

Instituciones e intenciones de un diseño cuestionado

*Luis Verdesoto*¹

Resumen

El artículo a continuación es un análisis del régimen político en la Nueva Constitución ecuatoriana aprobada por un 60% de los ciudadanos de ese país en 2008. Después de hacer un recorrido del texto, el autor considera la necesidad de que los objetivos planteados en el marco de las reformas, se sostenga en una sólida evaluación de las instituciones, en un claro análisis de costos económicos y políticos de la nueva implantación institucional y el ejercicio prospectivo de sus consecuencias.

Summary

The article that follows is an analysis of the political regime in the new Ecuadorian Constitution approved by 60% of the citizens of that country in 2008. After reviewing the text, the author considers the need that the goals outlined in the framework of reforms be held on a solid assessment of the institutions in a clear analysis of economic and political costs of institutional implementation and the prospective exercise of its consequences. Its reading allows us to draw a comparison with respect to the Constitution adopted in Bolivia months later. The author also knows the reality of Bolivia and gives us a comparative parameter that is always appreciated.

1 ... Director del Instituto de la Ciudad y Profesor Asociado de FLACSO. Las opiniones vertidas por el autor no comprometen de ninguna forma a las instituciones a las que se encuentra vinculado. FALTA EMAIL

Antecedentes

En “reemplazo” del poder de la clase (proletario, campesino), la izquierda emergente en el Ecuador ha asumido varias formas plebiscitarias –de consulta y de respuesta- como un intento por incentivar a la participación social-ciudadana,² superar a la democracia representativa, y orientar el estilo de gobierno y la formación de las coaliciones políticas. Estas instituciones plebiscitarias pretenden ahora estatuto constitucional.

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

La democracia plebiscitaria está asociada con la formación de la mayoría. Ésta se convierte en emisora de un pensamiento unificado y, en todo caso, representado por un instrumento político y un liderazgo.³ Las prácticas deliberativas son eliminadas en nombre, por un lado, del “decisionismo” de los líderes; y, de otro lado, por la legitimación plebiscitaria/electoral del pensamiento único. La diversidad política se convierte, por esta vía, en un atentado a

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

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

la eficiencia política (coherencia entre el discurso y la práctica). El pensamiento legítimo se convierte en único a través de la estructura política que lo encarna.

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

Entendida así la relación entre lo legal y lo legítimo, la práctica política en el Ecuador actual muestra, por un lado, cómo la organización política de la mayoría aspira a convertirse en expresión única de la nación basada en la “razón estratégica” otorgada por la votación; y, por otro lado, la política pública es, consecuentemente, instrumental, ya que debe reforzar la aceptación electoral conseguida, y debe ser funcional acerca de la bondad o deficiencia de su organización.⁴ La Asamblea Constituyente, a la postre, lo mostró así.

El contexto ideológico de la Asamblea Constituyente en el Ecuador de 2008 fue la ineptitud y “maldad” de los “neoliberales”,⁵ quienes fueron “castigados” en las urnas y deslegitimados como clase política. A diferencia de otras estrategias de acceso al poder, la izquierda ecuatoriana —a despecho de pocos de sus líderes “históricos”— definió una vía rápida de acceso y manipulación

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

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

del poder –electoral, estatal, nacionalista, caudillista–, lo que no le permitió construir con paciencia sus instrumentos políticos, aprender de la modestia y potencialidad de las situaciones locales de redistribución, y de la importancia de la eficiencia en la política pública y en la prestación de servicios.⁶

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

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

La izquierda ecuatoriana ha dado muchas muestras –las principales están en el articulado constitucional– de no entender, ni

6 La izquierda ecuatoriana se cree “postdemocrática” –que ha superado a la democracia formal y representativa– y puede prescindir del buen gobierno democrático. Es decir, que puede desechar toda la necesidad de un período de aprendizaje de la gobernanza democrática. En este sentido, también es una izquierda que presume que no necesita aprender a hacer política como técnica y capacidades de logro de acuerdos ya que ha logrado éxitos en la captación del poder y en la lucha bajo cualquier instrumento. Probablemente son las consecuencias de la falta de un referente autoritario en los ecuatorianos. La falta de referentes autoritarios en la historia del sistema político ecuatoriano condujo a la subordinación de la democracia a los derechos.

