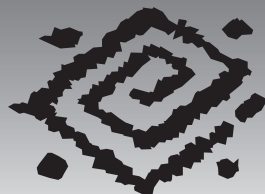

El “Poder” que está demás

Cómo la *Constitución* vigente consagró un retroceso democrático y un atropello al principio de representación con el “Cuarto Poder”



Enrique Ayala Mora

Una pregunta crucial

Una avalancha de críticas se levantó en Ecuador cuando, en cumplimiento de la *Constitución* vigente, se dio la selección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Se dijo entonces, que el concurso previo tuvo fallas, que el organismo nació descalificado, que responde a cuotas políticas, que pudo integrarse de otra manera, que no procedería con solvencia e independencia del Gobierno, que no lograría comenzar a realizar sus tareas constitucionales.

Desde entonces se ha debatido, aunque no lo suficiente, sobre esos y otros reparos. Quizá ese consejo se pudo escoger de mejor manera. Pero la cuestión de fondo es que su naturaleza misma merece análisis. Lo fundamental no es si debieron hacerse otras preguntas en el concurso con que se seleccionó a sus miembros, o si se podía aceptar tal o cual tipo de certificado. Lo que de veras importa es saber si ese consejo y toda la Función de transparencia y control social del que ese organismo es el eje tienen o no sentido.

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

Poder del vacío

La gente del Ecuador demandaba cambios desde hace años. Y la Constituyente de 1997-98 aceptó algunas innovaciones, importantes eso sí, en los derechos ciudadanos y la diversidad del país. Pero retrocedió al reducir el papel del Estado en la economía y mantener varias instituciones en manos de los partidos de Estado. Por ello, la ciudadanía tuvo mucha expectativa sobre las innovaciones que la constituyente de

2007-08 podía realizar. Pero la *Constitución* de Montecristi terminó siendo un texto enorme, farragoso y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, errores y ambigüedades. Muchas de sus disposiciones tuvieron motivaciones coyunturales.

Claro que la *Constitución* vigente tiene elementos positivos, sobre todo cuando enuncia derechos y garantías. Pero fue tan mal hecha en lo que se refiere a la organización del Estado, que sus redactores privaron al país de una Carta Política que pudo ser referente del siglo XXI, y le dieron a la derecha una carga de argumentos con su deplorable estructura y redacción. Desde el punto de vista de la izquierda, en cambio, se perdió la oportunidad de contar con una Constitución clara, corta, concisa, que fundamentara un proyecto progresista de largo plazo.

Esa Constituyente, sin base en la doctrina o la práctica, creó la función de “control social y transparencia” y el Consejo de Participación Ciudadana, que no tienen sustentación jurídica ni necesidad real. Lo que es más, su integración no es producto de una elección, como debe serlo una función del Estado. Desde cualquier vertiente de lo que se considera representatividad democrática, de Gran Bretaña a Uruguay, de la India a Turquía, es impensable un órgano de esa importancia que no fuera producto de una elección directa o de nominación por la Legislatura, que es el poder o la función que representa a la ciudadanía.

Dejamos en claro las cosas. No es que este Consejo actual esté mal elegido. Es que el organismo no debería existir. Es un poder del vacío. Es una aberración antidemocrática introducida en la *Constitución* por personas que ni creen en la representación ciudadana, ni entienden la naturaleza del poder público, ni perciben la necesidad de que una “revolución”, si algún momento quisieron hacerla, se asiente también en la legitimidad de la elección ciudadana.

Malos imitadores

Entre los defensores y detractores del Consejo de Participación Ciudadana hay un consenso. Todos dicen que no representa a nadie. Los unos sostienen que sus integrantes son ciudadanos sin pertenencia a partidos políticos, que actuarán sin influencia de intereses de grupo. Los otros observan que no viene de la voluntad de los electores, sino de cuotas y arreglos. Todos dicen la verdad en un sentido: ese consejo no es producto de la representación, que es un sustento de la democracia.

Pero, ¿por qué se creó ese consejo y la Función de Transparencia y Control Social sin base ni sustento? Quizá fue por novelería o por ignorancia. O porque se buscó un mecanismo para concentrar el poder en manos de un caudillo. Pero ciertamente pesó mucho en la decisión el antecedente de que en Venezuela se había creado un nuevo poder del Estado. Por ello, se dijo, debíamos hacer lo mismo aquí para no quedarnos atrás. El remedo, la imitación fueron los justificativos. Por eso no hubo fundamento lógico o doctrinal. Solo ser poco imaginativos.

