

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR**

**COMITÉ DE INVESTIGACIONES**

**INFORME DE INVESTIGACIÓN**

**LA DICTADURA PLEBISCITARIA**

**Neoconstitucionalismo y construcción de un nuevo Régimen Político**



**El Ecuador a inicios del Siglo XXI**

**César Montúfar Mancheno**

**Quito - Ecuador**

**2012**

---

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador</b> |   |   |
|                               | <b>Reconocimiento de créditos de la obra</b><br>No comercial<br>Sin obras derivadas |  |
| <b>Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia</b>                                       |   |   |

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **PRESENTACIÓN**

### **PRIMERA PARTE**

#### **RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y EXCEPCIONALIDAD POLÍTICA**

##### **Tránsito político - constitucional post 2008**

1. Inicio: La excepcionalidad política y la transición como problemas
2. Del “Congreso de los Manteles” a la Asamblea Constituyente
3. Análisis de las disposiciones transitorias y el régimen de transición
4. La transición institucional
5. La transición normativa
6. Final: La permanencia sin solución de la excepcionalidad política

### **SEGUNDA PARTE**

#### **LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI**

##### **El Estado presidencial y su base de legitimación plebiscitaria**

1. Inicio: ¿Estado constitucional o Estado presidencial?
2. El Estado constitucional de derechos y justicia
3. Estado presidencial y democracia plebiscitaria
4. Primera reforma constitucional: Toma presidencial de la justicia por vía plebiscitaria
5. Final: Del Estado constitucional al Estado presidencial

### **TERCERA PARTE**

#### **LA DICTADURA PLEBISCITARIA**

##### **El régimen político de la Revolución Ciudadana**

1. Inicio: El populismo correísta en perspectiva de un cambio del régimen político
2. ¿Qué es y qué no es el populismo correísta?
3. La refundación o cómo se construyó el populismo correísta
4. La legitimidad plebiscitaria del nuevo régimen político
5. Espacio, tiempo y sentido discursivo: las dimensiones de legitimación correísta
6. Final: La dictadura plebiscitaria como régimen político en construcción

### **CUARTA PARTE**

#### **DE LA DICTADURA PLEBISCITARIA A UNA DEMOCRACIA RADICAL**

##### **Programa de transformación política y constitucional**

1. Inicio: Salir de la dictadura y una construir democracia radical
2. Agenda de transformación constitucional
3. Agenda de reforma legislativa
4. Final: Concertación, nueva metodología y lógica política

### **BIBLIOGRAFÍA**

**RESUMEN:** El presente trabajo busca demostrar que el Ecuador no ha institucionalizado un Estado constitucional de derechos y justicia, ni vive una democracia participativa, sino que atraviesa por una situación dictatorial, en que los principios fundamentales de la democracia han sido suplantados por un nuevo régimen político, que por sus características, denomino *Dictadura Plebiscitaria*. Para argumentar esta tesis, este trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se realiza un análisis del tránsito constitucional y político que previó la Constitución de Montecristi, a partir de una lectura política de su Régimen de Transición y Disposiciones Transitorias. En la segunda, se expone un análisis de Constitución de la República –CRE—elaborada en Montecristi y aprobada en Referendo en septiembre de 2008. Se argumenta que su proyecto institucional se encaminó hacia la construcción de un Estado presidencial y un modelo de legitimación plebiscitaria, no correspondiente con la proclamación de un Estado constitucional de derechos y justicia. La tercera parte estudia la dinámica política a través de la cual el gobierno de la Revolución Ciudadana demolió el régimen político de la llamada “partidocracia” e inició la consolidación de un nuevo régimen. Para ello, se estudia la vocación refundacional y carácter populista del liderazgo correísta y las razones políticas y conceptuales por las cuales este régimen merece definirse como una *Dictadura Plebiscitaria*. La cuarta parte pretende, de forma provisional, exponer para el debate una vía conceptual para salir de la *Dictadura Plebiscitaria* y construir un nuevo régimen político, radicalmente democrático. Se presenta una Agenda de Transformación Constitucional, compuesta de 11 temas, y una Agenda de Reforma Legislativa, que contempla la modificación de 19 cuerpos legales.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución, Estado social de derecho, Estado constitucional de derechos y justicia, transición, excepcionalidad política, dictadura, democracia, régimen político, populismo radical andino, legitimidad, Revolución Ciudadana.

**CÉSAR MONTÚFAR**, Ph.D. Ciencias Políticas, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Estudios Sociales y Globales, Asambleísta de la República.

## PRESENTACIÓN

El presente trabajo busca demostrar que, contrariamente a lo que prometen la CRE aprobada en 2008 y a la retórica y propaganda del gobierno de Rafael Correa, el Ecuador no ha institucionalizado un Estado constitucional de derechos y justicia, ni vive una democracia participativa, sino que atraviesa por una situación dictatorial, en que los principios fundamentales de la democracia han sido suplantados por un nuevo régimen político, que por sus características, denomino *Dictadura Plebiscitaria*.<sup>1</sup>

Para argumentar esta tesis, este trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se realiza un análisis del tránsito constitucional y político que previó la Constitución de Montecristi, a partir de una lectura política de su Régimen de Transición y Disposiciones Transitorias. En esa primera parte, detallo la utilización sistemática de la figura de estado de excepción, a partir del concepto de Carl Schmitt, para el cumplimiento cabal del proyecto de toma y concentración de todos los poderes por parte del Presidente de la República y su movimiento político. En ese sentido, se realiza una descripción detallada de las transiciones, institucional y normativa, atravesadas por el Ecuador, desde el momento mismo de convocatoria a la Asamblea Constituyente e instalación del llamado “Congreso de los Manteles”. Se concluye que la situación de excepcionalidad política se ha convertido en permanente, lo cual resulta determinante para definir la naturaleza, autoritaria y no democrática, del régimen político creado por la Revolución Ciudadana.

En la segunda parte, se expone un análisis de Constitución de la República –CRE— elaborada en Montecristi y aprobada en Referendo en septiembre de 2008. Se argumenta que su proyecto institucional se encaminó hacia la construcción de un Estado presidencial y un modelo de legitimación plebiscitaria, no correspondiente con la proclamación de un Estado constitucional de derechos y justicia. En contraste con otras visiones, sostengo que esta consecuencia no es resultado de supuestos “errores orgánicos” del texto constitucional que contradicen y desvirtúan el garantismo de su sección dogmática, sino que se trata de elementos constitutivos del modelo de Montecristi. Afirmo, por tanto, que existe una

---

<sup>1</sup> Si bien la definición de dictadura de este trabajo coincide con planteamientos similares, respecto a que el Ecuador vive una situación dictatorial, por ejemplo, el reciente libro de Osvaldo Hurtado, *Dictaduras del siglo XXI, el caso ecuatoriano* (Quito. Paradise Editores, 2012), la argumentación y las razones por las que identifiqué al régimen correísta como una dictadura plebiscitaria difieren de manera importante de otros análisis.

correspondencia intrínseca entre los preceptos dogmáticos y el modelo institucional propuestos. Esta parte incluye una sección sobre la Consulta Popular de mayo de 2011, en especial respecto a la intención del Ejecutivo de tomar por las riendas, directamente, la reorganización de la Función Judicial.

La tercera parte estudia la dinámica política a través de la cual el gobierno de la Revolución Ciudadana demolió el régimen político de la llamada “partidocracia” e inició la consolidación de un nuevo régimen. Para ello, se estudia la vocación refundacional y carácter populista del liderazgo correísta y las razones políticas y conceptuales por las cuales este régimen merece definirse como una *Dictadura Plebiscitaria*. Esta parte, además, enfoca los procesos de legitimación que sostienen al correísmo. Para ello, se hace uso del concepto weberiano de legitimidad y se decantan las bases de consentimiento que sostienen el proyecto correísta en términos de la configuración de un nuevo universo espacial, temporal y discursivo. Se concluye con un desarrollo de qué es y significa la *Dictadura Plebiscitaria*, como un régimen político en construcción.

La cuarta parte pretende, de forma provisional, exponer para el debate una vía conceptual para salir de la *Dictadura Plebiscitaria* y construir un nuevo régimen político, radicalmente democrático. Se presenta una Agenda de Transformación Constitucional, compuesta de 11 temas, y una Agenda de Reforma Legislativa, que contempla la modificación de 19 cuerpos legales. Se argumenta que solo mediante una lógica de concertación, entendida ésta como una metodología política opuesta al modelo plebiscitario, será posible constituir un régimen político de *Democracia Radical*, en capacidad de superar las trampas del populismo y de la espiral indetenible de concentración del poder y confiscación de la soberanía popular, ejecutadas con éxito por el correísmo y que han derivado en el régimen dictatorial que hoy impera en el Ecuador.

Agradezco a mi asistente de investigación Gabriel Hidalgo, por su dedicación, inteligencia y aporte a este trabajo.

## **1. INICIO: EXCEPCIONALIDAD POLÍTICA Y TRANSICIÓN COMO PROBLEMAS.-**

Sería, más o menos, a mediados de septiembre de 2008, unas semanas antes del Referendo aprobatorio de la Constitución preparada en Montecristi, cuando un atento observador chileno, miembro de la *Concertación* de ese país, me alertó que las constituciones había que leerlas de atrás hacia adelante. Recordó que, cuando a principios de los años ochenta, se discutía en Chile sobre la Constitución propuesta por Pinochet, los demócratas de ese país detectaron que no era el texto constitucional mismo el que presentaba problemas para la democracia sino las transitorias en donde se encontraban las verdaderas intenciones de la dictadura. Allí estaba la “carne” –me dijo; en las transitorias se encontraba el proyecto político del pinochetismo.

Aquella voz de alerta causó mucha impresión en mi, sobre todo porque en el Ecuador estábamos en la víspera de un Referendo, que desde su propio nombre, Referendo aprobatorio, no dejaba duda de cuál iba a ser su resultado. Empecé, por tanto a leer la Constitución de Montecristi de atrás hacia adelante y pronto me percaté que, al igual que una novela de misterio, el desenlace, el crimen si se quiere, estaba en las últimas páginas, en los 60 artículos que conforman las Disposiciones Transitorias y el documento llamado Régimen de Transición que cierran el texto constitucional; que la trama de 444 artículos que son el cuerpo principal de la Constitución nos conducían hacia un plan de captación completa de la institucionalidad del Estado, de control total del poder, por parte del grupo político que había controlado la Asamblea Constituyente, liderado por y conducido desde el Ejecutivo. Este proceso, por las características que analizaremos adelante, puede ser interpretado como un auténtico un *golpe de estado* llevado a cabo por mecanismos electorales o la violación o suspensión flagrante de la vigencia del orden legal. Un golpe de estado, en el sentido de que, por una vía excepcional, un grupo en control de una parte del Estado impuso, en los hechos, un nuevo régimen político y, a través de este acto, generó las condiciones para implantar su propia legalidad. Y ello, más allá de que gran parte de este proceso fue avalado en las urnas; situación que no buscaba dar a los electores, al verdadero soberano, la posibilidad de decidir o no sobre la implantación de un nuevo orden político, sino, únicamente, legitimar decisiones tomadas ya por el grupo en el poder, el mismo que

por su cuenta se había arrogado la función de decidir por toda la colectividad.

¿Golpe de estado? ¿No es exagerado hablar en esos términos? Teóricos del concepto, como Curzio Malaparte o Edward Luttwak, lo consideran como una técnica para apropiarse del poder. Luttwak, en su clásico libro, *Coup D'Etat*, deja en claro que lo distintivo de un golpe de estado no es el involucramiento de las masas o de los militares en la toma del poder, que éste implica, sino la participación de grupos que son parte del Estado mismo. De esta forma, un golpe de estado consiste en la “infiltración de un pequeño pero crítico segmento del aparato estatal, que es usado para desplazar el gobierno del control de quien lo mantiene”.<sup>2</sup>

Según Carlos Barbé, encargado del capítulo sobre este concepto en el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio, lo define como “la instauración de un nuevo poder de hecho que impondrá a su vez su propia legalidad”. Así, un golpe de estado es un acto llevado a cabo por órganos del propio Estado que, en la mayoría de casos, pero no siempre, puede involucrar el uso de la violencia y el control de los medios masivos de comunicación. En ese sentido, las consecuencias más usuales de un golpe de Estado son el “simple cambio de liderazgo político”, lo cual puede requerir la eliminación y disolución de las estructuras políticas existentes. De todos modos, lo que aparece como un rasgo definitorio de un golpe de Estado es “que se trata de un acto llevado a cabo por el soberano para reforzar su poder”; que constituye un hecho político producto de una violación deliberada de las formas constitucionales por parte de un gobierno, de una asamblea o de un grupo de personas que detenta autoridad.<sup>3</sup>

En un golpe de estado, por tanto, lo que está en juego es la captación o incremento de poder por parte de un grupo dentro del Estado y no su distribución en la sociedad, no obstante, en la mayoría de casos, se los perpetre a nombre del pueblo y en contra de una elite. En un golpe de estado, un grupo de poder, viola la legalidad y se apropia de un segmento mayor de poder. Por ello, todo golpe de estado es un movimiento contrario a la democracia o la democratización, entendida ésta última como una tendencia hacia la devolución, distribución, descentralización, desconcentración del poder.

---

<sup>2</sup> Edward Luttwak, *Coup D'Etat: A Practical Handbook*. Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 27. Para otro también libro clásico publicado por primera vez en 1931, ver Curzio Malaparte, *Técnicas de golpe de Estado*. Barcelona, Editorial Planeta, 2009.

<sup>3</sup> Carlos Barbé, “Golpe de estado”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, editores, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores, 1991, pp. 724-726.

Luego de esta necesaria aclaración conceptual, con evidentes implicancias políticas, retornemos al tema de la transición; al momento crítico en que el grupo en el poder previó atravesar para lograr el paso, institucional y político, del antiguo al nuevo régimen. De ahí su triple importancia --histórica, conceptual y política-- para desentrañar lo que viene ocurriendo en el Ecuador desde que se instauró el gobierno de la llamada Revolución Ciudadana. La transición, así lo entiendo, debe conceptualizarse como un momento de excepcionalidad política; un momento en que aún no rige plenamente la normativa aprobada pero tampoco está completamente vigente la anterior. De alguna manera, se trata de un momento en que ya murió el antiguo régimen pero en que aún no ha nacido plenamente el nuevo y en que el grupo en el poder, por fuera de la ley, asume la posibilidad de tomar, por sí y ante sí, las decisiones estratégicas necesarias que le permitan llevar a cabo su proyecto de cambio institucional y reemplazo político.

Por definición y en términos prácticos, la transición debe entenderse como una situación de emergencia, como un *Estado de excepción* desde la definición desarrollada por Carl Schmitt;<sup>4</sup> como un momento, en que de forma plena y desnuda, se manifiesta la voluntad política del grupo que controla los hilos del poder. Aún más, si profundizamos en el análisis desde una perspectiva schmittiana, durante la transición se puede apreciar quién o quiénes son los verdaderos depositarios de la soberanía, es decir, quién decide, en caso de conflicto; quién es el actor en capacidad de definir qué es el interés colectivo o estatal, la seguridad y el orden públicos. Desde esta situación, y como sujetos reales de la soberanía, este grupo asume atribuciones políticamente extraordinarias para redefinir de manera radical el orden político y señalar el camino a seguir, ignorando o contraviniendo, en unos casos o, moldeando arbitrariamente en otros, las normas anteriores o las recientes que ellos mismos han diseñado. Esa es la característica principal de lo que Schmitt denomina Estados de excepción en relación a las situaciones en que el soberano, el soberano en términos

---

<sup>4</sup> En este trabajo utilizo la noción de Estado de excepción desarrollada por Schmitt en su “Teología política. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía”. Para Carl Schmitt, el estado de excepción es aquel que no estando descrito en el orden jurídico, debe definirse como un caso de necesidad extrema, de peligro para el Estado o algo semejante, y en que la legalidad vigente queda de facto suspendida por decisión de quien está en capacidad real de tomar decisiones soberanas. Lo crítico de estas circunstancias es que solo en ellas cobra importancia la pregunta acerca del sujeto de la soberanía, entendida como autoridad suprema que no deriva de ninguna otra. Ver Carl Schmitt, “Teología política I. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía” en Héctor Orestes Aguilar, selección de textos, *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 23 -29. Para un análisis en extenso del concepto de Schmitt, ver también Giorgio Agamben, *Estado de excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2007.



prácticos, está en condiciones y asume la necesidad de suspender el orden jurídico en favor de su razón política. No es que el orden deja de existir; de hecho, el Estado sigue existiendo, pero el derecho pasa a segundo término y las decisiones estratégicas quedan en manos de quien decide y gobierna.<sup>5</sup>

El uso del andamiaje conceptual y metodológico schmittiano, posiblemente, pueda sorprender al lector, de ahí que requiera de una justificación adicional. ¿Qué puede contribuir al estudio del proceso de institucionalización de un Estado constitucional, el pensamiento de este pensador alemán, cuestionado por su vinculación con el régimen nacional socialista? Asiento mi respuesta en tres razones, que se encuentran estrechamente relacionadas. En primer lugar, el pensamiento de Carl Schmitt se sitúa en una reflexión constitucional y jurídica acerca del derrumbe de un orden político y la emergencia de otro. Su teoría de la soberanía y las decisiones políticas, el llamado *decisionismo* de Schmitt, que da lugar a su concepción del Estado de excepción o de excepcionalidad política, hace referencia, precisamente, a aquellos momentos en que la normalidad se altera, cuando el orden constitucional se suspende y se vive un momento en que la voluntad de un grupo o, incluso, de una persona asume el papel de actuar para definir el curso de la historia, en este caso decidir la demolición de un orden político existente y sustituirlo por otro. Esta es, podríamos decir, una metodología, una razón política que es inextricable de todo proceso de transformación de la realidad no solo política sino constitucional y legal y que nos conduce a la definición real del problema de quién o quiénes ejercen la soberanía, que, para Carl Schmitt, no es otra cosa que quién tiene la atribución de decidir sobre el Estado de excepción.

Segundo, el énfasis schmittiano en los casos excepcionales responde a una decisión de método, que igualmente guiará este trabajo. Para este autor, la realidad política se presenta mejor al observador no en sus momentos de normalidad, no en la rutina, sino en las situaciones emergentes, en los casos de excepción. Esta es una característica constitutiva de lo político, el expresarse en las decisiones políticas extremas, en las situaciones de conflictividad límite, en el caso crítico, en la situación decisiva, en la oposición última amigo-enemigo. Metodológicamente, para Schmitt, interpretar lo político desde la

---

<sup>5</sup> De hecho, para Schmitt, el Estado de excepción es distinto al caos o la anarquía, pues subsiste el orden, aunque no se trate de un orden jurídico. *Ibid.*, p. 27.

normalidad nos vacía de su contenido esencial y oscurece nuestra perspectiva de análisis y comprensión. Como lo expresa en su célebre texto sobre “El concepto de lo político”: “Se puede decir que en éste (el caso crítico), como también en otros casos, precisamente el caso de excepción tiene una importancia particularmente decisiva, hasta el punto de revelar la esencia de las cosas... Es desde esta posibilidad extrema que la vida de hombre adquiere su tensión específicamente política”.<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva analizaremos la transición que, justamente, al definir el paso emergente desde un tipo de Estado y régimen político hacia otros, puede expresar de manera más nítida el carácter del orden político en construcción. Es más, podríamos decir desde una perspectiva schmittiana, que siendo la excepción, el caso crítico, la situación de emergencia y límite, más interesantes y expresivos que lo normal, el estudio de la transición resulta un punto de entrada privilegiado, incluso más que el propio texto constitucional, para entender el carácter del nuevo orden político. Es en la transición que éste se expresará en lo que realmente es, más allá de la retórica de los discursos oficiales o de los mismos textos constitucionales.

Finalmente, el contexto de esta reflexión schmittiana se sitúa en la crisis del Estado de derecho, del Estado parlamentario (como él lo llama) y su contraposición de alternativas de modelo estatal que lo trasciendan, como son, según Schmitt, el Estado jurisdiccional o el Estado administrativo y gubernativo. Schmitt fue un cuestionador implacable del Estado liberal de derecho; del Estado centrado en la legalidad producida desde el Parlamento, lo cual lo llevó a desarrollar una crítica acérrima a la democracia representativa. Si consideramos que el proyecto constitucional de Montecristi buscó, precisamente, sustituir el considerado caduco Estado liberal y su correspondiente modelo de democracia representativa, por un Estado constitucional de derechos y justicia y una democracia participativa, el uso de las herramientas conceptuales del jurista alemán se justifica de manera triple.

En la coyuntura política que desató el momento constituyente de convocatoria e integración de la Asamblea, redacción del borrador de Constitución, aprobación de la misma y transición, hay varias situaciones en que el oficialismo, en los hechos, aplicó lo

---

<sup>6</sup> Ver Carl Schmitt, “El concepto de lo político” en Héctor Orestes Aguilar, selección de textos, *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 184.

que Carl Schmitt describe como Estados de excepción. Fueron estos momentos de emergencia y excepcionalidad política, en que el grupo en el poder, asumió los poderes absolutos para determinar, por fuera del orden jurídico vigente, el derrotero político e institucional a seguir. Y lo hizo mediante de diferentes medios, a través de diversas estrategias; en algunos casos modificando el ordenamiento constitucional para justificar lo realizado otorgándole algún ropaje de legalidad y, en otros, forzando la interpretación de la Constitución y la ley para adecuar las normas a sus necesidades políticas.

Ejemplos de aquello sobran, incluso calzando la definición de golpes de estado, según lo definimos anteriormente. Entre los más significativos, podemos contar la desestructuración del Congreso Nacional elegido democráticamente en octubre de 2006 y la instalación del llamado “Congreso de los Mantales”; luego de que el Tribunal Supremo Electoral de la época, destituyó a 63 diputados que se habían opuesto a la Consulta Popular se opusieron a la convocatoria de la Asamblea Constituyente; lo propio se produjo cuando la Asamblea Constituyente decidió auto prorrogarse más allá del tiempo para el que estaba autorizada por su Estatuto, aprobado por el pueblo al momento de su convocatoria; lo mismo se puede decir de la resolución adoptada por el Tribunal Constitucional que, a horas de haber entrado en vigencia la Constitución 2008, se autoproclamó Corte Constitucional, violando la Constitución apenas nacida y, días después, por medio de una Sentencia Interpretativa, reformó en los hechos el texto constitucional, sin tener facultad de hacerlo, para posibilitar una vía de integración de la Corte Nacional de Justicia de transición, entre otros casos. Estos son algunos ejemplos de excepcionalidad política –se podrían citar más--. A continuación centremos el análisis en los casos más importantes, iniciando por el “Congreso de los Mantales” y luego con algunas decisiones estratégicas de la Asamblea Constituyente y el Régimen de Transición.

## **2. DEL “CONGRESO DE LOS MANTELES” A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

El momento de arranque, el punto de partida, se produjo el instante mismo en que Rafael Correa asumió la presidencia de la República, el 15 de enero de 2007, y rompió el protocolo de juramento para asumir su cargo. Efectivamente, ante la pregunta del Presidente del Congreso Nacional: “*¿Jura usted, por su honor, cumplir la Constitución*

*Política y las leyes de la República?*”, Correa respondió: *“Ante Dios y ante el pueblo ecuatoriano, juro cumplir el mandato que me otorgó la ciudadanía el 26 de noviembre”*. La negativa del mandatario entrante, de no responder sobre lo que se le preguntó, fue un acto premeditado con el cual anticipaba la postura del nuevo gobierno sobre el orden constitucional vigente, al tiempo de colocarse a sí mismo, más allá, por encima de la Constitución, y ratificar que su investidura no se sujetaría a la misma sino a lo que él interpretaría como el mandato que recibió de la ciudadanía el día en que ganó las elecciones. Se posesionó, entonces, un gobernante no sujeto a la Constitución sino libre para actuar sobre un mandato electoral, cuyo contenido solo podría definirlo él, habiéndolo recibido directamente de la ciudadanía. Vale recordar que el aquello fue claramente expuesto por el candidato presidencial Rafael Correa durante la campaña electoral y avalado por dos decisiones clave: la no presentación candidatos al Congreso por parte de Alianza País y la promesa electoral de convocar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. Correa fue un muy claro desde el inicio. Su elección significaría el inicio de la construcción de un nuevo régimen político y, por tanto, la demolición del existente.

Y aquello comenzó a materializarse el mismo 15 de enero de 2007 en una lógica de evidente excepcionalidad política. Como primer acto de su gobierno, a través del Decreto Ejecutivo No. 2, el presidente de la República convocó a una Consulta Popular para la convocatoria de una Asamblea Constituyente de plenos poderes, para redactar una nueva Constitución. Una semana después, el 23 de enero, una muchedumbre conformada por varios partidos y movimientos de izquierda que apoyaban al Gobierno, en especial del Movimiento Popular Democrático, atacó el edificio del Tribunal Supremo Electoral y agredió a varios funcionarios, exigiendo a este organismo la inmediata convocatoria a la consulta para decidir sobre la realización de la Asamblea Constituyente. El 13 de febrero, el Congreso Nacional, en que dominaba una mayoría opuesta al Gobierno, aprobó el llamado a Consulta Popular para reformar la Constitución mediante la instalación de una Asamblea Constituyente que respetara el mandato de los diputados elegidos. Sin embargo, el 1 de marzo, el TSE resolvió realizar dicha convocatoria sobre la base del pedido del presidente Correa y no sobre la resolución parlamentaria. Aquello motivó que la mayoría legislativa apruebe el inicio de un juicio político para destituir al Presidente y cuatro vocales del TSE,

hecho que recibió como respuesta de ese organismo, la aplicación del artículo 155 de la Ley de Elecciones vigente, con lo cual se resolvió la destitución de 57 diputados (de un total de 100) pertenecientes a PSP, PRIAN, UDC, PSC, que votaron por el juicio político a los vocales del TSE, aduciéndose que estos diputados se encontraban obstruyendo la realización de un evento electoral, en este caso la Consulta Popular.

El relato es importante, porque el Gobierno, por la fuerza impidió que el Congreso Nacional volviera a sesionar, con los diputados destituidos, e hizo todas las gestiones para que se instalara una nueva legislatura, conformada por sus suplentes.<sup>7</sup> En diversas ocasiones, durante las semanas siguientes del mes de marzo de 2007, la Policía Nacional impidió el ingreso de representantes legítimamente elegidos al edificio del Congreso Nacional al tiempo de que se organizaron reuniones con sus suplentes, para que, con protección policial, éstos pudieran instalarse y ser principalizados el 21 de marzo de 2007. La nota curiosa es que alguna de esas reuniones preparatorias fue sorprendida por medios de comunicación, siendo que los diputados suplentes que sesionaban en reserva con funcionarios del Gobierno, para no ser identificados salieron del lugar cubiertos por los manteles del restaurant en que se encontraban. Por ello, al posesionarse ellos en sus funciones y ganar el Gobierno una mayoría legislativa, a pesar de que la estrategia electoral de Alianza País fue no presentar candidaturas parlamentarias en el 2006, esta legislatura recibió el tristemente célebre nombre de “Congreso de los Manteles”. Toda esta operación, vale recordar, fue apoyada al interior del Congreso por los partidos y movimientos que apoyaron la tesis del Gobierno, a saber, RED, ID, PRE, Socialismo, MPD, Pachakutik, Nuevo País, ARE, con los cuales, los recientemente principalizados conformaron, vale la paradoja, el llamado “Bloque de las Dignidad”.

La destitución de 57 diputados por parte del TSE, que representaba el 57 por ciento de toda la Legislatura, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional –TC-- de ese entonces, el 23 de abril del mismo año. Concurrentemente, el TC disponiendo, además, la inmediata restitución en sus cargos de los diputados principales. Empero, el “Congreso de los Manteles”, en un acto en donde había un claro conflicto de interés, resolvió devolver el golpe destituyendo a los nueve vocales que declararon inconstitucional

---

<sup>7</sup> En la descripción de los hechos que derivaron en la instalación del Congreso de los Manteles, sigo el análisis de Byron Real, “El Congreso de los Manteles y la instauración del totalitarismo en el Ecuador”, manuscrito inédito, diciembre 2012.

la resolución de destitución de los 57 diputados y que fue el preámbulo de la principalización de muchos de los que votaron. Como si no fuera suficiente, procedieron a nombrar a sus reemplazos con personajes totalmente afines al Gobierno, integrando el TC que, en octubre de 2008 cuando entró en vigencia la Constitución de Montecristi, se autoproclamó como Corte Constitucional de transición.

De esta forma, y a través de la desconstitución del Congreso Nacional y del Tribunal Constitucional, con lo cual se dio paso para la inmediata integración de mayorías afines al Gobierno en ambos órganos, se dejó libre el camino para la realización de la Consulta Popular con la que se convocó a una Asamblea Constituyente de plenos poderes. La Consulta tuvo lugar el 15 de abril de 2007 y en ella la tesis del Gobierno obtuvo el 81.7 por ciento de los votos válidos. Todos los atropellos a la institucionalidad con los que se había pavimentado el camino hacia la Constituyente recibieron un abrumador respaldo del electorado, el mismo que ratificó dicho apoyo al proyecto de la Revolución Ciudadana al otorgar una aplastante mayoría a Alianza País del 61 por ciento de los escaños de la Asamblea. Con esa mayoría, se le entregó al oficialismo carta blanca para redactar el texto de la nueva Constitución sin negociarla con ninguna de las otras fuerzas con representación en la misma.

La lógica de excepcionalidad se profundizó, una vez instalada la Asamblea Constituyente en Montecristi cuando ésta resolvió, por sí y ante sí, en primer lugar, suspender las funciones del Congreso de los Mantales, que ya inservible pues había cumplido su papel, y, en segundo, desbordar el mandato que había recibido en las urnas cambiando la orientación de los plenos poderes con los que había sido investida. La discusión de este punto es fundamental porque ubica el contexto y la razón política sobre el cual se desarrolló el proceso constituyente. Comencemos diciendo que la autorización del pueblo ecuatoriano, plasmada en el “Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente” fue instalar “una Asamblea Constituyente con plenos poderes” mediante la siguiente pregunta: “¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?”

Así, el Estatuto, publicado en su totalidad en la misma papeleta en la cual los

ciudadanos se pronunciaron, en su artículo primero profundizó el contenido de la naturaleza y finalidad de la Asamblea y de sus plenos poderes. Por un lado, confirmó los plenos poderes pero, por otro, los matizó señalando que éstos serían “para transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva Constitución.” A renglón seguido, el mismo artículo agregó limitaciones y orientó el ejercicio de los plenos poderes asamblearios, no los dejó totalmente sueltos, al establecer que la Asamblea Constituyente respetará y profundizará el carácter social y progresivo de los derechos fundamentales y, además, aclaró taxativamente que la transformación del marco institucional de Estado y la nueva Constitución, entrarían en vigencia con la aprobación, en un referéndum, de la nueva Constitución. El Estatuto, en sus 23 artículos siguientes, fijó un plazo máximo de funcionamiento de la Asamblea con plenos poderes (asunto sobre el que volveremos luego); establece su integración; la forma de elección y las inhabilidades para ser asambleísta; norma la campaña de elección, la forma de instalación, el referéndum aprobatorio, entre otros temas.

Desconociendo las limitaciones impuestas por los mandantes, el día de instalación de la Asamblea Constituyente en Montecristi, el 29 noviembre de 2008, ésta aprobó el Mandato Constituyente 001 (MC1), el mismo que claramente fue más allá de lo establecido en el Estatuto. En efecto, el MC1, en su artículo 2, menciona que las decisiones de la Asamblea Constituyente serán jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas y demás poderes públicos, pero no menciona a la Constitución vigente al momento que, según el Estatuto, regiría hasta que la nueva sea aprobada en Referéndum. Aún más, el MC1 puntualiza que las decisiones de la Asamblea Constituyente no será susceptibles de control político, de hecho el Congreso quedó suspendido en sus funciones, ni podrán ser impugnadas por nadie.

Es pertinente transcribir completo este artículo, por las enormes consecuencias que tuvo para la marcha de todo el proceso constituyente:

*MC1.- Artículo 2.- De las atribuciones de la Asamblea Constituyente.- La Asamblea Constituyente ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes, leyes acuerdos, resoluciones y demás atribuciones que adopte en uso de sus atribuciones.*

*Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea*

*Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.*

*Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurra o cometan desacato o desconocimiento de las decisiones de la Asamblea Constituyente.*

Insistimos en que, según el Estatuto, las decisiones de la Asamblea únicamente entrarían en vigencia si la Constitución se aprobaba, empero, a través del MC1, la Asamblea declaró en receso al Congreso Nacional, ratificó en sus funciones al Presidente y Vicepresidente de la República, concluyó y prorrogó el mandato de varios funcionarios públicos; tomó decisiones de muy variada índole mediante mandatos, leyes acuerdo y resoluciones de inmediato cumplimiento; advirtió que cualquier persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, que incumpla o desobedezca sus disposiciones serían sancionadas. Todo ello sin señalar su relación con el orden constitucional ni la situación o vigencia parcial o total de la Constitución 1998. En otras palabras, con las normas aprobadas con el MC1, se suspendió, si no totalmente al menos en parte, el ordenamiento constitucional vigente. De esta manera, la Asamblea Constituyente se colocó por fuera de las normas constitucionales; puso a la Constitución 1998 a un lado, asumió su poder como un poder realmente fundacional y originario. Siendo que, en ningún artículo del Estatuto que el pueblo ecuatoriano aprobó el 15 de abril de 2007, se autorizó a la Asamblea Constituyente a arrogarse tales atribuciones, el mandato popular al que el artículo 1 del MC1 hace referencia no es más que un recurso retórico que oculta la decisión política de los constituyentes de asumir la condición de poder soberano, en un momento de excepcionalidad política, despojando a quienes los eligieron de tal condición.

Se puede argumentar que la excepcionalidad es la situación política típica de todo proceso de transformación constitucional, incluida la transición a un nuevo orden político. Que no hay nada de raro en que la Asamblea haya interpretado que con los plenos poderes que recibió de los electores podía y debía suspender el ordenamiento constitucional vigente. Tales espacios de arbitrariedad son una de la característica básica de cualquier proceso constituyente, el mismo que define sus alcances en un hecho que no es constitucional ni



jurídico, sino expresión de su potencia política pura. La asunción de plenos poderes, por parte de la Asamblea Constituyente de Montecristi, fue un hecho político. En eso no podemos perdernos, so pena de no entender su carácter. Por ello, y a pesar de la violación explícita del Estatuto, nuestra preocupación principal por la excepcionalidad política, ya analizada dentro de la secuencia del proceso, no se ubica en el lapso que va desde el 29 de noviembre de 2007, fecha de su instalación, hasta el 24 de julio de 2008, día en que culminó sus labores con la aprobación en su seno del proyecto de nueva Constitución sino señalar que la fase de transición propiamente dicha se inició antes de la Asamblea Constituyente, específicamente, con el golpe de estado que significó la instalación del “Congreso de los Mantales” y se extenderá hasta que se agote el período de nombramiento de los funcionarios de las instituciones creadas o integradas por mandato de de las DT y del RT. En ese sentido, si consideramos que la transición se inició el momento en que el presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo 002, el día de su posesión, el 15 de enero de 2007, convocando a una Consulta Popular para preguntar al pueblo ecuatoriano sobre la instalación de una Asamblea Constituyente y que finalizará cuando se agoten todas las consecuencias de sus nombramientos provisionales que prevén las transitorias constitucionales, cuando cesen todos los vocales de la CC definitiva posesionada en noviembre de 2012 (elegidos para 9 años), tenemos que todos los efectos de la transición terminarán en el año 2021. Para ser exactos, la transición habrá transcurrido desde principios del 2007 hasta el año 2021, un total de 14 años.

Lo importante es tener claro que serán al menos estos 14 años lo que tomará la demolición total del régimen anterior y construcción definitiva del nuevo. Esto tiene una implicancia estratégica, pues en este tiempo el grupo en el poder se sentirá legitimado para decidir la vigencia o suspensión del orden constitucional y legal, de acuerdo a sus necesidades y lógica política. Aquello fue el resultado planificado de las transitorias del texto constitucional y de la discrecionalidad absoluta que asumió la Constituyente de Montecristi. Por ello, lo crucial de este episodio es la confiscación del ejercicio de soberanía de los ciudadanos, en el sentido de Carl Schmitt, por parte del órgano que fue elegido por ellos, a nombre de los plenos poderes que le fueron otorgados.

En resumen, con la noción schmittiana de Estado de excepción en mente, fue a través del proceso de transición a través de cual la Revolución Ciudadana definió la ruta

para la construcción de su nuevo régimen político. Este proceso fue definido con claridad en las últimas dos secciones del texto constitucional, las Disposiciones Transitorias, en adelante DT, y el llamado Régimen de Transición, en adelante RT. Parte de la importancia de analizar la ruta que señalan ambos textos puesto que la comprensión de los pasos iniciales, luego de la entrada en vigencia de la Constitución 2008, son fundamentales para captar las tendencias que hacen parte del proyecto político que el grupo en el poder se propone llevar a cabo, más allá de lo que diga o no el texto constitucional.

Cuando digo “grupo en el poder”, no me estoy refiriendo a todo Alianza País o el equipo gobernante, tampoco me refiero a los asambleístas constituyentes que finalmente votaron por la Constitución y sus transitorias. El grupo en el poder es el que toma las decisiones estratégicas, que en este caso es el núcleo estratégico descrito en la Tercera Parte de este trabajo, conformado por Rafael Correa y su círculo íntimo, en cuyas decisiones excepcionales se expresa el sentido histórico del proceso; siendo ellos, quienes de modo personalizado y particular confiscaron las funciones de soberanía a los ciudadanos, es decir, la capacidad de decidir por fuera del orden constitucional y legal.

Dicho esto, resulta importante avanzar en las siguientes preguntas: ¿Cuál es el modelo de Estado y de régimen político que se busca implantar con la transición; cuál es el proyecto político al que se apunta con la aprobación de la Constitución 2008? Esta pregunta presupone que la transición no necesariamente traerá como resultado la materialización de la declaración constitucional de que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia sino de la razón política del núcleo estratégico que se expresa justamente en los momentos de excepción. Para ello, centraremos nuestra investigación en el análisis de este momento refundacional, la transición, tanto en términos institucionales como normativos, y circunscribimos el análisis al período que se inicia con la aprobación de la nueva Constitución (septiembre 2008) y que se cierra con la integración definitiva del CPPCS (marzo 2010) y de la Corte Constitucional (noviembre 2012). Este corte temático y temporal es arbitrario responde únicamente a razones metodológicas. De hecho, los sesenta artículos sobre la transición que se encuentran al final del texto constitucional versan sobre varios otros temas, siendo que en este estudio únicamente se analizan las cuatro leyes organizan a las funciones del Estado. Dejo, entonces, sentado los límites de este estudio a esta temática y a este período, con la advertencia de que la transición no se agota en el

ámbito que desarrolla esta investigación.

¿Comencemos preguntando por las razones de un cuerpo de artículos transitorios, tan abultado y, sobre todo, tan detallado? El oficialismo lo justifica con el argumento de que la Asamblea Constituyente no podía dejar vacíos ni en incertidumbre la ruta que, en adelante, debía seguirse para poner en plena vigencia la Constitución. Si bien este argumento es válido –todas las constituciones incluyen disposiciones transitorias con ese fin (la Constitución de 1998 contabilizó 46 transitorias) lo inédito, fue que, además de las mencionadas Disposiciones Transitorias, se agregara un documento especial para definir el camino de la transición electoral e institucional.

Aún más, hasta ahora no ha quedado plenamente determinado si el documento denominado RT que fue incluido como parte del texto de la Constitución, era o no parte de la misma, al haberse aprobado dentro de la Constituyente mediante un procedimiento distinto al requerido para textos constitucionales.<sup>8</sup> Vale decir que, para el grupo en el poder, el RT unas veces es parte del texto constitucional, como para hacerlo aprobar en el mismo acto de referendo, y otras no. De todas formas, de confirmarse aquello en negativo, se invalidaría el texto constitucional aprobado en Referéndum, y con él, los 60 artículos que hacen parte de las DT y del RT, además de todos los mandatos normativos e institucionales, además de las nominaciones de funcionarios, que se desprenden de los mismos. No nos detendremos sobre ello para volver en adelante.

Por el momento solo cabe anotar que el resultado práctico de estos 60 artículos fue desatar un camino de reinstitucionalización y redefinición normativa que dio como resultado la refundación de un nuevo Estado y, más que eso, un nuevo orden y régimen políticos. En el articulado de la transición, se define con claridad el tránsito desde la estructura institucional del anterior régimen a la nueva arquitectura estatal, organizada en cinco funciones y cobijada jerárquicamente por la Corte Constitucional. A ello, se agregó el desarrollo del marco normativo necesario para poner en marcha la Constitución y un

---

<sup>8</sup> El artículo 47 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea señalaba: “Para la redacción del texto final de la Constitución, aprobado por el Pleno, la presidencia conformará una Comisión Especial de Redacción... Este texto puesto a consideración del Pleno con cinco días de anticipación, será aprobado, sin previo debate, con la mayoría absoluta de los asambleístas.” Este procedimiento no se cumplió y, recién en la sesión 94 del miércoles 23 de julio de 2000 el texto del RT fue aprobado en segundo debate. Aún más, la convocatoria a la sesión del 24 de julio de 2008, sesión en que se aprobó el texto final del proyecto de Constitución, puso en consideración un texto en que no incluía el referido documento. No obstante aquello, el texto RT apareció en la versión de la Constitución que la autoridad electoral sometió a Referéndum el 28 de septiembre de 2008 y, por tanto, fue aprobado como parte integrante de la NCP.

conjunto de acciones para ordenar política y jurídicamente el escenario y facilitar el proceso refundacional.

Lo más importante, empero, fue asegurar, por medio de la ejecución del llamado régimen de transición, el control político de todas las funciones del Estado por parte del núcleo estratégico constituido por el Ejecutivo, por incluso fuera del futuro proceso electoral, y generar el andamiaje legal necesario para poner en funcionamiento la Constitución 2008, a tono con las tendencias de concentración de poder previstas igualmente en el misma. En tal virtud, las DT, y el documento RT, constituyeron un verdadero plan, con cronograma incluido, para la captación de total del poder en manos del Presidente en funciones y su grupo. En ese sentido, por sus consecuencias políticas, el proyecto político que institucionaliza la Constitución 2008 no concluye con los 444 que componen propiamente el texto constitucional, sino que se inicia con los sesenta artículos adicionales de la transición y varias de las leyes posteriormente aprobadas tanto por la Comisión Legislativa como la Asamblea Nacional. Era muy correcta la recomendación leer la Constitución de principio a fin, sino desde atrás hacia adelante.

En suma, para interpretar correctamente el proyecto político y el modelo institucional que propone la Constitución 2008, es preciso analizar el momento político refundacional del nuevo orden político, el mismo que bien puede ubicarse cronológicamente en el tiempo señalado como la transición. En ese sentido, el estudio de la transición, como momento de transformación institucional y normativa del nuevo Estado y como tránsito del anterior al nuevo orden político, es crucial para comprender el momento político por el que atraviesa el Ecuador. Iniciemos, entonces, con el análisis de las Disposiciones Transitorias (DT) y Régimen de Transición (RT), concentrando nuestro estudio en sus dos dimensiones principales: la institucional y la normativa. Pero antes de entrar en un análisis detallado de ambas dimensiones, resumamos qué contienen los sesenta artículos que hacen parte de las DT y el RT.

### 3. ANÁLISIS DE LAS DT Y EL RT DE LA CONSTITUCIÓN 2008.-

El 28 de septiembre de 2008, en Referéndum, la Constitución preparada por la Asamblea Constituyente de Montecristi fue aprobada con el 64 por ciento de los votos válidos. Como ya no discutimos, tomándose como parte del texto constitucional aprobado,

y sin que se hiciera ninguna diferencia, se incluyó en paquete dos cuerpos adicionales: las Disposiciones Transitorias y el Régimen de Transición.

En general, los 30 artículos de DT versan sobre cuatro temas principales. La DT Primera, sobre la que realizaremos un amplio análisis más abajo, define las 20 leyes principales que la función legislativa deberá aprobar en los primeros cuatro y doce meses luego de aprobada la Constitución 2008. Si bien tal tarea era humanamente imposible, pues ningún legislativo hubiera podido cumplir ese plazo, el mandato constitucional era justificable en la medida de que una de las grandes falencias de los Congresos posteriores a la aprobación de la Constitución 1998 había sido su lentitud y hasta inoperancia para aprobar la legislación secundaria que desarrollara las disposiciones constitucionales. A partir de allí, las DT se encargan de tres aspectos principales:<sup>9</sup>

- 1) La transición del personal y bienes de instituciones del Estado que cambian de denominación o situación con la aprobación del nuevo ordenamiento constitucional. Entre éstas se encuentra la DT Tercera que menciona el tránsito de los servidores de la ex Comisión de Control Cívico de la Corrupción y su incorporación al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; la DT Cuarta que establece lo propio entre los servidores del Congreso Nacional y la nueva Asamblea Nacional; la DT Quinta, que menciona el paso de los funcionarios del Tribunal Constitucional a la Corte Constitucional; la DT Sexta, que toca un aspecto más complejo y es el cambio de naturaleza y denominación entre los consejos de la niñez y adolescencia, discapacitados, mujeres, pueblos y nacionalidades y la conformación de los consejos de igualdad; la DT Novena que habla de la transformación del servicio notarial; la DT

---

<sup>9</sup> Entre las DT, se encuentran también algunas disposiciones inaplicables. La DT Duodécima, por ejemplo, manda a que en el plazo de cuarenta y cinco días, es decir, en un mes y medio, desde la entrada en vigencia de la Constitución, todos los partidos y movimientos se reinscriban. Esto, sencillamente, no podía cumplirse antes de que se promulgue la ley correspondiente y, por supuesto, era imposible que se lleve a cabo en un plazo tan corto. De igual forma, las DT contienen varias disposiciones repetidas en el RT, como la Segunda que dispone al órgano legislativo a crear el CPCCS de transición, asunto que también toca el artículo 29 del RT. Otra repetición ocurre con la estabilidad de los funcionarios y traspaso de bienes de la Corte Suprema de Justicia y Cortes Superiores a la nueva Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales, cuyas disposiciones constan por igual en la DT Séptima y en el artículo 24 del RT. Todo ello da cuenta del apuro con que la Asamblea Constituyente aprobó este articulado.

Décima que norma la transición del servicio de defensa penal; la DT Decimoquinta señala que los funcionarios y activos del Consejo Provincial de Galápagos pasarán a formar parte del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos; etc.

- 2) La redistribución del presupuesto de gobiernos seccionales o sectores sociales como educación y salud. En esa dirección, la DT Decimocuarta establece que las transferencias del Estado central a los gobiernos seccionales para el año 2009 no podrán ser menores a lo transferido en el 2008; la DT Decimoctava que manda que se asigne para educación básica y bachillerato del Presupuesto General del Estado un incremento progresivo de al menos cero punto cinco anual hasta llegar a un mínimo del seis por ciento del PIB; igual la DT Vigésimosegunda que prevé un incremento similar para el sector salud hasta llegar al mínimo de cuatro por ciento del PIB.
- 3) El reordenamiento y evaluación de ciertos sectores sociales y económicos a través de medidas de coerción indirecta. En este ámbito podemos mencionar las DT Decimonovena que encarga al Ejecutivo arealizar una evaluación de las instituciones educativas unidocentes y pluridocentes, y la DT Vigésima que dispone realizar evaluaciones de las instituciones de educación superior; la Vigésimocuarta con la que se ordena crear una comisión auditora de las concesiones de frecuencias de radio y televisión; la DT Vigésimoséptima que establece que se revisará las situación de acceso al agua con el fin de reorganizar el otorgamiento de concesiones; y, finalmente, la DT Vigésimonovena que dispone a los accionistas del sector financiero que tengan acciones en otros sectores, en especial, medios de comunicación, a enajenar en un plazo determinado dichas acciones; entre otros.

Adicionalmente, otras DT consideran otros temas. La Vigésimoquinta establece la revisión del salario básico hasta alcanzar el llamado salario digno; la DT Vigésimotercera dispone la creación del banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; o la DT Trigésima traspa al Fondo de Solidaridad al régimen de empresas públicas. En síntesis,

podríamos concluir que el sentido de las DT, además de marcar la ruta de desarrollo normativo que debería seguir a la aprobación del texto constitucional, se centra en clarificar el tránsito institucional de algunos organismos, garantizar que los cambios constitucionales no generen inquietudes adversas de algunos sectores respecto a las transferencias de rentas desde el gobierno central y, finalmente, disposiciones que apuntan a “evitar abusos” en determinados sectores, pero que contienen el potencial de convertirse en mecanismos de acoso y chantaje en contra de los mismos.

Por su parte, el RT presenta solo dos secciones: la transición electoral y la transición institucional. La primera, versa sobre las normas que deben regir en las elecciones generales que se llevaron a cabo en abril de 2009, incluidas, normas para la inscripción de candidaturas, control del gasto electoral, método de asignación de escaños, etc. La segunda, que desarrollaremos a continuación, trata sobre la transición institucional, a saber, el proceso que creo e integró, de forma transitoria, las nuevas funciones del Estado y los organismos públicos que aparecieron en el ordenamiento constitucional aprobado. Vale destacar la decisión estratégica tomada por los miembros de la ex Asamblea Constituyente de integrar organismos provisionales o de transición, para un lapso relativamente corto, en vez de optar por la conformación directa de los definitivos. Algo así como un perro que se muerde la cola, pues una de las tareas fundamentales de los mismos constituyó la integración de los nuevos organismos. Sin embargo, esta decisión, evidentemente, tuvo enormes consecuencias políticas y no fue producto del azar. Su intención era clara: controlar por la manija todo el proceso sin correr el riesgo de que las próximas elecciones pudiera poner en riesgo, en lo más mínimo, su monopolio absoluto sobre las decisiones. Lo lógico e, incluso, más democrático hubiera sido esperar a que se produzcan las elecciones y se constituya la primera Asamblea Nacional, para de allí seguir con la cadena de transición institucional y desarrollo normativo. No se escogió esa vía y más bien se constituyó toda una arquitectura transicional, derivada de la Asamblea Constituyente, que dio los pasos iniciales y decisivos.

En el análisis que viene a continuación, me concentro en este proceso de transición institucional y normativa que fue encargado a estos organismos transicionales. Aquello, de manera precisa, se prescribe en la DT Primera y a partir del artículo 17 del RT. No obstante su importancia, dejo por fuera del estudio de lo relativo a la transición electoral, establecida

en la primera parte del RT, la misma que tampoco fue un diseño banal, máxime si impuso las reglas del juego electoral en asuntos tan importantes los requisitos de quienes pudieron participar, los controles al gasto electoral y el método de asignación para los órganos colegiados.

Por último, el estudio de la transición y de las decisiones institucionales y normativas que tomaron los organismos provisionales de ninguna manera la agota. La transición, como bien se desprende de la simple enumeración de temas contemplados por las DT y el RT va mucho más allá y se desplegará por un lapso muy superior al que se enfoca este estudio. Hechas estas prevenciones, comencemos pues nuestro análisis de la transición, concentrándonos en los primeros pasos de construcción institucional y desarrollo normativo. A continuación, analizaremos qué se hizo y cómo se lo hizo para desarrollar ambos ámbitos principales.

#### 4. LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL.-

Casi un mes después de que el texto constitucional fuera aprobado en el Referendo aprobatorio, el 20 de octubre de 2008, éste entró en vigencia al publicarse en el Registro Oficial. Por definición, en ese momento se inauguró el nuevo ordenamiento constitucional. Cinco días después, la Asamblea Constituyente se reunió para cumplir con los pasos señalados para la misma. Así lo indica el artículo 17 del RT. Por su importancia, detengámonos en este artículo.

*RT Art. 17.- (Función Legislativa) Se declara concluido el periodo de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre de 2006.*

*La Asamblea Constituyente se reunirá cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo el plenario de la Asamblea Constituyente.*

*Esta Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplirá las funciones de la Asamblea Nacional previstas en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los Asambleístas, conforme lo establecido en este Régimen de Transición.*

Estos dos párrafos del artículo 17 del RT señala el punto de partida del cronograma



político de que se propuso cumplir la transición. En el primer párrafo se completa la tarea de disolución del Congreso Nacional, elegido en la fecha indicada, que inició la Asamblea Constituyente, cuando mediante el MC1 lo declaró en receso. Disuelto definitivamente el Legislativo elegido en las urnas, a continuación, el artículo fija el procedimiento para conformar un nuevo Legislativo de transición. Para ello, los constituyentes decidieron auto prorrogarse en sus funciones, previendo que, en caso de que la Constitución sea aprobada, ellos se reinstalarían cinco días después de proclamados los resultados. Así, con la inclusión del RT como parte del texto constitucional, a la espera de que éste sea también aprobado con la Constitución, los constituyentes desconocieron que todo órgano representativo, incluso la Asamblea Constituyente de Montecristi, es elegido con un tiempo de mandato definido, y que no está autorizado a reunirse y actuar por fuera de ese plazo. De hecho, el Estatuto que rigió su funcionamiento y que fue aprobado en Consulta Popular el 15 de abril de 2007, solo le permitía actuar por seis meses, más dos de prórroga. Este plazo se cumplió el 25 de julio de 2008, día en el que feneció su tiempo de funcionamiento y, por ende, incluso, sus auto-concedidos plenos poderes. Veamos qué establecía el artículo 2 del referido Estatuto, el mismo que no dejaba duda alguna:

*ESTATUTO Art. 2.- La Asamblea Constituyente tendrá una duración de ciento ochenta (180) días, contados a partir del día de su instalación, salvo que ella misma establezca una prórroga que no podrá exceder de sesenta (60) días contados a partir del vencimiento del plazo inicial.*

Lo que estableció el artículo 17 del RT, de tal forma, no es más que una evidente arrogación de funciones de los ex asambleístas con el objetivo de reunirse y actuar por fuera de la fecha para la cual fueron elegidos. No remedió su intención el Mandato 19 de la Asamblea Constituyente, aprobado en la madrugada del 23 de julio, el mismo que dispuso que: “La Asamblea Constituyente ejercerá la función legislativa del Estado a partir del día 26 de julio de 2008, hasta cuando se proclamen los resultados del Referéndum”. Es curioso que los considerandos de este Mandato invoquen como base legal dos decretos ejecutivos, los números 2 y 54, dictados por el Presidente de la República, argumentando la existencia de un vacío jurídico sobre la duración de la Asamblea Constituyente, cuando el art. 2 del Estatuto, reproducido arriba íntegramente, era totalmente claro y no dejaba duda alguna del

plazo en que debía fenecer el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Pero en último caso, qué tendría más legitimidad y validez: decretos ejecutivos dictados por el Presidente de la República, una vez que la Asamblea Constituyente se encontraba en pleno funcionamiento, o el Estatuto sobre el que se basó la convocatoria a la Asamblea y con el cual el pueblo ecuatoriano autorizó su conformación y funcionamiento. No hay duda de que el Estatuto, el mismo que no admitía interpretación contraria al hecho de que la Asamblea no podía extenderse por más de ocho meses. Dice mucho, empero, el que la mayoría de la Asamblea se basara en dos decretos presidenciales e hiciera caso omiso a lo que dictaba inequívocamente el Estatuto aprobado en las urnas.

Esta decisión, claramente aplicable a un momento de excepcionalidad política, no deja dudas de quién era el verdadero soberano, en el sentido schmittiano del término, es decir, la autoridad que no deriva de ninguna otra. En este momento de emergencia o excepcionalidad política –la crítica coyuntura de inicio de la transición–, el real soberano no era el pueblo elector, cuyas autorizaciones fueron claramente desatendidas, sino el grupo en el poder, el propio Ejecutivo, que definió por fuera del Estatuto aprobado en las urnas el plazo de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, con el fin de señalar el camino de la transición. Por algo, según Carl Schmitt, el verdadero soberano, el que decide en los momentos de excepción, es quien tiene la facultad de suprimir la ley vigente,<sup>10</sup> la misma que, en este caso, ya no era la ley del antiguo régimen, sino una que surgió del proceso constituyente y que estaba plasmada en el citado Estatuto.

Pero el artículo 17 del RT deriva en otras y más complejas consecuencias. La designación de una Comisión Legislativa y de Fiscalización por parte de un órgano que ya no existía era, igualmente, problemática desde la perspectiva de la legitimidad democrática. Lo decidido constituía la violación de otro principio democrático fundamental, a saber, el de la división y separación de poderes. Y es que la composición de dicha Comisión nombrada por la Asamblea, la misma que asumiría las atribuciones de la Función Legislativa, debía reflejar una mayoría electoral que caducó el momento en que debía extinguirse la Asamblea, pero que al momento en que fue elegida, un año antes, era completamente afín al Gobierno. En ese sentido, la conformación de la CLF no fue resultado de una libre competencia electoral, su integración no surgió de las urnas, sino que

---

<sup>10</sup> Ver *Carl Schmitt, Teólogo de la política*, p. 25

se conformó mediante un sorteo que debía guardar la misma mayoría de Montecristi, sin que se asegure la separación y contrapeso entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sencillamente, en este caso, el Legislativo provisional designado no tuvo origen electoral legítimo sino que fue una simple derivación de la mayoría de la Asamblea Constituyente, completamente controlada desde el Ejecutivo. Con esta maniobra, entonces, se reprodujo, para iniciar la reconstrucción institucional y el desarrollo normativo requerido, de forma extra electoral, la misma mayoría política, producida en las elecciones del 30 de septiembre de 2007, día de elección de la Asamblea Constituyente.

Este es un hecho muy importante que no se lo puede soslayar. La necesidad de contar con un órgano legislativo legítimamente democrático y que no derivara del Ejecutivo requería de un proceso electoral abierto, independiente de la elección del órgano constituyente, que dé a la ciudadanía la libertad de escoger una conformación pluralista del nuevo legislativo. Sin esta posibilidad, el legislativo de transición, en manos de la llamada Comisión Legislativa y de Fiscalización, se transformó en una instancia de procesamiento de las necesidades legislativas del Ejecutivo, con escasa capacidad deliberativa y nulas posibilidades de fiscalización.<sup>11</sup> Más adelante se desarrollará plenamente este punto. Por el momento, solo mencionemos que el asumir las mismas atribuciones de la Asamblea Nacional, tal como lo señalaba el artículo 17 del RT, la denominada Comisión Legislativa y de Fiscalización debía trabajar en dos líneas principales: legislar cuerpos legales determinados en la DT primera, y conformar, de manera provisional, las demás funciones del Estado, excepto la función electoral que según el mismo artículo 17 debía ser designada directamente por la Asamblea Constituyente, antes de disolverse.

Tal como estaba definido, la Asamblea Constituyente se reinstaló el 22 de octubre y como paso previo, con el fin de viabilizar la conformación y funcionamiento de la CLF expidió un último mandato, el Mandato 23 (M23). Este Mandato, que como todos los anteriores tuvo el rango de ley orgánica, desarrolló los procedimientos de funcionamiento y gestión de la CLF, y determinó vía sorteo su conformación siguiendo el criterio de proporcionalidad de la composición de la Asamblea Constituyente. Establecida de este modo la conformación, de los 76 comisionados designados, la Asamblea Constituyente

---

<sup>11</sup> El Presidente del CAL, Fernando Cordero; el primer y segunda vicepresidentes, César Rodríguez y Aminta Buenaño; el primero y cuarto vocales, Pedro de la Cruz (Socialista) y Pamela Falconí.

nombro a 41 comisionados de Alianza País, es decir, el 54 por ciento de la CLF. Ello sin contar con el apoyo de grupos aliados, con los cuales consolidó una sólida e incontestable mayoría.

Adicionalmente, el M23 previó la estructuración de un poderoso Consejo de Administración Legislativo (CAL), como el órgano máximo de carácter administrativo de la CLF, integrado por las autoridades directivas de la misma, con la atribución de planificar sus actividades, establecer las prioridades para el tratamiento de los proyectos de ley, crear o extinguir comisiones especializadas, calificar los juicios políticos, entre otros. De esta forma, el CAL se erigió como el órgano principal de toma de decisiones de la CFL, no solo en el ámbito administrativo sino también político, abstrayendo del Pleno el debate y la definición de las prioridades políticas de transición. De todas maneras, la diferencia no hubiera sido mayor dado que la composición política de las dos instancias, Pleno y CAL, era igualmente afín al movimiento oficialista. Sin embargo, la intención de ubicar en un cuerpo reducido de cinco miembros, además de corte administrativo, la definición de decisiones políticas tan importantes como la calificación de procesos de fiscalización o la priorización del tratamiento de proyectos de ley denotó una clara intención de concentrar el poder en un cuerpo menor: siete miembros frente a los 76 del Pleno, de los cuales, Alianza País aseguró cinco, para un control absoluto de la CLF.

En lo que tiene que ver con la fiscalización y el control político, el M23 estableció un engorroso proceso que se iniciaba con peticiones de información de los comisionados a funcionarios públicos. Debían éstas peticiones ser “insatisfactorias” para que despegue cualquier proceso de fiscalización. De igual forma, dichos pedidos debían pasar primero por la Presidencia de la CLF o debían contar con la mayoría de votos en las Comisiones. Solo en los casos en que los funcionarios requeridos de información no contesten o presenten información incompleta sería posible iniciar un juicio político. Si aquello hubiera llegado a darse, para lograr la censura y destitución de los funcionarios, se requeriría el voto de las dos terceras partes del Pleno, en el caso de ministros de Estado, o de la mayoría absoluta de la CLF, en el caso de otros funcionarios. Amarrado así el proceso de fiscalización, en sus nueve meses de vida, la CLF no pudo gestar ningún acto de control político a ningún funcionario del Gobierno ni a ningún otro.

Pero continuemos en nuestro recorrido por el proceso de construcción institucional.

Siguiendo con lo establecido en el 17, el artículo 18 del RT estableció lo siguiente:

*RT Art. 18.- (Función Electoral) Con el fin de posibilitar la inmediata realización del proceso electoral dispuesto en el Régimen de Transición, la Asamblea Constituyente designará a quienes transitoriamente conformarán el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.*

*Los integrantes de estos órganos así designados, serán reemplazados por quienes resulten ganadores de los concursos establecidos en la Constitución. El proceso de selección dará inicio una vez concluido el proceso electoral.*

Entonces, como ya lo mencionamos, la reinstalada Asamblea Constituyente no satisfecha con la designación de la CLF, procedió también a nombrar de manera directa a los integrantes provisionales de los dos órganos de la nueva función electoral. Así, con una autoridad electoral, nombrada a dedo por una mayoría gobiernista, se organizaría, como en efecto ocurrió, el siguiente proceso electoral para elegir, tal como lo menciona el art. 3 del mismo RT, Presidente y vicepresidente de la República, representantes al Parlamento Andino y a la Asamblea Nacional, Prefectos, Alcaldes, concejales, vocales de las juntas parroquiales.

La designación de la autoridad electoral, en sus dos organismos, recayó en personas directa e indirectamente allegadas al Gobierno. No podía ser de otra manera si el cuerpo nominador estaba controlado completamente por Alianza País. A partir de un análisis del proceso de nominación y votación en la CLF, destaca que de los cinco consejeros principales del Consejo Nacional Electoral, tres de los propuestos fueron nominados por el oficialismo y uno de los restantes por un asambleísta perteneciente a un movimiento afín al Gobierno. Precisamente, Diego Borja, más adelante ministro y colaborador del Gobierno, perteneciente al movimiento Poder Ciudadano, fue quien postuló a Omar Simón – consejero que posteriormente fue elegido presidente del CNE de transición. Solo uno de los nominados, fue propuesto por un asambleísta de la oposición, sin embargo, el nominado tenía una relación personal con el Presidente de la República. Hablamos de Carlos Cortez, ex profesor de Rafael Correa y su compañero de gabinete en la administración de Alfredo Palacio. En el caso de los consejeros alternos, todos fueron postulados directamente por asambleístas del oficialismo. Así las cosas, todos los consejeros nominados, principales y alternos, guardaban una relación directa o indirecta con Alianza País o partidos afines como

el Movimiento Popular Democrático y el Partido Socialista.<sup>12</sup>

Respecto a la organización de las restantes nuevas funciones del Estado transicionales, el RT otorgó a la CLF la atribución de a) conformar la Función de Transparencia y Control Social provisional. De acuerdo a la Constitución de 2008, la Función de Transparencia y Control Social debe conformarse por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las superintendencias. El nuevo Consejo de Participación Ciudadana tiene, entre sus atribuciones, nada menos que la organización de los concursos públicos para la designación de autoridades de funciones y organismos clave, como Contralor General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros, a través de las llamadas comisiones ciudadanas de selección.<sup>13</sup> La integración del CPCCS era, por tanto, crucial para la transición. ¿Qué dice, entonces, el RT sobre la conformación provisional y definitiva no solo del CPCCS sino de todos estos organismos?

*RT Art. 28.- (Vigencia de las designaciones provisionales) Las designaciones provisionales efectuadas por la Asamblea Constituyente para el ejercicio de las funciones de: Contralor General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros se mantendrán vigentes hasta que, de acuerdo con las normas constitucionales, se proceda a la designación de sus reemplazos.*

¿A quiénes designó la Asamblea Constituyente para estos cargos, los mismos que debían ser respetados por la CLF, hasta el nombramiento de los definitivos? Los asambleístas constituyentes ratificaron en el Mandato 1 al Contralor General del Estado, al Fiscal de la Nación y la Superintendente de Bancos. El primero, quien fuera alto funcionario del gobierno de Lucio Gutiérrez, es uno de los casos atípicos en que su relación con el régimen

---

<sup>12</sup> Ver Gabriel Hidalgo Andrade, “Análisis de potenciales vinculaciones con los gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones. DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL COMO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. CUADRO EXPLICATIVO, EN CÉSAR MONTÚFAR, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: RÉGIMEN DE TRANSICIÓN, OCTUBRE 2009 – JULIO 2010, UASB, COMITÉ DE INVESTIGACIONES, 2010.

<sup>13</sup> La lista de organismos que serían elegidos a través de los concursos públicos organizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social incluye el Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General, Contralor General, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contenciosos Electoral y Consejo de la Judicatura. Todos estos concursos se llevarán a cabo por las comisiones ciudadanas de selección organizada por este mismo Consejo.

de Correa no está del todo clara. En cambio, la amistad cercana entre el Fiscal de la Nación y el Presidente de la República ha sido un hecho públicamente reconocido por los dos, mientras que la Superintendente de Bancos ha sido un personaje vinculado al ministro Patiño y otros sectores de Alianza País.<sup>14</sup> En cambio, la Asamblea Constituyente sustituyó al Defensor del Pueblo, al Procurador General del Estado y al Superintendente de Compañías. En los tres casos, los cambios fueron propuestos directamente por asambleístas de Alianza País, consiguiendo amplio respaldo de toda la bancada oficialista.<sup>15</sup>

Retornemos al régimen de transición. Con respecto a la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social provisional, el artículo 29 dice lo siguiente:

*RT Art. 29.- (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) La Comisión Legislativa, en el plazo de los quince (15) días posteriores a su conformación, iniciará el concurso público de oposición y méritos para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Una vez constituido este Consejo organizará las correspondientes comisiones ciudadanas seleccionadoras para escoger las autoridades y funcionarios que establecen la Constitución y la ley.*

*Mientras se dicta la ley, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, reglamentará la conformación de las comisiones ciudadanas de selección y dictará las normas de cada concurso, los mismos que serán convocados luego de la posesión de los dignatarios de elección popular a los que hace referencia este RT.*

*Tendrá también la potestad de designar a los representantes de las Función de Transparencia y Control Social, en las comisiones ciudadanas seleccionadoras.*

Como vemos este artículo dejaba fijado no solo los pasos sino los plazos. Primero, la CLF debía conformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de concurso público.<sup>16</sup> Cuando este Consejo sea conformado podía organizar las

---

<sup>14</sup> Ver Gabriel Hidalgo Andrade, “Análisis de potenciales vinculaciones con los gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones. DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL COMO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. CUADRO EXPLICATIVO, EN CÉSAR MONTÚFAR, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: RÉGIMEN DE TRANSICIÓN, OCTUBRE 2009 – JULIO 2010, UASB, COMITÉ DE INVESTIGACIONES, 2010.

<sup>15</sup> Vale destacar la sustitución del Superintendente de Compañías, persona muy cercana al Presidente de la República, e inicialmente prorrogado por la Asamblea Constituyente. *Íbid.*

<sup>16</sup> En este punto hay una contradicción entre lo que establece el art. 29 del RT y la SEGUNDA DISPOSICIÓN TRANSITORIA. Los dos artículos redundan al mencionar la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social provisional por parte del órgano legislativo. En el primero se habla de un plazo de quince días y en el segundo de 30 días.

comisiones ciudadanas de selección, las mismas que siendo reglamentadas por el mismo Consejo, podrían iniciar los concursos públicos para designar a las autoridades que la Constitución encarga al CPCCS. Si se lee con más cuidado los fragmentos subrayados del artículo 29 es posible detectar algo importante. El texto dice que “una vez” conformado el Consejo de Participación de transición, éste organizará las comisiones ciudadanas de selección. Sin embargo, los concursos de selección solo serían convocados “luego de la posesión de los dignatarios de elección popular”. De esta forma, muy sutilmente, este artículo del RT abría la posibilidad de que las comisiones ciudadanas de selección, que deben organizar los concursos para designar definitivamente a las autoridades y funcionarios señalados, puedan organizarse apenas las autoridades elegidas sean posesionadas. El objetivo era evidente: conformar las comisiones de selección en la transición, a través de un CPCCS provisional, designado por la CLF, para que actúen luego de la transición y participen en la selección de autoridades definitivas. Cabe mencionar, empero, de que si bien ésta parece haber sido la intención de quienes idearon el llamado régimen de transición, esta posibilidad de que se organicen las comisiones ciudadanas por parte del CPCCS provisional no llegó a darse. De hecho, este proceso se inició una vez instalado el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social definitivo, un año después de instalada la nueva Asamblea Nacional. En este como en otros casos, las reales capacidades de los organismos provisionales fueron mucho menores a las exigencias que demandó la planificación definida.

Pero bien, veamos qué rumbo tomó la conformación del CPCCS de transición. En primer lugar, se debe mencionar que, en principio, la CFL intentó trasladar esta responsabilidad al CNE de transición, alegando que eso es lo que señala la Constitución, en su artículo 207. Puesto que aquello lo señala el texto constitucional para la designación del CPCSS definitivo y no para el transitorio, el CNE pidió a la autoproclamada Corte Constitucional que interpreta la Constitución y esclarezca a qué órgano correspondía esta competencia. La CC, mediante una Sentencia Interpretativa resolvió que según el artículo 29 del RT, la organización del concurso público para nominar a los integrantes del CPCCS de transición era competencia de la CFL y no del CNE de transición.<sup>17</sup> De ese modo, en

---

<sup>17</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia Interpretativa 0005-08-IC, Registro Oficial 487, 12 de diciembre de 2008.



diciembre de 2008, la CFL inició el proceso de selección de los miembros provisionales de este organismo.

