituyente. Cfr. MARTÍNEZ DALMAU, "Supremacía de la Constitución...", cit, págs. 287 y ss.

17 VERDESOTO CUSTODE, LUIS, Procesos constituyentes y reforma institucional. Nociones para comprender y actuar en el caso ecuatoriano. Abya-Yala/FLACSO, Quito, 2002, pág. 46.

los mandatos por voluntad expresa del pueblo –los denominados referendos revocatorios, en la incorporación de elementos parlamentarios en las nuevas constituciones, o en la transformación de los parlamentos¹⁹. Y, por descontado, en la reasignación de funciones entre las ramas del poder público, que superan por fin su tradicional división tripartita para incorporarse en las necesidades de las sociedades sobre las que va a actuar el orden constitucional. De esta forma se relacionan los dos conceptos que explican esta redefinición de la estructura de poder de gobierno: la posibilidad del poder constituyente de decidir al respecto, y la necesidad de las sociedades que han activado su poder constituyente de superar el viejo constitucionalismo de adaptación por un nuevo constitucionalismo que sea útil en la ansiada construcción del Estado constitucional.

La tarea propuesta por las nuevas constituciones no es, desde luego fácil, como no lo es ningún tipo de ingeniería constitucional de nuevo cuño cuando se enfrenta a su aplicación en el campo del ser. Algunos de estos elementos son inéditos, y deberán probar en la arena de la realidad su utilidad²⁰. En el caso de que no funcionen, o de que se agote su utilidad, este constitucionalismo de transición²¹, necesariamente expuesto a la posibilidad de no contar con todo el éxito esperado, prevé la evolución hacia nuevas fórmulas, siempre que así lo decida el pueblo. SANTOS define este constitucionalismo de transición como constitucionalismo experimental: "el constitucionalismo plurinacional e intercultural tiene otra característica, debe ser experimental. No es posible resolver todas estas cuestiones en una Constitución de este tipo. Algunas cuestiones van a tener que quedar abiertas, probablemente para otra Constituyente"²².

III. La distribución de funciones en la Constitución ecuatoriana de 2008

Tanto la posibilidad como la necesidad de introducir un nuevo diseño de gobierno incidieron en el debate de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, que finalmente propu-

“La superación de la desigualdad

y la búsqueda de elementos inclusivos de los grupos marginados han sido los pilares de la necesidad de un nuevo constitucionalismo. Una vez activada la fórmula democrática para el cambio social, los efectos no podían hacerse esperar.”

so seis funciones en el texto constitucional. Además de las tres ramas clásicas del Estado, que se mantienen en la distribución constitucional, el texto recoge a la Función de Transparencia y Control Social y a la Función Electoral en el

18 WELP, YANINA, "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina". Íconos. Revista de Ciencias Sociales n°31, mayo 2008, pág. 128.

19 En Venezuela (1999) y Ecuador (2008) el parlamento bicameral dio paso a un Legislativo de una sola cámara. En Bolivia (2007), la comisión correspondiente de la Asamblea Constituyente concluyó en esta misma necesidad, aunque finalmente la plenaria decidió mantener la segunda cámara.

20 Como de hecho se comprobó en 2004 es la celebración del primer referendo revocatorio de un Jefe de Estado en un marco democrático y un orden constitucional, lo que VICIANO ha denominado mecanismo corrector (VICIANO PASTOR, ROBERTO, "La columna vertebral de la revolución: el fenómeno participativo en la Venezuela bolivariana", en TORRES LÓPEZ,

JUAN, Venezuela a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana. Icaria, Madrid, 2006, pág. 57). Como ejemplo, otro elemento innovador importante será la elección directa por sufragio universal de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional que prevé la Constitución boliviana en sus artículos 196 y ss.

21 De la que, por cierto, el constitucionalismo ecuatoriano fue el primer ejemplo, al profundizar, con el proceso constituyente que culminó en 2008, en la democracia y en los cambios iniciados con el proceso constituyente de diez años antes. Cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución de Ecuador de 2008". Alter Justitia n°1, 2008, págs. 15-28.

22 SANTOS, "La reinención...". cit. págs. 39 y ss.

“Por otro lado, si bien formalmente

la Constitución no se refiere a la función de interpretación constitucional, lo cierto es que difícilmente puede negarse la presencia material de esta función, de la cual es responsable la Corte Constitucional, aun cuando el constituyente prefirió ubicarlo en el Título correspondiente a la supremacía constitucional.”

Título IV –Participación y Organización del Poder, y a la Corte Constitucional en el Título IX –Supremacía de la Constitución–, que se manifiesta tácitamente como una función más del Estado. De esta manera, como afirma NOGUERA, la Constitución ecuatoriana de 2008 rompe la estructura tradicional del Estado liberal basada en la tripartición de

poderes²³, continuando, por otro lado, el planteamiento hacia la originalidad y la utilidad de las instituciones manifestadas en las nuevas constituciones latinoamericanas²⁴.

Cabe hacer referencia, en primer lugar, a la nomenclatura y la ubicación sistemática utilizadas en el texto constitucional. El hecho de mantener, como en la Constitución de 1998, el término funciones, y no el más común poderes, expresa con mayor congruencia el planteamiento original de la distribución del poder constituido. En efecto, como se ha hecho referencia, estrictamente solo puede hablarse de un poder del Estado y de sus funciones y, aunque la confusión formal entre poderes y funciones no implica mayor gravedad, el término utilizado por la Constitución ecuatoriana de 2008 es más coherente que el de los textos que conservan la definición de poderes²⁵. Respecto a la ubicación sistemática del articulado referente a la organización del poder cabe destacar, en primer lugar, la presencia del capítulo destinado a Participación y organización del poder como el primero del Título IV, avanzando de esta manera sobre la estructura diseñada en la Constitución de 1998²⁶. Por otro lado, si bien formalmente la Constitución no se refiere a la función de interpretación constitucional, lo cierto es que difícilmente puede negarse la presencia material de esta función, de la cual es responsable la Corte Constitucional, aun cuando el constituyente prefirió ubicarlo en el Título correspondiente a la supremacía constitucional. La sistemática es, con todo, la más clara, porque justamente la principal función de la Corte Constitucional es ser el máximo órgano de control e interpretación constitucional, tarea que se desarrolla en el marco del principio de suprallegalidad constitucional.

En el caso de que no funcionen, o de que se agote su utilidad, este constitucionalismo de transición, necesariamente expuesto a la posibilidad de no contar con todo el éxito esperado, prevé la evolución hacia nuevas fórmulas, siempre que así lo decida el pueblo.

El nuevo diseño constitucional, por lo tanto, está en correspondencia con las necesidades que promovieron el proceso constituyente ecuatoriano, y respecto a las cuales el poder constituyente incorporó decisiones en el texto constitucional. La principal novedad en este campo es la incorpo-

23 NOGUERA FERNÁNDEZ, ALBERT, “Participación, Función Electoral y Función y Transparencia Social”, en ÁVILA SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIMALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN; y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-Tribunal Constitucional, Quito, 2008, pág. 151.

24 Ni la Constitución colombiana de 1991 ni la ecuatoriana de 1998 superaron la división tripartita; la primera fue la venezolana de 1999 que, a las tres funciones clásicas, añadió el Poder Electoral y el Poder Ciudadano.

25 Entre las nuevas constituciones latinoamericanas, la única que se refiere al término poderes es la venezolana de 1999. La Constitución colombiana de 1991 se refiere a las ramas del poder público (vid. supra), mientras que la boliviana de 2009 diferencia entre órganos y funciones del Estado (art. 12).

26 En el texto anterior se encontraban en Títulos diferentes: el IV referente a la participación democrática, y el V sobre las instituciones del Estado y la Función pública. De esta manera, sistemáticamente la Constitución de 2009 conecta la participación democrática y las funciones estatales.

ración de la Función de Transparencia y Control Social; un nuevo poder cuya existencia fue debatida también en asambleas constituyentes anteriores, pero que finalmente vio la luz en la Constitución ecuatoriana de 2008²⁷. El artículo 204, que da comienzo al capítulo sobre esta Función, no puede ser más explícito: "El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación". Se trata de una Función destinada a promover el control democrático del sector público y del sector privado relacionado con aquél, y de fomentar la participación de la población. Es, por lo tanto, una respuesta al constante problema de la legitimidad del poder, y de la relación entre pueblo y gobierno. Está compuesta por diferentes instituciones: la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, las superintendencias, y un nuevo órgano que aparece con fuerza en el nuevo constitucionalismo latinoamericano: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que cuenta entre sus atribuciones la designación de varias de las principales autoridades del Estado, entre ellos el Procurador General, el Defensor del Pueblo, el Contralor General, o los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, y del Consejo de la Magistratura²⁸.

El constituyente ecuatoriano de 2008, por lo tanto, no solo creó una función estatal innovadora, sino que la dotó de funciones relevantes, muchas de las cuales anteriormente estaban distribuidas entre el Ejecutivo y el Legislativo; es un elemento más para hacer realidad la superación de la democracia representativa y el avance hacia una democracia social y participativa que, como afirma CASTRO, se asienta no solamente sobre la ampliación de los derechos en general, sino sobre un sistema de garantías para hacerlos efectivos, así como el establecimiento de diversos mecanismos de participación social y ciudadana en todos los niveles de decisión del Estado, y en el ejercicio del control de las actividades del poder político por parte del poder ciudadano²⁹. NOGUERA ha calificado a la Función de Transparencia y Control Social como "poder negativo", entendido como una forma diversa de ejercicio (directo o indirecto) de la soberanía por parte del pueblo: poder de impedir, del todo o en parte, la creación y

la aplicación del derecho; poder que puede llegar a "negar" el ordenamiento jurídico (salvados sus principios fundamentales) e impedir su dominio y aplicación. En este sentido, afirma el autor, se podría hablar de "revolución constitucionalizada"³⁰.

La construcción constitucional de la Función de Transparencia y Control Social no ha estado exenta de críticas desde una posición maximalista de la democracia representativa. Para BASABE-SERRANO, la estructura de participación prevista en la Constitución es inconveniente por varias razones. "En lo político, se propone una *sui generis* visión de democracia que coloca en el mismo nivel de participación tanto a las personas que han sido elegidas mediante sufragio universal como a aquellas que intervienen por voluntad propia o dependen del Ejecutivo. El traslado de las facultades de nominación y designación de funcionarios clave, de un órgano que es el resultado de la elección popular como es el Poder Legislativo hacia un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que carece de representación alguna, da cuenta de lo expuesto. En la misma línea, el hecho de que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación en las que intervendrán, además de las autoridades electas, los representantes del régimen dependiente y de la sociedad, es otra muestra de lo afirmado. Finalmente, los llamados consejos ciudadanos no constituyen otra cosa que instancias paralelas a las entidades representativas, lo que significa establecer un tutelaje sobre la voluntad popular. En conclusión, el nuevo diseño constitucional conduce a erosionar la voluntad ciudadana, sometiéndola a las decisiones de pequeños grupos"³¹. Lo cierto es que, con independencia de que la realidad pondrá a prueba el acierto o no de la decisión del constituyente, muchas de estas críticas carecen en estos momentos de fundamento, porque no solo plantean conjeturas, sino que, principalmente, no tienen en cuenta que la Constitución deja abierta la forma de elección de este Consejo, que bien puede realizarse a través de un procedimiento electoral dotado de plena legitimidad democrática, por cuanto el artículo 207 de la Constitución ecuatoriana no únicamente

27 Durante el proceso constituyente boliviano, finalmente se retiró la idea de crear una nueva función estatal, y a cambio se incorporó en la Constitución un Título denominado "Participación y Control Social" (arts. 241 y 242).

28 Arts. 207-210 de la Constitución ecuatoriana de 2008.

29 CASTRO RIERA, CARLOS, "Valoración jurídico-política de la Constitución del 2008", en ÁVILA, GRIJALVA y MARTÍNEZ DALMAU, "Desafíos..." cit. pág. 116.

30 De esta manera, las formas directas del poder negativo serían, por ejemplo, el derecho de resistencia y la huelga política. "Las formas indirectas

están relacionadas con las facultades de oposición y veto de instituciones defensoras de la soberanía popular que tuvieran su origen histórico en el Tribunado de la Plebe de la República Romana, y que en la actualidad pueden y deben tener otras formas contemporáneas de expresión, entre ellas las del Poder Ciudadano o en el caso ecuatoriano Función de control y Transparencia social" (NOGUERA, "Participación, Función Electoral..." cit. pág. 151).

31 BASABE-SERRANO, SANTIAGO, "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". Revista de Ciencia Política vol. 29, n°2, 2009, pág. 388.

determina que la selección de sus integrantes debe realizarse de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía, sino que la organización del proceso para su selección, que debe contar con un concurso público de oposición y méritos, debe corresponder al Consejo Nacional Electoral.

Otra crítica que parece insostenible por las razones comentadas es aquella que quiere entender que el nuevo texto constitucional aumenta el poder del Presidente en detrimento de otras funciones del Estado. Así, para VERDESOTO, la viabilidad de la propuesta constitucional "consiste en la centralización política (hiperpresidencialismo), económica (planificación protagónica) y territorial (redefinición de competencias subnacionales); y, en el engrosamiento de la base material del Estado (captación de excedente)"³². En un sentido similar, BASABE-SERRANO, afirma que "respecto al proceso de formación de políticas públicas, la nueva Constitución intensifica la tendencia a fortalecer el poder del presidente a expensas del Legislativo y de la oposición. Para ello, el Ejecutivo tiene la capacidad de iniciar legislación urgente en materia económica (art. 142), vetar iniciativas de ley e incluso proponer un texto alternativo que podría ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (2/3 de los votos, art. 140). En el campo presupuestario, el presidente tiene la exclusividad para iniciar dicho proceso, presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (art. 137). En fin, su poder discrecional aumenta con la creación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (art. 297)"³³.

Pero, con independencia de que el análisis exhaustivo debe realizarse en otra sede, cabe avanzar que este planteamiento hiperpresidencialista deja de lado tres circunstancias que necesariamente cabe tener en cuenta en un análisis ecuánime del texto constitucional: en primer lugar, que muchas de las funciones del Presidente a las que se alude forman parte del elenco de funciones comunes a los Ejecutivos en los diferentes sistemas comparados, y al mismo desempeño del gobierno; en segundo lugar, que la Constitución incorpora elementos de control, sobre todas las funciones en general y sobre el Ejecutivo en particular que,

como ya se ha hecho referencia, no estaban presentes a ese nivel en el texto anterior, el referendo revocatorio al Presidente de la República; y, en tercer lugar, que la creación de la Función de Transparencia y Control Social, y en concreto su objetivo de designar varias de las autoridades estatales –algunas de las cuales en sistemas comparados forman parte del elenco de decisiones del Presidente de la República–, controlar la actividad del Estado y promover la participación, está trazada con el objetivo de establecer una mayor base de legitimidad social en la toma de decisiones públicas y mantener presente una supervisión ciudadana permanente sobre toda actividad de gobierno. Por lo tanto, la tesis hiperpresidencialista no cuenta con argumentos sólidos a su favor.

Pero, a todo ello, hay que sumar una novedad en la Constitución de primera relevancia: la incorporación de un sistema de control concentrado de la constitucionalidad y de la Corte Constitucional como función del Estado. De acuerdo con la tradicional visión kelseniana –profundamente modificada en sus sustentos teóricos por la aplicación práctica de la justicia constitucional en las diferentes experiencias comparadas–, el órgano encargado del control de la Constitución debe ser distinto e independiente del Parlamento y del Gobierno, que son los principales sujetos a controlar por la vía de las leyes y reglamentos³⁴. El hecho de que el Tribunal Constitucional decida en última instancia sobre la interpretación del texto es, en relación con la distribución de funciones en el Estado, una garantía de la constitucionalización del ordenamiento jurídico y, en definitiva, la pretensión de la Constitución –manifestada por el poder constituyente– de convertirse en un texto hegemónico y superior al ejercicio del gobierno por parte del poder constituido.

Es necesario detenerse en este aspecto, que se muestra sustancial para conocer la verdadera naturaleza normativa de la Constitución. En efecto, una de las modificaciones más relevantes que incorpora la Constitución de 2008 es el cambio de un sistema de control difuso a un sistema de control concentrado de la constitucionalidad. A diferencia de la Constitución de 1998, que en su artículo 274 habilitaba a cualquier juez a declarar inaplicable, por decisión propia, una norma que considerara contraria a la Constitución, el artículo 428 de la nueva Constitución introduce un cambio sustan-

32 VERDESOTO, LUIS, "Instituciones e intenciones de un diseño cuestionado". *Umbral* n°19, 2009, pág. 206.

33 BASABE-SERRANO, "Ecuador: reforma constitucional..." cit. págs. 389-390.

34 Kelsen, como afirma HERRERA, "reconoce que un Tribunal, así entendido, excedería una función estrictamente jurisdiccional, lo que lo convierte en un legislador negativo (...). En última instancia, en la concepción kelseniana, el Tribunal Constitucional tiene una importancia política de primer orden: él es la garantía de paz política en el interior del Estado" (HERRERA, CARLOS MIGUEL, "La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución". *Revista de Estudios Políticos* n° 86, octubre-diciembre 1994, págs. 205 y 206).

cial ante un suceso de estas características: el juez deberá remitir la norma sobre la cual existan dudas acerca de su constitucionalidad a la Corte Constitucional, que deberá resolver al respecto en un plazo máximo de cuarenta y cinco días. Se trata, a todas luces, de una de las innovaciones de primera magnitud introducidas por el constituyente, con el propósito de fortalecer la justicia constitucional por medio del control concentrado de la constitucionalidad, responsabilidad de la Corte Constitucional³⁵.

Un papel importante asume a su vez la incorporación de elementos de legitimidad democrática de la Corte Constitucional, así como la definición de los principales criterios de interpretación de la Constitución³⁶. La legitimidad de origen encuentra en la nueva Constitución su anclaje con el principio democrático a través de la elección de los magistrados por fórmulas democráticas indirectas, con la participación de las funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La búsqueda de mecanismos de control de su actuación no se determina solo por las diferentes responsabilidades previstas en la Constitución –artículo 431–, sino en los criterios de interpretación que debe aplicar la Corte Constitucional en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, el artículo 427, siguiendo algunos precedentes comparados³⁷, introduce un elemento de control de la actividad interpretativa vinculante: "Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional". No se trata de un *numerus clausus* de criterios interpretativos, pero sí de determinadas guías de aplicación destinadas a que la interpretación constitucional no pueda desvirtuar los avances introducidos en el texto de la Constitución, como ha ocurrido en el pasado en diferentes contextos históricos.

El esfuerzo normativo de la Constitución de 2008, por último, se plantea con una fuerza inusual en la facultad que le otorga a la Corte Constitucional de actuar en caso de actividad inconstitucional del Estado, incluso normando o ejecutando el acto omitido. Así se plantea en el artículo 436.10 de la Constitución ecuatoriana, cuando determina que corres-

“La construcción constitucional

de la Función de Transparencia y Control Social no ha estado exenta de críticas desde una posición maximalista de la democracia representativa.”

ponde a la Corte Constitucional "declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión incumplan, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si

35 MARTINEZ DALMAU, "Supremacía de la Constitución..." cit. pág. 284.

36 Ibid. pág. 286. En cuanto a los criterios de interpretación, si bien se encontraban, en una definición más sencilla, en el proyecto de constitución de Bolivia, lo cierto es que el texto ecuatoriano ha sido el primero en incorporarlo en una norma constitucional.

37 El último caso es el de la Constitución boliviana de 2009, cuyo artículo 196.11 determina que: "En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto".

“Una de las modificaciones

más relevantes que incorpora la Constitución de 2008 es el cambio de un sistema de control difuso a un sistema de control concentrado de la constitucionalidad.”

transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley”. Esta función, cuando ha sido planteada en los diferentes sistemas comparados, no ha quedado exenta de críticas, por cuanto muestra una faceta amplísima del poder de interpretación constitucional. Para SAGÜÉS, por

ejemplo, “es notorio que en la receta ecuatoriana prevalece la intención de afirmar la fuerza normativa de la Constitución, entendida como regla motorizable por la Corte Constitucional, cuando la inacción del legislador regular del caso (que puede ser no solamente el Poder Legislativo formal, sino toda otra autoridad que debe, según la Constitución, pronunciar una norma), paraliza su eficacia. Esa suerte de anestesia inconstitucional de la Constitución, por la renuencia del legislador moroso, es salvada así, de modo subsidiario y provisional, por la Corte Constitucional (...) Por supuesto, la primera crítica a este régimen es la hipotética violación al principio de división de poderes, dado que la Corte Constitucional estaría cumpliendo aquí funciones nomogenéticas encargadas por la Constitución, inicialmente, a otros órganos. Vale la pena observar que se trata aquí de una impugnación de tipo académico y conceptual, ya que no es una violación de la Constitución, desde el momento en que es la misma carta política la que programa al sistema que analizamos”³⁸.

En efecto, se trata conceptualmente –como el propio SAGÜÉS admite– de un marco desarrollado de funciones que deberían competir, en principio, a otras funciones del Estado; pero también lo es que el propio texto constitucional incorpora como condición el hecho de que exista y persista la omisión; esto es, de que si no se produce la actuación de la Corte Constitucional, la Constitución quedará vulnerada por una actuación ilegítima de un órgano del Estado. Y, en efecto, como también admite el autor, el constituyente benefició a la normatividad constitucional en estos supuestos, y prefirió una violación conceptual del principio de división de poderes a una vulneración de la Constitución. Lo que, desde luego, como demuestra GRIJALVA, no convierte al máximo órgano de interpretación constitucional en un superpoder, tanto por la legitimidad que le confiere la Constitución como por los mecanismos de control que esta incorpora. “Una Corte Constitucional tiene y requiere límites. Este órgano, como cualquier otro, puede verse deformado por una extralimitación en el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, hay factores jurídicos y políticos que la limitan, tales como la enunciación explícita de sus atribuciones en la Constitución y en la ley”, la posibilidad de que se reforme la Constitución, la necesidad de consistencia de la propia jurisprudencia constitucional, etc.³⁹.