No es del caso discutir aquí sobre ese poder en Venezuela, que allá tampoco funciona. Pero vale la pena mencionar el argumento que se esgrimió allá para crearlo. El Libertador propuso que existiera un cuarto poder en el Estado, se dijo. Y por ello, nosotros debíamos hacerlo, entre otras cosas para cumplir con nuestra vocación bolivariana. Pero dejemos de ser simples y veamos las razones de Bolívar.

Ante el Congreso de Angostura, Bolívar propuso la creación de un “Poder Moral” o moderador, ejercido por un “Areópago” dividido en dos cámaras. La primera se encargaría de promover la moral en toda la República y la segunda estaba dedicada a la educación. El Areópago era, en realidad, un poder de control de la ética pública y promoción educativa y cultural. Era elegido por el Congreso, pero funcionaba con independencia. Para la Constitución de Bolivia, el Libertador propuso que el Congreso tuviera tres cámaras. La tercera sería de la de los “censores”, con poderes de control, especialmente sobre el presidente de la República.

Eso proponía Bolívar hace casi doscientos años. Y con buenas razones. Pero repetir las propuestas fuera de contexto es absurdo. Hay que leer bien a Bolívar, que proponía el poder de control en circunstancias diversas. Los congresos se reunían entonces por pocos meses cada año o cada dos, debido a las grandes distancias. En su receso, la Legislatura, la Cámara de Representantes o el Senado no podían ejercer su atribución de control. Por ello, para evitar excesos del Ejecutivo había un consejo de control permanente. En nuestro tiempo eso ya no es necesario. Los congresos funcionan todo el tiempo, se reúnen con facilidad y pueden ejercer control inmediato sobre los funcionarios del Estado. La preocupación del Libertador puede ser resuelta por la acción de la Legislatura. Y así sucede en la inmensa mayoría de los países del mundo.

Un poder sin base

La tradicional propuesta de Montesquieu dice que, en los Estados democráticos, deberían existir tres poderes o funciones: el Legislativo, que dicta las leyes y fiscaliza a los demás poderes; el Ejecutivo, que dirige la administración, y el Judicial que juzga a quien rompe las leyes. Así están organizados ahora la inmensa mayoría de los Estados del mundo, ya fueran repúblicas o monarquías, presidenciales o parlamentarios. Esta división de poderes no ha sido superada. Claro que se podría hacer una innovación y fundar otro poder. Pero eso debería profundizar la democracia y no ser producto de la novelería o de motivaciones coyunturales y superficiales.

Las revoluciones se hacen cambiando las relaciones sociales de explotación y la correlación de fuerzas del poder. Necesitan que se construya una nueva institucionalidad para consolidarse. Pero todo ello no tiene nada que ver con crear sin necesidad nuevas instancias burocráticas, peor aún pretender promover la “participación ciudadana” sin que la ciudadanía pueda elegir a quienes dirigen los poderes del Estado. Los cambios constitucionales en un proceso revolucionario no responden

a la novelería o a la imitación, sino a una profunda necesidad de dar forma jurídica al poder popular en ascenso. Pero para que haya poder popular se necesita que el pueblo participe en el ejercicio del poder. La democracia debe ser participativa y no solo formal. Esto está claro. Pero primero tiene que ser también representativa.

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

La ruleta

Se respondió a las críticas a la designación del Consejo de Participación Ciudadana argumentando que su selección se había hecho, de acuerdo a lo que dice la *Constitución*, por un concurso de méritos, en donde lo que pesó fueron los certificados presentados y el resultado de un examen con preguntas de cultura general. Pero el resultado contradujo el argumento, porque lo que en realidad se dio es que los siete miembros elegidos del Consejo tienen claras vinculaciones políticas y la mayoría de ellos son cuota directa del Gobierno.

Pero, una vez más, debemos establecer que la cuestión de fondo no es que se hubieran aplicado mal las normas, sino de que las normas mismas son perversas. Es el principio de designación por una supuesta “meritocracia” lo que debe cuestionarse. El tal concurso de méritos para designar personeros de organismos políticos no es democrático ni representativo. Está condenado a ser siempre una farsa. No importa si se hace bien o mal el concurso. De todas formas, en la designación de ese consejo, ni hay meritocracia posible ni democracia real.