A partir de un análisis de la documentación presentada al momento de su postulación, se puede observar que en la conformación del CPCCS, se privilegió aspirantes que anteriormente habían sido funcionarios contratados por distintos organismos del Gobierno, sea como funcionarios, asesores, consultores. Entre los nominados, está el caso de un ex funcionario del INFA, posesionado en febrero de 2008; el de una consultora del Ministerio de Justicia y la Secretaría de Pueblos; de otra consultora de Senplades, o de un asesor de una de las mesas de trabajo de la Asamblea Constituyente. El perfil de ex asesor o ex consultor en organismos del Estado es claro en cuatro de los siete consejeros principales del CPCCS. En dos otros nominados, su hoja de vida no señala vinculación al grupo de Gobierno y, en otro, la documentación estaba desaparecida. No obstante, cuatro de los siete consejeros principales, es decir, la mayoría absoluta del Consejo, tenían vinculaciones laborales pasadas con el oficialismo.<sup>18</sup>

¿Significan estas vinculaciones dependencia política? No, necesariamente, si es que se quiere hacer una distinción entre vinculación personal o laboral y dependencia política. Sin embargo, lo que sí queda claro es que la realización de estas nominaciones por medio de concursos públicos de oposición y méritos no conlleva garantía alguna de que los nominados cumplan con el requisito de no deberle nada a nadie y, por tanto, asegurar total imparcialidad en sus decisiones, que es uno de los elementos principales de la independencia política. Igualmente, la impugnación ciudadana dentro del proceso selección tampoco es un procedimiento infalible. Bien puede ocurrir que alguien que tenga tachas no sea impugnado, o que alguien sin tacha lo sea. Concursos públicos con impugnación no son sinónimo de independencia en la selección, sobre todo cuando el grupo en el poder pone las reglas, integra el órgano seleccionador y organiza los concursos.

De todas formas, la mayoría de la ex Asamblea Constituyente, directa e indirectamente, designó para el período de transición tres funciones del Estado.

---

<sup>18</sup> Ver Gabriel Hidalgo Andrade, “CUADRO COMPARATIVO DE LOS VOCALES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL ELEGIDOS TRANSITORIAMENTE. Análisis de potenciales vinculaciones con los gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones” EN CÉSAR MONTÚFAR, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: RÉGIMEN DE TRANSICIÓN, OCTUBRE 2009 – JULIO 2010, UASB, COMITÉ DE INVESTIGACIONES, 2010

Directamente a la legislativa, con la Comisión Legislativa y de Fiscalización, y a la Electoral. De cualquier forma y en todos los casos, órganos con mayoría gubernamental organizaron concursos para designar a organismos en que las mayorías oficialistas volvieron a elegirse, dando paso a un inédito proceso de concentración del poder en manos del Ejecutivo. Evidentemente, el control de estos organismos en la fase de transición debía verse como un preámbulo de lo que vendría después, cuando estos organismos deban integrarse definitivamente.

Continuemos con el derrotero de institucionalización que marcó el RT con respecto a la Función Judicial. Los artículos 20 y 21 del mismo dicen lo siguiente:

*RT Art. 20.- (Consejo de la Judicatura) En un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días se organizará el Consejo de la Judicatura; sus integrantes se designarán por el procedimiento establecido en la Constitución.*

*RT Art. 21.- (Corte Nacional de Justicia) A los diez días de proclamados los resultados del Referéndum Aprobatorio terminan los períodos de los treinta y uno (31) magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo Nacional Electoral organizará un concurso público entre los treinta y uno magistradas y magistrados de la CSJ, para escoger las veinte y uno (21) juezas y jueces a quienes se les encarga las funciones y responsabilidades de la CSJ, hasta que se designe a los titulares., con aplicación de los procedimientos establecidos en la Constitución.*

*Una vez promulgada la ley que regule la conformación y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, este organismo conformará la Corte Nacional de Justicia, también procederá a organizar las Cortes Provinciales de Justicia y los Tribunales Distritales y Penales, designando a sus integrantes.*

Detengamos la lectura para desentrañar las enormes implicancias de los dos artículos precedentes. En primer lugar, inmediatamente, una tómbola transformaría la actual Corte Suprema de Justicia en Corte Nacional de Justicia, recortándola a 21 magistrados. Segundo, en menos de seis meses, es decir, dentro del lapso de la transición, se conformaría el Consejo de la Judicatura de acuerdo al procedimiento establecido por la Constitución 2008. Aquello daría al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organizado por el CFL el encargo de llevar a cabo el concurso para la conformación de dicho Consejo. En tercer lugar, una vez promulgada la ley del Consejo de la Judicatura por el mismo CFL, éste conformaría la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales y los Tribunales Distritales definitivas.

La ejecución de estos artículos sufrió algunos cambios frente a lo que inicialmente estaba escrito. El problema principal radicó en que los dos artículos mencionados no previeron circunstancias que se presentaron en el proceso. A pesar de ello, la CLF, siguiendo el mandato de la DT Primera, aprobó el Código de la Función Judicial, en el cual se consideran las normas de funcionamiento de todos los órganos de esta función, incluidos el Consejo de la Judicatura y la nueva Corte Nacional de Justicia. Por otro lado, la CFL pidió a la autoproclamada Corte Constitucional, en adelante CC de transición, interpretar el RT con relación al mecanismo de reestructuración del Consejo de la Judicatura, así como sobre la integración de la Corte Nacional de Justicia. En ambos casos los artículos del RT adolecían de vacíos que entorpecían su aplicación. En el primer caso, había una discrepancia en el número de vocales del Consejo de la Judicatura. En el segundo, el problema resultó más delicado debido a que, una vez realizado el sorteo previsto en el artículo 21 de RT, el mismo que se llevó a cabo el 28 de octubre de 2008, todos, menos uno, de los ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia que fueron favorecidos en el mismo para continuar como jueces de la Corte Nacional, declinaron esta designación, impidiendo, por tanto, la integración de este organismo. El problema se agravó en este caso puesto que el RT no preveía en ningún caso esta posibilidad, corriéndose, por tanto, el riesgo de que la Corte Nacional de Justicia de transición no llegue a integrarse.

La Corte Constitucional se pronunció mediante una Sentencia Interpretativa, sustanciada por el juez Alfonso Luz Yunes.<sup>19</sup> Esta sentencia respondió a ambas interrogantes argumentando que la Constitución de la República como el Régimen de Transición tienen eficacia directa e inmediata y, en tal virtud, su incumplimiento conllevaría los mismos riesgos, consecuencias y responsabilidades que el incumplimiento de la Constitución. Vale destacar que en esta sentencia se menciona a la Constitución y al Régimen de Transición por separado, como si se tratara de instrumentos distintos, y no al segundo como parte de la primera, tal como fue presentado al pueblo ecuatoriano en el Referendo aprobatorio del 28 de septiembre de 2008.

Sobre el primer interrogante, la CC de transición resolvió que los siete vocales del Consejo de la Judicatura que se encontraban en ejercicio continúen en sus funciones hasta que sean sustituidos de acuerdo a lo que señala el artículo 180 de la Constitución. Empero,

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia Interpretativa 011-08-SI-CC, Registro Oficial 479, 2-XII-2008.

como el nuevo texto constitucional estableció que este Consejo se integre por nueve vocales, dos más de lo que señalaba el ordenamiento legal anterior, la sentencia de la CC dictaminó que los dos vocales faltantes sean nominados de entre los vocales alternos, con los mejores puntajes, designados por el Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia en febrero de 2006. Cabe decir que con esta decisión, de todas formas, no se cumplió exactamente lo señalado por el artículo 20 del RT. Recordemos que éste, el 179, fue el artículo clave que fue enmendado por iniciativa del Ejecutivo, en el Referendo del 7 de mayo de 2011, para asegurar el control directo de la justicia por parte del Presidente de la República.

Pero retornemos a los dramáticos meses de octubre y noviembre de 2010, apenas entrada en vigencia la CRE. Respecto a la negativa de los ex magistrados de la Corte Suprema que fueron sorteados para integrar la Corte y que se negaron a hacerlo, la sentencia dictaminó que si 24 horas después de publicada en el Registro Oficial, los favorecidos no se presentaren y no se integrare el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, se apliquen, hasta completar los 21 jueces, las siguientes reglas: Se integrarán con los ex magistrados que no fueron favorecidos en el sorteo; luego con los ex conjuces permanentes designados por el Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia; a finalmente, con los presidentes de las Cortes Provinciales de Justicia, mejores calificados.

En ambas situaciones, la decisión de la CC en transición reformó en la realidad el contenido de los artículos 20 y 21 del RT. La pregunta que cabe es si aquello no constituía también una reforma a la misma Constitución. Con esta sentencia, si bien se logró resolver un problema en el caso del Consejo de la Judicatura y otro, de mayor envergadura política, relativo a la integración de la Corte Nacional de Justicia de transición, la salida de la CC de transición no deja de ser problemática. Sostengo que esta sentencia significó una verdadera reforma constitucional, evidentemente por fuera del mecanismo previsto en la Constitución 2008 entre sus artículos 441 y 444, debido a que los textos originales de los artículos referidos fueron sustancialmente modificados por esta sentencia, siendo que los mismos, como todas las Disposiciones Transitorias y los artículos del Régimen de Transición eran parte del texto constitucional, porque así lo entendió el pueblo ecuatoriano el momento en que acudió a las urnas para manifestar su voluntad en el Referendo aprobatorio de septiembre de 2008. Ahora se entiende la razón por la cual, en su sentencia la CC diferenció conceptualmente entre Constitución y Régimen de Transición. Si presuponía su

unidad, hubiera tenido que apelar al mecanismo constitucionalmente previsto para reformas constitucionales y la sentencia interpretativa hubiera perdido todo asidero constitucional.

Recapitulemos. A través de este RT y las DT, el Ejecutivo y su mayoría en la ex Asamblea Constituyente, por fuera del plazo autorizado por la ciudadanía en las elecciones de assembleístas del 30 de septiembre de 2007, lograron el control de la Función Legislativa de transición, por medio del nombramiento de la CLF, y de la Función Electoral provisional. En igual sentido, esta Comisión Legislativa organizó la Función de Transparencia y Control Social de transición. En todos estos organismos, como ya lo demostramos, se ratificó la mayoría oficialista lograda originalmente con la elección de la Asamblea Constituyente. Es importante señalar que, a pesar de que el RT posibilitaba el que el CPCCS de transición integre las comisiones ciudadanas de selección para nombrar las autoridades que manda la Constitución, incluido el Consejo de la Judicatura, este proceso no se inició sino hasta cuando pudo ya integrarse el CPCCS definitivo.

Lo decisivo es indicar que, por fuera de cualquier proceso electoral y a través de decisiones excepcionales, claramente violatorias de la Constitución de 2008, el movimiento político del Presidente de la República designó a las autoridades de las demás funciones del Estado. Pero no solo eso, podemos sostener que el régimen de transición posibilitó a que esta interferencia continúe en las siguientes fases de conformación de todas las nuevas instituciones. Posiblemente aquella era la intencionalidad política del RT al apresurar el nombramiento de autoridades y organismos provisionales y no esperar, como hubiera sido lo democrático, a que éste proceso se inicie una vez que los nuevos representantes sean elegidos. Y es que, en total, el proceso electoral y la posesión de las nuevas autoridades demoraron nueve meses. En verdad, este proceso pudo, incluso, ser más corto pero no hubo interés de acelerarlo y permitir que sea un Legislativo elegido en las urnas, en vez de una CFL, designado por sorteo por la Asamblea Constituyente, el que esté a cargo del proceso.

Pero, igualmente, un papel clave lo cumplió el Consejo Nacional Electoral de transición que, recordemos, fue designado directamente por la Asamblea Constituyente reinstalada en octubre de 2008, y continuó en funciones hasta la designación del CPCCS definitivo. De hecho, en poco más de 12 meses, este Consejo organizó el concurso público para nombrar a dos CPCCS, el de transición y el definitivo. Sin embargo, en ambos casos, el resultado fue bastante similar: un organismo conformado por consejeros principales y

suplentes con claras vinculaciones con el Ejecutivo; una función del Estado controlada y dirigida por el grupo en el Gobierno. De hecho, de un análisis de las hojas de vida de los designados del CPCCS definitivo, presentadas al momento de su postulación, se puede concluir que cuatro de los siete nominados tenían vinculaciones directas o indirectas con el Gobierno. Llama la atención la cercanía de tres de eso cuatro nominados con el Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño. Los otros tres consejeros acreditaron tener militancia política, dos con el MPD y otro con el PSP.<sup>20</sup> En suma, en manos de este CPCCS, quedó la responsabilidad no solo de designar a las comisiones ciudadanas de selección que organizarán los concursos de los cuales emergerán las autoridades que señala la Constitución, en su artículo 208, sino todas las demás atribuciones que desarrolló la Ley del Consejo del CPCCS, analizada abajo

Pero, adicionalmente, es posible afirmar que el sector oficialista, a través del RT, aseguró la posibilidad de influir en la designación de todas las autoridades que se encargan a las comisiones ciudadanas de selección nombradas por el CPCCS. Precisamente, el artículo 209 del texto constitucional nos da pistas para concluir aquello. Este artículo determina que estas comisiones seleccionadoras se integrarán con 10 miembros, uno por cada función del Estado, es decir, una por el Ejecutivo, Legislativo, Electoral, Judicial, Transparencia, y cinco más por representantes de organizaciones sociales y la ciudadanía. Es paradójico, rayando en lo absurdo, que estas llamadas comisiones “ciudadanas” cuenten con la mitad de integrantes designados por las funciones del Estado. Pero aún más, que de las 5 nuevas funciones, gracias al RT, el Ejecutivo, por medio del proceso que hemos descrito, logró un control directo de la Función Electoral provisional y del CPCCS definitivo, órgano de la Función de Participación y Control Social que designa un representante de las comisiones ciudadanas. Si bien dejamos de lado, quizá solo por el momento a la Función Judicial, a los delegados estatales que se sumarán a las comisiones ciudadanas con clara filiación con el oficialismo, se deben mencionar al delegado del propio Ejecutivo y el que sea designado por la Asamblea Nacional, en la cual, si bien Alianza País no obtuvo mayoría absoluta, logró una representación significativa como para asegurar para el oficialismo la designación de cualquier delegado de esta función.

---

<sup>20</sup> Ver Gabriel Hidalgo Andrade, “Potenciales vinculaciones entre aspirantes al CPCCS definitivo y el movimiento PAIS” CUADRO EXPLICATIVO, EN CÉSAR MONTÚFAR, PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: RÉGIMEN DE TRANSICIÓN, OCTUBRE 2009 – JULIO 2010, UASB, COMITÉ DE INVESTIGACIONES, 2010.

Así llegamos a la situación, situación que buscó asegurar el RT, de que los delegados pro partido de Gobierno a las comisiones ciudadanas de selección sumarán al menos cuatro de aquellos provenientes de las cinco funciones del Estado. Por la ciudadanía, los representantes se sortearán de entre todos los candidatos que se presenten y cumplan los requisitos. Sería absolutamente improbable que de los cinco designados desde la ciudadanía el Gobierno no capte dos o tres a su favor. Esta posibilidad aumenta dado que el Ejecutivo ha creado la llamada Secretaría de Pueblos y de Participación precisamente para “organizar” la participación de la ciudadanía en este tipo de procesos. De esta manera, los nombramientos provisionales primero, y definitivos después, han sido controlados de principio a fin por el Ejecutivo, y sus órganos derivados o afines: la ex Asamblea Constituyente, la CLF, el CPCCS de transición y definitivo, el CNE de transición y la Asamblea Nacional. A pesar de los vacíos y contratiempos el RT cumplió con el objetivo político previsto.

Antes de concluir con el libreto del RT, vale incorporar en este punto el resultado de la designación del CNE definitivo, el mismo que fue posesionado en noviembre de 2011, una vez que estuvo constituido el CPCCS también definitivo, se organizó la comisión ciudadana de selección correspondiente y pudo realizarse el concurso de oposición y méritos que manda la Constitución. A pesar de ello, el resultado no fue diferente que en los casos anteriores. Los cinco vocales seleccionados presentaron hojas de vida que los vinculan directamente con el régimen, comenzando por Domingo Paredes, quien fue elegido como Presidente, quien fue funcionario del gobierno de Correa en SENAGUA y CONSEP, Ministerio de Ambiente y otras instituciones. De igual manera, Paúl Vargas Salazar, vicepresidente, quien se desempeñó como asesor del canciller Patiño y del Ministerio del Litoral; Juan Pablo Pozo, quien fue secretario relator de la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, totalmente afecta al oficialismo, y delegado de la Función Legislativa a la Comisión Ciudadana de selección que designó a Galo Chiriboga, Fiscal General; Roxana Silva fue asesora del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio de Inclusión Económica y Social, INFA, IAEN y de la Secretaría Nacional Anti Corrupción. Durante la transición legislativa, la CLF la designó como vocal del CPCCS de transición; finalmente, Magdala Villacís, quien fue funcionaria del IECE. En suma, todos los integrantes del CNE definitivo tienen vinculaciones directas, algunos del más alto nivel,

con altos funcionarios de Gobierno. Se conformó una autoridad electoral con evidentes lazos políticos con el Ejecutivo.

El caso de la conformación definitiva del Tribunal Contencioso Electoral no es distinto. El concurso que concluyó en julio de 2012 eligió a 5 jueces con claras vinculaciones con el Gobierno. La presidenta de este organismo, María Catalina Castro, es esposa de uno de los asesores de Fernando Cedeño, miembro del CPCCS allegado al oficialismo. En el caso de los jueces Guillermo González Orquera, éste actuó como asesor de la vocal CNE, Roxana Silva; Miguel Pérez Astudillo fue funcionario del Ministerio de Inclusión Social en Cotopaxi y asesor del consejero del CPCCS, Luis Pachala, también vinculado a Alianza País; Patricia Zambrano, fue asesora jurídica de la Secretaría Anticorrupción, del Consejo Nacional de Cinematografía y del Ministerio del Deporte; y Patricio Baca, cuyo estudio jurídico defendió a la ministra coordinadora de la Política, Doris Solís, en las demandas presentadas contra diario Hoy y un hermano suyo fue delegado del Ejecutivo a las comisiones ciudadanas de selección del CNE.<sup>21</sup> En suma, todos los miembros de la Función Electoral, tanto administrativa como contenciosa, exhiben distintos niveles de vinculación con el Gobierno, ratificando la influencia, directa o indirecta, del oficialismo sobre sus decisiones.

Concluamos la ruta del RT con la designación de la CC. ¿Qué dice el RT al respecto?

*RT Art. 25.- (Corte Constitucional) Una vez constituidas las nuevas funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social, se organizará la comisión calificadora que designará a las magistradas y magistrados que integrarán la primera Corte Constitucional.*

Comencemos diciendo que el RT deja abierto un margen de tiempo importante para iniciar el proceso de conformación de la Corte Constitucional. Se esperaba, por un lado, el proceso electoral para integrar a los nuevos Ejecutivo y Legislativo. Estas elecciones se produjeron en abril de 2009, y en ellas se ratificó en la Presidencia de la República a Rafael Correa y Alianza País obtuvo una importante presencia, el 46 por ciento de la Asamblea Nacional. Por otro lado, el artículo 25 del RT, señala con claridad que debía conformarse de forma definitiva el CPCCS, hecho que finalizó en marzo 2009, que como lo analizamos, igualmente, quedó en manos del oficialismo, para recién entonces iniciar con la aplicación

---

<sup>21</sup> Fuente: 1) El Comercio/Redacción Política Domingo 15/07/2012



del procedimiento que señala el artículo 434 de la Constitución para la integración de la primera CC. ¿Qué dice el 434 del texto constitucional? Que los miembros de este alto organismo serán designados por una comisión calificadora que se integrará por dos personas nombradas por cada una de las funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. En este punto, vale resaltar que la Constitución 2008, en su artículo 432, establece que la duración de los magistrados de la CC será de nueve años, sin reelección y con renovación por tercios cada tres años. Esto es importante porque determina que las consecuencias de la transición y de las nominaciones que se realicen durante este lapso tendrán una duración que se proyecta hasta el 2021. Por esa vía, y gracias a los resultados electorales de abril de 2009 y del perfil oficialista del CPCCS definitivo, nombrado por el CNE de transición, el actual Ejecutivo estuvo en condiciones de controlar totalmente la Corte Constitucional, el órgano más poderoso de la nueva estructura institucional, por casi una década.

Veamos cómo sucedió, analizando en detalle la integración definitiva de la CC, que recién concluyó en noviembre de 2012. El primer dato a considerar es que tres vocales provenían del Tribunal Constitucional designado por el Congreso de los Manteles, comenzando por Patricio Pazmiño, quien fungió como presidente del TC y de la CC de transición, Ruth Seni y Manuel Viteri Olvera. Estos tres vocales han sostenido todas las tesis y fallos pro gobierno desde el 2007. A estos tres miembros habría que agregar como cercanos allegados al Gobierno en la CC definitiva al ex fiscal del Guayas, Antonio Gagliardo y Wendy Molina, quien fue asesora de Patricio Pazmiño en su ejercicio anterior, con lo cual en la nueva CC el régimen tiene 5 de 9 votos asegurados. Tres vocales adicionales, Tatiana Ordeñana, María Maldonado y Fabían Jaramillo han mantenido relaciones laborales anteriores con organismos cercanos a Alianza País, desde organismos como el IESS o el CPCCS, con lo cual, bien podríamos decir que el control del grupo de poder sobre la CC definitiva es total.

Cabría la réplica a mi argumento de que el resultado en la conformación de la CC fue la voluntad del pueblo ecuatoriano, quien en las elecciones de abril de 2009, reeligió a Rafael Correa y otorgó al movimiento oficialista un contundente bloque, cercano al 50 por ciento de la Asamblea Nacional. Es decir, la conformación de la CC definitiva sería una derivación indirecta de la voluntad del soberano, expresada en las urnas, y tendría un origen

y una legitimidad democrática. En tal virtud, la integración de un órgano de control y jurisdicción constitucional afín al grupo electoralmente mayoritario, más que un abuso de éste, sería la decisión del pueblo. Este argumento, empero, es claramente incompatible con la vigencia de un Estado constitucional, por cuanto el sustento de su legitimidad no es de ningún modo la electoral sino, por el contrario, aquella que surge de garantizar efectivamente los derechos fundamentales y de la aplicación de los principios constitucionales. En tal virtud, el prorrogar la vigencia de mayorías electorales hacia la conformación de las instituciones del nuevo Estado, incluso más allá del mandato recibido en las urnas, representaría un mecanismo poco ortodoxo para dotar de validez a los resultados institucionales, al menos en lo que se refiere a la justicia electoral.

Pero hay un asunto adicional que no podemos pasar por alto. Destacamos que el uso del adjetivo “nuevas” en el artículo 25 del RT para referirse a las funciones del Estado, Legislativa, Ejecutivo y de Transparencia y Control Social, que debían postular a los miembros de la comisión calificadora encargada de designar a los integrantes de la primera CC, explícitamente señalaba que la integración de la misma debía darse una vez que estas funciones se hubieran integrado de manera definitiva. Sin embargo, una vez que la Constitución de Montecristi entró en vigencia, al ser publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008, ocurrió un hecho decisivo y hasta dramático. Ese mismo día, el pleno del actuante Tribunal Constitucional, resolvió autoproclamarse Corte Constitucional de transición y asumir todas las atribuciones otorgadas por la Constitución 2008. Esta decisión claramente violentaba lo establecido por el RT no solo en referencia al citado artículo 25, el mismo de no dejaba dudas sobre el momento de conformación de la primera CC.

Los argumentos que se exponen en esta resolución, con fecha del mismo 20 de octubre, justifican el hecho en que el RT no establece cuál es el órgano que debe cumplir las funciones de control y jurisdicción constitucional durante el período de la transición y que, como no se puede dejar sin llenar este vacío, ellos, los anteriores vocales del Tribunal Constitucional, debían asumir la calidad de magistrados de la Corte Constitucional. Además de ello, entre los considerandos, se mencionan los artículos 11, numerales 3 y 5; y, 426 de la Constitución que establecen que los principios constitucionales son de eficacia normativa, aplicación directa e inmediata, sin que pueda alegarse falta de norma secundaria

para no aplicarlos o desconocerlos. En ese sentido, siendo que la Constitución 2008, reconoce nuevas garantías de derecho y nuevas competencias atribuidas a la CC, se hacía necesario regular inmediatamente estos procedimientos para el ejercicio de dichas garantías y competencias durante el período de transición.

Vale mencionar que, al igual que en el caso de la Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC, temporalmente posterior a esta resolución, el entonces Tribunal Constitucional interpretó que el RT no era parte de la Constitución 2008; distinción que en los hechos sustentó su virtual reforma, tanto al artículo 25 como al 27 del mismo. Esta resolución insiste en que el Ecuador se encuentra en un momento de transición de un Estado social de derecho -tipo de Estado que según sus vocales nunca existió “porque no se produjeron ningunos de sus elementos esenciales”- hacia una nueva forma de Estado, el Estado constitucional de derechos y justicia, cuyos elementos básicos serían, según lo expone la misma resolución: “1) el reconocimiento del carácter normativo superior de la Constitución; 2) la aplicación directa de la Constitución como norma jurídica, y 3) el reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria del derecho.”.

La propia argumentación de la resolución nos conduce a la siguiente pregunta: si rigen los numerales anteriores, especialmente el 2 y 3, por qué era, entonces, necesario tomar una medida tan extrema como la de asumir, por sí y ante sí, las funciones de magistrados de la CC quienes fueron designados y actuaban como vocales de un Tribunal Constitucional, aún más cuando el RT no les autorizaba para ello. Sencillamente, para la plena vigencia de las nuevas garantías de derechos no era necesario que exista CC, al menos hasta que no se conforme de acuerdo a lo señalado por los artículos 25 del RT y 432 y 433 de la Constitución 2008. Sin embargo, el ex Tribunal Constitucional tomó esta decisión extrema, por la cual, además que violar la Constitución recién entrada en vigencia, la reformó a pocas horas de promulgada, por medio de un mecanismo que no estaba previsto.

Pero este no es un problema solo constitucional y jurídico. En lo político, esta abusiva arrogación de funciones por parte del organismo supuestamente encargado de garantizar la plena vigencia del orden constitucional mediante la interpretación y control constitucional, puede considerarse un hecho más dentro del régimen de excepcionalidad dentro del cual se desenvuelve la transición; excepcionalidad que faculta a los actores a

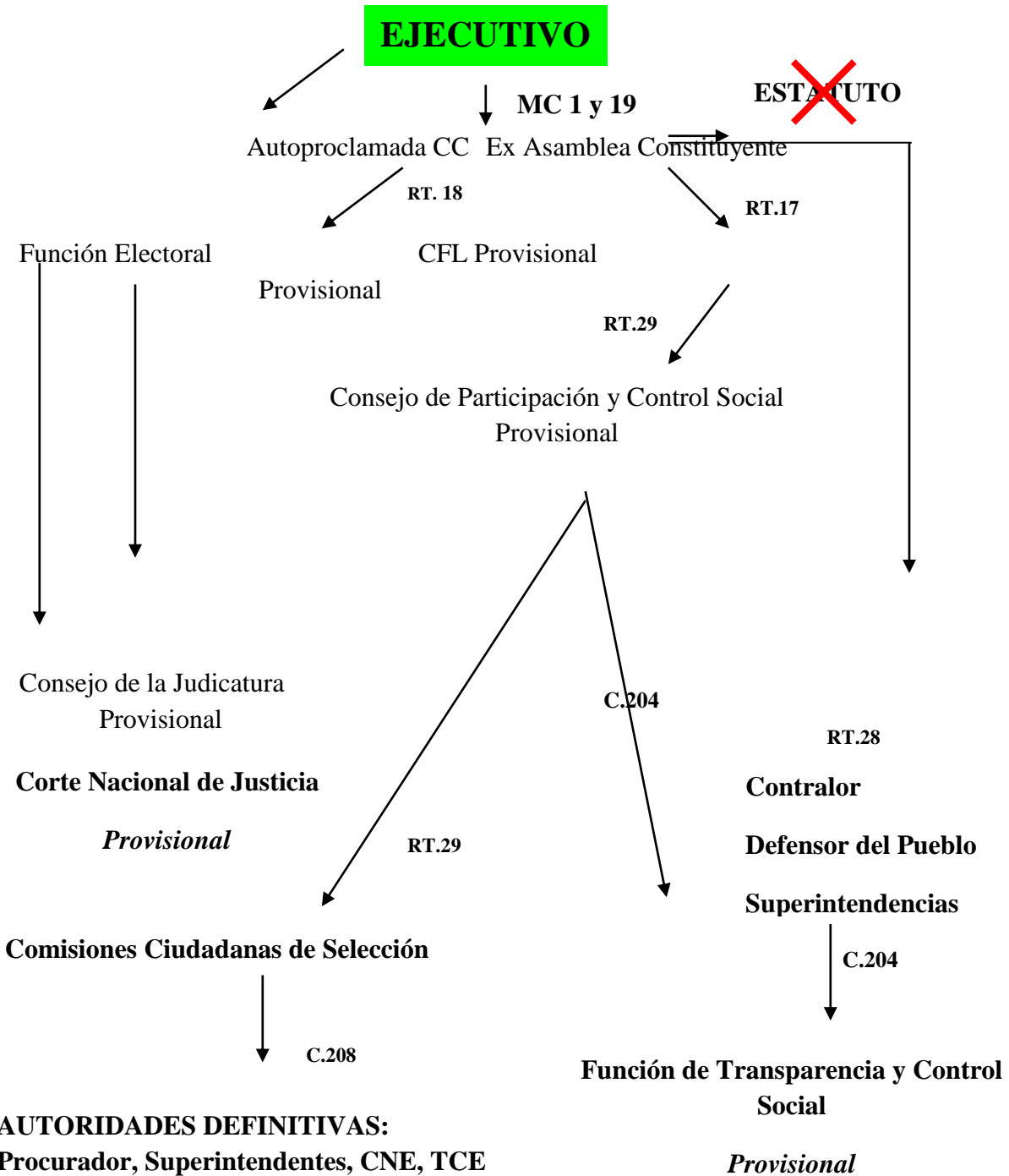
tomar decisiones emergentes e inconcebibles en momentos normales. En realidad, tanto en el caso de la resolución de autoproclamación de la CC como en la Sentencia Interpretativa con las que se definió el mecanismo para integrar la Corte Nacional de Justicia, cuando el mecanismo previsto en el RT había fracasado, el ex Tribunal Constitucional actuó por fuera del ordenamiento constitucional y jurídico, ni el anterior ni el que recién había entrado en vigencia. No deja de ser anecdótico, el que la Constitución 2008 haya sido violada y reformada, a pocas horas de entrar en vigencia, por el mismo órgano encargado de precautelarla, interpretarla y cuidar de su vigencia. Un dato, posiblemente, para el libro Guinness de récords.

El siguiente gráfico explica el proceso de captura del poder del Estado por parte de Rafael Correa y Alianza País, consecuencia directa de la inmediata aplicación de las DP y del RT.

DIAGRAMA 1

CAPTURA DEL PODER DEL ESTADO POR EL EJECUTIVO  
RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Art. 17, 18, 20, 22, 28 29 (CC modificó conformación de CNJ y CNJ)



**AUTORIDADES DEFINITIVAS:**

Procurador, Superintendentes, CNE, TCE

Defensor del Pueblo, Defensor Público

Fiscal General, Contralor General

Consejo de la Judicatura → Corte

Superior de Justicia y Cortes Provinciales

## 5. LA TRANSICIÓN NORMATIVA.-

La segunda dimensión trascendental de la transición, tiene que ver con el desarrollo normativo exigido por la refundación constitucional y la construcción del nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia. A este ámbito los artículos transitorios solo le dedicaron un artículo: La DT Primera, la misma que prescribió el listado muy extenso de leyes que debían expedirse en plazos de cuatro y doce meses y, además, en su inciso final, mandó a la Asamblea Nacional, en su primer período, tramite todas las leyes necesarias para poner en plena vigencia todas las normas de la Constitución 2008. Por su importancia, transcribámoslo de forma textual:

*DT Primera.- El órgano legislativo, en el plazo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle la ley de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley regulatoria de la función judicial, del Consejo Nacional de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

*En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:*

- 1. La ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de la constitucionalidad.*
- 2. La ley que regule los recursos hídricos...*
- 3. La ley que regule la participación ciudadana.*
- 4. La ley de comunicación.*
- 5. Las leyes que regulen la educación, educación superior, la cultura y el deporte.*
- 6. La ley que regule el servicio público.*
- 7. La ley que regule la Defensoría Pública.*
- 8. Las leyes que regulen los registros de datos...*
- 9. La ley que regule la descentralización territorial...*
- 10. La ley penal y la de procedimiento penal en materia militar y policial.*
- 11. La ley que regule la seguridad pública y del Estado.*

El ordenamiento jurídico necesario para el desarrollo de la Constitución será aprobado durante el primer mandato de la Asamblea Nacional.

Más allá de estos plazos, que no se pudieron cumplir en todos los casos, dada la descomunal carga legislativa— la promulgación de 20 cuerpos legales muy complejos en menos de un año—el RT pretendió que la CLF, en funciones por nueve meses desde el 27 de octubre de 2008 hasta el 30 de julio de 2009, avance lo más posible en el cumplimiento de esta enorme tarea legislativa, dejando lo menos posible del trabajo de la primera Asamblea Nacional. Todo ello sin reparar que lo conveniente hubiera sido disponer que la aprobación de los cuerpos legales que desarrollen la Constitución recaiga sobre un

Legislativo, elegido en las urnas, y distinto a la Asamblea Constituyente que la escribió. Pero más allá de la conveniencia o no, el objetivo era controlar el proceso, sino de forma total, al menos en lo concerniente a la definición de la normativa que organice la nueva estructura de funciones del Estado. Aquello sí cumplió la CFL, de modo que hasta el día en se disolvió el 30 de julio de 2009, ya estuvieron aprobadas las leyes orgánicas correspondientes a la Función Legislativa y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el Código de la Función Judicial y del Código de la Democracia. Además de ello, otras dos leyes fundamentales fueron procesadas en este lapso: la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Con ello se cerró el círculo en la organización del poder Estado del nuevo orden. De todas formas, en su corta vida la CLF fue muy eficiente y expedita en sus tareas legislativas, más allá de los cuerpos legales mencionados. En total, en sus nueve meses de funcionamiento, la CFL aprobó 30 leyes de 64 proyectos presentados, lo cual resulta un récord de producción legislativa, dejando para la Asamblea Nacional, 24 proyectos legislativos pendientes.<sup>22</sup>

Con el fin de desentrañar la estructura del nuevo Estado, a continuación se estudia los cuerpos legales aprobados que norman la organización de cada una de las funciones del Estado. Los textos analizados serán los siguientes:

- Ley Orgánica de la Función Legislativa;
- Código de la Democracia;
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y
- Código Orgánico de la Función Judicial

El análisis de estas leyes nos dará una idea de la forma básica como en que se estructuró el Estado constitucional de derechos y justicia proclamado en el artículo 1 de la Constitución 2008. Se excluye del análisis otros cuerpos legales igualmente aprobados por la CFL que, siendo importantes, tienen menor significación en cuanto al marco institucional del nuevo modelo estatal.

Ley Orgánica de la Función Legislativa-LOFL.-

---

<sup>22</sup> Oficina del Centro Carter en el Ecuador, “Informe de la Comisión Legislativa y de Fiscalización. Ecuador”, agosto 2009, pp. 11-12.

La LOFL es un cuerpo normativo esencial pues al definir el marco de funcionamiento de esta función, determina las relaciones de la Asamblea Nacional con las demás funciones del Estado, en especial, la Ejecutiva. Esta Ley fue aprobada por la CLF el 8 de julio y publicada en el Registro Oficial el 27 de julio de 2009. Al ser el cuerpo normativo que rige a la Función Legislativa, esta es la única ley que no se envió al Ejecutivo para su sanción, sino que publicó directamente en el Registro Oficial. Vale mencionar que, a inicios de 2012, el Ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad ante la CC, para que el proyecto de reforma de la LOFL que se encontraba en curso en la Asamblea Nacional desde 2011, no entrara en vigencia sin sanción presidencial. Luego de que la CC dio la razón al Presidente, Correa vetó totalmente la reforma.

Un primer asunto a destacar es que, no obstante la DT primera no mencionó a la Ley Orgánica de la Función Legislativa como parte de su mandato legislativo, la CLF la aprobó antes de concluir su período de funcionamiento. Es curioso que se haya dado prioridad a una ley no contemplada en el mandato constitucional, incumpliendo el plazo de otras sí contempladas en la DT Primera. Aquello, como ya lo anotamos buscaba de forma evidente, evitar que la nueva Asamblea, elegida en las urnas y en donde el grupo oficialista pudiera no tener mayoría absoluta, tuviera plena libertad para definir su propia normativa.

En términos de su contenido, la LOFL desarrolla fielmente la estructura de un legislativo bastante disminuido, tal como lo estableció la Constitución 2008, que, entre sus puntos más destacables, otorgó al Presidente de la República la capacidad de disolver la Asamblea Nacional por una ocasión en su mandato; y el sometimiento de la Función Legislativa, característica propia de un Estado constitucional, a decisiones críticas de la Corte Constitucional, en especial, la facultad de interpretar la Constitución y la de dictar normas provisionales en caso de que el Legislativo, por omisión, no apruebe leyes que sean mandatos constitucionales.

Igualmente, debe recordarse que la Constitución 2008 despojó a la Asamblea Nacional de su facultad de designar a varios funcionarios de otras funciones del Estado o las máximas autoridades de los organismos de control, pasando esta facultad al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. De todas maneras, y a pesar de que la Constitución 2008 devolvió a la Asamblea la capacidad de censurar y destituir a ministros de Estado, en general, el nuevo marco constitucional terminó con las bases de un Estado en



que la función legislativa era el espacio clave de conformación del Estado y de interpretación constitucional. Es así que, según autores como Agustín Grijalva, la Constitución 2008 puso fin a un modelo de soberanía parlamentaria, expresada en su facultad de interpretación constitucional, a un nuevo esquema de control constitucional, separado del legislador.<sup>23</sup>

Sobre tales premisas constitucionales y siguiendo la misma línea que el M23, que normó el funcionamiento de la CLF, la LOFL contiene algunos aspectos adicionales que limitan aún más el poder del Legislativo. En ese sentido, la CFL no solo que se quedó en lo señalado por la Constitución 2008, sino profundizó la tendencia hacia una mayor subordinación parlamentaria que, clara y paradójicamente, expresa una visión anti política y anti legislatura. Para ello, la LOFL escoge el camino muy simple: disminuir las atribuciones del Pleno de la Asamblea Nacional frente a otros órganos de la misma, como la Presidencia, el Consejo de Administración Legislativa y las mismas comisiones. Aquello se produce, a pesar de que el artículo 7 de la LOFL y fundamentalmente, señala que el Pleno es el máximo órgano de decisión de la Función Legislativa.

Esta merma en las capacidades decisorias del Pleno se expresa en varios ámbitos:

- a) Su sometimiento frente al Ejecutivo, en especial, en lo que se refiere a la iniciativa legislativa presidencial. Esta situación ocurre en dos ámbitos. Primero, en la exigencia de alcanzar la votación de dos tercios del Pleno para ratificar el texto de una ley cuando ésta haya sido objetada parcialmente por el Presidente de la República (art.64). Esta disposición, heredada de la Constitución 1998, le da al Ejecutivo un desproporcionado poder como colegislador. Algo similar ocurre, en segundo lugar, cuando el Presidente envía al Legislativo, proyectos de ley calificados como de urgencia económica. En este caso, si el Pleno de la Asamblea, en el plazo de 30 días, no se pronuncia con la mayoría absoluta de votos para negar el proyecto, se entiende como si éste hubiera sido aceptado por el mismo, a pesar de que tampoco exista la mayoría absoluta de votos para aprobarlo (art.62). En la práctica, prima un principio de no negación, antes que de aprobación, de los proyectos de ley calificados de urgencia económica. De esa manera, la tendencia predominante es que se

---

<sup>23</sup> Ver Agustín Grijalva, “Interpretación constitucional, jurisdicción ordinaria y Corte Constitucional”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, editores, La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar- Corporación Editora Nacional, 2009, pp. 269-272.

imponga la voluntad del Ejecutivo, reduciendo la posibilidad de la Asamblea de modificar o rechazar los proyectos enviados, antes de que éstos sean aprobados por ministerio de la ley. Si a estos sumamos la disposición constitucional de llamada muerte cruzada, es decir, la potestad presidencial de disolver, por una vez en su mandato, a la Asamblea Nacional por razones como obstruir la acción de gobierno en dirección de aplicar el Plan Nacional de Desarrollo (en cuya aprobación no interviene el Legislativo), tenemos un sistema político en que la Asamblea debe responder y someterse a las necesidades del Ejecutivo. Se argumentará que la institución de la muerte cruzada obliga al Presidente de la República a concurrir a un proceso electoral, simultáneo con la elección de la nueva Asamblea, para que la ciudadanía ratifique su mandato, empero, aquello en vez de generar una situación de equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, abre la posibilidad de fortalecer la dinámica de legitimación plebiscitaria en la que el Presidente tiene todos los chances de resultar ampliamente favorecido.

- b) El establecimiento de un procedimiento de fiscalización trabado en múltiples instancias, formalista al extremo, dependiente, en varias de sus fases, de decisiones del Presidente de la Asamblea, el CAL y la comisión de fiscalización. Si bien la Constitución de 2008, devolvió a la Legislatura la facultad de enjuiciar y destituir a los ministros de Estado, el procedimiento de fiscalización lo dificulta sistemáticamente y se lo limita a aspectos administrativos al definir como causal única de destitución el “incumplimiento de funciones” funcionario fiscalizado. Analizado el procedimiento de fiscalización definido en la LOFL, es posible detectar varios filtros que entorpecen el proceso, principalmente, en lo que se refiere a un manejo arbitrario de los plazos en cada una de las fases del proceso. En especial, el Presidente de la Asamblea tiene la facultad de intervenir en varios momentos decisivos, pudiendo en cada uno de ellos, diluir y terminar con un intento de fiscalización, La fiscalización es un hecho político; el manejo del tiempo es clave para controlar el proceso. Si se dilata un trámite, si se lo ahoga en una maraña procedimental, se conspira con el mandato de control político de la Función Legislativa. Veámoslo: De acuerdo lo establece la LOFL, la fiscalización se inicia con una fase de petición de información al funcionario público. Si bien esto no es un requisito para llegar al juicio político, la sustanciación de cualquier denuncia exige de los asambleístas comenzar el proceso pidiendo información al servidor público que buscan fiscalizar. Este procedimiento

documental está regulado por artículos 75 y 76 de la LOFL. El artículo 75 establece que si en 15 días el funcionario público no responde a la información requerida o la entrega de forma incompleta, el asambleísta requirente pondrá en conocimiento del Presidente de la Asamblea esta inobservancia, para que el CAL remita la documentación relacionada a una de las comisiones especializadas, Es importante señalar que esta comisión no necesariamente tendría que ser aquella en que el asambleísta requirente forme parte, detalle importante, del que depende que el mismo pueda influir con su voto, o solamente con su voz, en la decisión que está deberá tomar al respecto. En este momento, el Presidente de la Asamblea tiene la posibilidad de dilatar el proceso, incluso, insistir al funcionario la remisión de la información, lo cual, en muchos casos, no hace más que enredar el curso del intento fiscalizador. Luego, según el artículo 76, la comisión que recibe el caso puede pedir nuevamente la información al funcionario investigado, el mismo que comparecerá en un plazo de 15 días. En este punto tenemos un segundo filtro. La comisión designada por el CAL no tiene plazo para realizar la petición y citar al funcionario, el mismo que, recién cuando ya ha sido citado, tiene 15 días para comparecer. Nuevamente, la comisión puede dilatar el proceso y dar tiempo para que el investigado maniobre enviando información incompleta o, sencillamente, enredando el procedimiento. En caso de que el funcionario asista a la comisión y entregue la información requerida, la comisión, sin un plazo establecido, inicia el análisis de la misma y debe pronunciarse archivando la petición o, por el contrario, solicitando al Presidente de la Asamblea, el inicio del juicio político correspondiente. Aquí tenemos un tercer filtro. Iniciado el enjuiciamiento, de acuerdo al artículo 79, el asambleísta fiscalizador debe acompañar su solicitud al Presidente de la Asamblea por firmas de al menos una cuarta parte de la Asamblea, el anuncio de la totalidad de la prueba y la prueba documental de la que disponga hasta ese momento. La solicitud, las firmas y las pruebas pasan por las manos del Presidente de la Asamblea, sin que exista plazo para que éste envíe al CAL, la documentación presentada por el denunciante; cuarto filtro del proceso. El artículo 80, norma el trámite y establece dos filtros más. Primero el CAL, en tres días, verifica el cumplimiento de los requisitos, quinto filtro, y el Secretario de la Asamblea, remite la solicitud de enjuiciamiento, sin que tenga un plazo para ello, al Presidente de la Comisión de Fiscalización para que avoque conocimiento y sustancie el trámite; sexto filtro. Luego de ello, según el artículo 81, la

Comisión de Fiscalización, en cinco días, califica el trámite y verifica, nuevamente, que la solicitud cumpla con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución, procediendo a notificar al funcionario investigado, séptimo filtro. Todo ello conduce al informe de la Comisión de Fiscalización, normado en el artículo 82, el mismo que detallará las razones para archivar o recomendar el juicio político; octavo filtro. Finalmente, antes de que el funcionario interpelado asista al Pleno para el juicio político, según el artículo 83, el Presidente de la Asamblea, sin que se determine el plazo, difundirá a través de secretaría el informe correspondiente; noveno filtro. Luego de 48 horas de difundido el informe, en cinco días se incorporará en el orden del día el juicio político, citándose al funcionario enjuiciado y produciéndose la posibilidad de que se mocioné en el Pleno de la Asamblea, la censura y destitución del funcionario. En caso de que no exista tal moción, se archivará el juicio. Hemos contabilizado nueve filtros a lo largo de un proceso en el que el Presidente de la Asamblea interviene en tres ocasiones, sin que sus intervenciones se encuentren adecuadamente normadas; en que el CAL se hace presente dos veces, la Comisión de Fiscalización en dos ocasiones, y otra comisión en una más. No obstante establecer como requisito de la solicitud la recolección de un tercio de firmas de asambleístas, se requiere una doble verificación del cumplimiento de los requisitos, tanto por el CAL como por la Comisión de Fiscalización. Con todos esos procesos y filtros, en los tres primeros años de funcionamiento de la Asamblea Nacional, las 19 solicitudes de fiscalización que se presentaron a la Comisión de Fiscalización y Control Político 17 fueron archivadas antes de llegar al Pleno de la Asamblea. Los dos únicos admitidos fueron iniciativa del propio oficialismo. Tal fue el caso de la Superintendente de Banco y de los vocales del Consejo de la Judicatura. No por nada, irónicamente, la Comisión de Fiscalización es conocida al interior del Legislativo como la “Comisión de Archivo”.

- c) Posición secundaria del Pleno frente a la Presidencia de la Asamblea. Por ejemplo, además de las típicas funciones de su cargo, el Presidente tiene la potestad de convocar, suspender y reiniciar las sesiones ordinarias y extraordinarias (art.12.3), Si bien la mayoría de asambleístas podrían pedir al Presidente la convocatoria a una sesión extraordinaria (art. 126) no tendrían manera de reiniciar una sesión suspendida, por fuera de la decisión del Presidente. Así, una persona tiene en sus manos, por encima de la mayoría y el Pleno un enorme poder sobre el flujo legislativo. Además de ello, el Presidente de la Asamblea es

quien nombra y contrata a los secretarios y prosecretarios de todas las comisiones legislativas (art.12.15), lo cual, igualmente, le otorga una enorme influencia sobre los procesos administrativos de todas las comisiones; y quien ejerce el mando absoluto sobre la Escolta Legislativa (art.12.27); hecho que le otorga la posibilidad de utilizar la fuerza, al interior del recinto legislativo.

- d) Posición secundaria del Pleno frente a otros órganos de la propia Asamblea Nacional como el CAL, las comisiones legislativas e, incluso, los denominados ponentes de las leyes. Veamos ejemplos: el CAL tiene la facultad de calificar la prioridad en el tratamiento de los proyectos legislativos presentados (art.14.2), a excepción de aquellos presentados con el carácter de urgencia económica por el Ejecutivo; aprueba el orden el día, con el voto de cuatro de sus siete miembros (art.14.7) mientras que el Pleno, para cambiarlo, requiere de una moción que sea aprobada por su mayoría absoluta, es decir, 63 asambleístas (art.129). Con respecto a las comisiones legislativas, de acuerdo al artículo 61, durante el segundo debate para la aprobación de una ley, su ponente, generalmente el presidente de la comisión o quien haya sido designado por la misma, podrá incorporar o no los cambios sugeridos en el debate del Pleno. Una sola persona, se torna en el árbitro definitivo de lo que se incluye o no en los proyectos de ley que serán votados. Si a estos se suma, la práctica generalizada de que los proyectos de ley se aprueben, en la mayoría de veces, en paquete y no artículo por artículo, la posibilidad de que el Pleno incida sobre el contenido de las leyes aprobadas se reduce de forma ostensible. La voluntad del ponente de la ley se impone sobre la mayoría de asambleístas y el Pleno de la Asamblea Nacional.

En suma, la LOFL crea un conjunto de limitaciones a la influencia del Pleno del Legislativo en el proceso político del país. El Pleno se encuentra atado por disposiciones, aparentemente administrativas, pero con una enorme relevancia política, que emanan de la Presidencia, el CAL y las comisiones. Se afianza una clara tendencia de despolitización del proceso parlamentario; despolitización del espacio más importante de la política en una sociedad democrática; del espacio principal de actuación de la sociedad política. En realidad, la LOFL profundiza el debilitamiento de la Función Legislativa previsto en la Constitución, mediante una serie de mecanismos administrativos que supuestamente regulan su funcionamiento pero que fundamentalmente le restan potencia política.

Código de la Democracia.-

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas o Código de la Democracia fue debatida y aprobada por la CLF el 12 de febrero y entró en vigencia el 27 de abril de 2009. Este cuerpo normativo agrupó en una sola ley todas las leyes relacionadas con la temática electoral, incluidas, la estructuración de la autoridad electoral, la organización de las elecciones, el control del financiamiento de las actividades políticas y la regulación al funcionamiento de las organizaciones políticas. Consecuentemente, toda la normativa anterior, relativa a cada una de estas temáticas, quedó automáticamente derogada con la publicación de este Código en el Registro Oficial, con lo cual, se produjo una importante modificación en el funcionamiento de las principales instituciones de la democracia representativa. Analicemos en qué aspectos:

En primer lugar, se reestructuró la autoridad electoral, elevada por la Constitución 2008 a la categoría de función del Estado, en dos instancias: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Del mismo modo, el Código estableció el procedimiento para nombrar a los miembros de ambos órganos, de acuerdo a lo señalado en el texto constitucional. Este mecanismo, mencionado en el artículo 20, si bien busca resguardar de influencias partidarias la conformación de la autoridad electoral, dejar una enorme discrecionalidad a las Comisiones Ciudadanas de Selección constituidas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A saber, el Código se limita a decir que los miembros de los dos órganos de la Función Electoral serán designados, previo concurso público de oposición y méritos por el CPCCS; que habrá postulación e impugnación ciudadanas y que se respetará la garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, pero no menciona ningún otro parámetro que asegure niveles de imparcialidad o calificación profesional de quienes sean designados para dirigir la Función Electoral.

Segundo, en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa, el Código explicita, en su artículo 195, la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a consulta popular cualquier ley que haya sido negada por la Asamblea Nacional. Esta disposición, no solo que va en la línea de confirmar la subordinación de la Función Legislativa al Ejecutivo, sino convierte al proceso legislativo, ejercido por la Asamblea Nacional, en un proceso absolutamente subsidiario de la voluntad del Presidente de revertir dicha decisión. Se afianza, de esta forma, un dogal de clara inspiración plebiscitaria sobre

el proceso de legislación. Bien pudiera argumentarse que esta misma disposición ya se encuentra señalada en el artículo 104 de la Constitución 2008, el mismo que señala que el Presidente de la República tiene la facultad de convocar a consulta popular los asuntos que estime conveniente, y que, por tanto, no es novedosa. Empero, el hecho de que se mencione explícitamente, las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, abre de manera explícita, la posibilidad de limitar el papel del Legislativo y abrir canales de democracia directa para que el Ejecutivo revierta una decisión parlamentaria.

En este mismo ámbito, el Código ratifica el requisito del dictamen de la Corte Constitucional, en los casos sobre una iniciativa ciudadana de enmienda constitucional (art. 441 de la CRE), el mismo que requiere del respaldo del ocho por ciento de las personas inscritas en el padrón para viabilizar la convocatoria a un referéndum. Así, el Código en su artículo 183, obliga al Consejo Nacional Electoral el envío de la solicitud de referéndum a la Corte Constitucional para que “determine si la petición está conforme con lo establecido en la Constitución y en esta ley.”

En tercer lugar, el Código de la Democracia desarrolla ampliamente disposiciones de control al financiamiento de las actividades políticas en diversos ámbitos, sin embargo, es bastante laxo y permisivo en lo que se refiere a la utilización de recursos públicos e infraestructura del Estado de los funcionarios públicos en acciones de proselitismo político en beneficio personal o de organizaciones políticas determinadas. Se podría señalar, incluso, que el Código es regresivo con respecto a lo que ya establecía la derogada, por éste mismo, Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, aprobada en el 2001. Según las disposiciones de la abolida ley, consignadas en su artículo 21, se prohibía de manera taxativa que cualquier organismo, entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, utilice recursos y bienes públicos, al igual que promocione sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo. La Ley señalaba que quien infringiere esta disposición podría ser sancionado con la revocatoria del mandato o la destitución del cargo. Igualmente, se concedía acción pública para denunciar estas violaciones ante la autoridad electoral, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Contraloría en caso de que se trate de desvío o mal uso de recursos públicos y, ante los jueces competentes, si implicara la comisión de algún delito.

El nuevo Código, en cambio, realiza una muy sutil “reforma” al texto constitucional

cuando establece que la prohibición de utilizar recursos e infraestructura estatal regirá “durante la campaña electoral” y no “para la campaña electoral”. Al respecto, el artículo 115 de la Constitución 2008, en su inciso segundo, al normar la promoción electoral dice lo siguiente: “Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos sus niveles de gobierno, para la campaña electoral”. Mientras tanto, el artículo 203 del Código, de una manera casi inadvertida, inicia así: “Durante la campaña electoral, conforme la norma constitucional y legal, está prohibido que las instituciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, realicen propaganda, publicidad y utilicen sus bienes y recursos para estos fines.” Es importante aclarar que la definición del tiempo de la campaña electoral lo establece el artículo precedente, el 202, como de cuarenta y cinco días, antes de la fecha de los comicios. Aunque parezca no tener trascendencia, una cosa es prohibir el uso de recursos públicos para la campaña electoral, es decir, para que cuando un ex funcionario se candidatee y se encuentre en plena competencia por conseguir adhesiones ciudadanas y otra muy distinta prohibir lo propio solamente durante la campaña electoral, es decir, durante los cuarenta y cinco días definidos como el período de campaña. El artículo 203 del Código, contradiciendo la Constitución, deja por fuera de la prohibición de usar recursos e infraestructura estatal para la campaña electoral y circunscribe la prohibición al lapso que comprende desde la convocatoria hasta el inicio de la campaña, dejando por fuera todo el período no electoral. En sentido estricto, a excepción de los 45 días de campaña, los funcionarios públicos no tienen limitación para hacer uso de todos los recursos estatales a su cargo con fines de proselitismo personal o partidario. Aquello, como lo hemos visto, sí estaba prohibido en la normativa anterior.

Esta regulación se complementa con lo que señala el artículo 207, el mismo que expresa que, durante la campaña electoral, las instituciones públicas están prohibidas de realizar publicidad a través de la prensa, radio, televisión y vallas publicitarias. Se excluye la difusión de información “necesaria para la ejecución de planes y programas específicos y que se encuentran en ejecución durante ese período.” Con esta exclusión no queda clara la prohibición y gran parte de la publicidad que realizan las instituciones públicas podría difundirse sin problema, incluso, durante la campaña electoral si es que se estima que se trata de planes y programas en ejecución. De igual forma, “durante la campaña electoral,”



ese mismo artículo prohíbe la exposición en espacios audiovisuales de la imagen, voz y nombre de las personas inscritas como candidatos. Se entiende, por tanto, que por fuera del período de campaña, aquello sí estaría permitido creándose el espacio para que las políticas de comunicación de las instituciones públicas no tengan limitación para promocionar funcionarios que luego serán candidatos o sus organizaciones políticas. Se debe reconocer, empero, que los dos incisos finales del mencionado artículo sí contienen dos disposiciones que apuntan a controlar la publicidad estatal con fines electorales. Se menciona que las entidades públicas no podrán exceder el tiempo de exposición en publicidad al promedio mensual registrado al inicio de la campaña y que 48 horas antes al inicio de los comicios queda prohibida totalmente toda publicidad de instituciones públicas.

Finalmente, el Código de la Democracia establece un régimen de control e intervención muy amplio y discrecional por parte de la autoridad electoral sobre el funcionamiento interno de las organizaciones políticas inscritas. Aquello se lo concibe como necesario para asegurar que las mismas se organicen y lleven adelante sus tareas de promoción y proselitismo dentro de los parámetros de democracia interna que señala la misma ley y un estricto régimen de control al financiamiento privado de las organizaciones políticas. Como lo señalamos arriba, esta amplia capacidad regulatoria y de intervención de los dos órganos de la Función Electoral ocurriría en el contexto de que quienes los conformen no acrediten la suficiente preparación, experiencia e imparcialidad para cumplir tan delicadas atribuciones. Veamos algunos ejemplos:

- Empecemos con el control al financiamiento privado de las organizaciones políticas; situación que contrasta con la laxitud de la regulación al uso de recursos públicos. El referido artículo 203, prohíbe la contratación de propaganda y publicidad privada sobre el proceso electoral, ya no durante el proceso electoral, en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Mientras las instituciones públicas pueden hacer publicidad de sus obras y promocionar a sus funcionarios por fuera de la campaña electoral, los actores privados están prohibidos de hacer promoción o publicidad sobre el proceso electoral, es decir, en ningún momento, electoral y no electoral. Más adelante, en el artículo 209, se impone límites máximos al gasto electoral, usual en la legislación electoral ecuatoriana desde el año 2001, pero que, sin embargo, debe ser contextualizado con el conjunto de prohibiciones y regulaciones que se establecen para las organizaciones políticas. Dentro de

la misma línea, el artículo 216 del Código define claramente las fuentes de financiamiento a las que pueden acceder las organizaciones políticas mientras que el 219 especifica las prohibiciones. Entre ellas se menciona recibir aportes provenientes de personas naturales que tengan contratos o mantengan litigios judiciales con el Estado. El artículo 221 define que los aportes de las personas naturales no podrá superar el cinco por ciento del monto máximo del gasto electoral autorizado, al tiempo que los candidatos, no podrán exceder del diez por ciento de dicho monto. Así mismo, el artículo 222 establece que los ingresos que se obtengan de las rentas financieras y actividades promocionales de las organizaciones políticas tampoco podrán exceder del 50 por ciento del monto máximo de los gastos electorales. Para el caso de créditos de instituciones financieras, el artículo 223 dispone que los préstamos en instituciones financieras no excederán, igualmente, un límite del 20 por ciento del gasto señalado para cada campaña. Siendo que deberán reportarse todos los gastos de las organizaciones políticas, aun cuando éstos se realicen antes de la convocatoria a elecciones, el artículo 275 menciona las infracciones por las cuales la autoridad electoral podrá imponer sanciones a las organizaciones políticas y establece como una de ellas la no presentación de informes de cuentas, montos y origen de los aportes, lista de contribuyentes, destino y total de gastos, estados de cuenta y conciliaciones bancarias, comprobantes de ingresos y egresos, facturas y documentos de respaldo. Los artículos 293, 294, 295, 296 y 297 establecen diferentes sanciones pecuniarias a los responsables económicos y contribuyentes económicos que hubieran incumplido las disposiciones establecidas, las mismas que, incluso, podrían cobrarse por la vía coactiva. El artículo 298 define las sanciones a los candidatos, las mismas que establecen, el último caso, la pérdida del cargo para el que fueron electos, además de las acciones penales a las que hubiere lugar.

- Pero, además, con el objetivo de que se eviten los caudillismos al interior de las organizaciones políticas, el artículo 321, numeral 5, regula que los directivos de los partidos políticos no serán reelegidos por más de una vez;

- El inciso final de artículo 327 señala que el patrimonio de las organizaciones políticas que se extingan pasará al Fondo Partidario Permanente, es decir, pasará a manos del Consejo Nacional Electoral, que es el ente que administra dicho fondo;

- En el artículo 331, que enumera las obligaciones de las organizaciones políticas, el Código abre la posibilidad de que los afiliados o adherentes de las mismas puedan

interponer denuncias ante el Tribunal Contencioso Electoral si éstas no cumplen con lo dispuesto en este artículo. Si bien se menciona que este recurso podrá ser utilizado, una vez agotadas las instancias internas, el mismo artículo establece que la autoridad electoral verificará “a través de cualquier medio” los incumplimientos de estas obligaciones que, de no ser subsanadas, podrían, incluso, ser causales para la suspensión o eliminación de la organización política;

- El artículo 345 obliga a las organizaciones políticas a solicitar el apoyo, asistencia técnica y la supervisión del Consejo Nacional Electoral para el desarrollo de sus procesos electorales internos. Se menciona, además, que en todo caso, el CNE nombrará veedores en los procesos que no participe y que sus observaciones serán de obligatorio cumplimiento;

- En el artículo 374 se faculta a la autoridad electoral a sancionar a las organizaciones políticas con multas o suspensión de hasta 24 meses en caso de que éstas incumplan disposiciones del Código de la Democracia. Entre éstas se menciona la posibilidad de que el Fiscal General solicite la suspensión de una organización política cuando investigue el delito de lavado de activos; y

- Por último, cuando se norma el derecho a la oposición, el artículo 386 del Código especifica cuál debería ser su principal objetivo, el mismo que se lo define en términos de “... contribuir al fortalecimiento de la democracia y del Estado constitucional de derechos y justicia.” Es decir, la ley señala que la oposición no solo está obligada a cumplir lo establecido en la Constitución sino a contribuir a la consolidación del modelo de Estado y proyecto político fijado por el texto constitucional; se obliga a la oposición, por tanto, a una posición activa frente al programa político consagrado en la Constitución, más allá de una actitud pasiva, aunque respetuosa de sus norma y disposiciones. Ello resulta difícil cuando el texto constitucional contiene el programa político del grupo en el poder. Además de ello, el capítulo dedicado a la oposición, desarrolla una figura bastante novedosa, las Rondas de Diálogo (artículos 391 y 392), según la cual los sectores de oposición pueden solicitar al Ejecutivo, en los diferentes niveles de gobierno, explicaciones y precisión sobre asuntos de interés de la colectividad.

En suma, el Código de la Democracia, aprobado con bombos y platillos como el paradigma normativo de una nueva democracia, si bien presenta avances que cabe resaltar como la separación de la autoridad electoral entre un órgano administrativo y otro

encargado de la justicia electoral, tiene también falencias notorias en cuanto a promover una democratización del sistema político. Junto a profundizar la tendencia hiperpresidencialista de todo el andamiaje constitucional ecuatoriano, esta legislación no establece parámetros ni criterios claros para evitar que los miembros de los órganos electorales sean imparciales y tengan la preparación suficiente para asumir las tareas acordes a su cargo. La administración y justicia electoral son temas que requieren de enorme experiencia y especialización. La posibilidad de concursos abiertos no asegura que los designados tengan esas condiciones. Así mismo, la inexistencia de limitaciones precisas en cuanto a la trayectoria de quienes sean admitidos al concurso deja un enorme espacio para que personas afines a grupos políticos puedan, finalmente, ser seleccionados. Todo queda al arbitrio de las Comisiones Ciudadanas de Selección que llevan a cabo el concurso, y de los reglamentos que los norman. De una normativa, como la de 1998, que establecía que los miembros del Tribunal Supremo Electoral debían ser representantes de las 7 principales fuerzas políticas, se corre el riesgo de pasar a órganos electorales en que, de manera subrepticia, solo tengan representación las fuerzas políticas que tengan influencia o control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que es la entidad que nombra a las llamadas Comisiones Ciudadanas de Selección, y expide los reglamentos de los concursos.

De igual forma, el Código disminuye el ámbito de control y regulación de la autoridad electoral respecto del uso indebido de recursos e infraestructura estatal para fines proselitistas, empero, al mismo tiempo, desarrolla una amplia normativa que permite la intervención de la autoridad electoral sobre el funcionamiento interno de las organizaciones políticas. Respecto de lo primero, cabe señalar que la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, anotó como limitaciones del Código de la Democracia aprobado el no proveer “suficiente detalle sobre el uso de recursos públicos durante la campaña electoral” e, igualmente, puntualizó que “se debiera establecer normas claras que garanticen la igualdad de condiciones durante la campaña para los candidatos.”<sup>24</sup> Los dos elementos señalados, cuando se combinan, crean un marco normativo en que no solo que las organizaciones políticas en el poder pueden gozar de una enorme discrecionalidad para

---

<sup>24</sup> Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, “Ecuador. Observaciones y recomendaciones sobre el Código de la Democracia,” junio 2009, pp. 2-3.

utilizar recursos públicos sino que las demás, las que no están en el gobierno, están sujetas a estrictos controles, extensas y pormenorizadas limitaciones para acceder a financiamiento privado, la posibilidad de un permanente control y hasta intervención de la autoridad electoral en temas de su funcionamiento interno.

En ese sentido, el Código presenta la paradoja de ser permisivo en cuanto a no prohibir el uso de recursos públicos para fines proselitistas por fuera de los 45 días de la campaña electoral pero, en cambio, expone una normativa rigurosa de control del financiamiento privado a las organizaciones políticas. Este desbalance genera un cuadro normativo abiertamente discriminatorio en contra de aquellos grupos políticos que no están en el poder y una enorme ventaja para aquellos que sí lo están, los mismos que, teóricamente, tendrían permitido hacer uso permanente de todos los recursos estatales a su cargo y solo abstenerse de hacerlo durante la campaña. Llama la atención el uso deliberado de frases como “para la campaña electoral”, “durante la campaña electoral” o “sobre la campaña electoral”, según el caso, para establecer normas con una evidente dedicatoria favorable a los funcionarios públicos u organizaciones políticas en el poder e, igualmente, la ambigua enumeración de las situaciones excepcionales que permitiría la participación de ex funcionarios candidatos en la inauguración de obras o la continuación de de la publicidad de instituciones públicas durante el tiempo de campaña electoral. Esta característica, claramente marcada en la nueva ley, reduce el espacio para la alternancia democrática. El Código, al ofrecer un marco de amplio ventajismo para quienes ya ocupan cargos públicos, contribuye de manera ineludible a reforzar los matices plebiscitarios que ha adquirido la democracia ecuatoriana.

Por último, el Código concibe que la dinámica y funcionamiento del proceso democrático no tendría otro fin sino realizar materialmente el programa político delineado en la Constitución 2008. Esta visión, claramente restrictiva del proceso democrático se expresa no solo en el ventajismo oficialista que subyace a varias de sus disposiciones sino, en especial, en la parte dedicada a regular los derechos de la oposición política, la misma que está obligada a contribuir al fortalecimiento del Estado constitucional de derechos y justicia. Esto es muy importante puesto que la Constitución 2008, dentro del paradigma consagrado de Estado constitucional de derechos y justicia, va más allá de lo que establecen las constituciones liberales clásicas, a saber, la protección de los derechos ciudadanos frente

al poder del Estado, y asume a la normativa constitucional como “fuerza normativa”. En otras palabras, a decir de autores como Julio Echeverría, la Constitución 2008 abandona su función de proteger a los ciudadanos frente al poder político y se transforma en un “instrumento del poder político para la realización de los derechos”. La Constitución de Montecristi expresa así un programa político, económico y social específico; programa al que están obligados no solo todos los actores políticos sino los actores sociales y económicos.<sup>25</sup> En ese sentido, el espacio del juego democrático para la definir el destino político de Estado queda predeterminado no solo en cuanto a las reglas sino a los contenidos que define el texto constitucional. El llamado Código de la Democracia, como no podría ser de otra manera, apunta a circunscribir el juego político dentro del marco de ese programa constitucional y, para ello, en toda su normativa, privilegia la consolidación, reelección, del poder constituido por sobre la dinámica de una libre competencia electoral, menoscabando el principio democrático de la alternancia. El rasgo más característico de este sesgo se encuentra en la enorme licencia para el uso de recursos públicos, por parte de los funcionarios y organizaciones políticas en el poder, en contraste con la sobre regulación de la dinámica interna de los sujetos políticos, tanto en cuanto a sus normas de funcionamiento, publicidad y promoción política, como financiamiento privado.

Finalmente, en febrero de 2011 la Asamblea Nacional aprobó una reforma al Código de la Democracia que, entre otros aspectos, modificó el método de asignación de escaños para la elección de asambleístas provinciales y concejales, retornando al método de H´Dont y su sesgo favorable a las mayorías. Por otro lado, esta reforma contempló un cambio importante al artículo 203, el mismo que prohibió a los medios de comunicación el hacer “promoción directa o indirecta, ya sea a través de reportajes especiales o cualquier otra forma de mensaje, que tienda a incidir a favor o en contra de determinado candidato, postulado, opciones, preferencias electorales o tesis política”. Esta reforma, claramente violatoria de la libertad de expresión e información de los ciudadanos en coyunturas electorales pues pretende convertir al CNE en censor de la información que los medios difundan sobre los candidatos y movimientos en la contienda electoral, fue ratificada en lo

---

<sup>25</sup> Ver Julio Echeverría, “El Estado en la nueva Constitución” en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, editores, La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar- Corporación Editora Nacional, 2009, pp. 12, 19.

fundamental por la CC, que se pronunció favorablemente frente a demandas de inconstitucionalidad presentadas por diversos colectivos de comunicadores que pretendían dejar sin efecto esta reforma.

#### Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.-

Esta ley fue aprobada por la CLF el 8 de julio de 2009 y publicada en el Registro Oficial el 9 de septiembre del mismo año. El proyecto que sirvió de base para el debate fue presentado por el Consejo de Participación y Control Social de transición, según lo dejó sentado el artículo 29 del Régimen de Transición. Este Consejo, dentro de la nueva arquitectura institucional establecida en la Constitución 2008 (art. 204), es parte de la nueva Función de Transparencia y Control Social, dentro de la cual también constan la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias.

Siguiendo el texto constitucional, la Ley define las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), en tres líneas principales: a) La promoción de la participación ciudadana y el control social; b) La lucha contra la corrupción; y c) La organización de los procesos de selección de las autoridades de organismos clave para el funcionamiento del Estado. A través de estas atribuciones, este nuevo organismo, primero institucionaliza una dimensión de la vida democrática de la sociedad, como es la participación de los ciudadanos en los diferentes ámbitos de lo público y el control social, y, segundo, asume la competencia de designación de autoridades, anteriormente en manos de la Función Legislativa. Este Consejo, de esta forma, toma a cargo la institucionalización de importantes ámbitos de acción de la sociedad civil, en particular de aquellos que se refieren a la toma de decisiones y control social en temas de interés público y, al mismo tiempo, invade competencias específicas de la sociedad política en el campo parlamentario. El CPCCS se sitúa en medio de la sociedad civil y la sociedad política e institucionaliza esta nueva posición como una nueva función del Estado, agregando a la estructura tripartita del mismo, una nueva esfera de poder público.

En cuanto a lo primero, el artículo 5 de la Ley encarga al CPCCS promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y establecer mecanismos de rendición de cuentas. Los artículos 6 y 7 desarrollan los mecanismos e incentivos a iniciativas de participación y el 9 y 10 los procedimientos y contenidos de los

procesos de rendición de cuentas. Es crucial el artículo 11 que define quienes están obligados a rendir cuentas, ratificando que lo deben hacer las autoridades electas o de libre remoción, los representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos o desarrollen actividades de interés público. No queda definido qué se entiende por “interés público”, ni las razones para que este no definido espacio de lo público deba también estar sujeto a procesos institucionalizados de rendición de cuentas y control social y no, sencillamente, a dinámicas de deliberación y debate internas a la sociedad, incorporadas al ámbito de la opinión pública y movilización ciudadana.