38 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO, “Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión: la Corte Constitucional de Ecuador como legislador suplente y precario”. Estudios Constitucionales año 7, n°2, 2009, pág. 74.

39 GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, “Perspectivas y desafíos de la Corte

Constitucional”, en Ávila SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN (eds.), Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional, Quito, 2008, pág. 261.

IV. El Buen Vivir como fundamento del ejercicio del gobierno y sus implicaciones

Por último, cabe hacer alusión al proyecto constitucional ecuatoriano que fundamenta la acción del gobierno en el objetivo filosófico-jurídico de alcanzar el buen vivir de la población. El esquema del Buen Vivir, planteado como marco de derechos y obligaciones en una sociedad donde el proceso vital del ser humano cobra sentido integral tanto en su construcción como persona como en su contribución con el mundo, es seguramente una de las incorporaciones más relevantes del nuevo constitucionalismo latinoamericano. El concepto en sí no es único: existe una relación causal entre el *sumak kawsay* –denominación quechua del buen vivir que aparece en la Constitución ecuatoriana, y sobre el que se fundamentaron tanto el debate constituyente como la redacción del texto constitucional– y el *suma qamaña*⁴⁰ que, de forma menos desarrollada pero principal, aparece en la Constitución boliviana de 2009. Una constitución que, si bien fue aprobada por los bolivianos algunos meses después del referéndum constitucional ecuatoriano, fue ampliamente conocida por los constituyentes ecuatorianos en su formato de proyecto de Constitución aprobada en grande por la Asamblea Constituyente boliviana⁴¹.

El denominador común de las dos constituciones se encuentra, en el plano general, en su pertenencia al nuevo constitucionalismo latinoamericano; por lo tanto, forman parte de esta última corriente que propugna, con base en la legitimidad, recuperar las raíces revolucionarias del constitucionalismo⁴². Por lo tanto, la sincronización en el planteamiento del Sumak Kawsay/Suma Qamaña no puede sorprender ante las numerosas posibilidades de conocer el trabajo recíproco que se trazaron en los dos procesos constituyentes pero que, por la cronología de los acontecimientos, tuvo más fuerza desde el texto originado en Sucre, Oruro y La Paz hacia el de Montecristi. La aparición del concepto de "vivir bien" en la Constitución boliviana responde a una

visión fundamental del nuevo texto: aquella que presenta en todo su articulado el fortalecimiento de la dimensión axiológica propia de una Constitución fuerte y que, además, alimenta el catálogo de principios desde la perspectiva clásica y desde la indígena-comunitaria. Los principios constitucionales, claves para la interpretación del texto, plantean no solo comportamientos éticos de una sociedad comprometida en un cambio, sino que además señalan el verdadero objetivo del Estado: el vivir bien del pueblo. No cualquier vivir bien, sino el que está de acuerdo con los principios constitucionales, y que barajan en una misma fórmula principios occidentales clásicos con muchos otros propios de una visión originaria indígena-comunitaria⁴³.

Pero el concepto ecuatoriano de Buen Vivir cuenta sin duda con connotaciones propias, que constituyen un avance en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. En particular, el esquema del buen vivir en el caso ecuatoriano, por cuanto es un concepto integral de la persona en la naturaleza, solamente puede ser entendido en el contexto de la superación del planteamiento individualista, incluso social, en lo que GUDYNAS ha denominado giro biocéntrico, que cuenta con su columna vertebral en la mayor innovación constitucional del texto ecuatoriano: el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Como afirma este autor, cuando se afirma que la naturaleza posee derechos que le son propios, y que son independientes de las valoraciones humanas, se supera el planteamiento clásico, generalmente incorporado en los llamados derechos de tercera generación. La naturaleza pasa de ser objeto de derechos asignados por los humanos, a ser ella misma sujeto de derechos, y, por lo tanto, se admite que posee valores intrínsecos; por lo tanto, ya no puede ser concebida únicamente en función de su utilidad para el ser humano, como conjunto de bienes y servicios que pueden tener un valor de uso o de cambio, ni ser tratada como una extensión de los derechos de propiedad o posesiones humanas, individuales o colectivas⁴⁴. Se trata, en definitiva, de un reto a la teoría general de la personalidad en el

40 Cuya traducción, según el artículo 8 de la Constitución boliviana de 2009, corresponde al "vivir bien".

41 Cabe recordar que entre la aprobación del proyecto de Constitución boliviana por parte de la Asamblea Constituyente, en diciembre de 2007, y el referéndum de aprobación, en enero de 2009, transcurrieron trece meses, durante los cuales el principal suceso fue la negociación del texto constitucional en los denominados acuerdos de octubre. Cfr., en general, MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Heterodoxia y dificultades en el proceso constituyente boliviano (2006-2009)", en ORTIZ JIMÉNEZ, WILLIAM y OVIEDO ARÉVALO, RICARDO, Refundación del Estado nacional, procesos constituyentes y populares en América Latina. Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Medellín, 2009. Durante este período tuvo lugar el principal trabajo en comisiones y el debate en la asamblea constituyente ecuatoriana, donde se difundió

ampliamente el proyecto de Constitución boliviana aprobado por la Asamblea Constituyente de ese país.

42 Un planteamiento paralelo entre los dos textos puede verse en MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia". La Tendencia n°9, marzo-abril 2009, págs. 37-41.

43 Art. 8. En general, cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Enlace/ OXFAM Gran Bretaña, La Paz, 2008, págs. 117 y ss.


44 GUDYNAS, EDUARDO, "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador". Revista de Estudios Sociales n° 32, enero-abril 2009, págs. 34-46.

“La naturaleza pasa de ser

objeto de derechos asignados
por los humanos, a ser ella misma
sujeto de derechos.”

disfrute de los derechos subjetivos, que por la novedad del concepto, por sus limitaciones intrínsecas –principalmente, la imposibilidad de la naturaleza de accionar sus derechos– y por los intentos constitucionales de encontrar soluciones a estas limitaciones, requerirán de un particular esfuerzo teórico y práctico que haga viable la previsión constitucional.

Las implicaciones del Buen Vivir –y, con ello, de la completa carta de derechos determinados en el texto constitucional– como objetivo del gobierno son, por lo tanto, sumamente relevantes, y condicionan absolutamente la actividad de los poderes públicos: se plantea como un fundamento de la acción de gobierno porque es, en primer lugar, la decisión del poder constituyente sobre cuál es el proyecto de sociedad inmanente a la Constitución.

El Buen Vivir es, por esta razón, no solo un objetivo de los poderes públicos, sino un límite al ejercicio de gobierno que, en caso de actuar en contra de la previsión constitucional, estaría vulnerando la Constitución, y activaría todos los mecanismos constitucionales previstos para paliar esta situación. En este sentido, el Buen Vivir, como afirma ACOSTA, se conforma como “una filosofía de vida, abre la puerta para construir un proyecto liberador y tolerante, sin perjuicios ni dogmas. Un proyecto que, al haber sumado muchas historias de luchas de resistencia y de propuestas de cambio, se posiciona como punto de partida para construir una sociedad sustentable en todos los ámbitos” . 

Información citada

- ACOSTA, ALBERTO, “El Buen Vivir, una oportunidad por construir”. Ecuador Debate n° 75, diciembre 2008, pág. 33-47.
- BASABE-SERRANO, SANTIAGO, “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. Revista de Ciencia Política vol. 29, n°2, 2009, págs. 381-406.
- CASTRO RIERA, CARLOS, “Valoración jurídico-política de la Constitución del 2008”, en ÁVILA SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN (eds.), Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional, Quito, 2008.
- CATALANO, PIERANGELO, “Principios constitucionales bolivarianos: origen y actualidad”, en COMBELLAS, RICARDO (coord.), El nuevo derecho constitucional latinoamericano. Panapo, Caracas, 1996.
- DE CABO MARTÍN, CARLOS, La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho. Trotta, Madrid, 2003.
- GARGARELLA, ROBERTO y COURTIS, CHRISTIAN, El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.
- GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, “Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional”, en Ávila SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN (eds.), Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional, Quito, 2008.
- GUDYNAS, EDUARDO, “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador”. Revista de Estudios Sociales n° 32, enero-abril 2009, págs. 34-46.
- HERRERA, CARLOS MIGUEL, “La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución”. Revista de Estudios Políticos n° 86, octubre-diciembre 1994, págs. 195-227.
- LUCAS GARÍN, ANDREA, “Nuevas dimensiones del principio de división de poderes en un mundo globalizado”. Estudios Constitucionales año 7, n°2, 2009, págs. 241-253.

- MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución de Ecuador de 2008". *Alter Justitia* n°1, 2008, págs. 15-28.
- MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, El proceso constituyente boliviano (2006-2008) en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Enlace/ OXFAM Gran Bretaña, La Paz, 2008.
- MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Asembleas constituyentes e novo constitucionalismo en América Latina". *Tempo Exterior* n° 17 (segunda época), julio-diciembre 2008, págs.5-15.
- MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional", en ÁVILA SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN, y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN (eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional, Quito, 2008.
- MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia". *La Tendencia* n°9, marzo-abril 2009, págs. 37-41.
- MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Heterodoxia y dificultades en el proceso constituyente boliviano (2006-2009)", en ORTIZ JIMÉNEZ, WILLIAM y OVIEDO ARÉVALO, RICARDO, *Refundación del Estado nacional, procesos constituyentes y populares en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Medellín, 2009.
- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, "Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la constitución en la teoría y la práctica constitucional" *Revista lus et Praxis* año 15, n°1, 2009, págs. 229-262.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, ALBERT, "Participación, Función Electoral y Función y Transparencia Social", en ÁVILA SANTAMARÍA, RAMIRO; GRIJALVA JIMÉNEZ, AGUSTÍN; y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-Tribunal Constitucional, Quito, 2008.
- SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO, "Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión: la Corte Constitucional de Ecuador como legislador suplente y precario". *Estudios Constitucionales* año 7, n°2, 2009, págs. 71-79.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, "La reinención del Estado y el Estado plurinacional". *OSAL*, año VIII, n° 22, septiembre 2007, págs. 25-46.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ, "Sobre el principio de la separación de poderes". *Revista de Estudios Políticos* n° 24, noviembre-diciembre 1981, págs. 215-234.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, "División de poderes y sistema de gobierno en la Gran Bretaña del siglo S. XVIII. Teoría y práctica de la Monarquía mixta y equilibrada. Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional n° 5, 2009, págs. 55-119.
- VERDESOTO CUSTODE, LUIS, *Procesos constituyentes y reforma institucional. Nociones para comprender y actuar en el caso ecuatoriano*. Abya-Yala/FLACSO, Quito, 2002.
- VERDESOTO, LUIS, "Instituciones e intenciones de un diseño cuestionado". *Umbrales* n°19, 2009, págs. 199-228.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO, "La columna vertebral de la revolución: el fenómeno participativo en la Venezuela bolivariana", en TORRES LÓPEZ, JUAN, *Venezuela a contracorriente. Los orígenes y las claves de la revolución bolivariana*. Icaria, Madrid, 2006.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Àgora-Revista de Ciencias Sociales* n° 13, 2005, págs. 55-68.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007)". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 14, n°2, mayo-agosto 2008, págs. 102-132.
- WELP, YANINA, "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* n°31, mayo 2008, pág. 117-130.

DEMOCRACIA VERSUS ACLAMACIÓN PLEBISCITARIA

El nuevo modelo constitucional ecuatoriano

César Montúfar

Movimiento Concertación Nacional Democrática



César Montúfar Mancheno

Asambleísta de la República y Profesor del Área de Estudios Sociales y Globales, de la Universidad Andina Simón Bolívar. Miembro de la organización Concertación Nacional Democrática y ex Director de Participación Ciudadana. Ph.D del Departamento de Ciencias Políticas del New School for Social Research (Nueva York). Tiene una maestría en el Departamento de Ciencias Políticas en el mismo centro de estudios. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ex editorialista de Diario El Comercio y autor de varios libros.

Uno de los mecanismos por los que el Gobierno de la Revolución Ciudadana se ha consolidado en el poder ha sido el proceso constituyente, entendido este no solo como la redacción de una nueva Constitución sino como la refundación del Estado y la sociedad ecuatoriana. En la visión de Alberto Acosta, este proceso constituyente sería "medio y fin para cambios estructurales"; cristalizaría el acumulado histórico de múltiples resistencias y luchas sociales; superaría los conceptos economicistas, neoliberales e, incluso, neo desarrollistas del pasado; trascendería la "reedición caricaturizada del estilo de vida occidental", para refundar una nueva vida en común, un "nuevo pacto de convivencia", articulados en el concepto del Buen Vivir. (Acosta, 2009, 7-8, 10, 12).

Consecuente con esta visión teológica de la política, la Constitución 2008 estableció un nuevo modelo institucional sustentado en tres pilares: 1) un amplio catálogo de derechos del Buen Vivir, junto al desarrollo de las garantías constitucionales para su aplicación; 2) la conformación de un sistema de gobierno exageradamente presidencialista; y 3) un modelo plebiscitario de democracia que operaría no solo por la vía electoral sino a través de una articulación subordinada de la sociedad al aparato estatal, por medio de diversos mecanismos de democracia directa o participativa.

Respecto a lo primero, el desarrollo de derechos y el enfoque garantista de la Constitución 2008 que, incluso, reconoce los llamados derechos de la naturaleza, se organiza sobre una ruptura de la tradicional concepción de derechos civiles, políticos y sociales, y propone un enfoque distinto, basado en el concepto de los derechos del Buen Vivir. Aquello otorga una importancia determinante al acceso de las personas a recursos naturales como el agua o los alimentos, la soberanía alimentaria, posponiendo en un segundo lugar los derechos de libertad. Del mismo modo, la Constitución enfatiza el carácter plurinacional del Estado y los derechos colectivos, así como los llamados derechos de participación, dejando a un lado la preeminencia de los derechos individuales de las personas frente a la protección de los colectivos y grupos. El amplio catálogo de derechos que trae la Constitución 2008 deviene en la definición de un "Estado constitucional de derechos y justicia".

El segundo rasgo predominante del nuevo modelo constitucional es el sistema hiperpresidencial de gobierno, en el cual el Ejecutivo está en condiciones de: a) someter políticamente al Legislativo y restringir al máximo sus iniciativas de fiscalización y control político; b) controlar a los gobiernos seccionales, por medio de la centralización de los recursos y las competencias y el sometimiento de los mismos al sistema nacional de planificación; c) intervenir de forma invasiva sobre el sistema económico a partir del control total del Ejecutivo de los llamados sectores estratégicos y, por último, d) controlar a la sociedad, a través de múltiples sistemas de política pública que subordinarán la vida social a la determinación de actos administrativos del gobierno.

La justificación de este modelo hiperpresidencial se basa en la premisa de que es necesario fortalecer el aparato estatal para garantizar la vigencia y cumplimiento de los derechos reconocidos. El problema es que la constitucionalización de políticas y sistemas de gestión estatales convierte a los derechos en el pretexto para la expansión burocrática del Estado, especialmente en su nivel central, con lo cual, en vez de medio, la expansión y fortalecimiento del Estado y del Ejecutivo se convierte en un fin en sí mismo y los derechos, en derivación del proceso estatal. Vale destacar que la idea que subyace este modelo es superar los dos pilares del sistema político y Estado liberal, a saber, la tripartición de poderes y la representación. (Noguera, 2008, 137).

La ruptura de la estructura tripartita del Estado liberal implica la creación de cinco funciones, dos más que las tradicionales legislativa, ejecutiva y judicial. Para ello, se conforman la función de Transparencia y Control Social, la misma que incorporaría la participación directa de los ciudadanos a la estructura del Estado y la Función Electoral, encargada de la organización de elecciones y procesos plebiscitarios. De esta forma, de acuerdo a uno de sus inspiradores, "la nueva Constitución ecuatoriana conforma un sistema político auténticamente democrático, en tanto rompe los límites de la representación liberal burguesa y la tripartición de poderes y, tal como expresa el propio texto, se realiza como democracia que ejerce directamente el pueblo en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. (Noguera, 2008, 157) .

De esta visión, que pretenciosamente se enfoca en "superar" la estructura tripartita del Estado liberal y la representación democrática, se desprende el tercer pilar del modelo: la generación de una democracia plebiscitaria que

“ El amplio catálogo de

derechos que trae la Constitución 2008 deviene en la definición de un "Estado constitucional de derechos y justicia. ”

opera a partir de: a) la incorporación directa y selectiva de sectores sociales al proceso de toma de decisiones, incluida la iniciativa popular legislativa; y, b) la convocatoria sistemática de procesos plebiscitarios. En este esquema se consolida el predominio de la autoridad presidencial, de la Función Ejecutiva y del Estado central, por sobre la sociedad civil, la sociedad política, los gobiernos autónomos descentralizados y los actores del mercado, erigiéndose la Presidencia en referente único no solo del Estado, a todos sus niveles, sino en la sociedad y la economía.

Así, brevemente, podríamos describir el nuevo modelo constitucional ecuatoriano. Ahora bien, este nuevo modelo propone institucionalizar en el Ecuador una práctica diferente de legitimación de la autoridad política.¹ Aquello ha per-

¹ Me sirvo del concepto de legitimidad weberiano, el mismo que se define como la probabilidad de que un orden político sea aceptado como válido


y, por tanto, sus comandos son aceptados como modelos obligatorios de conducta por los miembros de la sociedad. (Weber, 2002, 27).

“ Se consolida de ese

modo un claro patrón de legitimación plebiscitaria, el mismo que se convierte en principio y fin de la acción del Gobierno. ”

mitido al proyecto dominante, en apenas tres años, superar la crónica fragmentación política que ha aquejado al sistema de partidos y avanzar hacia una inédita concentración de la representación, al punto de que ahora el Ecuador bien pudiera ser definido como un país unipartidista. Esta nueva noción de legitimidad se basa en rasgos nuevos y viejos de la cultura política ecuatoriana. Por un lado, combina elementos de legitimidad racional –el proceso constituyente apela a la construcción de un Estado de derechos – y material –el fortalecimiento de la Presidencia y las transferencias directas de recursos de ésta a clientelas específicas-. Pero, en lo fundamental, se basa en la exaltación del caudillo y sus cualidades extraordinarias y, por tanto, trabaja sobre un modelo de dominación carismática. (Weber, 2002, 172)

Rafael Correa, como Presidente y caudillo, es entonces el referente imprescindible de la nueva estructura de poder creado por la Revolución Ciudadana; él es el profeta y árbitro, cuya autoridad ha sido otorgada por el pueblo, sea directamente en las urnas o a través de sondeos de opinión que lo favorecen con porcentajes inéditos de aprobación.

Se consolida de ese modo un claro patrón de legitimación plebiscitaria, el mismo que se convierte en principio y fin de la acción del Gobierno. En este, la promoción de la imagen presidencial pasa a ser una actividad sistemática y permanente; un círculo ininterrumpido que se irradia de forma estratégica desde el núcleo del poder. Se trata, además, de un proceso auto referenciado con una lógica excluyente y antidemocrática pues no conoce la negociación política, ni atiende a una dinámica de diálogo o interlocución con actores diversos y autónomos. En éste nuevo esquema, los equilibrios institucionales y los contrapesos electorales dejan de funcionar y el proceso político se reduce a lo que determine la voluntad presidencial, avalada por la reproducción en las urnas de amplias y aplastantes mayorías. Sólo el Presidente reina en este espacio político, en tanto que los principios e instituciones fundamentales de la Democracia desfilan en medio de la parafernalia que exige la aclamación plebiscitaria. Ese es, en realidad, el nuevo tiempo y espacio políticos creados por la Revolución Ciudadana. 

Fuentes de información consultadas:

- Alberto Acosta (2009), "La Constitución de Montecristi, medio y fin para cambios estructurales" en Juan Pablo Aguilar, et.al., Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano. Quito: INREDH.
- César Montúfar (2009), "Constitución 2009: Estado presidencial y democracia plebiscitaria", Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, inédito.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Albert Noguera Fernández. 2008. "Participación, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social" en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, Desafíos Constitucionales. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador.
- Max Weber (2002), Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, Décimo cuarta reimpresión.

Estado Nacional y Plurinacional: un breve recorrido

Cecilia Velasque

Movimiento de *Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo PAIS*



Cecilia Velasque Tigse

Ex vicepresidenta del gobierno provincial de Cotopaxi 2005-2009, Ex presidenta del Comité Ambiental de Cotopaxi. Consultora Nacional de Género y Patrimonio Cultural del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador. Ex dirigente de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi UNOCANC. Consultora de género e interculturalidad para el Programa Desarrollo y Diversidad Cultural del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer - UNIFEM, Actual Secretaria Técnica del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas.

La idea de la conformación del Estado con diversos "poderes" data de muchos siglos atrás. Un punto de partida es el ejercicio de la división de los mismos como estructura, tal noción proviene de la Francia revolucionaria del siglo XVIII.

El francés Charles-Louis de Montesquieu propuso que el Estado debe "repartir los poderes en distintas instituciones". De esta manera, se podrían respetar los derechos de las personas y sus libertades individuales.

Hoy, la división de poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial está presente en la mayoría de los países del mundo, se trata de un principio básico que garantiza una relación de equidad para el ejercicio de los derechos. El problema es que esta división no ha liberado a los individuos de la opresión, la pobreza y la exclusión. La promovida "igualdad política" no se ha revertido en "igualdad de derechos", ni tan siquiera en una promoción auténtica de los derechos políticos.