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

En la obsesión por estatizar a la sociedad, se llegó a extremos absurdos, por ejemplo, aquella propuesta constitucional del derecho, regulación y garantía estatal del placer sexual. No sólo se trata de experimentación de nuevos campos de la normatización como producto de la minuscomprensión del ámbito y el orden público. Se trata de la reducción de los campos de autorregulación de la sociedad a los afanes de control. O, lo que es lo mismo, creer que donde hay poder, es precisa la intervención del Estado y el control del instrumento político. Así, la sociedad quedó reducida a un membrete, en el caso del régimen político, cuando se la conformó como función del Estado.⁷ En la historia de la Humanidad se ha pugnado por la separación de Estado y sociedad, antecedente que quedó reducida a escombros en la “sagacidad” de los ideólogos constituyentes.⁸

La idea contemporánea de socialismo está estructurada fundamentalmente en torno a la sociedad, entendida como articuladora de la economía y del Estado. El producto constituyente que examinamos a continuación sólo está cerca de la lógica del Estado y de control del mercado.⁹ Más aún, el Estado aparece como el punto

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

8 Determinadas propuestas para la Constitución son “reinvenciones” ingenuas de la democracia, obviando que es una construcción civilizacional que cruza a la humanidad.

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

único de residencia de cualquier proyecto emancipatorio (¿de la sociedad?), mientras que la sociedad queda relegada a “masa disponible” (del partido) y de la consulta plebiscitaria (del líder).

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

La reforma del régimen político

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

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

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

La pregunta central para asegurar el progreso del país es: ¿Con qué instituciones se puede alentar el funcionamiento de un modelo de desarrollo tendiente hacia la justicia y la equidad? Buenas instituciones acercan al país a un desarrollo sostenible, mientras que malas instituciones lo alejan. Por ello, es imprescindible evitar todo “fetichismo institucional y jurídico”, fundamentalmente, suponer que con la “constitucionalización”¹⁰ de un modelo de desarrollo se habrían logrado sus metas.

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

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

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

El modelo constitucional

La propuesta constitucional 2008 se basa en un ensanchamiento de la base de derechos. La viabilidad de esta propuesta 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).

Las condiciones políticas del modelo constitucional son el desplazamiento progresivo de la democracia representativa (delegada) por la democracia plebiscitaria (autorización directa del pueblo sin mecanismos de control),¹¹ la subordinación de la legalidad a la legitimidad,¹² la legitimación autoreferida de la gestión pública por sobre la soberanía popular,¹³ el liderazgo personalizado como mecanismo de la cohesión social y la minimización/degradación del sistema de mediación política (partidos).

Las condiciones económicas del modelo constitucional son la generación de un “pensamiento económico único” desde la planificación y la política económica, el diseño y la ejecución de acciones redistributivas por sobre las productivas, el control del mercado (de sus principales mecanismos) mediante la política pública, la conformación de nuevos agentes económicos sectoriales y regionales, y el decisionismo/eficientismo en la política pública/económica por sobre los procedimientos, especialmente, la concertación.

Las condiciones sociales del modelo constitucional son el reemplazo progresivo de la participación política por la participación social, la polarización social a través de la exacerbación de la

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

12 Propiamente a la aceptación electoral o medida en encuestas.

13 Bajo ninguna circunstancia las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones sociales populares o empresariales pueden plantearse como portadoras de la legitimidad política y menos aun en sustitución de la soberanía popular.

intolerancia (mayorías excluyentes de las minorías), el enfrentamiento intraempresarial e intrasindical que debilita a sus expresiones corporativas y con los formadores de opinión, la deslegitimación de los sistemas de comunicación social y la “estatización de la sociedad” (contra la lógica de la “autorregulación” social que es su única vocación de libertad).

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

Las definiciones generales¹⁴

El proyecto 2008 incrementa, en la definición del Estado, las características de intercultural, plurinacional y laico. Y, luego, suprime la definición del gobierno como presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo. Se asume a la participación directa como una forma de ejercicio de la soberanía popular.

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

14 En adelante se utilizará letras cursivas para referirse a las propuestas de reforma constitucional, manteniendo un estilo normal para las apreciaciones críticas.

Cabe recordar, que la participación social¹⁵ es una forma de ejercicio complementario de la soberanía popular, pero no es un modo de gobierno. El gobierno democrático contemporáneo se ejerce a través de las instituciones y de las autoridades delegadas. En ningún caso, el régimen democrático puede convertirse en una forma asamblearia (por ejemplo la Asamblea Constituyente de “plenos poderes” o sin ellos es una excepción).