Cabe anotar que las posibilidades de rendición de cuentas se expanden a personas jurídicas de carácter privado no solo que usen recursos públicos sino también que presten servicios públicos o lleven a cabo actividades catalogadas de interés público. Esta expansión del ámbito de control social, ya consagrada en el texto constitucional, tiene una enorme implicancia pues abre la posibilidad de que actores privados, a pesar de no haber recibido ninguna delegación expresa de los ciudadanos a través de actos electorales, deban también responder políticamente por sus acciones. La responsabilidad política, que es la base del control social y la rendición de cuentas, deja de ser una obligación exclusiva de los representantes políticos y, por tanto, de las instituciones públicas, para ser también un asunto del campo privado. El riesgo de ampliar la esfera de rendición de cuentas a organismos no político-representativos es que puede diluir esta institución y tornarse irrelevante para los sujetos políticos, quienes sí tienen que rendir cuentas y responder políticamente a sus mandantes. De hecho, lo conceptualmente apropiado sería que un medio de comunicación o una ONG que realiza un trabajo en un ámbito de lo público sea objeto de control social por los ciudadanos que lo deseen y se organicen para ello, pero no que “rindan cuentas” a sus “usuarios o beneficiarios. En la misma línea, el artículo 12 otorga al CPCCS la facultad de hacer un seguimiento y verificar el cumplimiento de los procesos de rendición de cuentas por parte de los sujetos señalados. De esta manera, este Consejo asume un papel de mediación entre los actores obligados a rendir cuentas y los ciudadanos. Se institucionaliza esta importante dimensión de la representación política, la de la rendición de cuentas, no obstante, se la expande hacia actores privados.

En segundo lugar, la Ley del Consejo de Participación Social dedica todo un



capítulo al fomento de la transparencia y lucha contra la corrupción. El artículo 13 desarrolla las atribuciones del Consejo en cuanto al fomento de la transparencia, afectaciones a la participación de los ciudadanos o hechos que “vayan en contra del interés social” (art. 13.4). De manera complementaria, el artículo 14 posibilita al CPCCS a receptor denuncias de ciudadanos calificarlas e investigarlas sobre actos de corrupción u omisiones que afecten al derecho de participación. El Consejo preparará informes sobre las denuncias y, de ser el caso, impulsará los procesos judiciales y administrativos, interviniendo como parte procesal de los mismos. Se puntualiza que los informes emitidos tendrán validez probatoria.

En tercer lugar, el CPCCS es la nueva institución que asume la designación, a través de concursos públicos de oposición y méritos organizados por comisiones ciudadanas de selección, de autoridades tan importantes como el Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura (de enorme importancia pues la instancia que designa a los jueces de la Función Judicial) y las que sean necesarias para el funcionamiento de otros cuerpos colegiados de las instituciones del Estado.

Esta vía de designación “ciudadana” de tales autoridades y miembros de cuerpos colegiados de instituciones públicas fue la respuesta de la Asamblea Constituyente de Montecristi a uno de los defectos de la estructura y funcionamiento del Estado en el antiguo régimen; la misma que permitió la partidización de tales organismos y provocó que los mismos se convirtieran en instrumentos de persecución política o, en el caso de los organismos de control, en instancias parcializadas y poco objetivas en el cumplimiento de sus funciones de auditoría, control, fiscalización y regulación. Por tanto, uno de los mandatos de Montecristi fue despartidizar estos órganos y, para ello, se entendió que era necesario que la designación de tales autoridades deje de ser atribución de la Función Legislativa, como ocurre en los estados democráticos, y pase a otro organismo, no de carácter político, sino ciudadano: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este cambio, por supuesto, no está exento de dificultades y problemas. Por ejemplo, cómo garantizar que este nuevo organismo esté blindado de influencias partidarias encubiertas; cómo entregar tales funciones a instancias surgidas por fuera de la legitimidad electoral; de

qué manera este nuevo sistema asegurará que las nuevas autoridades tengan las competencias necesarias para cumplir sus funciones.

De acuerdo a la Constitución, artículo 209, y a la Ley del Consejo de Participación Ciudadana, artículos 55 y 56, el proceso de selección de las autoridades señaladas recae en las llamadas comisiones ciudadanas de selección, las mismas que organizarán los concursos públicos de oposición y méritos, con postulación abierta, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la selección de las autoridades señaladas. El artículo 56 de la Ley desarrolla cómo se integrarán estas comisiones. A partir de lo ya establecido en el texto constitucional, se señala que cada comisión ciudadana de selección se integrará con 10 miembros, uno designado directamente por cada una de las funciones del Estado, es decir cinco, y cinco más postulados por organizaciones sociales y la ciudadanía. Sin especificar con detalle los perfiles y competencias de los representantes sociales y ciudadanos, la Ley menciona que éstos se escogerán, por sorteo, de entre los treinta mejor calificados de entre quienes cumplan todos los requisitos establecidos.

¿Cuáles son estos requisitos? El artículo 57, que trata sobre requisitos y prohibiciones, menciona que los miembros ciudadanos de las comisiones deberán acreditar iguales exigencias que los miembros de CPCCS, que desarrollados en el artículo 20 de la Ley, solo hacen referencia a aspectos generales como probidad notoria, desempeño eficiente de la función pública y privada, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones. Además de haber cumplido más de 18 años de edad y estar en goce de los derechos de ciudadanía. Para los representantes designados por las funciones del Estado se mencionan similares requisitos.

Si se encarga al CPCCS atribuciones de tal importancia, entonces, ¿cómo se lo conforma? Los artículos del 19 al 35 de la Ley del Consejo desarrollan la integración, requisitos, prohibiciones, convocatoria, concurso, medidas afirmativas, calificación, impugnaciones, asignación, difusión de resultados, entre los pasos más importantes. En lo fundamental, se define que el CPCCS estará conformado por siete consejeros principales y siete suplentes, designados por concurso de oposición y méritos, atendiendo a criterios que equidad de género con participación de al menos un integrante proveniente de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios, y que ejercerán sus funciones por cinco años. El referido artículo 20 especifica los requisitos necesarios para acceder al cargo,

empero, solo menciona el ser ecuatoriano, tener más de 18 años y estar en goce de los derechos de participación y acreditar probidad notoria, desempeño eficiente de la función pública o privada y mostrar diligencia y responsabilidad de el desempeño de sus obligaciones. Las prohibiciones, desarrolladas en el artículo 21, tampoco agregan nada especial en cuanto a las cualificaciones que deberán mostrar los aspirantes ni cómo garantizar el blindaje partidario al que se hizo referencia. Tan solo se menciona, por ejemplo, no haber sido directivo de partidos o movimientos, ni haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos dos años. Se suman otras prohibiciones como no hallarse en interdicción judicial, no mantener contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios o explotación de recursos naturales, no tener obligaciones tributarias pendientes, entre otras. Estas limitaciones resultan absolutamente insuficientes para asegurar la independencia política de este organismo. La única forma de evitarla hubiera sido el colocar requisitos que exijan una amplia preparación o experiencia de los candidatos, de manera que la selección de los consejeros se asiente sólidamente en una base meritocrática, y no la simple voluntad organizacional o particular de postular a una persona.

Algo de aquello topa el artículo 26 cuando menciona los criterios de calificación en el concurso, estableciéndose que se diferenciará entre los candidatos que provengan de organizaciones y las postulaciones ciudadanas. Para los candidatos postulados por organizaciones sociales, este artículo especifica criterios de liderazgo, participación, control social, trabajo comunitario; formación académica y capacitación en los mismos temas, pero sin que éste criterio pueda ser evaluado con mayor valor que los criterios de experiencia y liderazgo. Finalmente, se coloca el criterio correspondiente a premios y reconocimientos relacionados con la participación ciudadana y control social. En el caso de los postulantes ciudadanos, además de no considerar con igual valor a la experiencia y formación, se incluye el criterio de liderazgo en iniciativas cívicas. Como se ve, si bien se mencionan aspectos relativos a formación y experiencia, éstos son enunciados con tal generalidad, sin valoración específica para títulos académicos o años de experiencia, que se deja un amplio margen de discrecionalidad al momento de proceder a la calificación. No así, cuando el artículo 27, menciona las medidas de acción afirmativa, las mismas que sumarán puntos adicionales a los criterios de calificación anteriores. Entre estas medidas se puntualiza de forma específica el haber vivido en el exterior por un mínimo de tres años, presentar alguna

discapacidad, pertenecer a los quintiles uno y dos de pobreza, ser menos a 30 años o mayor a 65 años, tener domicilio en una zona rural los últimos cinco años. Todos estos aspectos orientan los criterios de selección hacia parámetros que buscan establecer patrones de inclusión social más que parámetros que orienten la selección a especificaciones de corte meritocrático. La pregunta que surge es si estos criterios de inclusión social pueden ser o no más eficaces para garantizar las competencias técnicas necesarias y, sobre todo, independencia política o si, por el contrario, los parámetros definidos pueden más bien facilitar influencias de orden político o, incluso, gubernamental. Lo que queda claro es que los criterios de selección de los integrantes del CPCCS privilegian consideraciones de inclusión social o política antes que criterios de formación, experiencia y competencias, en general, para el desempeño del cargo.

En tal caso, para la integración y funcionamiento del CPCCS primaría lo político a lo partidista e, igualmente, lo político a lo meritocrático. En teoría, este Consejo, siendo ciudadano es, además, un ente de naturaleza política, aunque no partidaria. Se trataría de un organismo colocado, como lo hemos argumentado, entre la sociedad civil y la sociedad política, dedicado al cumplimiento y plena vigencia de los derechos de participación, entre los cuales habría que incluir al control social y a la lucha contra la corrupción. En ello habría una clara correspondencia con la razón de ser del Estado constitucional de derechos y justicia, el mismo que ancla el funcionamiento de las instituciones estatales a garantizar el cumplimiento y vigencia de los derechos fundamentales, a partir de la aplicación directa de los principios constitucionales. Aquello, más que un ejercicio jurídico o técnico es un proceso político constante que, en el caso de los derechos de participación, requiere de la creación de una instancia como el CPCCS. La única pieza floja es la débil línea divisoria entre este ámbito de lo político, entendido como el movimiento hacia la plena aplicación de los principios constitucionales y vigencia de los derechos humanos, y lo partidario, el mismo que se despliega alrededor de los nuevos detentadores del poder, en control de todas las instancias del Estado. En suma, la debilidad del modelo recae en la contradictoria materialización del proceso político, es decir, la que se produce por la tensión insalvable entre la dimensión constitucional y la que emana de la propia lógica del poder, antes, durante y después del momento refundacional de la transición. Dadas las condiciones emergentes de la transición, esta tensión muy probablemente se inclinará a favor de que el

nuevo grupo en el poder controle las llamadas instancias ciudadanas de participación, provocando que éstas, más temprano que tarde, truequen su lógica de funcionamiento hacia satisfacer las necesidades del poder y no las demandas ciudadanas de participación.

Un tema final. Entre las atribuciones que la Constitución asigna al CPCCS consta la organización de los procesos de rendición de cuentas de todos los sujetos obligados a rendir cuentas, que no solo son públicos sino de carácter privado, en el caso de que reciban fondos estatales o cumplan funciones públicas. Al respecto, debemos indicar que la ley no dispone ninguna norma que regule tan importante proceso para la democracia y que, por el contrario, deja al libre arbitrio de los obligados a rendir cuentas que mecanismo que escojan para hacerlo. Eso explica que no se cumpla tan disposición constitucional y que los procesos de rendición de cuentas no sean más que banales ejercicios de relaciones públicas o actos de propaganda de los mandatarios frente a la sociedad. Aquello no fue corregido con la aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, por parte de la Asamblea Nacional en 2010. Si bien este cuerpo legal precisa de mejor forma los sujetos y la materia de rendición de cuentas, el que el CPCCS no tenga claras disposiciones de cómo realizar dichos procesos, hace que, en la práctica, no exista rendición de cuentas en el país; que los mandantes no sean responsables políticamente frente a sus electores; que estén libres para actuar sin control social.

#### El Código de la Función Judicial.-

El llamado Código de la Función Judicial (COFJ) es, posiblemente, uno de los cuerpos legales más trabajados durante la gestión de la CFL en la perspectiva de generar “un cambio radical en la justicia” en línea con el Estado constitucional de derechos y justicia. Fue aprobado el 2 de febrero y publicado en el Registro Oficial el 9 de marzo de 2009. Se trata de una ley voluminosa de 345 artículos, con transitorias, reformatorias y derogatorias adicionales. El proyecto inicial fue preparado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, a lo largo del proceso legislativo, recibió aportes y críticas de diversos sectores, en especial, el Fiscal General del Estado, quien cuestionó un pretendido intento de vulnerar la independencia de la Fiscalía. Varios pueden mencionarse como los aspectos principales del COFJ, entre ellos, vale destacar la necesidad de formulación de políticas de justicia; la consolidación del Consejo de la Judicatura que, entre otras

funciones, designa mediante concurso de oposición y méritos a los jueces y conjuces, incluida de la Corte Nacional de Justicia; la incorporación de la Fiscalía y la Defensoría Pública a la Función Judicial; la regulación de las relaciones entre la justicia ordinaria y la justicia indígena; y el desarrollo de la carrera judicial, concebida en función de una suerte de activismo transformador de la justicia. Analicemos estos cambios a continuación.

El artículo 3 del COFJ desarrolla las políticas de justicia, a las que están obligados todos los órganos de la Función Judicial, con el fin de brindar un servicio de calidad, ejecutar políticas de recursos humanos para desarrollar la carrera judicial, optimizar recursos e infraestructura, planificar oportunamente inversiones, etc. todo ello con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso y la independencia judicial. El Código se enfoca en lograr una transformación sustantiva de la justicia, como medio para transformar la sociedad misma. Llama la atención que la planificación y ejecución de las políticas de justicia deba enmarcarse, según este artículo, en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo que, como sabemos, emana de otra función del Estado, la Ejecutiva, sin participación alguna de las otras funciones, incluida la Judicial.

Un segundo aspecto medular del COFJ es, según el artículo 254, la consolidación del Consejo de la Judicatura. Como fue establecido por la Constitución 2008, el Consejo de la Judicatura es elegido, mediante concurso público, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El artículo 258 del COFJ define que éstos serán tres profesionales del derecho, tres profesionales del derecho con formación en áreas de administración, economía o gestión y tres con formación en áreas de administración, economía y gestión. Se impone como requisito, artículo 260, el haber ejercido la profesión, con idoneidad y probidad notorias, por diez años. En ellos recae, de acuerdo al 264, la responsabilidad de designar, mediante concurso de oposición y méritos, y evaluar a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia y de las Cortes Provinciales, fiscales distritales, agentes fiscales, defensores distritales y funcionarios administrativos. Además, entre las funciones del Consejo consta la de establecer las políticas de selección y concursos de oposición y méritos para los servidores de la Función Judicial, imponer las sanciones disciplinarias; fijar tasas y remuneraciones; expedir, derogar, modificar e interpretar las normas estatutarias y reglamentarias de la Función, entre otras. En suma, el Consejo de la Judicatura se consolida como el único órgano de gobierno, administración,

vigilancia y disciplina de toda la Función Judicial. La idea es descargar de las demás instancias el peso de las tareas administrativas, para que ellas se encarguen exclusivamente de la administración de justicia.

En el proceso de aprobación de la ley, el excesivo poder administrativo fue cuestionado por su el riesgo de amenazar la independencia de los jueces en sus decisiones. Ante ello, los artículos 255 y 259 señalan que si los miembros del Consejo incurrieran en la falta de violar la independencia judicial interna podrían ser enjuiciados políticamente por la Asamblea Nacional. Llegar a tal situación, la misma que está sujeta a engorrosos filtros procedimentales según fija la LOFL para los procesos de fiscalización legislativa, no parece una solución del todo expedita y viable. Por tanto, por esa vía no se asegura que los miembros de este Consejo se abstengan de interferir en la independencia de los otros órganos de la Función. No obstante lo anterior, la COFJ diseña una arquitectura institucional en que el Consejo de la Judicatura ocupa la cúspide administrativa de la Función Judicial.

Un tercer cambio del COFJ es la incorporación a la Función Judicial de órganos autónomos como la Fiscalía y de Defensoría Pública. La Ley define las atribuciones y competencias de cada uno de estos órganos. En el caso de la Fiscalía, le compete, de acuerdo al artículo 282, la investigación pre procesal y procesal penal, dirigir la policía judicial, organización de los sistemas de protección de víctimas, medicina legal, entre otras funciones. El Fiscal, elegido en concurso por el CPCCS, dura seis años en sus funciones, debiendo, para aspirar al cargo, haber ejercido con idoneidad y probidad su profesión por un lapso mínimo de diez años (artículo 287). Por su parte, el artículo 286, menciona las funciones de la Defensoría Pública, entre las cuales se citan la responsabilidad de establecer servicios jurídicos gratuitos y garantizar el acceso a la justicia de personas de escasos recursos, autorizar y vigilar los servicios jurídicos gratuitos y fijar los estándares de calidad para la prestación de servicios de defensa pública, entre otros. La incorporación de la Fiscalía a la Función Judicial y la organización de la Defensoría Pública, como parte de la misma, se señalan como avances de la COFJ.<sup>26</sup>

Otro aspecto importante de la COFL es el que se refiere a las relaciones entre la

---

<sup>26</sup> Ver Santiago Andrade Ubidia, “Reforma judicial y administración de justicia en el Ecuador” en Santiago Andrade y Luis F. Ávila, *La transformación de la justicia*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 33-35.

justicia ordinaria y la justicia indígena. El artículo 343 señala el ámbito de la jurisdicción en que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades, con base en sus tradiciones ancestrales, ejercerán funciones jurisdiccionales. Se especifica que dicha jurisdicción no podrá contrariar la Constitución ni los instrumentos internacionales, ni se podrá alegar propio derecho para justificar la violación de los derechos de las mujeres. El artículo 345 incorpora la figura de declinación de competencia, mediante la cual, los jueces ordinarios podrían, a petición de una autoridad indígena, archivar una causa y remitirla al proceso de jurisdicción indígena y, finalmente, se obliga al Consejo de la Judicatura, artículo 346, a destinar todos los recursos que fueren necesarios para la promoción de la justicia intercultural.

Finalmente, el COFJ avanza en desarrollar un sistema de carrera de los servidores judiciales, normado en el título II de este cuerpo legal, y que cubre la clasificación de los servidores, las carreras de la Función Judicial, las categorías, el ingreso y promoción, la formación, la evaluación y los derechos y obligaciones. El artículo 37 define el perfil de los servidores judiciales, mencionando que deben ser profesionales del derecho, con capacidad de interpretar y razonar jurídicamente, trayectorias éticamente irreprochables, vocación de servicio público, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia. Esto último es especialmente relevante. Para Luis F. Ávila, tal definición implica que los servidores judiciales deben concebirse a sí mismos como políticos, como activistas del cambio de la justicia y, por ende, del cambio social. Este proceso debe ir de la mano de la adopción de un compromiso político de los servidores judiciales para utilizar el derecho a favor de las personas excluidas, con el fin, incluso, de modificar las relaciones del poder en la sociedad. Así, para este autor, la independencia judicial interna, principio reconocido en la COFL en el artículo 8, es una función política que requiere de los servidores judiciales, en todos los niveles, reconocer que la reforma judicial hace parte de un proceso de reforma política integral encaminado a la democratización de la política y también de la justicia.<sup>27</sup>

Según el mismo autor, el desarrollo del sistema de carrera judicial, con servidores judiciales activistas de la transformación de la justicia, es un paso fundamental en la institucionalización del Estado constitucional de derechos y justicia. Dentro de la

---

<sup>27</sup> Ver Luis F. Ávila, “Legitimidad social e independencia judicial interna” en Santiago Andrade y Luis F. Ávila, *La transformación de la justicia*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 52-54, 58-60.



concepción que expresa el COFL, la justicia debe ser un instrumento del cambio social y político del país. Para ello, se tiene que superar el modelo del “servidor judicial legal” y afianzarse el del “servidor judicial constitucional”. Este cambio de cultura conllevaría el que los servidores judiciales administren justicia desde la Constitución, es decir, desde los principios constitucionales. Solo así se dejarán “conmover por la realidad social a través de un uso sistemático y estratégico del derecho en beneficio de las personas excluidas”.<sup>28</sup>

Con todo ello, la expedición del COFJ fue un paso decisivo en el desarrollo normativo del proyecto institucional y político del Estado constitucional de derechos y justicia. Este Código no solo que estructuró los órganos de la Función Judicial sino que buscó sentar las bases del tránsito del Estado de derecho, regido por la ley y basado en el positivismo jurídico, hacia el Estado constitucional, en que los jueces dejan de ser solo “la boca de la ley” y actúan sobre la base de los principios de la Constitución. Este salto normativo debía ser complementado por la aprobación de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pilar fundamental del nuevo modelo de Estado, tarea que también fue cumplida por la CFL.

## **5. FINAL: LA PERMANENCIA SIN SOLUCIÓN DE LA EXCEPCIONALIDAD POLÍTICA**

El objetivo político expreso de la transición apunta a encaminar el proceso político, en su doble dimensión institucional y normativa, hacia la construcción de Estado constitucional de derechos y justicia. Aquello implica el paso de un tipo de Estado a otro; de una legitimidad a otra. La transición, en ese sentido, fue concebida para producir ese tránsito, dejando atrás el Estado social de derecho, de cuño y estructura fundamentalmente liberal, y su legitimidad democrático-representativa. Este cambio, que implica una enorme transformación paradigmática no solo en lo institucional sino en la lógica de funcionamiento de todo el sistema político, fue el propósito principal del poder constituyente, expresado desde el artículo primero de la Constitución. Sin embargo, el camino que adoptó la transición y las decisiones que grupo en el poder adoptó, tanto a nivel institucional como normativo, dejan algunas dudas respecto a si este tránsito fue efectivamente logrado, siendo más bien que, en vez de un Estado constitucional, la

---

<sup>28</sup> Ver Luis F. Ávila, “Legitimidad social e independencia judicial interna” en Santiago Andrade y Luis F. Ávila, *La transformación de la justicia*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 72.

transición haya preparado el tránsito hacia un tipo de Estado diferente.

Una cosa queda clara. El modelo de Estado social y liberal de derecho, consagrado en la abolida Constitución de 1998, fue definitivamente desbancado no solo a nivel constitucional sino en las decisiones que se adoptaron desde la instalación de la Asamblea Constituyente en Montecristi y el inicio de la fase de transición. Lo que está en duda, no es la ruptura con el pasado, sino el futuro: qué tipo de Estado se encuentra en proceso de construcción a partir del momento en que se inició la transición. La duda sugerida en términos de que no sería un Estado constitucional sino otro tipo de Estado el que podría surgir de este proceso la presento como una hipótesis de trabajo que no cierra sino que abre esta investigación y sobre la cual aún no es posible adoptar aún posiciones concluyentes. A continuación y, a modo de cierre, pretendo dejar planteado el problema.

En este punto, el pensamiento de Carl Schmitt nos ofrece un interesante prisma para comprender en toda su magnitud y el carácter del cambio propuesto; su marco conceptual nos ayuda a poner en perspectiva analítica e histórica las transformaciones en marcha. En primer lugar, recordemos la advertencia metodológica planteada anteriormente en el sentido de que la realidad política debe comprenderse no desde la normalidad sino desde el análisis de sus momentos de excepción. Es allí en que aparece el verdadero carácter de las cosas y los procesos. Más aún en el caso de los órdenes constitucionales y jurídicos, según Schmitt, “lo normal no demuestra nada, la excepción lo demuestra todo; la excepción no solo confirma la regla sino que la regla vive gracias a aquella”.<sup>29</sup> En el caso que nos ocupa, entonces, intentaremos reconocer el tipo de Estado en construcción a partir de la excepcionalidad, de los momentos en que el grupo en el poder asumió poderes y funciones extraordinarias para determinar el rumbo de los procesos y acontecimientos. Por ello, la transición nos permite analizar el nuevo orden político y desentrañar lo que es verdaderamente, quizá, mucho mejor que la misma Constitución.

En segundo lugar, uno de los aportes schmittianos a la teoría del Estado fue el diferenciar, sobre la base de su sistema de legalidad, el Estado de derecho o Estado legislativo, de otros modelos estatales, con los que éste, históricamente, se encuentra en competencia y yuxtaposición, como son los Estados jurisdiccional, administrativo y

---

<sup>29</sup> Ver Carl Schmitt, “Teología política I. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía” en Héctor Orestes Aguilar, selección de textos, *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 29.

gubernativo. Este debate resulta muy pertinente pues ilustra, el sentido de la transformación constitucional en juego el caso ecuatoriano post 2008. Profundicémoslo a partir de lo que este autor desarrolló en su texto, publicado en 1932, “Legalidad y legitimidad”, en el que desarrolla su crítica al sistema de legalidad del Estado de derecho:<sup>30</sup>

Según Schmitt, el Estado legislativo o de derecho es aquel en que el lugar preeminente y central lo ocupa el Parlamento, el mismo que tiene a su cargo la elaboración de leyes, que serán aplicadas por otro poder, el Ejecutivo. Este modelo de Estado tiene la peculiaridad de estar dominado por normas impersonales y generales, siendo, por tanto, que en este modelo gobiernan las leyes y no las autoridades. De ahí que, columna vertebral de este Estado sea la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo. A diferencia de este modelo, el Estado jurisdiccional se basa en que la que las decisiones últimas están en manos del juez y no del legislador. En este modelo, el derecho justo, la razón, la justicia deben primar a la hora de cada decisión concreta. Por último, en otras formaciones estatales, como las de los estados administrativos y gubernativos, la decisión final se encuentra, según los casos concretos, en la autoridad que debe aplicar la norma. Estos Estados son los que más se diferencian del legislativo en vista de que la expresión más característica de los mismos se encuentra en la voluntad soberana y personal del jefe del Estado que ejerce el gobierno (Estado gubernativo) o las ordenanzas de carácter objetivo de los órganos administrativos del Estado (Estado administrativo). Al respecto, Schmitt previene sobre el giro del Estado administrativo hacia lo que él denomina Estado totalitario, con su tendencia irreversible hacia la planificación.<sup>31</sup> El autor alemán anota: “El Estado totalitario es, por su propia naturaleza, un Estado administrativo, aún cuando se sirva de la justicia –penal, civil, disciplinaria o constitucional--, ya sea como instrumento, ya sea como correctivo.”<sup>32</sup> Para ubicarnos mejor, el tipo de Estado al que Schmitt hace referencia como Estado totalitario correspondería al Estado de bienestar o Estado social.

Schmitt menciona que cada uno de estos modelos es ideal y que, en la realidad, rasgos de cada uno se mezclan con los de otro. En todo caso, prevalece en cada caso el sistema de legalidad dominante de cada caso concreto dependiendo del contexto político.

---

<sup>30</sup> Ver Carl Schmitt, “Legalidad y legitimidad” en Héctor Orestes Aguilar, selección de textos, *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 245-343.

<sup>31</sup> Ver “Legalidad y legitimidad”... pp. 259-261.

<sup>32</sup> Ver “Legalidad y legitimidad”... p. 262.

Por ejemplo, en épocas de estabilidad jurídica, se tenderá al Estado jurisdiccional y se consolidará una justicia separada y por encima del Estado, “custodia y defensora del derecho”. En épocas de grandes cambios, en momentos revolucionarios o reaccionarios, se tiende al predominio de Estados gubernativos o administrativos, los mismos que buscan a utilidad, la conveniencia, la adaptación de los medios a los fines. Los Estados legislativos, en cambio, florecen preferentemente en contextos que favorecen la armonía entre progreso y seguridad jurídica. Los Estados legislativos son lo más apropiados para eras reformistas, revisionistas, evolucionistas, en los que se busca el cambio a través de leyes, surgidas de programas partidarios o de la iniciativa del legislador. Así mismo, a cada tipo de Estado corresponde el predominio de un grupo al interior del mismo, al administrativo, los jueces justos; al administrativo, los gobernantes y burócratas eficientes; al legislativo, los legisladores virtuosos e incorruptibles. En este último, y en ello Schmitt sigue a Max Weber, la legalidad se equipara a legitimidad; la forma dominante de legitimación se basa en la fe en la legalidad; padece, por tanto, de un “cierto carácter abstracto” y se presenta como un orden elevado e ideal; mientras que en los Estados jurisdiccional y administrativo desarrollan un sistema de legitimación más cerca de las situaciones concretas y como respuesta a las mismas.<sup>33</sup>

Visto desde el enfoque schmittiano, tanto las DT como el RT, siguiendo el mandato establecido por la Constitución, establecieron la ruta en lo institucional y normativo para dejar atrás el Estado social de derecho. Este tipo de Estado, consagrado en la Constitución 1998 y en desarrollo desde las de 1929, 1945 y 1967<sup>34</sup> combinaba rasgos del Estado liberal y parlamentario de derecho y del Estado total, que Schmitt menciona como aquel que interviene y se mezcla con la sociedad para promover derechos sociales y económicos. El movimiento señalado por la Constitución 2008 e iniciado por la transición no apunta a desmontar las dimensiones de intervención promotora de los derechos, más bien las va a desarrollar hacia un modelo garantista, pero sí se orienta a modificar radicalmente aspectos centrales de su componente liberal de Estado de derecho.

Al respecto, podemos anotar varias tendencias principales, claramente esbozadas en las leyes orgánicas que organizan las funciones del Estado: a) Creación de nuevas

---

<sup>33</sup> Ver “Legalidad y legitimidad”... pp. 265-266.

<sup>34</sup> Ver Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – CEN, 2006, pp. 109-11.

funciones como la Electoral y la de Transparencia y Control Social, que significaron el abandono de la estructura tripartita del Estado liberal; b) Debilitamiento de la Legislatura, de su Pleno y de la sociedad política, en general, en la definición del proceso político y surgimiento de mecanismos directos de relación entre Estado y sociedad, que excluyen las mediaciones políticas; c) Pérdida de atribuciones del Legislativo en la designación de autoridades clave en diversos organismos del Estado y entrega de tales responsabilidades a los nuevos espacios de la sociedad, ahora parte de la estructura del Estado; c) Pérdida de la centralidad de la ley y, por tanto, del legislativo en el proceso decisional del sistema político y jurídico vigentes, junto a la sustitución en dicha centralidad por la función judicial y los jueces; y d) Exclusión total del legislativo respecto del ámbito de la interpretación constitucional, quedando la misma en el marco de competencias de la Corte Constitucional.

En su nueva posición, la sociedad política pierde un enorme espacio en sus funciones de intermediación entre sociedad y Estado. El surgimiento de formas de participación directa de espacios “ciudadanos” que suplantán atribuciones del Legislativo y de los partidos políticos, los desplazan a una posición secundaria, ya no la central que antes ocupaba. Por ejemplo, la Función Electoral puede intervenir en la sociedad política, obligarla a democratizarse y transparentar su financiamiento; la Función de Transparencia y Control Social, organiza la participación de en la toma de decisiones del poder público y suplanta a la Legislatura en la designación de diversas autoridades. El espacio político pierde la posibilidad de definir, de forma democrática y deliberativa, el sentido del proceso político, el mismo que ya está fijado en la Constitución. Es el texto constitucional, no el debate legislativo ni el proceso político democrático es, el que define el programa político.<sup>35</sup> El Legislativo tiene solo la función de legislar en el marco de lo que los principios constitucionales lo establecen, sin que su interpretación se encuentre en el ámbito de su intervención. Es más, la Función Legislativa, en su nueva situación, queda enormemente debilitada frente a todas las demás funciones del Estado, pero en especial, frente al Ejecutivo. La separación y equilibrio entre el órgano que legisla y el Ejecutivo queda evidentemente erosionada al momento en que la herramienta principal de gobierno,

---

<sup>35</sup> Ver Julio Echeverría, “El Estado en la nueva Constitución” en Santiago Andrade y Luis F. Ávila, *La transformación de la justicia*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 19.

el Plan de Desarrollo, no solo que no pasa por su discusión y, peor, aprobación sino que si el Ejecutivo percibe que las acciones parlamentarias obstaculizan su aplicación, éste podría disolver la Legislatura.

De su anterior posición preponderante, la sociedad política, y su espacio de expresión máxima, el Legislativo, se encuentra subordinado al Ejecutivo, al Judicial, al Electoral, al de Transparencia y Control; no se diga a la Corte Constitucional. No hay duda, por tanto, de que los elementos constitutivos del Estado legislativo o del Estado de derecho, plasmados para el caso ecuatoriano en la Constitución 1998, fueron desmontados a través del desarrollo normativo que produjo la CLF, durante el primer momento de la transición. Se cumplió una primera parte del mandato constitucional. ¿Empero, se completó este movimiento con el inicio de la institucionalización del Estado constitucional?

Para respondernos esta pregunta, primero aclaremos que el Estado constitucional de derechos y justicia pertenecería a la familia de los Estados jurisdiccionales, a los que se agregarían elementos del Estado administrativo y legislativo, en sucesivo nivel de importancia. El Estado constitucional profundiza la vocación de proteger los derechos sociales y económicos del Estado social, en el marco de un garantismo radical, de ahí que este descendiente del Estado jurisdiccional, lejos de ser conservador como su antecesor, profesa una marcada vocación transformista y hasta revolucionaria. Aquello exacerba la importancia del ámbito judicial y administrativo del Estado, en desmedro del legislativo. Las decisiones judiciales, especialmente en el ámbito constitucional, y las políticas públicas, particularmente las que garantizan derechos, adquieren una capacidad emancipatoria indiscutible, de la que carece la ley. Se fortalece la Corte Constitucional, la Función Judicial pero sobre todo el Ejecutivo como los actores transformadores de la realidad y cumplidores principales del programa constitucional. Sin duda que aquello genera una tensión inevitable entre los rasgos jurisdiccionales y administrativos del nuevo Estado. Esta tensión pasa por la determinación de cuál es la lógica dominante de legitimación del orden político. Si es la garantía de los derechos o la eficacia de las políticas públicas; si es el funcionamiento del sistema de garantías jurisdiccionales o las acciones del Ejecutivo. Ojo que no planteo esta disyuntiva a modo de un dilema; de hecho, ambas deben combinarse. Para profundizar en este aspecto, sería necesario, además, un estudio a profundidad de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional en contraste con documentos centrales de gobierno como el Plan Nacional de Buen Vivir. Sin embargo, el aspecto central está en la determinación de la lógica dominante, la cual, únicamente se expresaría, siendo fieles al enfoque de Schmitt, en los momentos de excepción.

Ahora bien, determinar cuál es esta lógica dominante, a saber, caminamos si hacia la conformación de un Estado predominantemente jurisdiccional-constitucional o uno predominante administrativo, es algo que en estos momentos no estamos, todavía, en condiciones de dilucidar. Por el momento pasemos revista a algunos rasgos del proceso de transición que anuncian, aunque no de modo concluyente, el desenlace de este tránsito desde un Estado social de derecho, en la práctica abolido, hacia otro que se encuentra en disputa, pero que, en sus rasgos iniciales no guarda correspondencia con el establecido en el texto constitucional. Veámoslo.

Dos fueron los resultados políticos de la transición, durante el lapso estudiado:

1. A nivel normativo, como ya lo mencionamos, la destrucción del Estado parlamentario, sin que ello derive, hasta ahora, en una plena consolidación de un Estado constitucional; y
2. A nivel institucional, la captación total de cada una de las funciones del Estado y las instituciones estatales por parte del grupo dominante, lo cual derivó en una concentración del poder, sin precedentes, por parte del Ejecutivo.

Ambas tendencias, anuncian una evidente modificación del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia proclamado en la Constitución 2008. Por un lado, en el ámbito institucional, se alteró el carácter democrático que era intrínseco al modelo y, por otro, en el normativo, no resulta del todo claro que la transformación del Estado Legislativo conduzca en la consolidación de un Estado constitucional, en que las garantías jurisdiccionales realmente estén en condiciones de someter a los actos administrativos del gobierno.

Para desentrañar esta interrogante, a continuación averiguamos sobre la lógica en que se tomaron las decisiones excepcionales que marcaron el rumbo del proceso de transición. Es importante observar si dichas decisiones acercaron o alejaron el proceso de tránsito hacia el nuevo orden político y constitucional a los principios y normas del Estado constitucional. Comencemos recordando que el camino de la transición, decidido por la Asamblea Constituyente a través de los 60 artículos transitorios, fue ratificado por el pueblo

ecuatoriano en el Referendo aprobatorio. Aquello vino ya decidido desde el Estatuto. Más de un 63 por ciento de electores se pronunciaron a favor del proyecto de Constitución redactado en Montecristi, que incluyó no solo un catálogo de disposiciones transitorias, como se acostumbra sino el llamado Régimen de Transición. Persiste la discusión de si los treinta artículos del RT constituían o no parte de la Constitución más allá del hecho de que la aprobación de dichos artículos no siguió el procedimiento previsto en el Reglamento de la Asamblea Constituyente para la aprobación de textos constitucionales. El hecho político fue que la propia Asamblea, al momento de remitir el texto constitucional al Tribunal Supremo Electoral para el Referendo aprobatorio, lo incluyó como parte de la Constitución. De igual forma, cuando el 28 de septiembre de 2008 los ecuatorianos concurrieron a las urnas para votar a favor o en contra de la aprobación de la Constitución, votaron sin hacer diferencia entre el texto constitucional y el texto del RT. Políticamente, por encima de cualquier inobservancia o vacío legal o procedimental, el RT fue votado como parte de la Constitución. Consecuentemente, vamos a aceptar que si la mayoría de ecuatoriano aprobó la Constitución de Montecristi, su voluntad política fue también aprobar el RT. Más allá de su apego o no a sus propias normas, la decisión de la Asamblea Constituyente constituyó un hecho excepcional, una decisión política.

Sin embargo, siendo comprensible desde una lógica de excepcionalidad política, que como lo hemos destacado es un elemento constitutivo de todo momento constituyente, esta afirmación resulta ciertamente problemática. Y ello, por varias razones tanto formales como más sustantivas. En lo formal, el Estatuto aprobado en la Consulta Popular del 15 de abril de 2007, consulta que inició el proceso mediante el cual se convocó a la Asamblea Constituyente, en su artículo 23 señaló que el proyecto Constitución que debía elaborar la Asamblea sería aprobado en Referéndum por la mayoría absoluta de los sufragantes.<sup>36</sup> Como fue analizado arriba, el contenido de ese Estatuto puso varios límites al mandato de la Asamblea Constituyente y circunscribió los plazos en que debía funcionar. El momento en que la Asamblea Constituyente definió sus Plenos Poderes, debía entenderse que éstos no podían trascender los límites impuestos por el pueblo ecuatoriano en el Estatuto. En ese

---

<sup>36</sup> ESTATUTO Art. 23.- Una vez aprobado el texto de la Constitución y dentro de los 45 días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los sufragantes.



sentido, los Plenos Poderes tenían como límite aquellos que el pueblo ecuatoriano votó en el Estatuto. Reconociendo el carácter originario y fundacional del poder constituyente, los asambleístas podían, incluso, desconocer el orden constitucional y legal vigente en ese momento, pero no contradecir el marco de la autorización que recibieron del pueblo ecuatoriano en el acto en que se convocó a la Asamblea Constituyente. En ese sentido, la ruta de la transición, absolutamente necesaria para pasar de un orden constitucional a otro, no podría dejar de considerar las restricciones y los límites establecidos por dicho Estatuto. Y éste fijó que la Asamblea un plazo máximo de funcionamiento. Formalmente, ésta no podía volver a reunirse más allá de los ocho meses indicados. Dentro de ese plazo, la Asamblea Constituyente debió fijar el camino de la transición, incluido, si se deseaba, agregar al Referéndum aprobatorio, un régimen de transición, distinto a la Constitución, o designar una Comisión Legislativa, para continuar el proceso. Por ello, en lo formal, el artículo 17 del RT contravino disposiciones expresas del Estatuto y, en ese sentido, no debía considerarse dentro del ámbito decisorio de los Plenos Poderes.

Este problema se agrava cuando la autoproclamada Corte Constitucional, al momento de interpretar el Régimen de Transición, cuando éste no pudo aplicarse, en el caso de la integración del Consejo de la Judicatura y de la Corte Nacional de Justicia de transición, modificó dos artículos del mismo, sin observar el procedimiento de reforma constitucional, previsto en la misma Constitución. Para no incurrir en esta “inconstitucionalidad”, la Corte, en la argumentación de su sentencia interpretativa, decidió considerar a la Constitución y al Régimen de Transición como textos diferentes. Aquello, de nuevo, configura una situación en la que un órgano del Estado desconoció la autorización del soberano que, en las urnas, expresó su voluntad de aprobar como uno solo los dos textos. En esta ocasión, y eso es lo importante, una vez más el grupo político en el poder se reservó la atribución de decidir por fuera del ordenamiento constitucional y legal; en momentos en que la nueva Constitución se encontraba ya en vigencia.

Pero hay un elemento adicional que indica el patrón de legitimación dominante en el proceso de transición. Si bien en el Estado constitucional de derechos y justicia, las mayorías deciden, éste no es un sistema en que las mayorías, con sus decisiones, puedan restringir los derechos los derechos fundamentales de las minorías. La voluntad de las mayorías debe estar limitada. Nítidamente, Luigi Ferrajoli, uno de los creadores del modelo

de Estado constitucional, es claro en mostrar el imperativo de limitar la expresión de las mayorías en función de defender y garantizar los derechos fundamentales de las personas. Esto implica reconocer que su vigencia requiere definir una “esfera de lo indecible” para las mayorías, esfera que para Ferrajoli concierne a lo que él denomina los derechos de libertad y los derechos sociales.<sup>37</sup> Por esa vía, el mismo autor advierte, es posible rescatar a la democracia de sus probables degeneraciones hacia regímenes totalitarios que fungen de supuestamente democráticos al basarse en la noción de la soberanía popular ilimitada.<sup>38</sup>

Igualmente, desde una definición más formalista, Norberto Bobbio propone que en democracia ninguna decisión de la mayoría puede limitar los derechos de la minoría, en especial, el derecho de la minoría de convertirse en mayoría. En esto radica una de las diferencias cruciales entre las democracias verdaderas y las democracias aparentes. En esa perspectiva, para este pensador italiano, lo que caracteriza al sistema democrático no es la utilización del criterio mayoritario para la toma de decisiones sino la existencia de condiciones materiales y jurídicas de igualdad para que el principio de mayoría sea aplicado de forma que funcione la alternancia, como una de las características principales de la democracia.<sup>39</sup> Aquello, requiere de un conjunto de precondiciones no solo formales, como libre competencia electoral y división de poderes, sino, incluso, de ciertas precondiciones sociales. Como queda claro, si un grupo desde el poder se atribuye la facultad de controlar la institucionalidad del Estado, y pretende que esa decisión sea avalada por una mayoría inducida a aprobar una Constitución a la que han colado un RT, se está manipulando el principio de mayoría para captar el poder y excluir del mismo, no solo a las elites que lo controlaban antidemocráticamente en el pasado, sino a toda la sociedad. En otras palabras, el argumento de que si algo fue aprobado en las urnas, posee de por sí legitimidad democrática, no tiene mayor asidero. Una mayoría electoral, peor aún una mayoría que caducó de acuerdo al Estatuto en julio de 2008, no podría imponerse sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Contrario a las definiciones meramente formales y procedimentales del juego

---

<sup>37</sup> Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2005, pp. 35-40, 167-172.

<sup>38</sup> Pedro Salazar Ugarte, “Los límites de la mayoría y la metáfora del contrato social en la teoría democrática de Luigi Ferrajoli”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, editores, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Madrid: Editorial Trotta – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 435.

<sup>39</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 460-469.

democrático, la principal voluntad refundacional del poder constituyente fue redactar una Constitución, cuyos principios constitucionales puedan aplicarse de forma directa. Este principio, demandaba que la definición y ejecución del proceso de transición guarde coherencia con los mismos y exprese, desde el punto de partida, la voluntad de materializarlos, directamente. En términos sustantivos, más allá de que en lo formal en RT haya sido parte o no de la Constitución, su contenido no podría de ningún modo contradecir los principios constitucionales. Así, el momento de excepcionalidad política debió concluir el instante que fue aprobada la nueva Constitución y, además, incluir a todos sus componentes. Entre ellos, y de manera ineludible, las disposiciones transitorias y el régimen de transición.

Esta discusión nos conduce a una pregunta fundamental relativa al momento en que debía disolverse el poder constituyente, concluir sus plenos poderes, finalizar sus atribuciones emergentes; al momento, en suma, en que debió terminar el Estado de excepción, en la concepción de Carl Schmitt. ¿La pregunta es si el lapso de excepcionalidad política debía incluir o excluir a la transición del viejo al nuevo orden? ¿Si la transición debía regirse por la nueva Constitución; si debía responder a una aplicación, de fondo y forma, de los principios constitucionales o si aún era necesario aplicarla según la voluntad política de quienes la redactaron, en posesión de plenos poderes?

Esta son las preguntas capitales. Respondo que el momento de excepcionalidad política debió concluir la fecha en que el texto constitucional fue aprobado, es decir el 28 de septiembre de 2008, día del Referendo aprobatorio. Ese es el momento en que debía iniciarse la transición. En otras palabras, el proceso de transición requería salir de la excepcionalidad política y, por tanto, en su aplicación debía seguirse escrupulosamente la Constitución aprobada. ¿Pero, por qué en esa fecha y no cuando la nueva Constitución entró en vigencia, es decir, fue publicada en el Registro Oficial, vale decir, el 20 de octubre del mismo año? La respuesta es muy sencilla. La transición se inicia antes de la publicación en el Registro Oficial porque el mismo RT, en el citado artículo 17, dispone empezar la transición cinco días después de proclamados los resultados del Referendo aprobatorio. Recordemos el texto en su parte pertinente:

*RT Artículo 17.- ...La Asamblea Constituyente se reunirá cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo*

*el plenario de la Asamblea Constituyente. Esta Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplirá las funciones de la Asamblea Nacional previstas en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los Asambleístas, conforme lo establecido en este Régimen de Transición.*

Sería absurdo decir que el día de fundación del nuevo orden, es el día en que se proclamaron los resultados; hecho administrativo, carente de trascendencia política. El día fundacional de nuevo ordenamiento constitucional, en lo político, es el día en que el pueblo ecuatoriano concurrió a las urnas y expresó su voluntad de aprobar la nueva Constitución. Es ese el momento en que el soberano selló el nuevo pacto constitucional. Ese día debía iniciarse la transición. Posiblemente, lo que señala el artículo 17, no fue más que un arbitrio formal de los constituyentes, muy hábil, por así decirlo, que intentaba evadir su obligación incuestionable de adaptar de forma irrestricta el proceso de transición a los principios y normas constitucionales. De todas formas, esta maniobra, que no pareciera tener mayor importancia, marca un mundo de diferencia, porque, sin tener que hacerlo, incorpora, de facto, a la transición al espacio de la excepcionalidad política, al ámbito de los plenos poderes, y lo excluye de la nueva era inaugurada con la entrada en vigencia de la nueva Constitución. Si el referido texto explicitaba que la transición iniciaba cuando la Constitución aprobada ya esté en vigencia, no hubiera quedado la menor duda de que la transición debía ejecutarse aplicando los principios y normas de la Constitución.

De todas formas, y no obstante contradecir el citado artículo del RT, la Asamblea Constituyente volvió a sesionar los días 22 y 25 de octubre de 2008, es decir, luego de que la Constitución entró en vigencia el 20 del mismo mes y año. Aquel detalle, empero, tampoco causó que se resolviera iniciar el proceso de transición de manera diferente, es decir, aplicando los principios y normas del texto constitucional recién estrenado, y no la anterior lógica de los plenos poderes. Por ello, en la realidad, los resultados fueron los mismos: el grupo en el poder asumió el control total del proceso y negó a la sociedad la posibilidad de definir a quién encargaba la ejecución de la transición, es decir, quién debía integrar los organismos transitorios y qué órgano, si uno sorteado entre los anteriores constituyentes otro elegido en las urnas, debía tomar la responsabilidad de desarrollar inicialmente su base normativa. Todo ello, insisto, produjo un resultado político muy concreto: la peremnitzación del momento de excepcionalidad política; la captación del

poder institucional del Estado por parte de una fuerza política específica, a contramano de los principios y normas de la Constitución aprobada. Las dos son características de un régimen dictatorial, no de un democrático.

El carácter dictatorial del proceso de transición lo podemos, además, confirmar analizando dos aspectos esenciales de su aplicación. Por un lado, quién gobierna, quién decide, quién toma las decisiones políticas y, por otro, desde dónde. Respecto a lo primero, una de las consecuencias más usuales de un golpe de Estado es el “cambio de liderazgo político”, la sustitución de un personal político por otro, lo cual puede requerir la eliminación y disolución de las estructuras políticas existentes.<sup>40</sup> Todo lo descrito se asemeja muchísimo a esta caracterización de golpe de estado y nada tiene que ver con una supuesta devolución del poder a la ciudadanía o la construcción de un Estado de derechos y justicia. Y es que en un golpe de estado lo que está en juego es la captación o incremento del poder a manos de un grupo dentro del mismo Estado y no su distribución en la sociedad. Todo golpe de estado, se debe agregar, es realizado en contra de la elite anterior y a nombre del pueblo. Aquello, empero, no exime de culpa a sus actores y beneficiarios. Como lo demostró el diagrama 1, el resultado de la dimensión institución de la transición fue el control de la integración de las funciones y organismos del Estado, transitorios y permanentes, por parte del mismo grupo político en control del Ejecutivo, y ello por fuera de los futuros procesos electorarios.

En relación a lo segundo, que concierne al lugar en que se toman las decisiones fundamentales, topamos el tema del modelo de Estado, que siguiendo la promesa constitucional, implicaría el tránsito del modelo de Estado liberal de derecho a un Estado constitucional. Este es un asunto mucho más complejo y difícil de descifrar. Lo crítico, empero, es dejar en claro que a partir de una vía plebiscitaria de captación del poder, el grupo en control del Gobierno y de la Asamblea Constituyente, no solo lograron hacerse del control completo del Estado sino transformar la lógica y el tipo de Estado, no precisamente poniendo las bases de un Estado constitucional, sino la de un Estado cuyas características fundamentales lo convertirían en una variante de un Estado administrativo, un Estado presidencial, organizado alrededor de una influencia desmesurada del Ejecutivo.

---

<sup>40</sup> Carlos Barbé, “Golpe de Estado”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, editores, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores, 1991, pp. 724-726.

Estamos, por tanto, en condiciones de afirmar que las decisiones excepcionales que se tomaron en los momentos críticos del proceso de transición, lejos de responder a una aplicación de los principios y normas de la Constitución 2008, respondieron conscientemente a las lógicas a) de plenos poderes que asumió la Asamblea Constituyente y b) de excepcionalidad política que adquirieron las decisiones estratégicas de Rafael Correa, desde el momento mismo en que tomó posesión de la Presidencia.

Ambos aspectos serán profundizados en las siguientes partes de este trabajo. En la segunda parte, se analizará en profundidad el programa político que sostiene la Constitución de Montecristi y que deriva en la construcción de un Estado presidencial; y en la tercera parte, se estudiará la dinámica refundacional con que Rafael Correa demolió el anterior régimen político y puso las bases para establecer en el Ecuador lo que denominaremos una dictadura plebiscitaria. Estado presidencial y dictadura plebiscitaria son los dos conceptos clave para entender el carácter del modelo político que ha sido impuesto en el Ecuador, a través de repetidos golpes de estado, de decisiones tomadas desde una perspectiva de excepcionalidad política, desde el momento mismo en que inició el gobierno de la Revolución Ciudadana.

**SEGUNDA PARTE**  
**LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI**  
**El Estado presidencial y su base de legitimación plebiscitaria**

**1. INICIO: ¿ESTADO CONSTITUCIONAL O ESTADO PRESIDENCIAL?**

Este texto analiza los resultados del reciente proceso constituyente ecuatoriano, plasmado en la nueva Constitución de la República del Ecuador, en adelante CRE, que fue aprobada en el referendo del 28 de septiembre de 2008 y que entró en vigencia el 20 de octubre del mismo año, cuando fue publicada en el Registro Oficial. Para ello se realiza un análisis minucioso del texto constitucional, destacándose los riesgos a los que lleva su evidente contradicción entre un modelo de “Estado constitucional de derechos y justicia” y el proyecto político, también contenido en la misma Constitución y sobre todo en las transitorias, de un Estado presidencial dentro de un modelo de legitimación plebiscitaria. En suma, este trabajo está guiado por dos preguntas de investigación: ¿Qué redactó la Asamblea Constituyente de Montecristi y qué aprobó el pueblo ecuatoriano? ¿Cuál es la base de legitimidad, y la disputa política sobre la misma, del orden constitucional inaugurado en 2008?

El presente ensayo se sustenta en una postura normativa que podría sintetizarse así: el Ecuador requiere instaurar un modelo de Estado social y democrático de derecho en que la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas se ubique como núcleo sustantivo del pacto constitucional y base de su legitimidad. Esto implica la institucionalización de un modelo garantista que permita el cumplimiento pleno de los derechos humanos pero, igualmente, de la organización de un Estado democrático, basado en la independencia de funciones, la descentralización y concentración del poder, que no tiranice a la sociedad ni a los actores económico.<sup>41</sup> La postura adoptada, vale decir, nos sitúa en una posición crítica respecto al modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, que proclama el artículo primero de la CRE. Mi posición es que este modelo de Estado, lejos de ser fiel a su inspiración garantista, requiere, como efectivamente lo prevé la CRE vigente, materializarse de forma expansiva, despótica, concentradora de poder,

---

<sup>41</sup> Esta tesis significa un cambio de posición respecto a la que desarrollé en César Montúfar, “Estado constitucional y democracia sustantiva en el Ecuador” en Julio Echeverría y César Montúfar, editores, *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Fundación Diagonal y Abya Yala, 2008.

centrada en la iniciativa del Ejecutivo. En otras palabras, más allá de la personalidad del los gobernantes, más allá de su carácter o inspiración autoritaria o democrática, el llamado Estado constitucional de derechos y justicia, tiende ineludiblemente hacia el autoritarismo, la concentración del poder, el hiper presidencialismo, es decir, deriva hacia un Estado presidencial.

Por ello, la fuga y consolidación autoritaria que los ecuatorianos hemos atestiguado, como resultado del proceso constituyente del gobierno de la Revolución Ciudadana y de la aplicación de la CRE, no constituye una anomalía ni expresa un desvío del camino inicial sino en que es el resultado palpable del modelo constitucional propuesto. Esta es la tesis central de esta segunda parte. La sustentaré realizando un análisis exhaustivo al contenido del texto constitucional a partir de un análisis de su base de legitimación. Si en la primera parte, propuse, desde un estudio de la transición, que la institucionalización de la CRE se produjo sobre una lógica implacable de excepcionalidad política que entregó todo el poder del Estado al Presidente y su núcleo estratégico, en esta me concentraré en demostrar que el mismo texto constitucional y, en especial, su modelo de legitimación plebiscitario, contienen la semillas de un Estado sobre extendido, autoritario y centrado en la persona del Presidente, condiciones que contradicen de hecho cualquier tendencia democrática a la distribución del poder.

De mi parte, en este trabajo escribo desde la necesidad de expandir el paradigma del Estado de derecho y de la democracia representativa hacia un modelo democrático de mayor profundidad, una democracia radical, en la que se concilien las dimensiones tanto formales como materiales de la misma. La construcción de un Estado social de derecho, con división de poderes, alternancia, descentralizado, garantista de las condiciones para un ejercicio libre de los derechos ciudadanos, se mantienen como objetivos centrales para una transformación radical de la sociedad ecuatoriana. Si bien este proyecto fracasó estrepitosamente luego de la aprobación de la Constitución de 1998, la llamada Constitución de Sangolquí, aquello no desvirtúa la necesidad de persistir en el Ecuador en la construcción de un nuevo orden político de características democráticas e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. La institucionalización de este tipo de Estado, requeriría una modificación sustantiva de la lógica tecnocrática que se buscó en Sangolquí, y más bien el lograr que sea la garantía efectiva de los derechos de las personas, en



consonancia con un Estado democrático, la base del pacto político de legitimación que merece el Ecuador. No se trata de revivir el paradigma clásico del Estado liberal de derecho y sus pretensiones de imparcialidad y mínima intervención, hecho históricamente imposible desde la crisis del liberalismo de principios del siglo pasado, sino avanzar sobre los avances del constitucionalismo social del siglo XX, fortalecer el imperio de la Constitución y de la ley, sin caer en los riesgos antidemocráticos que conlleva la aplicación del llamado Neoconstitucionalismo.

Pero retornemos a Montecristi. El objetivo de este trabajo es encontrar las claves del orden constitucional vigente y desmontar su retórica “transformadora y emancipatoria” con la que intenta legitimarse, demostrando que su real lógica de legitimación, de características plebiscitarias, más bien apuntala un Estado anti democrático y concentrador del poder. Aquello pasa por superar la visión simplista y maniquea con la que generalmente se analiza el texto constitucional, en el sentido de que su sección dogmática, es decir, la que desarrolla y amplía derechos, tiene características emancipatorias, igualitarias y democráticas; mientras que su sección orgánica, la que prevé la organización del Estado, es la que, contradiciendo a la primera, contiene riesgos autoritarios y neoabsolutistas.<sup>42</sup>

Esta visión paranoica del texto constitucional de Montecristi, replica de manera automática y sin beneficio de inventario, el análisis realizado de otras constituciones que han regido en el Ecuador y que son reputadas como generosas en la concesión de derechos pero defectuosas en la forma como han organizado el poder. Aún más, se piensa que uno de los grandes problemas de las constituciones transformadoras y progresistas en derechos es que éstos no se aplican, son letra muerta; que el poder constituido o el que se constituyó

---

<sup>42</sup> Uno de los trabajos sobre la Constitución de 2008 que reproduce esta visión paradójica y hasta paranoica de la misma, es el de Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – ABYA YALA, 2011. Sobre la CRE, recomiendo también el libro de Luis Fernando Torres, *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador*. Quito, Cevallos Librería Jurídica, 2009; y el de Daniel Granda Arciniega, *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito, Editorial FACSO, 2012. Los tres, a mi entender, desde perspectivas metodológicas y posiciones políticas diversas, los más rigurosos análisis globales de la CRE de Montecristi. La literatura sobre tópicos o secciones de la misma o libros que reúnen análisis integradores de sus diferentes capítulos son abundantes. Para ello ver Santiago Andrade, et. al., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derecho e instituciones*. Quito, UASB-CEN, 2009; ILDIS, Nueva Constitución. Quito, ILDIS-Revista La Tendencia, 2008; Juan Pablo Aguilar, et al., *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*. Quito, INREDH, 2009; Luis Fernando Torres, editor, *Debate constitucional*. Quito, Fundación Hanns Siedel, 2010. Constituyen referencia obligada de estudio los 18 tomos que publicó el Ministerio de Justicia del Ecuador, en su serie Justicia y Derechos Humanos, entre 2008 y 2010, sobre distintos aspectos conceptuales y metodológicos de la CRE y del nuevo constitucionalismo ecuatoriano.

luego de su promulgación, terminó absorbiendo sus avances y conquistas y que, por tanto, siempre es necesario el retornar al proyecto original del constituyente que las concibió.

Desde mi punto de vista, esta visión obscurece el hecho fundamental de que los textos constitucionales son entes unitarios y que, en tanto, rigen de manera incompleta y parcial, pero siempre estabilizan un marco de relaciones entre el poder y los ciudadanos, entre el Estado y la sociedad. Ese marco de relaciones está dado por lo que en este trabajo denomino legitimación del orden constitucional y político, que siguiendo a Max Weber, no es más que las razones, motivaciones e incentivos por los cuales un cierto orden político y sus autoridades son aceptados y obedecidos. Aquello me lleva a afirmar que las secciones dogmáticas y orgánicas de las constituciones están íntimamente relacionadas, que no se las puede analizar desde enfoques paranoicos o paradójicos y que, más bien, debemos esforzarnos por desentrañar las conexiones, implícitas o explícitas, entre ambas dimensiones (dogmática y orgánica) de los textos constitucionales, desde el prisma metodológico del concepto de legitimación.

En esa dirección, esta segunda parte ensaya un esfuerzo metodológico de carácter bidisciplinario. Por un lado, es un análisis que se inscribe en el campo del derecho constitucional y la filosofía del derecho, en el que la influencia y crítica al llamado neoconstitucionalismo y al pensamiento de Luigi Ferrajoli son un hilo conductor. Por otro lado, este trabajo parte de una perspectiva enmarcada en la sociología política weberiana y, por tanto, se localiza en un análisis del problema de la legitimidad del orden político, de ahí que, a cada momento, nos preguntamos sobre las bases de aceptación y consenso a partir de las cuales pretende sostenerse el modelo constitucional aprobado. Entendemos legitimidad o creencia de legitimidad a partir del concepto que Max Weber propuso en *Economía y sociedad*. Para Weber, un orden social y político se sostiene en las probabilidades de obediencia de quienes lo conforman. Los motivos de esta obediencia pueden basarse en la costumbre o en intereses materiales o utilitarios pero normalmente se les suma un factor adicional: la creencia de legitimidad.<sup>43</sup> Esto es importante puesto que para Weber ningún orden social y político, y la obediencia que comporta, se sostienen meramente en motivaciones materiales o de costumbre. Todo orden, que para Weber implica dominación y obediencia, se basa en una cierta “creencia de legitimidad”, sea ésta tradicional,

---

<sup>43</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 170

carismática o legal. En el esquema weberiano, las distintas pretensiones de legitimidad deben siempre considerarse en términos de una probabilidad de dominación, que no es más que la aceptación de un cierto orden como válido.<sup>44</sup>

¿Pero qué es la legitimidad, qué es un orden legítimo? Weber identifica la legitimidad con validez y orden legítimo como aquel en que la acción social se basa, en algún grado significativo, en orientaciones y modelos de conducta percibidos como obligatorios. Es allí cuando un orden se torna legítimo o adquiere prestigio de legitimidad. La legitimidad, para Weber, constituye el fundamento de la autoridad y de la obediencia política.<sup>45</sup> A partir de este concepto de legitimidad, propongo que el reciente cambio constitucional ecuatoriano implicó un intento por transformar la base de legitimidad sobre la que se construyó el modelo constitucional de 1998, el mismo que se basó en una visión racional y tecnocrática de gobernabilidad y de la democracia. Como respuesta, el proyecto constituyente del 2008 pretendió transformar las bases de legitimidad del orden político ecuatoriano desde parámetros muy distintos y mediante una promesa refundacional de recuperación republicana de una Patria que había sido privatizada y corrompida.

De esto último nos ocuparemos en la tercera parte de este trabajo, por el momento propongo que la base sobre la que se debe analizar la legitimación del orden constitucional construido en Montecristi tiene que ver con las correspondencias y complementariedades entre los dos elementos dominantes del modelo constitucional: por un lado, el desarrollo normativo y la garantía de los derechos reconocidos en el texto constitucional y, por otro, la tendencia a construir un Estado y un Ejecutivo con atribuciones y capacidades sobre extendidas materializar dichos derechos. Ambas tendencias coexisten, no obstante su aparente disonancia, porque se sustentan en una misma visión de orden legítimo. Me refiero a una noción de legitimidad construida sobre el relato de que la concesión y materialización de los derechos, y de cada vez más derechos, justifica la existencia de un Estado con atribuciones sobre extendidas porque su razón de ser es precisamente aquella. En la medida en que el Estado logra garantizar más derechos a las personas, o es percibido de que lo hace, los ciudadanos, por medio de eventos plebiscitarios que producen y reproducen mayorías electorales, justifican y avalan la preponderancia estatal, incluso, sus poderes

---

<sup>44</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 171.

<sup>45</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 25-26, 172.

discrecionales. Se trata de un círculo vicioso o virtuoso, como se quiera verlo, en que los derechos dejan de ser potestades irrenunciables de los individuos y de grupos sociales, en el caso de los colectivos, independientes de todos los poderes y pasan a ser licencias o favores que provienen de las garantías que otorga el Estado, sea por medio de sus normas, políticas públicas o fallos jurisdiccionales, como equívocamente ha sido entendido por una equivocada interpretación del llamado Neoconstitucionalismo.

Así tenemos que los derechos, de los que los individuos y los colectivos son los titulares, se convierten en productos gubernamentales, resultados de su política pública, de sus buenas leyes, de la correcta aplicación de justicia constitucional que sirven para acrecentar su poder. Y es que cada derecho reconocido trae consigo obligaciones estatales, obligaciones abstentivas o de intervención, pero no derechos para el Estado como aberrantemente se ha inferido en el caso ecuatoriano. En suma, resulta incorrecto el pensar que el gran desarrollo normativo de la CRE es una tendencia positiva que choca con los errores de la parte orgánica que da al Estado y al Ejecutivo un poder excesivo. No son dos características contradictorias del texto constitucional, sino parte un mismo movimiento, pues el uno no podría existir sin el otro. En tal virtud, en vez de señalar las supuestas tensiones o contradicciones entre la parte dogmática y orgánica de la CRE de Montecristi, insistiré en las correspondencias y compatibilidades entre las dos que, en definitiva, permiten su legitimación.

Habiendo quedado claro que la coexistencia de los dos elementos en la nueva Constitución ecuatoriana no es un error o una anomalía, resulta de vital importancia desentrañar analítica y políticamente estas correspondencias entre las secciones dogmática y orgánica del texto constitucional y, así, decantar los posibles sentidos de acción e institucionalización que derivarán de su entrada en vigencia. Sostengo que sobre este problema se localizará la disputa de sentido y lucha política en el Ecuador en las próximas décadas. O avanzamos hacia la construcción de un verdadero Estado democrático y social, en el sentido de que garantice derechos de las personas pero sin tiranizar ni sobre regular la sociedad; en que la legitimidad política se sustente en la garantía de los derechos fundamentales y en la profundización de la democracia y de su institucionalidad, o se constituye un Estado presidencial, encubierto en el pomposo membrete de constitucional de derechos y justicia, cuya legitimidad se basará en mecanismos plebiscitarios de

legitimación.

Lo primero requerirá, como una condición impostergable, de una transformación profunda de la Constitución de 2008 y, de manera subsiguiente, del marco legal aprobado en el período de transición; reforma que deberá dirigirse a desmontar los elementos concentradores de poder, las tendencias plebiscitarias de legitimación y los pilares sobre los que se edifica el Estado presidencial, ahora en construcción.

Además de esta primera sección, en la que exponemos la hipótesis de que el Estado constitucional tiene en sí mismo las semillas del autoritarismo que lo convierten en un Estado presidencial, esta segunda parte del presente ensayo desarrollará las siguientes secciones. Una segunda sección que analizará la promesa principal de la CRE de constituir en el Ecuador un “Estado constitucional de derechos y justicia”, garante de los derechos humanos contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales. En esa sección se realiza un estudio detallado de la carta de derechos que reconoce el texto constitucional así como también del amplio sistema de garantías que establece para su protección. Siguiendo el análisis del texto constitucional, la tercera sección de esta parte se concentrará en desentrañar el proyecto político, también presente en el texto de la CRE, de construir un Estado presidencial a través del cual se busca someter desde el Ejecutivo a toda la institucionalidad estatal, la sociedad y la economía. En esta sección se demostrará cómo este modelo de Estado requiere de un esquema de legitimación basado en mecanismos plebiscitarios y de democracia directa, que evidentemente, debilitan las instancias democráticas y representativas.

La cuarta sección trabajará sobre la primera reforma a la CRE, realizada mediante la Consulta Popular del 7 mayo de 2011. A menos de tres años de entrada en vigencia, el presidente Correa planteó al país un evento plebiscitario para reformar la Constitución, especialmente en lo relacionado a la organización de la Función Judicial. Si bien este no fue el único punto de la Consulta, el logro principal para el Gobierno fue consolidar la intervención del Ejecutivo en la transformación del sistema de justicia en el país. La segunda parte concluye con una sección final en que se argumenta que el tránsito del Estado constitucional al presidencial era una derivación inescapable de la aplicación de la CRE y que aquello siembra serias amenazas a la democracia ecuatoriana y a la propia vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El presente trabajo excluye varios aspectos. No aborda la dinámica política, el debate mismo a su interior, ni la dimensión histórica del que surgió el proceso constituyente que tuvo lugar en la Asamblea Constituyente de Montecristi.<sup>46</sup> Si bien el partir del concepto de legitimidad tiene una dimensión política indiscutible, el presente trabajo deja de lado un análisis de los actores que fueron parte del proceso y del trabajoso proceso de confección del texto constitucional, para concentrarse más bien en sus resultados en términos del tipo de Estado y legitimidad del régimen político que engendró. Como lo anoté arriba, la pretensión principal de este texto es desarrollar un argumento normativo en el que se entrelazan el análisis constitucional y sus implicancias respecto al problema de la legitimidad del orden político luego de la aprobación de la CRE. Igualmente, vale mencionar en descargo que este texto no constituye un análisis constitucional especializado de cada una de las partes que hacen la CRE, sino que toma al texto constitucional como un sistema completo, que, por tanto, debe estudiarse de manera articulada. En ese sentido, probablemente, el lector extrañará enfoques sectoriales y especializados de cada una de las partes del texto y, por el contrario, encontrará una mirada global a las implicancias políticas, en términos de sus consecuencias respecto al problema de la legitimidad. Con esto mente, introduzcámonos en al análisis de la CRE.

## **2. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA EN EL PAPEL**

El art. 1 de la CRE dice textualmente lo siguiente: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico...”. En su intencionalidad, esta declaratoria implica una superación tanto del Estado liberal de derecho clásico como también del Estado social de derecho, que fue el avance principal de la Constitución de 1998. Así, la CRE coloca a los derechos fundamentales de las personas y a su garantía en la razón de ser del Estado. Esta superación debería concebirse como un “continuum evolutivo” en que los

---

<sup>46</sup> Para este tema refiero al lector varios trabajos que abordan esta importante temática. Desde una perspectiva histórica están los textos de Hernán Ibarra, “Refundar al Estado. Procesos constituyentes en América Latina”, Quito, CAAP, marzo 2010; y *Visión histórico política de la Constitución 2008*. Quito, CAAP, 2010. Adicionalmente, resulta muy interesante leer el testimonio de dos asambleístas constituyente que, desde orillas ideológicas distintas también reconstruyen lo que sucedió en Montecristi. Ver Pablo Lucio Paredes, En busca de la constitución perdida. Quito, Trama Ediciones, 2008; y Alberto Acosta, *Bitácora constituyente*, edición electrónica en CD, Montecristi, noviembre 2007 – julio 2008.

avances del Estado social de derecho se incluirían en el proyecto del Estado constitucional, sobre la base de un modelo garantista.<sup>47</sup>

En esta sección desarrollaré los rasgos principales de este nuevo modelo de Estado. Se discutirá cómo la construcción del Estado constitucional despeja la vía para la institucionalización, en la realidad, de un Estado que denominamos presidencial, que será analizado en la sección que sigue. Comienzo afirmando que la declaratoria de Estado constitucional constituye el cambio conceptual más importante del texto aprobado. La gran diferencia entre el modelo de Estado liberal y la de los modelos de Estado social de derecho y el Estado constitucional es que a ley deja de ser el centro de la normatividad estatal y que la Constitución pasa a asumir esta función principal.<sup>48</sup> Este tránsito, además, implica un salto desde nociones de constitucionalismo formal a un constitucionalismo material, cambio que se expresa en la transformación del Tribunal Constitucional en Corte Constitucional y en el cambio, no solo nominal, de de la anterior Corte Suprema de Justicia en Corte Nacional de Justicia, hecho que establece la supremacía absoluta de la Constitución sobre todo el ordenamiento legal.