La idea era que con esta división de los poderes, se garantizaría que "todos seamos iguales". Aún se sigue pregonando la igualdad como base de las relaciones entre las personas y el Estado, pero lo curioso es que la estructura del Estado con la separación de poderes y la participación con el voto, no ha conseguido ese fin.

El "Descubrimiento de América", además de entregar a los europeos el premio mayor de la lotería de la biodiversidad y los recursos, generó la identificación de los originarios de estas tierras como seres diferentes. Esta situación planteó nuevos retos para las leyes, como el hecho de la propiedad de la tierra.

“ La interculturalidad y la plurinacional son acciones positivas para llegar al Sumak Kawsay según la Constitución del Estado. Para los pueblos indígenas es el reconocimiento de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales junto a la Pacha Mama que es nuestro Sumak Kawsay. ”

“ En resumidas cuentas el

Estado nacional no ha logrado resolver los verdaderos problemas de los ecuatorianos. A partir de la década del 90 la exigencia de la refundación del país, como producto de la expresión política de la sociedad civil, especialmente de los pueblos indígenas, lleva a otro momento la institucionalidad nacional. ”

Para el Rey de España, el nuevo continente era de su propiedad y los conquistadores empezaron a pensar que también tenían derecho sobre las tierras del continente americano.

En el siglo XIX, en los albores de la República, se establecieron leyes para proteger la propiedad de los pueblos indígenas. Se dio paso a la creación de los resguardos indígenas y los ejidos, por citar dos ejemplos. Esta era una aceptación tácita de que los individuos podían ser considerados como diferentes frente a la ley.

Lo importante es que cuando la Francia Revolucionaria propone: "Libertad, Fraternidad e Igualdad", se tiene en mente

un Estado en el cual la unidad estaba definida mediante la consideración de la igualdad de los "ciudadanos".

La meta era que todos seamos iguales ante la ley, La igualdad planteaba, como una posibilidad, que todas las personas tenían la misma posibilidad de ser rey, pero eso nunca ha sido cierto.

En el caso ecuatoriano y en la mayoría de los países, la división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial se ha constituido en un principio básico que garantiza una relación de equidad pero, como se puede concluir, esta división no ha liberado de las trabas del pasado a los individuos y peor a los diferentes colectivos: comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

1. Estado nacional de tres poderes

Alrededor del Estado nacional representado por tres poderes: gira todo un aparataje de exclusión a las diversidades y no permite la participación real y efectiva de la sociedad civil.

Esta estructura responde a una idea de la democracia representativa que limita las posibilidades de participación. El vínculo más directo entre el gobierno y la población, es el voto; que constituye apenas un proceso eventual que sólo ha beneficiado a las estructuras electorales y ha dejado a un lado a las poblaciones.

Volviendo a los tres poderes, su separación solo constituía una formalidad. Los países de América del Sur han mantenido regímenes presidencialistas que han dominado a los otros poderes, lo que ratifica el origen liberal de estas ideas que pudieron profundizarse con el neoliberalismo.

El mercado de estirpe monetarista ha generado hambre, miseria, destrucción y empobrecimiento de la Madre Tierra, lo que ha generado el calentamiento global. Las políticas de los Estados responden al saqueo de la riqueza sin importar la soberanía alimentaria que sí necesitan las grandes mayorías.

La Pacha Mama ya no da más para la explotación minera, petrolera, maderera, sino que necesita ser alimentada y protegida para asegurar la alimentación humana de calidad con mashua, quinua, haba, melloco, papa y cebada. Se requiere proteger la biodiversidad para garantizar el Sumak Kawsay (Buen Vivir).

Lo que ocurre es que los poderes del Estado surgen de la idea liberal nacida en la Ilustración francesa y esa idea no ha podido responder de manera coherente a las necesidades de las poblaciones más excluidas.

La división de poderes, se plantea como una respuesta al poder absoluto ejercido por los reyes y emperadores, por

parte de la nobleza (terrateniente), en primer lugar, y luego, por la burguesía (comerciantes, banqueros, etc.).

El problema del Sistema nacional es que no ha generado respuestas a los procesos políticos y sociales, sino que en un marco de continuidad colonial, el modelo se ha ido adaptando a los intereses de las clases dominantes.

Por esta razón el presidencialismo en Latinoamérica y particularmente en el Ecuador, se ha convertido en una monarquía. Existe un rey denominado presidente, pero sin corona. Es electo en las urnas con participación de la sociedad civil (individuos) y regido por la Constitución, pero la misma le otorga facultades extraordinarias, lo cual rompe con el equilibrio fundacional de la República.

La conformación de la República es la realización del proyecto terrateniente, que tenía por objetivo la expropiación de la tierra a los pueblos indígenas y también de asegurarse formas de explotación de la fuerza de trabajo.

Esta estructura facilitó que a los indios y pueblos pobres se los extorsione al antojo de los nuevos patrones y amos, para satisfacer sus ambiciones de riqueza, a fin de cubrir los costos de mantenimiento del aparato estatal y también pagar las deudas de la independencia.

En resumidas cuentas el Estado nacional no ha logrado resolver los verdaderos problemas de los ecuatorianos. A partir de la década del 90 la exigencia de la refundación del país, como producto de la expresión política de la sociedad civil, especialmente de los pueblos indígenas, lleva a otro momento la institucionalidad nacional.

2. Demanda política de los Pueblos Indígenas al Estado Nación

El trajinar de los pueblos indígenas en el estado uninacional que excluye la diversidad cultural y política de los pueblos indígenas, ha generado varias acciones especialmente para reclamar por el respeto a los derechos humanos. Esta lucha no solo incluye las sublevaciones de Manuela León, Fernando Daquilema; los procesos de recuperación de las tierras con Dolores Cacuango o la implementación de las escuelas de educación bilingüe de Tránsito Amaguaña, etc.

A pesar de estas luchas, el Estado seguía en su proceso de blanqueamiento e invisibilización de los pueblos indígenas. Si se hace memoria, la sociedad "no indígena" compuesta de campesinos, de auucas, de jíbaros, termina rebautizada por antropólogos, sociólogos, investigadores como aborígenes no civilizados.

La revolución de los pueblos indígenas y las luchas por la tierra, la educación, la identidad; por la representación como pueblos y nacionalidades; por el reconocimiento de nuestros gobiernos comunitarios y el reconocimiento de nuestros ayllus territoriales, que hoy llaman Circunscripciones Territoriales Indígenas, han sido para fortalecer el Estado. No a ese colonial del que se ha hablado, sino al Plurinacional e Intercultural, que respeta y reconoce esa diversidad. El mismo no será posible sin la participación integral y directa de los pueblos indígenas en esa nueva institucionalización.

Como dijo el propio Presidente de la República en su enlace radial del sábado 17 de abril: "este Estado colonial que excluye a los más pobres" y entre los más pobres por su puesto, están los pueblos indígenas y dentro de ellos, la crítica situación de la mujer.

La refundación o la construcción del Estado plurinacional es lo que plantea directa y abiertamente el Movimiento Indígena en los 90, luego de la "década perdida". Los indígenas surgieron más estructurados y con una ambiciosa agenda propia; la refundación del país.

Tras el levantamiento Indígena de 1990, las movilizaciones continuaron durante toda la década, así como durante el periodo 2000 y 2002.

La Constitución de 1998 reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero 10 años antes, el Congreso Nacional ya había suscrito el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El mismo es vinculante a las leyes nacionales para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas; de hecho nos apegamos a este instrumento internacional.

Cada una de estas conquistas como se puede notar ha sido gracias a las luchas de los propios pueblos indígenas, porque ningún gobierno de turno se ha preocupado por los excluidos.

3. Constituyentes de 1998 y del 2008

El movimiento indio del país y los sectores sociales exigimos que se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente, con el firme propósito de cambiar esas viejas estructuras políticas y económicas de dominación.

En 1997, efectivamente, se convoca a elecciones para elegir a los asambleístas e instaurar la Asamblea Nacional Constituyente, según la demanda de los pueblos indígenas y sectores sociales, pero como siempre la trampa del poder político y económico, el Congreso de esa época no viabilizó una asamblea con plenos poderes y apenas se logró una Asamblea Nacional encargada de hacer una "nueva constitución".

La carta política de 1998 contó con la participación política electoral del movimiento Político Pachakutik a través de ocho asambleístas entre ellos: Nina Pacari y José Manuel Vega, este último de la provincia de Cotopaxi.

Se puede decir que esa Constitución fue un logro positivo pues fue la inclusión de los derechos colectivos de pueblos indígenas y de algunos derechos de las mujeres. No obstante, a pesar de ese espacio logrado de forma democrática en las urnas, todos estos derechos también se consiguieron gracias a la presión social y constantes movilizaciones, a las puertas de la Asamblea, por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Luego de la aprobación de la nueva Constitución, se tuvo una imprevista pero contundente respuesta social con el derrocamiento de dos gobiernos más como fueron los de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

Años después y con la elección de Rafael Correa en el 2007, se dio paso a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi, Manabí. En la misma participó el movimiento político Pachakutik, y con una arrasadora mayoría de asambleístas del oficialismo, la nueva Constitución elaborada también recogió varias propuestas históricas del movimiento indígena y otras demandas como los derechos de la Madre Tierra.

La inquietud es que la Carta Magna debe ser aplicada con este gobierno y con los futuros, pero cuando se trata de exigir que se institucionalice lo que la Constitución proclama, inician los conflictos entre el Ejecutivo y la sociedad civil, acusando de que todos estamos en contra de su gestión, solo por pensar diferente. Tener puntos de vista contrarios no significa confrontación; basta observar cómo comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades han gobernado su territorio, a pesar de estar "legalizados" por estatutos y reglamentos construidos desde la visión del Estado. La administración sigue siendo comunitaria, de consenso, de acuerdos colectivos, de visiones para conseguir objetivos para la comunidad, donde la participación no solo es representativa, sino de toma de decisiones.

Cuando "algo" sale mal, todos somos responsables, por tanto todos nos proponemos reparar el "daño" y seguir adelante. En las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas también existen puntos de vista, divergencias, pero este espacio se torna en acuerdos y resoluciones que son respetadas por todos y todas; por tanto es la comunidad quién vigila el cumplimiento.

Tal situación no significa que la dirigencia no está formada por individuos sino que todo el "ayllu" o el gobierno comunitario, ejecuta o guía para cumplir esas resoluciones y acuerdos, de forma conjunta.

4. Nueva Estructura de Estado vs. poder comunitario y su vigencia en los pueblos y nacionalidades

El artículo uno de la Constitución dice: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico...". La propia Carta magna también tiene en su seno el origen de la quinta función como reza en los Art. 207, que es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y 217, la Función Electoral.

La idea de refundación del Estado, significa que esa expresión ciudadana y de los pueblos esté representada en sus gobiernos; para ello, se crean nuevos poderes, a fin de garantizar esta representación. Es vital que la función electoral no sea un apéndice de la Asamblea, sino que siendo independiente y constituida con la participación ciudadana haya una garantía de la transparencia de las elecciones.

De otro lado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es el encargado de organizar las instituciones de control, pues al Legislativo se le habían encontrado vínculos directos a nivel partidista.

Está claro que la independencia total no existe, pues toda persona tiene su propia ideología y sus principios, por tanto no se puede ser neutro. La diferencia está en que esas ideologías y principios prevalezcan al momento de actuar.

La Constitución reconoce este nuevo Estado Plurinacional, pero este mandato no es visible en la reforma política e institucional, tan solo es una declaración. La propuesta de los Pueblos Indígenas sobre el Estado Plurinacional es una propuesta efectiva para democratizar el poder. En definitiva tener "cinco funciones" no impulsa la participación, en la medida que no son independientes, sino que apuntalan la gestión del Ejecutivo.

Entonces, sería bueno que pongamos la mirada en el poder comunitario y el ejercicio del cabildo comunitario, como reza en la ley de comunas impuesta desde el Estado; pero para los ayllus, el cabildo siempre seguirá siendo el gobierno comunitario autónomo, nos sometemos a las leyes; aunque en la cotidianidad el ejercicio del poder es colectivo.

Vale la pena aclarar que los gobiernos autónomos de los ayllus comunitarios no están al margen de las leyes y la propia constitución y que no hay para qué confundir con las circunscripciones territoriales indígenas que siempre planteamos en el proyecto político y de vida del movimiento indígena.

La Constitución de 2008 reconoce la división política del territorio nacional en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y es en ese marco que el artículo 257 de la Constitución faculta la conformación de circunscripciones territoriales indígenas.

Para los pueblos indígenas, las circunscripciones territoriales son el espacio de reconstitución de la identidad cultural, el ejercicio pleno de los derechos, la aplicabilidad de la justicia indígena y el manejo integral de los recursos naturales, entendiéndose territorio como la Pacha Mama que nos permite el *allí kawsay* y llegar al Sumak Kawsay.

En cuanto a la institucionalidad del Estado Plurinacional se han vertido varias versiones: desde que se quiere construir otro Estado, hasta otras críticas.

Para empezar, los pueblos indígenas siempre han vivido en un Estado -territorio propio-; con esto no quiero decir que no se hayan producido las movilizaciones indígenas hacia las ciudades, sean estas pequeñas o grandes del propio territorio ecuatoriano, así como al exterior. Esto también ha dado lugar a varios cambios de la estructura comunitaria del ayllu nuclear y familiar.

A pesar de todas estas movilizaciones, los pueblos indígenas no han dejado su agenda del Sumak Kawsay, de construir el poder desde lo local en función de construir el Estado Plurinacional, porque muchos de ellos han llevado su forma de organización y autoridad comunitaria a esos espacios "occidentales" y es ahí que se han atrincherado su visión, su identidad, la relación intrafamiliar, y desde esos espacios también se aporta para construir la interculturalidad y la plurinacionalidad.

Está claro que la plurinacionalidad no se hace desde arriba, porque para construir una casa primero se construyen los cimientos, en el caso de los pueblos indígenas se construye con plena participación del ayllu.

Nuestra propuesta está lejos de formar un "Estado dentro de otro Estado"; además, ni siquiera es un planteamiento que hacen los pueblos indígenas. No tiene lógica tal pedido, si se ha cuestionado el modelo de Estado en el que vivimos; si ha sido y sigue siendo colonial, neoliberal, antidemocrático, monocultural, vertical, machista, consumista y

“ En las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades indígenas también existen puntos de vista, divergencias, pero este espacio se torna en acuerdos y resoluciones que son respetadas por todos y todas, por tanto es la comunidad quién vigila el cumplimiento.”

capitalista, aspectos que están lejos del proyecto político de los pueblos y nacionalidades.

A pesar de todos los intentos por parte de los gobiernos de turno de dividir y desaparecer tanto a la comuna como al gobierno comunitario autónomo, los mismos sobreviven por el ejercicio pleno del poder comunitario. La comunidad es quien organiza, planifica, evalúa, sigue, corrige, repara, detiene, retoma, reorienta, crea nuevas formas de organización, poder y estructura.

“ El fortalecimiento

de los gobiernos comunitarios autónomos, quienes ejercen ya el control sobre el territorio de la comunidad, busca consolidar el poder local en otras áreas como el manejo intercomunal a fin de fortalecer su tarea en la resolución de conflictos como los suscitados por la demarcación territorial de los linderos. ”

Antes de los acuerdos, consensos, debates, puntos de vista diferentes, de las divergencias, se llega a consensos, acuerdos y resoluciones en que todos y todas asumen responsabilidades.

En este proceso, el rol que cumple el gobierno comunitario es ejercer ese mandato, no existe espacio para esquivar o evadir esos acuerdos, porque es la comunidad –ayllu– quien está detrás de todo.

La elección del gobierno comunitario, aún se realiza por consenso y acuerdos; obviamente, lo anterior no resta que deben cumplir requisitos, más que todo morales.

Esto no quiere decir que no existen conflictos por la gobernabilidad comunitaria, sino que son asumidos por la comunidad y solucionados de manera inmediata, lo que permite una gobernabilidad permanente e ininterrumpida de la comunidad.

En ciertas comunidades también se ha producido división de poderes, lo que ha producido que se formen diferentes grupos como asociaciones de granjeros, viviendas, juntas de agua y cada uno de ellos con sus dirigencias, planes y rendición de cuentas.

El fortalecimiento de los gobiernos comunitarios autónomos, quienes ejercen ya el control sobre el territorio de la comunidad, busca consolidar el poder local en otras áreas como el manejo intercomunal a fin de fortalecer su tarea en la resolución de conflictos como los suscitados por la demarcación territorial de los linderos. En la actualidad, todos estos conflictos son tratados y solucionados por el gobierno comunitario, a través de la justicia indígena.

Con esto quiero demostrar que no basta con la letra, pues hace falta acciones concretas y esa visión de inclusión de las diversidades; únicamente de esa forma se puede ejercer la interculturalidad en la práctica. Para los pueblos indígenas, el actual Estado no ha cambiado y seguimos empeñados en el largo proceso de descolonizar “los cerebros” e incluso las culturas.

Cambiar los 519 años de exclusión, no es fácil; quienes tienen el poder económico y político siguen menospreciando a indígenas, negros y/o analfabetos.

Está claro que quienes realmente tienen la riqueza en sus manos, son los pueblos que viven junto a la Pacha Mama y que gracias a ella comen, se visten, educan y curan. La Pacha Mama está lejos de las grandes ciudades. En los territorios indígenas está la riqueza. Se encuentra: el petróleo, la madera, minería y recursos alimenticios como: la papa, la mashua, la oca, el haba, la cebada, el trigo, el maíz, la lenteja, el cuy, la vaca, la oveja, el chivo, etc. Resumiendo, aquí sí es posible la soberanía alimentaria y el Sumak Kawsay. 🌈

Ampliar la Democracia: un reto indispensable

Paúl Carrasco Carpio

Movimiento *Encuentro Democrático*



Paúl Carrasco Carpio

Prefecto del Azuay reelecto para el segundo período, que ahora se encuentra en curso. Presidente de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios, ex consejero provincial del Gobierno de la Provincia del Azuay. Fue coordinador de Programas en la Oficina de Investigaciones Sociales y del Desarrollo y ex Delegado de Corpecuador por los Gobiernos Provinciales. Ingeniero agropecuario y tecnólogo de la Universidad del Azuay y Máster Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas. Ha sido invitado a un sinnúmero de eventos internacionales como conferencista.

Nuestras sociedades se caracterizan por un déficit permanente de democracia, en todos los niveles y aspectos de la sociedad y de la política. Diversas causas concurren a este hecho. Desde las desigualdades económicas, de género, étnicas, hasta la insuficiente consolidación de las estructuras en donde la democracia se expresa.

Creo que es indispensable comenzar por los aspectos que se refieren a la nueva Constitución, que es una de las más grandes oportunidades para cambiar el país. La transformación del país todavía no se ha dado, y aún se la puede tornar en realidad. Tenemos que dar la batalla más importante: convertir a la Constitución en la guía de vida de la Nación.

Aparentemente todos tenemos claro lo que es una constitución: la ley más general, más elevada que regula la vida de la nación, de la que se desprenden las demás y que todos debemos respetar. Ciertamente esta es la Constitución. Sin embargo, solo es la mitad de lo que realmente es.

Hay otra parte de la Constitución que no está en los textos, en los articulados, sino detrás de ella, sosteniéndola, permitiendo que sea efectiva, que cambie la realidad. Sin su base, ella simplemente carece de fuerza, termina por convertirse en letra muerta.

Tras la Constitución se encuentra el poder que la constituye, que no es otro que el poder popular, la voluntad general del pueblo que es el origen de toda soberanía, de todo gobierno y autogobierno, de la democracia entera.

“Hay otra parte de la Constitución que no está en los textos, en los articulados, sino detrás de ella, sosteniéndola, permitiendo que sea efectiva, que cambie la realidad. Sin su base, ella simplemente carece de fuerza, termina por convertirse en letra muerta.”

“Esta es una Constitución

dirigida a la ampliación de los derechos para todos, especialmente en los aspectos de protección social.

Por lo menos en lo que está escrito, se trata de caminar hacia un Estado de bienestar para la población, que garantice el acceso a salud, educación, alimentación.”

Llegamos a una conclusión importante. Si no queremos que la Constitución se quede convertida en letra muerta, tenemos que lanzarnos de lleno a construir la organización social y el poder popular desde la base, con sectores sociales formados y educados en los asuntos de la política, del Estado, de la nación, capaces de tomar decisiones sabiendo a dónde vamos.

Ahora nos preguntamos: ¿qué tipo de Constitución tenemos, cuáles son sus orientaciones principales, en qué aspectos

podemos apoyarnos y cuáles habrá que profundizar?

Esta es una Constitución dirigida a la ampliación de los derechos para todos, especialmente en los aspectos de protección social. Por lo menos en lo que está escrito, se trata de caminar hacia un Estado de bienestar para la población, que se garantice el acceso a salud, educación, alimentación.

Igualmente, los derechos políticos salen fortalecidos, sobre todo en el replanteamiento de las estructuras partidarias, la posibilidad de votar a los 16 años y el reconocimiento al derecho de las minorías y la oposición. Reconocimiento de la diversidad social y étnica, en diversos campos y de diferentes maneras; a pesar de las limitaciones para poner el quichua como un segundo idioma. De aplicarse correctamente, tendremos un proceso de fortalecimiento de la Democracia.

Las minorías quedan debidamente protegidas. Y la mitad de la población, las mujeres, encontrarán allí aspectos claves que fortalecerán la lucha por una sociedad libre de patriarcado. Promoción de todas las formas de propiedad, que van desde la empresarial hasta la comunitaria, pasando por las pequeñas y medianas empresas. Un aspecto clave en el cual hay que poner mucho énfasis es la responsabilidad social de toda clase de propiedad.