En sus definiciones generales, el proyecto 2008 menciona a los recursos naturales no renovables como patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. También señala tres niveles del idioma. a) Castellano: idioma oficial; b) Castellano, kichwa y shuar: idiomas oficiales de relación intercultural; y, c) Los demás idiomas ancestrales: idiomas de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan. A su vez, se define al territorio sin mención al período colonial. Se incorpora la prohibición de la secesión y se crea la figura del atentado a la unidad territorial. Finalmente, se introduce el concepto de “territorio de paz” asociado a la prohibición expresa de ceder bases militares nacionales para fuerzas extranjeras.

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

El problema lingüístico no se soluciona con la clasificación, sino que se traslada a la ley. Sin embargo, evidencia la principal carencia del proyecto 2008, esto es, que el paso fundamental en

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

la materia consistía no solo en buscar otras definiciones –quizás más acertadas como hemos señalado- a la multiculturalidad, sino en diseñar estímulos y lineamientos de políticas públicas interculturales. Desde 1998 el Estado se reconoce como multicultural e indirectamente como plurinacional.¹⁶ El paso -que no se dio- consistía en la normativa y los estímulos para la adecuada implantación de políticas interculturales antes que en la búsqueda de una retórica diagnóstica, que ya fue superada con el “arreglo institucional” de 1998 en esa materia.

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

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

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

16 Es internacionalmente reconocido que la Constitución ecuatoriana de 1998 ocupa el primer lugar de avance en la determinación de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El régimen político

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

La representación

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

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

Respecto del universo de votantes, quienes tienen obligatoriedad son los mayores de 18 años,¹⁷ mientras que los optativos son los analfabetos, tercera edad, migrantes,¹⁸ discapacitados, fuerza pública en servicio activo y jóvenes de entre 16 y 18 años.

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

18 Sólo para la elección presidencial

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

La introducción de dos grupos de votantes optativos es una evidente manipulación partidaria para sesgar la participación de jóvenes y fuerza pública.¹⁹ Pareciera ser sólo una invitación para la construcción de nuevos clientelismos políticos. Sin embargo, por su significación, incluir a los militares y policías activos como votantes rompe un acuerdo institucional histórico de neutralidad electoral de la fuerza pública, que es de sumo riesgo.²⁰

Entre las normas electorales se contempla en el proyecto 2008 la generalizada e indefinida prohibición de reelección para cualquier autoridad. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no. Además, se amplía la posibilidad de una única reelección presidencial para cualquier momento.

El límite planteado para las autoridades subnacionales cambia relativamente una forma de gobernabilidad local basada en la fortaleza del Ejecutivo local, cuyo mayor soporte ciertamente

19 Por primera vez en el país, el número de policías y miembros de las fuerzas armadas es similar, los que juntos representan menos de un centenar de miles de posibles votantes distribuidos en todo el país y, consiguientemente, con mayor capacidad de incidir en las elecciones locales.

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

no es la reelección indefinida, sino las atribuciones. Sin embargo, las normas en comentario facilitan una diferente estrategia presidencial, del partido de gobierno y de los movimientos locales para abordar su crecimiento electoral. En el caso presidencial, facultan al líder a “cobijar” otras candidaturas presidenciales y sostener el poder en su partido al margen del gobierno, dependiendo de la correlación nacional y partidaria de fuerzas.²¹ En los casos subnacionales, el partido de gobierno y todos los partidos emergentes podrán disputar más fácilmente los escenarios nacional y local en el mediano plazo ya que se estimula la renovación de la clase política.

Las normas constitucionales y para la transición son ambiguas acerca de la renuncia obligatoria del Presidente, si opta por reelegirse. Además de las connotaciones éticas en sí mismas, reaparece la posibilidad de uso anti-etico del aparato público. También se evidencian los conflictos que surgen por la sustitución presidencial, si se postula también el vicepresidente actual.

La publicidad electoral se reduce a la contratación estatal. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno. Las restricciones al gasto electoral tienden, en general, a un rumbo adecuado, en tanto morigeren la “mercantilización de la política”. Pero deben considerarse varias precauciones. El gasto publicitario electoral exclusivo del Estado tiene dos consecuencias: a) permite una mayor equidad; y, b) beneficia a los partidos grandes con presencia pública y dificulta la entrada de los partidos nuevos, sin penetración en la ciudadanía.

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

El propósito básico de la reforma de los organismos electorales es la modernización del sistema. El instrumento utilizado es la

21 Este diseño está asociado a los populismos.

división entre justicia electoral – garantía jurídica de los procesos electorales- y organización electoral -organización, dirección, vigilancia- con “jerarquías similares” y competencias exclusivas.