Al respecto el art. 424 de la CRE lo establece de manera muy clara: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” en función de la aplicación inmediata y directa de los derechos reconocidos. Por ello, en el mismo sentido, el art. 11.3 determina la aplicabilidad directa de los derechos, no pudiéndose alegar falta de norma para su no aplicación o la existencia de otra norma de cualquier tipo o jerarquía para limitarlos (art. 11.4). En el nuevo modelo constitucional, la posición central de los derechos es fortalecida al punto de que solo en el caso de que tratados internacionales que hayan sido ratificados por el Estado ecuatoriano contengan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, éstos prevalecerán sobre la misma (art.424). De igual forma, se establece que las normas constitucionales deberán interpretarse de la manera más favorable a la aplicación de los derechos fundamentales (art.

---

<sup>47</sup> Rubén Martínez Dalmau, “Supremacía de la Constitución, control constitucional y reforma constitucional” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 281.

<sup>48</sup> Juan Montaña Pinto, “La Función Judicial y la Justicia Indígena en la nueva Constitución ecuatoriana” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 203.

11.5). Finalmente, la CRE reconoce que los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y tienen igual jerarquía (art. 11.6), los mismos que se desarrollarán de manera progresiva por medio de diversos instrumentos como normas, jurisprudencia y políticas públicas. El art. 10 reconoce como titulares de los derechos a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos y, en una declaración controvertida, se declara titularidad de derechos a la naturaleza.

En el modelo de Estado de derecho liberal, la función legislativa es la que establece los límites de la Constitución, pues la interpreta. La atribución crítica del orden constitucional de interpretar la Constitución recae en este órgano elegido por el pueblo. Esa ha sido la tradición ecuatoriana hasta el presente, igualmente consagrada en la Constitución de 1998. En el esquema liberal, el Ejecutivo solo puede hacer lo que establece la ley y el judicial se encarga de juzgar en caso de incumplimiento de la misma. El judicial se limita a ser “boca de la ley”. En el Estado de derecho quien ostenta finalmente la autoridad es el Parlamento.

El Estado constitucional funciona diferente. Se profundiza un evidente debilitamiento de esta función legislativa, puesto que el control constitucional pasa definitivamente del Congreso a los jueces constitucionales, a quienes se les encarga de manera exclusiva del control constitucional. Más aún, el control constitucional, en la perspectiva de garantizar derechos o reparar su vulneración, debe extenderse a las políticas públicas y actos administrativos del Estado y, asimismo, a la promulgación de normas que sean necesarias para asegurar su garantía. Todos los poderes públicos y los actores privados deben someterse al mandato constitucional de que todos los ciudadanos gocen efectivamente de sus derechos. La autoridad ya no radica en ninguna función en particular, es decir, la Legislatura; el poder radica en las personas y los pueblos que son los titulares de los derechos, los mismos que son materializados mediante el sistema de garantías.<sup>49</sup> En pocas palabras, con la institucionalización del Estado constitucional, muere el llamado Estado parlamentario; fenece el imperio de la ley y nace el imperio absoluto de la Constitución.

Por ello, el Estado constitucional requiere una superación del legalismo y el

---

<sup>49</sup> Ramiro Ávila Santamaría, “Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia”, en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.29.



positivismo jurídico propias del Estado liberal. Los derechos ya no se subordinan a la ley, los jueces no deben limitarse a aplicar la ley y la función Legislativa deja de tener supremacía en frente a los otros poderes del Estado. En teoría, con la declaratoria de Estado constitucional se eliminarían los desequilibrios entre los poderes públicos y revaloraría la función de los jueces y de la Función Judicial, la misma que en esquema liberal siempre ocupó una posición de menor jerarquía. Se arguye que en el Estado constitucional la tarea de los jueces posibilitará la aplicación plena de la Constitución, lo cual los transformará en garantes de la legitimidad de las políticas del Estado, hecho que los involucrará en tareas como la definición y control de las políticas públicas, sea a través del control de la constitucionalidad de las normas o, incluso, ordenando la aplicación directa de los derechos fundamentales.<sup>50</sup>

Por todo ello, el Estado constitucional de derechos y justicia requiere, como un requisito ineludible, que los jueces que administran justicia sean independientes, interna y externamente, frente a cualquier interferencia política, económica o de cualquier naturaleza. Tribunales independientes de los demás poderes del Estado e imparciales son indispensables para constituir un sistema judicial garante de los derechos humanos. El art. 168.1 de la CRE habla de independencia judicial interna y externa; la primera operaría con respecto del interior de la judicatura, mientras que la segunda se refiere a las demás funciones del Estado; la primera opera a nivel individual de los jueces y la segunda es de orden institucional. En el mismo sentido, el art. 168.2 determina la autonomía de la Función Judicial, en términos administrativos, económicos y financieros. Además de ello, la CRE establece el principio de responsabilidad, en la perspectiva de que el juez no dependa más que de su propio criterio. Finalmente, el art. 191 determina el establecimiento de la Defensoría Pública, como un órgano autónomo de la Función Judicial, encargada de garantizar el acceso a la justicia de todas las personas que no puedan contratar los servicios de defensa legal. Así se pretende derribar las barreras económico-sociales que impiden el acceso a la justicia de personas y grupos en posición de discrimen y desventaja.

En el Estado constitucional, valga la redundancia, la Constitución es la que

---

<sup>50</sup> Juan Montaña Pinto, “La Función Judicial y la Justicia Indígena en la nueva Constitución ecuatoriana” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 195.

determina el contenido de la ley, el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder. La constitución adquiere un carácter material, lo cual implica, nada más y nada menos que ésta debe ser directamente aplicable. Esto diferencia radicalmente al ordenamiento constitucional que busca implantar la CRE de ordenamientos anteriores en los cuales las normas constitucionales, basadas en la mera legalidad, no necesariamente eran de inmediato cumplimiento.<sup>51</sup> Por ejemplo, los derechos sociales que eran entendidos como progresivos y no de inmediata aplicación. Ésta dependía de factores económicos o, incluso, legales. Por el contrario, en el marco del Estado constitucional, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos son directamente aplicables ante cualquier servidor público, administrativo o judicial o a cualquier instancia de poder. Todos los derechos deben ser justiciables. Ningún derecho puede ser disminuido; los derechos deben ir de menos a más, aplicándose siempre la norma e interpretación que más favorezca a su plena vigencia. En fin, la idea central de la CRE es que los derechos abandonen su estatuto meramente nominal, ser declarados pero no cumplidos, y su garantía se transforme efectivamente en razón de ser y obligación fundamental e ineludible del Estado.

En suma, el nuevo modelo constitucional se enfoca en hacer realidad para todas las personas un acceso sustancial a la justicia más allá de lo formal. Aquello requiere un cambio sustancial de la cultura jurídica imperante, la superación del formalismo y un nuevo papel del sistema constitucional y legal frente a la sociedad. Los jueces, tal como se lo mencionó arriba, deben actuar como garantes de los derechos y la Constitución, de formal, debe materializarse, transformarse en una Constitución material. De acuerdo a Ramiro Ávila Santamaría, uno de los inspiradores del modelo constitucional de 2008, la CRE deja atrás el modelo de Estado liberal, cuyo más alto fin era cumplir la ley, para asumir el desafío de construir un Estado constitucional que, en cambio, tiene como más alto fin, el respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. La noción de Estado constitucional implica que los demás fines son secundarios frente a la garantía de los derechos y deben ser funcionalizados al mismo. No tiene sentido la defensa del Estado por

---

<sup>51</sup> Vale recordar que en la línea de un Estado social de derecho, la Constitución de 1998 sí estableció varios de los principios que fueron recogidos en la CRE de 2008 como propios del Estado constitucional, a saber, que el más alto deber del Estado es garantizar los derechos humanos; un amplio catálogo de derechos económico sociales; los principios de que a falta de ley no se puede negar la garantía de un derecho; de que se aplicarán los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos si éstos son más desarrollados que la propia Constitución, entre otros.

el Estado, por el orden público, por la seguridad jurídica, por la soberanía, por cualquier fin abstracto desvinculado de los derechos de las personas.<sup>52</sup>

En resumen, el concepto de Estado constitucional de derechos y justicia que propone la CRE en su artículo primero se lee muy bien en el papel. Dicho concepto nos habla de un nuevo modelo de Estado que da preeminencia absoluta a los derechos de las personas y que fija las garantías de políticas públicas, legales y judiciales para que éstos dejen de ser letra muerta. Una interrogante obvia es si es materializable un Estado de estas condiciones en un país sin una tradición respecto a la vigencia plena de un Estado de derecho; si es posible saltar de un orden pre liberal o uno post liberal, ignorando la premisa de que el Estado constitucional representa un “continuum evolutivo” del Estado liberal de derecho. Volveremos sobre este tema en adelante.

### **Los derechos del buen vivir**

En línea de lo argumentado, la CRE reconoce un amplio catálogo de derechos humanos, definidos como los Derechos del buen vivir. El capítulo dedicado a los derechos del buen vivir se inicia con el derecho fundamental e irrenunciable al agua (art. 12) y al acceso seguro y permanente por parte de personas y colectividades a alimentos sanos, suficientes y nutritivos (art. 13). Llama la atención que ambos artículos, inmediatamente después de proclamar estos derechos, declaran, por un lado, al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público y, por otro, que el Estado promoverá la soberanía alimentaria. No se puede dejar de mencionar esta asociación inmediata de nociones como patrimonio estratégico y soberanía con el reconocimiento de derechos fundamentales, asociación que se encuentra recurrentemente a lo largo del texto constitucional.

Los artículos siguientes, reconocen el derecho a un medio ambiente sano (art.14), el mismo que inmediatamente es complementado con la prohibición de actividades que puedan atentar contra el mismo, a saber, el uso de armas químicas, biológicas, nucleares, agroquímicos prohibidos, agentes genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana, etc. (art. 15). A continuación, la CRE se enfoca en la sección destinada a la comunicación e información que reconoce el derecho a una comunicación libre,

---

<sup>52</sup> Ramiro Ávila Santamaría, “Los principios de aplicación de derechos” en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 67-68.

intercultural, incluyente, diversa y participativa (art.16) y se establece que el Estado fomentará la pluralidad y diversidad de la comunicación (art.17).

En este punto conviene resaltar lo que define el art. 18.1 con relación al derecho a la comunicación. Este artículo menciona que “Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1) Buscar, recibir, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior...” Como se aprecia, la definición precedente del derecho a la comunicación lo restringe a la búsqueda, recepción, producción y difusión de información con ciertas características, como si fuera posible, en una sociedad democrática y en que exista un debate libre sobre los temas de “interés general”, definir qué información las cumple. Aquí el problema es doble: por un lado, quién o qué organismo puede situarse por encima de la sociedad y definir la información veraz, verificada, oportuna, contextualizada y plural y, por otro, qué pasaría con los ciudadanos que produzcan o difundan información de “interés general” que no se ajuste a estos requisitos. Ambas cosas solo serían posibles si se restringe este derecho; si se limita el derecho a la libertad de expresión e información de los ciudadanos; si se instituye un organismo censor de la información que circula en la sociedad.

Por último, en este tema, encontramos en el texto constitucional un derecho que presenta un claro retroceso respecto de instrumentos internacionales que en la materia ha ratificado el Estado ecuatoriano. Véase, por ejemplo, el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el mismo que menciona los derechos a la libertad de expresión y libertad de información de manera amplia sin ninguna restricción ni condicionantes. Es más, jurisprudencia del sistema interamericano de DD.HH. ha dejado sentado con claridad que no se pueden establecer requisitos de veracidad o de objetividad al derecho que tienen las personas a acceder información sobre temas de interés público. Aquello podría ser catalogado como el uso de mecanismos de censura previa.<sup>53</sup>

Luego de estos derechos, la CRE desarrolla los derechos sociales tradicionales: a la educación (sección quinta), al hábitat y vivienda (sección sexta), a la salud (sección séptima), al trabajo y la seguridad social (sección octava) y todo un capítulo dedicado a los

---

<sup>53</sup> Ver Convención Americana de Derechos Humanos, art. 13, y Opinión Consultiva A5/1985, párr..33 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

derechos de las personas y grupos considerados de atención prioritaria. En este capítulo, además, el texto constitucional fija ciertas políticas públicas como el acceso a medicinas gratuitas, trabajo remunerado de acuerdo a sus capacidades, jubilación universal, entre otras, para todos los adultos y personas mayores (art.37). De igual forma se reconocen derechos amplios para otros grupos como niños y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, etc.

El capítulo cuarto de la CRE se encarga de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En la línea de un Estado plurinacional (art. 1), el art 57 desarrolla un extendido catálogo de derechos colectivos en el que se destaca el numeral 7 que trata sobre el derecho de comunas, comunidades y pueblos a la consulta previa, libre e informada sobre planes de explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que se encuentren en sus territorios y que puedan tener sobre ellos un impacto ambiental o cultural. Lo importante, empero, es que si el resultado de estas consultas es negativo a los planes de explotación previstos éste no será vinculante pues deberá ser resuelto por una instancia administrativa, la misma que podría resolver a favor o en contra de la decisión de la comunidad (art. 398).

En este punto tenemos otro caso en que la CRE se queda corta respecto a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en instrumentos internacionales. En 1998, el Estado ecuatoriano ratificó el Convenio 169 de la OIT, en cuyos artículos 6 y 7, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre temas que les afectan su desarrollo, además, de participar de manera informada, previa y libre en la formulación de políticas públicas. El Convenio manda a los Estados no solo a realizar consultas obligatorias y oportunas en cada caso sino también a agotar los mecanismos de diálogo que sean necesarios para que los grupos involucrados influyan realmente en las decisiones adoptadas. No podría ocurrir, como el art 398 de la CRE si lo permitiría, que una comunidad sea consultada sobre un tema que la afecta directamente y que las autoridades encargadas tomen una decisión definitiva que contradiga a la consulta. Esa posibilidad contradice directamente lo que dice la OIT en el Convenio referido.<sup>54</sup>

Además de este tema, el numeral 10 reconoce el derecho a crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, siempre que éste no contradiga los

---

<sup>54</sup> OIT, Convenio No. 169, [www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/](http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/) 26 diciembre 2012, 18h24.

derechos constitucionales. Se consagra así el pluralismo jurídico del texto constitucional y se concreta la definición de Estado de derechos, en plural, que reza el artículo primero de la CRE. La pluralidad jurídica, además, abre la posibilidad de que otras expresiones jurídicas puedan ser reconocidas. Cabe aquí mencionar no solo el derecho indígena sino la justicia de paz, el derecho internacional de los derechos humanos, etc. Un último aspecto que vale resaltar es el derecho de los colectivos señalados a construir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura (art. 60).

Los derechos denominados de participación son abordados en un capítulo específico. Allí, además de los derechos políticos clásicos, y de mantener de la CP anterior la obligatoriedad del voto para los mayores de dieciocho años y la iniciativa popular normativa, se presentan algunas innovaciones como el voto facultativo para personas entre los dieciséis y dieciocho años, para los miembros de la fuerza pública (art.62) y para los extranjeros residentes en el país por más de cinco años (art.63). Estas innovaciones, que pudieran tener un impacto significativo en el universo electoral ecuatoriano, tienden a la expansión de derechos a sectores anteriormente excluidos. Por otro lado, un avance más nítido es el que se refiere a la representación paritaria de hombres y mujeres en la función pública y, además, de manera alternada y secuencial en las listas de candidatos a elecciones pluripersonales (art. 65). Esta última disposición pretende corregir cualquier manifestación de discriminación que por razones de género pudiera darse en la institucionalidad estatal.

Siguen los derechos de libertad. Se destaca el reconocimiento del derecho a la igualdad formal y material y a la no discriminación (art. 66.4), aunque no se define con exactitud qué se entiende por igualdad material. Del mismo modo se menciona el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, orientación sexual, vida reproductiva y a decidir cuántos hijos tener (art. 66.9; 66.10). Consta, igualmente, el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental (art. 66.26). La noción de responsabilidad social de la propiedad ya constaba en la CP de 1998. Se agregó a ella el principio de responsabilidad ambiental. Un aspecto progresivo de la CRE se refiere al reconocimiento de iguales derechos entre familias constituidas por matrimonio y aquellas compuestas por personas que, de manera estable y monogámica, formen un hogar de hecho, en lapso y circunstancias que señale la ley (art. 68). Esta norma restringe el derecho a la adopción a parejas del

mismo sexo. Otro capítulo desarrolla los derechos de protección los mismos que garantizan el derecho al acceso gratuito a la justicia de todas las personas y, asimismo, a su tutela efectiva, imparcial y expedita (art. 75). En esa línea, el art. 82 reconoce el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas previas, claras y públicas.

En este capítulo, llama la atención la ausencia del derecho a la libertad de conciencia, que claramente estaba consagrado en la CP de 1998 (art. 23.11). Si bien se reconoce el derecho a opinar y expresar su pensamiento (art. 66.6), la libertad de culto (art. 66.8), a guardar reserva sobre sus convicciones (art. 66.11), a la objeción de conciencia (art. 66.12), no consta esta libertad esencial de una sociedad pluralista, en que estén en vigencia condiciones mínimas para que las personas puedan libremente formar sus opiniones sin interferencias ilegítimas ni coacción. No obstante el derecho a la libertad de conciencia está en el catálogo de derechos reconocidos por varios instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador (por ejemplo, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Carta Democrática Andina) y, por tanto, está en plena vigencia en el Ecuador, no obstante, su omisión en el texto de la CRE.

Un capítulo aparte se lo dedica a los derechos de la naturaleza. Más que una innovación que rompe el paradigma de la titularidad de los derechos, este capítulo trata específicamente de la posibilidad de que personas, comunidades, pueblos o nacionalidades (art. 71), puedan exigir a autoridades el cumplimiento de “derechos” como la protección a la naturaleza, respeto a los elementos del ecosistema, restauración en caso de afectaciones, la aplicación de medidas de precaución y restricción de medias nocivas contra las especies animales, los ecosistemas y los ciclos naturales (arts. 72 y 73). En realidad, todos estos no son más que derechos de seres humanos, individual y colectivamente, a vivir en un ambiente sano. La “naturaleza” es una construcción social, cultural y económica y, siguiendo la lógica de no discriminación de la misma CRE, bien se pudiera sustentar que otro tipo de instituciones sociales y culturales, otras construcciones sociales, importantes para otros ciudadanos y colectividades, podrían igualmente ser titulares de derechos, lo cual caería en el absurdo. Aunque suene a un disparate, si la naturaleza tiene derechos, porque no el mercado, las empresas, los bancos, los partidos políticos, la opinión pública, no podrían reclamar el derecho a tener derechos. Si es que éstos, al igual que la naturaleza, son

construcciones sociales valoradas para ciertas personas que no deberían ser discriminadas. Todo esto, evidentemente, carece de toda lógica y cae por su propio peso. El título de los derechos culmina con un capítulo sobre las responsabilidades de los ecuatorianos y ecuatorianos (art. 83). Se menciona acatar y cumplir la Constitución y la ley, no ser ocioso, mentir o robar, defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales, etc. Llama la atención el numeral 7 que exige a los ciudadanos “promover el bien común y anteponer el interés general al particular, conforme al buen vivir”.

### **Desarrollo de las garantías constitucionales**

Pilar fundamental del Estado constitucional es la primacía de los derechos de los ciudadanos para la organización del Estado. Según este principio, el Estado debe garantizar la aplicabilidad inmediata de los derechos de las personas a través de un sistema completo de garantías.<sup>55</sup> En el texto de la CRE este sistema se encuentra mucho más desarrollado, en comparación a la CP de 1998, y está compuesto por tres tipos de garantías: normativas, de políticas públicas y judiciales. Las primeras demandan de todos los órganos con atribuciones normativas adecuar, formal y materialmente, todos los cuerpos jurídicos a los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales. Lo mismo vale para los procesos de reforma constitucional o legal (art. 84). Aún más, de acuerdo al art. 436.10, se faculta a la CC promulgar normas transitorias que cumplan mandatos constitucionales cuando, por omisión, los órganos encargados de dictarlas no lo hubieran hecho. Con ello, se anula la posibilidad del legislativo de actuar con libertad, subordinándolo al programa de la Constitución.

Las segundas, referidas a las políticas públicas, obligan a los encargados de formular ejecutar, evaluar y controlar políticas y servicios públicos orientarlos para hacer efectivos los derechos reconocidos. Adicionalmente, los obligan a conciliar derechos en conflicto, sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular (art. 86). Con este segundo tipo de garantías, se abre la posibilidad ilimitada de que el Ejecutivo desarrolle un radio de intervención en la sociedad, la economía, la cultura, etc. Todo ámbito de la vida social es susceptible de políticas públicas que se definan como orientadas a

---

<sup>55</sup> Para el desarrollo de ambas características, consultar Ramiro Ávila Santamaría, “Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia”, en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.29



garantizar derechos. Mientras más extendido sea el catálogo de derechos, como en realidad ocurre con la CRE, mayores son ámbitos de presencia e intervención estatal. A nombre de garantizar derechos, lo que se efectiviza es un aparato estatal sobre extendido y omnipresente, y gobernantes con todos los instrumentos a su alcance para actuar e imponerse sobre la sociedad y sus actores, antes que garantizar su derechos.

Finalmente, las garantías jurisdiccionales posibilitan a todo titular de derechos a presentar acciones que contempla la CRE, a saber, de protección, de habeas corpus, de acceso a información pública, de habeas data, incumplimiento, extraordinaria de protección, estableciendo para ello la competencia de los jueces y normas de procedimiento rápidas, sencillas, orales en todas sus fases e instancias, sin restricciones horarias. (art. 86). En especial, vale resaltar la acción de protección que permite el amparo directo de los derechos constitucionales en casos de su violación por actos u omisiones de las autoridades públicas, en casos judiciales y/o de políticas públicas (art. 88). De igual forma, a través de la acción extraordinaria de protección, quienes consideren que sentencias judiciales violan sus derechos, podrían interponer ante la CC recursos ordinarios y extraordinarios de protección (art. 94). Esta norma es perfectamente congruente con la noción de Estado constitucional, en el cual, la Constitución debe prevalecer sobre toda estructura legal y administrativa. Junto a ello, la vigencia del derecho de repetición obliga al Estado a investigar y sancionar a sus agentes que violaron un derecho reconocido. Sin duda, en todo lo que se refiere al desarrollo de la carta de derechos y al sistema de garantías constitucionales, el nuevo texto constitucional avanza de manera significativa. Es más, la CRE ecuatoriana es pionera en muchos sentidos, no obstante, en algunos casos, como al declarar los derechos de la naturaleza o definir a los derechos fundamentales como derechos del buen vivir, cae en la retórica y en el absurdo.

Una reflexión necesaria en este punto. Debido al fuerte sesgo presidencialista del sistema político ecuatoriano, ratificado por la CRE de Montecristi pero continuación de la tradición constitucional del país, las garantías a nivel de políticas públicas tiende a imponerse sobre las legales y jurisdiccionales. La propia CRE marca la pauta al respecto al expandirse en los títulos VI y VII que tratan sobre los regímenes de Desarrollo y del Buen Vivir. En estos títulos, la CRE se convierte en un programa político, el programa político del grupo en el poder, en que se constitucionalizan políticas públicas específicas en los más

diversos ámbitos económicos, sociales, culturales, etc. En consecuencia, a nivel orgánico, la CRE construye y especifica al Estado que debe existir para garantizar el abundante catálogo de derechos reconocidos, por encima, incluso, de las garantías legales y las jurisdiccionales. Esta posibilidad únicamente pudiera ser contrarrestada si es que la CC se integra de manera independiente del poder político para impartir justicia constitucional. Asunto que analizaremos a continuación.

#### La Corte Constitucional, cúspide del Estado constitucional

La principal institución del nuevo Estado constitucional es la Corte Constitucional, máximo organismo de control, interpretación y administración de justicia constitucional (art. 429). La CC se constituye con nueve miembros por un período de nueve años sin reelección (art. 432). Su designación provendrá de una Comisión Calificadora integrada por representantes de las funciones Ejecutiva, Legislativa y de Control y Transparencia, la misma que receptorá postulantes candidatizados por las funciones anteriores. Sus integrantes son designados por una Comisión Calificadora designada por representantes de las funciones Ejecutiva, Legislativa y de Participación y Control Social, mediante concurso público, con veedurías e impugnación (art. 434). Sin embargo, llama la atención que el resultado del concurso no será vinculante. El referido artículo de la CRE no lo explicita con lo cual el concurso podría terminar como una guía. El hecho de que el concurso venga luego de que las tres funciones del Estado no solo han integrado la Comisión Calificadora sino que han nominado a los candidatos haría que éste se transforme en un hecho simbólico, formal y secundario. Las designaciones serán discrecionales y políticas<sup>56</sup> y muy difícilmente se evitaran las influencias y presiones de las partes involucradas.

En cuanto a las atribuciones de la nueva CC, contenidas en los arts. 436, 437 y 438 y otros varios artículos a lo largo del texto constitucional, la más trascendental, en el sentido que define la existencia misma de un Estado constitucional, es la definición de este órgano como la máxima instancia de interpretación, con fuerza vinculante, de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado ecuatoriano (art. 436.1). Queda para la Función Legislativa la

---

<sup>56</sup> Claudia Escobar, “Del Tribunal a la Corte: ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional?” en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 294-295.

interpretación de las leyes, con carácter generalmente obligatorio (art.120.6). Por otro lado, en el texto de la CRE se amplía el radio de control constitucional de actos normativos (art.436) y de los actos administrativos de toda autoridad pública (art. 436.4). Del mismo modo, la CRE reconoce la inconstitucionalidad por omisión, lo cual significa que es necesario controlar la constitucionalidad no solo de lo que hizo sino de lo que fue omitido por cualquier autoridad (436.10). Sin embargo, este mismo artículo y número, el 436.10, consagra la posibilidad de que la CC sustituya provisionalmente a los órganos legislativos, se entiende que principalmente a la Asamblea Nacional, en caso de que éstos omitan cumplir con la aprobación de normas que sean mandatos constitucionales. Este artículo consuma la subordinación del legislativo en el nuevo orden constitucional. En todos los casos, las sentencias y autos de la CC serán definitivas e inapelables (art. 440), por tanto, este organismo se coloca en la cúspide de toda la estructura estatal.

Otra función que se incorpora en el texto constitucional es el control constitucional de los estados de emergencia, en la medida en que impliquen la suspensión de derechos (art. 436.8). A pesar de que aquello implica un avance respecto a la Constitución de 1998, que no establecía nada al respecto, de acuerdo a Claudia Escobar, el mismo artículo omite asuntos que son muy importantes, como son que el estado de emergencia pudiera ser declarado de todos modos “sin perjuicio” del pronunciamiento negativo o positivo de la CC y que, únicamente, se determina la necesidad de dicho pronunciamiento en los casos en que esté en juego la violación de derechos. Esta omisión, de manera indiscutible, sitúa a la CC en una situación secundaria frente a decisiones del Ejecutivo en la declaratoria de un asunto tan importante como es la declaratoria de estados de emergencia. Además, según la misma autora, la CRE no dice nada respecto al control de la constitucionalidad de los decretos que se dicten durante la emergencia.<sup>57</sup> Se establece igualmente el control constitucional de las consultas populares (art.438.2) y sobre las preguntas de cada consulta (art.140).

Propio de un Estado constitucional es el recurso extraordinario de protección a las decisiones judiciales que vulneren derechos constitucionales (arts. 94 y 437). De igual forma, la CRE dota a la CC la facultad de resolver acciones por incumplimiento (art.93 y 436.5) para las omisiones de la administración pública. Un avance significativo es el

---

<sup>57</sup> Claudia Escobar, “Del Tribunal a la Corte: ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional?” en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 330.

reconocimiento de la acción ciudadana para cuando pueda producirse o se consume la violación de un derecho; acción ciudadana que no tiene restricciones judiciales ni procesales. La CRE otorga un amplio margen de acción pública en el campo constitucional, a través de acciones de inconstitucionalidad presentables por cualquier ciudadano, individual o colectivamente (art. 440).

A estas atribuciones se debe agregar otras como la revisión de los estatutos de autonomía regional (art. 245 y 246), o los decretos ley de emergencia económica expedidos por el Ejecutivo cuando ha disuelto la AN (art. 148). Empero, las atribuciones conferidas a la CC peligrosamente otorgan a este órgano funciones que van más allá del control constitucional y que topan lo estrictamente político.<sup>58</sup> Se establecen, incluso, atribuciones políticas de arbitraje de conflictos entre varias funciones del Estado, como es el caso de la intervención de la CC en los juicios políticos y destitución del Presidente y Vicepresidente de la República (arts. 129 y 130.1), en la declaración de abandono del cargo por parte del Presidente (art. 145.5), en la disolución de la AN por arrogación de funciones (art. 148).

De todas maneras, como lo establece Agustín Grijalva, en el modelo planteado por la CRE la CC debería convertirse en un límite al poder excesivo o a su concentración por parte de las funciones Ejecutiva y Legislativa. Su función principal de proteger los derechos fundamentales y de defender la división de poderes, la haría “consustancialmente contradictoria” con la tendencia autoritaria de cualquier gobierno.<sup>59</sup> Sin embargo, no podemos dejar de mencionar el alto riesgo de que una defectuosa conformación de la CC la haga apéndice de una parte interesada y que al cumplir las funciones políticas que le asigna la CRE sus decisiones pospongan la protección de los derechos y la primacía de la Constitución para ceder ante “razones del Estado” o de los intereses de la mayoría política en control de las funciones que nominan a los candidatos y a la Comisión Calificadora que organiza el concurso para su conformación. Si ese el caso, como lo demostramos lo fue con la integración de la primera CC en noviembre de 2012, la promesa de instaurar un Estado constitucional naufragaría.

---

<sup>58</sup> Claudia Escobar, “Del Tribunal a la Corte: ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional?” en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 305.

<sup>59</sup> Agustín Grijalva, “Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 305.

Este es un punto crucial. Sin embargo, los constituyentes no previeron que las tres funciones del Estado, en particular la Ejecutiva y Judicial, podían por la vía electoral terminar capturadas por el mismo grupo político. En ese caso, tal cual se produjo en las elecciones de 2009, la CC definitiva más allá de convertirse en el más alto tribunal de justicia, se convertiría en una extensión, extra-poderosa, del poder electoral del grupo en el poder, desde la convocatoria de la misma Asamblea Constituyente. Vale decir, que dicho proceso electoral fue organizado por una Función Electoral transitoria, integrada por personajes con claras vinculaciones con el Ejecutivo y que la CLF, legislativo transitorio que aprobó la ley electoral, fue una extensión auto prorrogada de la mayoría de Alianza País, heredada de la Asamblea Constituyente.

Es así que, el diseño garantista establecido por la CRE, si bien generó un muy generoso catálogo de derechos (no obstante también sus notables regresiones), en lo que se refiere a la conformación del órgano fundamental del Estado constitucional, a saber la CC, dejó abierto un orificio enorme para que la mayoría electoral de 2009 pueda controlarlo. Aquella omisión se agrava debido al derrotero que siguió el llamando régimen de transición que, como lo vimos en la primera parte de este trabajo, aseguró que la Función de Transparencia y Control Social, la otra función que nombró candidatos y representantes para la Comisión Calificadora, también se encuentre en manos del oficialismo, controlado desde la Presidencia de la República. En otras palabras, la suerte de la designación de los magistrados de la CC estuvo echada de antemano y, de esa manera, colapsó la promesa garantista de la Constitución.

Pero los problemas para la institucionalización del Estado constitucional que prevé la CRE no terminan allí. La organización de una Función Judicial independiente y la preparación de los jueces en la nueva cultura jurídica post positivista, imprescindibles para el “salto cualitativo” del Estado legislativo al constitucional, tampoco resultaron procesos automáticos, en un país en que las premisas del imperio de la ley no han estado jamás sólidamente asentadas. Si a ello se suma la primera reforma constitucional, propuesta por el Ejecutivo en mayo de 2011, que buscó precisamente asegurar la interferencia del poder político sobre el sistema de justicia, tenemos como resultado que la otra premisa indispensable para el Estado constitucional también tambalea. La cuarta sección de esta parte se dedicará a analizar la reforma constitucional. Basta afirmar, por el momento, que el

mismo diseño constitucional de Montecristi, incluidas sus transitorias, colocó las bases institucionales y creó las condiciones para que el modelo de estado a crearse se aleje de las premisas conceptuales del Estado constitucional.

### **3. ESTADO PRESIDENCIAL Y DEMOCRACIA PLEBISCITARIA**

Como se concluyó en la primera parte de este ensayo demostré que, a través del RT, grupo de mayoría en control de la Asamblea Constituyente creó todas las condiciones para que la conformación de las funciones del Estado fuera favorable a una intervención directa o indirecta del Ejecutivo. Aquello fue legitimado en el Referéndum del 28 de septiembre de 2008, en un acto que definimos como un auténtico golpe de estado plebiscitario. Evidentemente, este proceso contradice uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional que es la separación e independencia de poderes en función de garantizar plenamente los derechos reconocidos. Por ello, nuestra hipótesis es que esta tendencia, lejos de avanzar a la institucionalización de un “Estado constitucional de derechos y justicia”, como lo proclama el artículo primero de la CRE, apunta a la construcción de un Estado presidencial, configurado bajo el control y expansión del poder de la Función Ejecutiva, y de un modelo plebiscitario de democracia, sostenido en la constante legitimación mayoritaria del proyecto presidencial. Para ello se hace necesaria una movilización controlada y constante de la sociedad, no solo por la vía electoral sino también a través de una articulación subordinada de la sociedad al aparato estatal por medio de diversos mecanismos de democracia directa o participativa, en que bajo ninguna circunstancia implicarán atribuciones de cogestión o cogobierno.

Este proyecto político se encuentra profundamente enraizado en diversos capítulos de la CRE, pero es especial, se manifiesta en los títulos y capítulos correspondientes a la organización del poder, la organización territorial del Estado, el Régimen de desarrollo, el Régimen del buen vivir, y, por supuesto, como ya lo demostramos, en el Régimen de Transición y varias disposiciones transitorias. El modelo de Estado presidencial se inicia con la consolidación de un sistema hiperpresidencial de gobierno, en el cual, como se explicará en lo siguiente, el Ejecutivo adquiere suficientes atribuciones para a) someter políticamente al Legislativo y anular su iniciativa de fiscalización, b) controlar los gobiernos seccionales, por medio de centralización de los recursos y competencias y la

adscripción obligatoria de los mismos al sistema de 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 el fortalecimiento de la planificación nacional, y, por último, d) controlar la sociedad, a través de múltiples sistemas de política pública que subordinarán la vida social a las determinación de actos administrativos del gobierno. Es importante aclarar que cuando nos referimos al Estado presidencial no agotamos esta definición a la existencia de un sistema presidencialista de gobierno fortalecido, si bien lo incluye. La definición de Estado presidencial va mucho más allá de un presidencialismo robustecido para implicar un dominio completo de la Presidencia o el Ejecutivo nacional sobre todas las demás funciones y organismos del Estado, el sistema económico y la sociedad. De todas formas, un proyecto constitucional de estas características es perfectamente compatible con gobernantes de estilo bonapartista que utilizan el aparato para gobernar como si estuviesen en campaña permanente. Este estilo de gobierno, en el cual marketing político y administración se fusionan, aparece como requisito para asegurar una constante movilización social que respalde el modelo político del partido gobernante. Todo ello como un proceso que se ejecuta desde arriba y que busca imponer la lógica y necesidad políticas del gobernante o la razón de Estado, si se quiere, sobre la sociedad y el mercado.

La justificación del Estado presidencial se basa en la premisa de que es necesario fortalecer el aparato estatal precisamente para garantizar la vigencia y cumplimiento de los derechos reconocidos. Empero, la constitucionalización de políticas y sistemas de gestión estatales, especialmente establecidos en los llamados regímenes de desarrollo y del buen vivir, títulos VI y VII de la CRE, en la práctica convierte a los derechos en 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.

Mención especial merece el artículo 141 de la CRE que define la naturaleza general y composición de la Función Ejecutiva. El mencionado artículo pone las bases del modelo hiperpresidencialista que se desarrollará en el articulado subsiguiente al establecer que esta función tiene entre sus atribuciones principales la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y de los planes que se creen para ejecutarlos.

Aquí las palabras clave son “rectoría” y “políticas públicas nacionales” de ahí que este artículo 141 deba leerse en conjunto con el 261, que será mencionado en adelante, y que define las competencias exclusivas del gobierno central sobre la defensa nacional; relaciones internacionales; registro de personas, planificación nacional; políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria; comercio exterior y endeudamiento; políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda; las áreas naturales protegidas y recursos naturales; el manejo de desastres naturales; lo que corresponda como resultado de la aplicación de los tratados internacionales; el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; los recursos energéticos, mineros, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; el control y la administración de las empresas públicas nacionales. Es decir, casi todo; casi todos los ámbitos de la vida social son materia, entonces, de la rectoría del gobierno nacional, de los que son explícitamente excluidos los gobiernos descentralizados autónomos.

Con la atribución de rectoría, la Presidencia está autorizada para organizar políticas, dirigir, y regular de modo exclusivo los ámbitos asignados de competencia, lo cual, además, le permite establecer empresas públicas que participen en cada sector; art. 315 que será analizado abajo. Se establece, además, con relación a los gobiernos autónomos descentralizados, art. 260, que, en cambio, el gobierno central sí podrá ejercer concurrentemente la gestión de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, el Ejecutivo nacional sí podrá ampliar su radio de acción sobre las competencias de los otros niveles de la administración pública sí así lo requiere. De ahí que, de manera taxativa, si regresamos al art. 141, se establece que el Presidente de la República es el responsable de toda la administración pública. En resumen, el Ejecutivo nacional es responsable de todo lo que ocurra en la administración pública y literalmente puede ejercer la rectoría en los ámbitos de competencia exclusiva, de por sí bastante extensos para cualquier sistema presidencialista, y en los que no lo son, gracias a esta figura de ejercicio concurrente de competencias con los gobiernos autónomos descentralizados. Aquello también lo profundizaremos en adelante.

El argumento es que se requiere un Estado, especialmente central, muy fuerte para



materializar los derechos escritos en el texto constitucional, propósito de justicia, sin duda, pero que en la realidad se despliegan más como una realización positiva de la acción estatal que como resultado de su obligación de garantizar los derechos de los ciudadanos, lo cual requiere tanto medidas abstentivas como proactivas. A contramano del tan denostado neoliberalismo, el libreto de Montecristi cae en un fundamentalismo inverso: considerar que solo la expansión y fortalecimiento estatal, por medio de las llamadas garantías de políticas públicas, implica la vía correcta de hacer realidad los derechos constitucionales, que la mera existencia de un casi infinito repertorio de políticas públicas significa por sí solo la materialización de los derechos. Aquello no es necesariamente así. Más bien un crecimiento y expansión descontrolada de la intervención estatal, la sobre regulación de todos los ámbitos de la vida social, más que garantía para los derechos de las personas puede transformarse en una amenaza.

De igual forma, esa tendencia descontrolada de sobre extensión estatal y sobre regulación de la vida social, contradice cualquier pretensión de devolución del poder a la sociedad y a los ciudadanos, premisa fundamental del modelo constitucional garantista sobre el que se edifica el Estado constitucional. Adicionalmente, esta tendencia irreprimible desconoce la flexibilidad que debe caracterizar a una eficaz y planificada política pública, la misma que puede optar por un sin número de arreglos institucionales para garantizar derechos, entre los cuales la colaboración público-privada puede ser una opción, o, sencillamente, como quedó sugerido antes, optar por no intervenir. Sin embargo, el texto constitucional cae en la trampa incontenible de concebir que para cada derecho debe crearse y debe existir un sistema nacional de políticas e instituciones públicas encargado de materializarlo. En la CRE estos sistemas nacionales, incluidos los especializados, llegan a 15 de los más variados tipos y características, sin descontar la posibilidad de que puedan crearse muchos más, aun si no están estipulados en el texto constitucional. Los regímenes de Desarrollo y del Buen Vivir, contemplados en los títulos VI y VII de la CRE, configuran una maraña burocrática de colosales dimensiones. La pregunta es si con ello se logra garantizar los derechos de los ciudadanos o sencillamente se burocratiza la vida social.

En suma, la construcción del Estado presidencial, por tanto, es una tendencia que apunta a un doble proceso de concentración de poder en manos del Ejecutivo y generación de una democracia plebiscitaria a pretexto de garantizar los derechos constitucionales,

obviando la práctica democrática de un constante ejercicio de deliberación y compromiso político, esencial para el desarrollo de cualquier versión democrática que no la reduzca a una mínima dimensión electoral. En esta sección analizaremos el proceso de construcción del Estado presidencial y, en la siguiente, los elementos fundacionales del proyecto de democracia plebiscitaria.

### **La construcción de un Estado presidencial<sup>60</sup>**

La construcción del Estado presidencial no es extraña dentro de la matriz Estado-céntrica y el modelo distributivo rentista que ha caracterizado el proceso político ecuatoriano de las últimas décadas. Es más, bien podríamos decir que se trata de un resultado lógico, de un verdadero “continuum evolutivo”. Aquello pasa por fortalecer la posición dominante del Ejecutivo dentro del Estado, tanto en relación con las demás funciones del Estado, especialmente el Legislativo, como en cuanto a los gobiernos seccionales, y su influencia determinante en todos los ámbitos de la vida económica y social del país ha sido la tendencia de desarrollo institucional que ha vivido el Ecuador, al menos desde 1945 hasta el presente; mucho más que el intento de sentar las bases de un Estado liberal de derecho. Tenemos, de ese modo, que el peso de las trayectorias institucionales fue mayor que las buenas intenciones o piruetas conceptuales que empujaban al país hacia el cambio de paradigma garantista.

Veámoslo. En términos de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, la CRE profundiza la tradición presidencialista que ha sido parte del constitucionalismo ecuatoriano y que, en las reformas de 1983 y 1998, se enrumbaron hacia un franco proceso de profundización del presidencialismo. La premisa que sustentó esta tendencia fue que era necesario ampliar las capacidades presidenciales en la perspectiva de producir las condiciones de gobernabilidad que hicieran más efectivas las funciones de gobierno en el contexto de legislativos siempre proclives a bloquear y entorpecer a los gobiernos de turno.<sup>61</sup> En la Constituyente de 1998

---

<sup>60</sup> Adopto la noción de Estado presidencial de Fabián Corral quien, en referencia al modelo constitucional ecuatoriano de 2008, lo definió como Estado presidencial, concepto que el autor diferencia del de república presidencial “porque la propuesta de ese concepto clásico, si consideramos que la división de poderes, la sujeción del mando al Derecho y otras características de la República no se reflejan en el proyecto”. De acuerdo a Corral, el régimen político que se intenta plasmar con la CRE está fuertemente vinculado a la Presidencia, siendo que la economía y la sociedad civil pasan a ser aditamentos de la política oficial. Ver Fabián Corral, “Estado presidencial” en *El Comercio*, 14 de agosto de 2008, p. A11.

<sup>61</sup> Para un desarrollo ver el capítulo 4 de Andrés Mejía, *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral*,

este tema fue uno de los ejes articuladores de la reforma constitucional. Se diagnosticó que el gran problema a resolver desde el retorno a la democracia en 1979 era la ingobernabilidad provocada por la pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, la excesiva fragmentación de la representación, etc. siendo entonces la respuesta el fortalecimiento del Ejecutivo respecto al Legislativo, mediante la amputación de atribuciones fiscalizadoras del Congreso y el incremento de las atribuciones legislativas del Presidente, y el cambio de reglas de representación en dirección de reducir la fragmentación partidaria y concentrar la representación.

En la CRE el reposicionamiento del Ejecutivo, como el centro absoluto del sistema político y la organización del Estado, parte con el establecimiento de la reelección presidencial inmediata (art.144), la misma que había sido limitada en constituciones anteriores con el fin de morigerar las tendencias caudillistas que han dominado la política ecuatoriana en el pasado. La reelección presidencial inmediata, en ese sentido, abre la puerta a la instauración de dinámicas de gobierno basadas en prácticas de “campana permanente” y al reforzamiento del caudillismo presidencial, como una característica principal del Estado presidencial. Este es, sin duda, un primer paso, tal como ha ocurrido en Venezuela, Nicaragua y Bolivia, para la instauración de regímenes con elección presidencial indefinida. No debería extrañarnos que en el futuro cercano, si es que se consolida el proyecto político dominante, nos encontremos discutiendo una reforma constitucional para eliminar los límites temporales a la reelección presidencial con lo cual quedaría en evidencia la vocación bonapartista presente en la Constitución de Montecristi y en el proyecto político de Alianza País.

Al restablecimiento de la reelección presidencial se suman varios cambios que apuntan hacia un esquema de subordinación del Ejecutivo del Legislativo y un listado impresionante de nuevas atribuciones presidenciales, en los ámbitos económicos, sociales y territoriales. Respecto a lo primero, según la CRE, el Presidente puede disolver directamente la AN cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen, previo dictamen de la CC, o si de forma reiterada o injustificada ésta obstruyera la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política o conmoción interna. Vale decir que estas dos últimas causales no requerirían de ningún pronunciamiento de la CC y que

---

*partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1987-1988*, Quito, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

pudieran realizarse de manera directa, solamente en función del criterio político del Presidente. Esta facultad podrá ser ejercida una sola vez en los tres primeros años de mandato. Siete días después, el CNE convocará a elecciones presidenciales y legislativas simultáneas para el resto del período. Hasta la instalación de la nueva AN, el Ejecutivo podrá dictar decretos leyes de urgencia económica, previo dictamen favorable de la CC (art.148).

Reflexionemos sobre las implicancias de este artículo. Como se lo mencionará en adelante, la AN no tiene ninguna función en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que se elaborará a través de una compleja maraña de decisiones a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados y participación ciudadana pero que en ningún momento contará con el concurso de la función legislativa nacional. Así, la AN tendría serios límites para ejercer sus funciones de fiscalización del Plan Nacional de Desarrollo, siendo éste el instrumento vertebrador de las políticas del Ejecutivo nacional, en articulación con los ejecutivos seccionales. Además de ello, el Ejecutivo podría disolver directamente a la AN, en casos de grave crisis y conmoción interna, siendo esta facultad recíproca pero obviamente limitada para la AN, al tratarse de un órgano colegiado que para una decisión de tal naturaleza requeriría de un consenso mayor a dos terceras partes de la misma, y no de la decisión de una sola persona, a saber, el Presidente. Todo ello abonará a una progresiva subordinación política del Legislativo, que de manera estructural afrontará el chantaje permanente del Ejecutivo. Por otro lado, en caso de que el Ejecutivo logre controlar a la CC, no solamente que tendrá la puerta abierta para disolver la AN por “arrogación de funciones” sino que podrá impedir cualquier intento de enjuiciamiento político a miembros del Ejecutivo, desde el Presidente hasta los ministros de Estado, salvo en caso de crisis política extrema.

A más de su predominio sobre la AN, la CRE establece que, en cada territorio, el Presidente podrá tener un representante para controlar las políticas del Ejecutivo coordinar y dirigir las actividades de los servidores públicos (art.155). No se dice, pero se entiende, que de esta manera se establecen las condiciones para que el Ejecutivo pueda intervenir y tomar control político directo de cualquier lugar del territorio nacional, obviamente, en función de sus intereses políticos específicos. De igual modo, el texto constitucional crea los llamados consejos nacionales de igualdad, los mismos que contarán con representantes

de la sociedad civil y el Estado, y serán presididos por el Ejecutivo nacional (art.157). A ello debe agregarse, el mandato constitucional de que el Ejecutivo nacional presidirá el Gabinete Territorial de Consulta con gobernadores territoriales y alcaldías metropolitanas (art.256); su capacidad de presentar al CPCCS la terna de candidatos a Superintendentes (art.213), a Contralor (art. 208) y a Procurador General del Estado (art.236). Como ya lo problematizamos, completa sus prerrogativas en la designación de funcionarios clave de otras instituciones del Estado como la facultad presidencial de designar dos delegados de los seis que conforman la comisión calificadora que designará, a través de concurso público, la CC (art.434), y además, la prerrogativa de presentar candidaturas para dicho concurso.

Finalmente, una atribución que extenderá considerablemente el poder del Ejecutivo sobre el sistema político y la sociedad, es su facultad para convocar a consultas populares sobre los temas que defina la presidencia, incluso en los casos de reforma constitucional, previo dictamen de la CC. A este respecto, la Constitución de 1998 dejaba abierta la posibilidad de que el Ejecutivo convocara a consultas populares en temas llamados de trascendental importancia para el país, pero establecía que cuando estos se refieran a reformas constitucionales, la consulta debía ser calificada previamente por el Congreso Nacional (art.283). La CRE elimina la calificación legislativa y el Presidente adquiere el poder de hacer uso de este mecanismo de democracia directa, para lo cual requería el apoyo del órgano de control constitucional. Sin embargo, más allá de las consultas populares, el Ejecutivo tiene la atribución de convocar a referéndum aprobatorio de normas jurídicas, sin que requiera la autorización de ningún organismo o requisitos especiales. Así los señala el art. 420 respecto al tema de los tratados internacionales y los arts. 441 y 442 que hacen referencia a la reforma constitucional, en los cuales, igualmente, se habla de referéndum. El problema es que en ambos casos, el referéndum no requiere de controles o procedimientos externos al Ejecutivo y de esa manera se otorga una amplísima prerrogativa al Ejecutivo para, de forma plebiscitaria, incluso reformar la Constitución. Al respecto, autores como Albert Noguera mencionan que en la CRE “existe una cierta confusión” entre consulta popular y referéndum. Más que confusión, la utilización de ambas figuras abre una inmensa ventana para el uso discrecional de una herramienta que le puede ser al Presidente de turno de gran utilidad para rodear las instituciones y los contrapesos políticos a la hora de buscar

cambios tan importantes como sería una reforma constitucional.

En la misma línea, la CRE mantiene los amplios poderes presidenciales en términos de iniciativa legislativa en temas económicos (art.140), tributarios, presupuestarios y político administrativos (art.135), que han sido parte de catálogo de otros textos constitucionales, incluido el de 1998. Solo el Presidente tiene iniciativa de ley para establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos (art.301). De igual forma, siguiendo la tradición ecuatoriana, la creación de aranceles y fijación de sus niveles son competencia exclusiva del Ejecutivo (art.305).

Además de todo aquello, el Ejecutivo mantiene un amplio poder de veto sobre las leyes aprobadas por el Legislativo (art.138). En los casos de veto total, los proyectos de ley salidos del Legislativo deben ser archivados por un año, luego de lo cual, la AN deberá superarlo con el voto de las dos terceras partes de la misma. En el caso del veto parcial, el Ejecutivo tiene la prerrogativa de observar los artículos aprobados por el Legislativo y de presentar textos alternativos. Cual si fuera poco, la Asamblea Nacional, para insistir en los textos originales aprobados por ella, necesita dos tercios del Pleno; de lo contrario, entrará en vigencia la propuesta del Ejecutivo. Estos exagerados poderes de veto del Presidente, que no existen en ningún otro país latinoamericano, otorgan al Ejecutivo ecuatoriano capacidades legislativas muy superiores al propio legislativo. El desproporcionado poder de veto del Ejecutivo en el Ecuador, originados en la Constitución de 1998 y ratificados en la CRE de 2008, es la principal característica del hiper presidencialismo en el país.

En lo que tiene que ver con las facultades de la Asamblea Nacional, la CRE presenta un claro debilitamiento de las mismas. Una excepción, quizá, la restitución del enjuiciamiento político a los ministros de Estado, por incumplimiento de sus funciones. Vale decir, empero, que esta causal --incumplimiento de funciones-- desvirtúa el carácter político de la fiscalización y la torna en una suerte de vigilancia administrativa. Sin quererlo o queriéndolo, los constituyentes cercaron la noción de responsabilidad política, eje de la facultad fiscalizadora de la legislatura, al control de faltas administrativas. Para la censura y destitución de estos funcionarios, el texto constitucional define que se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros de la AN (art.131). No obstante, su tergiversación conceptual, la devolución de esta atribución legislativa, eliminada en 1998, es uno de los aspectos positivos de la CRE. Sin embargo, en otros aspectos se advierten los siguientes

recortes en sus poderes:

- Eliminación de la facultad de la Función Legislativa para nombrar al Procurador, Contralor, Fiscal General, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Superintendentes, miembros de la autoridad electoral y del Consejo de la Judicatura. La designación de los principales de estos organismos se adjudicó a diversos mecanismos de selección encargados a la nueva función de Transparencia y Control Social, a excepción de la CC. A pesar de no designarlos, la AN sí conserva la atribución de iniciar su enjuiciamiento político, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. La censura y destitución de estos funcionarios requerirá de la mayoría absoluta de la AN, a excepción de los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, que requerirá las dos terceras partes (art.131).
- Supeditación de la facultad de enjuiciamiento político del Presidente o vicepresidente de la República a un dictamen de admisibilidad de la CC. (art.129) De igual manera, para la censura y destitución de los mismos se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros de la AN; dicha destitución podría ocurrir en casos de arrogación de funciones que no le competan constitucionalmente pero previo, nuevamente, el dictamen favorable de la Corte Constitucional o por grave crisis política y conmoción interna (art. 130). La facultad de destitución del Presidente o vicepresidente solo podrá ejercerse por una sola vez en el período legislativo y en los tres primeros años del mismo. De todas formas, la CC adquiere un enorme poder neutralizador de la facultad de enjuiciamiento presidencial por parte del Legislativo, convirtiéndose en un filtro ineludible. Si el Presidente lograra tener a su favor a la CC, todas las posibilidades de enjuiciamiento presidencial quedarían bloqueadas. Si bien aquello pudiera ser una garantía de estabilidad, también pudiera convertirse en un escudo de impunidad. Habría, empero, la posibilidad de que la AN enjuicie y destituya al Presidente en casos de grave crisis política y conmoción interna. Si bien este mecanismo sugeriría la introducción de un mecanismo de resolución de disputas Ejecutivo-Legislativas propias de un sistema de gobierno semipresidencial o parlamentario,<sup>62</sup> las amplias atribuciones

---

<sup>62</sup> Rafael Balda Santiestevan, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo

que la CRE otorga al Ejecutivo y al Estado central, determina que en la realidad sea el Presidente, de todas formas, el que se encuentre en una situación desproporcionadamente ventajosa para hacer uso de este instrumento que bien puede consagrar el sometimiento político del Legislativo y no viceversa. De todas maneras, en el caso de que se produzca una destitución presidencial por cualquier causa o el Ejecutivo disuelva a la AN, la CRE establece que en siete días el CNE convocará para una misma fecha a elecciones presidenciales y legislativas anticipadas para el resto de los períodos (art. 130). Con ello se sella un evidente escudo de protección al Presidente puesto que muy difícilmente los integrantes de la Asamblea Nacional van a arriesgar su permanencia en sus cargos con una elección adelantada cuando el Ejecutivo tiene en sus manos todos los recursos y maquinaria estatal para ponerlos al servicio de sus tesis en el proceso plebiscitario. La tan mentada “muerte cruzada” será más bien es un mecanismo de “muerte anunciada” es el Legislativo. Lejos de convertirse en un incentivo para que los dos poderes actúen con responsabilidad el uno frente al otro se generará una dinámica en que la AN se cuidará de ejercer plenamente sus limitadas atribuciones de fiscalización, en especial, cuando aborde temas relacionados al Plan Nacional de Desarrollo, lo cual nos conduce al siguiente punto.

- Exclusión de la AN de intervenir en la definición del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento organizador y articulador de todas las políticas del Ejecutivo a nivel nacional y seccional. La AN no conoce ni aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y se limita a conocer el informe anual sobre la marcha del mismo, presentado por el Ejecutivo, sin que pueda fiscalizar su ejecución dado que si el Presidente percibe que ésta entorpece u obstruye su ejecución, pudiera decidir la disolución directa de la AN. A través de esta posibilidad y de la limitación de las atribuciones del legislativo para intervenir sobre el Plan, se cierra la posibilidad de que el Ejecutivo someter políticamente a la Función Legislativa y limite sus atribuciones de fiscalización.

---

en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 176.



- Eliminación de la calificación legislativa de la convocatoria del Presidente a consulta constitucional para reformar la constitución (art.104). Esta transformación es muy importante pues elimina uno de los aspectos fundamentales de equilibrio entre las funciones Legislativa y Ejecutiva. Si bien la intervención de la CC es congruente con un modelo de Estado constitucional, la omisión del filtro legislativo dejaría al Ejecutivo con amplias prerrogativas para manipular plebiscitariamente el texto constitucional, en función de los intereses del gobierno. En ese mismo ámbito se eliminó la facultad exclusiva de reforma de la Constitución. En el nuevo texto constitucional se obliga a que cualquier decisión legislativa de reforma sea confirmada o rechazada por el pueblo de forma plebiscitaria.

En suma, las relaciones Ejecutivo-Legislativas tienden a un claro desequilibrio y ventaja a favor del primero. Si la CP de 1998 establecía un sistema presidencialista bastante pronunciado, la CRE profundiza esa tendencia. La llamada “muerte cruzada” lejos de equilibrar ambas funciones, otorga al Ejecutivo mayores poderes para imponerse sobre la AN, a través de un recurso plebiscitario. Todo ello nos indica un claro reforzamiento del presidencialismo, en línea de la ya fuertemente presidencialista matriz de gobierno que se inauguró en 1979, se acentuó con las reformas de 1983 y se consolidó con en la CP de 1998. Esto lo reconocen análisis del diseño presidencialista de la CRE, como el realizado por Rafael Balda Santiestevan, para quien “la comparación entre los poderes constitucionales de la Constitución codificada en 1998 y la Constitución de 2008 muestra que existe un reforzamiento del presidencialismo a través de un aumento de potestades para influir en las políticas legislativas de forma proactiva y reactiva”.<sup>63</sup> Ello, según este autor, en el marco de un incremento de los controles al Presidente en el ejercicio de su cargo. Llama, en cambio, la atención la posición de autores como Roberto Viciano quien, al referirse sobre el mismo tema, concluye “que, en ningún caso, puede ser calificado el texto constitucional como hiperpresidencialista, como algunas fuerzas políticas y medios de comunicación han defendido este punto de vista sin aportar, obviamente, argumentos

---

<sup>63</sup> Rafael Balda Santiestevan, “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 188.

jurídicos al respecto”.<sup>64</sup> Sin embargo, y esto es crucial, la tendencia existente en la CRE hacia el fortalecimiento del Ejecutivo va más allá de lo que tiene que ver con sus relaciones con la Función Legislativa y se consolida en un proceso mucho más amplio y de mayor alcance que topa las relaciones entre el Estado central, léase el Presidente o el Ejecutivo, con el sistema económico, los gobiernos seccionales y la propia sociedad. Pasemos, a continuación, a analizar la arquitectura institucional del Estado presidencial ecuatoriano.

La CRE otorga al Presidente la atribución, quizá la más importante, de determinar, desde la cúpula, el sistema de planificación descentralizada que se propone como parte del Régimen de Desarrollo y que está concebido como articulador y organizador de la acción estatal en todos los niveles. A este se suman los regímenes constitucionales de Desarrollo y del Buen Vivir que, si llegan a ejecutarse como dispone el texto constitucional, tendrán enormes repercusiones sobre la economía y la sociedad. En ese ámbito, entre las atribuciones y deberes del Presidente consta el presentar anualmente a la AN el informe de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que se propone el gobierno para el año siguiente (art.147.7) Como ya se mencionó, en ningún lugar se indica que la Función Legislativa conocerá, discutirá y aprobará el Plan Nacional del Desarrollo, el mismo que queda completamente en las manos del Ejecutivo, pues a éste le corresponde presidir y ejecutar el sistema nacional de planificación (art.279), cuya observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores (art.280). Cabe decir, empero, que el Plan de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán todas las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestaria nacional y de los gobiernos autónomos y descentralizados; la inversión pública y la coordinación de las competencias exclusivas entre el gobierno central y los autónomos descentralizados (art.280). Es importante señalar que el sistema nacional de planificación se construiría a través de un proceso que parte desde lo niveles seccionales, de ahí que se lo defina de descentralizado, pero que confluye hasta el nivel nacional, en el cual solo el Ejecutivo nacional, en control de la SENPLADES, tendrá todos los instrumentos presupuestarios y de programación para definirlo, financiarlo y ejecutarlo. Y ello sin interferencia alguna de la Función Legislativa.

---

<sup>64</sup> Roberto Viciano Pastor, “La función legislativa en la nueva Constitución del Ecuador” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 170

En términos de la política presupuestaria la CRE hace mayores precisiones respecto a su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. No solo que todo programa financiado con recursos públicos tendrá que ejecutarse en el marco de lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (art.297) sino que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se sujetarán, a planes regionales en el marco del Plan Nacional (art.293). El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro, que funcionará en el Banco Central y, además, todos los recursos públicos se manejarán en la banca pública (art.299), que a su vez es administrada por el Estado central. El Estado otorgará prioridad a la inversión nacional; la inversión extranjera directa, en una declaración que honra al dirigismo estatal, será complementaria a la nacional y se orientará según las necesidades y prioridades de definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (art.339). El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza (art.319). Para ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, prohibiéndose toda forma de confiscación (art.323). Referido al tema propiedad, se debe mencionar que, de acuerdo al texto constitucional, el sistema público de registro de la propiedad será administrado concurrentemente entre el Ejecutivo y las municipalidades (art.265). Además, se crea un fondo nacional de tierra que regulará el acceso equitativo de campesinos a la tierra (art.282). En fin, a través de todas estas disposiciones constitucionales, el Estado central tendrá todos los instrumentos para tomar control de la economía nacional. Desaparece la noción de que la acción económica del Estado es subsidiaria respecto al sector privado y se otorga al aparato estatal y, dentro del mismo, al Ejecutivo una posición de total control y dirección del proceso económico y de las políticas de desarrollo nacional y local. Este punto queda aún más claro cuando se analiza el Título VI referido al llamado Régimen de Desarrollo. Veámoslo.

Parte fundamental del llamado Régimen de Desarrollo que crea la CRE es la determinación de que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva, la misma que es instrumentada a través del Banco Central. Las políticas financiera y crediticia también se ejercerán a través

de la banca pública (art.303). La CRE introduce el concepto de que las actividades financieras son un servicio público, que se ejercen previa autorización del Estado (art.308), limitándose que las entidades financieras puedan poseer participaciones permanentes o parciales en empresas ajenas a la actividad financiera, en particular, los medios de comunicación (art.312)

Empero, lo crítico dentro el Régimen de Desarrollo es la atribución estatal de administrar, regular, controlar y gestionar los llamados sectores estratégicos. Según lo define la CRE, los sectores estratégicos, aquellos de decisión y control exclusivo del Estado, son los que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social (art.313). No podemos pasar por alto el que se incluya en la definición de estratégicos aspectos que pudieran influir sobre aspectos políticos y sociales muy sensibles como el transporte, la biodiversidad, el espectro radioeléctrico, e agua y “los demás que determine la ley”, es decir, todos los que se puedan incluir. Se agrega que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, cuyos recursos, si no son invertidos, se transferirán al Presupuesto General del Estado (art.315). El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional; el Estado podrá, de forma excepcional, delegar al sector privado y de la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades (art.316).

En la misma línea, se declara que los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable del Estado (art.317), siendo el agua patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado. Por ello, la CRE prohíbe toda forma de privatización del agua. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos. Incluso, se establece que se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado, sectores de la economía popular y solidaria (art.318). El Estado manejará el uso y el manejo del agua de riego (art. 282).

La propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado de los recursos naturales no renovables es reforzada y ampliada a los productos del subsuelo, yacimientos

minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta a la del suelo, incluso los que se encuentren en áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y la zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico (art.408). Llama, empero la atención el hecho de que si bien se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas intangibles, incluida la explotación forestal, excepcionalmente dichos recursos podrían explotarse a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional (art.407). Es como si, de forma contradictoria, el interés nacional para la CRE, pudiera estar por encima de los derechos, en este caso, de los derechos de la naturaleza. Algo similar se menciona respecto a semillas y cultivos transgénicos. Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas, pero, excepcionalmente, y en caso de interés nacional fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, la CRE establece que se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados (art.401). Solo el Presidente podría, entonces, solicitar “motivadamente” la explotación de recursos en áreas protegidas o la importación de transgénicos.

En suma, el Régimen de Desarrollo, establece un sistema económico, social y solidario dependiente del Estado central, controlado y dirigido a través del sistema nacional de planificación y sostenido a base de la apropiación y dirección estatal de los llamados sectores estratégicos y de los recursos naturales no renovables. A ello habría que agregar las facultades extractivas del orden tributario, las mismas que permiten al gobierno acrecentar sus capacidades impositivas sobre la base de principios como el de “suficiencia recaudatoria” (art. 300), lo que significa que el Estado gravará a la sociedad lo que requiera para funcionar. Según este principio, prima el interés y necesidades recaudatorias del Estado frente a cualquier otro interés; domina, en ese sentido, una lógica política antes que económica o social. En ello, el régimen tributario que pretende implantarse se aleja de patrones anteriores en que el Estado desatendía el ámbito tributario y esperaba financiarse de las rentas provenientes de la explotación de recursos primarios. Por el contrario, en el actual modelo el ámbito tributario es una importante fuente de recursos para un Estado que requiere alcanzar su suficiencia.

En general, el modelo que propone el llamado Régimen de Desarrollo se propone

entregar al Ejecutivo de una muy potente capacidad de acumulación y extracción de recursos de la sociedad y de los actores económicos, con lo cual éste desborda razonables funciones regulatorias y se convierte en el actor principal y preponderante del proceso económico, la inversión, la generación de empleo y redistribución. En el modelo económico que pretende institucionalizar el texto constitucional, el Estado, pero más precisamente la Presidencia, extrae y concentra la mayor cantidad de recursos posibles por la vía de la administración exclusiva de los sectores estratégicos, el crecimiento del número y la naturaleza de las empresas públicas, la rectoría de casi todos los ámbitos de política pública y una política tributaria expansiva, basada en el principio de “suficiencia recaudatoria”. Este sistema económico, social y solidario, dirigido a posibilitar el buen vivir (art. 283), no va por el camino de la estatización de los medios de producción, al menos, en las primeras etapas de su institucionalización. Por el contrario, sin necesidad de abolir la propiedad privada, este modelo de socialismo del Siglo XXI, otorga al Estado el lugar preeminente de una economía de mercado, en función de la estatización de la riqueza y la politización de su distribución, mediante un ilimitado repertorio de políticas públicas dirigidas a garantizar derechos. Así, tenemos un modelo en que el Estado se torna en el fin último de la sociedad y su institucionalización y fortalecimiento en expresión máxima del orden post neoliberal al que la CRE espera conducir al Ecuador. La proliferación de la noción de soberanía, más allá de lo territorial y político, desplegada a ámbitos como energético, alimentario, económico, etc., no es más que una proyección concreta de cómo el Estado pretende subordinar todas las lógicas sociales a su lógica política. Aquello, evidentemente, da cuenta de una nueva situación en que la sobre extensión y sobre regulación estatal busca primar, soberanamente, sobre toda influencia y sobre determinación de cualquier actor no estatal, sea interno o externo.

Pero insistamos que en la cúpula de este edificio se encuentra el Ejecutivo. Con estos instrumentos, el Estado central, a saber, el Presidente, se transforma en el actor principal de la economía al consolidar su posición determinante en la asignación de recursos hacia los actores económicos y la sociedad. El modelo de economía política propuesto afianza las prácticas rentistas del sistema anterior, pero más allá de aquello, consagra un manejo estatizado del sistema económico en su conjunto, por supuesto, con enormes niveles de discrecionalidad en manos del Ejecutivo.

La misma tendencia de fortalecimiento del Estado central aparece sin discusión en el Régimen de Competencias que incluye el nuevo texto constitucional. Según el mismo, se introduce el concepto de competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno, aunque de manera un tanto contradictoria, se establece igualmente que el ejercicio de dichas competencias exclusivas no excluirá la participación concurrente en la gestión y prestación de servicios públicos o actividades de colaboración entre los mismos (art.260). Esta noción de “competencias exclusivas pero no excluyentes” implicaría, sin embargo, la posibilidad de que el gobierno central intervenga en la gestión de los gobiernos autónomos y descentralizados de manera general, aunque no viceversa. Esto por la simple razón de que, como veremos a continuación, las competencias de los gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales son susceptibles de una amplia intervención del Estado central en todos los campos de la administración pública, pero no al contrario. A saber, el gobierno nacional tendría la capacidad de participar en la gestión de educación, vialidad, seguridad, transporte público y muchos otros sectores, mientras que los otros niveles de gobiernos no están en las mismas condiciones para ser parte de la gestión de campos como relaciones internacionales, defensa, por supuesto, o la definición de políticas nacionales en múltiples sectores como, por ejemplo, el tributario o el de una planificación y gestión verdaderamente autónoma, no subordinada al esquema nacional. Evidentemente, esta noción de competencias exclusivas no excluyentes, siendo ambigua, abre un enorme espectro de intervención de arriba hacia abajo, no de abajo hacia arriba y consolida una versión extremadamente centralista el gobierno y administración de los recursos públicos.

En cuanto a las competencias exclusivas del Estado central, la nueva carta constitucional establece un extenso listado que incluye la defensa nacional; las relaciones internacionales; el registro de personas; la planificación nacional; las políticas económica tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior, endeudamiento, educación, salud, seguridad social y vivienda; el manejo de las áreas protegidas, los recursos naturales, los desastres naturales, el espectro radioeléctrico; la aplicación de los tratados internacionales; el manejo del régimen general de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; el manejo de los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; el control y administración de empresas nacionales (art.261). El listado no solo es extenso sino que

incluye los aspectos fundamentales de la marcha del Estado a nivel interno y externo, la definición de políticas en los sectores más importantes, el manejo de los recursos que más ingresos proveen a la economía nacional y el control de todos los ámbitos del transporte y la comunicación. Como se lo mencionó arriba, actores de los otros niveles de gobierno no podrían participar de manera “no excluyente” dentro de este ámbito de competencias exclusivas del Estado central. El modelo de un Estado unitario rígido no puede ser más evidente.

En cambio, si se analiza el catálogo de competencias de los otros niveles de gobierno se conforma un desequilibrio favorable al nivel central de gobierno. En cuanto a las competencias de los gobiernos llamados autónomos, a nivel regional, provincial, municipal y parroquial prima la utilización del verbo “planificar” el desarrollo, el ordenamiento territorial, el tránsito y transporte, etc., aunque no deja de remarcarse el que la planificación en todos los niveles se articulará a la planificación nacional. Abundan también verbos como “fomentar”, “promover” o “procurar”. Son escasos, empero, los ámbitos en que los gobiernos regionales, provinciales o municipales asuman la gestión, construcción de obra pública o determinación directa de políticas sectoriales.

En el caso de los gobiernos regionales (art.262) y gobiernos provinciales (art.283), se establecen competencias exclusivas en la gestión de las cuencas hidrográficas, la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte regional. Consta, igualmente, la construcción y mantención del sistema vial regional y provincial. Destaca la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, el fomento de la seguridad alimentaria regional y el fomento de las actividades productivas provinciales. No existe determinación alguna de competencias legislativas ni atribuciones en la creación o supresión de tasas o contribuciones.

Considerando la importante tradición municipalista ecuatoriana, las competencias de los gobiernos municipales son francamente débiles (art.264). Además de las facultades de planificación señaladas, se menciona el control sobre el uso del suelo, la construcción y mantención de la vialidad urbana, la regulación y control del tránsito urbano y de la infraestructura física y el equipamiento de salud, educación y espacios públicos destinado al desarrollo social, cultural y deportivo. Se menciona la preservación del patrimonio arquitectónico de las ciudades, el control del uso de las playas de mar, riberas de los ríos y



lagos, y la autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos. Los gobiernos municipales son los únicos que ostentan competencias de orden legislativo (con la expedición de ordenanzas) y tributario (con la fijación de contribuciones y tasas). En fin, el debilitamiento de los municipios y el municipalismo es palpable. Incluso, como se lo señaló arriba, el registro de la propiedad será administrado de manera concurrente con el Ejecutivo (art.265). Vale agregar la creación del nivel metropolitano. En este caso, los cantones con gobiernos distritales metropolitanos autónomos asumirán competencias aplicables a los niveles regionales, provinciales y municipales. También se reconocerá en ellos la posibilidad de expedir ordenanzas distritales (art.266).