La Constitución trata de rehacer la relación entre los seres humanos y la naturaleza, con una mirada de respeto a la Madre Tierra, que es la fuente de nuestra vida.

La organización social popular, autónoma y solidaria podrá llegar a convertirse en el eje de la estructura de la Nación. Citemos esta parte del texto que es muy importante:

“Personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.”

Esta es, precisamente, la tarea que tenemos cuando se trata de ampliar la Democracia: pueblos, comunidades y colectivos, debemos reclamar nuestros derechos, especialmente el de ejercer nuestra capacidad de gobierno y de buen gobierno, sobre nuestros territorios.

Aquí nos encontramos con uno de los aspectos que más insistimos, tanto desde este parlamento como desde el Gobierno Provincial: la creación de un sistema de regiones, autónomas y solidarias. Desde luego, es un primer enunciado y nos habría gustado desarrollar uno mucho más elaborado.

Nuestro Parlamento Provincial ya podrá cobijarse y exigir su pleno reconocimiento en las estructuras provinciales, regionales y del Estado, porque quedan garantizadas todas

las formas de organización de la sociedad, que es en donde radica el poder del pueblo:

"Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos"

Estas son las características de la nueva Constitución y es la dinámica que nos llevará a la consolidación de la democracia, a la lucha por los derechos, a la batalla por elevar la calidad de vida de todos, en el contexto de la creación de territorios autónomos y solidarios.

En la Constitución se expresa una relación de fuerzas entre aquellos que están a favor del cambio y aquellos que se oponen a cualquier transformación, con la finalidad de conservar el orden establecido y los privilegios.

La nueva Constitución también refleja esas tensiones entre las diversas propuestas, orientaciones variadas, presiones e intereses opuestos y contradicciones. Creo que la que más se manifiesta es la que opone al presidencialismo, con la apertura hacia un nuevo modelo de Estado descentralizado, fuertemente contenida en la nueva Constitución.

Es una cuestión que solo se resolverá a través de nuestra lucha, de nuestras propuestas, para que el autogobierno termine por pesar mucho más decididamente sobre la maquinaria del Estado, pues es cierto que hemos vivido muchos años un Estado deshecho por una política neoliberal salvaje.

Las opciones que aparecen no son solo dos: neoliberalismo o fortalecimiento del Estado redistributivo; sino que, en el marco de devolverle al Estado sus capacidades, es indispensable la conformación de territorios fuertes, con capacidad de buen gobierno en todos los planos. Al contrario de lo que se cree y se dice, esta es la mejor manera de fortalecer el Estado.

Nosotros haremos del eje regional el centro de nuestras acciones, sustentados en la nueva Constitución:

"Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y son las juntas parroquiales rurales, consejos municipales, metropolitanos, provinciales y regionales."

Entonces tenemos diez razones, diez mandamientos para el cambio que representa la nueva Constitución:

- Porque representa un avance en los derechos económicos, sociales y políticos.
- Porque es parte de la batalla para derrotar al neoliberalismo y las corrientes de derecha, tanto en

los sectores sociales como en los partidos políticos tradicionales.

- Porque es la oportunidad de fortalecer los procesos organizativos populares y educarnos en la necesidad de transformaciones decisivas para nuestra provincia y nuestro país.
- Porque es un desafío histórico para construir una región autónoma y solidaria.
- Porque las mujeres tienen el espacio histórico que han conseguido con su lucha.
- Porque reconoce a los diversos sectores sociales: afroecuatorianos, indígenas y otros, y les confiere un lugar en la Nación.
- Porque quiere garantizar el acceso a salud, educación, seguridad social, soberanía alimentaria y empleo para todos los ecuatorianos.
- Porque es votar por reconocernos a nosotros mismos, incluido este parlamento, como la forma fundamental de participación social y autogobierno.
- Porque tendremos la ocasión de construir organizaciones políticas que estén de acuerdo a las necesidades de todos en vez de privilegiar los intereses de unos pocos.

“En la Constitución

se expresa una relación de fuerzas entre aquellos que están a favor del cambio y aquellos que se oponen a cualquier transformación, con la finalidad de conservar el orden establecido y los privilegios.”

“Establezcamos algunos ejes

articuladores para dotarnos de metas comunes que nos unifiquen y hagan que los diferentes niveles de poder empujen en una misma dirección.”

- Porque reconocemos la intervención activa de todos los sectores que hicieron sus propuestas a la Asamblea Constituyente.

Con estos elementos podemos entrar en el tema de las relaciones entre los poderes del Estado y, especialmente, con los mecanismos y formas de participación que creemos están

vinculadas directamente a la posibilidad de un acuerdo general; el compromiso de Nación por unas orientaciones básicas, que será lo único que logre destrabar el crecimiento de la democracia en nuestro país.

Establezcamos algunos ejes articuladores para dotarnos de metas comunes que nos unifiquen y hagan que los diferentes niveles de poder empujen en una misma dirección.

La solución de los problemas, lejos de estar en la proliferación de instancias, se vincula a los contenidos de transformación de la Nación. De lo contrario, terminaremos por crear no solo el quinto poder, sino un sexto, un séptimo... y así, sucesivamente.

Esto desembocará a la larga en un conflicto de competencias y, potencialmente, en un enfrentamiento, porque cada poder del Estado se mirará a sí mismo como el más importante, como aquel que tiene la última palabra por encima de los demás.

Revisemos brevemente esas orientaciones programáticas que planteamos como ejes para la reinención del Estado:

Ampliación de la democracia: promover el ejercicio de la democracia en todos los niveles de la vida social y pública, con ciudadanos debidamente informados capaces de tomar decisiones y decidir sobre su propio futuro en todos los ámbitos, en donde la inclusión y la participación se privilegien.

Igualdad de oportunidades: respeto y reconocimiento de las diferencias en la búsqueda de una sociedad mejor, en donde todas y todos tengan igualdad de oportunidades para el acceso a una calidad de vida digna y que construya la equidad económica, social, de género, territorial y cultural.

Pluralismo: derecho de las personas a manifestar sus opiniones y a organizarse de acuerdo a estas; construcción de propuestas colectivas y mayoritarias que hayan sido generadas por consensos.

Políticas de la emancipación: combate a toda forma de opresión, tanto de género, de clase, de raza, étnica o de cualquier otro tipo.

Desarrollo de una economía solidaria, con un comercio justo, pleno empleo, disminución radical de la pobreza, acceso a educación, salud, vivienda, etc.

Ideología: pleno desarrollo de la democracia económica y social que nos permita avanzar hacia un nuevo socialismo, entendido precisamente como la batalla por una sociedad equitativa que garantice igualdad de oportunidades para todos.

Organización social y política: impulsar la organización social en todos los niveles, de manera que desemboque en la construcción de un nuevo tipo de organizaciones políticas. 🌈

El nuevo Diseño Democrático

René Maugé Mosquera

Partido Izquierda Democrática



René Maugé Mosquera

Ex Diputado del Congreso Nacional entre dos periodos. Ex candidato a la Presidencia de la República igualmente en dos procesos electorales. Ex Defensor Adjunto del Pueblo y ex vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral. Doctor en Jurisprudencia, Ciencias Políticas. Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República. Profesor principal de Ciencias Políticas y Maestría en Derecho Constitucional. Profesor principal en la Universidad Estatal de Guayaquil y de la Universidad Central de Quito. Presidente de la Fundación Bicentenario. Ha sido condecorado al mérito laboral por el Gobierno de la República del Ecuador.

Entre las funciones básicas de toda Constitución está la de organizar la arquitectura jurídica política de un país, esto es del Estado, para construir una sociedad democrática, libre, justa y solidaria, en la que se expresa la unidad política de un pueblo.

Respuestas a la Crisis y a las Nuevas Realidades

La Constitución de la República del Ecuador, redactada en Montecristi y aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano, está inspirada en las nuevas realidades del país y del mundo y en la necesidad de constituirse en un instrumento idóneo para enfrentar, dar respuesta y contribuir desde la legitimidad a resolver los problemas existentes en la sociedad ecuatoriana, mediante la construcción de una nueva forma de convivencia ciudadana basada, como señala el preámbulo, en los siguientes presupuestos: a) alcanzar el buen vivir o Sumak Kawsay; b) respetar en todas sus dimensiones la dignidad de las personas y las colectividades; c) la democracia; y, d) el compromiso con la integración latinoamericana.

La nueva Constitución establece a través de estos presupuestos, en estricto sentido, los objetivos estratégicos de la nación ecuatoriana que, para lograrlos, deben convertirse en conciencia cívica colectiva de todos los ecuatorianos que orienten su accionar cotidiano, en sus actividades y en sus relaciones interpersonales y colectivas, con base en ellos.

Estos objetivos estratégicos, entendidos como líneas de conductas y de políticas que deben proyectarse en el inmediato, mediano y largo plazo se reafirman en el capítulo I, artículo primero, al definir al Ecuador como un Estado Constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; y, en el artículo tercero, al consignar los deberes primordiales del Estado.

Dentro de la evolución histórica del constitucionalismo ecuatoriano, no cabe duda que el texto constitucional en vigencia, establece una ruptura con algunos paradigmas del constitucionalismo clásico demoliberal decimonónico y se inscribe dentro de los avances del denominado "neo constitucionalismo" o "nuevo constitucionalismo" que

“ Dentro de la evolución

histórica del constitucionalismo ecuatoriano, no cabe duda que el texto constitucional en vigencia, establece una ruptura con algunos paradigmas del constitucionalismo clásico demoliberal decimonónico. ”

aspira a superar el carácter jurídico, formal y procedimental de los derechos y garantías concebidos por las democracias liberales en el llamado “Estado de Derecho”, caracterizado por sus formalidades.

La Constitución ecuatoriana aspira a ser un proyecto político coherente cimentado en la idea democrática de la libertad política, asociada a las libertades positivas de participación, de inclusión intercultural, de pluralismo nacional y de auto transformación, en la perspectiva de garantizar una ética laica y en los principios de la bioética como sustento del quehacer público y del ordenamiento jurídico, según lo establecido en el numeral cuarto del artículo tres. Esta ética y moral laicas aspiran a conectar fines y medios a lo largo de todo el entramado constitucional.

El nuevo diseño del Estado constitucional de derechos y justicia contiene una radical readecuación jurídica de dimensión política, social, cultural y económica para conseguir, a través de un proceso continuo y complejo, el Buen Vivir, por lo que se establece una mayor intervención de los poderes públicos en más y diferentes ámbitos, en particular en la educación, la salud, la alimentación, la seguridad y el agua para sus habitantes.

El Buen Vivir como Objetivo Estratégico

Como queda dicho, el núcleo u objetivo estratégico central es el Buen Vivir, que no es solamente una frase sino una categoría política, un complejo concepto que aspira a una vida buena, a la formación integral del ser humano y a la consolidación de una sociedad de ciudadanos políticamente activos, capaces de civismo, que comprendan y conozcan la complejidad de la sociedad y el mundo en que viven y luchan para realizar el proyecto común de construir una patria libre y soberana, con capacidad para resolver los problemas que presenta la vida social, al mismo tiempo que lograr la integración supranacional de América Latina, por lo pronto en la Unión de Naciones Sudamericanas; condición esta de sobre-

vivencia con dignidad, dentro de un orden mundial capitalista que está más cerca de ser un gran desorden de inequidad, más conocido como globalización.

El Buen Vivir aspira a conjugar la solidaridad crítica social con la autonomía individual de las personas; a fomentar y ampliar la esfera individual en cuanto comprende estilos de vida, costumbres de relación social, sexual, de ocio, etc., y la esfera colectiva, relativa a cuestiones ecológicas, de medio ambiente, integración, paz, solidaridad internacional y justicia global.

El Buen Vivir, en su concepción integral, no es un concepto nuevo ni una novelería como afirman algunos publicistas; tiene dos vertientes originarias: la de la Grecia clásica y la del mundo andino como Sumak Kawsay. El ciudadano o ciudadana no es una persona o individuo abstracto en una relación directa entre el individuo y el Estado, como concibió Robespierre en los inicios de la Revolución Francesa, sino el ciudadano que vive y está relacionado con otras personas en el seno de las ciudades, pueblos, comunidades, asociaciones o grupos donde participan para defender intereses comunes, realizar proyectos, practicar y defender valores comunes. En los tiempos actuales, la concepción de ciudadano de un Estado debe complementarse con la comunidad de destino planetario a través de la enseñanza de una ciudadanía terrestre como lo plantea Edgar Morin.

Estructura del Poder y Participación

El título cuarto de la Constitución establece los mecanismos de participación democrática y la nueva organización del poder, la que no se puede entender a cabalidad sin penetrar en el concepto abarcante y globalizador del Buen Vivir, porque es necesario destacar, que en el espíritu y en el contexto de la Constitución, el Buen Vivir se vertebra a través de tres conjuntos, unidades u ordenaciones: los derechos del buen vivir, que comprenden agua y alimentación; ambiente sano, comunicación e información; cultura y ciencia;

educación, hábitat y vivienda; salud, trabajo y seguridad social; a los que se añaden los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; adultos y adultas mayores, jóvenes, movilidad humana, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de la libertad, personas usuarias y consumidoras; derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; que a su vez lo integran los derechos de participación, derechos de libertad, derechos de la naturaleza, derechos de protección y, finalmente, el capítulo de las responsabilidades.

El segundo conjunto o unidad, constituye el régimen del Buen Vivir, constante en el título séptimo. En este apartado, la Constitución adopta un conjunto articulado y coordinado de sistemas para hacer efectivos y garantizar los derechos del Buen Vivir antes mencionados. Este es un nuevo enfoque metodológico basado en la teoría sistémica de L.A. Bertalanffy y Easton, quienes desarrollaron una concepción partiendo de los organismos, vivos, aplicada al mundo político como la articulación entre un sistema entendido como una estructura definida y formada por partes interrelacionadas en contacto con un medio en el que se inscribe y al que fluye.

Así tenemos: el sistema de inclusión y equidad, el sistema nacional de educación, el sistema de educación superior, el sistema nacional de salud, el sistema de seguridad social, el sistema nacional de cultura; el sistema de comunicación social, el sistema de ciencia y tecnología, innovación y saberes ancestrales, y el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo. Todo este conjunto de sistemas y subsistemas que llevan implícitos las instituciones, las políticas, normas, programas y servicios deben, a su vez, articularse al tercer conjunto o unidad que constituye el régimen de desarrollo, el mismo que contiene un Plan Nacional de Desarrollo que es definido como "... el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kawsay". (art. 275)

Como podemos observar y es necesario insistir, el régimen del Buen Vivir abarca tres conjuntos, ordenaciones, unidades o universos: a) los derechos del Buen Vivir; b) el régimen del Buen Vivir; y, c) el régimen de desarrollo. Estos tres ámbitos contienen principios democráticos que requieren para su realización, que los ciudadanos, comunidades, pueblos y nacionalidades se incorporen activamente, ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, el respeto a las diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Son a estos objetivos estratégicos, indicados anteriormente y estructurados en el articulado del título IV de la Constitución, que responde la nueva organización del poder y la participación en democracia. Así, la Constitución indica que: "Las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria". (Art. 95)

La organización colectiva reconoce todas las formas de organización de la sociedad: la expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones, políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno; así como las entidades públicas y aquellas de orden privado que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano en sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alterabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Cuando la Constitución define al Ecuador como un Estado constitucional democrático significa que aspira a una real presencia y participación de los ciudadanos a través de sus entidades representativas, es decir las entidades sociales, en los centros de decisión del gobierno y la administración. Se aspira a llevar la democracia y la representación social no solo a través de la función legislativa, sino también a través de otras funciones. Seguramente, este es uno de los mayores temores de aquellos sectores que históricamente han monopolizado el poder político y económico y que han mantenido la escandalosa exclusión que exhibe la desarticulada comunidad nacional ecuatoriana, puesto que "la construcción del poder ciudadano" presupone dismantelar el viejo poder oligárquico que ha caracterizado regularmente al Estado ecuatoriano.

Nueva Estructura Orgánica del Poder

Para garantizar el cumplimiento de los principios, la organización colectiva, la participación de los diferentes niveles de gobierno, la democracia directa, las organizaciones políticas y la representación política, la Nueva Constitución da un paso más adelante en relación con la clásica tripartición de poderes concebida por Carlos de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu, en su obra "El Espíritu de la Leyes". El concepto de tres poderes fue superado por el constitucionalismo moderno al definir que el poder tenía tres funciones, entendido que el poder es uno sólo y que para su mejor administración y su necesario equilibrio se lo divide en funciones con los respectivos pesos y contrapesos.

La nueva Constitución del Ecuador establece cinco funciones del poder: 1. función legislativa, 2. función ejecutiva, 3. función judicial y justicia indígena, 4. función de transparencia y control social y 5. función electoral. Esta nueva divi-

sión de las funciones del poder se enmarca dentro de las concepciones del nuevo constitucionalismo y en particular dentro del pensamiento del profesor italiano Luigi Ferrajoli.

La nueva estructura orgánica del poder tiene como objetivo la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los diferentes niveles de gobierno. Así, la Constitución establece que todos los niveles de gobierno se conformarán a instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. (Art. 100).

La Nueva Estructura Orgánica del Poder tiene las siguientes características:

1.- La Función Legislativa que se ejerce por medio de la Asamblea Nacional, que antes se denominaba Congreso Nacional. A diferencia de anteriores constituciones, se establece con mayor precisión el control de la acción del gobierno y el procedimiento legislativo. En la iniciativa para presentar proyectos de ley, se amplía a más de los asambleístas, el Presidente de la República y otras instituciones del Estado, a las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de, por lo menos, el 0.25% de los inscritos en el

padrón electoral nacional, pudiendo participar en su debate quienes presenten proyectos de Ley personalmente o por medio de sus delegados (Art. 134).

Además, dentro del procedimiento legislativo se consigna que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición podrán acudir ante las comisiones para exponer sus argumentos (Art. 137). Esta como otras disposiciones constantes en el articulado son consecuentes con la aspiración de lograr una democracia participativa para superar las exclusiones reales existentes. Es de notar que a la Asamblea Legislativa se le quitan las atribuciones para nominar a las principales autoridades del que antes estaba investido el Congreso Nacional y se las traslada al cuarto poder, que es la función de transparencia y control social. Sobre este aspecto quedan algunas interrogantes. El objetivo es que se potencie a la Función Ejecutiva.

2.- La Función Ejecutiva mantiene características similares a las constituciones anteriores con algunas modificaciones y mayores precisiones. Esta función del poder concentra en el Presidente de la República la responsabilidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y responsable de la administración pública; lo nuevo de esta función está en la introducción que consta en la sección segunda del capítulo tercero, título IV, de los Consejos Nacionales de Igualdad, que son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos, dice el texto constitucional, ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y de movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con

las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos, en todos los niveles de gobierno. (Art. 156).

En una sociedad, como la ecuatoriana, de exclusiones, discriminaciones e inequidades, se reafirma con la constitución de estos Consejos Nacionales de Igualdad, la voluntad de ir a una sociedad igualitaria. ¿En qué sentido tomar el igualitarismo? En el espíritu de la nueva Constitución de concebir a los ecuatorianos en igualdad, en las libertades fundamentales y en los derechos sociales, o sea en derechos fundamentales conferidos sin exclusiones como límites y vínculos, frente a las leyes y actos de gobierno.

Con ello se quiere dar una nueva dimensión al concepto de igualdad y a la naturaleza de la democracia. Dentro de la función ejecutiva, a las instituciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, se las define por primera vez como instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, a más de sus misiones fundamentales, en un caso, de la defensa de la soberanía y de la unidad territorial; y, en el otro, de atender a la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y de la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Como he señalado a través de estos mecanismos, en la nueva Constitución tenemos un ejecutivo reforzado.

3.- A la clásica función Judicial, la nueva Constitución la denomina: Función Judicial y de Justicia Indígena y establece, a diferencia de otros textos constitucionales, que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la función judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución (Art. 167).

En cuanto Justicia Indígena, la Constitución instituye que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión

“ En los tiempos actuales

la concepción de ciudadano de un Estado debe complementarse con la comunidad de destino planetario a través de la enseñanza de una ciudadanía terrestre como lo plantea Edgar Morin.”

“ La Constitución no solo

debe ser el principal referente jurídico político para ser manejado por los juristas y los operadores judiciales, sino que debe constituirse en una realidad jurídica vertebradora de la Nación ecuatoriana.”

de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de las jurisdicciones indígenas sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria (171).

La nueva Constitución establece, en la sección tercera de este capítulo, los principios que informan a la función judicial. Para su organización y funcionamiento la función judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y otros órganos autónomos, cuyos ámbitos de competencias estarán determinados en la ley.

4.- Función de Transparencia y Control Social, parte del criterio de que el pueblo es el mandante y el primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación y tiene como objetivo promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales y jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público para que lo realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana, protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevendrá y combatirá la corrupción. (Art. 204)

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

está integrado por siete consejeras y consejeros principales y siete suplentes elegidos en concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana de acuerdo a la ley. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social será el encargado de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del consejo será descentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. (Art. 207)

¿Cuáles son las autoridades que debe nombrar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social? Son las siguientes:

- a) Procurador General del Estado y a los superintendentes, de entre las ternas propuestas por el Presidente de la República;
- b) Defensor del Pueblo;
- c) Defensor Público;
- d) Fiscal General del Estado;
- e) Contralor General del Estado;
- f) Miembros del Consejo Nacional Electoral;
- Miembros del Tribunal Contencioso Electoral;
- g) Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Todos estos nombramientos los debe realizar mediante concurso público, de oposición y méritos, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana. Estas designaciones antes eran realizadas por el Congreso Nacional. El criterio que se aplica al quitar a la Función Legislativa la facultad de nombramiento, es el de despartidarizar estas designaciones.