Se puede escoger por concurso de méritos y examen de conocimientos a un buen profesor, a un buen juez, a un buen carpintero, hasta a Miss Ecuador; pero no se puede seleccionar así a los buenos ciudadanos que van a dirigir una función del Estado. ¿Qué certificados le hacen a uno un buen ciudadano? ¿Qué preguntas deben contestar quienes deben demostrar que son buenos ciudadanos? ¿Cómo se mide el nivel de ciudadanía? ¿Hay un mecanismo para establecer cómo una persona “sabe” ser buen ciudadano? ¿Hay un “ciudadanómetro” en alguna parte?

Las atribuciones de control político y la nominación de varios de los altos funcionarios las tienen los parlamentos en todas las formas de democracia. Y este hecho jurídico y político no es arbitrario. Descansa en el principio universalmente aceptado de la representación, que ejerce la ciudadanía por medio de los parlamentarios elegidos. Se ha argumentado que esta es una visión “liberal”, como si eso fuera

reaccionario o “neoliberal”. Pero es un avance democrático que trajo el liberalismo, que ahora es patrimonio de la humanidad. Los que han combatido este principio han sido los nazis, los fascistas, los estalinistas y los partidarios de los dictadores criollos.

Verdad es que, en nuestro país, el Congreso llegó a altos niveles de desprestigio, entre otras causas porque dominaron el compromiso político y la corrupción en muchas de las elecciones de funcionarios y en los actos de fiscalización. Pero, como en muchos casos, el Gobierno tiene razón en las críticas, pero la solución al problema resulta peor que la enfermedad. El prurito de cambio no puede llevarnos a negar principios básicos como el de la representación por elección, que rige en todo el mundo civilizado.

Desde la Colonia, hay sectores populares que eligen a sus autoridades. A nadie se le ocurre nombrar al presidente de una comuna o una cooperativa, a un secretario general de un sindicato, ni siquiera al prioste de una fiesta, por “concurso”. Se vota y el que tiene más respaldo de la gente gana. No parece que debemos hacer menos cuando se escogen miembros de una alta función del Estado. En este país, hubo una lucha para que los gobernantes fueran elegidos por la ciudadanía. Fue un derecho adquirido con grandes sacrificios. No deberíamos suprimirlo.

La “meritocracia” entendida como nombramientos basados en pruebas confusas y carpetas llenas de certificaciones dudosas no es la elección de los mejores. Es una estafa, una ruleta que suplanta a la voluntad ciudadana. Peor aún, si resulta evidente que al fin de fines los supuestos “méritos” son buenas conexiones políticas, que garantizan la elección con certificados y preguntas de por medio.

Un Frankenstein

Según la *Constitución* forman parte de la Función de Transparencia y Control Social el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría, las superintendencias y la Defensoría del Pueblo. Según sus atribuciones, controla y fiscaliza a las entidades públicas y a las personas privadas que tienen a cargo servicios públicos; promueve la participación y los derechos de la ciudadanía, y combate la corrupción.

Sus mentalizadores juntaron allí las entidades de control del Estado y metieron sin son ni ton la participación ciudadana que debe darse en todas las instancias del poder público y no solo en un organismo. Se les ocurrió también agrupar entidades diversas que, por su naturaleza, son autónomas y deben funcionar dentro de su propio ámbito. Por eso, tras el pomposo nombre, solo se dispone que los titulares de cada organismo formarán una “instancia de coordinación” a la que no se da nombre, con vagas e insustanciales atribuciones.

La tal función es un agrupamiento arbitrario de organismos puestos uno al lado del otro sin posibilidad de que conformen una unidad orgánica con

atribuciones claras y definidas. Un Frankenstein, que cuando se lo puso en nuestra *Constitución*, su modelo venezolano era ya un sonado fracaso.

El Consejo de Participación Ciudadana tiene una inmensa gama de deberes y atribuciones, que van desde la vaga responsabilidad de promover la participación ciudadana, la deliberación pública, la formación en ciudadanía, los valores, la transparencia, hasta la lucha contra la corrupción. Todas etéreas y declarativas. Y la mayoría de ellas también responsabilidad de otros organismos.

Pero, por otro lado, el Consejo nombra procurador general y superintendentes a propuesta del presidente de la República; designa defensor del Pueblo, defensor público, contralor, fiscal general, miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura que, a su vez, nombra ministros de la Corte Nacional y otros funcionarios. La mayoría de las designaciones se hacen por concurso, que se ha revelado como altamente manipulable y no representativa. De este modo, el Consejo acumula un poder inmenso, superior a la Asamblea Nacional, que puede ser ejercido con la mínima mayoría de un voto entre siete.