Finalmente, el nivel de gobierno parroquial (art.267) incluye aspectos adicionales como la posibilidad de asumir la gestión y administración de servicios públicos que sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, la preservación de la biodiversidad y la vigilancia de obras y calidad de los servicios públicos. Se agrega una competencia que atañe a la organización de los ciudadanos a nivel de las comunas y recintos rurales, los mismos que son catalogados como organizaciones territoriales de base, manteniéndose la tendencia a buscar una organización territorializada de la sociedad, pero dependiente del Estado.

La CRE establece un organismo técnico de regulación del sistema nacional de competencias y resolución de conflictos. No clarifica cómo se manejará dicho sistema, el cual será determinado por la ley, aunque se indica que contará con un representante de cada nivel de gobierno (art.269). De todas formas, en el mismo capítulo referido al Régimen de Competencias, explícitamente se establece la norma constitucional que otorga al Estado central, a través de la ley, la potestad de intervenir directamente en los niveles inferiores de gobierno en casos de omisión o deficiente ejecución de una competencia (art.268). Dicha intervención, se señala, será temporal y subsidiaria hasta que se supere la causa que motivó la intervención.

La tendencia hacia la construcción del Estado presidencial se profundiza en el llamado Régimen del Buen Vivir. Este régimen crea el llamado sistema nacional de inclusión y equidad social, el mismo que, por supuesto, debe articularse al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema descentralizado de planificación participativa. Este sistema nacional se compone de varios subsistemas: educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos,

cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte (art.340), es decir, todos los ámbitos de la vida social. La CRE propone así un conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (art.340). Se argumenta, de esta manera, que uno de los avances de este texto constitucional, a diferencia de los anteriores que reconocían derechos pero que no establecían nada para garantizarlos, ha sido definir políticas precisas, con estatus de constitucionales, para la creación de los más diversos sistemas nacionales dirigidos a garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en su parte normativa.

Esto aparece sobre todo evidente en ámbitos como cultura y la comunicación, en los cual se advierte la inclinación a crear desde el Estado, léase desde el gobierno nacional, sistemas culturales y de comunicación oficiales. En el primero, la CRE crea un sistema nacional de cultura integrado por todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se articulen al sistema. Al respecto, el texto constitucional establece que el Estado ejercerá rectoría a través del órgano competente (art.378) y que, además, tendrá el derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural y garantizará su protección (art.379).

En una línea similar, el sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión y fortalecerá la participación ciudadana (art.384). La CRE establece que éste se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa, más los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente al mismo. Se concluye que el Estado formulará una política pública de comunicación. En ambos casos se existe una contradicción entre el carácter laico del Estado, el mismo que demanda renunciar a una cultura o comunicación oficiales, y debe garantizar condiciones equitativas para el funcionamiento de un espacio público pluralista en el ámbito cultural y de comunicación. Aquello sin reparar en el riesgo de generar procesos de cooptación de la sociedad, con fines eminentemente partidistas. Vale decir que, que solo aparentemente parecieran asegurarse condiciones de igualdad en el ámbito de la comunicación. En los hechos, no existe control

alguno para los medios públicos y más bien se promueve la construcción de un sistema público, más bien estatal o gubernamental, de comunicación, el mismo que carece de regulaciones. En el llamado sistema nacional de comunicación previsto en el art. de la CRE es en el que mejor se puede apreciar el peligro a que un derecho pueda dar pie a la burocratización de un sistema gubernamental, que apunta a limitar derechos, sobre regular ámbitos de la vida social y cultural, transformar libertades públicas en política gubernamental. Esta, advertimos, será una tendencia permanente del Estado presidencial.

Sin embargo, nuestro argumento del Estado presidencial no está exento de problemas. Por un lado, suena conveniente que en el marco de un Estado constitucional, cuyo fin principal es garantizar los derechos de las personas, el mismo texto constitucional señale sistemas nacionales de gestión específicos para el cumplimiento de los derechos reconocidos. Suena conveniente, pero este argumento es una falacia, pues para asegurar dichos derechos está todo el conjunto de garantías normativas y jurisdiccionales, además de la determinación de los principios que deben guiar la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos, los mismos que pueden variar, estableciéndose los arreglos institucionales más adecuados, por lo cual no deberían adquirir carácter constitucional. Por ello, en ningún caso, a cuenta de garantizar derechos se puede pre establecer los sistemas de gestión y las políticas que han de garantizarlos, pues su efectividad y eficiencia, debe definirse a base de criterios técnicos especializados y no constitucionales. Aquello lo que creará es una súper maquinaria administrativa, dirigida desde el Ejecutivo, que sobre extenderá su intervención hacia innumerables aspectos de la vida social y económica. Todo ello como un proceso avalado por la Constitución, que no necesariamente implicará la garantía de los derechos fundamentales reconocidos pero sí la construcción de un enorme aparato estatal con enormes facultades discrecionales. Y es que los derechos y las garantías, y los medios administrativos para cumplirlos no pueden tener ambos estatuto constitucional. Se trata precisamente de que derechos y garantías tengan una jerarquía mayor de modo que su insatisfacción obligue a cambiar las políticas y sistemas de gestión. La confusión y equiparación de niveles presenta el riesgo de desvirtuar el sistema normativo y someterlo a una lógica administrativo-burocrática.

Por tanto, la ejecución del llamado Régimen del Buen Vivir, e igualmente el Régimen de Desarrollo, conducen más bien una clara tendencia hacia la burocratización de

la vida social, tendencia que constituyó uno de los grandes defectos de los Estados de bienestar o Estado social, según lo anota con irrefutable claridad el mismo Luigi Ferrajoli.<sup>65</sup> Aquí el problema no es la generación de instituciones estatales que garanticen los derechos fundamentales, especialmente, a partir de la consolidación de sistemas públicos de educación, salud y seguridad social. El problema consiste en que, poniendo la garantía de los derechos fundamentales como justificación, se consolida un proceso de expansión sin límites del aparato estatal en el nivel central y que tengamos como resultado un predominio del Estado sobre la sociedad. Al constar como parte del texto constitucional los medios administrativos necesarios para garantizar derechos, éstos se convierten en fines en sí mismos y de esa forma se pone al Estado por encima de la sociedad y de los ciudadanos. Volvemos a la clásica situación en que la razón de Estado se impone sobre cualquier otra lógica. El Estado constitucional, en proceso de institucionalización, termina devorándose a sí mismo.

Además, si es el Estado central, a saber la Función Ejecutiva, el que articula la planificación nacional y, a través de ella, los sistemas nacionales, las políticas, los programas y los recursos que deben utilizarse para financiar dichos sistemas, el riesgo es muy alto, por no decir ineludible, de que éstos se conviertan en instrumentos administrativos y, por ende, políticos de los gobiernos de turno. Como resultado, no solo la sociedad pierde autonomía frente al gobierno, sino que los ciudadanos se tornan en objetos de las necesidades políticas de las élites en el poder. La construcción estatal, en sus innumerables manifestaciones sistémicas, se torna en la prioridad principal del grupo en el poder que se fortalece en la medida en que se consolida el crecimiento burocrático del Estado y se multiplican las políticas y programas con los que se conecta con la sociedad, con los usuarios y clientes de las políticas públicas. Finalmente, la ecuación es muy simple. Si el Ejecutivo y la Presidencia son el centro del Estado, la legitimación del Gobierno y de la persona del Presidente, se convierte en el moto de toda aquella hiper actividad estatal y difusión ilimitada de políticas públicas. La garantía de los derechos pasa a un segundo plano frente a la ineluctable lógica política de lucha y conservación del poder. El Estado constitucional se institucionaliza solo como un membrete. El proceso que realmente se consolida es el de construcción de un Estado presidencial.

---

<sup>65</sup> Ver Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 2004, p. 16.

## **La construcción de una democracia plebiscitaria**

La tendencia a constituir un Estado presidencial, en que el poder del Presidente, la Función Ejecutiva o el gobierno central se imponga sobre el Legislativo, los gobiernos autónomos descentralizados, los actores económicos y la sociedad requiere la consolidación de un nuevo modelo democrático y el establecimiento de relaciones Estado – sociedad en que las mediaciones políticas, de los partidos o instancias representativas como la Función Legislativa o, incluso, los gobiernos seccionales, además de las organizaciones intermedias de representación sindical, gremial, corporativa, etc., queden supeditados a patrones de relación que privilegien intercambios directos entre la autoridad nacional y la ciudadanía. Para ello, el uso extensivo de procedimientos de democracia directa, de carácter plebiscitario, o mecanismos de incorporación de actores sociales dentro de la institucionalidad pública, se torna fundamental para consolidar patrones de relación no mediada entre la Función Ejecutiva y distintos actores de la sociedad. Si bien en algunos casos los mecanismos de participación pueden generar dinámicas virtuosas entre Estado y sociedad, sobre todo a nivel local, ocurre que en el marco de procesos tan pronunciados de fortalecimiento del Estado central, la democracia directa conducirá a fortalecer el poder del Presidente sobre todo el sistema político. Y ello porque, debilitadas las instancias de representación de la sociedad política y de la propia sociedad civil, la delegación de la soberanía se concentrará de manera desequilibrada en la Presidencia. Todo ello debilitará los espacios de democracia representativa justamente a costa de fortalecer formas de democracia directa, participativa o protagónica en las cuales el poder del Ejecutivo puede asumir una influencia desproporcionada, avalada por la repetición de eventos electorales que sistemáticamente ratifican una mayoría política inapelable.

La idea que subyace este modelo es el de superar los dos pilares del sistema político y Estado liberal, a saber, la tripartición de poderes y la representación, como canal privilegiado de vinculación entre Estado y sociedad.<sup>66</sup> De acuerdo a Albert Noguera, uno de los expertos españoles que contribuyeron a la definición del modelo constitucional

---

<sup>66</sup> Albert Noguera Fernández, “Participación, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 137.

ecuatoriano, aquello implicaría la creación de un “tipo de poder popular autónomo no vinculado a los límites de la estructura tripartita de poderes, con capacidad de ejercer control democrático y poder negativo sobre los gobernantes”.<sup>67</sup> En esa perspectiva, este cambio transformará el principio de soberanía que se sostiene exclusivamente en la representación, creando una suerte de bipartición entre el soberano popular y el poder del Estado. A propósito de aquello, CRE introdujo en su art. 1 de la noción de que la soberanía se la “ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas...”, y no solamente, tal cual lo establecía el mismo art. 1 de la CP de 1998, por medio de los primeros. De esta forma, nos dice el mismo autor, la CRE rompe con la estructura tripartita del Estado liberal y propone cinco poderes o funciones: un poder popular autónomo expresado por la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral, el mismo que procesa la construcción de los espacios de representación política. Según el mismo autor, el surgimiento de estos dos nuevos poderes garantiza que las instancias encargadas de la defensa de los derechos de la ciudadanía y de control no sean nombrados por los mismos poderes a los que deben controlar, evitando quedar “maniatados en la telaraña de la partidocracia y la tripartición de poderes”.<sup>68</sup> De esta forma, “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 (art. 95)”.<sup>69</sup>

La diafanidad del artículo de Noguera nos ubica perfectamente en el terreno político en que la CRE pretende constituir el proceso democrático. Surgen, empero, varias preguntas: ¿Hasta qué punto la ruptura de la tripartición de poderes, como mecanismo de

---

<sup>67</sup> Albert Noguera Fernández, “Participación, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 151.

<sup>68</sup> Albert Noguera Fernández, “Participación, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 154.

<sup>69</sup> Albert Noguera Fernández, “Participación, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social” en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, editores, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 157.

desestructuración de la representación liberal burguesa, constituye un efectivo mecanismo para equilibrar el poder entre las funciones del Estado, a pesar de enorme concentración de atribuciones del gobierno central? ¿De qué manera, en un modelo político con fuerte inclinación presidencial, las nuevas funciones no corren el riesgo de ser controladas directa o indirectamente por el Ejecutivo? ¿Con el fin de la tripartición de poderes, no se crean las condiciones para que, paralelo al debilitamiento de las instancias de representación como la AN y el surgimiento de mecanismos de democracia directa, se constituya un sistema político basado en directos entre Estado y sociedad, entre Presidente y ciudadanos?

Para responder estas preguntas vale la pena analizar la tendencia a construir un modelo de democracia participativa, tendencia abordada en varios títulos y capítulos de la CRE. Como ya lo dijimos, el nuevo texto constitucional empieza reconociendo desde el artículo primero que la soberanía radica en el pueblo y que ésta se la ejerce a través de los órganos de poder público y de las formas de participación directa de los ciudadanos. Como lo desarrollamos en la sección segunda de este ensayo, la CRE desde su artículo primero da un amplio margen al ejercicio de diversas formas de participación controlada, que no se acercan a una real transferencia del poder de decisión a los ciudadanos.

Analicémoslo. En lo que tiene que ver con los derechos de participación y la organización del poder, la CRE declara los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Se menciona que los ciudadanos participarán de manera protagónica de la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado. Este proceso es “entendido como la construcción permanente del poder ciudadano”, concepto que rememora nociones como las de poder popular y que suenan ajenas al concepto de Estado constitucional, en el cual, antes que enfatizar conceptos como el de pueblo, se pone énfasis en los derechos de las personas. La CRE establece que la participación de la ciudadanía se ejercerá a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (art.95). Asimismo, el texto constitucional garantiza a los ciudadanos y colectivos ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones y omisiones del poder público o personas naturales o jurídicas que vulneren sus derechos constitucionales y a demandar el reconocimiento de nuevos derechos (art.98). Finalmente, se considera a todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la

soberanía popular para incidir sobre las decisiones y políticas públicas, para lo cual, éstas podrán articularse en diferentes niveles, garantizando su democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas (art.96).

Más allá de estos importantes elementos normativos, la CRE instituye que en todos los niveles de gobierno podrán conformarse instancias de participación con los siguientes fines: elaborar planes y políticas, mejorar niveles de inversión, elaborar presupuestos de gobierno, establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de estas actividades de participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias, según sea el caso y la necesidad (art.100). Cabe resaltar que en ningún momento se menciona si las decisiones que los ciudadanos o colectivos adopten en estas instancias tendrán un carácter vinculante o únicamente servirá como mecanismos de consulta e información a las autoridades. Esta situación pareciera mantenerse en la ambigüedad cuando se menciona que en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados existirá una silla vacía para un representante ciudadano en función del tema a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones (art.101). No se dice con voz y voto.<sup>70</sup> Queda claro que el representante de la ciudadanía tendrá voz en el debate, dejándose a la ley, el tema de su derecho al voto. Menos ambiguo resulta, sin embargo, lo que se establece respecto a la consulta previa a las comunidades indígenas en temas que afecte sus derechos colectivos, con carácter explícitamente informativo de las decisiones que tomarán las autoridades, contraviniendo, como lo mencionamos antes lo señalado por el Convenio 169 de la OIT.

Como ya lo vimos, la CRE establece que dichas decisiones o autorizaciones estatales puedan afectar al ambiente deberán ser consultadas a la comunidad, pero el resultado de la consulta no será vinculante sino que, en caso de negativa de la comunidad, la resolución final será adoptada por la instancia administrativa superior a la que realice la consulta (art.398). Es preciso decirlo de manera categórica. Sin regular niveles de vinculación de las decisiones ciudadanas en actos de participación o control social, las

---

<sup>70</sup> Vale anotar que el COOTAD, en su art. 311, confirió derecho al voto al representante de la sociedad que ocupe la silla vacía en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados.



iniciativas ciudadanas quedan relegadas al ámbito de lo informativo y consultivo, en algunos casos, o la denuncia, en otros. Niveles importantes, sin duda, pero que no avanzan propiamente hacia el modelo de democracia participativa en los cuales la participación conduce a la cogestión o cogobierno de los grupos sociales involucrados en los procesos participativos.

La CRE profundiza varios de los ámbitos de iniciativa popular normativas en diversos campos, para lo cual se establece el requisito de presentar un número de firmas superior al 0.25 por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Un avance es que si se trata de un proyecto de ley, el Presidente podrá observar mas no vetar totalmente el proyecto presentado por los ciudadanos. La presentación de propuestas de reforma constitucional a la Función Legislativa requerirá acompañarse por la firma del 1.5 de los ciudadanos inscritos en el registro. Si la AN no trata el proyecto dentro de un año, los proponentes podrían solicitar al CNE la convocatoria a una consulta popular (art.103).

Un aspecto importante es la ampliación de las posibilidades de consulta popular, sea por disposición del Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por iniciativa popular. En el caso del Presidente, éste podrá disponer a la autoridad electoral su convocatoria sobre los asuntos que estime conveniente, lo cual deja sin restricción al Ejecutivo para que haga uso de este instrumento de manera totalmente discrecional, siempre con el aval de la CC. Además, tal cual lo establecimos arriba, la CRE no es clara al distinguir entre las figuras de referendo y consulta popular, dejando que la primera, cuando convocada por el Presidente, prescindiera del visto bueno de ninguna otra instancia, ni siquiera del órgano de control constitucional. Aquí está la piedra fundacional del modelo de democracia plebiscitaria que se intenta construir. Mientras tanto, los gobiernos autónomos descentralizados lo podrán hacer en temas de interés para su jurisdicción y los ciudadanos con el respaldo de 5 por ciento de firmas, en temas nacionales, y del 10 en temas de carácter local. Incluso los ecuatorianos residentes en el exterior pudieran hacer uso de esta iniciativa, con el 5 por ciento de firmas de respaldo de su circunscripción. Es importante que, a pesar de que la iniciativa de consulta presidencial no tiene limitaciones, en el caso de las iniciativas de los gobiernos autónomos y de la ciudadanía, no podrán referirse a asuntos tributarios o a la organización político administrativa del país. En todos los casos, se requerirá un dictamen favorable de la CC, lo

cual hace del control de este organismo, la llave maestra para el funcionamiento del modelo de democracia plebiscitaria (art.104).

Otro ámbito de ejercicio de la democracia directa que presenta la CRE es la revocatoria del mandato, establecida para todas las autoridades elegidas, luego del primer y antes del último año de mandato. Para la revocatoria presidencial, la solicitud deberá contar con 15 por ciento de firmas de respaldo del registro electoral y para otras autoridades con el 10 (art.105), requiriendo, en el primer caso, la mayoría absoluta de los sufragantes y, en el segundo, la mayoría absoluta de los votos válidos (art.106). Resulta realmente sorprendente que de acuerdo al texto constitucional sean necesarias más firmas de respaldo de los ciudadanos inscritos en el registro electoral para solicitar un referéndum revocatorio del Presidente, que de las que son requeridas para solicitar, vía iniciativa ciudadana, un referéndum para reformar a la Constitución (8 por ciento de las firmas del registro electoral, art. 441), reformar parcialmente a la Constitución (un por ciento del registro, art. 442), o incluso, y esto ya bordea lo increíble, para solicitar una consulta popular que convoque a una Asamblea Constituyente (12 por ciento de firmas, art. 443).<sup>71</sup> La estabilidad del Presidente de la República, como correspondería a un Estado presidencial, está por encima y tiene prioridad sobre la continuidad de los textos constitucionales y, más aún, la misma convocatoria a un nuevo proceso constituyente. Para los ciudadanos es más fácil provocar un Asamblea Constituyente, que llamar a un referéndum revocatorio del Presidente. Lo mismo ocurriría, una vez producidos los referéndum o consultas populares del caso. Para revocar al Presidente sería necesario un pronunciamiento positivo de la mayoría absoluta de los sufragantes (art. 106), mientras que para reformar la Constitución deberían pronunciarse afirmativamente la mitad más uno de los votos emitidos (art. 442), en tanto que para convocar a una Asamblea Constituyente debería aprobarlo la mitad más uno de los votos válidos (art. 443). Como lo indica claramente a comparación entre estos artículos, proteger al Presidente de la iniciativa popular resulta de mayor importancia que la continuidad de la Constitución o la estabilidad del mismo orden constitucional.

Otro aspecto concerniente a la nueva estructura de participación social es la creación del llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que hace parte de la Función de Transparencia y Control Social (art.204). El CPCCS tiene como misión la

---

<sup>71</sup> Agradezco a Juan Pablo Morales por haberme hecho tomar nota de este punto.

promoción de los derechos relativos a la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de control social en los asuntos de interés público y la designación de varias autoridades (art.207). Además de ello, se establecen como atribuciones del CPCCS aspectos como la investigación de denuncias sobre actos que afecten la participación ciudadana o generen corrupción, emitiendo informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad y actuando como parte procesal en las causas instauradas como consecuencia de sus denuncias (art.208). El CPCCS se integra por siete consejeros, postulados por organizaciones sociales y la ciudadanía, y designados por medio de un concurso público organizado por el CNE (art.207). El CPCCS no tiene un origen democrático ni tampoco meritocrático, tiende a ser un organismo en que ganará la influencia de quien controle las demás instancias del Estado, podríamos denominarlo corporativismo disperso.<sup>72</sup>

El CPCCS se encarga de la designación del Procurador, Superintendentes, Contralor, Defensor del Pueblo, Defensor Público, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura; nombramientos que antes recaían en el Legislativo (art.208). Para la ejecución de los concursos que permitirán la designación de estas autoridades, el CPCCS debe organizar comisiones ciudadanas integradas por diez delegados; uno de cada función del Estado y cinco de representantes de organizaciones sociales o la ciudadanía, sorteados entre quienes cumplan los requisitos (art.209). Este diseño deja abierta la posibilidad de que actores estatales, económicos y sociales, con capacidad para movilizar candidaturas con recursos, puedan lograr la captación de las representaciones ciudadanas, en detrimento de la participación libre de ciudadanos no vinculados. Aquello compromete la independencia política de las comisiones derivando su conformación hacia un reparto corporativo y militante de organizaciones vinculadas al poder constituido.

La creación del CPCCS, dentro de una nueva función, trae consigo algunos problemas. El primero es el carácter no democrático de su conformación, el mismo que puede provocar procesos de cooptación de sectores de la sociedad dentro del Estado o de control estatal de la otrora participación social. Si grupos sociales están representados dentro del Estado y

---

<sup>72</sup> Luis Fernando Ávila, “La constitucionalización de la administración de justicia” en Ramiro Ávila Santamaría, editor, *Constitución del 2008 en el contexto andino*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, pp. 241.

tienen poder de nominación y hasta de fiscalización, entonces, lo obvio es que entren a ser parte del juego político, junto a otros actores políticos y estatales, y se vean envueltos en todas las negociaciones que entraña el ejercicio del poder, sin que al provenir de un origen democrático, exhiban las mismas credenciales de legitimidad. Aquello diluye la diferenciación que debe existir entre Estado y sociedad y deja a la segunda, inmersa en lógicas propias del ejercicio del poder. Además, la actuación de actores cuya nominación carece de un origen democrático debilita aún más el principio de responsabilidad política, central en todo orden democrático.

En suma, respecto al tema participación ciudadana y control social, la CRE tiene el mérito de explicitar espacios y mecanismos que no constaban en la Constitución anterior, entre ellos, la participación en la elaboración de planes nacionales y descentralizados, presupuestos participativos, consultas a la ciudadanía, etc. Hay avances en términos de la iniciativa ciudadana de reforma constitucional y legal y en la convocatoria a consulta popular, no obstante su dependencia a dictámenes favorables de la CC y de la prohibición expresa, lo cual sí es un enorme retroceso, de convocar desde la ciudadanía a consultas populares para temas referentes a la división político administrativa del país. Esta prohibición relega la voluntad de los ciudadanos respecto a la creación de instancias de autogobierno y autonomía local a las determinaciones de órganos nacionales de gobierno.

Cabe mencionar, igualmente, que ninguna de estas instancias abre la posibilidad de decisiones ciudadanas de carácter vinculante, lo cual hubiera significado avanzar hacia formas de co gobierno desde la sociedad. Este último no fue el modelo seguido. Por el contrario, lo que prima es un concepto de participación en que sectores de la sociedad se articulan a diversas instancias del Estado, en todos los niveles de gobierno. Allí sí ganan fuerza decisoria, pero solamente cuando se hacen parte del Estado. Desde fuera, desde la sociedad, no. Este es, por tanto, un esquema de participación vertical, de cooptación de organizaciones sociales que pasan a ser parte del Estado, en el cual los ciudadanos y las organizaciones pueden involucrarse en las instancias públicas de toma de decisiones, como la planificación nacional y descentralizada, la elaboración presupuestaria, etc., pero carecen de fuerza decisoria real, de ahí, que su posición sea subordinada ante los funcionarios y autoridades estatales. La silla vacía no es garantía de participación; ésta fácilmente puede derivar en una silla cooptada o intrascendente. Por ello, bien se puede afirmar que se trata

de un modelo de participación que apunta más a una vinculación subordinada de los ciudadanos a la estructura estatal, desde la cual sería muy fácil cooptar desde el Estado a las organizaciones sociales, que de un esquema que asegure la autonomía de la sociedad y permita que el poder se distribuya a los ciudadanos. Y es que solo a través de otorgar un poder vinculante a las decisiones ciudadanas sería posible, a partir de relaciones de independencia y una posición de autonomía, que la sociedad, por medio de procesos deliberativos, determine e influya sobre las decisiones del Estado a todos sus niveles. En definitiva, el modelo constitucional de participación, del que tanto se jactan sus inspiradores, tiende inequívocamente a institucionalizar formas de participación controladas por el Estado en que se privilegian la cooptación pero sobre todo el plebiscitarismo. Nada de una real democracia participativa o co gobierno social.

Un aspecto adicional, pero muy importante, que configura el modelo plebiscitario de democracia es que este modelo de participación ciudadana se da en el marco de un sistema electoral que establece la reelección inmediata, por una ocasión, para todas las autoridades de elección popular, sin necesidad de que ni siquiera pidan licencia o renuncien, si se postulan para el mismo cargo (art.114). Habría que recordar que la Constitución de 1988 permitía la reelección indefinida de todas las autoridades elegidas, salvo el Presidente, pero obligaba a todos los postulantes a la reelección a pedir licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas (art.100). La remoción de la exigencia presenta el riesgo de que, no solo el Presidente de la República sino alcaldes, prefectos, etc., hagan campaña por la reelección desde el ejercicio de su gestión. Este riesgo se refuerza con la prohibición, ciertamente ambigua, respecto a la utilización de recursos e infraestructura estatales, así como publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral (art.115). Es importante mencionar que tomada en su justa dimensión esta disposición constitucional, “para la campaña electoral” podría representar un avance con relación a las normas establecidas por la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral, aprobada en el año 2000, que siendo insuficiente, incompleta y a veces inaplicable, tan solo se limitaba a establecer la prohibición a todo organismo estatal o entidad pública, funcionario, empleado o servidor público, la utilización de recursos y bienes públicos, al igual que promocionar sus nombres o partidos en la obra o proyectos a su cargo (art.21).<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> El problema de la Ley radicaba en la exagerada sanción que se imponía a quienes violaran este artículo,

Sin embargo, también pudiera ocurrir lo contrario, es decir, que la frase “para la campaña electoral” se interprete de manera totalmente restrictiva sin prohibir la promoción de funcionarios en tiempos no electorales o circunscribiendo la prohibición al tiempo de la campaña.<sup>74</sup> Todo depende de cómo se entienda la preposición “para”, lo cual dejaría un enorme margen para la discrecionalidad para que la autoridad electoral decida en función de beneficiar intereses electorales específicos. Si así ocurre, las autoridades en funciones podrían realizar millonarias campañas de publicidad con recursos públicos a cuenta de informar a la ciudadanía de sus obras, a sabiendas de que, si se encuentran en su primer período de ejercicio, en la mayoría de casos, estarían preparando las condiciones de su reelección. Todo ello daría a las autoridades en funciones un enorme poder para que, sin regulación ni control, generar millonarias campañas publicitarias con evidentes fines de proselitismo, pagadas con fondos públicos, que incidan permanentemente sobre el proceso de creación de las voluntades y preferencias políticas. Todo este esquema fortalecería sin duda alguna la anotada tendencia plebiscitaria de legitimación política. Vale anotar que esta duda quedó saldada, como lo anotamos en la primera parte de este trabajo, cuando el Código de la Democracia, aprobado por la CLF, circunscribió esta limitación al lapso de 45 días que duran las campañas electorales, reemplazando la frase estipulada en la CRE de “para la campaña” (art. 115), por “durante la campaña” (CdD, art. 203).

En suma, el modelo de participación ciudadana que establece la CRE apunta a la conformación de una democracia plebiscitaria, con un predominio del Ejecutivo nacional sobre el sistema político y el proceso de toma de decisiones. Para ello, se establece un esquema vertical de participación, no basado en el cogobierno social, sino en la vinculación ciudadana a diferentes instancias del Estado. Este modelo político se apuntala mediante otras normas constitucionales como la reelección presidencial, las laxas prohibiciones para la utilización de recursos públicos y publicidad estatal con fines proselitistas, o la articulación de ciudadanos u organizaciones sociales a instancias como el CPPCS, en que sectores de la sociedad son absorbidos como parte de una nueva función del Estado.

---

consistente en la revocatoria del mandato o destitución el cargo, con lo cual la norma se tornaba inaplicable.

<sup>74</sup> Esto ya ocurrió en las “Normas para las elecciones generales del 26 de abril de 2009” que el Consejo Nacional Electoral provisional puso en vigencia en diciembre de 2008. Dichas “Normas” presentan una interpretación restrictiva del artículo 114 de la CRE, prohibiendo la utilización de recursos públicos y publicidad del Estado solo desde el momento de inicio de la campaña.

Lo importante es entender que estos mecanismos de participación en vez de fortalecer la posición de la sociedad y profundizar el sistema de derechos tienden a desencadenar procesos de cooptación, erosionando la autonomía de la sociedad frente al Estado. En el nuevo modelo constitucional, la participación de la sociedad es vista como parte del mismo Estado, de ahí su absorción dentro de la Función de Transparencia y Control Social, a través de eventos informativos de consulta, sin fuerza vinculante. El único espacio en que la participación directa de los ciudadanos tiene un margen importante de incidencia, es cuando opera mediante procedimientos plebiscitarios de democracia directa, en que se deben mencionar la revocatoria del mandato y las iniciativas populares de orden legislativo o constitucional.

En ese sentido, una marcada inclinación hacia formas de democracia directa, en que el Estado establece innumerables intercambios no mediados con la sociedad, hace que el nuevo modelo constitucional apunte hacia un claro enfoque de participación controlada que, desplaza por igual, a las instancias de intermediación clásicos de la democracia representativa como a las expresiones de organización, movilización y protesta independientes y autónomas de la sociedad civil. Frente a esto último, la deriva hacia el control, la sobre regulación de organizaciones sociales, gremios, ONG, etc., sino la criminalización de la protesta social es una consecuencia ineludible del modelo de participación controlada que desarrolla el texto constitucional. Las diversas formas de sobre regulación y judicialización de la participación y movilización autónomas de la sociedad no son anomalías sino constitutivas del modelo participativo de Montecristi. La CRE no apunta a la movilización social, al llamado movimientismo social, sino a la cooptación de la sociedad desde el Estado y a la aprobación plebiscitaria del Gobierno por los ciudadanos.<sup>75</sup>

En fin, lo crucial del nuevo modelo de legitimidad creado por la CRE es abrir procesos de legitimación de la autoridad a partir de las más variadas formas de participación directa, plebiscitaria, de la sociedad, las mismas que apuntan al objetivo de constituir mayorías electorales o sociales. Allí, la realización sistemática a procesos plebiscitarios, básicamente convocados por el Ejecutivo nacional aunque también pudieran tener un origen ciudadano,

---

<sup>75</sup> No es un sistema con rasgos totalitarios, en el sentido de un régimen no democrático que se basa en la movilización de la sociedad. Al respecto, vale revisar la distinción entre regímenes totalitarios y autoritarios de Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000.

da la posibilidad a que quienes están en control del Estado consoliden relaciones directas con los gobernados; relaciones que, obviamente, evaden cualquier forma de intermediación, negociación o contrapesos políticos o institucionales. Por ello, este esquema, quiérase o no, consolida el predominio presidencial, de la Función Ejecutiva y del Estado central, sobre la sociedad civil, la sociedad política, los gobiernos autónomos descentralizados y los actores del mercado. El Presidente se erige en referente único del proceso político, las instancias de mediación se debilitan y los ciudadanos asilados comienzan a generar relaciones directas con el gobernante. La legitimidad se torna en un asunto entre quien detenta personalmente el poder y quienes deben obedecerlo. Mientras los segundos asientan, sea a través de eventos eleccionarios, su movilización o sondeos de opinión, el orden político estará legitimado.

Según Max Weber, la democracia plebiscitaria “es el tipo más importante de la democracia de jefes, es una forma de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y solo por ella perdurable... (y que se sustenta en la) necesidad de legitimar esta forma de gobierno a través del reconocimiento plebiscitario del pueblo soberano.<sup>76</sup> Vale aclarar que este reconocimiento plebiscitario puede darse a través de muy diversos mecanismos: elecciones, consultas, referendos, sondeos de opinión, movilización social e innumerables formas de iniciativa ciudadana. En tal virtud, es importante tener presente que la democracia plebiscitaria incorpora mecanismos de movilización social en los cuales los ciudadanos evaden los canales de mediación política. De ahí que existe una clara convergencia entre democracia plebiscitaria y la participación controlada que procura la CRE.

En todos los casos, el modelo de democracia plebiscitaria debilita las instancias de representación como la Función Legislativo y otros espacios de intermediación política como los partidos, los gremios, los sindicatos, etc. Lo fundamental es que las manifestaciones de intermediación política cedan su lugar a estas formas controladas de participación y a formas diversas de interacción, vertical y directas, entre quienes dirigen el Estado y la sociedad. Esa es la clave del modelo de democracia plebiscitaria y por ello se diferencia de la democracia representativa, la misma que se sustenta en organizaciones intermediarias y formas indirectas de legitimación y una clara diferenciación entre el

---

<sup>76</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, p.213.



Estado y la sociedad, siendo la autonomía de los actores de la sociedad civil una condición indispensable.

En suma, la ampliación de formas de democracia directa, junto a la transformación de la tripartición de funciones, abre la posibilidad de generar un inmenso desequilibrio entre las funciones del Estado, desequilibrio ampliamente favorable al Ejecutivo (depositario principal de la voluntad de las mayorías) y desfavorable para el Legislativo y demás instancias de representación. Pero más allá de aquello, el desequilibrio se produce frente a todas las demás funciones y organismos del Estado y, como lo analizamos en las secciones anteriores, frente a los niveles seccionales de gobierno, el sistema económico y la misma sociedad.

A manera de resumen, el proyecto de Estado presidencial y legitimación plebiscitaria lo describe el gráfico siguiente:

DIAGRAMA 1



Como ya ha sido anotado en este ensayo, este modelo es completamente incompatible y, por tanto, terminará diluyendo la orientación garantista de legitimación del modelo de Estado constitucional. Un Estado constitucional y garantista solo podría funcionar dentro de un sistema político en que el poder del Estado se encuentre dividido y no súper centralizado y a partir de un modelo democrático que limite las tendencias mayoritarias del sistema electoral y no que las exacerbe. El garantismo requiere anteponer la protección y

cumplimiento de los derechos a la voluntad de las mayorías, mientras que, por el contrario, el modelo de democracia plebiscitaria pasa por situar la base de la legitimación democrática en el imperio de las mayorías o en procesos de movilización directa de la sociedad.

Contrariamente a la visión que destaca que, en el caso de la CRE, como ha resultado ser una característica infalible de la tradición constitucional ecuatoriana, la organización del Estado ahoga los avances de la parte dogmática del texto constitucional, sostenemos que el tipo de Estado que inaugura el texto constitucional es el que corresponde al expandido catálogo de derechos y garantías que ésta misma reconoce. Lo que pomposamente menciona el artículo primero de la CRE requieren un sistema político que se construye sobre altísimos niveles no solo de concentración del poder y amplias oportunidades para que los gobernantes utilicen los mecanismos a su disposición para legitimar sus actos. Aquello, incluso, se consolida con el mecanismo de conformación de la CC, desde el cual no será posible una justicia constitucional exenta de determinantes influencias plebiscitarias.

La participación de la sociedad, uno de los aspectos que más se ha reivindicado en de la CRE, no avanza hacia niveles realmente decisorios, vale decir, el involucramiento de los ciudadanos en los proceso de toma de decisiones vinculantes. El modelo de participación social nada tiene que ver con el cogobierno o la cogestión, y se queda en lo que hemos denominado articulación subordinada de la sociedad a distintas instancias del Estado o participación controlada. Por otro lado, la creación de la llamada quinta función, la Función de Transparencia y Control Social, y, en especial, del CPCCS tampoco es garantía de presencia ciudadana en el control social de las políticas públicas. La preponderancia presidencialista y estatista que invade a la CRE terminará influyendo profundamente sobre la dinámica de todo el Estado y hasta de la sociedad. Este esquema presupone la existencia de una sociedad exenta de las influencias e injerencia estatal, posibilidad extremadamente pequeña en un país en que el Estado central y el Presidente controlan gran parte de los procesos económicos y sociales. Más allá de aquello, es absolutamente claro que organismos como el CPCCS más que expresión de una participación ciudadana y control social autónomos son muestra de una vía de cooptación estatal de sectores de la sociedad y de sobre regulación de la vida social. La diferenciación entre los ámbitos sociales y estatales son requisitos insalvables de todo modelo

democrático. Fusionar Estado y sociedad, a cuenta de innovar experiencias de participación, solo conduce a debilitar la autonomía social. Esta es una de las premisas del modelo democrático liberal representativo. Antes de arrasarlo, la profundización de la democracia exigía avanzar más allá de sus presupuestos y evitar tendencias iliberales. En teoría, el Estado constitucional no retrocede frente a los principios del Estado liberal sino que lo trasciende; sencillamente, llega más lejos, radicaliza sus logros y los expande con una renovada e integral concepción de derechos fundamentales.<sup>77</sup> Esa debía ser la manera de asumir y superar la llamada crisis del Estado liberal. Es muy riesgoso intentar la materialización de los derechos económicos y sociales menoscabando los civiles y políticos, creando una estructura estatal todopoderosa, con una misión garantista que legitima ámbitos de enorme discrecionalidad del Ejecutivo. El llamado a reconceptualizar integralmente el sistema de derechos, con nuevas prioridades y jerarquización de los mismos<sup>78</sup>, puede derivar en caminos de irreversible regresión democrática. No es excepción que las trayectorias institucionales y culturales de las sociedades prevalezcan sobre las buenas intenciones y candor de académicos y políticos sin experiencia. Aterrizar el Neo constitucionalismo en una sociedad sin tradición en el respeto e imperio de la ley puede resultar en un experimento letal contra los mismos derechos de las personas.

En el Ecuador, el intento de Montecristi de institucionalizar un Estado constitucional ha derivado muy claramente hacia la consolidación de un Estado presidencial y una democracia limitada de corte plebiscitario. La promesa democratizadora del reciente proceso constituyente ecuatoriano fue secuestrado por dinámica política marcada por la concentración del poder y el control estatal de la participación. Las bases de legitimación del nuevo orden no son las de un Estado que se consagra a la protección de los derechos fundamentales de las personas sino las de gobernantes que sustentan la legitimidad de sus acciones en mecanismos mayoritarios, en medio de una tendencia sin precedentes de burocratización de la vida social y crecimiento descontrolado del aparato estatal.

#### **4. PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL: TOMA PRESIDENCIAL DE LA JUSTICIA POR VÍA PLEBISCITARIA**

---

<sup>77</sup> Ver Luigi Ferrajoli, “Estado social y Estado de derecho” en Víctor Abramovich, María Añón y Christian Curtis, compiladores, *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, D.F., Fontamara, 2001, p. 11.

<sup>78</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, p. 37.

El Presidente de la República, mediante oficio No. 5715-SNJ-11-55, fechado el 17 de enero de 2011, envió a la autoproclamada Corte Constitucional de transición la solicitud de dictamen favorable para la realización de una enmienda y reforma constitucional dirigido a modificar el procedimiento de designación del Consejo de la Judicatura (preguntas 4 y 5), extender las prohibición de los propietarios de bancos y medios de comunicación nacionales de poseer acciones en otros sectores económicos (pregunta 3) y reformar algunos aspectos procesales respecto a la detención preventiva (preguntas 1 y 2). Por fuera de la reforma constitucional, se incluyó, además, un conjunto muy variado de temas como la ley de comunicación (pregunta 9), la tipificación como delitos de la figura de enriquecimiento privado no justificado (pregunta 6) y la no afiliación patronal a la seguridad social (pregunta 10), la prohibición de espectáculos públicos en que, por diversión, se mate al animal (pregunta 8) y la prohibición de los juegos de azar (pregunta 7).

La Corte Constitucional emitió dictámenes positivos el 15 de febrero de 2011, declarando la constitucionalidad formal condicionada de la Consulta Popular, lo cual significó algunas modificaciones al texto de las preguntas. Mediante Decreto Ejecutivo 669, el 21 de febrero de 2011, el presidente Correa pidió al Consejo Nacional Electoral convocar a Referendo y Consulta Popular correspondientes, las mismas que tuvieron lugar el 7 de mayo de 2011, con la novedad de que la autoridad electoral declaró “sujeto político” al Presidente de la República, bajo el argumento de que había sido el proponente de las mismas.

Más allá del debate sobre la inconstitucionalidad, oportunidad o inconveniencia de cada uno de las preguntas planteadas, el meollo de este evento plebiscitario fueron las preguntas 4 y 5 que plantearon la reforma al sistema judicial. Por la importancia que revisten estas preguntas las transcribimos textualmente, en la versión modificada por la CC:

4. ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución

como lo establece el anexo 4?<sup>79</sup> y

5. ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?

Los anexos, en sí mismos, de una extensión de varias carillas y de una complejidad merecedora de un conocimiento profundo de la Función Judicial fueron planteados a los electores para que éstos, en un típico acto plebiscitario, los resolvieran en una sola votación. Pero más allá de ello, ambas preguntas, representan una modificación mayúscula a lo previsto en el Régimen de Transición, cuyo art. 20, establecía originalmente, que los cinco integrantes del Consejo de la Judicatura se designen acuerdo a lo establecido en el art. 179 de la Constitución, es decir, por designación del CPCCS, vía concurso público de escrutinio, entre candidatos de ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General, el Defensor Público, el Ejecutivo y la Asamblea Nacional. La enmienda constitucional propuesta apuntó a que el Consejo de la Judicatura en funciones sea disuelto y lo reemplace un Consejo de Transición integrado por tres miembros designados por las funciones Ejecutiva, Legislativa y de Transparencia y Control Social. Según esta pregunta, este Consejo estará en funciones por 18 meses y tendrá como misión la reestructuración completa de la Función Judicial.

La enmienda propuesta significa una evidente vulneración de principios constitucionales expresados en los artículos 179, 120 y, 208 de la CRE, poniendo en duda uno de los elementos fundamentales de un Estado democrático, que es la independencia de los poderes del Estado (art. 168) Además del delegado presidencial, los otros delegados, tanto de la Asamblea Nacional como de la Función de Transparencia, exhibieron una vinculación directa con el oficialismo y con el mismo presidente Correa. Se integró un trío con total dependencia política hacia el jefe del Ejecutivo. Correa utilizó un mecanismo plebiscitario para lograr la aprobación de una enmienda constitucional que le entregó un control directo del máximo organismo de administración de la Función Judicial, encargado, según el art. 181, nada más ni nada menos que de dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores judiciales, así como su evaluación, ascensos y sanciones. Con ello, en

---

<sup>79</sup> Merece destacarse en la propuesta de pregunta planteado originalmente por el Presidente de la República, en vez del delegado de la Función de Transparencia y Control Social se propuso un delegado del Fiscal General de la Nación.

palabras sencillas, el Presidente se hizo del control total otra función del Estado, la Judicial, cuyas funciones requerirían de ella independencia del poder político.

Convocados el Referendo y Consulta Popular para el 7 de mayo de 2011, el CNE tomó una decisión en extremo polémica y ventajista a favor del Presidente de la República que fue el declararlo “sujeto político” en las misma. Esta noción, presente en los arts. 17, 209 y 290 del Código de la Democracia tiene el objetivo de identificar a personas u organizaciones que actúan en actividades políticas, lo cual, en el caso de un evento electoral, implica el que dichos sujetos están en capacidad de presentar objeciones, correcciones, impugnaciones y otros recursos administrativos previstos a lo largo del proceso electoral. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral interpretó esta norma otorgando un conjunto de ventajas para el beneficiario de esa declaratoria que básicamente consistió, al designar al Presidente de la República sujeto político autorizarlo a utilizar toda la maquinaria del Estado, a su cargo, para la promoción de su tesis en la campaña. De hecho, el CNE con su decisión transformó a la tesis del SÍ en la consulta en la tesis oficial y con ello puso al Estado, o al Ejecutivo que es su parte más influyente, de un lado y a la sociedad de otro.

En estas condiciones el SÍ, la tesis del Presidente, obtuvo la mayoría de votos válidos en las 10 preguntas. El resultado fue estrecho alcanzando en las preguntas que más nos interesan, la 4 y 5, referidas al tema de la justicia una apretada victoria de 52 a 48 por ciento, y de 52.7 a 47.3 de los votos válidos. Con ese aval electoral, el Presidente fue autorizado por los mandatos a tomar control de la Función Judicial.

## **5. FINAL: DEL ESTADO CONSTITUCIONAL AL ESTADO PRESIDENCIAL**

Desde la crítica a las aspiraciones autoritarias de la derecha italiana liderada por Berlusconi, Luigi Ferrajoli denunció en los años noventa el surgimiento de tendencias neo absolutistas que pondrían en riesgo las democracias occidentales. El jurista italiano planteó que la noción de democracia debería entenderse como antítesis a cualquier idea de concentración de poder, peor aún, de poder absoluto u omnipotencia de las mayorías o de las fuerzas del mercado<sup>80</sup>. La ideología neoabsolutista de la derecha europea de los

---

<sup>80</sup> Luigi Ferrajoli, “El Estado constitucional de derecho hoy” en Perfecto Andrés Ibáñez, editor, *Corrupción y Estado de derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, pp. 20-21.

noventa, replicada en gran medida por los gobiernos neoliberales y autoritarios que dominaron América Latina en la misma década y que, paradójicamente, pareciera ser hoy asumida por varios gobiernos llamados populistas radicales de corte izquierdista, parte de la premisa de que el juego democrático se reduce únicamente al gobierno de las mayorías, “ganamos las elecciones y, por ende, podemos hacer lo que nos parezca e interese”, y conduce a un entendimiento plebiscitario de la democracia en el que se elimina el pluralismo democrático y se tiende a una constante adecuación de la constitucionalidad y legalidad a la visión de quienes detentan el poder. De esa forma, la conformación plebiscitaria de mayorías electorales, antes que la garantía de los derechos fundamentales, se convierte en el principio de legitimación del orden político.

La idea de democracia sustantiva que está en la base teórica del Estado constitucional se diferencia radicalmente de cualquier versión de democracia plebiscitaria. Implica otro criterio de legitimación. La democracia sustantiva se sustenta en la negación de cualquier forma de absolutismo o tiranía de las mayorías, al igual que supera los mitos del movimientismo social, para afirmar la preeminencia de los derechos fundamentales, la dignidad y la autonomía de las personas por sobre el poder político, social, cultural o económico. Por ello, el modelo político de un nuevo Estado democrático presupone la existencia de un orden constitucional y normativo superior, que asegure la protección y vigencia de los derechos fundamentales y desde el cual se defina tanto la legitimidad de sus instituciones como la obediencia de los ciudadanos y ciudadanas. Del mismo modo, la democracia sustantiva requiere de una activa participación política de los ciudadanos canalizada a través de un sistema de representación responsable y responsiva y en el autogobierno ciudadano y control social. La participación ciudadana no puede reducirse a la incorporación de sectores de la sociedad a diferentes instancias estatales y debe afirmarse a través de formas de representación pluralista y co gobierno.

En doctrina, la construcción de un Estado constitucional implica el establecimiento de un modelo garantista de protección de los derechos en contraposición a cualquier manifestación de poder arbitrario, sea estatal o privado.<sup>81</sup> El garantismo arranca desde la misma premisa del liberalismo de sospechar del poder estatal, ante lo cual propone

---

<sup>81</sup> Marina Gascón Abellán, “Teoría general del garantismo” en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, editores, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, pp. 21-22.



establecer un sistema de garantías, de límites al poder, de vínculos para la tutela de derechos. El garantismo no es ajeno a la ideología jurídica del Estado de derecho en el sentido de que el derecho debe establecer los límites y vínculos al poder político en función de la protección de los derechos, no obstante tampoco se casa con las posturas como las del Estado mínimo en que no se figura ningún papel o contribución posible de las políticas públicas para garantizar derechos.<sup>82</sup>

De todas formas, el garantismo y el modelo de Estado constitucional buscan también trascender las premisas legalistas del liberalismo, planteando una concepción del derecho orientada a superar el legalismo y, por tanto, la primacía del poder del Legislativo y del burocratismo como forma de imposición de las lógicas administrativas sobre la sociedad. Siguiendo a Marina Gascón, para el garantismo lo “previo y prioritario” son los individuos y sus derechos. El Estado (y el derecho), por el contrario, es solo un artificio, una convención que se justificará y legitimará si protege de manera efectiva los derechos y bienes individuales.<sup>83</sup> De aquí se deriva una concepción de democracia sustancial y no solo formal y un concepto de legitimación, ya no basado en la ley sino en la Constitución, y en el sistema de derechos y garantías que ésta reconoce y protege. Así, en el Estado constitucional de derecho, la Constitución es el nivel normativo que adquiere primacía, a partir del cual debe articularse tanto la producción legislativa como la práctica jurídica y administrativa.

La discusión precedente nos conduce a una pregunta decisiva: ¿Qué concepto de legitimidad sostiene al Estado constitucional y al garantismo? En primer lugar, a partir del mismo Ferrajoli, el Estado y el derecho adolecen de un grado irreductible de ilegitimidad política.<sup>84</sup> Ambos o son un fin ni valiosos en si mismo sino que requieren una legitimidad o justificación externa. En el caso del Estado constitucional, y allí está la diferencia respecto a otras formas estatales, su base de la legitimidad es la materialización de los derechos fundamentales reconocidos. Los derechos fundamentales son el núcleo de legitimación constitucional. Por eso se habla de una Constitución material o de una

---

<sup>82</sup> Marina Gascón Abellán, “Teoría general del garantismo” en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, editores, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, pp. 21-22, 24.

<sup>83</sup> Marina Gascón Abellán, “Teoría general del garantismo” en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, editores, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, p. 24.

<sup>84</sup> Luigi Ferrajoli, *Razón y derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 2001, p. 854.

Constitución directamente aplicable. Así, el garantismo, como teoría general del derecho de un Estado constitucional, se sostiene una radical distinción entre vigencia y validez. A saber, una norma legal puede estar vigente pero aquello no la hace válida. Es más, la mera sujeción del juez a la ley puede convivir con políticas autoritarias y normas que violen derechos. La teoría jurídica del Estado constitucional agrega a la legitimidad formal de las normas (quién y cómo se decide), las condiciones de su validez o legitimidad sustancial de las mismas (qué se puede y debe decidir de acuerdo a los principios del Estado constitucional); asunto que Ferrajoli denomina la doble artificialidad del derecho.<sup>85</sup>

Surge, por tanto, una concepción de legitimidad distinta a aquella asociada al derecho liberal o social de derecho o, incluso, a lo impuesto por medio de procedimientos democráticos. El problema de la legitimidad democrática adquiere una significación subordinada frente a la protección y materialización efectiva de los derechos, base de legitimidad del Estado constitucional. Así, el Estado constitucional propone un concepto de legitimación diferente al del Estado llamado legislativo, en el cual la función del mismo nombre, originada en la voluntad popular, producía las leyes e interpretaba la Constitución, y el poder judicial actuaba como “boca de la ley”. La diferencia está en que el modelo de Estado constitucional demanda que los principios constitucionales y los derechos fundamentales adquieran primacía absoluta. Aquello, por supuesto, altera profundamente no solo el papel de la Legislatura sino también el lugar y preponderancia de la Función Judicial y del control constitucional.

Esta base de legitimación del Estado constitucional comporta una diferente relación entre política democrática y derecho, y entre Estado y sociedad. Si en el Estado legislativo de derecho, el derecho era instrumento de la política, es decir, de la voluntad de las mayorías, en el Estado constitucional esta relación se invierte.<sup>86</sup> El garantismo, en ese sentido, obliga a otra concepción de democracia que igualmente rebase el ámbito de democracia formal o aquella sustentada exclusivamente en el principio de mayoría y adopte una dimensión sustancial, ajustada a la observancia de los derechos fundamentales, y, por tanto, se proyecte más allá de la voluntad de las mayorías. Solo una concepción sustancial

---

<sup>85</sup> Marina Gascón Abellán, “Teoría general del garantismo” en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, editores, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, p. 25.

<sup>86</sup> Luigi Ferrajoli, “El Estado constitucional de derecho hoy” en Andrés Ibáñez, editor, *Corrupción y Estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Editorial Trotta, 1996, p. 24.

de democracia sería compatible con el garantismo.<sup>87</sup> Más aún, una práctica plebiscitaria de la misma, no haría más que contradecir y anular los principios del Estado constitucional.

El modelo normativo del Estado constitucional demanda un diseño orgánico diferente al Estado de derecho, una nueva relación entre poderes o funciones del Estado y una jerarquía superior para la interpretación como control constitucional. Aquello, obviamente, requiere de una arquitectura compleja que asegure delicados equilibrios. La CRE crea una nueva estructura estatal en que, además de pasar la interpretación constitucional de la AN a la CC, también extirpó del Legislativo otras facultades como el nombramiento de los principales de los órganos de control, electorales y de justicia, autorizaciones para la convocatoria a consultas populares dirigidas a plantear reformas a la Constitución, entre otras. Ello conlleva a una radical reestructuración de las relaciones entre las institucionales del Estado y a la creación de nuevos organismos como el Consejo de Participación y la misma Corte Constitucional, todo ello en desmedro de la Función Legislativa.

Todo lo dicho suena muy bien, excepto por las consecuencias que conllevan para la democracia de este sistemático debilitamiento del Legislativo y de la sociedad política. A nuestro entender, el nuevo modelo constitucional impuso lo que debía hacer en términos de subordinar a las instituciones de intermediación, favoreciendo las clave en la nueva arquitectura institucional. El problema fue que mito de acabar con la tripartición de funciones, como requisito para superar el Estado liberal y la democracia representativa, desencadenó tendencias abiertamente anti democráticas. El haber arrebatado del Legislativo atribuciones vitales como interpretación constitucional o la designación de autoridades de control, entre otras, junto con fortalecer al Ejecutivo, para que precisamente tenga el poder de actuar en toda la sociedad y garantizar los derechos de las personas, generó demandas de legitimación que solamente pudieron llenarse por la vía plebiscitaria. Y ello por una situación muy simple. Confundir las garantías de los derechos con una sobre expansión burocrática del Ejecutivo es entregar al poder un arma absolutamente poderosa para que tiranice a toda la sociedad. Si frente a ello se ha desactivado el contrapeso de una sociedad política organizada, las relaciones políticas y las tendencias de legitimación son absorbidas

---

<sup>87</sup> Marina Gascón Abellán, “Teoría general del garantismo” en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, editores, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, p. 26.

por la lógica de poder, incluso personal, que proyectan los Ejecutivos. Con un sistema presidencial, más aún, hiperpresidencial como el que propone la CRE, la monopolización de la voluntad popular por parte del Ejecutivo, el desequilibrio de legitimidad entre las funciones del Estado, a favor del Presidente de la República, institucionaliza en los hechos un Estado presidencial antes que uno constitucional. Aquello no es un error en la parte orgánica del diseño constitucional de Montecristi sino un problema irresoluble, creado por el intento de transformar el Estado legislativo en contextos de una gran tradición presidencialista, con inclinaciones autoritarias y caudillistas, gigantescas e insatisfechas demandas sociales y la inexistencia de un sistema de partidos consolidados y de una sociedad política con reales capacidades de representar los intereses y las demandas sociales.

Por ello, uno de los cuellos de botella del modelo planteado es la posición y el poder del Ejecutivo en el contexto de una sostenida disminución de poder del Legislativo y de otras instancias de representación. Lamentablemente esta situación no se resolvería con un sistema de gobierno parlamentario o semipresidencial, sistema en que la voluntad popular se disperse y, por tanto, disminuya la tendencia a utilizar despóticamente la voluntad de las mayorías en beneficio del Ejecutivo. Un sistema de gobierno parlamentario o semi presidencial carecería de los recursos políticos y simbólicos para fortalecer al Estado, como el modelo de Estado constitucional lo requiere, y, por tanto, sería absolutamente inviable para producir condiciones efectivas para una efectiva protección y garantía de un amplísimo catálogo de derechos, como el que se consagró pomposamente en Montecristi. El garantismo hace una apología a la necesidad de estados fuertes que no son compatibles con modelos políticos basados en la negociación y consenso de los actores de la sociedad política, que es la lógica de los sistemas parlamentarios y hasta de los semi presidenciales.

Por todo ello, las relaciones directas o indirectas entre Estado y sociedad, o la influencia implícita o explícita del Ejecutivo sobre las otras funciones del Estado y la CC, no es un error remediable sino un problema inmanente de la CRE. No hay escapatoria en cuanto a la metamorfosis del Estado constitucional a presidencial. Y ello no solo porque el Ejecutivo de turno, el presidente Rafael Correa, exhiba rasgos personales autoritarios, cultive desproporcionadas pretensiones refundacionales y haya impuesto un esquema populista y un estilo despótico de gobierno, asuntos que analizaremos en la tercera parte de

este trabajo. La personalidad del mandatario calza con las tendencias autoritaria del nuevo modelo constitucional, incluso, las complementa y exagera, pero aquí el problema no es de personas o de la psicología de los mandatarios. El problema es institucional y normativo; el problema es que la profundización de la tendencia a construir un Estado constitucional en el Ecuador, tendencia que no se inauguró en Montecristi sino que venía con fuerza desde al menos 1998, nos introdujo en un túnel hacia el autoritarismo del que es muy difícil salir o dar marcha atrás si no hay un fuerte consenso político para hacerlo. El control y subordinación total de toda la institucionalidad estatal, a nivel nacional y subnacional, de cada una de las funciones del Estado, del sistema económico y de la sociedad civil, no es simple casualidad sino el resultado lógico de un proceso que camina firme hacia el neosolutismo. Esto no deja de ser paradójico si consideramos que la reflexión de los padres del Neo constitucionalismo contemporáneo, como Ferrajoli, surgió precisamente de la crítica a experiencias despóticas y neoabsolutistas que han proliferado en las últimas décadas.

A todo ello, si tomamos de la mano a las primera y segunda partes de este trabajo, veremos que la aplicación sistemática de la excepcionalidad política y de metodologías asociadas a la ejecución de golpes de Estado para imponer la transición política del antiguo al nuevo régimen político, no era tampoco una anomalía y fruto de errores que pudieron evitarse. Teníamos razón en que el verdadero proyecto político del grupo que promovió este proceso refundacional estaba presente en las transitorias de la CRE y no en las hermosas promesas emancipadoras y transformadoras de los capítulos dogmático del texto constitucional. Ha quedado demostrado también que no es posible interpretar al modelo constitucional de Montecristi de forma fragmentaria separando lo dogmático, lo orgánico y el régimen de transición. Las tres expresan un mismo proyecto constitucional; son parte de una unidad de propósito y acción que tiene como objetivo principal, tratándose de un proyecto político, la demolición del régimen político anterior, el de la llamada partidocracia, y la instauración de uno nuevo, el de la Revolución Ciudadana. Cómo se ejecutó dicha intención refundacional, cómo se construyó el liderazgo de Correa en todo este proceso; cuáles son los rasgos democráticos o dictatoriales del régimen político en construcción, son las preguntas que se responderán en la tercera parte.

**TERCERA PARTE**  
**LA DICTADURA PLEBISCITARIA**  
**El régimen político de la Revolución Ciudadana**

**1. INICIO: EL POPULISMO CORREÍSTA EN PERSPECTIVA DE UN CAMBIO DEL RÉGIMEN POLÍTICO**

Luego del análisis del régimen de transición y de la Constitución de Montecristi –CRE–, en esta tercera parte nos enfocamos en el estudio del tipo de régimen político que pretende instaurar la Revolución Ciudadana. Este estudio se circunscribe a lo que denominamos la primera fase del proyecto político del gobierno de Rafael Correa, que se inicia cuando asumió la presidencia de la República en enero de 2007 y culmina el 30 septiembre de 2010, día de la revuelta policial y militar que derivó en la crisis institucional y política más grave que ha tenido que enfrentar el Gobierno. Es mi primera premisa que este período corresponde al momento constituyente, a la fase de refundación; al momento de nacimiento y demolición de la vieja institucionalidad e intento de reconstruir las bases institucionales y normativas de la sociedad ecuatoriana. En este lapso, el correísmo irrumpió en escenario nacional y se consolidó en el poder, con una propuesta de transformación radical que no solo abarcaba el sistema político sino el conjunto de instituciones sociales, económicas y culturales del país.

Luego de los hechos del 30 septiembre de 2010, se inicia otro momento en la llamada Revolución Ciudadana. A mi entender, a partir de los dramáticos sucesos de ese día, se detiene la dinámica refundacional y constituyente de la primera fase y su proyecto político ingresa en una lógica deconstituyente.<sup>88</sup> En este nuevo momento, que poco después devino en la Consulta Popular de mayo de 2011, el Gobierno ingresó en una deriva autoritaria y de concentración de poder sin atenuantes, incluida la declaración expresa del Presidente de que requería reorganizar directamente la Función Judicial. Si bien las semillas del autoritarismo estuvieron inexcusablemente plantados desde el inicio de su llamada Revolución Ciudadana, tal como se argumentó en la primera y segunda partes de este trabajo, aquello no debe conducirnos a desconocer que este proceso de construcción de un

---

<sup>88</sup> Tomo esta idea de proceso deconstituyente del mismo inspirador de la democracia constitucional, Luigi Ferrajoli (2011, 22), de quien paradójicamente deriva la noción de Estado constitucional consagrada en la Constitución ecuatoriana de 1998. Cabe anotar, sin embargo, que Ferrajoli, denomina proceso deconstituyente a la eliminación de los principios y valores constitucionales en la política italiana contemporánea.

régimen político de carácter autoritario ha recorrido fases diferenciadas, cuya naturaleza es necesario establecer con claridad.

El presente trabajo, por tanto, se concentra en este primer momento y analiza el fenómeno correísta exclusivamente desde su llegada al poder, en enero de 2007 hasta septiembre de 2010. En ese sentido, este ensayo debe ser visto como parte de un estudio de mayor alcance sobre el ascenso y transformación del proyecto político correísta dentro de una misma matriz autoritaria. La hipótesis y conclusiones de este trabajo se limitan al período señalado y no deberían extrapolarse a lo que ocurrió luego de la revuelta policial del 30S, cuando se inició el momento deconstituyente de la llamada Revolución Ciudadana.

La segunda premisa sobre el que se levanta el presente texto es que el discurso y la práctica política que el correísmo manifestó durante su primer momento lo asocian con los movimientos populistas que han dominado la región desde los años 30. A pesar de que la discusión sobre la pertinencia y usos del concepto de populismo es abundante y muy difícilmente será saldada por la sociología política y la politología latinoamericana contemporánea, y de que el utilizar una noción polivalente puede cerrar antes que abrir la interpretación del fenómeno, tomo el riesgo, como opción conceptual y metodológica, de entender el correísmo como una versión de la extensa familia del populismo latinoamericano; más exactamente, como hijo putativo de lo que la literatura contemporánea define como el populismo radical. Reconozco que esta caracterización no será, posiblemente, del todo feliz por las complejidades que presenta este proyecto político. Me acojo finalmente a ella debido a que el uso de este concepto nos permite vincular las dimensiones discursivas y prácticas del fenómeno, así como también los rasgos culturales y políticos del mismo. El lector tiene la palabra para discernir si esta decisión ha sido correcta, detectar sus debilidades y fortalezas y proponer al debate marcos conceptuales y metodológicos con mayor potencial para interpretar el surgimiento y consolidación de este tipo de gobiernos y liderazgos. Por el momento, sin embargo, me hago cargo de esta opción y sostengo que es la más fructífera para comprenderlo.

A manera de conclusión, este trabajo culmina definiendo de de Estado presidencial a la construcción institucional surgida de la dinámica de refundación puesta en marcha por la Revolución Ciudadana entre 2007 y 2010. Este tipo de Estado ha sido producto de un régimen político que podría caracterizarse de dictadura o autoritarismo plebiscitario, basado

en un fuerte liderazgo carismático, el uso sistemático y permanente de mecanismos de excepcionalidad política o Estados de excepción y cuyo modelo de legitimación opera en una lógica predominantemente carismática, pero apoyada por orientaciones racionales y materiales de legitimación. Se presenta esta conclusión como una hipótesis de trabajo a ser investigada en el futuro. Sobre las dos premisas señaladas, iniciemos pues el análisis del correísmo en su primer momento.

Ahora bien, desde la perspectiva del fortalecimiento de la democracia, el surgimiento de los denominados populismos radicales en los Andes, identificados en los procesos liderados por Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, abre varias preguntas académicas y diversos desafíos políticos. Por un lado, nos encontramos con la pregunta de si resulta válido conceptualizar estos fenómenos bajo el membrete de populismo, y con ello, retornar a la discusión de si el populismo es o no una fase pasajera del proceso de modernización política de nuestras sociedades, a pesar de su reaparecimiento recurrente en diferentes versiones y ropajes ideológicos. Y por otro, nos devolvemos a la inquietud de si los populismos significan una vertiente de democratización e incorporación política de sectores históricamente excluidos de nuestras sociedades, una oportunidad para generar rupturas democratizantes en lo simbólico, político, económico y social, o más bien, fenómenos que conducen a la institucionalización de prácticas autoritarias que apuntan a una mayor concentración del poder, la limitación de las libertades y derechos fundamentales, la implantación de lógicas contrarias al pluralismo y a la institucionalización democrática.

Cualquiera sea el enfoque teórico que se adopte para interpretar liderazgos populistas contemporáneos, por ejemplo, un enfoque que lo conceptúe como un práctica constitutiva de los político (Laclau, 2004), o una que lo mire como un conjunto de estrategias de acceso al poder (Weyland, 2004; Freidenberg, 2007), la literatura existente concuerda en asignar a los fenómenos populistas algunas características comunes que vale la pena relatar, a saber, el personalismo en la política y la importancia de liderazgos fuertes e, incluso, carismáticos; la prevalencia de una retórica polarizante de las diferencias y clivajes sociales; una visión de democracia en tensión con principios democrático representativos y un carácter anti institucional.

Las diferentes versiones de populismo en la región, desde los llamados populismos clásicos, los neopopulismos de los años noventa y los actuales populismos denominados



radicales surgidos en la primera década del Siglo XX,<sup>89</sup> no obstante sus distintas posiciones ideológicas, establecieron modelos de legitimación política en que la figura de líderes providenciales constituyó la base de movilización de múltiples plataformas de reforma política. Más allá de aquello, consustancial a la emergencia de cada uno de estos fenómenos siempre existió un proyecto evidente de desmonte del anterior régimen político y reemplazo por un régimen nuevo, lo cual, evidentemente, siempre estuvo motivado por el incentivo de adhesiones que genera en todos los sectores de la población la posibilidad de una renovación radical de la élite en el poder.

Así, los procesos de emergencia populista generaron, o buscaron hacerlo, proyectos de ruptura de la institucionalidad existente pero al mismo tiempo promovieron activamente procesos de creación de nuevas instituciones, siempre conducidas por el caudillo pero aupadas por la nueva clase dirigente que con ellos accedía al Estado. Sin embargo, y no obstante las variantes anteriores del populismo latinoamericano nunca dejaron de lado la dimensión de reconstrucción institucional, en el caso del actual populismo radical andino, sostengo que su agenda de refundación institucional, atravesada de un sospechoso sesgo teológico, se inclinó con inusitada energía hacia la organización de procesos constituyentes que derivaron en la promulgación de nuevas constituciones (Venezuela en 1998, Bolivia en 2007 y el Ecuador en el 2009) encaminadas a constituir no solo otros estados sino otras sociedades en su conjunto. En tal virtud, el cambio de régimen que empuja el proyecto de los llamados populistas radicales no solo se encamina a poner una nueva élite en el poder y a cambiar la relación Estado y sociedad, sino a la refundación de la sociedad en sí misma. Esa es la razón por la que el populismo radical, según se lo conceptualiza en este texto, se encamina hacia proyectos que denominamos de refundación; hecho que implica un doble movimiento: el cambio de élite política en el poder y la reinstitucionalización total del país que se inicia con la aprobación de una nueva constitución.

Es así que si se mira de cerca los discursos y las estrategias de los populismos radicales que han cobrado fuerza, especialmente en la Región Andina, podremos coincidir en que

---

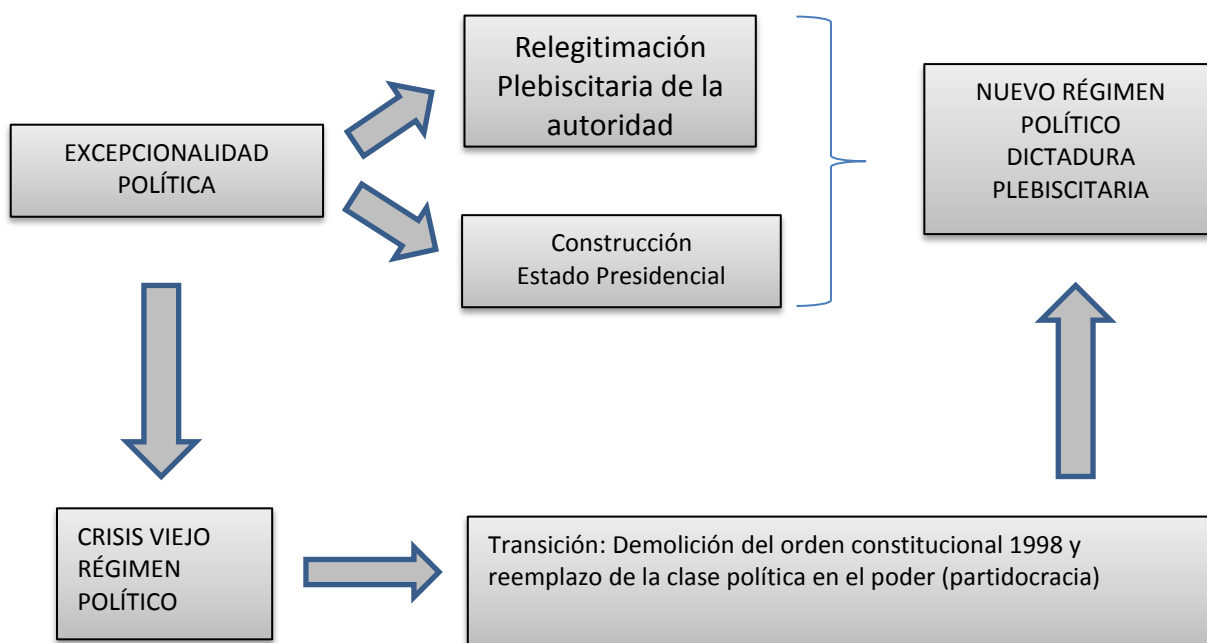
<sup>89</sup> Según Roberts y De la Torre, se debe distinguir al menos tres subtipos de populismo en América Latina: el populismo clásico de las décadas de 1930 y 1940, asociado a las políticas de sustitución de importaciones y otras políticas de inclusión social y política; los movimientos llamados neopopulistas de los años noventa, que empujaron las reformas neoliberales en todo el continente; y el populismo radical contemporáneo, hoy en el poder en la Región Andina, excepto Colombia, que promueve un agenda de izquierda autodenominada Socialismo del Siglo XXI (Roberts, 2008, 55-56; De la Torre, 2009b).