5.- En la nueva estructura del poder político, la quinta función, es la Función Electoral que tiene como finalidad garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. (Art. 217) Esta función está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. En los anteriores ordenamientos constitucionales como el de 1998, los organismos electorales estaban comprendidos entre las instituciones del Estado; y la función pública y el anterior Tribunal Supremo Electoral tenía la función de juzgar los aspectos contenciosos o litigiosos en materia electoral, en asuntos de las organizaciones políticas, sobre financiamientos, propaganda, gasto electoral, etc. En el nuevo texto constitucional todos estos aspectos se los traslada al Tribunal Contencioso Electoral.

Es importante destacar que dentro de las funciones que la Constitución le asigna al Consejo Nacional Electoral está la de organizar el funcionamiento del Instituto de Investigación, capacitación y promoción política electoral que está llamado a fomentar una mayor conciencia cívica ciudadana, lo que redundaría en una mejor calidad de la democracia en la participación activa y consciente de la población en los procesos políticos.

Como podemos observar esta nueva arquitectura del poder o nueva concepción de las cinco funciones del poder político, rompe con la clásica tripartición de las funciones del poder. Establece un régimen de corresponsabilidad de poderes a la que podríamos calificar, dentro del nuevo constitucionalismo, como nueva estructura transversal y sistémica entre política, derechos humanos, economía, participación e inclusión activa de los ciudadanos y ciudadanas en el nuevo replanteamiento de una democracia con contenidos y no formalista ni instrumental.

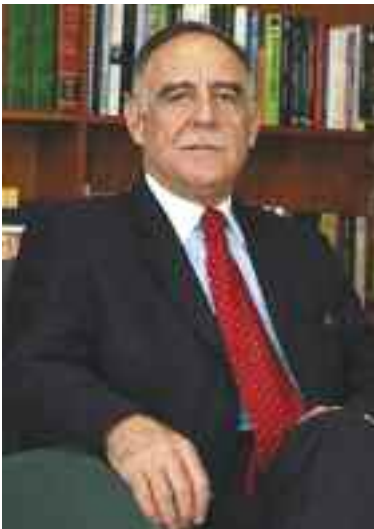
Los planteamientos y contenidos del neo constitucionalismo, como nuevo paradigma, que se expresa no solo en el nuevo ordenamiento o arquitectura de las funciones del poder político, sino en otros aspectos de todo el texto constitucional, deberán ser sometidos a la prueba de tiempo, de la realidad socioeconómica, de la cultura política y de la voluntad de los actores del drama político social del Ecuador.

Los nuevos paradigmas contenidos en la nueva Constitución, así como sus ambiciosos y justos objetivos de construir una sociedad que respete en todas sus dimensiones la dignidad de las personas y las colectividades, requiere de un mayor conocimiento de toda la población y, particularmente, de sus principales actores. Se requiere de un ineludible conocimiento íntegro y pormenorizado de todo su articulado e instituciones capaz de crear un sentimiento y una cultura constitucional. La Constitución no solo debe ser el principal referente jurídico político para ser manejado por los juristas y los operadores judiciales, sino que debe constituirse en una realidad jurídica vertebradora de la Nación ecuatoriana.

Leopoldo Benítez Vinuesa en su obra "Ecuador Drama y Paradoja", nos dejó un mensaje de civismo y una esperanza para superar los atávicos vicios políticos que impiden nuestra realización como colectividad nacional. Aspiramos que la Nueva Constitución no devenga en una paradoja dentro del drama de la historia contemporánea ecuatoriana, ello dependerá de la actitud que asuman todos y cada uno de los ecuatorianos y de la capacidad de desarrollar un sentimiento constitucional generalizado y vigoroso como un instrumento de consolidación de la nación y de perfeccionamiento del Estado. 🌈

Diseño Democrático

Paco Moncayo Gallegos
Movimiento Municipalista



Paco Moncayo Gallegos

Asambleísta Nacional por el Movimiento Municipalista. Ex Comandante General del Ejército. Alcalde Metropolitano de Quito en dos periodos. Fue vicepresidente del Banco Nacional de Fomento y ex Director Ejecutivo del Centro de Desarrollo Regional del Austro. Miembro de la Academia Nacional de Historia. Ha recibido también el doctorado Honoris Causa de la Escuela Politécnica Nacional; otro de la Universidad del Pacífico. Es autor de varias publicaciones.

1. Introducción

El objeto del presente trabajo es analizar el paso de la tradicional forma de división de los poderes del Estado ecuatoriano a la propuesta en vigencia, que busca, a través de la organización del gobierno en cinco funciones, garantizar la soberanía popular y el poder centrado en la ciudadanía. Para el efecto, es importante partir de una explicación del proceso de construcción democrática en la conformación del Estado, como sistema de gobierno y, en su más amplia acepción, como forma de vida de gran parte de la humanidad.

Un elemento central de la democracia es el sistema de gestión del poder. Generalmente, la división de poderes se ha relacionado exclusivamente con el poder político, como reacción frente a su concentración en la persona del soberano en los estados esclavistas teocráticos, en los emperadores, en los señores feudales y en los reyes de las monarquías absolutas. Para evitar esa concentración de poder, generadora de los peores abusos, se crearon funciones independientes de gobierno, que ejerzan contrapesos y controles cruzados. Interesa saber si la concentración y acumulación de otros medios de poder en lo social, económico y territorial, no anulan en la práctica esa división del poder político y afectan a la democracia.

El otro elemento central en la construcción del sistema democrático, es el reconocimiento y garantía de los derechos humanos por parte de los Estados. En este sentido, los derechos civiles y políticos, que ha costado tanto esfuerzo generalizar, se han demostrado insuficientes, por lo que los pueblos han luchado por ampliarlos a los campos económico, social, cultural y más recientemente a los derechos colectivos. Es importante analizar el manejo de este tema y sus repercusiones en la democracia ecuatoriana, para las comunidades, pueblos, nacionalidades y otros colectivos.

Otro aspecto trascendente para el mejoramiento de la democracia, constituye la participación ciudadana, elemento esencial de una sociedad en la que el poder se ejerce directamente desde el pueblo soberano, mediante la integración de la clásica representación con la participación directa de las personas y comunidades para elegir a las

autoridades, controlar su desempeño, ejercer el control social, ser parte de la gestión y exigir la rendición de cuentas.

Para contextualizar estos temas en el escenario actual y presentar un juicio crítico objetivo sobre cómo se construye la democracia ecuatoriana, es necesario partir de un estudio de la evolución histórica de los conceptos y sus aplicaciones en el mundo occidental, en particular de los hechos suscitados en Europa y América, sin descuidar los aportes esenciales de las culturas indígenas americanas.

2. La construcción histórica

El nacimiento de la *polis* griega trajo consigo la secularización del sistema político, la emisión de leyes y la reflexión sobre las distintas formas de gobierno: monarquía, aristocracia, plutocracia y democracia, a la que se definió como el gobierno del pueblo. La ateniense fue, por supuesto, una democracia esclavista, que incluía exclusivamente a ese pueblo. Se juzga que la democracia griega fue posible gracias a que existía un alto grado de homogeneidad en la población, armonía de intereses, valores compartidos, posibilidad de reunirse y decidir en forma directa acerca de los asuntos públicos y a la completa autonomía del Estado. Se trataba de una democracia de participación directa para los ciudadanos atenienses.

Grecia puede considerarse también la cuna del republicanismo que se aplicó de manera incipiente en Esparta y se perfeccionó, con posterioridad, en Roma donde, procurando integrar lo mejor de los sistemas monárquico, aristocrático y democrático, se encontró una fórmula que consistió en organizar el gobierno en tres funciones separadas: los Cónsules, el Senado y los Tribunales de la Plebe.

Con la descomposición del Imperio Romano, vino el largo período feudal, caracterizado por la proliferación de pequeños estados teocráticos gobernados por la nobleza y el clero. Posteriormente, gracias al auge de la actividad comercial, se produjo una revolución urbana y surgieron las ciudades como centros de cultura y progreso. A partir del Renacimiento y la Reforma se inició un largo proceso de gestación del capitalismo como paradigma económico, de la burguesía como clase dominante y del Estado Nación como organización jurídico-política.

Los nuevos Estados fueron gobernados por monarquías absolutas, controladas por las clases en cuyas manos estaban los medios de producción y fuente de poder: la tierra y el trabajo. Sin embargo, el ascenso de una nueva clase, con crecientes capacidades para disputar y compartir espacios cada

“Otro aspecto trascendente para

el mejoramiento de la democracia, constituye la participación ciudadana, elemento esencial de una sociedad en la que el poder se ejerce directamente desde el pueblo soberano.”

vez mayores de poder produjo importantes cambios en los sistemas políticos. Para fines del siglo XVIII la Constitución inglesa dividió el poder entre el Monarca y las Cámaras de Lores y Comunes. Posteriormente, cartas y parlamentos, embriones de las futuras instituciones democráticas, se aplicaban en gran parte de Europa.

La Revolución Industrial reforzó, aún más, el poder acumulado por la burguesía que alcanzó el control político de los Estados en las revoluciones norteamericana de 1776 y francesa de 1789. A partir de entonces, se afirmó en Europa el liberalismo como ideología política y práctica económica; se reconoció los derechos humanos civiles y políticos; se conformó parlamentos, se organizó sistemas de partidos y con esas instituciones, lentamente y venciendo grandes contratiempos, se generalizó la democracia como sistema político y forma de gobierno.

La ampliación de los espacios geográficos y grupos humanos gobernados por sistemas democráticos, provocó importantes transformaciones, entre estas, el reemplazo de

“Varios autores coinciden en

que la democracia se orienta por cuatro principios fundamentales:

- 1) El imperio de la ley como expresión de la voluntad general,
- 2) la división de poderes,
- 3) la participación y representación en el ejercicio del poder y,
- 4) el respeto a los derechos fundamentales del pueblo. ”

la participación directa por la representación, la universalización de los derechos electorales, la adaptación a diversas realidades locales, regionales, étnicas y culturales; y la creación de una serie de instituciones políticas indispensables para el ejercicio de la democracia en gran escala.

La democracia liberal, alcanzada con el sacrificio de tantos seres humanos, no fue un sistema político capaz de proteger a los pueblos de la más cruel explotación; por el contrario, la situación de los trabajadores se agudizó a tal extremo que añoraban los tiempos de la servidumbre. La democracia burguesa, entonces, se desenmascaró como una

forma de dictadura de clase para oprimir al proletariado y otras clases subordinadas; del mismo modo que, en lo internacional, un sistema de opresión y devastación de las colonias inicialmente y de los estados presuntamente soberanos, sometidos al control imperial, con posterioridad.

El marxismo planteó la eliminación de la sociedad de clases y de las instituciones sociales y políticas que sustentaban la explotación interna e internacional, para conformar una sociedad igualitaria, en la cual cada quien aportaría de acuerdo con sus capacidades y recibiría lo necesario para satisfacer sus necesidades. Esta hermosa utopía exigía el tránsito por una dictadura ejercida por el partido comunista como vanguardia de los obreros y el campesinado, a la que eufemísticamente se bautizó como democracia popular.

Las propuestas de comunistas y socialdemócratas ejercieron una enorme fascinación en gran parte de los trabajadores, la clase media, los jóvenes, los intelectuales, los artistas y en la gran mayoría de idealistas, que estaban conscientes de las condiciones intolerables de injusticia provocadas por el liberalismo extremo. También la lucha de los socialistas y aún la de los liberales comprometidos con el progreso social, alcanzó la ampliación de los derechos humanos a los campos económico, social, cultural y, posteriormente, los derechos colectivos que hasta hoy han quedado, lastimosamente, en meras declaraciones.

En la competencia implacable desarrollada durante medio siglo entre el capitalismo burgués y el llamado socialismo real, el triunfo de los estados capitalistas occidentales significó, entre otras cosas, la pretensión de relanzar al liberalismo económico y político con un carácter universal y globalizar al mundo bajo sus reglas de juego. Bastaron dos décadas para que el neoliberalismo provoque una crisis de alcance mundial y para que se deslegitime, por el agravamiento de la pobreza, violencia e inseguridad. Nuevamente se comprueba que la democracia no puede subsistir en un entorno de injusticia e inequidad.

3. Conceptos fundamentales

Por lo analizado, es evidente que la democracia es a la vez un proceso, un medio y un fin. Un proceso porque es un sistema que se ha desarrollado como parte sustancial del proyecto humano que avanza en la historia logrando metas cada vez más altas de libertad, dignidad y racionalidad; es un medio porque gracias a su aplicación es posible el mejoramiento de las condiciones materiales y espirituales de vida de los seres humanos; y es un fin porque, como una aspiración

nunca plenamente alcanzada, se ubica en el lugar de las grandes utopías de la especie humana.

Varios autores coinciden en que la democracia se orienta por cuatro principios fundamentales: 1) El imperio de la ley como expresión de la voluntad general, 2) la división de poderes, 3) la participación y representación en el ejercicio del poder y, 4) el respeto a los derechos fundamentales del pueblo. Es notorio que para la democracia es esencial la titularidad y ejercicio plural del poder; la participación directa, activa y crítica de los ciudadanos; el respeto a los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y comunitarios, entendidos como indivisibles e interdependientes; y, el único sometimiento de las personas a la voluntad general, soberanamente expresada en las leyes. Otro enfoque encuentra que la democracia exige el funcionamiento de siete instituciones básicas: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos sobre la base de méritos, libertad de expresión, libertad de información, que asegure la disponibilidad de varias y plurales fuentes, y autonomía asociativa.

De estas instituciones cabe destacar la importancia que se atribuye al sistema electoral, en cuya imparcialidad y transparencia, radica la principal fuente de legitimidad de las autoridades electas, y, concurrentemente, la existencia de un electorado bien informado, que tenga acceso a distintas fuentes y medios de comunicación para que pueda tomar sus decisiones políticas, con un criterio bien formado, protegido de la manipulación de la propaganda.

4. Democracia y División de Poderes

Con demandas crecientes y recursos siempre escasos, la humanidad, desde los estadios germinales de su evolución, produjo y acumuló recursos que le permitieron supervivir en entornos adversos. Inicialmente la acumulación fue social y con posterioridad se concentró en personas, grupos y clases que asumieron el control político como mecanismo para incrementar su poder y utilizarlo para el sometimiento de otros seres humanos y de otros pueblos. La historia de la humanidad, está marcada por las formas de acumulación, concentración y confrontación de diversos modos de poder, en procesos de conflicto e integración, elementos centrales de todo el fenómeno político.

Los defensores del realismo político, sostienen que la política, como la sociedad en general, está regida por leyes objetivas, en el centro de las cuales, se encuentra la lucha de

fracciones con intereses opuestos que intentan crear y acrecentar su poder y que, cualesquiera que sean los fines últimos de la política, el poder es el fin inmediato. No les falta razón.

Se debe, además, considerar que la acumulación y la concentración se producen no solamente a favor de unos grupos y clases sociales, sino también en beneficio de determinadas zonas, regiones y países beneficiarios de los modelos de organización interna y de colonización y dominio imperial. De modo que la democracia, enfrenta en las relaciones entre territorios y Estados los mismos problemas y amenazas que las relaciones de poder producen en el caso de las personas y comunidades.

Es evidente, por lo tanto, que los fenómenos de acumulación y concentración inciden directamente en la posibilidad de organizar democracias plenas. Solamente un sistema que sea capaz de distribuir equitativamente el poder y las oportunidades de alcanzarlo, entre la mayoría de personas, pueblos, nacionalidades y Estados, podrá ser una auténtica democracia; mientras que cuando se concentran en grupos pequeños, económicos, sociales y políticos, podrán mantener todos los elementos de la democracia formal, pero terminan en la práctica constituyéndose en formas autoritarias de gobierno, las únicas capaces de sustentar la injusticia y proteger la explotación. La división de poderes, cuando solamente se refiere al poder político, sean estos los tres del planteamiento clásico de Montesquieu, o los cinco del sistema ecuatoriano, no contribuye a la construcción democrática de las sociedades.

Por lo tanto, el proceso de construcción y mejoramiento de la democracia implica, entre otros, los siguientes elementos: una justa distribución de la riqueza; un desarrollo territorial equilibrado mediante procesos de descentralización, desconcentración y autonomías; un sistema de partidos que impida el autoritarismo interno y estimule la oposición política; un sistema de pesos y contra pesos entre las distintas funciones del Estado; el control social desde la ciudadanía; y, la rendición de cuentas de las autoridades.

5. Democracia y participación ciudadana

El desarrollo de los nuevos medios tecnológicos le permite a la sociedad contar con gobiernos y democracias digitales, con herramientas de control directo de la ciudadanía, con mecanismos para emitir y receptor información en tiempo real, interactuando gobernados y gobernantes. Ya no hay pretextos para no generalizar la participación directa de la

ciudadanía en el gobierno. Pero el tema no es solamente de medios; se trata de la ciudadanía de la población, de que las personas sean capaces de convertirse en protagonistas principales de la gestión pública, reclamando y luchando por sus derechos y que, como contraparte, los individuos y las organizaciones asuman responsabilidades con el conjunto de la sociedad.

Lo que hoy se conoce como ciudadanía social no acepta una relación pasiva entre las personas, las organizaciones y los líderes: supone la existencia de movimientos sociales que participan activamente por la inclusión e integración social, reconociendo que lo social se desenvuelve en dos dimensiones: la pública y la privada; la primera como el escenario en donde se tratan los asuntos políticos y sociales que atañen al conjunto de la sociedad - una reproducción en nuevas circunstancias del ágora de los griegos- donde se visibilizan los distintos grupos e intereses, donde se buscan soluciones pacíficas de los conflictos y donde la deliberación se realiza en términos de respeto y reconocimiento de las diferencias, fortaleciendo la cultura de paz; la segunda, como el espacio del interés particular, de la privacidad e intimidad que deben ser respetadas.

El papel del Estado en esa construcción de sociedades democráticas, cohesionadas y con cultura de paz es irremplazable. Es de su responsabilidad la promoción de los derechos de la ciudadanía y colectivos, la puesta en vigencia de normas justas, el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos de calidad, la protección ambiental, la existencia de una justicia independiente con sistemas fiscales transparentes, controles imparciales y honestos que combatan la corrupción, la regulación de relaciones laborales justas, la planificación participativa para definir un proyecto nacional de consenso, entre los aspectos principales. Del mismo modo, el sector público, con la participación activa del sector privado, debe promover una economía en crecimiento que genere riqueza y la distribuya con equidad, con empleos suficientes y de calidad, con empresarios socialmente comprometidos, con empresas de responsabilidad social, con cúpulas económicas lúcidas que comprendan que la desigualdad económica es causa principal de la violencia social.

6. La Democracia en el Estado Ecuatoriano

El Estado ecuatoriano nació en 1830 con una Constitución política estructurada sobre la base de las doctrinas constitucionales novedosas pero de limitada aplicación en el mundo e inaplicables en un país semifeudal.

Con posterioridad, se dictaron tantas constituciones como caudillos querían legitimar su arribo al poder, luego de los reincidentes golpes de Estado, cuartelazos y revueltas. En algunos casos, como el de la "Carta de la Esclavitud" o la "Carta Negra", se intentó perpetuar en el poder al hombre fuerte de los sectores dominantes. Cuando estos se dividieron entre los terratenientes serranos y los agro exportadores costeños, la conflictividad interna se volvió regional y las constituciones fueron liberales o conservadoras según a qué grupo se pretendía favorecer. Cuando las normas no permitían el ejercicio arbitrario del poder se las rompía, se instalaba la dictadura y se repetía el círculo vicioso. Cuando el texto constitucional recogía los intereses de las clases medias, de los pobres y de los marginados, duraba poco, como en el caso de la Constitución de 1945, escrita bajo el estímulo de los grandes ideales del socialismo, que fue reemplazada por una constitución de corte conservador en 1946. Ahora mismo, ya se escuchan planteamientos sobre la necesidad de reformar la nueva Constitución.

Las campañas electorales ecuatorianas han sido, casi sin excepción fraudulentas o por lo menos, irregulares; de modo que la voluntad de los electores ha sido sistemáticamente burlada. Sus costos, al margen de los aportes del Estado, son tan altos que los mandatarios llegan al poder cargados de compromisos que tienen que cumplir a costa de los recursos públicos.

La justicia y el control han sido politizados. Muchas veces se ha hablado de la judicialización de la política, porque control y justicia han sido herramientas para perseguir a los oponentes políticos y para asegurar la impunidad de los propios. Un país con justicia y control corrompidos jamás podrá vivir en democracia. Ha sido tan descarada la actuación de algunos miembros de las llamadas Comisiones Cívicas contra la Corrupción, que ni estas se han visto libres de esta devastadora plaga.

El espacio de este artículo no permite detallar la realidad precaria de la democracia ecuatoriana, pero es indiscutible que los continuos desengaños, han conducido a la población a una constante búsqueda de alguien que sea capaz de realizar los cambios drásticos que son necesarios. Por esa razón el discurso anticorrupción, antipartidocracia, antiprensa mentirosa, antibanqueros corruptos y la oferta de un nuevo país, ha tenido éxito en los últimos procesos electorales. Y, para construir el nuevo país y dejar el pasado atrás, se dictó en Montecristi la nueva Constitución que ya está en camino de terminar en letra muerta.

El nuevo texto constitucional contiene los mandatos fundamentales y necesarios para construir un nuevo país y fortalecer la democracia. Se trata de una Constitución garantista de derechos, que asegura la participación plena de la ciudadanía, crea dos nuevas funciones del poder público, rescata la planificación y reconoce cinco niveles de gobierno en la organización administrativa del territorio.