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

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

La norma anterior seguramente esconde dedicatorias, pues es inadmisibles la diferencia en la preparación de sus personeros, siendo inverso el grado de responsabilidad. Además, es muy probable que existan disputas en la aplicación de la Ley Electoral, que puedan convertir al Tribunal en una “comisaría electoral”.

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

Esta definición es positiva en cuanto dispone la conformación de un sistema electoral proporcional y la referencia de género, que mejora y viabiliza a la de 1998. También la eliminación de la personalización, especialmente cuando la interpretación que se le dio condujo hacia el fraccionamiento del voto.²² Cabe observar que mantener el principio de género im-

22 Sin embargo, en el régimen de transición se vuelve apelar a la personalización del voto, la que aparentemente ha sido superada por la propuesta. Esta falta de coherencia lleva a una sustancial desconfianza acerca de la modalidad como la reglamentación pueda reflejar el espíritu legislativo de la asamblea.

plica diseñar circunscripciones²³ con al menos dos electos y el principio de la proporcionalidad, al menos cuatro electos.²⁴

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

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

La Corte Constitucional

Se trata de un organismo autónomo, que no rinde cuentas, cuyas principales funciones son: ejercer el control de la constitucionalidad sobre funciones, normas y actos; interpretar la constitución; informar sobre tratados internacionales; dirimir sobre conflictos de competencias territoriales; “autorizar” estatutos autonómicos; establecer la constitucionalidad de actos autonómicos; “autorizar” la disolución presidencial del Congreso; dictaminar previamente al enjuiciamiento político del Presidente; ejercer una capacidad de excepción para declarar la inconstitucionalidad de normas electorales un año antes de elección y provocar una propuesta, extraordinaria, por el órgano electoral; y, dictaminar de modo previo a las consultas populares.²⁵

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

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

25 No se hace una referencia explícita a la capacidad de revisar sentencias judiciales, pues es materia de otro análisis en este libro. Aunque sí cabe la indicación de que la ausencia de una justicia independiente y modernamente diseñada es un atentado contra la democracia.

Esta comisión es designada por una comisión especial de selección formada por representantes de las funciones de control ciudadano, ejecutiva y legislativa, sin representantes de las funciones electoral y judicial. Está conformada por 9 abogados, con una duración de 9 años y una renovación parcial cada 3. No existe una forma de destitución, sino motivada por los mismos miembros con ocasión de un juicio penal.

La Corte Constitucional se encuentra en el “limbo institucional”. Implica al control de los derechos humanos y no tiene limitación temática ni procedimental. Se la puede entender como parte del poder judicial aunque se encuentra fuera del control de la Corte Nacional de Justicia (por ello dejó de ser Suprema). Pretende implantar un sistema de “justicia constitucional”, que en las condiciones nacionales se transformaría en un poder autónomo. La Corte Constitucional tiene origen en funcionarios delegados y, en su pretensión de ejercer la facultad de interpretación constitucional, desplaza a la soberanía popular. Las normas se elaboran e interpretan por delegación del pueblo. La participación política universal no puede ser reemplazada por ninguna forma de participación social autoreferida. De modo especial, cabe preguntarse ¿Hasta dónde la emisión de un dictamen previo sobre consultas populares –constitucionalidad de la pregunta- coarta a la soberanía popular? Un organismo así concebido puede convertirse en una instancia concentradora de conflictos o en una Comisaría, antes que en una instancia de control de la constitucionalidad de alto nivel.

La definición de participación

Los alcances de la participación se determinarán a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación. Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de con-

flictos, en los casos que permita la ley; y, actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad. En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

El texto constitucional propuesto incorpora, pero deja en el limbo institucional, a la democracia comunitaria (indígena), que es la forma de organización política más difícil de compatibilizar con la democracia representativa.²⁶ En todo caso, en el diseño constitucional, la democracia delegada debería ser la variable principal y las otras formas de democracia deben ser complementarias.

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

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

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

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

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

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

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

La enumeración exhaustiva de mecanismos pareciera anunciar que la norma se inscribe en lo que se puede denominar como

“primitivismo participativo” (ampliación máxima de los derechos), que finalmente expresa la ansiedad por una participación ilimitada y el “fetichismo participativo”, los que no aumentan la calidad de la democracia, pero si afectan a su eficiencia. Al contrario, extraña en esta parte –y en general a lo largo de todo el texto del proyecto constitucional 2008- la falta de valorización de la “organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno”. Por ello, están ausentes finalidades importantes de la participación tales como la interlocución responsable del desarrollo, concertación institucionalizada, correcta utilización de los recursos, optimización del gasto público y redistribución del ingreso.