Chávez, Morales y Correa han consolidado con gran efectividad liderazgos y regímenes políticos altamente personalistas y concentradores del poder; han logrado dividir a sus respectivas sociedades en campos polarizados no solo en lo político sino que inclusive en lo social y cultural pero que, igualmente, han promovido procesos de reinstitucionalización a través de procesos constituyentes desde los que han buscado reconstruir, refundar, la institucionalidad del Estado, y de las mediaciones políticas entre Estado y sociedad. Todo ello acompañado por el ascenso al poder del Estado de una nueva élite política que reemplazó a aquella asociada a los partidos políticos del viejo régimen. Es más, en los tres casos, se podría sostener que la dimensión re institucionalizante ha sido fundamental el aspecto decisivo y fundamental para la consolidación de sus respectivos proyectos políticos. En Venezuela, Bolivia y el Ecuador, el éxito de Chávez, Morales y Correa, ha dependido tanto de la efectividad con que llevaron adelante su estrategia de demolición del régimen político anterior como de la fuerza que adquirieron sus intentos de reconstrucción de un nuevo orden político surgido de sus distintos procesos de refundación. En las tres situaciones, los dos procesos han sido centrales para su consolidación y éxito.

Mi punto de partida metodológico, por tanto, es que para comprender el carácter de los recientes populismos radicales andinos debemos concentrar el análisis en sus dinámicas institucionalizadoras, aquí definidas como refundación. Es desde esta perspectiva que me aproximo al estudio de la llamada Revolución Ciudadana. Sostengo que el movimiento correísta no solo que presenta características que lo inscribirían como parte de la tendencia del llamado populismo radical andino, por su adscripción a los postulados del Socialismo de siglo XXI, sino que ha puesto en el proceso constituyente y en la aprobación de una nueva Constitución, su mayor énfasis estratégico, derivando de allí la fuerza de su proyecto. Esta aseveración, presentada a modo de hipótesis, nos obliga a estudiar los recursos, tanto materiales como simbólicos, a través de los cuales, el liderazgo de Rafael Correa ha logrado consolidar un nuevo régimen político en el Ecuador. Esta consolidación debe ser interpretada como uno de los logros principales de la revolución correísta. Y es que luego de una larga crisis e inestabilidad política, iniciada a mediados de los años noventa, crisis que significó el colapso de la credibilidad y apoyo ciudadano para la clase política del viejo régimen, la refundación liderada por Rafael Correa ha alcanzado reconstituir la legitimidad política en el Ecuador y poner las bases de una nueva institucionalidad y régimen político.

En pocos años, el generalizado grito de “todos fuera” fue reemplazado por elevados registros de apoyo al Presidente en funciones y a su gobierno. Este cambio en el ánimo de la gente con respecto a sus representantes, a saber, la reconstrucción de la legitimidad política en un país azotado por el descrédito de la clase política del viejo régimen, provocó el tránsito de un régimen político a otro. En suma, para interpretar correctamente los procesos políticos que han desencadenado los actuales populismos radicales andinos como el correísta, propongo estudiar los procesos de reconstrucción de legitimidad en que éstos se encuentran empeñados en el marco conceptual de un cambio de régimen político.

**GRÁFICO 1**  
**MODELO DE INTERPRETACIÓN**  
**EXCEPCIONALIDAD POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN**  
**POLITICO - CASO CORREA**



Para este efecto, entiendo régimen político como el conjunto de instituciones y valores que regulan la lucha y el ejercicio del poder. A partir de estas instituciones y valores se organiza la selección y funciones de quienes detentan la capacidad de decisores políticos. Lo importante es que todo régimen político se consolida en rutinas formales e

informales de interacción al interior de la clase gobernante y entre los gobernantes y los gobernados. El régimen político es el marco que condiciona y desde el que se genera la voluntad política del Estado; voluntad que es estable, no obstante, puedan alternarse en el poder actores o, incluso, partidos con orientaciones ideológicas distintas (Levi, 1362-3).<sup>90</sup> La alternancia, resulta importante precisar, es característica de regímenes políticos democráticos; situación que, como lo demostraremos más adelante, no es el caso del régimen político que busca constituir el correísmo. Sin embargo, el concepto de régimen político nos es muy útil para destacar la dimensión institucional y valórica que propone el populismo radical para su agenda de refundación.

Complementariamente, este trabajo se asienta en el instrumental teórico weberiano y sus precisiones conceptuales en cuanto a legitimidad, dominación carismática e importancia de los cuadros administrativos en los modelos de dominación. Muchas veces se deja de lado en el análisis político la función que cumplen las élites gobernantes, las burocracias, los operadores políticos sobre todo en la consolidación de determinados modelos de dominación y obediencia al líder. Siguiendo a Weber, mi apuesta meramente descriptiva es fotografiar al populismo radical andino en su versión correísta como un intento por constituir un modelo específico de legitimación política, de carácter plebiscitario, que se materializa en una determinada relación entre el líder, sus seguidores inmediatos y operadores políticos.

Finalmente, para comprender mejor este modelo de legitimación en proceso de construcción, el presente estudio realizará una descripción detallada del escenario político construido por el correísmo. Todo régimen político en creación constituye un nuevo marco de relacionamiento entre los actores; nuevas configuraciones espaciales, temporales y discursivas que organizan el acceso y ejercicio del poder en una sociedad. Por ello, esta descripción se realiza tomando en cuenta tres variables: espacio, tiempo y sentido discursivo; las mismas que se despliegan marcadas en campos polarizados en los que prima la definición amigo-enemigo. Advierto, sin embargo, que esta descripción del escenario político correísta debe entenderse como preliminar y tentativa. Sería necesario aún el uso de técnicas etnográficas más sofisticadas de las que ha carecido este estudio.

---

<sup>90</sup> Lucio Levi, "Régimen político" en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, volumen 2, Siglo XXI Editores, México, pp. 1362-3.

En esta primera parte se responderá el siguiente grupo de preguntas:

1. ¿En qué términos, la refundación correísta ha logrado relegitimar la autoridad política en el Ecuador, luego de una década de crisis e inestabilidad política?
2. ¿Cómo dicha relegitimación ha puesto las bases de un nuevo régimen político que sepultó al de la “partidocracia”?
3. ¿Qué es y qué no es el populismo correísta? ¿Qué tipo de liderazgo exhibe? ¿Cuáles son los rasgos principales del populismo radical en el caso ecuatoriano?
4. ¿En qué consiste la dinámica de refundación que ha instalado en el país la llamada Revolución Ciudadana? ¿Qué componentes y estrategias principales la conforman?

Estas preguntas nos sitúan en dos ámbitos explicativos. Por un lado, el ámbito de los cómo, a saber, las estrategias con las que Correa ha logrado sus propósitos. Aquí nos concentraremos en el estudio de estrategias como la campaña permanente del Gobierno, las transferencias directas de recursos a sectores de la población, los discursos polarizantes del Presidente que movilizan y generan fuertes identidades políticas. Y por otro lado, las preguntas planteadas nos ubican en el campo de los qué, es decir, qué nuevas formas de legitimidad, autoridad e institucionalidad política están en proceso de construcción en el país. La combinación de ambos ámbitos explicativos nos permitirá comprender mejor el proceso de relegitimación puesto en práctica en gobierno de la revolución ciudadana. Dicho proceso, como lo desarrollaremos a lo largo de este texto, denota un proceso de doble legitimación, por un lado electoral y, por otro, directo. Se trata, por tanto, de un modelo político con rasgos plebiscitarios, apuntalados por mecanismos cotidianos de intervención del Estado sobre la sociedad y alta personalización de las relaciones políticas, en que el caudillo se convierte en el principal y único referente.

En resumen, este texto concluye que el correísmo promueve la institucionalización de un nuevo régimen político a) sustentado en una muy alta personalización del poder alrededor del líder; es un modelo no plenamente democrático; b) que si bien promueve su legitimación mediante políticas redistributivas de transferencias directas de recursos a grupos de bajos ingresos, aquello no significa una real incorporación política de sectores excluidos de la sociedad; se trata, por tanto, de un modelo excluyente; y c) que se sostiene en una marcada tendencia de sobre extensión y fortalecimiento del aparato estatal, con una fuerte centralización y personalización del poder en el Ejecutivo; es un modelo centralista y

concentrador del poder.

Estos tres elementos distinguen al populismo de Rafael Correa de otros populismos, como los clásicos, que enfatizaban en la incorporación política de sectores y grupos excluidos de la sociedad; o las neopopulistas, que pregonaban la reducción del Estado y desregulación de las actividades sociales y económicas. El populismo radical de Correa no solo que es excluyente de la sociedad y personalista sino que propone una concepción en que el Estado, peligrosamente, se ubica por encima de la sociedad y el mercado. Como lo desarrollaremos en adelante, la construcción estatal del modelo político correísta sitúa al líder y al Estado en una situación de superioridad política y moral no solo frente a cualquier actor económico o social sino frente al ordenamiento constitucional y legal anterior y en construcción. Esa es la clave del régimen político y del modelo de legitimación política que se busca construir.

Se trata, en suma, no de un régimen democrático que se sustente en la división y separación entre las funciones del Estado, que exhiba como una de sus premisas la alternancia en el poder y la protección de las libertades y derechos humanos. El garantismo en este esquema es un instrumento de expansión burocrática del Estado y de sobre regulación y control de la vida social. Se trata, entonces, de un régimen autoritario, armado sobre un exacerbado personalismo y concentración del poder, que se legitima periódicamente por medio de mecanismos plebiscitarios. El modus operandi de este régimen político es el uso sistemático de Estados de excepción, imponer a la sociedad situaciones de permanente excepcionalidad política, hacia la construcción de una institucionalidad política, centrada en un Ejecutivo investido de enormes poderes —el Estado presidencial.

Defino a este nuevo régimen político como una dictadura plebiscitaria. Dictadura porque la suspensión discrecional de la constitucionalidad y legalidad constituye el elemento definitorio del modelo, en un contexto de demolición de la sociedad política y premeditada muerte del Estado legislativo, y expansión incontenible de las atribuciones formales e informales del Ejecutivo —híperpresidencialismo— en control de la CC, de todas las funciones y demás organismos del Estado; en subordinación a todos los niveles subnacionales de gobierno; en comando de la economía, la inversión, la generación y empleo y las empresas estratégicas; y en subordinación de la sociedad civil, los procesos

de comunicación, producción cultural, etc. Y plebiscitaria porque el único límite que se reconoce al uso excepcional del poder y, además, constituye la base de su legitimidad, se sitúa en la ratificación plebiscitaria, en repetidos y triunfantes procesos electorales, de las decisiones y autoridad del líder. Los únicos límites al poder, el líder los encuentra en el respaldo popular. Mientras éste continúe, se mantenga y se reproduzca, él está autorizado para actuar, incluso, dejando en suspenso el orden constitucional y legal, creado por su Revolución Ciudadana.

Antes de adentrarnos en este análisis, propongo realizar un paneo inicial sobre los rasgos predominantes de nuestro objeto de estudio, diferenciándolo de otros casos parecidos o similares. Fijemos, entonces, el lente en lo que queremos estudiar.

## **2. ¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES EL POPULISMO CORREÍSTA?**

Comencemos con una breve descripción de fenómeno correísta. Esta descripción ayudará a aclarar múltiples confusiones que nublan su análisis. Para enfocarnos propongo cuatro rasgos que lo definen:

I) El correísmo no es propiamente una revolución social o ciudadana sino un fenómeno estatal; se trata de una revolución desde el Estado; con un fuerte sesgo anti político y anti corporativista, que ha construido su poder mediante el uso extensivo y permanente de estados de excepción;

II) El correísmo propone no solo un proceso de transformación local, una revuelta interna contra la “partidocracia” y las “oligarquías” nacionales, sino que se presenta como un proyecto global de transformación social, económica, territorial e internacional del país;

III) A pesar del I y II, el correísmo no representa una ruptura con el pasado sino que exhibe continuidades marcadas, con matices diferenciadores, respecto de la tradición política populista ecuatoriana; y

IV) El correísmo no se ve como un gobierno más, en el contexto de una alternancia democrática en el poder, sino como un nuevo régimen político que inaugura una nueva etapa histórica en el país; no es una época de cambios sino que significa un cambio de época.

Profundicemos, brevemente, en cada uno de estos rasgos.

I. La fuerza política de Rafael Correa no viene de la movilización de sectores organizados de la sociedad sino que es producto de una estrategia política desde el Estado que en muy poco tiempo ha logrado construir una nueva mayoría electoral y cambiar, a su favor, la correlación de fuerzas políticas del país. La acumulación de apoyos y adhesiones, así como la alta popularidad de Correa, treparon a niveles inéditos en la historia reciente del país luego de los primeros meses de ejercicio de su Gobierno. No fue resultado de un proceso anterior; tampoco el resultado de un acumulado de la lucha de sectores organizados de la sociedad, cooptados por el movimiento oficialista. De hecho, el candidato Correa obtuvo un segundo lugar en la primera vuelta presidencial, con el 22 por ciento de los votos válidos, y ganó la presidencia con un 56 por ciento de los votos, en una contienda electoral en la que aprovechó los altos niveles de rechazo del contrincante.

Así mismo, el movimiento político oficialista no mantiene lazos importantes ni comunicación orgánica con grupos organizados ni movimientos sociales, ni siquiera de filiación izquierdista como la UNE o la CONAIE. El correísmo es frontalmente anti corporativista, no obstante desde una gestión de gobierno caracterizada por manejar ingentes recursos económicos, bien podría articular dentro del Estado a diversos sectores organizados de la sociedad. Más bien su propuesta se asienta en el procesamiento inorgánico de demandas de carácter ciudadano, consumidores, usuarios de servicios, ambientalistas, etc. y su impulso se dirige a politizar a ciudadanos desorganizados pero con un fuerte sesgo anti político--; ciudadanos radicalizados en contra de la llamada “partidocracia” o de cualquier otro tipo de mediaciones. En ello se emparenta a los neopopulismos neoliberales que poblaron la región en los años noventa y que con su afán de reducir al Estado declararon la guerra a las mediaciones corporativistas y políticas del período anterior. Por ello, entre los tributarios políticos del correísmo no encontramos a sindicatos, asociaciones, gremios, movimientos sociales sino pobladores urbanos de clase media y media alta con inclinaciones ideológicas de izquierda; jóvenes, activistas de diversas banderas, a los que se han sumado las clientelas de pobladores beneficiarias de los bonos o subsidios gubernamentales. Por tanto, Alianza País no es un partido político clásico en el sentido de actuar como una estructura de mediación política, de procesamiento orgánico de demandas de sectores organizados de la sociedad, sino que funciona primordialmente como maquinaria electoral, enfocada en la organización de campañas



electorales y desarrollar tareas proselitistas.

En suma, el correísmo no involucra la movilización de la ciudadanía, no es expresión de sectores organizados de la sociedad, sino un movimiento estatal, articulado alrededor de un muy acentuado proceso de concentración y centralización del poder en manos del Presidente. No se trata de una revolución ciudadana en sentido estricto, tampoco de un proceso que viene desde abajo, sino una revolución desde arriba, una revolución desde el Estado (Montúfar, 2008). El correísmo se consolidó en el poder, demolió el anterior régimen político e inició un proceso refundacional para construir uno nuevo mediante el uso extensivo y permanente de estados de excepción, es decir, la suspensión sistemática del orden constitucional y legal vigente, el anterior y el creado por sí mismo. Esta suspensión sistemática y permanente de la constitucionalidad y legalidad vigentes es la característica definitoria del correísmo.

II. El proyecto correísta no se concibe como un hecho político local o nacional, sino parte de un movimiento continental y hasta mundial. El correísmo se inscribe dentro de un proyecto que también lo conforman otros procesos similares como el de Hugo Chávez en Venezuela y el de Evo Morales en Bolivia y, en ese sentido, su presencia histórica es igualmente expresión de una corriente continental y mundial que apunta a redefinir la política internacional y cambiar la dirección del alineamiento geopolítico del que el Ecuador ha sido parte. Para ello, el gobierno de Correa ha desarrollado una intensa política internacional de acercamiento diplomático y comercial con países como Irán, Rusia y China y es parte activa de iniciativas de integración continental como ALBA y UNASUR. Por otra parte, su política internacional ha sido muy crítica de la institucionalidad multilateral conformada por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, dando, incluso, de baja a los mecanismos de solución de controversias y protección de inversiones promovidos desde los mismos. De igual forma, el correísmo ha dado bajísima prioridad a esfuerzos de integración regional tradicionales, como los de la Comunidad Andina o de la OEA, llegando, en el caso de la segunda, a cuestionar no solo las acciones concertadas de cooperación para combatir el narcotráfico o las llamadas nuevas amenazas a la seguridad sino el régimen interamericano de defensa de los derechos humanos representado por la Corte Interamericana y Comisión Interamericana de Derechos

Humanos. El correísmo se proyecta, por tanto, como parte de un proyecto global, de trascendencia geopolítica, que apunta a la creación de un nuevo orden global distinto al que actualmente hegemonizan las potencias occidentales, especialmente, Estados Unidos, y a la construcción de una institucionalidad distinta a la organizada en el marco de las Naciones Unidas, el sistema interamericano y andino.

A pesar de las similitudes señaladas con la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez y con proyecto de transformación originaria y plurinacional de Evo Morales, la refundación correísta presenta algunos rasgos que le son peculiares. Distinto de la experiencia venezolana, en el caso del Ecuador la llamada Revolución Ciudadana opera en una realidad estatal muy distinta marcada por el hecho de que el Estado ecuatoriano no es ni tan rico ni tan dependiente de la renta petrolera. Adicionalmente, Correa es un líder civil, con una trayectoria académica, muy distinta a Hugo Chávez. Aquello, sin duda, se ha reflejado en el toque tecnocrático que Correa ha intentado dar a las políticas de su gobierno y a la conformación de su gabinete.

De igual forma, el caso ecuatoriano difiere de la experiencia boliviana, en el sentido de que ésta última es claramente expresión de un movimiento social que llegó al poder por la vía electoral. El MAS boliviano está muy lejano de ser una simple maquinaria electoral, como es el Alianza País, sino que se trata de una coalición social y política de diversas organizaciones. Más aún, el proyecto político de Evo Morales está fundamentado en demandas indígenas con un fuerte anclaje orgánico, las mismas que sistemáticamente han sido excluidas de las políticas del gobierno de la Revolución Ciudadana. Aquello a pesar de la declaratoria de estado plurinacional que fue reconocido en la Constitución de 2008.

III. El correísmo se inscribe y presenta continuidades con respecto a la tradición política populista del Ecuador. Visto en perspectiva, el discurso y práctica de Rafael Correa tiene innegables similitudes con los rasgos populistas de líderes contemporáneos como Abdalá Bucarám y Lucio Gutiérrez. Empero, las definiciones ideológicas del correísmo, dentro de la retórica del llamado Socialismo del Siglo XXI, definen un conjunto de rasgos peculiares que lo inscriben dentro de la corriente contemporánea del populismo radical andino. El siguiente cuadro marca dichas diferencias y matices:

CUADRO 1 – COMPARACIÓN BUCARÁM, GUTIÉRREZ Y CORREA

| CAUDILLO Y TENDENCIA PREDOMINANTE          | ABDALÁ BUCARÁM<br>Agosto 2006-<br>Febrero 2007    | LUCIO GUTIÉRREZ<br>Agosto 2002-<br>Abril 2005     | RAFAEL CORREA<br>Enero 2007-                                      |
|--|---|---|---|
| Sujeto de apelación discursivo             | El pueblo   | Patriotas honestos                                | Ciudadanos  |
| Autodefinición extrema                     | El loco que ama                                   | Dictócrata  | Líder de una segunda independencia                                |
| Perfil carismático                         | Uno más del pueblo                                | Caudillo militar                                  | Santo laico, ciudadano extraordinario                             |
| Base de apoyo social predominante          | Sectores populares urbanos                        | Sectores campesinos medios                        | Policlasista, con énfasis en los sectores medios urbanos serranos |
| Base de apoyo regional                     | Costa/Sierra/<br>Amazonía                         | Amazonía/Sierra<br>/Costa                         | Sierra/Costa/<br>Amazonía   |
| Eslogan que define el proceso              | “La fuerza de los pobres”                         | “Una sola fuerza”                                 | “La patria ya es de todos”  |
| Proceso político                           | Asimilación al estatus quo, con ruptura simbólica | Asimilación al estatus quo, sin ruptura simbólica | Refundación hacia nuevo régimen político                          |
| Cuadro administrativo                      | Maquinaria partido-empresarial                    | Militar-tecnocrático                              | Revolucionario-tecnocrático-ciudadano                             |
| Identidad étnica del cuadro administrativo | Cholo/libanés                                     | Cholo/ indígena                                   | Mestizo   |
| Coalición política triunfante              | PRE, APRE (Frank Vargas), MIRA (Rosalía Arteaga)  | PSP, Pachakutik                                   | AP, PSE, MPD, grupos de izquierda                                 |
| Política económica                         | Incipiente neoliberalismo                         | Neoliberal  | Buen vivir, planificador, posdesarrollismo                        |
| Tendencia de organización política         | De maquinaria electoral a partido clientelar      | De maquinaria electoral a partido clientelar      | De maquinaria electoral permanente a                              |

|                                       |   |   |   |
|---------------------------------------|---|---|---|
|                                       |   |   | movimiento caudillista  |
| Adversario                            | Oligarquía, “aniñados”                              | Oligarquía, banca y partidos “corruptos”  | Partidocracia, prensa, banca, “pelucones”, potencias externas                 |
| Ubicación ideológica                  | Centro izquierda                                    | De izquierda a centro derecha   | Socialismo del Siglo XXI  |
| Proyecto histórico                    | Incorporación a las estructuras de poder existentes | Nuevo régimen político  | Construcción de un nuevo Estado y régimen político                            |
| Proyecto moral de reforma             | Anti cultura: los pobres versus la oligarquía       | Anti cultura: lo cholo versus el establecimiento                                | Reforma moral y política de la sociedad: “volver a tener Patria”              |
| Modelo de Estado                      | Estado clientelar                                   | Estado clientelar   | Estado presidencialista   |
| Relación orden constitucional y legal | Legalidad intermitente                              | Legalidad/ilegalidad intermitentes; intento de tomar la Justicia: “Pichi Corte” | Excepcionalidad política: suspensión sistemática orden constitucional y legal |
| Régimen político                      | Democracia electoral limitada                       | Democracia electoral limitada   | Dictadura plebiscitaria   |

No obstante un núcleo populista duro, Correa, a diferencia de sus predecesores neopopulistas inmediatos, como Bucaram o Gutiérrez, propuso un nuevo modelo de Estado y de régimen político. Si bien lo segundo fue la intención tardía de Gutiérrez en la última fase de su Gobierno, Correa ubicó con mucho éxito el tema de la refundación política desde la misma campaña electoral, cuando anunció que su movimiento no presentaría candidatos al Congreso y que buscaría el camino de la Asamblea Constituyente. Este solo elemento, a mi entender, fue fundamental para proyectar su permanencia en el poder al período en que dure la consolidación de dicho proyecto de cambio radical. Es así que sus predecesores Bucaram y Gutiérrez no llegaron ni siquiera a completar la mitad de su mandato, mientras que Correa logró una segunda reelección. En ese sentido, bien se podría afirmar que el haber instaurado la dinámica de refundación ha sido la clave de la consolidación de

proyecto correísta en una proyección temporal que claramente no tiene como límite el del período presidencial. Y ello debido a una razón muy simple: una de las caras de la refundación, aquella que tiene que ver con la demolición del viejo régimen y la expulsión del poder de sus representantes, es tremendamente popular pues se conecta con el acentuado ánimo anti político que prevalece en los ciudadanos no solo del Ecuador sino de toda la región. El ánimo refundacional, comprendido en términos de demolición y reconstrucción de un nuevo régimen político, dota al proyecto correísta de un aliento y extensión mayores que del cualquiera de sus predecesores, quienes ni siquiera lograron mantenerse en funciones en el tiempo para el cual habían sido electos.

De todos modos, el acento moral y maniqueo del correísmo, su culto a la personalidad del jefe de Estado, su discurso polarizador, su cuestionamiento moral e implacable al esta status quo lo afirma de lleno, al menos en este aspecto, dentro de una matriz populista clásica, tanto ecuatoriana como latinoamericana. Aquello aparece aún más claro si se compara a Correa con líderes populistas ecuatorianos como José María Velasco Ibarra, quien encarnó el lenguaje y la retórica populista en el Ecuador, entre 1930 y 1970, llegando cinco veces a ganar una elección presidencial.<sup>91</sup> En efecto, entre Velasco Ibarra y Correa es posible encontrar conexiones discursivas y simbólicas muy precisas. Autores como De la Torre (1994: 109), Cuvi (1977) e Ibarra (2004: 140-141), estudiosos del velasquismo, han demostrado que una de las características principales del liderazgo de El profeta, especialmente en la década de su apogeo en los años 40, fue su discurso de reforma moral, su énfasis en que su proyecto político equivalía a un programa de redención moral de la sociedad. Para Velasco Ibarra, la política ecuatoriana requería adquirir una dimensión ética, la misma que era encarnada en los valores de pueblo o su bendita chusma. Así, la acción política para el velasquismo tenía mucho que ver con una cruzada moral en contra de las élites corruptas, los partidos políticos que no actuaban en función de los intereses generales, la oligarquía que oprimía al pueblo.

Las interpelaciones de Velasco Ibarra guardan, entonces, mucha similitud con los pronunciados contornos éticos del discurso de la Revolución Ciudadana. En este, los ciudadanos, en especial el ciudadano Presidente, son poseedores natos de las virtudes

---

<sup>91</sup> Sobre el velasquismo los estudios más influyentes son Agustín Cueva (1979), Pablo Cuvi (1977), Rafael Quintero (1980), y Carlos de la Torre (1994).

cívicas necesarias para refundar a la Patria, para, parafraseando a Benjamín Carrión, volver a tener Patria. La recuperación de la Patria, el volver a tener Patria, se constituye en el discurso correísta un proyecto de reforma política y moral de la sociedad; una respuesta a los considerados peores defectos y males del neoliberalismo: el individualismo, el comportamiento basado en intereses, la corrupción, la privatización del Estado. Para revertir lo que se considera este proyecto moral del neoliberalismo, el correísmo propone fortalecer el poder estatal, no solo en cuanto a las atribuciones y predominio de la Presidencia, sino especialmente como representación moral, única e inapelable, del interés público y del bien común. De tal forma, todos los intentos constitucionales y extra constitucionales por fortalecer el Ejecutivo, por concentrar el poder en manos del Presidente, no son otra cosa que un proyecto moral en doble sentido; por un lado dirigido a dismantelar el neoliberalismo en vista de la degradación moral que representa y, por otro, refundar la Patria, volver a tener Patria sobre un fundamento ético superior.

Esta ruptura moral y ética con el pasado neoliberal es fundamentalmente una ruptura con las élites políticas y económicas que lo impulsaron. En contrario a ellas, que presentaron según Correa al mercado como único paradigma, la Revolución Ciudadana busca ubicar al Estado, y al interior del mismo al Presidente, como único árbitro moral de las relaciones sociales y económicas. En la misma lógica velasquista, que situaba al caudillo como un santo secular, consagrado a servir a su pueblo, el proyecto político correísta reclama la instauración de un Estado poderoso y una presidencia fortalecida en capacidad de imponer al mercado y la sociedad su misión moralizadora (Ibarra, 141, 2004). Bien se podría sostener que el populismo correísta tiene una gran deuda con el velasquismo tanto en su inspiración estatista y caudillista como también en sus exacerbadas pretensiones de reforma moral.

Pero más allá de sus deudas y continuidades con el pasado, la diferencia más importante entre Correa y sus antecesores populistas ha sido sus rupturas simbólicas e institucionales. Siendo la afiliación de Correa con la tradición populista ecuatoriana y latinoamericana meridianamente clara, lo nuevo e innovador del proyecto de la Revolución Ciudadana ha sido su notable esfuerzo institucionalizante, su vocación refundacional, su intencionalidad evidente de constituir un nuevo Estado y régimen político, junto a la instauración de nuevos valores políticos y sociales para la sociedad ecuatoriana en su

conjunto. Sin negar que la reforma institucional haya sido parte de la agenda de los populismos anteriores, tanto para los clásicos como para los neopopulistas neoliberales, el énfasis que los populistas radicales han otorgado a la refundación constituye el aspecto clave de su estrategia política.

IV. Por tanto, la administración de Rafael Correa no se concibe como un gobierno más del período democrático que inició en 1979 sino un nuevo régimen político en franca ruptura con aquel que surgió precisamente de la transición democrático de finales de los 70. El correísmo pretender abrir un nuevo momento, una nueva etapa en la historia ecuatoriana. En muchas ocasiones el Presidente ha insistido que con su administración no se inaugura una “época de cambios” sino “un cambio de época”. Se trata, por tanto, de un proceso revolucionario encaminado a modificar radicalmente tanto las instituciones como los valores que organizan el Estado y la sociedad; un nuevo régimen político que pondrá a otro grupo en el poder en reemplazo de la descalificada “partidocracia”. En principio y de manera utópica, este nuevo grupo en el poder era la ciudadanía en abstracto en contra de los partidos; eran los movimientos sociales enfrentados a las instancias representativas. Incluso, la Constitución de 2008 instituyó una nueva función del Estado, la de Transparencia y Control Social, a través de la cual los ciudadanos debían asumir directamente la potestad de elegir a varias autoridades del poder público e institucionalizar mecanismos de control social. Sin embargo, la pretendida ciudadanía de las relaciones políticas que buscaba instaurar la Revolución Ciudadana fue cediendo espacio a un nuevo grupo político, Alianza País, compuesto por una amalgama de viejos y nuevos personajes, muchos de ellos provenientes de antiguas estructuras política (no solo de izquierda) o vinculados a organizaciones sociales. En pocas palabras, la ciudadanía de la política en contra de los partidos que propuso el correísmo derivó en la configuración de una nueva élite política en el poder, básicamente organizada alrededor del caudillo. La utopía de la Revolución Ciudadana, de una nueva política en manos de los ciudadanos y no de los partidos, devino, como no podía ser de otra manera, en el simple reemplazo de un personal político por otro. Y ello sin dar demasiada atención de que muchos de los cuadros del correísmo fueron parte del viejo régimen y, simplemente, se reciclaron con atuendo revolucionario.

Ahora bien, la construcción de este nuevo régimen se presenta como un proceso histórico irreversible, aunque siempre amenazado por las fuerzas de la “partidocracia”. No se trata de un régimen que admite la alternancia democrática, sino que exige la exclusión definitiva de quienes han sido expulsados del poder: la partidocracia. Así se el correísmo se concibe como un fenómeno no solo político y moral, como hemos dicho, sino también como un proceso de cambio profundo en lo económico, social e, incluso, cultural. Se plantea un nuevo modelo de desarrollo, una nueva sociedad, anclada en el concepto del buen vivir, en que incluso la naturaleza es sujeto de derechos (Acosta, 2009, 12-13).

La instalación de la Asamblea Constituyente de plenos poderes constituyó el punto de partida para la refundación del Ecuador, a partir de la constitución de un nuevo régimen político. El proceso constituyente y el desarrollo normativo posterior apuntó indefectiblemente a rehacer el marco normativo en todos los ámbitos de la vida social, económica, cultural y política (temas que van desde el sistema de justicia, partidos, elecciones y democracia, garantías jurisdiccionales, la participación ciudadana y control social, producción y competencia, sistema tributario, empresas públicas, registro centralizado de datos personales, comunicación, educación básica, educación superior, cultura, participación ciudadana, etc.). De esta forma, el oficialismo consolidó con claridad su intención de redefinir total y radicalmente la institucionalidad y normativa existentes abriendo el camino hacia la refundación total del país. En cada caso, la institucionalidad a crearse apuntó hacia procesos de altísima concentración de las decisiones en manos del Ejecutivo y hacia una marcadísima personalización de las relaciones políticas en que el líder se ubica como el actor predominante de todo el sistema.

### **3. LA REFUNDACIÓN O CÓMO SE CONSTRUYÓ EL POPULISMO CORREÍSTA.-**

Propongo la siguiente hipótesis: Desde el Gobierno y a través del uso sistemático de estados de excepción, Rafael Correa demolió el régimen político de la llamada partidocracia y puso las bases de uno nuevo, consolidando inéditos niveles de apoyo ciudadano, por medio de la ejecución de tres mecanismos complementarios (campaña permanente, transferencias directas a la sociedad y proceso constituyente) que produjeron alteraciones profundas en el escenario político y en la correlación de fuerzas del Ecuador.



Estos resultados políticos, por su parte, posibilitaron diversos resultados institucionales que derivaron la consolidación de un nuevo régimen político de características no democráticas, y sustentado en mecanismo plebiscitarios de legitimación. En vez de una Democracia Constitucional, como en teoría lo preveía el texto de Montecristi, en el Ecuador avanzamos hacia la consolidación de una Dictadura Plebiscitaria.

Si esta estrategia fue copia de un libreto preconcebido fuera del país y aplicado previamente en países como Venezuela o Bolivia o un modelo surgido localmente, producto del carisma personal de Rafael Correa y/o genialidad de sus asesores de comunicación, es un tema que trasciende el alcance de este trabajo y, por tanto, lo excluiré del análisis. Por el contrario, y siendo que en esta sección nos interesan los cómo, considero que lo importante es describir los mecanismos que permitieron el surgimiento del fenómeno correísta, las estrategias que demolieron a la oposición y a la institucionalidad del viejo régimen, así como también el modelo de Estado y el nuevo régimen político que la Revolución Ciudadana propone para el mediano y largo plazos.

En tal sentido, planteo el siguiente esquema explicativo:

CUADRO 2- DINÁMICA POLÍTICA DE LA REFUNDACIÓN CORREÍSTA

| MECANISMO DE EXCEPCIONALIDAD POLÍTICA   | RESULTADO POLÍTICO  | RESULTADO INSTITUCIONAL   |
|---|---|---|
| Campana permanente: fusión administración y búsqueda de popularidad                 | Derrota de la “partidocracia” y desarticulación oposición; reversión fragmentación política; control gubernamental de la comunicación | Conformación de una nueva mayoría electoral, articulada alrededor de la anti política; tendencia al unipartidismo; estatización de lo público y de la opinión pública |
| Transferencias directas de recursos   | Distribución discrecional de recursos; bonos, subsidios. Adhesión clientelar de beneficiarios   | Creación de una nueva base clientelar de apoyo permanente; clientelización de las relaciones Estado – sociedad  |
| Proceso constituyente; aprobación de una nueva Constitución y régimen de transición | Demolición de institucionalidad del orden político de 1998; subordinación del Legislativo   | Construcción de un Estado presidencial y de una dictadura plebiscitaria   |

El proceso de refundación ha rodado por un peculiar modelo de legitimación que presenta evidentes rasgos plebiscitarios, es decir, reproducen patrones de aceptación y obediencia a la autoridad, al líder para ser más exactos, en que mayorías, carentes de intermediación política, avalan y aprueban la voluntad previamente determinada del caudillo. El proceso de toma de decisiones tiende a abandonar sus mediaciones institucionales y se personalizan al extremo. En particular, y como todo modelo de legitimación plebiscitaria, el correísta, no obstante incorporar algunos elementos democráticos (elecciones, espacios institucionalizados para participación controlada de

sectores sociales en el proceso de toma de decisiones, uso de encuestas y sondeos de opinión ciudadana), señala también preocupantes tendencias no democráticas como son el debilitamiento de las instancias de representación y la consecuente desintermediación de las relaciones políticas; la desmovilización social, una creciente personalización de la política; una agresiva concentración del poder en manos del Ejecutivo y una erosión sistémica de la independencia de las funciones del Estado.

Pero detengamos la mirada en los tres mecanismos de excepcionalidad política aplicados por el correísmo: a) campaña permanente y estatización de la opinión pública; b) transferencias de subsidios y transferencias directas y clientelización de las relaciones Estado y sociedad; y c) proceso constituyente y la subordinación de la sociedad política.

a) La campaña permanente y estatización de la opinión pública

La aplicación en el Gobierno de técnicas dirigidas a sostener y promover altos niveles de popularidad por parte de gobernantes, técnicas que producen una suerte de fusión entre campaña política y actos de gobierno y la utilización persistente de técnicas del márketing político como parte de la administración, ha sido calificada por varios autores como “campaña permanente”. Su aplicación implica un sistema de gobierno en el cual el uso de encuestas y asesores de comunicación política produce un monitoreo y control constante de todas las decisiones gubernamentales. En este esquema, la consecución de altos niveles de aprobación se convierte en el objetivo principal de todas las acciones de gobierno. Se privilegia a relación directa entre el gobernante y los ciudadanos, reduciéndose la importancia de mecanismos de legitimación institucionales, a través de las instancias representativas. Se personaliza, por tanto, la representación y se consolidan presidencias plebiscitarias.<sup>92</sup>

A partir de esta definición, Conaghan y De la Torre (2008, 269) sostienen que en los últimos años en el Región Andina se han consolidado versiones extremas de presidencias plebiscitarias, como son los casos de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, las mismas que han logrado rehacer los sistemas políticos de sus países a base de elecciones consecutivas y cambios constitucionales refundacionales.

---

<sup>92</sup> Conaghan y Carlos de la Torre (2008) en un estudio de la presidencia de Rafael Correa, utilizan el concepto de campaña permanente, a partir de las conceptualizaciones de Syney Blumenthal (1982), Hecló (2000), Orstein and Mann (2000), Theodore Lowi (1985), entre otros.

Con relación a nuestro caso de estudio, el uso de técnicas de campaña permanente, en la perspectiva de apuntalar cambios constitucionales que fortalezcan el poder presidencial, ha sido un rasgo dominante del gobierno de Correa. Este mecanismo o política gubernamental le ha sido eficaz para generar niveles de aprobación muy altos, sin precedentes en la historia democrática reciente del Ecuador, con los cuales su margen de discrecionalidad a la hora de tomar decisiones ha sido también muy amplio. Como parte de la receta, en el caso ecuatoriano, la ejecución de tales técnicas de márketing y comunicación política ha transcurrido paralelo a la organización de eventos electorales repetitivos, en los cuales el Presidente y Alianza País han obtenido importantes triunfos electorales, como detalla el cuadro siguiente, para el período 2006-2009.

CUADRO 3 - RESULTADOS ELECTORALES DE RAFAEL CORREA ENTRE  
2006-2009

| FECHA           | ELECCIÓN  | PORCENTAJE NACIONAL |
|-----------------|---|---------------------|
| OCTUBRE 2006    | Primera vuelta elección                         | 22,89               |
| NOVIEMBRE 2006  | Segunda vuelta elección                         | 56,67               |
| ABRIL 2007      | Consulta convocatoria<br>Asamblea Constituyente | 81,72               |
| SEPTIEMBRE 2008 | Referéndum aprobatorio de<br>Constitución       | 63, 93              |
| ABRIL 2009      | Primera vuelta reelección                       | 51,99               |

Fuente: CNE, Elaboración propia. Se excluye la elección de asambleístas para la Asamblea Constituyente, en noviembre de 2007, por cuanto el presidente el presidente Correa no participó directamente. Ni tampoco los resultados de la Consulta Popular de mayo de 2011 que ya no corresponden a este período y en el que el Gobierno obtuvo un resultado mucho menor a sus expectativas.

Elemento fundamental de la campaña permanente de Rafael Correa ha sido su política de comunicación. Esta política de comunicación se ha basado en un discurso

polarizador; un discurso de enfrentamiento constante contra el sistema de partidos, la llamada partidocracia, y los “poderes fácticos”, entre los cuales el Presidente agrupa a la prensa, los sectores económicos y a todos sus adversarios. Un rasgo fundamental de la política de comunicación ha sido el intento de copar el espacio comunicacional, a costa del espacio de los medios privados. Esta estrategia se ha concretado a través de la creación de una red de medios públicos, tanto de televisión –TV Ecuador— y radio como de prensa escrita. Desde 2007 hasta 2010, el Gobierno ha alcanzado el control de 19 medios, entre medios públicos y medios privados incautados por el Estado. Entre ellos se encuentran una densa red de publicaciones escritas, radios y canales de televisión nacional de señal abierta y cable. Todos ellos, siguen la estrategia de comunicación gubernamental (El Universo, 11 enero 2011) y son instrumentos cotidianos de la lucha política del Gobierno en contra de todos sus opositores y detractores.

En esta línea, además, se encuentra el mandato constitucional de expedir una Ley de Comunicación, la misma que, de acuerdo a lo que establece el artículo 384 de la Constitución 2008, apuntará a crear un sistema nacional de comunicación, al que se vincularán los medios públicos, privados y comunitarios. En esta perspectiva, el gobierno de Correa ha trabajado consistentemente en dirección de copar el espacio comunicacional, arrebatando ese espacio a los medios privados e independientes del Gobierno.

Complementariamente, la estrategia comunicacional del Gobierno ha incluido una profusa y sistemática presencia en los medios de comunicación a través de piezas de publicidad y propaganda oficial, manejada de forma centralizada desde la Presidencia para toda la Función Ejecutiva, y de cadenas nacionales, a través de las cuales, el Gobierno no solo informa a la ciudadanía sobre sus políticas sino que interviene directamente en el debate político, descalificando a sus adversarios políticos y replicando tesis contrarias a las del Gobierno, generando opinión que contrarreste el discurso crítico de opositores o informaciones de los medios que le pueda resultar negativa.

En el año 2008, solo en lo que tiene que ver con el rubro de cadenas nacionales de radio y televisión, se difundieron 187 cadenas nacionales, de las cuales la Función Ejecutiva acaparó 176. Las restantes 7 fueron utilizadas por el Consejo Nacional Electoral, la Fiscalía y la Asamblea Constituyente. En tiempo al aire, el Gobierno nacional obtuvo 30 horas y 40 minutos, de un total de 31 horas, 23 minutos. Aquello significa que en el año 2008, el

Presidente expuso su mensaje en los medios de comunicación en un promedio de 5 minutos, 10 segundos al día, sin contar con las tres horas de enlace radial y de TV, utilizado todos los sábados, con los mismos fines. Todo ello suma, un aproximado de 3 horas, 36 minutos semanales, sin contar las cuñas radiales y comerciales de televisión, que no contabiliza el cálculo anterior.

**CUADRO 4 - CADENAS NACIONALES Y ENLACES SABATINOS  
PRESIDENCIALES  
(año 2008)**

|                       | NÚMERO | TIEMPO<br>SEMANAL     | TIEMPO<br>MENSUAL      | TIEMPO<br>ANUAL         |
|-----------------------|--------|-----------------------|------------------------|-------------------------|
| CADENAS<br>NACIONALES | 176    | 35 MINUTOS            | 2 HORAS<br>40 MINUTOS  | 30 HORAS<br>40 MINUTOS  |
| ENLACES<br>SABATINOS  | 52     | 3 HORAS               | 12 HORAS               | 144 HORAS               |
| TOTAL                 | 228    | 3 HORAS<br>35 MINUTOS | 14 HORAS<br>40 MINUTOS | 174 HORAS<br>40 MINUTOS |

Hay que tomar en cuenta que este tiempo al aire es por cada medio de comunicación radial y televisivo, alrededor de 1300 radios en todo el país y cerca de 300 canales de televisión nacional y regional de señal abierta o suscripción, lo que suma una cantidad incalculable de horas al aire. Además, como fue mencionado arriba, se debe agregar a los enlaces sabatinos, también transmitidos por la televisión y radio públicas, que por tres horas, todos los sábados, emite el Presidente para hacer un recuento de sus actividades semanales, fustigar a sus adversarios, sentar cada semana la agenda política del país. Desde el sábado 20 de enero de 2007 hasta el 28 de noviembre de 2009, el Presidente, y en casos excepcionales, el Vicepresidente, estuvieron al aire por 396 horas en sus llamados enlaces sabatinos. Si bien la Secretaría de Comunicación destaca la no obligatoriedad de los medios de transmitir el enlace presidencial, la invitación oficial a hacerlo, constituye un “eficiente incentivo” para que un enorme número de estaciones de radio retransmitan, en diferentes

horarios, el enlace presidencial sabatino en horarios diferidos que se extienden al domingo y lunes siguientes. Con esta colosal exposición mediática, el presidente Correa se convirtió en el período estudiado en el principal y único actor en la escena política nacional. Su estrategia de comunicación, articulada a las demás técnicas de campaña permanente, domina el debate político del país, sin que ningún otro actor pudiera competirle.

Agreguemos que la contabilización anterior excluye la abundante propaganda-publicidad oficial, es decir, los spots televisivos y cuñas radiales que intermitentemente se transmiten en todos los medios de comunicación, a toda hora, “informando” sobre las distintas acciones del Gobierno, cuyo presupuesto, solo para la Presidencia de la República, alcanzó en el año 2007 los USD 5.8 millones y en 2008 a USD 8.8 millones. Además de ello, habría que contabilizar los gastos publicitarios de ministerios y demás instituciones adscritas al Ejecutivo, los mismos que realizan campañas ininterrumpidas de publicidad sin que se publique el monto de sus gastos.<sup>93</sup> De igual forma, la presencia mediática del Gobierno aquí resaltada no contempla la cobertura al accionar presidencial y políticas gubernamentales, realizada en los espacios noticiosos de los medios de comunicación privados, en los cuales, sin duda, la figura del Presidente, sus declaraciones, sus decisiones, sus políticas son el tema principal de la agenda noticiosa. En un país presidencialista como el Ecuador, la concentración en el Ejecutivo ha sido una característica de la cobertura informativa de los medios privados. Esta tendencia se ha exacerbado desde que Rafael Correa está en el poder.

Vale decir que el objetivo principal de la estrategia de comunicación del Gobierno es bloquear toda forma de crítica a las políticas públicas, estilo presidencial y denuncias de corrupción. En definitiva, esta estrategia apunta a neutralizar el libre flujo de ideas, información y deliberación en el ámbito de la opinión pública, buscándose que el mensaje del Gobierno y, en especial, del Presidente, emerja como únicos puntos de referencia para la mayoría de la población. Apunta a estatizar la opinión pública y lo público en general. En esa dirección, desde septiembre de 2008 se tramita en la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Comunicación orientado a crear un Consejo de Regulación de los contenidos periodísticos, funcionamiento de los medios y el trabajo profesional de los comunicadores,

---

<sup>93</sup> Al respecto, revisar Hernán Ramos, “El nuevo gran actor en la comunicación: el Estado” en César Ricaurte (2010).

entre otros temas directamente relacionados con los emergentes derechos de comunicación. La misma Constitución de 2008, en su artículo 18, establece requisitos de verificación, veracidad, contextualización y pluralidad a la información que puede ser difundida por los medios y obliga, en su artículo 384, a conformar un sistema nacional de comunicación.

A partir de ese marco constitucional, el Presidente y el oficialismo dentro del Legislativo pretenden crear por medio de esta Ley de Comunicación un régimen de comunicaciones en que la capacidad de informar de los medios se encuentre fuertemente regulada, se instituya una red de medios públicos con una amplia influencia gubernamental y se otorgue al Gobierno una enorme discrecionalidad para utilizar la propaganda, publicidad y cadenas oficiales como mecanismo para incidir directamente en la generación de opinión pública. No deja de ser paradójico que esta virtual estatización de la información y de la comunicación, se realice a partir de una demanda que enarbola el derecho a la comunicación de los ciudadanos en oposición a lo que sería una concentración propietaria de los medios de comunicación. La disputa, por ello, se ha centrado en el ataque del Presidente a los grandes medios de comunicación privados; pugna que busca arrebatarles, a favor del Estado, su monopolio sobre el flujo de información y opinión nacional. En suma, el proyecto gubernamental es controlar políticamente la comunicación y el flujo de información sobre temas públicos; legalizar el modelo comunicativo que el Gobierno se ha esmerado en crear desde el primer día basado en la expansión de medios públicos (en realidad, estatales) y la indiscriminada proliferación de propaganda gubernamental.

En el período estudiado, el resultado de la campaña permanente y de la política de comunicación del Gobierno fue un cambio radical del escenario político y mediático ecuatoriano, con especial repercusión sobre los niveles de aprobación presidencial. En especial, en la última década, todos los presidentes habían afrontado índices de popularidad inferiores a 30 por ciento, lo cual había disminuido ostensiblemente sus márgenes de gobernabilidad, con la única excepción de Jamil Mahuad, al momento de haber firmado la paz con el Perú. Por el contrario, gracias a la aplicación de las técnicas de campaña permanente, el presidente Correa ha gobernado con índices de aprobación que, en el período estudiado, no descendieron del 52 por ciento, llegando en algunos momentos a cifras superiores al 70 por ciento.



CUADRO 5 - APROBACIÓN Y CREDIBILIDAD DE CORREA (2007-2009)

|              | ENERO 07 | ABRIL 08 | JUN 09 | AG 10 |
|--------------|----------|----------|--------|-------|
| APROBACIÓN   | 73%      | 58%      | 52%    | 53%   |
| CREDIBILIDAD | 68%      | 53%      | 50%    | 51%   |

Fuente: Cedatos-Gallup, [www.cedatos.com.ec](http://www.cedatos.com.ec); 29-11-09, 21h22; 09-07-11, 9h30.

Por tanto, en poco tiempo, y como producto de la misma estrategia, todos los oponentes políticos al Gobierno, la llamada partidocracia, fueron desarticulados y derrotados en todos los procesos electorales que se han llevado a cabo. Pero más que eso: se quedaron sin discurso, sin mensaje, sin posibilidades de presentar un proyecto político alternativo al correísmo o tan siquiera otra versión de los hechos a contrastar con la versión oficial. Los partidos políticos que se inauguraron y consolidaron luego del retorno a la democracia casi desaparecieron del escenario político y los nuevos movimientos que surgieron en el escenario fracasaron en lograr espacios significativos de representación. De esta forma, el mecanismo de campaña permanente dio origen a una nueva mayoría electoral basada en la exacerbación de la anti política y la destrucción de toda forma orgánica de mediación entre el Estado y los ciudadanos. El Ecuador, en menos de dos años, entre 2006 al 2008, pasó de ser un país con una altísima fragmentación política, a uno de total concentración de la representatividad en una sola fuerza política, la del partido de Gobierno. Se consolidó una práctica institucionalizante en que la representación se concentró en torno a la figura presidencial y al personal del partido de Gobierno. Algo así no había ocurrido desde el retorno del Ecuador a la democracia en 1979. El escenario político corrió de una desestabilizante fragmentación hacia el unipartidismo y a una estabilidad con claros ribetes autoritarios.

**b) Transferencias directas de recursos a los pobres y clientelización de las relaciones Gobierno y sociedad**

Las trasferencias directas a grupos sociales de bajos ingresos, ubicados por debajo de la línea de pobreza, ha sido otro mecanismos utilizado por el gobierno de la Revolución

Ciudadana para constituir una sólida base de apoyo político, en este caso de características clientelares. Este mecanismo fue introducido en América Latina y, por ende, en el Ecuador, desde mediados de los años noventa como parte del recetario del Consenso de Washington y, de esa manera, empató con el ascenso de liderazgos neopopulistas como Salinas de Gortari, Menem y el mismo Fujimori, que vieron en estos programas no solo la oportunidad de reorganizar las políticas sociales tradicionales, enfocadas en la oferta de servicios públicos, de salud, educación, seguridad social, etc., sino de enfatizar en programas que implicaban transferencias monetarias directas a los más pobres con el subsiguiente beneficio a su popularidad.

En general, las transferencias directas o bonos a los grupos más vulnerables muestran eficacia para lograr un descenso estadístico de los índices de pobreza y pobreza extrema. Al obviar la intermediación burocrática, estos subsidios a la demanda crean la percepción de inmediatez y eficiencia del gobierno y, así, apuntalan la legitimidad de los gobernantes que los dispensan. De esta forma, esta modalidad de política social genera relaciones de la dependencia de vastos sectores de la población que pasan a ser tributarios del gobierno o del presidente de turno. Las transferencias directas, bonos o subsidios, en ese sentido, son funcionales para regímenes políticos populistas caracterizados por su tendencia a la desintermediación y personalización de las relaciones entre Estado y sociedad. Así lo entendieron los neopopulistas de los noventa e igualmente, sin mayores tapujos ideológicos, los populistas radicales de izquierda en la década siguiente.

En el caso ecuatoriano, la diversificación de la variedad de bonos y el incremento en su monto durante el gobierno de Correa ha tenido como trasfondo el crecimiento significativo de los ingresos del Estado, gracias a los elevados precios internacionales del petróleo, y de un aumento sin precedentes del gasto público. Solamente para tener una referencia, desde 2007 al 2009, el Estado ecuatoriano recibió la cifra de 25.000 millones de dólares por este concepto, lo cual es un monto ligeramente inferior a lo que recibió en el período 2000-2006 y más del doble de lo percibido por el mismo concepto en toda la década de los noventa (Carrera, 2009). Nunca en la historia republicana del país, el fisco se había beneficiado de una bonanza de tal magnitud. Los precios del petróleo oscilaron entre los 70 y 110 dólares el barril, precio que contrasta con los barriles de 10, 20 ó 30 dólares con los cuales gobernaron otros presidentes del período democrático.

**CUADRO 6- INGRESO PETROLERO Y GASTO DEL ESTADO**  
Millones de dólares (1990-2009)

| PERÍODO   | EXPORTACIÓN PETRÓLEO<br>Y DERIVADOS | GASTO DEL ESTADO |
|-----------|-------------------------------------|------------------|
| 2007-2009 | 25.000                              | 60.000           |
| 2000-2006 | 26.000                              | 51.000           |
| 1990-1999 | 14.000                              | 41.000           |

Fuente: Jaime Carrera (2009).

Concurrentemente, desde que el gobierno de la Revolución Ciudadana se instaló en el poder, el Estado central incrementó de manera dramática sus niveles de gasto. En dos años, entre el 2007 y el 2009, el gobierno de Rafael Correa gastó más que en toda la década de los noventa y más que todos los gobiernos entre el año 2000 y el 2006 y, aún presupuestó un incremento adicional de 29 por ciento según la proforma presupuestaria para el año 2010. El cambio de régimen político que emprendió el correísmo tuvo una abundante base financiera, imposible en un contexto de crisis fiscal.

**CUADRO 7 - PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**  
Aprobado por la Función Legislativa  
Millones de dólares (2007-2010)

|      |        |
|------|--------|
| 2007 | 14.929 |
| 2008 | 10.167 |
| 2009 | 19.167 |
| 2010 | 21.282 |

**CUADRO 8 – INCREMENTO DEL GASTO SOCIAL**  
Millones de dólares (2006-2010)

| AÑO          | 2006 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010 Proforma |
|--------------|------|-------|-------|-------|---------------|
| GASTO SOCIAL | 2200 | 2.600 | 3.700 | 5.000 | 5.700         |

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.  
Gasto social incluye salud, educación, bienestar social, trabajo y vivienda.

Como se observa, el crecimiento en el gasto público incorporó un incremento importante del gasto social. Dentro de esto último se debe contar una importante inversión social en infraestructura y salarios, pero sobre todo un aumento considerable en las

transferencias directas hacia los tradicionales subsidios a los combustibles y a la seguridad social como a las más creativas modalidades de bonos, siendo el Bono de Desarrollo Humano –BDH-- el más importante. Esta tendencia, válida para el período 2007-2010 que contempla este estudio, se ha profundizado en los años siguientes.

El BDH, originalmente instituido en 1998 por Jamil Mahuad bajo la denominación de Bono de Solidaridad, ha recibido especial atención en el gobierno de Rafael Correa. En primer lugar, se ha producido un aumento importante en el número de personas receptoras del mismo, de 1'176.000 en 2006 a 1'650.000 en 2009, destinándose, en su mayor parte, a madres de familia, adultos mayores, niños y discapacitados y, asimismo, un aumento significativo de su monto a USD 35.

CUADRO 9 - BENEFICIARIOS DEL BDH  
Miles (2006-2009)

| AÑO                          | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| BONO<br>DESARROLLO<br>HUMANO | 1.176 | 1.237 | 1.305 | 1.650 |

Fuente: Ministerio de Inclusión Social

Adicionalmente, el gobierno de Correa ha instaurado los más diversos bonos a través de la Secretaría Nacional del Migrante, el Programa Joaquín Gallegos Lara y la Misión Manuela Espejo, el Banco del Estado y el Banco Nacional de Fomento, para productos agrícolas como harina, arroz, maíz, leche, café; para úrea e insumos agropecuarios; para crédito de desarrollo humano, motores, chatarrización, etc. De acuerdo al Observatorio de la Política Fiscal, el valor total de los subsidios del gobierno de la Revolución Ciudadana, entre 2007 y 2010, ascendió a 6.902 millones de dólares (incluyendo los subsidios de la seguridad social y excluyendo los de los combustibles).<sup>94</sup> Además de ello, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha realizado un esfuerzo enorme para mejorar y tecnificar el manejo y depuración de la base de datos, junto a agilizar y hacer “amigables” los procesos de entrega de los bonos, siendo esto, sin duda, el logro principal de su política social.

<sup>94</sup> Observatorio de la Política Fiscal, [www.observatoriofiscal.org/attachments/article/2353/cuadros subsidios.pdf](http://www.observatoriofiscal.org/attachments/article/2353/cuadros subsidios.pdf), 16 de diciembre 2012, 17h20.

En suma, el crecimiento de beneficiarios de tan variada gama de subsidios consolida una sólida base de apoyo para el proyecto político del Gobierno; y establece fuertes conexiones de lealtad, simbólicas e instrumentales, entre el líder y sus clientelas. Estos subsidios no institucionalizan una política social coherente; tampoco procesos de negociación política entre grupos organizados de la sociedad en torno a las políticas redistributivas del Estado, situación propia de los Estados de Bienestar. Sí resultan, en cambio, muy eficaces para producir una percepción de inclusión social, muy fácilmente explotada con fines políticos por líderes que en una relación personalizada aparecen como los dadores generosos de beneficios económicos a los más vulnerables. Por ello, este modelo de política social, sin actores organizados ni negociación, sino fruto de iniciativas unilaterales del Estado, en función de la capacidad de las arcas fiscales para sostenerlo, son perfectamente compatibles con regímenes y liderazgos populistas, neoliberales o socialistas del Siglo XXI, y su tendencia a la desintermediación de las relaciones Estado – sociedad.

**a. Proceso constituyente, subordinación del Legislativo y de sociedad política al Ejecutivo**

Pero el mecanismo decisivo descrito, fue y ha sido el proceso constituyente en sí mismo. A decir de Alberto Acosta, primer presidente de la Asamblea Constituyente, ésta constituía el punto más importante de la Revolución Ciudadana (Acosta, 2007, 5). Es más, poner en marcha este proceso plasmó la voluntad del nuevo grupo en el poder de avanzar en algo que fuera más allá de un simple nuevo gobierno y apunte a la construcción de una nueva sociedad y un nuevo Estado. En esta visión refundacional, la Constitución busca crear un cierto “recto sentido” de la realidad (Aguilar, 2009, 330-332). Es un texto pensado teleológicamente como instaurador de una sociedad transformada o en dirección a transformarse. Dicha nueva sociedad cristalizaría un acumulado histórico de múltiples resistencias y luchas sociales; superaría los conceptos economicistas, neoliberales e, incluso, neodesarrollistas del pasado; trascendería una “reedición caricaturizada del estilo de vida occidental” e instauraría una nueva vida en común, un “nuevo pacto de convivencia”, articulados en el concepto del “buen vivir” (Acosta, 2009, 7-8, 10, 12).

La Constitución 2008, escrita entre noviembre de 2007 y junio de 2008 por una Asamblea Constituyente que se declaró con “plenos poderes”, y aprobada en referéndum

con el 63 por ciento el 30 de septiembre de 2008, estableció, como lo desarrollamos en la segunda parte de este trabajo, un nuevo modelo político y social 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 político hiperpresidencialista en el Ejecutivo expande de forma considerable sus capacidades de intervención económica; y 3) un modelo plebiscitario de democracia, sostenido en la constante legitimación mayoritaria, el mismo que operaría no solo por la vía electoral sino también a través de la articulación subordinada de la sociedad al aparato estatal por medio diversos mecanismos de democracia directa o participativa.

El desarrollo de derechos y el enfoque garantista de la Constitución 2008 que, incluso, reconoce los llamados derechos de la naturaleza, propone una ruptura de la tradicional concepción de derechos civiles, políticos y sociales, conjuntamente con un enfoque distinto, basado en el concepto 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, subordinándolos a los derechos de libertad. Del mismo modo, la Constitución enfatiza el carácter plurinacional del Estado y los derechos colectivos, así como los derechos de participación, dejando a un lado la preeminencia de los derechos individuales de las personas frente a la protección del Estado. El amplio catálogo de derechos que trae la Constitución de 2008, catálogo que enfatiza un modelo garantista en la que los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente se consideran de aplicación directa e inmediata. Así, el paradigma constitucional que instaura la nueva carta se reconoce como un avance respecto al Estado de derecho, de raigambre liberal, o incluso, al Estado social de derecho, asociado a los regímenes de bienestar, para anclarse en el concepto de Estado constitucional de derechos y justicia, consagrado en el artículo primero.

El segundo rasgo predominante del modelo constitucional es su hiperpresidencialismo. Históricamente, el Ecuador viene de una acentuada tradición presidencialista que lejos de asegurar gobernabilidad y estabilidad política condujo a décadas de pugna de poderes y bloqueo institucional. La Constitución de 2008 profundizó la tendencia presidencialista, otorgando al Ejecutivo una casi total centralidad en el sistema político, en especial, para imponer su voluntad sobre el Legislativo y a controlar, directa o indirectamente, las demás funciones del Estado.

La subordinación de la Asamblea Nacional fue resultado de la visión, ampliamente aceptada en el país, de que los problemas de gobernabilidad estaban relacionados a la existencia de Congresos con poder para bloquear las iniciativas presidenciales, de ahí que, las reformas constitucionales de 1983 y 1998 avanzaron en dirección de disminuir las funciones del Legislativo, especialmente, en cuanto a sus facultades de fiscalización, poder de veto, legislación tributaria y aprobación del presupuesto. Sin duda, sus funciones más importantes.

Sin embargo, la transformación constitucional de 2008 fue mucho más allá de las reformas anteriores y estableció un sistema político que bien podría calificarse de hiper presidencialista puesto que en el mismo el Ejecutivo está en condiciones de a) someter políticamente al Legislativo y restringir al máximo su iniciativa de fiscalización y legislación, b) controlar los gobiernos seccionales, por medio de centralización de los recursos y competencias y la adscripción obligatoria de los mismos al sistema de 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 el fortalecimiento de la planificación nacional, y, por último, d) controlar la sociedad, a través de múltiples sistemas de política pública con capacidad de subordinar la vida social por medio de actos administrativos del gobierno.

La consolidación y el montaje legal ocurrieron al interior de la Comisión de Legislación y Fiscalización, el llamado Congresillo, que actuó entre octubre de 2008 y julio de 2009 como extensión de la Asamblea Constituyente, y de la primera Asamblea Nacional, a pesar de que en ésta última, el oficialismo no obtuvo mayoría absoluta (Alianza País obtuvo 57 de 124 escaños). El terreno legislativo se convirtió en arena principal de la lucha política alrededor del desarrollo legal de la nueva Constitución. Entre ellas, cabe nombrar las leyes que organizan cada una de las funciones del Estado y la Corte Constitucional, todas ellas completadas por el Congresillo, la mencionada Ley de Comunicación y otros cuerpos legales no menos polémicos como la Ley de Recursos Hídricos, Educación Superior, Educación Intercultural Básica, Organización Territorial, Servicio Público, entre otras. El régimen de transición, determinado en la transitoria primera de la Constitución de 2008, previó 19 leyes que debían aprobarse en un año plazo. Tal ritmo de producción normativa exigía que el legislativo ingrese en una fase de febril

elaboración de textos legales con miras a fundar la nueva realidad constitucional y legal. Dicha teología constitucional y legal debía prescindir de los consensos necesarios que deben forjarse en los ámbitos legislativos y privilegiar los resultados sin perjuicio de que sean impuestos a la sociedad, como necesidad de un proceso revolucionario en marcha.

En total, la Comisión Legislativa y de Fiscalización, que funcionó en el interregno entre el fin de la Asamblea Constituyente y la instalación de la Asamblea Nacional aprobó 26 nuevos cuerpos legales. En tanto que la Asamblea, que se instaló el 30 de julio de 2009, hasta diciembre de 2010, aprobó 33 nuevas leyes. Como consecuencia y, en total, el Legislativo aprobó entre el 2008 y el 2010, 59 nuevos cuerpos legales; lo que significa una verdadera refundación legal. Vale decir, que la Comisión Legislativa legisló sobre todas las funciones del Estado, dejando dicha normativa totalmente lista, antes de que se instale la nueva Asamblea Nacional. Ya en funciones, ésta última, legisló sobre temas adicionales de orden tributario, hidrocarburos, financieros, productivos y, en especial, los aspectos señalados en la transitoria primera de la Constitución de 2008 que no fueron completados por el Congresillo. De este último paquete, hasta diciembre de 2010, quedaron sin aprobación las leyes de Recursos Hídricos, Comunicación y Cultura.

De todos modos, y esto es lo importante, el Legislativo, tanto en el momento del CLF como en el de la Asamblea Nacional, más que actuar como expresión libre de una plural sociedad política ecuatoriana, tenía la función de cumplir el mandato de la CRE y, desde esa posición, tuvo un papel de ratificación del libreto legislativo del Ejecutivo. En estos años se consolidó un híperpresidencialismo que en el proceso político sometió al Legislativo y obligó a cumplir sus prioridades normativas. Se produjo una situación de evidente sobre determinación legislativa por parte del Ejecutivo, anulando en los hechos a esta función. Esta invasión y sobre determinación constituye un claro abandono de un sistema democrático y la consolidación de un rasgo dictatorial. Schmitt hablaría del tránsito definitivo del Estado legislativo a uno gubernativo. En realidad, agregaría yo, más gubernativo que constitucional, por la preeminencia que el híperpresidencialismo da al Ejecutivo en todo el diseño institucional, la real concentración de poder y control del Presidente de todos los organismos del Estado y por la expansión descontrolada del aparato y regulación estatal en todos los campos de la vida social.

Adicionalmente, en todo este período, no pasó a conocimiento del Pleno de la



Asamblea Nacional ni un solo juicio político, de los 13 procesos de fiscalización que fueron iniciados, contra diversos funcionarios del gobierno, por asambleístas de oposición.<sup>95</sup> Así, la Asamblea Nacional, controlada por el oficialismo, funcionó como una máquina de aprobación de leyes para cumplir el programa legal definido en el Régimen de Transición y las necesidades legislativas del Gobierno pero nada hizo en el campo del control político y la fiscalización. Esta tendencia, resulta evidente, más allá de los fallos y omisiones de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y de los obstáculos que ésta impone a la fiscalización, tiene que ver con la función de ratificación que el Legislativo cumple frente al Ejecutivo en el nuevo orden constitucional, en el que la obligación del control político de los actos del gobierno pasa a un nivel muy secundario, y de la obediencia a los mandatos constitucionales que la Asamblea Nacional le corresponde en el mismo.

El que el oficialismo haya logrado imponer casi en su totalidad su agenda legislativa, trasladó el conflicto a la sociedad. La agenda legislativa derivada de la nueva Constitución enfrentó una recia oposición de varios sectores sociales, como el movimiento indígena, estudiantes universitarios, periodistas, servidores públicos, etc. Desde la perspectiva del Gobierno, la respuesta social a su agenda legislativa solo era expresión del bloqueo de grupos de interés resistentes al cambio porque se afectan sus privilegios. Esta oposición social, sin embargo, ha permitido que dentro de la Asamblea Nacional los grupos políticos de oposición puedan resistir, en ciertas situaciones puntuales, la arremetida del Ejecutivo por concentrar todo el poder, siendo el caso de la legislación propuesta en comunicación el tema que mayor tensión ha provocado.

En otras áreas y funciones del Estado la influencia y dirección del Ejecutivo ha resultado, incluso, más evidente. La Corte Suprema de Justicia, designada en la nueva Constitución como Corte Nacional de Justicia, fue reestructurada totalmente luego de que la carta constitucional entró en vigencia. A través de una sentencia de la Corte Constitucional, aquello permitió al oficialismo incidir en la conformación del más alto organismo de la Función Judicial. De igual forma, el recientemente creado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de transición, nuevo organismo del Estado, corrió

---

<sup>95</sup> Entre enero y abril de 2011, 2 juicios políticos sí pasaron a conocimiento del Pleno, siendo ambos casos enjuiciamientos promovidos por el mismo Ejecutivo: a la Superintendente del Bancos, que sí fue destituida, y a los vocales del Consejo de la Judicatura, durante la campaña para la Consulta Popular, propuesta por el propio Presidente de la República, en que proponía cambiar el mecanismo de conformación de ese organismo.

un destino similar: su casi total dependencia con respecto al Ejecutivo. Esa situación se consolidó en la designación del CPCCS definitivo. Lo mismo se puede decir de la Fiscalía y de los organismos de control que surgieron del mandato prorrogado que les concedió la Asamblea Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes. En suma, excepto por unos pequeños bolsones de resistencia en la Asamblea Nacional, la influencia del Ejecutivo determina las decisiones y políticas de todas funciones y organismos del Estado. Con condiciones muy difíciles para que pueda darse una verdadera opción de alternancia en las elecciones de 2013, se puede esperar que la presente situación y correlación de fuerzas no cambie y que el Presidente goce de un inusitado control de todo el aparato estatal. En resumen, aquello bien podría ser definido ya no solo como la vigencia de un sistema político hiper presidencialista sino como la instauración de un Estado presidencial.

La justificación teórica del Estado presidencial se basa en la premisa de que es preciso fortalecer el aparato estatal para garantizar la vigencia y cumplimiento de los derechos reconocidos. Empero, la constitucionalización de políticas públicas y sistemas de gestión estatales, especialmente establecidos en los llamados regímenes de desarrollo y buen vivir que se incorporan en la parte orgánica de la Constitución de 2008, convierte, a mi entender, a la garantía de los derechos en un pretexto para la expansión burocrática del Estado, especialmente en su nivel central. Con ello, en vez de medio, la expansión y fortalecimiento del Estado y del Ejecutivo pasan a ser un fin en sí mismo y la protección de los derechos de las personas, en una derivación del proceso estatal. De esta manera, se invierte la premisa ética que legitima al Estado constitucional; a saber, que éste en vez de existir para garantizar los derechos humanos de las personas, los derechos y su protección son instrumentalizados para afianzar procesos de estatización de las relaciones sociales y económicas, y una creciente concentración de poder en manos del Ejecutivo. Por ello, la construcción de un Estado presidencial de estas características sin duda acentúa la matriz Estado-céntrica que ha caracterizado el proceso político ecuatoriano desde los años 30 del siglo pasado. Una vez más, el correísmo presenta más continuidades que rupturas con la tradición política e institucional del Ecuador.

Sin embargo, según uno de sus inspiradores, el modelo propuesto en Montecristi se presenta como un novedoso intento por superar dos de los pilares del sistema político y del Estado liberal: la tripartición de poderes y el paradigma de la democracia representativa,

como único canal de vinculación entre Estado y sociedad (Noguera, 2008, 137). El intento de superar la estructura tripartita del Estado liberal condujo a la creación de cinco funciones del Estado, dos más que las tradicionales Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Por ello, se conformó la función de Transparencia y Control Social, la misma dirigida a incorporar la participación directa de los ciudadanos a la estructura del Estado y la Función Electoral, encargada de la organización de elecciones y de procesos plebiscitarios. En teoría, la operación de estas dos nuevas funciones garantizaría que los procesos electorales y las instancias encargadas del control no sean nombrados por los mismos poderes a los que deben controlar, evitando quedar “maniatados en la telaraña de la partidocracia y la tripartición de poderes” (Noguera, 2008, 154). De esta forma, “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).