En el tema de la garantía de los derechos humanos, la Constitución reconoce a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos como titulares de todos los derechos humanos, los mismos que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. Los derechos son exigibles de forma individual o colectiva; la ley sancionará toda forma de discriminación; el Estado adoptará medidas de acción afirmativa en favor de quienes se encuentren en situación de desigualdad; y los derechos serán plenamente justiciables. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Los derechos no quedan en declaraciones abstractas, se refieren al acceso al agua, a un ambiente sano, una alimentación saludable; a una comunicación e información libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa; a mantener su propia identidad cultural; a una vivienda adecuada y digna, a la salud, al trabajo bien remunerado, respetado, de calidad y a la seguridad social solidaria y universal. Se reconoce al derecho a la educación como un deber ineludible e inexcusable del Estado.

Se establece la atención prioritaria para las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas; personas en situación de riesgo, víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas tienen reconocidos y garantizados sus derechos colectivos y algo que actualmente se considera de la mayor importancia, se reconocen los derechos de la madre Naturaleza.

Se establece también el derecho a participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público y revocar el mandato. Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a las primeras autoridades de la República, representantes nacionales y de

“ Las comunidades, pueblos

y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas tienen reconocidos y garantizados sus derechos colectivos y, algo que actualmente se considera de la mayor importancia, se reconocen los derechos de la madre Naturaleza.”

la circunscripción del exterior y pueden ser elegidos para cualquier cargo público.

La definición del antes llamado régimen seccional con la categoría de gobiernos autónomos descentralizados; la garantía de su autonomía política y administrativa financiera; la asignación de recursos automáticos y predecibles, con criterios de equidad; el mejoramiento de la representación y administración del sector rural y el establecimiento claro de competencias, implica un avance en el desarrollo equilibrado del territorio. De mayor importancia es la posibilidad de conformar circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

En la letra de la Constitución existen todos los presupuestos básicos para construir una democracia sólida en el Ecuador;

“En el tema de la garantía de los derechos humanos, la Constitución reconoce a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos como titulares de todos los derechos humanos, los mismos que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.”

pero... -y qué pena tener que en tan poco tiempo referirse a los "peros"-, en la práctica, cada ley que se origina en la Presidencia tiene todos los sesgos del autoritarismo y concentración del poder. Como ejemplos: la Ley de Empresas Públicas, que organiza los directorios con tres representantes del Ejecutivo; la Ley de Recursos Hídricos, que pretende crear un dictador de la gestión de ese recurso estratégico y deja al margen las competencias de los gobiernos locales; la Ley de Comunicación que intenta el control gubernamental de ese derecho fundamental de la democracia y un largo etcétera.

Adicionalmente, la creación de las cinco funciones solamente disfraza el proyecto autoritario cuando es evidente la

relación íntima entre el Presidente de la República y el Fiscal General del Estado; notoria la actitud servil, felizmente de unos pocos jueces; cuestionable la composición de la nueva Función de Participación Ciudadana y Control Social, con personas vinculadas a los partidos de gobierno; visibles la sumisión de la función electoral y de la Corte Constitucional al Ejecutivo y, el lamentable irrespeto a la función legislativa a la que, no solamente se pretende amputar su capacidad fiscalizadora, sino que se le ha quitado toda autonomía legislativa.

Pronto se votará el Código de Organización Territorial. Hay que ver cómo actúa el bloque gobiernista y cómo llegan los vetos; hay que observar la aplicación práctica de la distribución de los recursos financieros, para no adelantar una crítica en temas que no han culminado.

7. Conclusiones

Hoy, como en 1830, el Ecuador se enfrenta a la dicotomía entre los textos constitucionales y la realidad del ejercicio del poder. La diferencia radica en que el texto de la nueva Carta Magna fue elaborado con una activa participación ciudadana y, posteriormente, aprobado por una mayoría muy amplia de los votantes. Otra diferencia se expresa en que la sociedad ecuatoriana no es más aquella que emergía temerosa y con instituciones heredadas del largo período colonial. Actualmente el pueblo ecuatoriano se ha ciudadanizado notablemente. Indios, negros y mestizos están conscientes de sus derechos y han demostrado en muchas ocasiones que saben defenderlos.

Es importante, por lo tanto, preservar la norma constitucional, en muchos casos de sus mismos patrocinadores, a los que ya comienza a estorbarles como en las viejas épocas de los fatídicos caudillos providenciales; así también, de los voceros de los grupos privilegiados que plantean desde ya su reforma, estimulados por los errores del gobierno.

No se puede desperdiciar esta oportunidad para mejorar la calidad de los partidos, elevar la cultura política de la comunidad, crear un eficiente liderazgo, asegurar una auténtica participación popular, purificar los procesos electorales, derrotar a la corrupción y el dinero fácil, diseñar modelos e instituciones que refuercen la soberanía popular y hagan viable la gobernabilidad, creando una cultura de consensos. Solo así la democracia será lo que todos esperan de ella: el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. 🌈

La representación y la participación ciudadana, ¡juntas dan a luz la nueva democracia!

Anny Marllely Vásconez

Movimiento *Patria Altiva i Soberana*



Anny Marllely Vásconez Arteaga

Asambleísta Nacional por Movimiento PAIS, vicepresidenta de la comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio. Abogada y con estudios de cuarto nivel en la Flacso en Políticas Públicas. Profesora de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Fue directora del Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES en su provincia, Manabí. Es cristiana.

La democracia, tribuna del ser humano para levantar su voz en la búsqueda de la prevalencia de sus derechos, la supremacía de sus decisiones, la defensa del camino al buen vivir, sobreviviente en las esferas representativas; hoy, abre las puertas a la participación de los actores sociales con el propósito de que los intereses ciudadanos se reflejen en las decisiones tomadas.

Noberto Bobbio dice que la democracia es "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos".¹ Dentro de esta concepción, la democracia se levanta con reglas que determinan en manos de quién radica el poder, para ejercerlo.

Los autorizados a tomar las decisiones que afectan a la colectividad, deben hacerlo enmarcados en el ordenamiento jurídico vigente y debidamente revestidos de la autoridad que el mandante le otorga, cuyas facultades y atribuciones llegan hasta donde termina la representación delegada, en unos casos; y, en otros, hasta donde llega la responsabilidad ciudadana de empoderarse de los procesos.

La democracia puede gestarse de dos maneras, considerando cómo se construye el destino de un pueblo: de forma indirecta, cuando los ciudadanos y ciudadanas eligen a sus representantes y de forma directa, cuando la sociedad civil empoderada ejecuta sus propias decisiones.

En la democracia representativa, los electores a través del voto designan a sus representantes, quienes a su vez luego de ostentar el poder, deciden sobre el destino de sus representados. En este tipo de democracia indirecta, los ciudadanos no son quienes deciden las políticas a ser aplicadas, sino que son sus representantes quienes plantean las políticas públicas que van a regir la vida de la comunidad y es el pueblo quien sanciona, ratifica o cancela periódicamente, a través de las elecciones, el mandato para gobernar.

Este tipo de democracia ha sido cuestionada y ha ido perdiendo fuerza sin desconocer la utilidad de la misma, pues toda vez que el pueblo atribuye la facultad de tomar las decisiones a sus representantes, estos en la mayoría de ocasiones no reflejan

¹ BOBBIO, Norberto; El Futuro de la Democracia; p.24

“La participación ciudadana

nace entonces, a partir de hechos de carácter global, de las acciones de diversos organismos y organizaciones civiles y sociales, que han apostado a la promoción; lo mismo que la gestación de una nueva conciencia participativa, a favor de la solución de los problemas sociales.”

los intereses de sus electores, lo que provoca descontento y produce acciones reivindicativas.

Demetrio Pérez señala al respecto lo siguiente: "Potencialmente el elemento "salvador" de esta deformación de la democracia representativa, puede estar asegurado en la democracia "participativa", la cual requiere de una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos."²

Es así que la democracia directa o participativa viene como tabla de salvación ante la necesidad ciudadana de vincularse en el desarrollo de la sociedad a la que pertenecen, dejando de ser testigos silenciosos de las afectaciones que producen las decisiones que en muchos casos van movidas por intereses particulares de los elegidos.

La participación ciudadana nace entonces, a partir de hechos de carácter global, de las acciones de diversos orga-

nismos y organizaciones civiles y sociales, que han apostado a la promoción; lo mismo que la gestación de una nueva conciencia participativa, a favor de la solución de los problemas sociales.

Víctor Hugo Torres Dávila manifiesta: "En la década de los cincuenta y setenta es cuando toma protagonismo la participación ciudadana en algunos países europeos, debido a que los gobiernos no estaban respondiendo a las expectativas populares, esto trajo como resultado grandes movilizaciones ciudadanas y el gobierno local se vio en la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, dándose de esta manera una relación entre el gobierno local y la ciudadanía quien adquiriría una corresponsabilidad en el uso, manejo y cuidado de los bienes y servicios públicos".³

La participación ciudadana tiene fuertes raíces históricas en América Latina y el Ecuador, pues en la época colonial los cabildos o municipios se constituyeron en un reducto de poder criollo en oposición a las directivas y políticas impuestas desde España.

La participación ciudadana gira en torno a los siguientes elementos: "autonomía, interlocución de actores, relación de poder, participación en las decisiones, pluralismo y fomento de la democracia."⁴

Frente a ello la participación ciudadana dentro de un modelo de democracia participativa surge como una estrategia de distribución del poder mediante el cual sectores subordinados puedan acceder a las decisiones y los recursos, en procesos sistemáticos de formas de democracia directa a través de lo cual afirman su identidad y autonomía.

A través de ella, los actores sociales no solamente dejan en manos de sus representantes la toma de decisiones sino que intervienen en las mismas, siendo sus planteamientos escuchados y ejecutados cuando estos inciden en el bienestar de la colectividad.

Entendemos así a la participación: "como el proceso por el cual las personas y las colectividades toman parte en la construcción de un proyecto social autónomamente orientado. Implica no solo el acceso a los bienes y servicios, sino particularmente el derecho a decidir sobre el propio destino."⁵ El centro de la participación es el hecho de tener la facultad y la oportunidad de decidir sobre las políticas públicas tomadas para regir y orientar sus vidas dentro de la sociedad, de la cual son parte.

2 PEREZ, Demetrio; Políticas Públicas, Poder Local, Participación Ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano rural.

3 DÁVILA, Víctor; Desarrollo Local ¿Alternativa o discurso neoliberal? Ponencia.

4 ORTIZ, Santiago; Participación ciudadana análisis y propuesta para la reforma del Estado. 1998, P. 19

5 FUNDACIÓN SOCIAL ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN, Política de Organización y Participación, Colombia.

Participación es "una relación social de poder mediante el cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercitan su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorientar el uso de los recursos de manera equitativa y en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad, y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa, tanto en las esferas de la sociedad civil, como del Estado."⁶

"La participación ciudadana es un fenómeno característico de las nuevas formas de gobernabilidad y condición en los procesos de transición democrática."⁷ Todo ello en función de buscar la reivindicación del derecho ciudadano de regir su destino.

La participación ciudadana de acuerdo a lo mencionado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM (Costa Rica) está situada en una de las formas de participación, la misma que hace referencia principalmente a la relación que se establece entre la ciudadanía y el Estado, buscando que esta interacción produjera, por un lado organizaciones del Estado más democráticas y transparentes y, por otro, una ciudadanía más responsable, cooperativa y comprometida con el desarrollo.

Participación ciudadana es "el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado. Es avanzar en procesos electorarios y consultivos hacia la toma de decisiones acordes a las necesidades planteadas, que emergen desde lo comunitario, se plasman en el nivel local y se consolidan en la política pública del Estado."⁸ La forma de llevar a cabo la participación ciudadana es canalizada a través de los actores sociales. Touraine hace la distinción entre individuo y sujeto para llegar a descifrar lo que es un actor social. Al respecto señala lo siguiente: "El individuo no desarrolla ninguna actitud crítica, y manifiesta que este es preso de todas las organizaciones que controlan el sistema como mercado, técnica, sociedad programada; entonces éste individuo ha dejado de ser sujeto, ya que al sujeto lo caracteriza una capacidad de líder para determinarse a sí mismo para decidir; por lo tanto es un sujeto capaz de plan-

tear conflictos sociales, el actor social es inseparable del sujeto ya que éste es el único capaz de plantear un conflicto en la sociedad al no estar de acuerdo. Una sociedad donde no vemos formas de cuestionamiento al poder es una sociedad sin sujetos".⁹

La participación ciudadana se lleva a efecto entonces, en la medida en que en una localidad existan actores sociales; es decir, sujetos que busquen ser escuchados. Cuando los actores sociales empiezan planteando demandas ante las cuales piden soluciones, buscan ser oídos por quienes ostentan el poder con los medios y formas que conocen. Esta manera de llevar a cabo la participación no ha producido verdaderos frutos de cambio en las condiciones de vida de las personas, ante lo cual se ha optado por nuevas formas de participación.

Santiago Ortiz manifiesta que existen tres formas de llevar a cabo la participación ciudadana:

"Autogestión

Cogestión / Control

Reivindicación, poder delegado, agrupación gremial"¹⁰

La **autogestión** se presenta cuando los sectores populares toman decisiones, logrando que las entidades públicas las representen y asuman. Los actores son parte de ellas, sus planteamientos frente a sus problemas son escuchados analizados y llevados a efecto. No demandan solamente, sino que se plantean problemas y soluciones frente a los mismos, y de esta manera se vuelven parte de estas soluciones.

Los actores sociales conocen más de cerca su realidad, no solo desde la óptica de su ciudad como individuo que la integra; sino, como entendidos de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se conjugan dentro del gobierno y la ciudadanía. El poder no solo está en manos de los representantes del pueblo sino que el pueblo también ostenta el poder.

En esta forma de participación se ha logrado involucrar a los actores sociales dentro de las políticas públicas. Las organizaciones sociales han alcanzado un nivel de ordenación y funcionamiento apropiado para interrelacionarse con el gobierno, sea este nacional o local. Dentro de ello, se llevan a cabo mesas de concertación entre las autoridades y los ciudadanos donde estos últimos toman decisiones y los primeros deben coordinar y viabilizar las mismas, ya que es el pueblo quien debe plantear las soluciones frente a sus pro-

6 ORTIZ, Santiago; Participación Ciudadana, 1998

7 PINEDA, Luis; La participación ciudadana un elemento clave para la gobernabilidad, Institución DECA, equipo pueblo, A.C.

8 PÉREZ, Demetrio; Políticas Públicas, Poder Local, Participación Ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano rural.

9 ECUADOR, Debate, N.53.

10 ORTIZ, Santiago; Participación ciudadana, 1998

blemas y asumir los beneficios o perjuicios que se desencadenen como consecuencia de ellas.

Este tipo de participación evitaría las movilizaciones sociales que repercuten en la economía de las ciudades, ya que quien busque las alternativas no será el gobierno sino la ciudadanía como auto gestores de las medidas tomadas.

La **cogestión** es una forma de participación en la que los actores buscan propuestas y alternativas, procuran negociarlas con quienes tienen el poder. La comunidad asume ciertos niveles de gestión, establece sistemas de vigilancia y control de las decisiones que toman los poderes públicos.

Si los actores buscan negociar sus propuestas ya no están en manos de ellos su ejecución, sino de aquellos que cuentan con el poder para decidir si se llevan a cabo dichos planteamientos o no. De esta manera, la toma de decisiones sigue en manos de los representantes, porque finalmente ellos tienen la última palabra y dejan al margen, si así lo consideran, los planteamientos de aquellos que afrontan de cerca el problema.

¿Cómo opera la vigilancia y control si los actores sociales están al margen de las decisiones de quienes ostentan el poder? ¿Vigilan y controlan qué, si se encuentran al margen del cómo? Una cancha, una calle adoquinada, pueden ser realizadas en los términos planteados. Pero, ¿cuánto se invirtió?, ¿cuántos años de vida útil tendrá de acuerdo a los materiales utilizados? La vigilancia y control estará supeditada, entonces, simplemente a mirar si la obra se realizó o no; cuando lo coherente es que los ciudadanos y ciudadanas deberían conocer cada uno de los detalles antes indicados porque son los dueños de los servicios y de los bienes públicos.

En esta forma de participación nos encontramos frente al compadrazgo y a los compromisos políticos. Llegamos a la tan conocida frase: "el que tiene padrino se bautiza". Cuántos requerimientos se quedan en el oficio y cuántos para pasar de allí, llevan implícito un compromiso inminente para las próximas elecciones.

La **forma reivindicativa** se plasma cuando los actores demandan y se asocian para obtener respuestas a sus demandas. Aquí ya no hay planteamientos, simplemente hay necesidades que se desencadenan en demandas.

La reivindicación es una forma de participación a través de la cual los sujetos de una localidad levantan su voz solo con la intención de recibir atención de parte de los representantes de un Estado. Aparecen cuando necesitan que sus demandas sean atendidas y en la medida que éstas son solucionadas desaparecen, girando en este círculo vicioso que no significa más que ponerle un parche al problema, el mismo que al calor de las

necesidades se desprende y el mal surge con más fuerza.

La forma reivindicativa de los actores sociales puede gestarse por varias causas tales como: el desconocimiento de sus derechos frente a la participación; la ausencia de políticas dentro del gobierno local para que se lleve a efecto la participación ciudadana en sus otras formas; la falta de un tejido social dentro de las localidades; la pasividad de los actores sociales frente a los problemas que afronta la localidad; la costumbre de vivir en la esfera de un Estado paternalista que debe solucionarle sus problemas de una u otra manera o de lo contrario se toman las calles para exigir sus derechos produciendo grandes movilizaciones con carácter meramente reivindicativo; entre otras.

Cuando la forma de participación es de carácter reivindicativo, desemboca en movimientos sociales que traen consigo reclamos y demandas. Muchas veces terminan con el sabor del triunfo mezclado con el de la derrota porque, al final, el calmante no curó la enfermedad.

Considerando estas tres formas de participación ciudadana, indudablemente la panacea sería lograr que a nivel local y a nivel nacional, caminemos para conseguir que la autogestión se empodere de los procesos democráticos. Para ello, es imprescindible el fortalecimiento de las redes sociales y la concientización ciudadana del rol que debe desempeñar en las esferas participativas.

En el sistema convencional de gobierno se había venido gestando preponderantemente la forma de democracia representativa y la participación en su forma reivindicativa; sin embargo, en estos tiempos de gobiernos democráticos, los ciudadanos se están empoderando de este nuevo modelo de democracia participativa en su forma de autogestión.

La Constitución de la República del Ecuador abre un abanico en el que la participación ciudadana es un requisito indispensable para el funcionamiento legal de los gobiernos locales, señalando en el artículo cien, textualmente, lo siguiente: "En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos.

La participación en estas instancias se ejercerá para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes

de transparencia, rendición de cuentas y control social.

5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía."¹¹

Los actores sociales dentro de esta forma de democracia adquieren un papel protagónico en la toma de decisiones ya que se encuentran presentes en el accionar público como actores, vigilantes y contribuyentes de alternativas de solución frente a los problemas que afrontan en sus territorios. Entonces, sus decisiones repercuten en el adelanto del contexto nacional.

La Constitución de la República del Ecuador, también en su artículo noventa y cinco, señala; "que los ciudadanos y las ciudadanas, en forma individual y colectiva, deben participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la planificación, en la gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, en el control de los mandantes a sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Dicha participación debe estar orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad."¹²

De esta manera somos conscientes que hoy en el Ecuador contamos con un campo legal abierto para establecer la democracia directa, participativa y de autogestión; sin dejar a un lado por ello la democracia representativa en todos sus campos, pues para alcanzar niveles óptimos de democracia no debemos tomar la una y desechar la otra sino más bien correlacionarlas estratégicamente y así nos valemos de las fortalezas de ambas formas para de esta manera neutralizar las debilidades de cada una de ellas.

Es responsabilidad de todos: gobierno nacional, gobiernos locales, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación, ciudadanos y ciudadanas asumir el reto que a cada uno nos corresponde y afianzar las bases en busca de la consolidación de la democracia, en la que todos y todas seamos actores y gestores de los cambios profundos que nuestro país requiere; cambios que necesitan de tiempo, decisión, compromiso, solidaridad y trabajo conjunto; para construir una democracia participativa sólida, que en definitiva se resumirá en las soluciones a los problemas y en la satisfacción de las necesidades de todos y de todas, quienes somos orgullosamente ecuatorianos y ecuatorianas. 🌈

“...en el Ecuador

contamos con un campo legal abierto para establecer la democracia directa, participativa y de autogestión; sin dejar a un lado por ello la democracia representativa en todos sus campos...”

11 Constitución de la República del Ecuador: 2008

12 Idem

Los últimos ensayos de diseño constitucional en el Ecuador

Shirley Borja

Partido *Renovador Institucional Acción Nacional*



Shirley Borja Bonilla

Asambleísta Nacional Alterna en el actual periodo legislativo. Coordinadora Nacional de Capacitación Política del Prian. Ex legisladora por Pichincha en el 2006, fue Presidenta de la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia. Ex Secretaria General de la Comisión de Educación Cultura y Deportes. Doctora en Sociología y Ciencias Políticas. Docente en tres universidades del país. Se ha especializado en gestión política y en el trabajo de fortalecimiento de organizaciones juveniles, género e infancia.

Un acercamiento a lo que es el diseño constitucional nos remite a conocer muy brevemente cómo se articula y desarrolla el proceso de restauración de los Estados,¹ proceso diferente según el país que se trate. Según algunos cientistas constitucionales, este proceso se inicia en los siglos XII y XIII en Inglaterra y Francia respectivamente, y surge de forma general a partir de la confianza que la gente tenía en el rey por cuanto él resolvía sus conflictos. Esta tarea de solucionar los conflictos conforme fue creciendo el Estado hizo que el rey fuese delegando esa función entre colaboradores de su confianza, lo cual a lo largo de los siglos se convertiría en lo que hoy es la función judicial. Los conflictos se resolvían conforme a reglas y normas transferidas con base en las costumbres y otras normas jurídicas que se heredan de Roma, en especial de las famosas recopilaciones de Justiniano² que han llegado también a nosotros. En cuanto a las materias que no se podían resolver, el rey terminaba por dictar reglas que en la actualidad las realiza la función legislativa. A través del tiempo aparecen nuevas necesidades, se complejizan las demandas del pueblo y, a fin de satisfacer estas demandas, el rey delega a sus colaboradores la facultad de atender esas necesidades configurándose así la administración pública. En Europa continental encontramos concentradas estas funciones en el rey: dictar reglas, administrar los problemas y bienes del reino y resolver los conflictos. Estos ámbitos de competencia se constituirían en las funciones del Estado.