La elocuente experiencia

Cuando hice varias de estas afirmaciones en 2010, hubo quien pensó que eran exageradas y que, con el tiempo, el Consejo y la Función del Estado que representa se irían enrumbando. Pero ahora, frente a la práctica, parece que se han quedado cortas. En su funcionamiento, el “cuarto poder” y su principal organismo han demostrado ser un fracaso a toda orquesta e instrumentos dóciles, y bastante ineficientes, del poder único. Nadie habrá en todo el país que se atreva a sostener lo contrario.

Para realizar las designaciones que están entre sus competencias, el Consejo de Participación Ciudadana ha llevado adelante procesos engorrosos, desordenados y carísimos, siempre con el resultado de que los escogidos han sido del agrado del poder y, en muchos casos, personas cercanas de altos funcionarios del régimen. La “meritocracia” se ha reducido al papeleo con resultado previsible, como la elección de miembros de la Corte Constitucional, que todos conocemos. En ese proceso, el ungido por el correísmo para ocupar nuevamente la presidencia del organismo, “saltó” como ocho puestos en la ubicación gracias al puntaje que obtuvo en un elemento enteramente subjetivo o arbitrario de la calificación.

Por otra parte, ese organismo, que se suponía iba a ser un sucesor de la Comisión Anticorrupción con más amplias atribuciones, ni siquiera ha intentado en serio cumplir tareas en ese campo, patentizando que en este ámbito ha hecho mucho menos que su predecesora.

Una demostración de que, aún en la opinión del Gobierno el tal “cuarto poder” no es confiable y no debe existir, es que el presidente de la República planteó en la pasada consulta popular, por esta sola vez, una forma más “directa” de elección

del Consejo de la Judicatura por otros tres poderes (Asamblea, Ejecutivo, Corte Nacional), es decir, por el mismo elector, pasando por alto la norma constitucional que establece su designación por concursos y carpetas. Es decir, que cuando el Ejecutivo propuso una reforma a la *Constitución*, no fue para mejorarla, sino para hacerle un bypass temporal, y poner de lado al “cuarto poder” en la coyuntura, pero dejando sus atribuciones sin cambio.

Conclusión

Más allá de la forma en que fue designado el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, están su concepción y estructura, antidemocráticas, regresivas y violatorias del principio básico de la representación. Nadie puede ejercer potestad pública si no es elegido por la ciudadanía o sus representantes. Si los partidos de Estado pervirtieron las instituciones democráticas, hay que renovar el sistema político, buscando nuevas formas de participación, pero siempre manteniendo los principios democráticos. Se debe dar verdadero sentido de representación a las instituciones y no dismantelarlas o remplazarlas por cuerpos no elegidos que no tienen representatividad.

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

Aunque no faltará algún trasnochado que todavía argumente que crear un nuevo poder del Estado es revolucionario, que aumenta la democracia, que supera al maldito liberalismo, resulta claro que todavía no se ha inventado en el mundo un sistema democrático que no implique la existencia real de la división de poderes. Haber añadido dos más a nuestro sistema constitucional, cuyos integrantes, con carpetazos y vicerazos de por medio, son escogidos por quien ejerce la Presidencia de la República, es un retroceso. Aún más, pensar que la existencia de un organismo de composición no representativa amplía la participación es un acto de extrema ingenuidad o de cinismo puro y duro. Aquí se crearon nuevos poderes o funciones del Estado para que, en realidad, exista solo uno: el del caudillo. En Montecristi, se cavó la tumba de la división de poderes. Esa es la verdad.

El Consejo de Participación Ciudadana y la función que representa no deben existir. Mientras más pronto iniciemos una campaña para su eliminación constitucional, se empezará a dismantelar la trama reaccionaria, corporativista y autoritaria que la ignorancia y la novelería impostaron en la *Constitución* vigente. Pero reformar esa *Constitución* por vía parlamentaria es un objetivo inviable. Con esto, solo queda un camino. Da susto proponerlo, pero no parece que al país le va quedando otra alternativa que volver a una Asamblea Constituyente, que puede realizar una reforma a fondo de la *Constitución*. Felizmente, esa alternativa está prevista en el propio engendro constitucional que nos rige y que debemos superar.