La “superación” de la estructura tripartita del Estado liberal y la construcción del Estado presidencial se complementa con el tercer pilar del modelo: la generación de una democracia plebiscitaria que 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, convocados por el Ejecutivo, en que el gobernante puede institucionalizar relaciones directas con la sociedad; relaciones que, obviamente, evaden de manera sistemática cualquier forma de intermediación, y a través de las cuales podría gobernar, legislar y hasta reformar la Constitución sin contrapesos institucionales. 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 el Presidente en referente único de todo el Estado. En ese sentido, no resulta gratuita ni desubicada la declaración del presidente Correa, en la sabatina del 12 de marzo de 2009, cuando declaró que en su condición de Jefe de Estado, propia de quienes encabezan el Ejecutivo en los sistemas presidenciales, a su autoridad debían subordinarse las demás funciones del Estado. El respetar la independencia de las otras funciones, el aceptarlas como entes equilibradores del poder del Ejecutivo, en el modelo constitucional

de 2008 no es más que un rezago del liberalismo burgués.

En teoría, este modelo político es completamente incompatible con la orientación garantista del Estado constitucional. Un Estado constitucional y garantista solo podría funcionar dentro de un sistema político en que el poder del Estado se encuentre dividido y a partir de un modelo democrático que limite las tendencias mayoritarias del sistema electoral. El garantismo requiere anteponer la protección de los derechos a la voluntad de las mayorías, mientras que, por el contrario, el modelo de Estado presidencial y de democracia plebiscitaria pasa por situar la base de la legitimación democrática en el imperio de las mayorías. Sin embargo, el problema también es que, según lo desarrollamos ampliamente en las partes primera y segunda, el garantismo también requiere de un Estado grande y fuerte, en condiciones de garantizar derechos mediante un sin número de política públicas, lo cual pone las bases para la sobre expansión del Estado, la sobre regulación de la sociedad y de la economía, el fortalecimiento de tendencias concentradoras de poder y los rasgos plebiscitarios del sistema político, la subordinación del Legislativo y el debilitamiento de la sociedad política. Aún más, en este contexto, la participación ciudadana se reduce a procesos de inclusión selectiva de ciudadanos (en realidad, personas vinculadas al nuevo grupo en el poder) al aparato estatal, especialmente, en las nuevas funciones de Transparencia y Control Social y Electoral. Así, este nuevo modelo institucional, lejos de promover un involucramiento real de ciudadanos u organizaciones sociales a los procesos de toma de decisiones, poner en funcionamiento mecanismos innovadores de participación ciudadana encaminados al control social, consolida una vía para la legitimación política basada en procesos electorales repetitivos que producen una inapelable aclamación y apoyo al Presidente. Las mediaciones tradicionales como los partidos o las organizaciones sociales son, paradójicamente, dejadas por fuera por el gobierno, al considerarlas como expresión de ilegítimos intereses parciales o privilegios incompatibles con la iluminada y justa visión del líder, que no expresan el recto sentido de la Constitución. El garantismo del Neo constitucionalismo aplicado en el Ecuador, en teoría, expone un orden político de profundización formal y sustancial de la democracia. Sin embargo, desata también un proceso de expansión estatal y sobre regulación de la vida social que derivan a la construcción de un Estado presidencial, un agudo hiper presidencialismo, y el ahogo de las expresiones democráticas de los actores de la sociedad

civil y política. El aspecto central es la instauración de una lógica política en que el Ejecutivo anula completamente las funciones de representación de la sociedad política y transforma a la Función Legislativa en un órgano cuya principal misión cumplir un mandato constitucional predeterminado y para ello actuar como un órgano de ratificación de las iniciativas legales del Ejecutivo, dejando a un lado sus atribuciones de control político. Esta situación no solo está plasmada en las normas constitucionales y legales (fundamentalmente la LOFL, analizada en la primera parte de este trabajo) que rigen las relaciones entre las dos funciones del Estado sino que es la lógica dominante del proceso político ecuatoriano. En suma, el proceso constituyente derivó en una tendencia muy riesgosa para la democracia, de hecho un rasgo más dictatorial que democrático, de subordinación de la sociedad política al Ejecutivo. Ese es el camino trazado por la exaltación hiperpresidencialista del modelo constitucional creado en Montecristi.

#### **4. LEGITIMIDAD PLEBISCITARIA DEL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO**

Una vez descrita la dinámica de la refundación del correísmo, profundicemos el análisis de los *resultados institucionales* que el correísmo pretende consolidar. Nos ubicamos en la dimensión institucionalizante del proyecto dominante, cara reversa de la implacable estrategia de desinstitucionalización, de la demolición institucional del viejo régimen, que se ejecutó en los primeros años de gobierno. Como ha sido explicado arriba, las prácticas institucionalizantes del gobierno de la Revolución Ciudadana se han organizado alrededor de tres mecanismos principales: las técnicas de campaña permanente que derivaron en repetidos triunfos electorales e inapelablemente altos niveles de aprobación en las encuestas, las políticas las transferencias directas de recursos y el proceso constituyente. El punto al que quiero llegar es que el proyecto refundacional del correísmo, con sus tres mecanismos principales, apunta a institucionalizar una nueva noción de legitimidad; un nuevo modelo de legitimación plebiscitaria de la autoridad política.<sup>96</sup> Allí estuvo la verdadera novedad del correísmo, no solo con relación a las anteriores versiones de populismo sino, fundamentalmente, respecto al modelo de legitimación del viejo régimen.

Ahora bien, si seguimos la indicación weberiana, el estudio de la legitimación de un

---

<sup>96</sup> 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).

orden político nos exige ver la relación dinámica entre los gobernantes y sus seguidores; los lazos que construyen los líderes para lograr que sus órdenes sean aceptadas y obedecidas por quienes los reconocen como legítimos. En el presente caso, podemos señalar que el modelo de legitimación correísta combina, al menos, tres elementos de legitimación: Primero, un elemento racional, que tiene que ver con el hecho de que la tendencia de refundación apela a la creación de un Estado constitucional de derechos. Segundo, un elemento material, que deriva de las transferencias directas de recursos a clientelas en busca de consolidar una amplia comunidad de intereses y apoyo político; y tercero, un elemento carismático que se asienta en un modelo de legitimación construido en función de las características extraordinarias, mesiánicas, de “entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad” del líder (Weber, 2002, 172). Es interesante, y ello hace del correísmo un fenómeno extremadamente complejo y muy difícil de encasillar, el hecho de que en nuestro caso de estudio se combinen estas tres lógicas de legitimación. Sin embargo, debemos anunciar que la tercera, es decir la carismática, es la más importante pues articula a la otras dos como lo demostraremos a continuación.

El correísmo, como movimiento refundacional de la sociedad ecuatoriana, justifica su existencia a partir de su confrontación sin concesiones a los privilegios y excesos de la élite en el poder en el pasado, la llamada partidocracia. Allí radica la legitimación de la necesidad de refundar el país y construir un nuevo régimen político. Para ello, empero, se hace necesario el papel providencial, rol histórico del Presidente, que con su entrega total y su estatura intelectual y moral superiores es el único capaz de lograrlo. De esta forma, el caudillo- Presidente se constituye en el centro de gravedad del nuevo régimen político. Los seguidores y la sociedad asumen un papel secundario, dependientes de las decisiones y de la voluntad que emana desde el centro. Los seguidores deben cumplir con su papel de agentes transformadores, utilizando todos los recursos técnicos y tecnocráticos a su alcance, pero siempre bajo la guía y confianza del líder. Por su parte, la sociedad debe organizarse en función de las prioridades de redistribución y de ruptura simbólica que el proyecto revolucionario fije. En la relación líder-seguidores, no hay interlocución ni articulación de intereses; solo admiración, sometimiento y obediencia. Si bien el correísmo incorpora, no sin tensión, los tres elementos de legitimación, su pilar principal de legitimación se encuentra en el énfasis dado a las cualidades carismáticas del caudillo, a su capacidad de

lucha, a su voluntad de romper con el pasado.

Lo anterior es aún más claro si, nuevamente seguimos a Weber, y nos fijamos en las funciones que asume el cuadro administrativo del correísmo,<sup>97</sup> su organización, los espacios en que se estructuran las decisiones y se ejerce el poder; en suma, si analizamos cómo los seguidores del proyecto de la Revolución Ciudadana operan la Revolución comandada por el caudillo Rafael Correa. Comencemos constatando, a partir de la información proporcionada por Jaime Carrera (2009, 4), que entre el año 2006 al 2009, ingresaron a la administración pública la cifra de 95.000 nuevos burócratas, sumando un total 454.000; es decir, que de manera vertiginosa se renovó cerca de un 20 por ciento de la burocracia en menos de 3 años. Igualmente, vale decir que esta tendencia se ha mantenido en los años siguientes.

La mayoría de los nuevos servidores públicos engrosaron directamente la Función Ejecutiva lo cual representa un ejército impresionante de nuevos funcionarios públicos, empleados por el Gobierno, y, por tanto, agentes directos de la refundación planteada por Correa. Dentro de este enorme grupo de nuevos servidores públicos, la gran mayoría hacen parte de una naciente red clientelar que sube, en diferentes niveles hasta la cúpula del Gobierno, y cuyos niveles de lealtad al proyecto refundacional varía en intensidad. De todas formas, y en la medida en que nos aproximamos al centro o a la cúspide, más allá de este sesgo burocrático y clientelar, el Gobierno propone la coexistencia de un cuadro administrativo con cualificaciones técnico-formales, con características profesionales y académicas, propios de modelos racionales de dominación, junto con la obediencia y sometimiento totales a la *misión* (Weber, 2002, 195) que deben cumplir en el proyecto político de cambio de la Revolución Ciudadana. El mismo Ph.D Correa y su círculo íntimo de poder proyectan la posesión de excepcionales competencias profesionales en su campo de trabajo, además del compromiso moral que hace parte del carisma “esencial” del caudillo. Él es, en sí mismo, la encarnación de las virtudes que demanda para su cuadro administrativo: alta preparación académica y consagración absoluta a la misión revolucionaria.

---

<sup>97</sup> Seguimos nuevamente a Weber, para indicar que todo modelo de dominación funciona a través de un cuadro administrativo, los seguidores inmediatos del líder, los mismos que sirven de correa de transmisión de los procesos de dominación y legitimación de la autoridad política. El cuadro administrativo es tan importante como las características del liderazgo, pues éste es el que enlaza y genera los canales institucionales y las iniciativas de acción sobre los que se procesa la obediencia de la gente (Weber, 2002, 170).

En este esquema, los integrantes del cuadro administrativo del correísmo fungen de “misioneros comisionados” del proyecto refundacional, aunque, y en ello hay un punto crucial, estos “misioneros” deben acreditar competencias y presentar méritos profesionales y éticos. “Manos limpias, mentes claras y corazones ardientes” reza una de las frases más repetidas por Correa para definir el carácter de los militantes de su revolución. Honestidad, preparación e inteligencia y “pasión por la Patria” (otra de las consignas revolucionarias) serían las cualidades a acreditar por parte de los operadores políticos y los cuadros administrativos del nuevo personal político. Resulta llamativo que en este perfil misionero no se incluyan otras cualidades personales propias de los políticos profesionales como poseer dotes de negociación, compromiso ideológico, vocación para la militancia partidaria. “Manos limpias, mentes claras y corazones ardientes” señala, por el contrario, el perfil de ciudadanos, personas no políticas, cuya honestidad, inteligencia/preparación/sentido común y pasión moral y éticas les empuja a participar en el proceso revolucionarios abierto por el líder. Aquí no hay políticos de la partidocracia, sino ciudadanos honestos, inteligentes y apasionados con la Revolución.

De todas formas, lo crítico para su entrada y permanencia como parte del cuadro administrativo del correísmo es el reconocimiento directo del líder, la confianza que éste les otorgue, a lo que se suma el mérito, las competencias, el cumplimiento cabal de las tareas a cargo. Es importante decir que dicho reconocimiento es en muchas ocasiones público. El caudillo, en especial aunque no solo en los enlaces sabatinos, abre constantemente espacios de aprobación y desaprobación pública de sus operadores políticos inmediatos. Con ello, como decía Weber sobre la confianza carismática (Weber, 2002, 195), el caudillo impone sobre sus colaboradores un reconocimiento que crea el deber de trabajar y luchar por su causa.<sup>98</sup>

Como parte del cuadro administrativo, se debe mencionar a los operadores políticos que también hace parte del elenco correísta. Con este grupo, rigen igualmente los mismos criterios de confianza y misión otorgados por líder sobre sus seguidores inmediatos. Esta situación no puede ser pasada por alto pues se trata de representantes electos por el oficialismo para distintos cargos de elección popular, sea en el legislativo o en otros

---

<sup>98</sup> En mucho aquello explica el anecdotario repetido de que ministros o altos funcionarios del Gobierno reproducen las mismas poses y actitudes imperativas del caudillo ante sus subordinados y en general. Simplemente, se encuentran reproduciendo el ritual de legitimación que reciben desde arriba.



espacios estatales distintos al Ejecutivo. A pesar de ello, los mismos no fungen de representantes autónomos sino que, cual si fueran funcionarios designados, repiten el rol de “misioneros comisionados” que le deben total lealtad al caudillo.

Esto se explica por varias razones. Quizá la más importante es la renovación política que la misma refundación exige con el fin de reemplazar a la vieja clase política. Y es que gran parte de los nuevos políticos llevados al poder por la Revolución Ciudadana son personajes casi desconocidos, que en su mayoría, no hubieran logrado ser elegidos de no haber sido incluidos, en muchos casos por el mismo Correa, en las listas de candidatos del oficialismo. Lo mismo se puede decir del grupo viejos políticos, provenientes de partidos de izquierda o, incluso, con trayectoria en las filas de la llamada “partidocracia”, cuyo acceso al poder igualmente pasa por su adscripción al carro ganador antes que a un caudal electoral propio. Así, su legitimidad no deriva del hecho de haber sido escogidas en las urnas, sino que es derivación directa de la popularidad y aceptación popular del Presidente. Esto crea en estos “dignatarios” un sentido de obligación y lealtad para con el líder; y no un sentido de responsabilidad política de los mismos hacia los electores. De esta manera, la fuerza plebiscitaria de Correa termina por ahogar la representatividad de sus propios operadores políticos. La legitimidad carismática plebiscitaria del nuevo régimen torna superflua toda forma de representación o intermediación política que no sea la del caudillo, quien, y esto es lo crucial, monopoliza la representatividad que requiere el naciente régimen político.

La monopolización de la representatividad en marcha distancia radicalmente al correísmo las tendencias de legitimación tradicional, propias del viejo régimen, basadas en el privilegio y el predominio de cuerpos estamentales y grupos corporativos de poder. Recordemos el ánimo anti político de los seguidores de la Revolución Ciudadana y su rechazo a cualquier instancia de mediación política, social, económica e, incluso, mediática. En ese sentido, la asociación de la partidocracia con el pasado, su vinculación a una época de privilegios, prebendas y dominio de cuerpos estamentales, constituye un trasfondo crucial en la legitimación del nuevo grupo de cuadros en el poder, cuyo rechazo al pasado y fuerte vinculación a la misión revolucionaria, más la confianza del líder, les ha permitido reemplazar a los cuadros administrativos de la partidocracia con un nuevo personal político de “manos limpias, mentes claras y corazones ardientes”. Los operadores del correísmo

reclaman para sí ser los portadores de una nueva ética y razón política servicio público, alejada por tanto de los privilegios estamentales y prebendas que apuntalaban a las clientelas de la llamada partidocracia. Un nuevo régimen político con un nuevo personal en el poder, con una nueva élite que exhibe cualidades morales que supuestamente no existían en el pasado. Finalmente, como lo explicaremos después, el vértice de la refundación se sustenta en las personas, en su voluntad; correísmo, como todo régimen revolucionario, se basa fundamentalmente en la voluntad tanto de su líder como de sus operadores; es una situación de voluntarismo político casi en estado puro. La construcción imaginaria de su cuadro administrativo se basa en esa premisa imposible cuando la política la hacen seres humanos y no caudillos superiores o misioneros comisionados.

En este proceso, el gran éxito del correísmo fue, durante el período estudiado, redibujar el escenario político ecuatoriano; redefinirlo a partir de nuevos valores e instituciones; y reubicar a todos los actores desde aquellos nuevos parámetros. Por ello, para comprender mejor el modelo de legitimación en proceso de construcción se hace necesario realizar una descripción más detallada de ese nuevo escenario político tomando en cuenta tres variables: espacio, tiempo y sentido discursivo.

## **5. ESPACIO, TIEMPO Y SENTIDO DISCURSIVO: LAS DIMENSIONES DE LEGITIMACIÓN CORREÍSTA**

Siguiendo a De la Torre (2009, 96), parto de caracterizar que el nuevo escenario político correísta se organiza en la tradicional dicotomía amigo-enemigo.<sup>99</sup> El espacio, el tiempo y el sentido discursivo del mismo se estructuran en función de esta inescapable polarización, que divide a todos los actores en dos campos. En el campo amigo, el del campo moral revolucionario o del bien, se incluye al líder y su círculo íntimo, al cuadro administrativo en todos los niveles de gobierno, al movimiento político que se encuentra en gran medida fusionado a la burocracia gubernamental, a los aliados pertenecientes a otras fuerzas políticas, a las clientelas organizadas y movilizables desde el Gobierno, y los ciudadanos y electores correístas, en sentido más amplio. El campo enemigo, el campo del mal lo conforman los partidos y movimientos políticos de oposición (la “partidocracia”),

---

<sup>99</sup> Sigo en este punto la idea de Carlos de la Torre (2009b, 26) de que “el populismo representaría la expresión más pura de lo político pues se basa en la distinción entre amigo y enemigo”.

los sectores productivos y financieros, los medios de comunicación, los gremios, los “pelucones”, la ciudadanía no correísta, en general, y hasta el imperialismo.

Por un lado, tenemos el campo de los revolucionarios, de los refundadores, de aquellos siguen al caudillo bajo los parámetros de legitimación descritos; y por otro, los encontramos a los representantes del pasado, de los viejos privilegios, de toda la corrupción asociada al viejo régimen. Desde esta organización polarizada del escenario político, al discurso oficial le es muy fácil exagerar en negativo cualquier error o falencia grande o pequeña de los segundos; y degradar en cuanto a su importancia los errores o actos de corrupción de los primeros.<sup>100</sup> Más importante aún, desde aquella marca de polarización el correísmo ha logrado estructurar un nuevo *espacio, tiempo y sentido discursivo* para la política ecuatoriana. Veamos con mayor detalle cómo se organizan cada una de estas dimensiones.

Desde la dimensión *espacial*, los campos amigo-enemigo mantienen posiciones distintas y ocupan lugares separados. Los actores del campo amigo se organizan en tres ámbitos complementarios: un ámbito estratégico-decisionario; otro, operativo, que es el ejecutor de las decisiones estratégicas tomadas en el primero; y otro de subordinación, que es aquel sobre el cual intervienen tanto las decisiones estratégicas como las disposiciones operativas. En el campo enemigo, en cambio, sus diferentes actores se sitúan en una perspectiva de ataque y descalificación fijado directamente por Correa y su cuadro administrativo. En el nuevo espacio del correísmo, y en relación con su posición con respecto al líder, todos los actores solo pueden establecer relaciones de obediencia o descalificación. Cuadro administrativo, operadores políticos, ciudadanos y clientelas cumplen una sola función: obedecer.

Mientras tanto, quienes se ubican por fuera del espacio de obediencia, los opositores, se son blanco exclusivo de ataques y descalificación. En este espacio político, no existe

---

<sup>100</sup> A este respecto, en el país es casi un lugar común remarcar que situaciones ocurridas en este Gobierno como, por ejemplo, el episodio del hermano del Presidente y sus contratos con el Estado, la denuncia corrupción en contra del ex Ministro de Deportes, la destitución de 57 diputados y la instalación del llamado Congreso de los “mantales”, los enfrentamientos directos de Correa con ciudadanos en la calle, etc. si es que hubieran ocurrido en otro Gobierno hubieran significado un enorme repudio ciudadano y la caída de los niveles de apoyo presidencial, sin comprender que el correísmo, al instalar otro modelo de legitimación de la autoridad política, ha creado un nuevo universo de significantes que ubican cada hecho en una posición distinta al que tuvieron en el pasado inmediato y desde allí, lo que hubiera sido un acto inaceptable es interpretado como un detalle más que puede ser pasado por alto, ya que se articula a otro universo de legitimidad.

diálogo o interacción democrática posible, peor un ámbito de negociación o búsqueda de acuerdos, sino una lógica de radical polarización tendente a la eliminación política del adversario, mejor entendido como enemigo.

Si la posición y circunstancias de los actores de cada nivel, se estructuran a la ubicación que enuncie el caudillo, éste, desde su lenguaje reduce la complejidad del escenario político a las necesidades de consolidación de su proyecto. Los actores pierden su particularidad y especificaciones; pasan a ser lo que el líder dice que son. La amplia diversidad social, étnica y cultural del país desaparece; las diversas posturas y trayectorias de la oposición, de igual manera, dejan de existir. La mirada del caudillo convierte a los actores en el lugar que ocupan en su espacio político.

Como lo describe el gráfico siguiente, Correa define íntegramente el nuevo espacio político desde un imaginario polarizado y jerárquico. Veámoslo:



El espacio correísta bien pudiera dibujarse como un sistema solar. En el primer anillo, Rafael Correa es el centro, referente único y principal del nuevo escenario político ecuatoriano. El líder es el actor dirimente de todas las decisiones estratégicas; es el único polo de obediencia y una referencia de conflicto. Esto no quiere decir que Correa realmente esté al mando de todo pero la impresión y lo que se busca transmitir al público es que sí; que trabaja incansablemente, que está en todas partes, que maneja hasta el último detalle. En ello basa su reputación de poseer cualidades personales extraordinarias, propias de un líder carismático.

Cercano al caudillo, en un segundo nivel del anillo de poder, se puede identificar al núcleo estratégico en donde se toman las decisiones políticas y administrativas trascendentes del Gobierno. En este anillo se encuentran las secretarías más importantes: de la administración (Vinicio Alvarado), de comunicación (Fernando Alvarado), jurídica (Alexis Mera) y los principales operadores políticos (Ricardo Patiño, canciller). Las cuatro secretarías, que hasta el 2010 mostraron estabilidad en los operadores a su cargo, se encuentran a cargo de funciones cruciales para la marcha y gestión del proyecto, a saber, la administración pública, la propaganda estatal, la estrategia jurídica y las relaciones políticas internas e internacionales principales, respectivamente. Los integrantes de las demás capas del Gobierno, evidentemente, están obligados a ejecutar, sin deliberación de por medio, lo que se decida dentro de este núcleo estratégico. Se trata, por tanto, de un espacio con atribuciones decisorias fundamentales, que constituyen como los tentáculos de la persona presidencial, casi extensiones de la misma.

La preponderancia de las secretarías nacionales en el proceso de toma de decisiones del Gobierno, especialmente las colocadas en el núcleo estratégico, el hecho de que, lo demuestra el hecho de que, por decisión presidencial, sus principales fueron eximidos del ámbito de fiscalización y enjuiciamiento político del Legislativo. En efecto, mediante el Decreto Ejecutivo 109, del 30 de octubre de 2009, el presidente Correa excluyó a los secretarios nacionales las obligaciones constitucionales que establece el artículo 131 de la Constitución. El referido artículo constitucional precisa la lista de los funcionarios que sometidos al control político y fiscalización por parte de la Asamblea Nacional. Entre éstos se encuentran los ministros de Estado y los funcionarios electorales y de control que deben rendir cuentas al Legislativo. De manera sorprendente, aprovechándose de una ambigüedad

que deja abierta la Constitución, el referido Decreto Ejecutivo reformó el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva –ERJAFE– para que los secretarios nacionales gocen de todos los privilegios que otorga el rango de ministro y puedan asumir funciones, incluso, de mayor preponderancia que la de los ministros pero estén exentos de responder políticamente por sus actos ante el Legislativo, porque formalmente no serían ministros de Estado.<sup>101</sup>

Constituye una señal muy importante el que el Presidente haya recurrido a esta maniobra legal para que su núcleo estratégico actúe por fuera de todo control político, más allá de cualquier criterio democrático de fiscalización o rendición de cuentas. De esta forma, por la vía de un decreto presidencial, Correa creó una casta de funcionarios y de funciones intocables dentro de la administración del Estado, colocados por fuera de la institucionalidad democrática.

El tercer anillo lo ocupa el cuadro administrativo: los “técnicos”, en que se encuentran los ministros de Estado y otros secretarios nacionales, de menor rango que los anteriores. En este nivel, ubicamos al órgano de planificación, SENPLADES, y a los ministerios encargados de las políticas y programas económicos y social-redistributivos, éstos últimos articulados por el Ministerio Coordinador de la Política Social, y la Secretaría de Pueblos y Nacionalidades, institución encargada de la organización y movilización de las nuevas clientelas de apoyo al Gobierno. Según el Presidente ha otorgado a la seguridad ciudadana una importancia mayor en el Gobierno, en este anillo ha ido ganando relevancia tanto el Ministerio Coordinador de Seguridad y los ministerios del Interior y de Defensa. También pertenecen a este ámbito los gobernadores y representantes del Presidente en diversos organismos con alcance nacional. De todas maneras, este nivel, teniendo atribuciones decisorias en sus ámbitos específicos, es sobre todo operativo. Se trata del brazo operativo principal de la Presidencia de la República y de su núcleo estratégico inmediato.

El cuarto anillo que es también parte del cuadro administrativo, pero de carácter más político, se compone por los operadores políticos propiamente dichos, los “dignatarios”. Éstos condujeron la redacción de la Constitución 2008 desde la Asamblea Constituyente, y las tareas legislativas subsiguientes desde la Asamblea Nacional. Al igual que el nivel

---

<sup>101</sup> <sup>101</sup> Ver específicamente el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 109, del 30 de octubre de 2009, que reforma el artículo 17 del ERJAFE.

anterior, éste es un nivel operativo y subsidiariamente decisorio. Hay que mencionar que tanto en la Asamblea Constituyente como en la Comisión Legislativa, Alianza País tuvo mayoría absoluta. Esta situación le otorgó un control total en la votación de los textos constitucionales y legales, sin que el movimiento de gobierno tuviera que negociarlos con ninguna otra fuerza política. En este nivel se encuentran los grupos y personajes que han sido parte del aparato electoral inicial que llevó a Rafael Correa a la Presidencia y que actuaron desde dentro de Alianza País: Partido Socialista, Foro Ecuador Alternativo, Ruptura 25 (que abandonó la coalición de gobierno en 2011), Movimiento Nuevo País, ALBA, entre otros. La mayor parte de la coalición inicial se mantiene y solo algunos de ellos se han retirado o han sido expulsados del círculo de poder, por diferencias personales o ideológicas con el Presidente.

A partir de las elecciones generales de abril de 2009, se agregaron a este nivel los nuevos integrantes del movimiento oficialista que fueron elegidos a la Asamblea Nacional, en la que éste no logró mayoría absoluta sino 57 de 124 representantes, y los alcaldes, prefectos, concejales y presidentes de las juntas parroquiales que, igualmente, fueron elegidos en esa fecha. Del primer al cuarto nivel tenemos la estructura del movimiento de gobierno, Alianza País, en un proceso que, a momentos, reproduce una simbiosis entre los funcionarios del Gobierno, en sus distintos niveles, y los militantes del movimiento político.

Resulta interesante la solidez y relativa estabilidad del segundo nivel, mientras que los niveles tercero y cuarto, presentan mucha mayor fluidez. Empero, el conflicto interno y la lucha intestina por mayor influencia y cercanía al caudillo prevalecen en cada nivel. Así lo demostró el azaroso proceso de primarias internas que se organizaron para las elecciones generales de abril de 2009. Solo dos casos, Alberto Acosta, mentor de Correa y símbolo del proyecto inicial, y Gustavo Larrea, ex Ministro de Gobierno y artífice de la formación del Alianza País y del triunfo electoral de Correa, habiendo sido parte del primero y segundo niveles, fueron excluidos de toda responsabilidad política, sea decisoria u operativa, dentro o fuera del Gobierno y luego lanzados al ostracismo. Aquella expulsión los ha llevado, en vísperas de la Consulta de 2011 y a ingresar en el espacio conflictivo de la oposición.

En el quinto anillo se encuentran los votantes, ciudadanía, el pueblo y las clientelas que adscriben al proyecto y que, por tanto, ingresan en una posición de subordinación con



relación a los niveles decisorios y operativos. Los canales de comunicación del poder con este nivel son múltiples. Van desde la transferencia de recursos, en el caso de los grupos que han pasado a conformar la base clientelar del Gobierno, hasta interpelaciones simbólicas con los ciudadanos que individualmente se identifican con el discurso y el mensaje presidencial. Aquí vale resaltar los recursos racionales (lógica de derechos) y materiales (transferencias directas) de legitimación que entran en juego. En este nivel, destacamos la base poli clasista inicial del proyecto correísta, cuyo apoyo no se circunscribió a los sectores de menores ingresos, ni siquiera a quienes son receptores directos de los programas redistributivos del Ejecutivo, sino a las clases medias y medias altas de las principales ciudades, en especial, serranas, que fueron seducidos por las interpelaciones refundacionales in anti políticas del proyecto de la Revolución Ciudadana.

En este anillo, el discurso del Presidente y el Gobierno acorralan a todos los actores políticos, en general, pasados y presentes. Siendo ésta una Revolución Ciudadana; sus sujetos son ciudadanos, se habla desde ellos como portadores de derechos conculcados por los políticos; derechos ahora consagrados en la nueva Constitución y en el nuevo Estado constitucional de derechos; derechos directamente justiciables; derechos cuyo ejercicio hará realidad la sociedad sin privilegios, abusos, explotación, prebendas y corrupción de la “partidocracia”. Prima un discurso legitimante con un fuerte acento en los derechos humanos, que teóricamente propone un horizonte post clientelar de relación entre Estado y sociedad, pero que en la práctica se ejecuta también por medio de una muy densa red de subsidios, bonos y transferencias directas a los sectores más pobres de la población. Vemos así que, a diferencia de los niveles anteriores cuyo carácter fue definido de directivo u operativo, en el espacio de la obediencia carismática, el anillo de la ciudadanía se ubica en un ámbito racional y material de los derechos humanos o de las transferencias estatales directas; ámbito, sin embargo, desde el cual el caudillo convoca a los ciudadanos a una relación de apoyo y subordinación directa sin el concurso de ningún tipo de mediaciones políticas o cualquier instancia de deliberación. Manifestación semanal de cómo operan las relaciones de autoridad, obediencia absoluta y aclamación constante, entre el caudillo y sus seguidores son los enlaces ciudadanos de todos los sábados, mejor conocidos como enlaces sabatinos. Allí, Correa, en un monólogo que discurre por 3 horas habla, sin interrupción, sobre los hechos que considera importantes de su trabajo semanal, ante el aplauso y

aprobación total del auditorio “ciudadano” convocado y trasladado para el efecto. De todas maneras, vale resaltar la complejidad del modelo de legitimación del correísmo en que se combinan, no sin tensiones pero con enorme eficacia, motivaciones carismáticas, racionales y materiales.

El sexto anillo, ya externo a Alianza País, lo pueblan los partidos, movimientos y organizaciones sociales que apoyaron el proyecto político correísta sin necesariamente ser parte central del mismo. A este nivel, el espacio correísta abandona el terreno de lo ciudadano para topar piso en lo político. Por ello, más que internos al círculo de poder, estos actores políticos caen en la periferia del mismo. Algunos de ellos, apoyaron a Correa en sus dos campañas electorales; fueron parte de la coalición electoral que se conformó alrededor de la convocatoria, elecciones y referéndum aprobatorio de la Asamblea Constituyente y de la nueva Constitución. A pesar de no encontrarse en el nivel decisorio desempeñaron en su momento funciones operativas o incluso de choque, como en el desalojo de los diputados e instalación del “Congreso de los Mantales” a mediados de 2007. Entre estos grupos se puede mencionar al PRE, MPD, Pachakutik, la UNE, la CONAIE, RUPTURA 25, los sindicatos públicos, movimientos sociales como los ecologistas. Fueron y algunos de ellos aún son grupos periféricos, en el sentido de que su apoyo siempre fue prescindible para el proyecto correísta y que, incluso, pueden mantener posiciones diferentes y de crítica al Gobierno, situándose progresivamente en la oposición. Algunos movimientos como RUPTURA tuvieron una relación más orgánica e interna a Alianza País que los demás, pero en todos los casos su camino a la oposición bien pudiera revertirse si es que se encuentran coincidencias programáticas o de negociación respecto de temas clave. La fuerza del proyecto gobiernista no depende ni ha dependido de ellos. En varias ocasiones, la estrategia oficial ha sido, incluso, tomar distancia de los mismos, como en el caso del PRE, por los costos políticos que pudiera traer una relación muy cercana con el partido de Abdalá Bucarám o como cuando el entonces precandidato Correa rechazó la posibilidad de ser binomio vicepresidencial de un eventual candidato de Pachakutik. Con esta posición, desde sus orígenes políticos Correa expulsó al movimiento indígena de cualquier posición protagónica en su proyecto. Lo mismo ocurrió, con menor violencia verbal, con otros grupos. De todas formas, todo esto demuestra que el perfil personalista y carácter plebiscitario del proyecto correísta estuvo presente desde sus orígenes.

En la medida que el correísmo se convirtió en una opción electoral viable y luego, cuando desde el poder, inició su dinámica refundacional, el Gobierno estableció una relación de selectivo utilitarismo con su periferia. Los utilizó y se acercó a los grupos que la conformaban según requería de ellos: votos en organismos colegiados, movilización de sus bases, fuerza de choque. En la medida en que el correísmo acentuó su carácter plebiscitario y el apoyo ciudadano al Presidente escaló a niveles inéditos, la importancia táctica de estos grupos fue decayendo. Aquello, de manera progresiva, ha ido poco a poco expulsando a estos grupos a la oposición, lo cual fue vaciando a la Revolución Ciudadana del contingente de bases organizadas, sea de maestros, sindicalistas, indígenas, empleados públicos, etc. Es más, en el marco de aprobación de ciertas leyes importantes para el régimen luego de aprobada la Constitución, por ejemplo, la Ley de Minería, la Ley de Recursos Hídricos o la Ley de Educación, el Gobierno tuvo que afrontar la movilización activa de estos grupos. Es más, algunas de estas organizaciones, como el MPD, Pachakutik y el PRE, progresivamente han pasado a la oposición. De todas maneras, el apoyo de estos sectores y la movilización que generaron en las diferentes coyunturas electorales entre 2006 y 2008, resultaron determinantes para asegurar los triunfos electorales iniciales del Gobierno y posibilitaron su ascenso y consolidación en el poder.

Pasemos ahora a la variable *tiempo*; el tiempo del correísmo. Ya hemos dicho que a la Revolución Ciudadana y le mueve la “pasión por la Patria” y que hay una misión trascendente del líder y de sus *misionarios comisionados* por refundarla. Esto es crucial pues esa “pasión” imprime un *tiempo* y velocidad extraordinarios a las gestiones del Gobierno, a cada una de sus estrategias y golpes a la partidocracia y a sus instituciones. En ese sentido, más allá de reparar en procedimientos o pasos burocráticos, la Revolución Ciudadana se mueve en una temporalidad de urgencia y en la sucesión inapelable de hechos políticos que no admiten demora y que colocan al país y a todos sus actores en una dinámica de tránsito, de ruptura radical, de pretendida transformación profunda del pasado..

En ese sentido, el tiempo político del correísmo es la transición; el cambio de época, el paso de un régimen a otro, el momento de excepcionalidad política necesario para producir un nuevo orden político y social. De ahí la pertinencia de la noción schmittiana de Estado de excepción (Schmitt, 2004, 184) para argumentar que la transición, como un proceso sistemático y permanente, es uno de los elementos constitutivos de la refundación correísta.

En concreto, la narrativa del “cambio de época” de la Revolución Ciudadana colocó la idea de crisis, de momento excepcional, como justificación para desatar el proceso de demolición institucional del anterior régimen y la construcción de un nuevo Estado y sociedad. Fueron estos momentos de emergencia y excepcionalidad política, en que el grupo en el poder asumió los poderes absolutos para determinar, por fuera de la juridicidad vigente, el derrotero político e institucional a seguir. Y lo hizo mediante de diferentes medios, a través de diversas instituciones; en algunos casos forzando o modificando el ordenamiento constitucional anterior, para justificar lo realizado y otorgarle algún ropaje de legalidad; en otros apelando al voto mayoritario alcanzado en las urnas.

No debe, entonces, sorprendernos que dicha excepcionalidad política quedara fijada con claridad en las últimas dos secciones del nuevo texto constitucional por medio de las Disposiciones Transitorias y el llamado Régimen de Transición. A través de estas disposiciones, el grupo en el poder asumió el control total del proceso de transición y negó a la sociedad la posibilidad de definir a quién encargaba la ejecución, es decir, quién debía integrar los organismos transitorios y qué órgano, debía tomar la responsabilidad de desarrollar inicialmente su base normativa. Todo ello, insisto, produjo dos resultados políticos muy concretos: la prolongación indefinida del momento de excepcionalidad política y la captación del poder de la nueva estatalidad por parte de una fuerza política específica. La transición, en ese sentido, estuvo desde el inicio marcada por la lógica de la excepcionalidad; excepcionalidad que institucionalizó dos cosas: su extra legalidad y el predominio del grupo político que debía conducirla.

Ahora bien, este tiempo político de urgencia inapelable tiene una particularidad: está determinado por la voluntad; no atiende a contextos ni a situaciones particulares sino que emerge de la subjetividad moral del líder que ordena, por decreto de su voluntad, que algo debe cambiar, que algo no debe ser así. Se trata pues de un voluntarismo político vertiginoso en que la rapidez de ejecución de las acciones políticas, las políticas públicas y demás actos de gobierno adquiere más una dimensión moral que una administrativa o institucional. Allí se plasma la práctica generalizada del Gobierno de la Revolución Ciudadana de gobernar mediante la declaratoria recurrente y sistemática de emergencias.

¿En qué consisten los estados de excepción o las emergencias? Basado en el artículo 164 de la Constitución, el Presidente de la República puede decretar estado de excepción en

todo o una parte del territorio nacional, o en situación de agresión externa, conflicto armado, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La excepción y emergencia han sido catalogados como sinónimos en el actual Gobierno, aprovechando, además, la enorme ambigüedad de los términos calamidad pública o conmoción interna (Jácome, s/f, 3).

Bajo esos parámetros, entre 2007 y 2009, Rafael Correa firmó 87 decretos declarando Estado de excepción o emergencia por motivos y sectores tan diversos como salud, vialidad, petróleo, educación, policía, sistema penitenciario, electricidad, riego, problemas provinciales específicos, temas territoriales, registro civil, abastecimiento de productos, patrimonio cultural, transporte, emigración, erupciones volcánicas, agropecuario, etc. Siendo en algunos casos, como el de la erupción del volcán Tungurahua justificable la declaratoria de emergencia, el hecho de que en casi todos los ámbitos de acción de gobierno se haya recurrido a este recurso genera una grave distorsión al proceso gubernamental y, sobre todo, al control y fiscalización del mismo.

Así un aspecto clave es que el abuso de las emergencias ha permitido al Presidente y a su gobierno evadir diversos procesos de control constitucional, político y rendición de cuentas. La Corte Constitucional, la Asamblea Nacional y diversos organismos internacionales solo deben ser informados sobre estas declaratorias, sin poder incidir sobre su contenido (Jácome, s/f, 4). Además, y ello también es importante, las emergencias posibilitan que el Ejecutivo aplique procedimientos de contratación pública muy diferentes a los establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública para las situaciones normales, lo cual abre un inmenso espacio para el uso ineficiente de los recursos del Estado o para que se cometan serias irregularidades.

En particular, cuando se declara emergencia sobre cierto sector, léase, vialidad, salud, educación, seguridad, etc. la entidad pública contratante, mediante una simple resolución ministerial, puede usar la figura de contratación directa para comprar bienes y servicios o contratar la realización de obras sin cumplir los requisitos previos como licitación, pago de garantías, etc. Adicionalmente, cuando se realiza una compra en los casos de emergencia, no es necesario que se ejecuten los principios de publicidad, transparencia, igualdad de oportunidades entre los ofertantes y gratuidad al acceso de los pliegos contractuales (Jácome, s/f, 5)

En fin, la velocidad en la toma de decisiones ha descolocado a los opositores y les ha impedido reaccionar ante el aluvión de iniciativas gubernamentales, casi imposible de ser seguidas o fiscalizadas. Este “tiempo” de gobierno, su velocidad e ímpetu, impone una nueva temporalidad; hace referencia al “cambio de época”; al momento originario que el país ha comenzado a vivir desde que Rafael Correa asumió la Presidencia. Así, se trata de una nueva época en que los cambios no pueden esperar. En la transición no hay tiempo que desperdiciar, porque, según el Presidente, “ya hemos esperado demasiado”. Así se expresa, además, su ruptura con el pasado. La revolución ciudadana es, entonces, un hecho histórico en movimiento, un proceso en marcha –la revolución está en marcha que no puede detenerse: --- “la revolución está en marcha y nadie podrá detenerla”; la refundación es movimiento, es una energía imparable; es voluntarismo político puro.

Pasemos ahora a la dimensión del *sentido discursivo*<sup>102</sup> de la Revolución Ciudadana, el mismo que se articula en la idea de la refundación, núcleo central de la interpelación correísta, tanto para sus operadores y cuadros administrativos, como para la oposición y los ciudadanos en general. ¿Pero qué es la refundación para Correa? ¿En qué consiste esta suerte de “complejo adánico” que mueve al caudillo; esta ubicación de su proyecto histórico en el punto originario de un Ecuador que renace, que se rehace?

En primer lugar, vale decir que refundación no equivale a cambio a secas. La refundación de la Patria significa una transformación que apela no solo a la globalidad sino que topa las bases de la nación; nos conduce a una situación de renacimiento, es originario, como todo proceso constituyente. Según el propio Correa, la Revolución Ciudadana significa un “cambio de época”; no es tan solo una época de cambios. Se trata, sin atenuantes, de un nuevo momento histórico; de una ruptura radical con el pasado que debe llevar al Ecuador a un nuevo origen y que, por tanto, desecha cualquier rezago de continuidad. De esta manera, el correísmo no busca “cambios” puntuales, peor graduales; se manifiesta en una inapelable vocación de teología política.

En términos de su discurso, lo refundacional se asienta sobre una identidad colectiva, los ciudadanos. Éstos, en masculino y femenino, ciudadanos y ciudadanas a

---

<sup>102</sup> Al analizar el *sentido discursivo* del escenario político correísta no intento presentar un estudio, que bien valdría la pena del discurso político de Rafael Correa, sino tal solo mencionar algunos rasgos de la orientación significativa del proceso desatado por la Revolución Ciudadana. No obstante, los dos asuntos están muy relacionados, no se trata del mismo objeto de análisis.

través de su proyecto político han arrebatado el poder a los partidos, a la partidocracia, a los “pelucones”, a la oligarquía. La refundación que lidera Correa ha abierto una nueva fase en la historia republicana marcado por la transferencia del poder de la partidocracia y la oligarquía a la ciudadanía. Propone, de tal manera, una nueva forma de ejercicio del poder en que éste ya no debe estar mediado por los políticos; expresa un modelo no mediado de ejercicio del poder y la representación, lo cual no solo debe ocurrir en el ámbito político, sino que puede, igualmente, extenderse a la representación empresarial o sindical o, incluso, a los medios de comunicación privados.

En la Revolución Ciudadana, las mediaciones deben permanecer subordinadas al ímpetu refundacional del caudillo. El Presidente, su liderazgo y popularidad, hace prescindibles todas las mediaciones; él, por sus cualidades extraordinarias, tiene la capacidad de atender, procesar, resolver las demandas de todos. Él, en sí mismo, no es político o si lo es, no en un sentido tradicional. Es un experto, un profesor, un Ph.D, una persona apasionada por la Patria que no buscó el poder. Sus cualidades superiores, de un estatuto moral y ético superior, sus capacidades profesionales también superiores le facultan a hacerlo y, así, superar las defectuosas mediaciones de los políticos, los dirigentes empresariales o sindicales y hasta de los medios de comunicación; las instituciones que en fin expresan lo parcial, los intereses ilegítimos.

Todo con “amor”, con “infinito amor”, en un compromiso perenne con la Patria; compromiso urgente, impostergable. En el amor del caudillo, no hay intereses, no hay ambición personal por el poder, solo hay sacrificio y entrega. La Revolución Ciudadana, por tanto, no solo es alfarista y bolivariana, sino guevarista... la figura del Che Guevara aparece en la iconografía correísta como ese ingrediente del guerrillero heroico que está dispuesto a morir, a darlo todo por los demás.

Es nuestra vocación cumplir con el Viejo Luchador Don Eloy Alfaro, y en cualquier rincón del país repetir, hasta grabar en la conciencia y en el corazón, sus palabras: Nada para nosotros, todo para la Patria, para el pueblo que se ha hecho digno de ser libre (Correa, 2009).

Esta frase atribuida a Alfaro ha sido repetidamente utilizada para transmitir el desinterés total que movería al líder, a diferencia de los políticos interesados y corruptos de la partidocracia. El sentido de la refundación, en suma, eleva a Correa a lo mítico, a lo trascendente; a ser un personaje excepcional, con una estatura moral superior. En el pasaje

anterior, el Presidente ubica su misión en el cumplimiento que le debe a Alfaro, nada más ni nada menos. Correa, como líder carismático, habla que de su misión y responsabilidad se desenvuelven en el mito. El líder, más que una persona o político común, existe en un nivel de trascendencia histórica comparable a la de Alfaro o el Che Guevara.

Este proceso de construcción de la imagen del líder y su proceso no fue un hecho fortuito o casual, producto de la recursividad verbal del mismo Correa, sino una estrategia comunicacional y publicitaria muy bien montada. Cuánto de aquello es el mérito de sus asesores más cercanos de comunicación, los hermanos Alvarado, o copia de un formatos publicitarios importados, es algo que poco importa. Lo realmente crucial es que desde el inicio de gestión presidencial, Rafael Correa fue revestido con rasgos de un mártir cristiano; un santo laico, inspirado por profundos sentimientos cristianos de sacrificio personal, honestidad, inteligencia y amor por la Patria. En el amor, vale decir, se consolida la figura paternal de entrega total, sin medida, ni mesura por la Patria que, incluso, puede llegar, en su pasión desenfrenada, a romper formas, a chocar con lo establecido, a desbordar lo convencional. Esa ira y rabia del santo cuando rompe en indignación por la corrupción y el cinismo de quienes le rodean –un Jesús echando a los mercaderes del templo. La construcción publicitaria de la imagen de Correa, su gobierno y de la Revolución Ciudadana se construye sobre estos parámetros. Analicemos algunas fotografías del líder, producidas para eventos electorales o de carácter oficial.



En la foto anterior, que es un afiche de campaña producida por Alianza País, un



claro oscuro ubica la cara del caudillo de frente a una estela luminosa.<sup>103</sup> Atrás, el fondo es oscuro, en tonalidades que de derecha a izquierda se mueven del negro al marrón. En esta foto el dato principal es que el líder, situado a la derecha del cuadro, que recibe la luz, que es ungido por una luminosidad, casi divina, que transforma su faz esperanzada, serena, alegre. Correa fija su mirada hacia arriba lo cual sugiere que la luz viene del cielo quizá, incluso, de Dios. Hay un claro sentido de unción, de iluminación física y moral del caudillo. A la izquierda una bandera tricolor difusa también es iluminada por la estela luminosa. Bandera difusa, a la izquierda; Correa iluminado y mirando al cielo, a la derecha; componen una imagen muy clara del caudillo y su misión redentora con la Patria. Una frase sobre el tricolor difuso, escrita a mano, y firmada por Rafael, refuerza el mensaje: “Tú decides entre el oscuro pasado o esta hermosa revolución en democracia”. La sencillez de la letra y firma, humaniza a quien suscribe esas palabras; le da un toque de candor, de pureza, de sencillez, lo cual lo acerca a la gente, lo convierte en un ciudadano más. Pero la frase y la composición del cuadro sitúan de manera inequívoca lo que se quiere transmitir: El pasado, la época de la partidocracia, es oscuridad; ese oscuro pasado. En el otro extremo, la imagen retocada del líder, que proyecta pureza, esperanza, limpidez y la belleza de su revolución. Se remata con la frase “Hasta la victoria siempre” que evoca el imaginario revolucionario guevarista de entrega total a la causa. En el final, lo que el afiche, de manera muy bien lograda expresa es un dilema entre el oscuro pasado y la sencillez, limpidez, pureza y entrega del líder. El elector tiene poco espacio para moverse y reflexionar. El juego entre luz y sombra le ha mostrado el camino. No hay donde perderse: la opción es Él, el líder que ha sido ungido por una luz que viene del cielo; que se ofrece para cumplir su misión redentora.

---

<sup>103</sup> Agradezco a Pamela Cevallos por sus sugerencias de interpretación para la lectura de las fotografías presentadas.



Las fotografías oficiales de Rafael Correa, como Presidente de la República, también hacen un juego muy interesante con la luz. En estos ejemplos, de manera muy sutil pero inequívoca, una luz que ilumina al caudillo; de izquierda a derecha de la foto, se transita de más a menos claridad. Pero en estas imágenes, a diferencia de la anterior, el líder mismo es fuente de luz; ya no solo es iluminado sino que también ilumina. En realidad es otro concepto el que se escenifica aquí porque al tratarse de la foto oficial de Presidente, lo tenemos desde el Palacio de Carondelet, ejerciendo la función de Jefe de Estado. Allí, un Correa sereno y con una sonrisa de seguridad, mira al lente de la cámara, desde un cuadro iluminado. Ambas imágenes componen un cuadro que es más un templo –el templo del poder-- que la fotografía de una persona, en este caso el Presidente. Lo importante, lo que se quiere resaltar no es a la persona, sino a la persona en un contexto de luz; luz que le llega y luz que irradia. Más que un objeto político, el afiche oficial pareciera, más bien, un objeto religioso. Como si hubiera sido elaborado para rendirle culto, para ser venerado.

En los tres casos ejemplificados se construye una figura mítica, carismática; la figura de un santo laico con una misión trascendente, con cualidades extraordinarias para cumplirlas. Desde esa posición se afirma el poder; la “majestad del poder” como le gusta afirmar al mismo caudillo. Estas fotografías no son sencillamente las de una persona normal que ocupa el cargo sino que son una narrativa desde la que se construye la imagen de un líder carismático, que ha sido iluminado; que ha sido ungido para cumplir una misión; que la cumple, que la sigue; de ahí que también ilumine. La diferencia del Correa candidato, en la primera foto, y la de Correa presidente, en las dos segundas, marcan con

claridad los dos momentos.

Analicemos el *sentido discursivo* proyectado por los eslóganes de la Revolución Ciudadana, que recoge el siguiente cuadro:

#### CUADRO 10 - ESLÓGANES DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

- LA PATRIA YA ES DE TODOS
- “VOLVER A TENER PATRIA”
- NO ESTAMOS EN UNA ÉPOCA DE CAMBIOS SINO EN UN CAMBIO DE ÉPOCA
- CON INFINITO AMOR
- PASIÓN POR LA PATRIA
- LA REVOLUCIÓN CIUDADANA ESTÁ EN MARCHA... Y NADIE PODRÁ DETENERLA
- PROHIBIDO OLVIDAR
- MENTES CLARAS, MANOS LIMPIAS Y CORAZONES ARDIENTES
- PARA LA PATRIA TODO, PARA NOSOTROS NADA
- HASTA LA VICTORIA SIEMPRE... COMPAÑEROS

En todos los mensajes anteriores, se evidencia que el correísmo construyó su idea de refundación sobre dos pilares: el amor, la pasión y la entrega del caudillo, por un lado; y la recuperación de la Patria como un patrimonio colectivo, por otro. Evocando en repetidas ocasiones el mensaje de Benjamín Carrión de “volver a tener Patria”, refundar, para Correa, significaba arrebatarla de quienes ilegítimamente la habían convertido en botín de sus intereses particulares. Ello con el fin de construirla como un espacio compartido. Lo resume el mensaje principal del Gobierno: “La Patria ya es de todos”; frase que no es una copia del eslogan “Venezuela es de todos”, utilizado por Hugo Chávez.

Refundar la Patria, volver a tener Patria, implica en las circunstancias históricas actuales, al mismo tiempo que recatlarla de quienes la han secuestrado, fortalecer el Estado, la autoridad presidencial para restablecer lo público que había sido privatizado, secuestrado por el neoliberalismo. La refundación, de esa manera, se dota de un claro contenido republicano; es por decirlo de una manera paradójica, un mesianismo republicano. Así inició Rafael Correa su discurso inaugural el 15 de enero de 2007:

Hace ya más de 50 años, cuando nuestro país estaba devastado por la guerra y el caos, el gran Benjamín Carrión expresaba la necesidad de volver a tener Patria. Esta frase fue la inspiración de un puñado de ciudadanos que decidimos liberarnos de los grupos que han mantenido secuestrada a la Patria, y así emprender la lucha por una Revolución Ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente, sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra

sociedad (Correa, 2007,1).

Para el correísmo, la Patria en proceso de retorno, de recuperación, la Patria que vuelve, se convierte en el nuevo espacio de lo público; en el espacio de PAIS –Patria Altiva i Soberana--; espacio de la dignidad nacional frente a cualquier amenaza externa, frente a cualquier imposición ilegítima de potencia u organismo extranjero. La Patria se recuperó como un ideal, un sueño ecuatoriano, para los ciudadanos que son parte del proyecto de la revolución; que no son aprovechadores, que son puntuales, que son atendidos en hospitales públicos equipados y limpios en que la medicina es gratuita; que reciben el bono cerca de su domicilio, que hacen trámites en oficinas públicas renovadas; que son educados en escuelas públicas con herramientas tecnológicas de punta, las llamadas “escuelas del milenio”. La Patria es el nuevo lugar en que los derechos se cumplen; un lugar que ya es nuestro, de todos, y que antes no lo era; la Patria es el lugar en que el Presidente es el último ciudadano, porque es el primer servidor de los ciudadanos; como cuando Correa ordena invertir el orden de los vocativos:

... en el Gobierno de la Revolución Ciudadana el orden habitual de los vocativos se ha invertido y nos dirigimos en primer lugar, al soberano: los pueblos del mundo, de nuestra América y, particularmente en nuestro caso, al pueblo del Ecuador. Más aún, mientras menos autoridad y representación tenga un ciudadano del mundo, más importante será para nuestra revolución. Ellos son los mandantes, los dueños de nuestros países, los dueños de nuestras democracias, mientras que nosotros, queridos colegas mandatarios, somos tan solo los primeros servidores. De ahí la lógica de los vocativos revolucionarios, que reflejan los cambios que buscamos en las estructuras de poder (Correa, 2009, 1).

En fin, se construye un nuevo tiempo y espacio, gobernado por el líder Presidente. Desde allí se refunda una identidad política, la ciudadanía, y un nuevo orden, la revolución ciudadana, un orden en proceso de refundación y desarrollo, que es homogéneo, que no es conflictivo, que es común y que es vertical pues sería imposible si no fuera por la intervención y acción del líder. Vale recalcar que la armonía y la disolución de todo conflicto define es espacio sagrado de la Patria correísta.

Esta visión, revestida de características utópicas la describió Fernando Cordero, presidente de la Asamblea Nacional, en su discurso de clausura de la Asamblea Constituyente, una vez que fuera redactada la nueva Constitución:

Cuando abrimos las puertas de esta casa común (se refiere a la Constitución de 2008), hallamos una nueva realidad de convivencia armónica y feliz. Las personas que habitan esta

casa disfrutan del buen vivir, con una alimentación saludable suficiente, con acceso a salud y educación gratuita... Las personas son solidarias y se ayudan los unos a los otros... los jóvenes son considerados como actores estratégicos, los migrantes y sus familias tienen oportunidades. Quienes habitan esta casa la cuidan y aportan desde diversos espacios... desde lo comunitario, lo público, lo privado... Los dueños y condueños de esta casa grande trabajan con dignidad y sin discriminación, con oportunidades para capacitarse... Los habitantes de esta casa se relacionan con los vecinos de manera soberana y fraterna... En esta casa existe seguridad y justicia... Es una casa donde las tareas están claramente compartidas para un proyecto de vida en común.

La metáfora es explicable en un arquitecto de profesión como Cordero. Empero, lo curioso es la visión utópica de la misma: en la nueva casa que funda la nueva Constitución, en ese “sueño ecuatoriano” creado por la Revolución Ciudadana, no caben intereses particulares, sino solo amor y entrega por la Patria; una nueva vida en común. Allí, nuevamente, los empresarios invierten y trabajan en función de lo que señala el Plan Nacional de Desarrollo; los ciudadanos son solidarios y se apoyan unos a otros; se informan a través de medios de comunicación que publican noticias “veraces, verificadas, contextualizadas, plurales”; los representantes en la Asamblea Nacional legislan con eficiencia y prontitud y fiscalizan responsablemente sin hacer escándalos políticos. Ese fue el gran proyecto utópico que estableció institucionalmente la Constitución 2008.

En fin, Rafael Correa, para su núcleo duro, para su cuadro administrativo, para sus seguidores e, incluso, para sus opositores es el gestor imprescindible de este nuevo tiempo y espacio creado por la Revolución Ciudadana; es el profeta y el árbitro, cuya autoridad ha sido otorgada por el pueblo, directamente en las urnas, en los procesos electorales en los que ha triunfado de manera incontestable, constituyendo así una nueva mayoría política, o a su vez, refrendado en los sondeos de opinión que le han favorecido con porcentajes inéditos de aprobación y confianza ciudadana. Si hubiera conflictos, el Presidente sería el único para resolverlos por su capacidad intelectual, formación académica de economista, estatura moral y ética cristiana, y sobre todo apoyo y confianza popular.

Siendo el pueblo, a través de elecciones o por lo que indican las encuestas, el que otorga al líder de la autoridad que tiene frente a sus operadores administrativos y políticos, éste debe enfocar todas las acciones de su Gobierno a la consecución y consolidación de ese mandato recibido en las urnas. El correísmo, entendido como régimen político, funciona para y por el apoyo popular; su característica principal es el plebiscitarismo. Así, la

legitimación directa –líder-mandantes- es la regla constitutiva de este nuevo régimen; el principio y el fin del Gobierno de la Revolución Ciudadana. Se trata de una actividad sistemática y permanente; una energía ininterrumpida que irradia de forma estratégica desde el núcleo del poder hacia todos los niveles de PAÍS y todos los rincones del país. Por eso el líder está en todas partes; su voz, su imagen, su voluntad trasunta todas las acciones del Gobierno: la obra vial, los bonos, la confrontación de Correa con sus opositores, su política exterior, su “Gran Hermano”. Todo es Él. La publicidad y las cadenas nacionales afianzan ese imaginario de omnipresencia presidencial.

La legitimación plebiscitaria se basa en la omnipresencia del caudillo y en su soledad. Es una lógica legitimante que solo da vida y reconoce a quien el núcleo duro escoge. Cada sábado, en su enlace semanal, Correa define la narrativa única de la política nacional. Allí da vida y aniquila a quien escoja. Pero Él está solo y sus amigos y enemigos viven o mueren en su palabra. “No hay líderes en la oposición” es casi un lugar común en el Ecuador desde que emergió Correa. Nadie lo alcanza; nadie lo podría enfrentar, peor superar a los ojos de sus mandantes. Por fuera de su enunciación, ha permeado la convicción de que no puede haber oposición ni liderazgos alternativos. Correa, incluso, es su propia oposición.<sup>104</sup>

En resumen, durante su primera fase, el correísmo constituyó con eficacia una lógica de legitimación plebiscitaria que logró transmitirse a todos los actores políticos del país. Si ésta desapareciera o fuera dejada de lado, el proyecto correría el riesgo de que el apoyo y, en consecuencia, la autoridad del líder pudiera desvanecerse y el mismo proyecto colapsar. Estamos ante un círculo ininterrumpido de legitimación que funciona de forma autoreferenciada, que se impone a toda otra lógica y que, por tanto, tuvo la fuerza, al menos entre 2007 y 2010, de organizar el espacio tiempo de PAIS y de todos los actores. Ciertamente, esta preeminencia de la razón de legitimación plebiscitaria hace que nos encontremos ante un fenómeno distinto de otros modelos de legitimidad que se construyen a través de una lógica electoral, cuando ésta se organiza a través de mediaciones representativas. Por el contrario, a través de este modelo personalista y carismático de

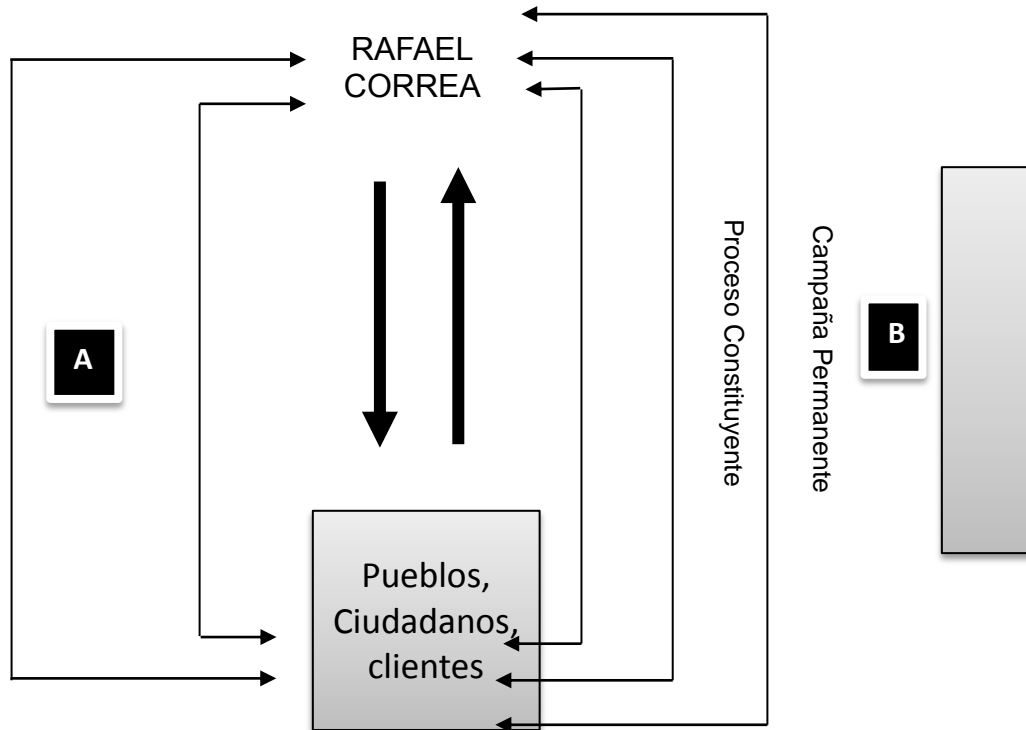
---

<sup>104</sup> Resulta irónico que Fabricio Correa, en su intento de ingresar a la política con pretensiones presidenciales, base sus posibilidades electorales en presentarse como un desdoblamiento positivo de su propio hermano. En repetidas declaraciones de prensa, Fabricio ha dicho que “el pueblo quiere un Correa” y que él representa la versión no socialista, no autoritaria, tolerante y democrática de Rafael.

legitimación se disuelven todo tipo de mediaciones y se debilita la representación democrática.

Veamos este proceso según lo describe el gráfico 3:

**GRÁFICO 3**  
**CÍRCULO DE LEGITIMACIÓN PLEBISCITARIA DEL CORREÍSMO**



Mientras A sea alta, B funcionará bien; y viceversa. Los tres actores principales del círculo de legitimación plebiscitaria: el líder y su núcleo duro decisorio, el personal político y administrativo y el pueblo-ciudadanía se entrelazan a partir de una interrelación constante. El círculo de legitimación es un proceso autoreferenciado que no pasa por la negociación política, que no atiende a la lógica democrática de conflicto y su procesamiento, característico de sistemas democráticos en que la relación Ejecutivo – sociedad está mediatizada por la Función Legislativa, el sistema de partidos, los sectores económicos, las representaciones gremiales y sindicales y la opinión pública. Todos ellos constituyen, en la cosmovisión correísta, los poderes fácticos a derrotar; los actores que carecen de toda legitimidad, porque no han ganado elecciones; porque no tienen el nivel de respaldo ciudadano que a Él asignan las encuestas y los triunfos electorales. Estos actores, por tanto, deben ser excluidos del proceso de legitimación para que el líder asuma toda la representatividad a través de relaciones directas, no mediadas con el pueblo-ciudadanía. Los equilibrios institucionales y los contrapesos electorales dejan de funcionar y el proceso político se reduce al apoyo y aceptación popular vía sondeos de opinión, y a la



reproducción de amplias y aplastantes mayorías electorales que se expresan por medio de permanentes y periódicos procesos electorales.

Resumimos en el siguiente cuadro, las dimensiones de la legitimación correísta en términos de su imaginario espacial, temporal y sentido discursivo.

**CUADRO 11 – ESPACIO, TIEMPO Y SENTIDO DISCURSIVO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA**

| <b>ESPACIO</b>  | <b>TIEMPO</b>                            | <b>SENTIDO DISCURSIVO</b>                                  |
|---|--|--|
| Polarizado y jerárquico:<br>Amigos versus enemigos en<br>diferentes anillos | Transición:<br>Hacia un “cambio de época | Emergencia:<br>Refundación para “volver a tener<br>Patria” |

#### **6. FINAL: LA DICTADURA PLEBISCITARIA COMO RÉGIMEN POLÍTICO EN CONSTRUCCIÓN**

La anterior descripción del populismo radical correísta claramente lo diferencia de los populismos de corte clásico, que inauguraron en varios países latinoamericanos diversos proyectos de desarrollo económico endógeno y procesos de inclusión social entre los años cuarenta y sesenta del siglo pasado, y de los llamados neopopulismos, que en la década de los noventa, enarbolaron el programa neoliberal. En la fase que analiza este trabajo, entre 2007 y 2010, el populismo correísta articuló un espacio/tiempo/sentido discursivo en que apareció como constituyente, refundacional, revolucionario, antipolítico, ciudadano, humanista cristiano, socialista del Siglo XXI, planificador, utópico en el buen vivir, étnicamente mestizo, nacional, policlasista, encabezado por un líder carismático con perfiles de mártir laico, que ha devuelto a los ciudadanos la Patria que ahora “ya es de todos”, y lo ha hecho “con infinito amor, “con pasión por la Patria”, en contra de los pelucones, la partidocracia, la banca corrupta, potencias extranjeras, la prensa mediocre; y todo ello... “hasta la victoria siempre...”

La revolución ciudadana representó desde sus inicios una revolución desde el Estado. Nunca fue, en la realidad, un proceso social sino un hecho estatal. Y ello dado que el movimiento correísta careció de vínculos orgánicos con alguna fuerza social ni política organizada. En verdad, supo aprovechar a las organizaciones sociales que le apoyaron

cuando le convino pero, cuando dejaron de serle útil, las descartó. Igualmente, esta revolución se inscribió dentro de una tendencia regional, no solo ecuatoriana, asociada tanto al proyecto bolivariano de Hugo Chávez como al intento de transformar el tradicional alineamiento hemisférico con Estados Unidos frente al cual se propone visiones distintas de integración. Como si fuera poco, el correísmo desde sus orígenes se planteó un proceso revolucionario no reducido únicamente a lo político sino también a una refundación económica, social y hasta cultural. Si bien han sido siempre innegables sus continuidades con la tradición populista ecuatoriana y latinoamericana, la revolución que “está en marcha y nadie podrá detenerla” no se concibió nunca como un gobierno no más, sujeto a la alternancia que exige proceso democrático, sino como un cambio de régimen, que perdurará en el tiempo, que, en fin, representa para el Ecuador, la refundación de la Patria; “un cambio de época histórica”, el amanecer de la “larga noche neoliberal”; no simplemente una “época de cambios”.

De forma sorprendente y vertiginosa, el proyecto político correísta se consolidó en muy poco tiempo. Su rapidez, su urgencia, el tiempo político que ha impuesto a la política ecuatoriana es uno de sus rasgos principales. La irrupción de Rafael Correa en el escenario político ecuatoriano apenas data de mediados de 2005, cuando fue nombrado ministro de Economía por el presidente Alfredo Palacio, y su posesión como Presidente se produjo en enero de 2007. En este ensayo, sostenemos que esta fase de refundación se extendió hasta septiembre de 2010; momento en que culmina el momento inicial de la Revolución Ciudadana. Este momento, empero, debe interpretarse como un intento bastante eficaz de constituir un nuevo régimen político a partir de la demolición de la anterior institucionalidad y la construcción de una nueva. Recapitulemos que cuando hablamos de régimen político nos referimos a las instituciones que regulan el acceso y el ejercicio del poder y también a los valores desde los que operan.

Entre 2007 y 2010, en los tres años que analiza esta tercera parte, un país víctima de una fragmentación política extrema y una incontrolable inestabilidad, sin que ninguno de los tres últimos presidentes elegidos en las urnas haya terminado su mandato, consolidó una amplia y abrumadora mayoría política afín al Gobierno. Y no solo eso, en muy corto tiempo, el grupo en el poder logró instaurar un nuevo Estado, con rasgo de una altísima concentración de poder, y un nuevo modelo democrático de características plebiscitarias.

Según la hipótesis propuesta en este texto, aquello fue producto de haber desatado una dinámica de refundación que se ejecutó a través de tres mecanismos complementarios: técnicas de campaña permanente, transferencias directas de recursos y una estrategia de cambio constitucional. El resultado fue una rápida reconstrucción de la legitimidad política en el Ecuador, basada en una lógica plebiscitaria, que depende de relaciones directas del caudillo con la sociedad, que funciona predominantemente a través de elecciones o continuas mediciones de favorabilidad al Presidente, milimétricamente monitoreados, y que, por tanto, desprecia toda forma de intermediación o de vinculaciones orgánicas del Gobierno con grupos sociales o económicos organizados.

En tal virtud y dadas su orientación claramente institucionalizante, el esfuerzo del correísmo apunta a constituir un nuevo tipo del Estado, basado en las características de su modelo de legitimación plebiscitaria. En busca de describirlo de alguna manera, podríamos denominarlo como un Estado presidencial (Montúfar, 2008). Este modelo de Estado, como es evidente, se posiciona en una abierta y franca contradicción con el Estado constitucional de derechos y justicia que proclama la Constitución de 2008. Esta contradicción es intrínseca al modelo constitucional establecido en Montecristi y no anomalía de las prácticas de gobierno de Correa, su personalidad, su pretendida derechización o traición al proyecto inicial de la Revolución Ciudadana. Este tipo de Estado ha sido producto de un régimen político que, igualmente, podríamos definir de autoritarismo plebiscitario, basado en un fuerte liderazgo carismático y cuyo modelo de legitimación opera en una lógica predominantemente carismática, pero apoyada por orientaciones racionales y materiales de legitimación.