La iniciativa popular normativa

La “Iniciativa popular normativa” que en general antes y ahora se denomina iniciativa legislativa se adopta -propone el texto 2008- ante cualquier “órgano de competencia normativa” y no solo ante la Función Legislativa. Se ejercerá con el respaldo del 0.25% del respectivo padrón, tendrá 180 días para el tratamiento o entrará en vigencia de modo automático, y en este caso, el Presidente no podrá vetarla totalmente, sino solamente enmendarla. Cuando se proponga una reforma Constitucional deberá recibir el respaldo del 1% del padrón nacional, y mientras se tramite no podrá presentarse otra propuesta de reforma. Cuando la iniciativa se refiera a la Función Legislativa, tiene 1 año para tratarlo o, en caso contrario, se convocará a consulta popular, sin que tenga necesidad de cubrir el requisito normal de respaldo para consulta.

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

La consulta popular

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

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

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

La consulta popular deja en suspenso, por un período y en la materia consultada, a los delegados / representantes formales del sistema político. Supone la “incapacidad” del sistema para adoptar una decisión satisfactoria en una materia. Por ello, cabe preguntarse acerca de la necesidad de prohibir la propaganda y de facultar solamente la información previa a la votación en una consulta. A su vez, nadie puede arrogarse la exclusividad en la interpretación del mandato popular tanto como deben prohibirse temas para la consulta para todos quienes puedan convocarla, pues existen algunos que afectan a la eficiencia de las decisiones o condicionan una negociación.

La revocatoria del mandato

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

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

Función de transparencia y control social

Las finalidades de esta función del Estado son, básicamente, responsabilidad, transparencia y equidad; fomento de la participación ciudadana; protección del ejercicio y cumplimiento de los derechos; y, combate a la corrupción. Integran esta función del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,

Defensoría del Pueblo, Contraloría del Estado y las Superintendencias. Tendrán una coordinación y una presidencia. Formula políticas, articula planes y propone reformas legales.

El Consejo de participación ciudadana y control social sustituye a la Comisión del Control Cívico contra la Corrupción. Sus finalidades son promover derechos, establecer mecanismos de control y designar las siguientes autoridades: Procurador y Superintendentes de entre las ternas propuestas por el Presidente; Defensor, Fiscal y Contralor mediante proceso de selección; y, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura mediante proceso de selección. El Consejo está conformado por 7 consejeros, originados en un concurso público entre postulantes de organizaciones sociales y la ciudadanía. Duran 5 años en sus funciones.

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

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

Como es obvio, la participación no se reduce a la observación de la gestión pública a través del control. Un sistema de participación está relacionado, por un lado, con niveles de gobierno; y, por otro lado, con competencias precisas financiadas para que sea viable su ejercicio desde la sociedad.

A su vez, un sistema de control de la gestión pública debe estar formado, de un lado, por la modalidad tradicional de control estatal de la gestión pública, que básicamente refiere al gasto; mientras que, de otro lado, el control social de la gestión pública

–vinculado al sistema de participación– enfatiza en la calidad del gasto, esto es, en la relación entre el gasto y el cumplimiento del acuerdo social plasmado en una institución (esta evaluación debe hacerse fundamentalmente desde la sociedad y en ningún caso es una función exclusiva del Estado). De este modo, puede tener como producto la elevación de la eficiencia de la inversión social y publica.

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

Función legislativa

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

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

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

Otras funciones de la Asamblea Nacional son el enjuiciamiento político a ministros, Procurador, Contralor, Fiscal, Defensor, Su-

perintendentes, Consejo Nacional Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación. Para hacerlo requiere de la solicitud de 25% de miembros, mientras que el requisito de censura y destitución son 2/3 de los miembros de Asamblea.

También se establecen procedimientos para la declaratoria de incapacidad del Presidente. Y desaparece Comisión de Legislación y Codificación.

La historia ecuatoriana muestra que la calidad de la representación en la Asamblea y la fidelidad con que se exprese el consentimiento popular son decisivas para una gestión eficiente y concertada. Las principales características que disuelve esta propuesta de reforma son los perfiles más altos del ejercicio de la soberanía popular, principal sustento de la Asamblea. La sustentabilidad de las coaliciones parlamentarias y/o de gobierno depende de la representatividad de los actores políticos y de las formas de la competencia política. Las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones del Estado o desatar conflictos de poder. Estos temas no fueron tratados ni abordados en los mecanismos ya que se optó por la devaluación de los roles políticos del parlamento en el sistema.