1 "Un Estado es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio definido. En la definición de Max Weber, un Estado es quien tiene el "monopolio sobre la violencia legítima". Por lo tanto, el Estado incluye a instituciones tales como las fuerzas armadas, administración, los tribunales y la policía. Desde el liberalismo se aboga por la reducción del papel del Estado al mínimo necesario (estado mínimo), para ellos básicamente el Estado debería encargarse de la seguridad (ejército y policía para garantizar la propiedad privada) y de la justicia (poder judicial independiente del poder político)". (Borja, 2009, 82-83)

2 "...Gracias a las presiones de los tribunos de la plebe la ley se plasma por escrito en el Código de las Doce Tablas (451-450 a.C.), con lo que cayeron las prerrogativas de la aristocracia. El derecho romano será una de las contribuciones más destacadas del legado de Roma a Occidente. No obstante, el Derecho que llega a Roma no se basa en este Código, sino en las recopilaciones de Justiniano, en el siglo IV: el Digesto o la Pandectas o compilación de la jurisprudencia; el Código o recopilación de las leyes, o constituciones imperiales (en las que se incluyen las leyes que promulga Justiniano); las Instituciones, que recopilan los principios elementales del Derecho; y las Novelas, que recopilan las leyes promulgadas después de publicadas las otras tres colecciones. Además, están las interpolaciones, que son pequeñas reformas o innovaciones." Ver www.pastranec.net/historia/romarep.htm.

En Inglaterra, estas responsabilidades las tenía el rey, pero luego son asumidas por las asambleas de nobles y la Iglesia que con el tiempo se constituye en el Parlamento, cuyo organismo dicta las reglas con las que los funcionarios de justicia resuelven los conflictos y los funcionarios del rey administran las actividades públicas.

Cuando Montesquieu, en el siglo XVIII, se acerca a este diseño constitucional temprano se sorprende de esta división de funciones, de que el rey sea la autoridad más importante y de que él no dicte las reglas, sino el parlamento; que el rey no administre justicia sino algunas comisiones del Parlamento, y de que la administración pública la realicen funcionarios cercanos al rey. En aquella época, esta división de funciones fue ya analizada por otros filósofos ingleses como Lock;³ Para Montesquieu la división de funciones es buena y recomienda que Europa Continental la asuma. Este es el origen de las tres funciones del Estado.⁴

A partir de la Revolución Francesa, se le priva al rey la competencia de esas funciones y se transfiere la facultad de dictar leyes al Parlamento; la facultad de administrar justicia, a la función judicial; y la facultad de la administración pública, al ejecutivo. De ahí que se reconoce que "La Revolución Francesa marcó un cambio fundamental en la forma de organización política y social de la época, pues terminó con la monarquía para instaurar la república y con ella la democracia".⁵

Diseño constitucional para los nacientes Estados Latinoamericanos

Cuando nuestros países adquieren la independencia observan la organización del Estado norteamericano, en la cual el Congreso Nacional realiza la expedición de las reglas, el ejecutivo está a cargo del Presidente, la administración de Justicia a cargo de la función judicial y, de alguna

“Esta división tripartita de funciones se configura aún más en las reformas de 1996 y en la constitución de 1998 que, en su parte dogmática, desarrolla eficientemente el marco de principios de los derechos fundamentales de las personas.”

manera, están bajo las ideas de las prácticas de diseño constitucional de Europa continental. Es a partir de estas experiencias de diseño constitucional que se organizan los estados latinoamericanos.

En 1830, Simón Bolívar encuentra que para que los Estados recientes se organicen requieren de otras funciones. Él sugiere el órgano electoral y un órgano investido de autoridad moral que se encarga de controlar a todos los funcionarios de los otros órganos del Estado. Con el transcurso del tiempo, el modelo propuesto por Bolívar no subsiste y el modelo que sigue siendo predominante en la organización de una gran cantidad de Estados es el de las tres funciones. Cabe destacar que desde 1830, en el caso ecuatoriano, las constituciones han incorporado los derechos de las personas, que se plasman en garantías.⁶ En este marco se necesita de un organismo y un conjunto de procedimientos que garanticen la aplicación de esos derechos⁷. Esto se va configurando cada vez más con cada marco constitucional que el Ecuador aplica. Esta visión se fortalece en la constitución de 1978,

3 "La Ilustración siempre dispuso del recurso de la razón y del recurso de la experiencia, como forma natural de toda comprensión. Es más, el alto grado de compatibilización entre razón y experiencia, es lo que permitió ya a Locke, utilizar lo que él llamaba arquetipos, es decir modelos o síntesis, mediante los cuales es posible descubrir nuevos conceptos y enriquecer los existentes. La teoría contractual presenta numerosos ejemplos. El concepto de estado de guerra en Hobbes, el concepto de propiedad en Locke, la separación de poderes propuesta por el propio Locke en el Segundo Tratado y desventaja con un sentido universal en Montesquieu o el mismo contrato social, que se convierte en Rousseau en el discurso del mundo". Ver Edgar Vandér Caballero, evander@prodigy.net.mx.

4 "El Estado en su definición más simple sostiene que es una sociedad política y jurídicamente organizada que se expresa por medio de las instituciones públicas". (Borja, 2009:83)

5 Ver Art. El Código de la Democracia, el sistema electoral y el régimen de partidos" del Dr. Vicente Taiano Pág. 6. Revista Ágora Democrática. Enero del 2010

6 "Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas que poseen todas y cada una de las personas por ser tales, se diferencian de los derechos personalísimos en tanto el sujeto pasivo; es decir, el llamado a no interferir en el ejercicio de los derechos, es el Estado; y en el segundo caso son los particulares quienes deben respetarlos. A pesar de que desde sus inicios la humanidad ha demostrado su interés por la protección de los derechos inherentes a la persona (vida, libertad, justicia, igualdad), tales prerrogativas fueron definidos como "Derechos Humanos" a partir de 1946 cuando en el seno de la Organización de Naciones Unidas se firmó la Declaración Universal de Derecho Humanos". Surgen a "medida que se consolidó el Estado moderno. En sus orígenes surgieron frente a periodos de intolerancia, grupos minoritarios, como los calvinistas franceses, que fueron perseguidos, reclamaron la tolerancia y la libertad de conciencia, al compás de las guerras de religión. Surgieron, en síntesis, de convulsiones colectivas. Los derechos humanos... Tienen un planteamiento inspirador filosófico, así como unas garantías... Se plasman, más adelante, en declaraciones de derechos, que propician el tránsito de los derechos humanos a los derechos fundamentales, dotados de garantías" (Borja, 2009:26,27) y traducidos en los marcos constitucionales que rigen los Estados.

“En el diseño constitucional del

2008 se señala que el Ecuador tiene una democracia participativa, y tomando en cuenta que la metodología de la participación social es múltiple, en el Ecuador coexiste la democracia representativa puesto que se eligen alcaldes, prefectos, concejales, asambleístas, miembros de las juntas parroquiales quienes cumplen funciones de representación del pueblo en determinadas instituciones...”

carta fundamental que se divide en tres partes: “la primera se refiere a los derechos y garantías; la segunda, a la estructura jurídica fundamental; y, la tercera, a características del orden constitucional.” (Larrea, 1998, 44). Esta división tripartita de funciones se configura aún más en las reformas de 1996 y la constitución de 1998 que, en su parte dogmática, desarrolla eficientemente el marco de principios de los derechos fundamentales de las personas.

En estas matrices constitucionales, la visión del Estado se ha ensayado con la división tripartita de funciones a partir de su reconocimiento, como un estado social de derecho en la Constitución de 1998⁸. Analizando este contexto de actitud constitucional, se puede afirmar que: “El Ecuador ha mantenido, pues, a lo largo de su agitada vida política, una ejemplar continuidad en lo fundamental: Estado Independiente,

unitario, republicano, democrático, con régimen de gobierno presidencial, división de poderes o funciones, y un progresivo reconocimiento de garantías y derechos generales”. (Larrea, 1998,37)

Con la Constitución de 1998, el Ecuador inicia un proceso de elaboración de cuerpos normativos que tenían que ser concordantes a este mandato; esto supuso, en algunos casos, la movilización y procesos ciudadanos de participación que tuvieron gran incidencia en la estructuración de las normas que se expidieron. Este proceso, sumado al trabajo realizado por la comisión de Legislación y codificación del Congreso que tenía la responsabilidad de depurar las leyes existentes y hacerlas concordantes a este mandato para ser luego sometidas en calidad de proyectos de ley a la aprobación del Congreso Nacional, llevó largos años. Las leyes de carácter orgánico, en algunos casos, y las otras que fueron aprobadas pasaban a las instituciones y entidades del Estado para ser funcionalizadas a partir de los reglamentos que necesariamente tenía que expedir el Ejecutivo; todo esto para poder dinamizar la aplicación de estos cuerpos normativos en políticas públicas⁹. Este mismo proceso, que incluyó ingentes recursos económicos y tiempo de las ecuatorianas y los ecuatorianos, se perdió a partir del posicionamiento de la idea de que los diversos problemas que afectaban al Ecuador desde hace varios años en el ámbito político, económico, cultural y social –que son recurrentes y los seguimos viviendo– como la corrupción, la pobreza, el desempleo y, en general, la crisis sistémica, se traducían en la necesidad de generar cambios.

Para algunos, estas ideas de cambio¹⁰ se transfieren en la necesidad de una nueva reforma constitucional, impulsada por un sector político y convertida de forma particular por el partido de gobierno en estrategia política e instrumento de campaña para ganar las elecciones. Es así cómo llega al escenario, en el 2008,¹¹ la Constituyente de Montecristi en la que, a partir de lo expuesto y apoyados en algunas opiniones de que el Ejecutivo había crecido tanto que se requería de la creación de otras funciones del Estado; y de que la corrupción se había extendido en la cosa pública, se crea la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, que era un

7 La “estructura de derechos hace referencia la parte dogmática de las constituciones modernas, y a su efectiva materialización o concreción, su parte orgánica.” J. Echeverría Las elecciones del 2006 y el laberinto de la reforma política, en la Revista la Tendencia, Quito, Enero, 2007.

8 Ver Constitución de 1998; Título I de los Principios Fundamentales Art. 1 “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico su gobierno es republicano, presidencial electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.

9 “Las políticas públicas son el conjunto de acciones y actividades emprendidas a favor de los diversos sectores sociales o ejes estratégicos de desarrollo de un gobierno a favor de grupos humanos o temas relacionados con el bienestar de los ciudadanos en general. Existen diversas áreas de análisis de las políticas públicas como son: la economía, la infraestructura, carretera y expansión de las vías generales de comunicación, las telecomunicaciones, desarrollo social, la salud y la seguridad pública, educación y derechos, entre otras...Las políticas públicas se desarrollan en el corto mediano y largo plazo siendo las sostenidas en el tiempo aquellas de mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo de las personas.” (Borja,2009,86)

organismo cuyos miembros pertenecían a la sociedad civil. En la Constitución actual se considera que este órgano debe separarse y delegarse a uno nuevo llamado Consejo de Participación Ciudadana.

Estas visiones sobre la necesidad de una real participación ciudadana en la toma efectiva de decisiones, hace que los expertos del gobierno utilicen la reforma constitucional, supuestamente con dos objetivos: uno, el de sanear al sistema político, para lo cual constituyen la Función Electoral; y, dos, la despolitización de los organismos de control, con la creación de una quinta función del Estado, la Función de Transparencia y Control Social que, aparentemente, reivindicaría la importancia de la participación ciudadana.

Sin embargo, la despolitización de los organismos de control y la participación ciudadana se desvanece por las siguientes razones:

Todos los seres humanos, en este caso los ecuatorianos, tienen un sesgo político que se evidencia en el devenir de las relaciones sociales, por lo que se debe propender a que a estos organismos accedan personas con principios y valores éticos. A pesar de ello, dicha valoración no garantiza que en sus decisiones y en el cumplimiento de sus funciones exista la dosis necesaria de discrecionalidad, pues la norma que delimite sus ámbitos y competencias no está reglamentada de forma clara.

Los personajes que se encuentran en los órganos de la función electoral y de la función de transparencia y control social (el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana) han sido severamente cuestionados por su afinidad política con el partido de gobierno.

En el caso de la función electoral, el carácter administrativo que desarrolla existe desde 1830. Esta actividad se encargó, en primera instancia, a un órgano integrado por delegados del ejecutivo, el legislativo y el poder judicial, en el escenario del diseño constitucional anterior. Esta actividad administrativa estuvo realizada por varias fuerzas políticas; había una mayor participación de representantes de organizaciones políticas y por lo tanto era un espacio más democrático y con diferentes pensamientos. Actualmente existe solamente un conjunto de representantes afines a un solo partido que, en este caso, es el de gobierno. En la actualidad, este organismo se denomina la Función electoral o Cuarto poder, y está conformado por el

Consejo Nacional Electoral cuyos integrantes decidieron quienes integrarían el Consejo de Participación Ciudadana. Hoy existe, además, dentro de esta función, un Consejo de aplicación de la justicia electoral que no es nada democrático y menos aún independiente, debido a las características de su conformación. Cabe señalar que la actividad electoral, por ser en su esencia administración pública, debería encontrarse dentro de la función ejecutiva.

La acumulación de los poderes adscritos al Poder ejecutivo marca la premisa de que estamos en un ensayo de diseño constitucional "democrático", sin la praxis del principio de independencia de funciones puesto que todas, a excepción de la función judicial que todavía mantiene una cierta independencia, se encuentran controladas por el Ejecutivo; inclusive la Función Legislativa cuya composición es oficialista ya que la mayoría de sus integrantes, por sus decisiones de voto, han demostrado que se encuentran sometidos a las disposiciones del Presidente de la República. A consecuencia de ello existe una concentración de poder en la Función ejecutiva.

La creación del quinto poder, en cuya conformación se manifiesta una cierta afinidad con el ejecutivo, hace prever que el Ejecutivo en última instancia termine controlando a todas las autoridades de control: al Procurador, al Contralor, al Fiscal General del Estado, al Defensor del Pueblo, a los Superintendentes, al Consejo de la Judicatura, a la Corte de Justicia y a la Corte Constitucional; es decir, existe una aparente democracia o, al menos, un ensayo de democracia participativa.

En el diseño constitucional del 2008 se señala que el Ecuador tiene una democracia participativa, y tomando en cuenta que la metodología de la participación social es múltiple, en el Ecuador coexiste la democracia representativa puesto que se eligen alcaldes, prefectos, concejales, asambleístas, miembros de las juntas parroquiales quienes cumplen funciones de representación del pueblo en determinadas instituciones. Los técnicos gobiernistas reivindican teóricamente la participación ciudadana en el capítulo quinto de la Constitución con la creación de la Función de Transparencia y Control Social, el Órgano executor de esta función que es el Consejo de Participación Ciudadana, el cual funciona con la aplicación de la Ley del Consejo de Participación Ciudadana, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicada en el R.O. Nro. 175 del 20 de Abril de 2010. Esta Ley en el Art. 77

10 "No es suficiente proyectar la necesidad del cambio, es igualmente importante definir su sentido y direccionalidad". Ver "Movimientos estratégicos y proceso constituyente en Ecuador: el momento de desinstitucionalización. De Julio Echeverría Enero, del 2008

<http://www.observatoriopolitico.com.ec>.

11 "Desde la perspectiva constitucional no se entiende cómo sin debatir el alcance de la reforma política y por tanto sus contenidos, se haya optado por el mecanismo de la asamblea plenipotenciaria". (Ibid)

crea la figura de la llamada silla vacía que solo se aplica en los gobiernos autónomos descentralizados, es decir se operativiza en los concejos cantonales, en las juntas parroquiales, mas no en el Ejecutivo; no la encontramos en Petroecuador, no se dinamiza en las instituciones donde se administran y manejan las áreas estratégicas de desarrollo del Estado y se toman las grandes decisiones, así como tampoco aparece en ningún ministerio. En estos espacios de decisiones no hay la figura de la silla vacía ni se viabiliza una participación ciudadana autentica y veraz. Allí, las decisiones las toma un solo hombre que es el Presidente y se realizan a través de las instrucciones dadas a las autoridades designadas en cada una de las instituciones y entidades del Ejecutivo.


Es por ello que se afirma que "el Ecuador no ha logrado una organización apropiada del Estado", y se mantiene un escepticismo respecto al funcionamiento de esta organización, ya que no ha existido el debido análisis de "cuál es nuestro proyecto de Estado y cuáles los órganos que se deben consolidar"¹². Lo que se tiene es "producto de una mala copia del diseño constitucional venezolano que concentra poder en torno a la figura presidencial"¹³ como es el caso de la Función de Transparencia y Control Social y de su órgano ejecutor, el Consejo de Participación Ciudadana, en cuya conformación no se encuentran representados los diversos sectores sociales: las mujeres, los jóvenes, los trabajadores, etc. Cabe, entonces, la pregunta: ¿A quién responden o representan? ¿O no representan a nadie? Puede ser que esta función sea producto de la imaginación, de ciertos especialistas gobiernistas o tal vez, quizá, de sus buenas intenciones pero, como decían nuestros sabios adultos mayores, de "buenas intenciones está empedrado el camino del infierno" o lo que es más, se insistió en innovar el sistema democrático con muy poco conocimiento científico de la realidad institucional del Estado.

En conclusión, si bien es cierto que el Estado actual no es

el Estado del siglo XX, el ensayo de diseño constitucional último, elaborado a partir de una corriente llamada neo constitucionalismo, de pronto con buena voluntad antes que con conocimiento científico, ha propuesto la organización del Estado en más de tres ramas, con la creación de las funciones: Electoral y de Transparencia y Control Social, sus órganos y los consiguientes procedimientos utilizados para su conformación que han deslegitimado su nacimiento. Esto hace que su viabilidad y permanencia en el desarrollo del Estado Ecuatoriano sea como dicen los tratantes de las enfermedades: de pronóstico reservado, puesto que el remedio resultó peor que la enfermedad.

La República es, por naturaleza, una división de poderes; esa división no funciona, porque se han seguido vías confusas que violan la norma constitucional cada vez que se le ocurre o le favorece al gobierno de turno.

Los cambios demandados por las ecuatorianas y los ecuatorianos no se traducen en una constitución "a la carta"¹⁴, elaborada por los adherentes al gobierno de turno; se requiere de un diseño constitucional ampliamente analizado¹⁵, discutido, debatido y socializado, para los próximos 20 años y que posibilite el arranque de políticas públicas de largo alcance a favor de las ecuatorianas y los ecuatorianos.

Algunos consideramos que los procesos del Ecuador no suman "cero y va de nuevo", sino más bien que son procesos de construcción colectiva permanente. Las instituciones humanas son defectuosas, los seres humanos somos llenos de virtudes pero también llenos de defectos y las instituciones del Estado reflejan esas virtudes y esos defectos. Lo importante es que los actores políticos, las ecuatorianas y los ecuatorianos, asumamos una actitud de corresponsabilidad social ante la tarea de perfeccionar el diseño constitucional del Estado Ecuatoriano que reivindique el respeto irrestricto a los derechos humanos, a la gobernabilidad, a los valores de la democracia y sus instituciones y, en general, el derecho que tiene nuestro pueblo a su desarrollo y bienestar. 

12 Entrevista sobre Diseño constitucional realizada al Dr. Julio César Trujillo

13 Entrevista sobre Diseño Constitucional realizada al Dr. Vicente Taiano.

14 "Muchos ecuatorianos no estuvimos de acuerdo con la forma cómo se redactó y luego se aprobó la Constitución, más allá de que se hicieron públicos hechos de alteración de artículos que no habían sido tratados según varios asambleístas constituyentes en el seno de la Asamblea... La Constitución debe proteger a todos los ecuatorianos, debe aplicarse a la letra de la Ley y no ser letra muerta. La Constitución Política actual es redactada en el contexto de la elaboración de la ley para su promulgación en el mismo sentido que lo hicieron los socialcristianos y otros partidos en la constituyente del 98 donde el legislador impuso su criterio en contra del trabajo de los asambleístas y de los legisladores. El poder encargado de elaborar la ley, no lo puede hacer por que no tiene las dos terceras partes para la ratificación de la ley y tampoco puede hacer fiscalización porque no tienen los votos suficientes para llamar a juicio político a los funcionarios que incumplen con la constitución. Hay una concentración de poder en el

Ejecutivo; cuando el ejecutivo quiere algo lo logra, cuando no lo quiere ya sabemos cuáles son los resultados; insultos, injurias y no hay resultados a favor del pueblo ecuatoriano que necesita un equilibrio social, un equilibrio entre los poderes del Estado para vivir en democracia. Entrevista al Dr. Luis Morales, Asambleísta Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional.

15 "Una Constitución es un sistema de normas que no solo preservan y resguardan los derechos fundamentales, sino que regulan el proceso decisional que posibilita la realización de esos derechos; una construcción institucional que supone un trabajo de alta relojería; y que exige de una dosis de coherencia técnica difícilmente alcanzable en un ambiente de duras confrontaciones, en donde la lógica que prima tiende a ser no la de la discusión acerca del diseño normativo, sino la de la acumulación de poder de los distintos actores políticos"... Ver "Movimientos estratégicos y proceso constituyente en Ecuador": el momento de desinstitucionalización. De Julio Echeverría Enero, del 2008 <http://www.observatoriopolitico.com.ec>.