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

Las soluciones de gobernabilidad que se han dado para la deformada relación Ejecutivo/Legislativo descrita han consistido en que a la fortaleza de una función estatal corresponde la debilidad

de la otra función estatal. La tendencia ha sido quitar atribuciones a un poder del Estado, siendo que en general en el Ecuador y otros países se ha buscado debilitar al Parlamento y elevar la discrecionalidad política del Ejecutivo.

La teoría nos muestra que se puede lograr adecuados balances de poder entre funciones del Estado dentro de un régimen presidencial. Este balance supone complementariedad de funciones y no pesos relativos que afectan a la funcionalidad del Estado. Lastimosamente ésta no ha sido la perspectiva ecuatoriana antes, ni ahora.²⁷

Las principales situaciones a resolver en el Ecuador son el mutuo bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo que paraliza la gestión pública y destruye a la representación. Mirado este tema estructuralmente, el problema reside, en lo fundamental, en la debilidad parlamentaria en sus tres principales variables (representación, participación y eficiencia), las que no garantizan la gobernabilidad sino, al contrario, el debilitamiento general de la democracia, especialmente de la soberanía popular. También, el problema es asumir que sólo la sobrecarga de poder presidencial soluciona la gobernabilidad, cuando en realidad esteriliza estructuralmente a la gestión pública.

En todo régimen político, la legitimidad es de los votantes directamente o de los legisladores para designar un jefe de gobierno. Así, el presidencialismo se caracteriza por la elección directa, por voto popular, del jefe de Estado, el mandato presidencial es por un tiempo determinado, el gobierno es una prerrogativa presidencial e implica separación de poderes. Se basa en el control mutuo y el equilibrio institucional con el parlamento.²⁸

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

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

La Asamblea Constituyente que acaba de culminar en el Ecuador muestra que la voluntad política de la mayoría de los constituyentes y del partido político gobernante es mantener un sistema presidencial, eliminando cualquier posibilidad semi-presidencial o semi-parlamentaria. Para sostener esta afirmación, ahondemos en algunos conceptos, especialmente en relación con la naturaleza del parlamento.

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

Como se mencionó, el objetivo que debió perseguir una reforma fue la recuperación de la función básica del Congreso como escenario de la negociación política en base a mayorías, coaliciones / bloques, deliberación, concretada a través de las formas de gestión política, esto es, atribuciones y modalidades de relación Congreso / Ejecutivo.

Los campos temáticos en los que se debe evaluar al parlamento son representación, participación y eficiencia. Y consiguientemente, en ellos se debe plantear reformas, las que necesariamente deben relacionarse con el funcionamiento de los cuerpos colegiados en otros países con experiencia. Por ejemplo, las formas usuales de organización son el unicameralismo y el bicameralismo, tema que no se discutió en profundidad en la Asamblea Constituyente y peor en el país v.g. la simplificación operativa y democratismo, de una sola cámara; o, la organicidad y equilibrio representativo de las dos cámaras. Para rediseñar de buena fe al parlamento, hay que tomar conciencia, además de las ventajas,

de las desventajas del unicameralismo, básicamente, los permanentes conflictos con el Ejecutivo, la concentración de poder, la disminución de funciones legislativas, la menor capacidad reflexiva y la ausencia de contrapesos dentro de la función.

Función ejecutiva

Se proponen nuevas atribuciones presidenciales tales como la capacidad de disolución de la Asamblea Nacional, decretos-ley ad referendum durante el período de disolución de la Asamblea nacional, la consulta popular con temática abierta, el mantenimiento de una administración política y sectorial de la función ejecutiva en los territorios, la designación de un vicepresidente temporal y la conformación de un Gabinete Territorial, entre otras.

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

Además se ha previsto Consejos Nacionales para la Igualdad cuyas funciones son observar la vigencia y el ejercicio de los derechos, la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana. Estos Consejos coordinarán con los niveles de gobierno. Estarán integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por la Función Ejecutiva.

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

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

Conclusiones generales

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

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

Una Constitución debe ser un diseño institucional flexible con capacidad de adaptación a situaciones de desarrollo y correla-

ciones políticas y una arquitectura institucional elástica para que opere de modo diferente ante cada circunstancia.

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

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

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