¿Para qué la nueva estructura de poder?

Víctor Granda Aguilar

Partido **Socialista Frente Amplio**



Víctor Granda Aguilar

Ex diputado Nacional, ex presidente del Partido Socialista Ecuatoriano y de la Coordinación Socialista Latinoamericana. Doctor en Jurisprudencia, Especialista y Magister con mención en Ciencias Jurídicas. Profesor de Derecho Administrativo y Legislación Económica y Financiera en la Universidad Central del Ecuador.

El Estado y su estructura no pueden ser analizados desde una perspectiva formalista al margen de la historia. La conformación en el Ecuador, al igual que en cualquier país del mundo, corresponde al momento histórico de desarrollo del sistema económico y de la correlación de sus fuerzas políticas y sociales. El liberalismo clásico, con hegemonía burguesa conformó un Estado "gendarme", guardián del naciente capitalismo, estructurado según la doctrina clásica de la "división de poderes", con un sistema de frenos y contrapesos, inspirada en los planteamientos de Montesquieu y Locke.

El capitalismo, en la fase intervencionista, en la neoliberal y en la actual, con dominio imperial y transnacional, privilegió una estructura estatal, partiendo del hecho de que el poder es uno solo y de que se lo ejerce por "funciones", siguiendo el pensamiento jurídico de Jellinek o el de Malberg. Se trata de una delimitación de atribuciones y competencias, en la que los órganos privilegian su especialidad, sin dejar de ejercer las de otros, bajo diversos modos jurídicos.

Esta estructura se acopla a los nuevos requerimientos económicos y sociales del sistema, que privilegian en un momento la acción reguladora del Estado o en otro el protagonismo del mercado, sin dejar de ser, en ambas circunstancias, un instrumento

“La nueva estructura estatal,

en todo caso, se acopla a un neointervencionismo o neodesarrollismo, cuyo objetivo fundamental es salir de los extremos del neoliberalismo, recuperar o desprivatizar al Estado para que cumpla un limitado papel redistribuidor y estructurar al sistema con la planificación, la eficiencia y cierta participación social controlada, marginando a los grupos políticos tradicionales.”

“El Estado y su organización,

en sus diversas etapas históricas, son las formas en las que las personas y las clases, en el sistema económico y social vigente, establecen las relaciones entre la libertad y la autoridad, o las relaciones de dominio legítimo y obediencia o las relaciones de solidaridad y subordinación con miras a un fin común.”

de dominación utilizado, preferentemente, para socializar las pérdidas y privatizar las ganancias y, eventualmente, para introducir algunas acciones de justicia social.

Vivimos en América Latina un nuevo momento histórico. El desgaste del neoliberalismo y el ascenso de la lucha social permitieron el ascenso al poder de gobiernos progresistas liderados por caudillos de orientación ambigua: pueden ser el punto de partida para forjar una alternativa al sistema de dominación o el instrumento de una recomposición del mismo y de acoplamiento más racional a la globalización capitalista. La nueva estructura estatal, en todo caso, se acopla a un neointervencionismo o neodesarrollismo, cuyo objetivo fundamental es salir de los extremos del neoliberalismo, recuperar o desprivatizar al Estado para que cumpla un limitado papel redistribuidor y estructurar al sistema con la planificación, la eficiencia y cierta participación social controlada, marginando a los grupos políticos tradicionales.

El proceso progresista que vivimos, si bien no afecta en

su esencia la dominación imperial y a sus subordinados grupos de poder económico, ahonda el conflicto con los marginados del poder: los sectores tradicionales de presión política y mediática y las incómodas organizaciones sociales y políticas alternativas de izquierda. La nueva estructura estatal, concentra el Poder en el Ejecutivo, -bonapartismo o cesarismo-, mediante la multifuncionalidad de las instituciones y el recorte y reparto de algunas de sus competencias en nuevas funciones como la constitucional, la electoral y la de transparencia y control social, en las que se incorporan los antes denominados órganos "extra poderes" como la Corte Constitucional, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias.

La nueva estructura estatal y sus cinco funciones causan incertidumbre por la ambigüedad de los propósitos económicos y sociales de los gobiernos progresistas; por su definida opción por el caudillismo y el autoritarismo y por el desconocimiento y alejamiento de los procesos y actores sociales colectivos, cuya participación y programa son, finalmente, la garantía de que una política reformista pueda convertirse en alternativa real al sistema imperante.

Pero lo más preocupante de la nueva estructura institucional, que se desprende de la nueva Constitución ecuatoriana del 2008, es la ilusoria pretensión del gobierno de controlar, desde el Estado, la participación y la acción ciudadana y social que, por las razones antes indicadas, le resultan esquivas. Se persigue mediante una nueva estructura estatal, el Consejo de Participación Ciudadana, que no tiene legitimidad democrática en su origen y conformación, organizar la participación social, representarla burocráticamente, y escoger a los nuevos funcionarios de control, bajo un esquema de monitoreo y "concursos" en el que tiene injerencia inicial y final un gran elector: el ejecutivo.

El Estado y su organización, en sus diversas etapas históricas, son las formas en las que las personas y las clases, en el sistema económico y social vigente, establecen las relaciones entre la libertad y la autoridad, o las relaciones de dominio legítimo y obediencia o las relaciones de solidaridad y subordinación con miras a un fin común.

El actual esquema constitucional y las ambiguas acciones del gobierno, no contribuyen, a nuestro criterio, para radicalizar la democracia y la soberanía, ni para preservar el goce efectivo de los derechos y garantías ciudadanas que se proclaman, pues no apuntan a convertir a la organización y a la participación ciudadanas y social en los ejes de un modelo alternativo de justicia, solidaridad y libertad que todos anhelamos. 🌈

El cambio de estructura en la división de poderes del Ecuador y sus implicaciones en el ejercicio de la Democracia

Sylvia Kon Cedeño

Partido *Sociedad Patriótica*



Sylvia Sophia Kon Cedeño

Asambleísta Nacional por Sociedad Patriótica. Miembro Permanente de la Comisión de Régimen Económico y Tributario y su Control y Regulación para el periodo 2009-2011. Ingeniera comercial por la Universidad Técnica de Portoviejo. Ha participado en los procesos de reivindicación de los derechos de la Mujer y por la Equidad de Género.

Introducción

Tradicionalmente, la ciencia política ha realizado una tripartición de los poderes públicos de los Estados modernos, dividiéndolos de la siguiente manera: función legislativa, función ejecutiva y función judicial. Para la última Constitución de la República promulgada en el 2008, el Ecuador se pone a tono con lo instaurado hace diez años en la constitución venezolana y cambia la división de funciones añadiendo dos "nuevas" funciones: la de transparencia y control social, y la electoral. ¿Un ejercicio democrático representado en la división de funciones se verá mermado o fortalecido por este cambio? A continuación, unos criterios para poner a consideración.

¿Por qué existe la división de poderes?

Precediendo la era moderna de la historia, Europa se encontraba regida por gobernantes sobre los cuales se concentraba todo el poder que podría ejercer un Estado. Estas formas de gobierno absolutistas, despóticas y tiránicas, giraban en torno a una sola persona, un rey todopoderoso.

Este ser supremo, dependiendo del espacio geográfico o del momento histórico podía ser considerado un elegido de Dios para que guíe las riendas del pueblo, y en muchos casos era la cabeza de la iglesia Católica en su reino, lo cual se constituía en motivo por el cual su designio era incuestionable. Quien detentaba el poder absoluto ejercía las que tradicionalmente hoy conocemos como funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Es decir, él dictaba las leyes bajo las cuales debía regirse su pueblo; también ejercía el gobierno sobre los gobernados; y finalmente ejercía las funciones de juzgador en conflictos. El principio fundamental que rige al gobierno de estas características es el "temor", pues se debe contar con un séquito de subordinados y un pueblo lo suficientemente sumiso para aceptar todo capricho del elegido, y más aún, para desmotivar o aplacar cualquier intento de sublevación en contra de éste. Prácticamente todo gober-

nante que ha detentado el poder de esta manera ha abusado de este en contra del honor, moral, integridad física y subsistencia económica de las personas, motivos por los cuales el Barón de Montesquieu generaliza diciendo que las leyes relativas a la naturaleza del estado despótico se basan en el poder de un único ser humano, el que es calificado en los siguientes términos: "Un ser humano quien sus cinco sentidos dicen sin cesar que él lo es todo y los demás no son nada, es naturalmente perezoso, ignorante, voluptuoso, y se desentiende de los negocios"¹.

A finales de la Edad Media, históricamente los gobiernos monárquicos que además del poder político, venían acumulando un poder económico (basado en la tenencia de propiedades y a una organización económica feudal), se vieron enfrentados a los intereses de una creciente clase capitalista. Esta pugna de clases se venía agudizando conforme el capitalismo se volvía una alternativa de mayor aceptación y los principios ilustrados calaban en lo hondo, incluso, de las masas populares europeas. "Libertad, igualdad y fraternidad", se pregonaba en contra de la opresión del absolutismo, es decir, la gente buscaba un cambio radical a su situación como personas, como gobernados y como agentes económicos, y tan duro cambio sólo se llevaría a cabo mediante revoluciones. Fue pues uno de los logros aquí alcanzados, que todo el poder no se vuelva a concentrar nuevamente en las manos de una sola persona o un solo grupo dominante. Los excesos de poder, vejaciones a las personas, abusos de los recursos, no podían volver a darse; es de esta manera que se consolida la división de poderes en un Estado moderno.

La tripartición de poderes

John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, entre otros, propusieron cada cual a su manera, la división del poder con la finalidad de que con la existencia de pesos y contrapesos, este se desconcentre. La división clásica de funciones que considera a la Legislativa, Ejecutiva y Judicial, no siempre se concibió de esta manera. Tal es así que el propio John Locke concibe en su obra titulada "Segundo ensayo sobre el gobierno civil", la existencia de "los poderes legislativo, ejecutivo y federativo de la República"², considerando a este último como el manejo de la seguridad de los intereses públicos en el exterior. Montesquieu va más allá y manifiesta:

"En cada Estado hay tres géneros de poder: el poder legislativo, el poder ejecutivo de lo que depende el derecho de gentes y el poder ejecutivo de lo que depende del derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o para siempre o corrige o deroga las leyes ya hechas. Por el segundo, hace la paz y la guerra, envía y recibe embajadas, dispone la seguridad y previene invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las querellas de los particulares. A este último se llamará poder de juzgar, y al otro, simplemente poder ejecutivo del Estado"³. Sin embargo el poder de juzgar para al propio Montesquieu carece de la misma importancia que los anteriores; sin embargo aconseja que deba conformarse por personas ajenas a los otros poderes para asegurar su independencia. Pese a esto, y procediendo a reivindicar la importancia del "poder de juzgar", históricamente se ha venido modificando el concepto de "poder ejecutivo", dándole la actual connotación de función del Estado encargada de la administración del mismo y del gobierno sobre el pueblo.

Montesquieu ya anuncia que la desconcentración de poderes no funciona si no existe independencia entre ellos, pues de lo contrario esta no sirve de nada. Por esta razón, liberales como John Stuart Mill y Tocqueville consideran que una forma de alejarse de los gobiernos tiranos y aglutinadores de poder, es mediante el ejercicio de la democracia representativa, es decir, que los mandatarios deban ser elegidos por el pueblo y no a gusto y conveniencia de sectores interesados de poder. Mill va más allá y considera que una democracia contra la tiranía asegura la libertad de los ciudadanos⁴. En este punto es interesante analizar cómo la conformación de funciones estatales independientes entre sí, garantizan uno de los más altos principios del ser humano: la libertad, mediante la participación democrática.

Conformada la tripartición del poder, es ideal que cada uno de estos ejerza exclusivamente sus funciones, sin atribuirse otras que no sean las propias, es decir guardando celosamente todo mandato Constitucional y principio de legalidad emanado de esta o de la ley. Del mismo modo no se puede concebir que un poder ejerza una influencia fáctica sobre los otros dos poderes. De esta manera hay que rechazar prácticas comunes en la historia latinoamericana en las que presidentes de la república han ejercido presión sobre congresos o asambleas para legislar y/o fiscalizar a su antojo;

1 Montesquieu, El espíritu de las leyes, Editorial Edicomunicación, Barcelona, 2003, página 26.

2 Locke, John, Segundo ensayo sobre el gobierno civil, Ediciones Libertador, Buenos Aires, 2004, página 95.

3 Montesquieu, El espíritu de las leyes, página 118.

4 Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, página 75.

como del mismo modo es reprochable que legisladores chantajeen al ejecutivo, para aprobar o vetar leyes; y también resulta reprobable que administradores de justicia sean presionados por gobernantes para sentenciar de una u otra manera. Es esta misma experiencia la que nos muestra que no es necesario que se implante una dictadura, triunvirato o junta suprema de gobierno, para que el equilibrio de funciones del Estado se corrompa y se aglutine la totalidad del poder en una sola persona o grupo de personas. No han faltado episodios en los cuales un gobernante (generalmente representante del ejecutivo), gozando de una amplia aceptación popular intenta legitimar con este apoyo todo clase de excesos en sus funciones.

La influencia del poder fáctico de una función sobre otra (u otras) no se manifiesta de manera abierta y pública, pues es necesario mantener formalmente por lo menos la imagen de independencia que legitime un supuesto ejercicio impoluto del poder, de lo contrario se verían avocados a prácticas ampliamente reprochables por los mandantes.

Hasta la Constitución de 1998, el Ecuador mantenía la clásica tripartición de funciones, y aparte se nombraba a la organización electoral y a los organismos de control, así como a las entidades del régimen seccional autónomo. Este país no ha sido la excepción en cuanto a pugnas de poderes entre funciones; incluso se verifica en el año 2007 uno de los capítulos más oscuros e inexplicables de la historia de la democracia nacional, cuando en ese entonces el Tribunal Supremo Electoral, basado en una ley de carácter electoral, resuelve destituir a más de la mitad de los diputados, por un supuesto desacato a un decreto presidencial electoral. De esta manera vemos como una forma de organización del Estado, influyó directamente en el ejercicio de una función cuyos integrantes fueron democráticamente electos.

La adición de dos “nuevas” funciones a las tres tradicionales

A partir de la promulgación de la Constitución de la República de Montecristi en el año 2008, la organización de funciones del Estado, ha quedado configurada de la siguiente manera: función legislativa, función ejecutiva, función judicial y de justicia indígena, función de transparencia y de control social, y función electoral. Es decir, se han añadido como funciones estatales las dos últimas aquí nombradas.

Para caracterizar a la función de transparencia y control social, es preciso guiarse a lo prescrito en el Art. 204 de la Constitución que manifiesta que se trata de una función que

“En cada Estado hay tres géneros

de poder: el poder legislativo, el poder ejecutivo de lo que depende el derecho de gentes y el poder ejecutivo de lo que depende del derecho civil.”

promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales y jurídicas que prestan servicios o desarrollan actividades de interés público. Esta función estará compuesta por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, dejando de lado a la Fiscalía General del Estado que siguiendo el modelo colombiano ahora será parte de la función Judicial.

Sin duda alguna, de las entidades arriba nombradas, la que causa la mayor expectativa es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pues tiene entre sus atribuciones el designar Procurador General del Estado (de terna propuesta por el Presidente), Defensor del Pueblo, Defensor Público General, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, miembros del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral y miembros del Consejo de la Judicatura (todos estos últimos, serán designados tras agotarse los procesos de selección pertinentes). Dadas estas responsabilidades, no por nada se le ha bautizado popularmente como el “organismo más poderoso del estado”. Sin embargo, más allá de esto, lo que llama la atención de los analistas políticos son sus otros deberes y obligaciones que han sido determinados de una manera bastante vaga, amplísima e imprecisa pues, por ejemplo, se menciona que tiene la responsabilidad de promover la participación y luchar contra la corrupción, es decir, puede hacer cualquier cosa. Resalta también la forma en que se le atribuyen responsabilidades de otros organismos; algo que vuelve aún más etérea la existencia de este consejo. El recelo en torno a estas últimas observaciones radica en que un órgano con tan extendidas atribuciones pueda ejercer un poder casi absoluto y desbocado sobre el resto de funciones.

Por su parte la función electoral constitucionalmente estaría encargada de garantizar el ejercicio de los derechos políticos expresados a través del sufragio así como los refe-

rentes a la organización política de la ciudadanía, y estará conformado por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Una pregunta fundamental que salta a la vista es: ¿por qué se ha decidido "elevar" a rango de función la transparencia y control social y la organización electoral? Más allá de que el cambio responda a una copia casi textual de la Constitución Venezolana chavista de 1999, las razones esbozadas por quienes escribieron la Constitución en Montecristi giran en torno a que ambas funciones tienen un carácter de promoción de la inclusión y la participación ciudadana en el poder y control del Estado. Basta ver, no sólo en esta parte de la Constitución sino en toda ella, que se recurre frecuentemente a hablar de la democracia participativa o democracia directa, así como también a cuestiones afines como los presupuestos participativos. Esta explicación fue suficiente para muchos sectores en un momento político de casi diez años de inestabilidad, en el cual el acontecer público era totalmente ajeno al día a día de la ciudadanía, y donde todos (no solo miembros del oficialismo) pedíamos un cambio. Sin embargo hoy, las interrogantes que cada uno de los ecuatorianos pensamos son: ¿declarar al organismo electoral como función pública es una garantía para fortalecer el ejercicio de la democracia en este país? ¿Una función encargada a la participación ciudadana y el control social es suficiente para alcanzar una sociedad más inclusiva y acabar con la corrupción del país?

Implicaciones en la democracia del Ecuador, derivadas de este cambio

Mientras que unos consideran que, por ejemplo, la conformación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es una "novelería importada que jamás debió existir", otros defienden a capa y espada estos cambios.

A poco más de un año de promulgada la Constitución del 2008, sin haber entrado en vigencia plena todas las funciones y organismos estatales, y con la falta del marco legal indispensable para su funcionamiento, una evaluación objetiva de las implicaciones que resultan de la implementación de estas dos nuevas funciones estatales, no es factible, por lo tanto las interrogantes planteadas al final del párrafo anterior tampoco pueden responderse.

Recién estamos siendo testigos del prenacimiento del Estado, tal y como lo concibe la nueva Constitución. Esto de ninguna manera significa que debemos cruzarnos de brazos diez años para empezar a elaborar conclusiones; de ninguna manera. Hoy estamos en el momento en que con atenta mirada debemos vigilar todo este proceso de conformación e inicio de labores de estas nuevas funciones. Es importante

determinar que la forma en la que los funcionarios son elegidos y designados sea la legalmente correcta y la moralmente justa, pues se trata de "ciudadanos" con amplísimas responsabilidades en sus manos. Por otra parte, se debe exigir que cada una de estas funciones ejerza sus atribuciones con un firme apego a la ley y la Constitución de la República.

Desde todo punto de vista resultaría decepcionante (por decir lo menos) que cualquiera de estas dos funciones ejerzan para sí un poder superior al constitucionalmente encomendado o se configuren en instrumentos serviles de cualquier otra función pública. Los principales principios regentes para una organización pública de tres funciones, se mantiene para una organización de cinco: es decir, se debe respetar la independencia funcional de los otros poderes sin intención alguna de influir en ellos, y hacer respetar la independencia funcional propia, sin permitir la influencia de las otras funciones sobre la misma. Solo de esta manera se alcanzará la finalidad anhelada de la erradicación de regímenes absolutistas y autoritarios, que por su concepción son manifestaciones típicamente antidemocráticas.

Si bien es cierto que en el Ecuador se ha levantado un clamor popular por reivindicar el poder ciudadano mediante mecanismos de democracia directa, también es cierto que la inclusión democrática de las personas no aparece de la noche a la mañana mediante la promulgación de una constitución o una ley. El ejercicio de la democracia, debe construirse mediante un proceso colectivo, verdaderamente inclusivo.

Del mismo modo, el control social por su sola existencia determinada en un cuerpo legal, tampoco eliminará los actos de corrupción pública. El mal de la corrupción también se lo debe erradicar mediante procesos de educación, y la mejor forma de enseñar es con el ejemplo. Entonces, sería deseable tener como modelo a un primer mandatario que no dirija a su antojo la fiscalización del legislativo para favorecer a sus amigos, o que no amenace a los jueces para que resuelvan casos en favor de sus intereses políticos o que, en general, no manipule ninguna función pública distinta a la suya.

En fin, una forma de evaluar las implicaciones en la democracia que tendría este cambio en el Ecuador, podría ser contrastando en el futuro los niveles o percepciones de libertad en la gente. Un mayor ejercicio democrático de la gente determina un incremento en los niveles de libertad de la misma, y viceversa. Y aunque una "medición" de la libertad resultaría un ejercicio un tanto subjetivo, se podría tomar como parámetros los utilizados para medir los derechos políticos, tal como los utiliza la organización Freedom House para realizar su *ranking* mundial de libertad en los países del mundo. Aunque no se trate de una medición oficial, sería interesante tomar en cuenta esto para el futuro. 🌈

ECUADOR



FAN



Av. 12 de Octubre 24-562 y Cordero
Edificio World Trade Center, Torre A, Oficina 603
Teléfono: (593 2) 222-8990 Quito Ecuador

Suscripciones y sugerencias:
revistamultipartidaria@gmail.com

Raúl Ávila Ortiz • Rubén Martínez Dalmau • César Montúfar Mancheno
Cecilia Velasque Tigse • Paúl Carrasco • René Maugé Mosquera
Paco Moncayo Gallegos • Marileli Vásconez • Shirley Borja
Víctor Granda Aguilar • Sylvia Kon Cedeño