Se constituyó así un Estado presidencial, con un líder encumbrado por encima de todos los actores; referente político, económico, social y mediático supremo. En todo este proceso, más que características de un Estado socialista (pues no representa a clase social subordinada alguna), o liberal (pues no tiene pretensiones de imparcialidad) o totalitario (pues no se sustenta en la movilización de las masas), lo que se advierte en el Ecuador es una tendencia marcada hacia la construcción de un modelo de gestión de gobierno altamente personalizado, dependiente de un caudillo, no plenamente democrática, que se debate en medio de una muy débil institucionalidad estatal. Allí, el componente de legitimación plebiscitario aparece como central. El régimen correísta, en suma, no es

socialista o totalitario; se trata sencillamente de un modelo personalista y plebiscitario de dominación política. Su vocación de innovación política fue desde sus inicios en realidad escasa, frente a sus desproporcionadas pretensiones refundacionales.

En ese sentido, más que un tránsito del neoliberalismo al Socialismo del Siglo XXI, la tendencia de consolidación del correísmo denotó un típico proyecto de institucionalización autoritaria; una crisis del Estado democrático y de la representación liberal; un agotamiento y colapso del régimen político que se instauró en el país luego del retorno democrático de fines de los años setenta, que logró una superación momentánea a sus problemas por una vía de concentración del poder, la personalización de las relaciones políticas e instauración de una lógica de legitimación plebiscitaria en vez de seguir un camino de solución democrático.

La Revolución Ciudadana, en breve, debe más bien leerse como una respuesta exitosa a un momento de aguda deslegitimación política en un país como el Ecuador que, desde 1995, atravesaba un ciclo irreversible de inestabilidad y fragmentación política. La presencia de Rafael Correa en el escenario político del país logró revertir esta tendencia, crear una nueva mayoría política y con ello anunciar el inicio de un ciclo de estabilidad. Correa apareció como el puente hacia un nuevo momento, como una salida a un círculo vicioso de estancamiento y crisis.<sup>105</sup> La desestructuración de la fase constituyente y el paso a un nuevo momento deconstituyente, como lo representarían la crisis del 30 de septiembre de 2010 y, sobre todo, la Consulta Popular de mayo de 2011, probarían que la salida que ofreció el correísmo fue solo temporal e insostenible en el sentido de que, al no abrir puerta alguna para la democratización del país, su tendencia irreversible hacia una cada vez mayor concentración del poder. Pero aquello es asunto de otra investigación.

Por todo lo anterior, el correísmo, más que rupturas, presentó en el período estudiado profundas continuidades con el pasado, en especial, con la tradición populista ecuatoriana y latinoamericana. Más que un movimiento de subversión respecto a los parámetros antiguos de la política, presenta en su discurso y práctica similares estrategias de acceso y conservación del poder que aquellas ejecutadas por liderazgos tales como los de Abdalá

---

<sup>105</sup> En esta parte me alíneo con la tesis de Kenneth Roberts (2008), para quien los movimientos populistas en la historia política reciente de América Latina, han sido respuesta a sendas crisis de los modelos de desarrollo agro-exportador, en primera instancia, y a los modelos de sustitución de importaciones, en segunda. Siguiendo el análisis de Roberts, los populismos radicales de Correa, Chávez y Morales representarían una salida a la crisis que desató el agotamiento de las políticas neoliberales.

Bucarám, Lucio Gutiérrez y, remontándonos al pasado, aquellos del mismo Velasco Ibarra. Su discurso y práctica política polarizadora del escenario político; su amplia vocación anti política; su inclinación por maquinarias electorales antes que partidos estructurados; su discurso polarizador; su tendencia a consolidar redes de apoyo clientelar; su desprecio por las instancias democrático representativas y su predilección por una relación directa y no mediada entre el líder y sus ciudadanos de “manos limpias, mente clara y corazón ardiente”, en este caso, mejor ciudadanía, denotan una clara continuidad, por lo cual, más que un fenómeno emergente, ubicado tan solo en coyunturas de crisis, el populismo correísta señala una tendencia persistente en el quehacer político ecuatoriano; un ingrediente consustancial de la normalidad política de nuestro país.

De manera ciertamente paradójica, el fenómeno populista de Rafael Correa resulta una clara manifestación de ambas tendencias: por un lado, es una salida excepcional, aunque parcial, a una crisis histórica, en este caso, el colapso del viejo orden político y, al mismo tiempo, una reedición del repertorio común de la política ecuatoriana, la misma que pareciera resistirse a salir de los moldes, de los usuales repertorios de acción política. El uso del concepto de populismo resultó muy útil para captar esta vinculación del correísmo con el pasado, tanto en términos discursivos y prácticos como culturales y políticos. Me ratifico en su validez para aproximarnos a este fenómeno, no obstante, las limitaciones que también pudieran detectarse.

Adicionalmente, al igual que sus afines populistas radicales, nuestra variante criolla del mismo fenómeno no se conformó con demoler la institucionalidad del antiguo régimen sino que sustentó su éxito inicial en poner en marcha, de manera paralela, un proceso de refundación que, con singular fuerza y apoyo popular, puso las bases de un nuevo régimen político, un nuevo Estado y un nuevo modelo de legitimación. Existió en el correísmo, no solo un afán profundamente anti institucional respecto de lo anterior, sino una muy fuerte tendencia institucionalizante. Allí radica su fuerza: la destrucción total del pasado fue acompañada de una práctica y discurso edificantes. Ello con una rapidez y determinación que inmovilizó y derrotó sin atenuantes a sus “enemigos” y abrió el camino de un nuevo proyecto nacional.

Pero a pesar de aparente solidez y contundencia, el nuevo proyecto institucional dejó entrever enormes fragilidades. Estas tienen que ver precisamente con el carácter

plebiscitario de su legitimación, lo cual lo torna exclusivamente dependiente del apoyo electoral y de los sondeos de opinión del líder carismático. En el momento en que Correa deje de ser popular, en que la ciudadanía, por cualquier razón, le dé la espalda, deje de creer en Él, se canse de sus virtudes extraordinarias, todo se vendrá abajo. Y aquello podría ocurrir con la misma rapidez con que el presente castillo de legitimidad fue edificado. La dinámica de refundación no es sustentable en el tiempo por un sinnúmero de limitaciones simbólicas, fiscales y hasta humanas. Los líderes carismáticos son finalmente personas, profesionales políticos, no dioses ni santos.

#### **CUADRO 11 – CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA**

| RÉGIMEN POLITICO   | DICTADURA PLEBISCITARIA   |
|--------------------|---|
| ESTADO             | PRESIDENCIAL  |
| LIDERAZGO          | CARISMÁTICO   |
| LEGITIMACIÓN       | PLEBISCITARIA:<br>Carismática, con rasgos racionales y materiales, basada en eventos electorales y sondeos de opinión |
| SENTIDO DISCURSIVO | EMERGENCIA/ REFUNDACIÓN   |
| ESPACIO POLITICO   | POLARIZACIÓN AMIGO/ENEMIGO  |
| TIEMPO POLÍTICO    | TRANSICIÓN HACIA UN CAMBIO DE ÉPOCA   |

Sin embargo, mientras el Gobierno tenga recursos económicos provenientes del alto precio del petróleo, los mecanismos de campaña permanente, transferencia directa de recursos y procesos de reforma constitucional, sobre los cuales el gobierno de la Revolución Ciudadana asentó su proyecto, podrán usarse repetidamente hasta que en un momento se desgasten y su degradación sea inevitable. Mientras tanto, esa posibilidad será una eventualidad aún lejana en la medida en que los ecuatorianos sigan enganchados al imaginario de que la Patria se está refundando, que el Gobierno está decidido a romper con el pasado y acabar con la “partidocracia”. Y, por supuesto, sigan confiando en las cualidades extraordinarias de un líder providencial que saltó a la política como ministro de un Gobierno que surgió tras un golpe de Estado y que pronto, con una habilidad impresionante, se presentó a sí mismo en una dimensión comparable a la de un Bolívar o un

Alfaro.

Ahora bien, como resultado de todo este proceso, en esta tercera parte propusimos como hipótesis que desde el Gobierno y a través del uso sistemático de estados de excepción, el populismo radical de Rafael Correa demolió el régimen político de la llamada partidocracia para construir, basándose en inéditos niveles de apoyo ciudadano y por medio de la ejecución de tres mecanismos complementarios (campana permanente, transferencias directas a la sociedad y proceso constituyente), un nuevo régimen político que lo definimos como una Dictadura Plebiscitaria. A diferencia de una *Democracia Constitucional*, como lo preveía la CRE de Montecristi, el Ecuador avanza hacia la construcción de un régimen político en que el Ejecutivo asume una preponderancia absoluta frente a todos los poderes del Estado, el control de los organismos de control, la subordinación de los gobiernos autónomos descentralizados, la iniciativa estratégica del proceso económico y el sometimiento y cooptación de la sociedad. Un sistema de gobierno hiperpresidencial, la consolidación de un Estado presidencial y mecanismos de legitimación plebiscitarios, han encaminado el Ecuador hacia la construcción de un régimen político que denominamos *Dictadura Plebiscitaria*.

El carácter plebiscitario del nuevo régimen político ha quedado claramente demostrado en la segunda y tercera partes de este ensayo. Vale profundizar en las razones que motivan utilizar el concepto de *dictadura*, a pesar de que legitimidad de régimen provenga de procesos electorales, del aval y apoyo ciudadano a la gestión presidencial y gubernamental. En este punto, se debe mencionar la naturaleza excepcional, el uso repetido de estado de excepción, de emergencias, de suspensiones y transgresiones a la constitucionalidad y legalidad, anterior y vigente desde 2008, como el método recurrente a través del cual, no solo se demolió el régimen anterior sino que se construyó el nuevo. En la primera parte, se concluyó que dicha excepcionalidad política no había sido aislada ni intermitente sino indefinida, continua; un estado permanente; el uso del estado de excepción, por tanto, no constituye la excepción sino la regla.<sup>106</sup>

El que determinemos que la excepcionalidad política se ha constituido en la situación normal del nuevo orden nos conduce a dos interrogantes. La primera, sobre quién o quiénes

---

<sup>106</sup> Para profundizar en las implicancias de que el estado de excepción se hay convertido en el paradigma de gobierno en el mundo contemporáneo, ver Giorgio Agamben, *Estado de excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora S.A., 2003,

tienen la prerrogativa de tomar tal decisión de decidir estados de excepción, de ejecutar golpes de estado y, la segunda, sobre qué implicancias tiene aquello. Con respecto a la primera interrogante, arriba he demostrado que es el Ejecutivo, y más exactamente, la persona del presidente Correa con su núcleo estratégico, el único autorizado y avalado mediante mecanismos plebiscitarios a suspender el ordenamiento constitucional y legal, en función de ejecutar sus objetivos políticos. Esta prerrogativa no solo ha tenido vigencia durante las fases anteriores y durante el proceso constituyente, sino que se ha extendido a después de clausurada la Asamblea de Montecristi. No es solo que la CRE programó una transición de más de una década, 14 años, sino que el Presidente se ha apropiado de la potestad soberana de dejar a un lado la misma Constitución y la legalidad vigente si aquello es necesario para cumplir el y los mandatos que ha recibido en las urnas desde su elección presidencial.

En palabras que crean realidades, Correa se empoderó de aquella prerrogativa el momento de asumir la Presidencia de la República y no jurar ante la Constitución vigente en ese entonces, sino “*Ante Dios y ante el pueblo ecuatoriano, juro cumplir el mandato que me otorgó la ciudadanía el 26 de noviembre*”. Para Correa, su poder no está en la Constitución y en los límites que ésta le imponga sino en su libre interpretación del mandato que reciba en las urnas. El mandato recibido por Él de parte de sus electores es superior al orden constitucional y conste que el líder se sitúa entre Dios y el pueblo, como su intermediario único. Aquello ha sido desde el primer momento; y no aplica solo con relación a la Constitución de la “partidocracia” sino también frente al orden constitucional de Montecristi. Como vemos, esta situación de excepcionalidad política no es un hecho excepcional, valga la redundancia, de la Revolución Ciudadana, sino un hecho constitutivo desde el primer momento. Y no vale, únicamente para demoler el viejo régimen, sino que es igualmente válido para la construcción del nuevo.

¿Segundo, qué implicancias tiene esto, qué tipo de régimen institucionaliza la situación en que el Jefe de Estado se ha colocado a sí mismo, con el aval electoral de sus mandantes, por encima del orden constitucional y legal vigente? Sin duda, tal situación se ajusta a la definición de una *dictadura*, en un sentido doble. Por un lado, por el hecho mismo de que la vigencia del ordenamiento legal está subordinado la voluntad y decisión de quien en los hechos ostenta el poder soberano; que como lo he establecido, es el Presidente de la



República. Por otro, dado el proceso de control y subordinación al Ejecutivo de todas las funciones del Estado, demás órganos del poder público y gobiernos autónomos descentralizados.

Esta subordinación ha ocurrido mediante mecanismos formales e informales; se produce de manera directa o indirecta, pero ocurre de manera implacable y contundente. El Presidente de la República es el Jefe de Estado, es responsable de toda la administración pública, pero más allá de ello, como Correa mismo lo ha repetido, es *“jefe de todo el Estado ecuatoriano y el Estado ecuatoriano es el poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, superintendencias, Procuraduría, Contraloría, y todo eso es el Estado ecuatoriano”*.<sup>107</sup> Las palabras de Correa no son solo un decir; son la forma como Él y todo su cuadro administrativo, operadores políticos, aliados y seguidores entienden la misión y las atribuciones del Jefe de Estado.

A ello hay que sumar la enorme influencia y control que la CRE otorgó al Ejecutivo sobre la economía y el proceso económico y la instauración de un modelo de participación controlada de la sociedad, en que la cooptación de sectores organizados de la sociedad, la sobre regulación de las organizaciones de la sociedad civil autónomas y criminalización de la protesta y la opinión libre, hacen parte de una enorme estructura estatal de intervención absorbente de la vida social, de institucionalización de un verdadero Estado presidencial que, a cuenta de cumplir el mandato constitucional de desarrollar garantías de políticas públicas para garantizar derechos, no tiene límites en desplegarse burocráticamente en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos, culturales, deportivos, etc.

Finalmente, defino el régimen político en construcción por la Revolución Ciudadana como una dictadura debido a una de las características constitutivas del modelo constitucional de Montecristi. Me refiero a la conformación de un híperpresidencialismo con poderes ilimitados; a su permisibilidad, directa o indirectamente, para que se materialice una interferencia y control irreversibles del Ejecutivo sobre las demás funciones del Estado, en especial de la CC y la Función Judicial; a su búsqueda sostenida de debilitar política e institucionalmente la Legislatura y a la sociedad política, en general. La ruptura de la estructura tripartita de poder fue el golpe de gracia al poder de la Asamblea Nacional a su capacidad de equilibrar el poder presidencial. Sin contrapesos políticos, el orden

---

<sup>107</sup> Enlace Ciudadano 111, Guayaquil, Coliseo Abel Jiménez Parra, 7 de marzo de 2009,

constitucional, con su régimen de transición, creó las condiciones políticas e institucionales para la conformación de un Estado presidencial y no de un Estado constitucional. Aquello se parece más a una dictadura soberana, en definición de Carl Schmitt, que a una democracia sustantiva, en definición de Luigi Ferrajoli.

Con ello, el principio democrático de división de poderes, que implica igualmente equilibrio entre los mismos, se desvanece, y el poder Ejecutivo absorbe las funciones legislativas y controla las decisiones de los demás. Si esta situación no es un hecho excepcional sino característica normal, constitutiva del modelo vigente, ya no podemos afirmar que vivimos en democracia, sino que se trata de una dictadura. Dictadura plebiscitaria debido a que se legitima electoralmente. Dictadura, en fin, porque el Legislativo no hace más que ratificar las iniciativas de ley del Ejecutivo, las demás funciones y organismos reproducen la voluntad presidencial, y los ciudadanos ratifican y legitiman en las urnas el poder existente, sin condiciones normativas ni institucionales de alternancia.

Terminemos. En una calle del centro histórico de Quito, luego del 30S, apareció un mural que resume en mucho lo que he intentado descifrar del proyecto correísta. El mural se titula “30S: Democracia a prueba de balas”, y da entender el triunfo del Presidente, que simboliza la democracia, sobre el llamado golpe de estado que supuestamente sufrió su gobierno aquel día.



Es interesante la composición del mural anónimo, por lo demás. En un fondo borrasco, que denota crisis, conflicto, la tormentosa lucha por cambiar el país ante la oposición tenaz de las fuerzas del pasado, emerge a la derecha la figura de Correa, personaje gigante, inmenso, sobre natural, que con serenidad orienta con su mirada, a un pueblo desprotegido, angustiado y sufriente que torna a seguir la estela de su mirada, el camino que señala con su postura.

¿Qué mira ese tranquilo y casi sonreído Correa; a dónde orienta a su pueblo? Difícil determinar con certeza, pero se adivina que lo guía hacia algo trascendente, hacia un destino tranquilo y bueno como lo trasluce su mirada. Correa viste de blanco, con una camisa, cuello sacerdote, que le dan una imagen de santidad. Correa es el santo laico que está por encima de todo; que por su carisma y cualidades extraordinarias conduce a la Patria a su destino trascendente. Él no es reemplazable; con él no es posible pensar en alternancia democrática. Pero, además, no es él quien sigue al pueblo; no es él quien recibe un mandato de la gente. La relación es a la inversa; es él quien guía; quien conduce a su angustiado pueblo; es él mismo quien determina en qué consiste su misión y su mandato. Correa es, en conclusión, el verdadero soberano, no el pueblo al que él señala el camino. Es Correa quien mira el futuro desde su lugar de trascendencia, un lugar que está más cercano

de lo divino que del pueblo, al cual también lo protege. En verdad, lo protege, guía, le da seguridad, tranquilidad. En punto fundamental, sin embargo es que siendo Correa el soberano, él es el único con el poder de decidir sobre el estado de excepción, sobre todas las medidas excepcionales que debe tomar para llevarnos a ese lugar de trascendencia que su mirada apunta.

Es una paradoja, de aquellas que colman la vida política ecuatoriana, que este mural se titule “30S: Democracia a prueba de balas”. Debiera llamarse: La dictadura o La confiscación de la soberanía popular. Y ello, porque en él se visualiza el secuestro, la apropiación, la captura de la soberanía de la sociedad por parte de un caudillo que se arroga tal posición y prerrogativas. Esa es la característica constitutiva de una dictadura, a saber, quien detenta el poder del Estado confisque la soberanía popular y asuma para sí esta potestad, transformando la normalidad en excepcionalidad política permanente y, en consecuencia, logrando que cada acto de su gobierno, se enfile a concentrar el poder, se encamine a consolidar ese acto de confiscación de las capacidades políticas de la sociedad de decidir sobre su destino. La dictadura funciona como una espiral incontenible de concentración de poder, de confiscación de la soberanía popular. Por eso en ella, los momentos críticos, la posibilidad de decidir por fuera del orden constitucional y legal, dejan de ser excepcionales y se tornan en la regla.

El mural en mención hoy está cubierto por una mano de pintura blanca. Sin embargo, lo que expresa está más omnipresente que nunca.

**CUARTA PARTE**  
**DE LA DICTADURA PLEBISCITARIA A UNA DEMOCRACIA RADICAL**  
**Programa de transformación política y constitucional**

**6. INICIO: SALIR DE LA DICTADURA Y UNA CONSTRUIR DEMOCRACIA RADICAL**

Una vez decantadas las características del régimen político de la Revolución Ciudadana y que, además, lo definimos como una *Dictadura Plebiscitaria*, en esta parte propongo para el debate varios elementos que deberían hacer parte de un programa de transformación política y constitucional que permita al Ecuador enrumbar su camino institucional y normativo hacia una democracia profunda y radical. La elaboración de dicho programa, considero, es el más acuciante desafío ético y político del presente, dada la situación cada vez más pronunciado autoritarismo y concentración del poder; progresivo deterioro de las condiciones sociales, inseguridad pública, corrupción gubernamental, desempleo y descomposición del tejido social; creciente aislamiento internacional y estancamiento de la iniciativa privada, resultado de 6 años de aplicación de un modelo que ha suprimido la división de poderes, interviene abusivamente en todos los órganos de control, subordina a los gobiernos sub nacionales, ha estatizado la economía y creado un esquema de participación social controlada, que tiende a la judicialización de toda forma de disidencia y criminalización de la protesta social. Todo ello en medio del mayor boom económico para el Estado en la historia del país y de la entrada en vigencia de un nuevo orden constitucional que obliga al gobierno a desplegar, sin límites ni control real, un repertorio gigantesco de políticas sociales con las cuales, lejos de garantizar los derechos de las personas, se ha burocratizado y sobre regulado todos los ámbitos de la vida social.

La salida del actual régimen no está en regresar al pasado, reconstruir el régimen político anterior, ni en encumbrar nuevos caudillos o en ensayar otros proyectos refundacionales. Cualquier opción de futuro, partiendo de que el Ecuador ya no vive en democracia sino que se ha instaurado una dictadura plebiscitaria, es reconstruir la bases de un Estado democrático, en el cual, el debate y la deliberación pública de los ciudadanos, su participación en la toma de decisiones y el control social, la garantía de sus derechos y libertades, el respeto a los principios de la división de poderes y demás instituciones del Estado de derecho, el fortalecimiento de las instancias de control político y fiscalización del poder público, el ejercicio de organizaciones que representen los intereses de diversos

sectores de la sociedad, sean la base institucional de un nuevo régimen político radicalmente democrático y de una sociedad, con instituciones sólidas, seguridad pública y jurídica, e igualdad de oportunidades para que todos los ecuatorianos puedan trabajar, crear, pensar, invertir, emprender, decidir sin temores y en libertad. En esta visión de país, el fin último del Estado y de la acción política será lograr que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan escoger por sí mismos una *vida digna*; no un supuesto *buen vivir* impuesto por el Estado o su oficina de planificación; sino una vida de respeto propio, oportunidades abiertas y posibilidades reales.

Para salir de la dictadura plebiscitaria y construir un régimen político democrático se requiere poner en práctica un principio de acción radicalmente opuesto al dictatorial, tanto en lo formal como en lo sustantivo. En pocas palabras, frente a la lógica de confiscación del poder de la sociedad y sus actores, que se materializa en la aplicación de un estado permanente de excepcionalidad política, se requiere la ejecución de una lógica política diametralmente inversa consistente en destrabar todo impedimento u obstáculo para que las personas tengan más libertad y poder; hacer lo necesario para devolver la capacidad de decisión a los ciudadanos, sus organizaciones, sus instancias representativas; revertir la concentración, centralización y personalización del poder; abrir todas las opciones para que la sociedad sea la creadora de su destino y para que todas las personas gocen de igualdad de oportunidades, es decir, tengan *igual libertad*. A esta tendencia llamamos *democratización radical*, que no es otra cosa que un movimiento hacia la distribución del poder, hoy concentrados en el Estado presidencial consecuencia no deseada de la CRE de Montecristi, en todos los ámbitos de la vida social.

Más e igual libertad para las personas, avanzar a la construcción de una *democracia radical*, implica apostar a la iniciativa privada, capacidades, buen juicio de los ciudadanos, reconocer que el Estado tiene un papel razonable de regulación en favor del interés público y de la garantía de sus derechos pero sin permitir que su intervención aniquile la creatividad y emprendimiento social. Desde una perspectiva de *democracia radical*, repudiamos por igual la sobre regulación estatal y el *dejar hacer, dejar pasar*; no aceptamos el falso dilema de que el Estado es la solución para todo o que los mercados pueden auto regularse.

Este nuevo camino para el Ecuador solo será posible si se promueve un modelo distinto de legitimidad democrática, basada en la metodología de la *concertación* y no a

través de la imposición de mayorías plebiscitarias. Mientras en la *dictadura plebiscitaria* es el caudillo el que elige y determina el futuro, a través de la *concertación* proponemos construir en colectivo un *proyecto de vida en común* para toda la sociedad. Solo así será posible involucrar a los actores del país, al Ejecutivo, a la Asamblea Nacional, a los gobiernos autónomos descentralizados, a las organizaciones de trabajadores y campesinos, a los actores empresariales, a los movimientos sociales y organizaciones civiles, a la Academia, a todo el país, alrededor de objetivos nacionales.

En el ámbito político y constitucional, con cuyo desarrollo concluirá este trabajo, propongo como objetivo, para ese gran esfuerzo de *concertación*, la construcción de una democracia radical y un Estado social de derecho, que hagan del Ecuador una verdadera comunidad política basada en el respeto de los derechos y libertades de las personas; una sociedad productiva, pluralista, diversa, consciente de su plurinacionalidad, en condiciones de superar la pobreza y ofrecer igualdad de oportunidades para todos; un economía inserta en el mundo, sustentable y productiva; un país para el cual la soberanía no sea un dogma ideológico sino el desarrollo constante de las capacidades de su gente para afrontar los desafíos que plantea la globalización y la sociedad del conocimiento e información.

Resalto que no hablo de recuperar o reconstruir la democracia y el Estado social de derecho porque, evidentemente, en el anterior régimen ambos tampoco existían. Hasta la llegada de la Revolución Ciudadana, el Ecuador poseía una débil institucionalidad democrática, muy limitada, y un Estado de derecho incipiente incapaz de hacer realidad ni siquiera la igualdad formal de las personas. Si bien no atravesaba una situación de total quebranto de la institucionalidad de la democracia, ni una confiscación de la soberanía popular a favor de la persona del Presidente, como ocurre ahora, se vivía una democracia limitada a la realización de eventos electorales, una constante penetración de intereses particulares, de orden político y económico sobre la justicia, una constante violación y transgresión de las normas constitucionales y legales y una débil protección de los derechos y libertades de las personas. El régimen político pre Revolución Ciudadana, al que peyorativamente el correísmo denominó “partidocracia”, no es tampoco un buen modelo a seguir.

En este ensayo excluyo objetivos de orden económico y social, igualmente indispensables para ese proyecto en común necesario para que el Ecuador salga de la

dictadura y camine hacia la democracia. Me concentro en esbozar una Agenda de Transformación Constitucional que no puede orientarse, por todas las consideraciones expuestas a una simple corrección de los “errores orgánicos” de la CRE de Montecristi. Como lo expusimos en las partes uno y dos, las secciones dogmáticas y orgánicas del texto constitucional son complementarias, pues al garantismo de Montecristi corresponde no el Estado constitucional que se proclama sino el Estado presidencial que en los hechos se ha construido. Aquello no quiere decir que la agenda que se propone pretenda dismantelar los derechos y libertades ciudadanas reconocidas e, incluso, mantener algunos de los avances de la CRE, pero sí modificar el sistema de garantías, base del problema, reconstituir la justicia constitucional, revertir la concentración del poder, fortalecer la legislatura, abrir el espacio para una real y autónoma participación de la sociedad y control social, e institucionalizar un Estado social de derecho.

De igual manera, se presenta una Agenda de Reforma Legislativa, orientada a fortalecer a la Función Legislativa, en sus atribuciones constitucionales de legislación y fiscalización, la restitución de institucionalidad que asegure un eficaz funcionamiento de una democracia parlamentaria, dirigida a desmontar el edificio de sobre regulación y control del Ejecutivo para intervenir en la justicia, en todas las instituciones del Estado, en los procesos democráticos, la economía, la cultura, la comunicación. La construcción de una democracia radical requiere de una reconstrucción profunda de la sociedad política, básicamente de la Asamblea Nacional y de los partidos políticos, igualmente un fortalecimiento de todas las instancias de intermediación y representación de intereses de los distintos actores sociales.

La construcción de una *Democracia Radical*, la superación tanto de la *Dictadura Plebiscitaria* como de la democracia electoral y limitada del pasado, requiere que la transformación constitucional y reforma legal planteadas expresen y se asienten sobre los acuerdos fundamentales de la sociedad, las bases de ese proyecto en común. En este texto, propongo para el debate cuatro acuerdos constitutivos de ese proyecto en común, los cuales deben asegurar la perdurabilidad en el tiempo y consecuencia política con la intencionalidad democrática de la reforma propuesta, a saber, estos acuerdos deberían ser concertación fiscal, políticas hacia la igualdad de oportunidades, gobernabilidad ambiental y lucha contra la corrupción. Estos acuerdos, muy modestos en relación a lo pomposas que



han sido las utopías refundacionales que han guiado los procesos constituyentes que se han ensayado recientemente en el Ecuador, deben ser vistos como la concertación posible sobre la que se sostenga políticamente las agendas que se expondrán luego.

El primero tiene que ver con la ejecución de una *concertación fiscal* que selle un acuerdo de toda la sociedad ecuatoriana sobre cómo el Estado debe manejar recursos, establecer prioridades de inversión y ahorro, generar parámetros de calidad y eficiencia del gasto para garantizar los derechos de las personas. En ello, como un aspecto crucial debemos lograr que la renta que recibe el Ecuador por la explotación de sus recursos naturales deje de ser plata de bolsillo del gobernante de turno y sea usada estratégicamente, a través de fondos manejados con criterio técnico, transparencia y control político y social, en proyectos sociales, tecnológicos y de infraestructura para el mediano y largo plazo. Se trata de institucionalizar un nuevo modelo de aprovechamiento de la riqueza petrolera y minera del país, evidentemente, con el consentimiento previo de las comunidades afectadas y sin destruir el ambiente. Esta sí sería una verdadera ruptura con el pasado; ruptura encaminada a derribar la base económica de la Dictadura Plebiscitaria y del populismo, rentismo y paternalismo estatal. Un cambio de tal magnitud, sería requisito del cambio de régimen político que se propone en este texto, y conduciría a la transformación económica del país, haciendo que las rentas petrolera y minera se conviertan en instrumento para la equidad, la democracia y la productividad del Ecuador y no en sustento fiscal del Estado presidencial y de los procesos de burocratización de la vida social.

El segundo acuerdo fundamental se refiere a la creación de las condiciones institucionales, *políticas hacia la igualdad de oportunidades*, para que todos los ciudadanos gocen de la vigencia de sus derechos, en un contexto de igual libertad o igualdad de oportunidades. Para ello, será necesario asegurar el cumplimiento de medidas de *acción afirmativa* en los sectores público y privado para incorporar plenamente al mercado laboral y ofrecer oportunidades educativas, de salud y otras a personas que sufren situaciones de discapacidad o exclusión histórica por pertenecer a grupos minoritarios, situaciones sociales en desventaja u opciones de vida distintas. Se debe poner énfasis especial en igualdad de género, inter generacional (los jóvenes y las personas de la tercera edad que son sistemáticamente discriminados) y étnico cultural. Creemos, siguiendo a John Rawls, figura máxima del liberalismo político contemporáneo, que un estado de justicia requiere del

Estado decidir en función del interés de la persona más desaventajada de la sociedad.<sup>108</sup> De igual forma, se debe erradicar desviaciones del concepto de *acción afirmativa* que crean nuevos grupos privilegiados o promueven modalidades renovadas de discrimen inverso.

En tercer lugar, enfatizamos como otro acuerdo fundamental en la noción de *governabilidad ambiental*, en vez de controvertida e impracticable noción de derechos de la naturaleza, debido a que todos los Estados y sociedades del mundo tienen hoy la obligación de actuar coordinadamente a nivel internacional y responsablemente a nivel interno, para enfrentar las amenazas que plantean fenómenos como el cambio climático y la degradación planetaria de la naturaleza. En ese sentido, una dimensión indispensable de las normas constitucionales y legales, las políticas públicas y privadas y las prácticas de los ciudadanos, debe asegurar el cumplimiento cabal de las metas y compromisos que en términos de protección del ambiente y mitigación del cambio climático asumidos por el Ecuador en el marco de las cumbres internacionales de Naciones Unidas efectuadas en la última década. En particular, como sociedad requerimos poner especial atención en la conservación de nuestra biodiversidad y en buen uso de los recursos naturales (acuíferos, forestales, manglares, páramos); fomentar la eficiencia energética y reducir el consumo de recursos; mejorar a todo nivel las prácticas ambientales promoviendo en toda la sociedad una cultura de cuidado de la naturaleza y embellecimiento y armonía del paisaje, tanto urbano como rural.

Finalmente, se requiere un acuerdo de toda la sociedad y el Estado sobre la *lucha contra la corrupción*. Aquello debería tomarse por sentado, sin embargo, dado que el régimen vigente, permite al Gobierno actuar con total discrecionalidad y en emergencia, con un nulo control político y social, además de la politización e interferencia en la Justicia y en los organismos de control, ha desencadenado esquemas sistémicos de corrupción, de apropiación y uso de recursos públicos con fines particulares y privados, que deben desactivarse. En ese sentido, la lucha anticorrupción debe tomar prioridad en la construcción del nuevo régimen político y en la abolición del anterior. Desde esta perspectiva, combatir la corrupción pasa por afianzar la independencia y autonomía entre las funciones del Estado, en especial de la Justicia, y fortalecer los organismos de control y

---

<sup>108</sup> En especial, ver el capítulo 6 de John Rawls, *A Theory of Justice*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1971.

los mecanismos fiscalización y control político de la Función Legislativa. A esto debe sumarse un ejercicio sistemático de transparencia y de cumplimiento estricto de las normas existentes de acceso libre a la información pública. A ello, agregamos un ingrediente imprescindible: el ejemplo del liderazgo político, lo cual está relacionado a que exista una opinión pública fuerte e independiente que no deje resquicios para la condescendencia y la impunidad. No se requieren nuevos planes o programas demagógicos; tampoco la creación de más instituciones, comisiones o burocracia, sino enfatizar en el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho, la transparencia del sector público y de los mecanismos de control social.

Entendemos estos acuerdos fundamentales como sustento político tanto de las normas constitucionales y legales como de las políticas públicas, las prácticas de los actores privados y las actitudes de la sociedad. Las constituciones y las leyes no transforman las realidades sociales por sí solos. Sin acuerdos mínimos, que expresen el proyecto en común de la sociedad, se puede cambiar el texto constitucional, hacer y reformar muchas leyes, ensayar nuevamente en proyectos constituyentes y refundacionales, sin que se modifiquen trayectorias institucionales y culturales de mayor alcance. Las fallidas experiencias constituyentes de Sangolquí y Montecristi demuestran que sin esos acuerdos previos, acuerdos que precisamente expresen voluntades colectivas de toda la sociedad o de una parte importante de ella es imposible pensar en transformaciones normativas que perduren en el tiempo y signifiquen saltos cualitativos a favor de la democracia y los derechos de los ciudadanos.

Por el contrario, lo que estas experiencias recientes comprueban es que, incluso, innovaciones conceptuales a nivel normativo pueden afianzar tendencias autoritarias que se pretende superar derivando en un sin número de consecuencias no deseadas. Podríamos dar muchos ejemplos al respecto, algunos de los cuales, han sido ampliamente desarrollados arriba. En ese sentido, apuntamos a que se cimienten varios acuerdos fundamentales, quizá bastante modestos, pero que sellen el marco de la concertación posible hacia la transformación de nuestro régimen político en una democracia radical. Pasemos al desarrollo de las agendas constitucionales y legales propuestas.

## **2. AGENDA DE TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL**

Como mencioné arriba, esta Agenda de Transformación Constitucional no puede partir de la premisa de que el problema del modelo de Montecristi se encuentra en el desfase, en el divorcio, entre las partes dogmática y orgánica de la Constitución; de que la reforma se agota en corregir los “errores orgánicos” de la CRE que son lo que han desvirtuado el proyecto garantista, entregando al Ejecutivo todo el control de la transición y, por tanto, creando un régimen autoritario de concentración de poderes. Mi tesis, por el contrario, es que las secciones dogmáticas y orgánicas de la CRE del texto constitucional no son contradictorias sino correspondientes. El garantismo de Montecristi junto a la ruptura del esquema clásico de tripartición de poderes, su modelo de legitimación plebiscitaria y el régimen de transición previsto, abrieron el camino para que se consolide en el Ecuador un Estado de características presidenciales y no un Estado constitucional que se lo estipula el art. 1 de la CRE. Aquello no fue una anomalía sino una consecuencia previsible.

La Agenda de Transformación Constitucional que se expone busca retroceder en cuanto a la progresividad de derechos y libertades ciudadanas reconocidas en la CRE y demás instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que el Estado ecuatoriano ha ratificado. Incluso, se prevé mantener algunas innovaciones de Montecristi sin caer en varias novelorías neo constitucionales como los derechos de la naturaleza. Sí se propone modificar el sistema de garantías, ubicar pertinentemente el papel de la justicia constitucional, revertir la concentración del poder, fortalecer la Legislatura, las organizaciones de la sociedad política y las instituciones de la una democracia representativa, abrir el espacio para una real y autónoma participación de la sociedad y control social, poner las bases de economía de mercado, basada en la libertad y regulada por el Estado pero en que la iniciativa y creación de oportunidades esté en manos de los privados, e institucionalizar un Estado social de derecho. Se propone, en suma, impulsar una *reforma y enmienda constitucional* que consolide una democracia radical y un Estado social de derecho, descentralizado, abierto a la iniciativa privada, que garantice los derechos y proteja las libertades de las personas.

El mecanismo para ejecutar esta transformación constitucional sería la aplicación de los procedimientos establecidos en los artículos 441 y 442 de la CRE. Si bien, dada la magnitud del cambio constitucional propuesto, no habría que descartar la convocatoria a

una Asamblea Constituyente, mecanismo previsto en el art. 444, no considero que este mecanismo sea el más conveniente porque siempre es susceptible a desatar impulsos refundacionales, las mismas que han traído negativas consecuencias para la institucionalidad democrática del Ecuador como las experiencias constituyentes de 1998 y 2007-2008 lo demuestran. Aquello se da porque la integración de una asamblea constituyente crea en los hechos un nuevo momento de excepcionalidad política que confiere a la misma plenos poderes para actuar lo que significa suspensión de las vigentes constitucionalidad y legalidad y desconocimiento de los actores y de la institucionalidad en que actúan. En esas condiciones, priman los resultados electorales de su conformación, se descarta cualquier acuerdo o negociación por fuera de las mayorías construidas en su seno y, por tanto, el proceso y su resultado corre el riesgo de quedar capturado por su dinámica autónoma.

El problema es que una efímera mayoría electoral termina confiscando la capacidad soberana de toda la sociedad y de allí nace una nueva constitución, que debería ser un pacto mucho más duradero y trascendente, pero que queda subordinada a la conformación de una nueva correlación de fuerzas políticas. Por ello, en el Ecuador las constituciones han sufrido de tanta inestabilidad. Incluso, siendo una sociedad con tendencias caudillistas, resulta que muchos textos constitucionales, y el vigente no es una excepción, han sido expedidos a la medida del gobernante de turno, siendo que cuando el mismo ingresa en una fase de declive político, la salida ha sido convocar a una nueva constituyente y cambiar de constitución. Por ello, debido a estos riesgos, más conveniente sería no ceder a tentaciones constituyentes y utilizar los mecanismos de reforma y enmienda previstos, Sin embargo, tampoco habría que descartar un nuevo proceso constituyente si es que las condiciones políticas indican que no se repetirán los errores que se han señalado e, igualmente, la profundidad de los cambios exigidos así lo determina.

Con estas consideraciones en mente, se plantean 11 orientaciones de transformación constitucional. Sin duda, han quedado temas importantes por fuera, pero sostengo que éstas serían las mínimas necesarias para desmontar el modelo de Estado presidencial y la dictadura plebiscitaria organizada por el correísmo a partir de la expedición de la CRE de Montecristi. Con esta propuesta, además, se reformularían completamente tanto las

Disposiciones Transitorias como el Régimen de Transición, temas que no contempla esta Agenda.

1. **Constituir un Estado social y democrático de derecho, organizado en tres funciones,** con independencia y equilibrio entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Eliminar la Corte Constitucional, de la Función de Transparencia y Control Social y de la Función Electoral, traspasando el control constitucional y justicia electoral a la Función Judicial. Fortalecer los poderes del Legislativo, en relación a la designación de las autoridades de control y electorales, y corregir los excesos del actual modelo hiper presidencialista (que se desarrollará en puntos posteriores).
2. **Consolidar el garantismo, como sistema de protección de los derechos humanos,** sin caer en la arbitrariedad que se abre para el Ejecutivo, con el abuso de las llamadas garantías de políticas públicas y la politización de la justicia y el control constitucional que no ha podido evitar el modelo neo constitucional. Con respecto a lo primero, se fortalecerán los mecanismos de control político y social para vigilar la eficiencia de las políticas públicas; son relación a lo segundo, como se desarrollará abajo, la administración de la justicia constitucional se incluirá en la Función Judicial. Unificar todas las acciones constitucionales en la acción de amparo. Corregir en actual desequilibrio entre los afectados por violación a sus derechos y los supuestos infractores, asegurando la adecuada protección de víctimas y testigos y el debido proceso para quienes hayan infringido la ley. Fortalecer el principio de sujeción del Estado a los instrumentos internacionales de DD.HH. ratificados por el Ecuador, reconociéndolos como parte del bloque de constitucionalidad.
3. **Fortalecer la Función Judicial** garantizando su independencia y autonomía interna y externa. Se le asignarán las funciones de control de la constitucionalidad y juzgamiento en materia electoral. Restituir la Corte Suprema de Justicia y redimensionar el poder del Consejo Nacional de la Judicatura como órgano administrativo y de auténtico control disciplinario de la Función Judicial, compuesto por representantes de cada uno de los órganos de la administración de justicia. Se evitará el uso de sanciones disciplinarias a los jueces para enmascaran intenciones de revisión judicial, asegurándose que exista una clara diferenciación entre el ámbito jurisdiccional y el disciplinario. Distinguir entre jueces

constitucionales y jueces ordinarios y crear juzgados especializados. Los jueces constitucionales de primer nivel suspenderán los efectos y ordenarán reparaciones pero no interpretarán la Constitución en sentido general y obligatorio, lo que quedaría reservado para la sala especializada de la Corte Suprema de Justicia. A pesar de los problemas detectados en el proceso de reforma de la Función Judicial, organizado como consecuencia de la reforma constitucional aprobada en la Consulta Popular de mayo 2011, se mantendrán las actuales designaciones y se las reemplazará de acuerdo al nuevo mecanismo de designación una vez que se produzcan vacantes. A pretexto de los actuales problemas, no se emprenderá ningún proceso de reorganización de la Función Judicial dirigido desde el poder político. Para la designación de jueces, se creará una escuela de formación, organizada y administrada por el Consejo de la Judicatura, los mismos que, luego de un concurso de oposición y méritos, llenarán los puestos que queden igualmente vacantes.

4. **Desmontar el sistema hiper presidencialista** que contradice la existencia de un Estado democrático. Mantener, empero, el sistema presidencial de gobierno, sin ensayar experimentos extraños a nuestra tradición como semipresidencialismo o el parlamentarismo, pero asegurando la independencia entre las funciones del Estado y un adecuado equilibrio de poder con el Legislativo. La propuesta es que se construya un Ejecutivo eficaz que no concentre el poder, influya ilegítimamente en las otras funciones del Estado y organismos de control y asuma capacidades exorbitantes de rectoría sobre todos los aspectos de la vida política, económica y social del país. Para ello, se debe circunscribir las funciones de rectoría del Ejecutivo y acotar el control político y administrativo del Gobierno sobre los sectores estratégicos y las empresas públicas. Establecer la reelección presidencial después de un período y por una sola vez. Transformar el actual sistema de planificación en uno de *inteligencia estratégica*, encargado de viabilizar la concertación entre los sectores público, privado, comunitario, cooperativo, etc., en función de consensos nacionales de mediano y largo plazo. Institucionalizar mecanismos de control político y social y procesos científicos y transparentes de generación y difusión de información estadística e indicadores sobre la realidad del país y el desempeño del gobierno.

5. **Fortalecer la Función Legislativa** para que cumpla plenamente y con autonomía e independencia sus funciones de legislación y fiscalización. Restablecer la atribución de la Asamblea Nacional en la designación de autoridades de control y electorales, con una veeduría social independiente. Limitar el poder exagerado del Ejecutivo en cuanto a su iniciativa legislativa y veto de las leyes, eliminando la facultad presidencial de proponer textos alternativos como parte del veto parcial, además de fijar que el Legislativo requerirá de mayoría absoluta de sus miembros para ratificarse en los textos inicialmente aprobados. Fortalecer del papel político del Pleno de la Asamblea Nacional como espacio de debate sobre temas de interés nacional e incrementar las facultades legislativas para la calificación de consultas populares que reformen la Constitución, control político de las políticas del Ejecutivo, incluyendo a todos los servidores públicos de carácter nacional, y aprobación de los planes nacionales. En fin, el tránsito a una democracia radical, a contramano del autoritarismo plebiscitario, tiene como requisito la reconstrucción de la sociedad política, básicamente de la Asamblea Nacional y de los partidos políticos. Son estas las organizaciones que deben procesar los conflictos y canalizar los intereses de los distintos actores sociales. Solo así tendremos una democracia que funcione, a la cual, de modo complementario deben contribuir los diversos mecanismos de democracia directa.
  
6. **Consolidar las instituciones de una democracia radical**, sustentada en la intermediación de partidos y movimientos políticos organizados, garantías para el ejercicio de la oposición y del pluralismo político. Reconocer el derecho al *voto voluntario*. Reemplazar el requisito de recolección de firmas para registro de organizaciones políticas por el criterio de umbrales de representación para su calificación. Asegurar la alternancia democrática siendo muy celosos en impedir el uso de recursos públicos y el aparato estatal a favor de los gobernantes de turno. Prohibir permanentemente, no solo durante el período de campañas electorales, el uso de recursos públicos en actos de proselitismo, propaganda y culto a la personalidad de servidores o instituciones públicas. Fortalecer la obligación constitucional de rendición de cuentas y definirla como un proceso sistemático, periódico, organizado, interactivo, libre y universal en que los dignatarios elegidos por votación popular, y otros servidores públicos, responden a la sociedad sobre su gestión. Reestructurar el Consejo Nacional Electoral en un órgano pluralista, nombrado por la Asamblea Nacional con



candidatos postulados por la principales fuerzas políticas, y sin capacidades de sobre regulación e intervención sobre la vida interna de las organizaciones políticas.

Con el fin de consolidar el régimen político de una democracia radical se precisa desarrollar claramente en el texto constitucional la cara reversa de la elección, que es la rendición de cuentas, fundamento del principio de responsabilidad política de los elegidos frente a sus mandantes. Para ello, en el texto constitucional se debe definir con claridad a la rendición de cuentas como un proceso sistemático, periódico, organizado, interactivo, libre y universal en que los dignatarios elegidos por votación popular, otros servidores públicos, representantes legales de empresas públicas o instituciones financieras públicas y de personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos, informan, aclaran y responden a la sociedad sobre su gestión. Con esta definición constitucional, se debe distinguir entre los procesos de rendición de cuentas y otro tipo de interacciones con los que los funcionarios públicos realizan auténticos ejercicio de las relaciones públicas, campañas publicitarias o de propaganda, actos de proselitismo; todo menos rendir cuentas a la ciudadanía. De igual forma, se deberían establecer sanciones pecuniarias para los servidores públicos que incumplan en todo o en parte esta obligación constitucional. Mediante la institucionalización efectiva de procesos reales de rendición de cuentas, algo que jamás ha existido en la débil democracia electoral ecuatoriana, se dará un paso fundamental hacia una democracia radical.

7. **Crear un modelo real de participación ciudadana y control social** garantizando la autonomía de la sociedad y potenciando su papel en la toma de decisiones de la administración pública. Institucionalizar mecanismos de cogobierno social y de efectivo control social para todos los actores de la sociedad civil y reconocimiento del derecho al *consentimiento previo* como parte de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Eliminar del Consejo de Participación Ciudadana y del Control Social y de toda forma de cooptación y control estatal de la sociedad. Asegurar condiciones de transparencia de las instituciones públicas para que las organizaciones de la sociedad civil puedan desarrollar sus actividades de control social. Dotarles de inmunidad en el caso de que sus denuncias de actos de corrupción puedan ser motivos de una retaliación judicial de los funcionarios denunciados.

8. **Desarrollar una auténtica descentralización y desconcentración del poder** revirtiendo el centralismo y fortaleciendo las competencias de los niveles sub nacionales de gobierno. Diferenciar entre gobiernos autonómicos y gobiernos descentralizados (GAyD). A los primeros, se les reconocerá el carácter de autonómicos con un alcance regional; mientras que los descentralizados, incluirán los ámbitos provinciales, cantonales y parroquiales. Los gobiernos autonómicos regionales, a diferencia de los descentralizados, tendrán la capacidad de establecer una política tributaria y de administración autónoma. La transferencia de competencias hacia todos los niveles sub nacionales de gobierno se hará en función de sus capacidades institucionales y con el apoyo del gobierno central. Reformar el régimen de competencias, clarificándose entre las competencias privativas y concurrentes y, asimismo, adicionales y residuales.
  
9. **Establecer un modelo económico basado en la iniciativa privada**, en el derecho de los ecuatorianos a trabajar y crear fuentes de trabajo, en que el Estado deje de ser el motor de la economía pero se fortalezca su capacidad para regular el mercado en función del interés público y la protección del ambiente. Reinstaura el principio de subsidiaridad económica del Estado frente al sector privado. Eliminar los mecanismos de sobre regulación e innecesaria intervención estatal sobre los actores económicos y mercados. Acotar la definición de los sectores estratégicos de la economía, de la administración exclusiva del Estado sobre los mismos. Restringir los ámbitos de las empresas públicas. Derogar la noción de delegación excepcional a la iniciativa privada de las actividades extractivas de los recursos naturales.
  
10. **Instituir modelos flexibles de contratación laboral**, como el trabajo por horas que, protegiendo los derechos de los trabajadores, posibilite la generación de empleos de calidad. Se podrá contratar en la modalidad por horas cuando el empleador necesite contratar personal que no labore 8 horas diarias, es decir, cuando la jornada semanal sea menor a 40 horas. Mantener la prohibición de la tercerización y fortalecer el principio de respeto a la estabilidad y derechos laborales. Unificar la legislación del trabajo en los sectores público y privado y protección estricta de la estabilidad del derecho a la

organización de los trabajadores. Reconocer el derecho de los trabajadores a la formación y capacitación laboral.

11. **Consolidar un sistema tributario justo**, en que los contribuyentes estén por encima del Estado, dirigido a promover la competitividad del Ecuador y el cumplimiento de su función redistributiva, en beneficio de los sectores de ingresos medios y bajos de la sociedad. Privilegiar los impuestos progresivos como el de la renta, con el fin de mejorar la equidad. Eliminar el concepto de *suficiencia recaudatoria*, que permite la creación arbitraria de variedades impositivas y de cualquier resquicio para la discrecionalidad del SRI. Fortalecer el principio constitucional de que la autoridad tributaria solo podrá sancionar a los contribuyentes mediante ley y a través de jueces en materia tributaria que sean parte de la Función Judicial.

### 3. AGENDA DE REFORMA LEGISLATIVA

Complementaria a la propuesta de transformación constitucional expuesta, se precisa ejecutar una Agenda de Reforma Legislativa dirigida a desmontar el edificio autoritario y de concentración de poder que ha construido el Ejecutivo, basado en las atribuciones que le otorga la actual CRE, por las cuales se le entrega la rectoría, sobre regulación e intervención en casi todos los ámbitos de la vida social y una desbordante capacidad de ahogar su iniciativa y burocratizarla. La presente Agenda se orienta a poner las bases jurídicas para constituir un genuino Estado social de derecho, descentralizado y participativo; fortalecer las instituciones representativas de la democracia; proteger la seguridad pública y ciudadana; establecer una economía de mercado, basada en la iniciativa privada y regulada razonablemente por el Estado, de modo que se promueva el empleo, la producción y la inserción del Ecuador en el mundo, entre otros temas.

Un aspecto principal de esta Agenda es restituir el espacio legislativo como el fundamental para la existencia de un régimen democrático, por tanto, busca fortalecer a la Función Legislativa, tanto en sus atribuciones constitucionales de legislación y fiscalización como en el papel que tiene como foro de debate y resolución sobre los problemas y aspectos más importantes de la vida pública del país. Así, la propuesta que se expone plantea la reforma a 19 cuerpos legales de los 57 aprobados desde que la Asamblea

Constituyente, una vez suspendido el llamando “Congreso de los Manteles” asumió tareas legislativas, luego continuadas por la CLF y la Asamblea Nacional. Es posible que haya muchos otros cuerpos legales que merezcan igualmente una revisión de fondo y forma. Queda, por tanto, abierta la puerta para incluir otras leyes, no solo aprobadas en el período señalado sino antes.

Dos advertencias necesarias antes de iniciar. Estas propuestas de reforma legal están escritas tomando como referente los textos tal cual están en el presente no en la perspectiva de que la propuesta de transformación constitucional presentada arriba ya se hubiera concretado. Segunda, el análisis realizado y las propuestas que abajo se exponen no agotan la complejidad de cada cuerpo legal y las modificaciones que seguramente demandan de acuerdo a cada temática específica. Las propuestas que a continuación se presentan han sido elaboradas en función a los objetivos y parámetros señalados en los párrafos anteriores y se enfocan en revertir el andamiaje legal creado en el contexto de la vigente *Dictadura Plebiscitaria*. Pasemos, entonces, a la revisión de las 19 leyes escogidas.

1. **Ley Orgánica de la Función Legislativa:** Devolver protagonismo al Pleno de la Asamblea Nacional en el debate sobre temas nacionales y en el proceso de legislación eliminando la figura del ponente del proyecto de ley, fortaleciendo la posición del Legislativo frente al veto presidencial y eliminando la prescripción de los plazos que desembocan en la aprobación de leyes vía ministerio de la ley. Destruir los obstáculos para la fiscalización otorgando al Pleno la facultad de resolver sobre la calificación de los juicios políticos e incluyendo como sujetos de control político a los secretarios nacionales y a todos los funcionarios de la administración con rango nacional; fortalecer y garantizar, asimismo, las atribuciones de los asambleístas para solicitar información a los servidores públicos y para solicitar su comparecencia en una de las comisiones de la Asamblea Nacional para que den información o expliquen asuntos específicos. Fortalecer las atribuciones del Pleno en aspectos como la mayoría requerida para aprobar un cambio en el orden del día; aprobación legislativa de los planes nacionales y fortalecimiento del control político del presupuesto e inversiones del sector público. Constituir, en la Función Legislativa, una Oficina de Control Presupuestario y Estadísticas Generales con el objetivo de proveer de información sobre la ejecución presupuestaria y estadística para el control político y la fiscalización, el control

social, la transparencia y el libre acceso a la información de los ciudadanos y de medios de comunicación.

2. **Código de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:** Restituir el concepto de garantía y devolver el ejercicio de los derechos a los ciudadanos, consagrando reparaciones integrales. Unificar las acciones constitucionales en una sola acción de amparo, agilizar su despacho eliminando cualquier impedimento formal y asegurando que los intereses del Estado no primen por sobre los reclamos ciudadanos. Establecer mecanismos que limiten las garantías de políticas públicas de modo que éstas no vulneren otros derechos al sobre regular y burocratizar la vida social.
3. **Código Orgánico de la Función Judicial:** Privilegiar la especialización de los jueces por materias y grados, y eliminar toda forma de judicaturas y magistraturas excepcionales; crear juzgados especializados en materia de protección a las garantías constitucionales. Garantizar la tutela judicial efectiva, el acceso gratuito a la justicia, el debido proceso y inapelabilidad de las sentencias ejecutoriadas. Modificar los mecanismos de selección de magistrados de las cortes nacional y provincial, por vía de cooptación, y de los jueces ordinarios, por elección en concursos públicos de merecimientos y oposición, previa su formación en la escuela de jueces. Unificar los procedimientos judiciales y los plazos de ventilación de los juicios. Llenar los vacíos de procedimiento como la posibilidad de presentar acciones de protección en contra de la negación de otras acciones de protección. Derogar toda forma de exigir cauciones en demandas contra el Estado. Establecer la Escuela de Jueces, bajo la responsabilidad del Consejo de la Judicatura. Exigir graduación en Escuela de Jueces para la designación de juez, luego del concurso correspondiente.
4. **Código de la Democracia:** Consagrar el derecho al sufragio libre, con el *voto voluntario* y un sistema integral que lo garantice la limpieza y transparencia antes, durante y después de los procesos electorales. Organizar un sistema pluralista y representativo de organizaciones políticas mediante un sistema proporcional, basado en *listas cerradas* con opción a escoger preferencias dentro de las mismas. Prohibir y sancionar el uso de recursos públicos y de la publicidad gubernamental como herramienta de proselitismo político. Evitar la sobre

regulación e intervención de la autoridad electoral sobre las organizaciones políticas. Garantizar la observación y veeduría independiente, nacional e internacional, sobre los procesos electorales.

5. **Ley Orgánica de Participación Ciudadana:** Eliminar todo mecanismo o instancia tendente a la cooptación e interferencia desde el Estado de la participación ciudadana. Fortalecer las instancias ciudadanas de control social y veeduría de las decisiones del Estado en todos sus niveles. Definir la obligación constitucional de rendición de cuentas como un proceso sistemático, periódico, organizado, interactivo, libre y universal en que los dignatarios elegidos por votación popular, otros servidores públicos, representantes legales de empresas públicas o instituciones financieras públicas y de personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos, informan, aclaran y responden a la sociedad sobre su gestión; diferenciar la rendición de cuentas de eventos de ejercicio de otro carácter como las relaciones públicas o las políticas de comunicación, publicidad o propaganda institucional; y desarrollar mecanismos específicos de rendición de cuentas, y establecer procedimientos y sanciones en caso de incumplimientos.
  
6. **Código Penal:** Modernizar la legislación penal ecuatoriana adecuándola a las nuevas realidades sociológicas del delito y los nuevas técnicas de investigación, procesamiento y rehabilitación. Endurecer las penas en el caso de delitos execrables y reincidentes. Garantizar que la tipificación de delitos penales no derive en mecanismos de control social y criminalización de la protesta social, la oposición política o el disenso. Eliminar los llamados delitos de opinión y de toda forma de establecer directa o directamente sanciones penales que limiten la libertad de expresión y de opinión y la libertad de información. Fortalecer las sanciones a los delitos de los servidores públicos que violen los derechos humanos y cometan delitos contra la administración como peculado, nepotismo o tráfico de influencias.
  
7. **Ley de Seguridad Pública y del Estado:** Sustituir esta Ley por un Código Orgánico de Seguridad Pública que priorice la seguridad ciudadana y el combate al crimen organizado transnacional. Eliminar el concepto de seguridad integral reemplazándolo por el de seguridad pública y humana. Organizar un sistema de seguridad pública, con participación

del gobierno nacional, los gobiernos locales y todos los actores de la sociedad civil; suprimir el Ministerio Coordinador de Seguridad y la Secretaría Nacional de Inteligencia. Devolver a las FF.AA y Policía Nacional el rango de fuerza pública, distinguiendo claramente sus funciones y evitando la militarización de la seguridad interna.

8. **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):** Estimular la transferencia de competencias, incluyendo su financiamiento debidamente costado, en función de las demandas y necesidades concretas de los territorios y asegurando que se atribuyan según el desarrollo institucional de los GAD. Distinguir a las regiones como gobiernos autónomos de los gobiernos descentralizados, con diferente capacidad de autodeterminación, responsabilidades y administración de recursos. Viabilizar que las competencias nacionales sean transferidas a los GAD en cualquier momento y que éstos tengan mayor participación y una articulación eficiente en el sistema de planificación nacional. Eliminar del COOTAD los modelos de gestión.
9. **Ley Orgánica de Educación Superior:** Asegurar la autonomía del sistema universitario evitando que el Ejecutivo presida y tenga mayoría en el órgano rector. Revertir la subordinación de las políticas de investigación de las universidades respecto de las orientaciones emanadas por las autoridades nacionales de planificación. Suprimir la sobre regulación del órgano rector sobre aspectos administrativos y pedagógicos universitarios. Eliminar la exigencia de grados académicos innecesarios para responsables de cargos administrativos en las instituciones de educación superior. Establecer un órgano independiente de evaluación, calificación y categorización de las universidades. Obligar al órgano rector a tomar las medidas administrativas y pedagógicas necesarias para mejorar la calidad académica de las instituciones de educación superior que sean evaluadas con calificaciones deficientes, prohibiendo el cierre de las mismas. En las transitorias, disponer que los estudiantes que han sufrido la interrupción de sus estudios por motivo del cierre de sus universidades puedan acceder de manera expedita a otros centros de estudios, en los mismos programas, con revalidación de las asignaturas cursadas.
10. **Ley de Seguridad Social:** Dentro de un plazo perentorio, establecer la obligatoriedad de que el IESS realice un *estudio actuarial* para que se transparente la actual situación del

sistema y asegurar su sustentabilidad. Pasar del actual sistema de reparto hacia uno mixto con la intervención del Estado y la empresa privada. Establecer al Consejo Directivo del IESS como un órgano tripartito con la atribución de establecer políticas y control de la gestión; y dejar en un Gerente, nombrado por el mismo, la capacidad administrativa y de gestión. Garantizar la autonomía del organismo, su independencia, y prohibir y sancionar el uso político y/o proselitista de las instituciones relacionadas a la seguridad social.

11. **Ley de Equidad Tributaria:** Crear un sistema de administración tributaria que, basado en información pública transparente y en la protección de la información privada, armonice los tributos nacionales, seccionales e institucionales. Suprimir conceptos discrecionales como la “suficiencia recaudatoria” y de las cauciones en demandas contra el Estado. Eliminar cualquier forma de discrecionalidad del SRI en materia de investigación de posibles infracciones tributarias. Distinguir entre la administración tributaria y la autoridad judicial de infracciones tributarias. La autoridad judicial de infracciones tributarias solo podrá sancionar a los contribuyentes mediante ley a través de jueces especializados de la Función Judicial. Prohibir el establecimiento de impuestos y tasas sin ley previa, las investigaciones discrecionales del SRI sobre posibles infractores y de todo procedimiento que vulnere el debido proceso constitucional.
12. **Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria:** Sustituir visiones dogmáticas con un enfoque realista que ponga énfasis en el mejoramiento de la productividad y la innovación, la conservación del patrimonio genético y de los saberes tradicionales. Generar un ambiente de estímulo a las actividades del sector público, privado y de la economía social y solidaria. Establecer incentivos para mejorar la base tecnológica en la agricultura y promover una política de apertura a los insumos de producción como semillas y fertilizantes. Modernizar las instituciones de investigación y enseñanza para adaptarlas a las nuevas necesidades de conocimiento y el manejo y conservación del patrimonio ambiental y genético.
13. **Código Orgánico de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones:** Establecer un nuevo sistema de comercio y producción, basado en principios de estabilidad, claridad y simplicidad, de apertura financiera y comercial y búsqueda de oportunidades en la



economía mundial, con iguales oportunidades y condiciones para inversionistas privados y públicos, nacionales e internacionales. Crear un sistema de incentivos que promuevan alianzas entre los sectores público y privado de la economía y el desarrollo del sector de la economía social y solidaria. Fortalecer las atribuciones del Consejo de Comercio con relación a los instrumentos de negociación internacional evitando la discrecionalidad y sobre regulación del Estado sobre las actividades privadas.

14. **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas:** Reemplazar la visión de planificación nacional centralizada por un concepto de *inteligencia estratégica* y coordinación entre el Estado, los actores económicos y la sociedad. Transparentar la administración de la deuda y eliminar las figuras que permiten el uso discrecional y arbitrario de la misma. Uniformar el sistema de contabilidad, presupuestos y control del sector público sobre principios de control social y transparencia. Fortalecer las atribuciones de control político del presupuesto por parte de la Asamblea Nacional.
15. **Ley Orgánica de Empresas Públicas:** A partir de la reforma constitucional propuesta en que se redefinirá el alcance de los sectores estratégicos y del papel de las empresas públicas, circunscribir la presencia exclusiva de empresas públicas a los ámbitos que no puedan ser atendidos, en condiciones de eficiencia y equidad, por el sector privado. Introducir una figura societaria únicamente pública para las empresas de interés social y mixta para otros negocios; evitar el abuso de empresas, con capital accionario mayoritariamente público, que permanecen con personería jurídica privada. Eliminar los subsistemas de contratación excepcional para someter a toda empresa pública al régimen de derecho público. Eliminar en las mismas toda forma de gasto discrecional y garantizar la vigencia de los mecanismos de control y transparencia en su gestión.
16. **Código de Trabajo:** Trasformar la legislación laboral del país en un instrumento de generación de empleo y protección de los derechos laborales de los trabajadores, ejecutando las siguientes innovaciones: establecimiento de formas de contratación flexible con beneficios sociales proporcionales, como el trabajo por horas (previo reforma constitucional) formalizado con la firma contratos escritos entre empleadores y empleados; eliminación real de la tercerización y de cualquier otra forma de precarización laboral;

establecimiento de mecanismos efectivos de flexibilidad interna en las empresas; modernización de la negociación colectiva para acercarla a las necesidades de las empresas y trabajadores; sumatoria de esfuerzos de todos los actores que pueden colaborar en la búsqueda de empleos para desempleados y subempleados; apoyo a los trabajadores autónomos y Pymes, proporcionando mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

17. **Ley Orgánica de Servicio Público:** Asegurar la estabilidad laboral y los derechos de los servidores públicos. Derogar el Decreto Ejecutivo 813 que consagra la inestabilidad laboral y toda forma que consagre la inestabilidad del empleo público y privado. Garantizar y profesionalizar la carrera administrativa con evaluación vía procesos de méritos transparentes. Abolir el trato discriminatorio entre obreros y empleados en términos de garantía de derechos. Unificar las legislaciones del trabajo y convertir a todas las modalidades de trabajo en una forma única de trabajo. Prohibir formas excepcionales de trabajo. Permitir contratos colectivos suscritos por sector. Sancionar toda forma de manipulación del sector burocrático con finalidades proselitistas.
18. **Ley de Contratación Pública:** Implantar un sistema de control previo a la celebración de los contratos suscritos por entidades públicas y en que se comprometan recursos públicos. Reformar el régimen especial de contratación evitando la evasión de los procedimientos normales y disponer que todos los contratos de ejecución de obras sean licitados públicamente, en especial con empresas estatales extranjeras. Prohibir, sin excepciones, contratos de construcción si no están concluidos los diseños y estudios previos. Eliminar la fragmentación de los contratos de construcción en servicios básicos.
19. **Ley de Hidrocarburos:** Afianzar de la seguridad jurídica y de los intereses del Estado con la celebración de *contratos tipo de asociación de consorcio*. La adjudicación de los contratos debe, sin exclusión para las empresas estatales extranjeras, ejecutarse mediante procesos de licitación, públicos y transparentes. Eliminar la noción de delegación excepcional a la iniciativa privada, posibilitando que las empresas privadas asuman los riesgos de exploración y dejando al Estado la explotación de crudo.

### 3. FINAL: CONCERTACION, NUEVA METODOLOGÍA Y LÓGICA POLÍTICA

La democracia radical requiere de lógicas políticas distintas a la concentración incesante de poder y a la confiscación permanente de la soberanía popular por parte de los gobernantes; requiere, además, de un liderazgo post populista y post autoritario enmarcado en las instituciones de la democracia representativa, que renuncie a las tentaciones plebiscitarias que provocan el abuso del poder, y desde las cuales no hay pluralismo posible sino únicamente la imposición de mayorías electorales de coyuntura conducidas por algún mesías o redentor iluminado. En claro contraste, esa nueva lógica política debe generarse mediante el diálogo, la negociación y el acercamiento de posiciones entre los diversos actores de la sociedad. Porque esa es la única metodología válida para la transformación de las sociedades modernas, con ciudadanos que actúan con base en mucha más información que en el pasado; en que exigen interactividad y no aceptan ser sujetos pasivos que reciben comandos; en que conocen sus intereses, saben lo que necesitan y demandan decidir por sí mismos entre múltiples opciones. Las modernas son sociedades abiertas a la información y al conocimiento; no son sociedades cerradas a la propaganda del poder y, por tanto, funcionan sobre la base de parámetros políticos distintos, en que las instancias de representación deben combinarse, no subordinarse, a los mecanismos de democracia directa.<sup>109</sup>

Es por ello que la *concertación* es la vía adecuada para transformar positivamente a la sociedad ecuatoriana. Es un modelo diametralmente distinto al plebiscitario de legitimación democrática. La entendemos como una metodología política opuesta a los excesos y abusos plebiscitarios; como un camino de articulación de diferencias y construcción de consensos dirigido a tomar decisiones en beneficio colectivo. En ese sentido, el liderazgo concertador que se propone debe provocar, incitar, convocar y conducir la voluntad política de todos los sectores del Ecuador hacia la construcción, en libertad, de una sociedad en que las personas gocen de mayores e iguales libertades, es decir, de igualdad de oportunidades. En vez de arrogarse de facultades soberanas, en vez de confiscar la soberanía popular, el movimiento de la concertación es la democratización radical del poder; el devolver a los ciudadanos la real capacidad de decidir sobre su destino;

---

<sup>109</sup> Sobre la necesidad de combinar y articular los mecanismos de la democracia representativa con los de la democracia llamada participativa, subordinando los segundos a los primeros, ver el ensayo “Representación política y participación ciudadana” en César Montúfar, *Gobernabilidad y participación*. Quito, LETRAS – DIAGONAL, 2004.

la descentralización y la desconcentración; la restitución de la independencia y equilibrio entre las funciones del Estado; la erradicación del control político de la justicia y de los organismos de control. Esa es la metodología a aplicar para salir de la dictadura plebiscitaria y construir un régimen político democrático, pero radicalmente democrático.

En suma, frente a la lógica de confiscación del poder de la sociedad y sus actores, que se materializa en la aplicación de un estado permanente de excepcionalidad política, la propuesta ejecutar otra lógica y metodología política que derribe todo impedimento u obstáculo para que las personas tengan en sus manos más libertad y poder, con igualdad de oportunidades, es decir, con *igual libertad*. Como lo argumenté arriba, a esa tendencia llamamos *democratización radical* de la sociedad. Se trata de un movimiento hacia la distribución del poder, hoy concentrados en el Estado presidencial y en el caudillo auto erigido como salvador de la Patria.

En ese contexto, más e igual libertad para las personas, construir una *democracia radical*, requiere asentar el presente y el futuro del Ecuador en la iniciativa privada, en las capacidades, buen juicio de los ciudadanos. Confiar que las sociedades pueden ser mejores no porque el Estado o mesías iluminados les impongan un recto destino, sino porque los ciudadanos están efectivamente en condiciones de tomar las decisiones correctas, como, en realidad, hacen en casi todos los ámbitos de su vida. Aquello, de ninguna manera, nos debe llevarnos a negar el papel del Estado, de una razonable regulación estatal en favor del interés público y de la garantía de sus derechos. Pero, ojo, el Estado no es la solución; la solución está en las personas y en su buen juicio, y el Estado puede ser un buen facilitador y hacedor de las condiciones adecuadas para que las personas tomen las decisiones adecuadas. Solo así construiremos una sociedad basada en la dignidad, en la dignidad de las personas, y no en el encumbramiento de Estados y gobernantes, todo poderosos, que nos impongan el camino a seguir.

*Democracia radical* significa *más e igual libertad* para las personas; mayores e iguales oportunidades para los ciudadanos. No es solo un concepto político; es un concepto que incorpora todas las dimensiones de la vida social. El programa de transformación política y constitucional que se propone para cerrar este trabajo es la sustitución del régimen político del correísmo, la *Dictadura Plebiscitaria*, por otro régimen, la *Democracia Radical*. Para ello, el movimiento a materializar es la devolución del poder

soberano, hoy confiscado por la persona del Presidente de la República, a toda la sociedad a través de las instituciones democráticas que se reconstruyan e instancias de co gobierno social.

## BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- Alberto Acosta (2007), “Discurso inaugural de la Asamblea Constituyente”, Montecristi, 30 de noviembre de 2007.
- Juan Pablo Aguilar (2009), “Constitución y realidad”, en Juan Pablo Aguilar, *et.al.*, *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: INREDH.
- Jaime Carrera (2009), “Economía y sociedad. Costosas oportunidades perdidas”, powerpoint, noviembre.
- Catherine Conaghan y Carlos de la Torre (2008), “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency” in *The International Journal of Press/Politics*, 13, 267.
- Fernando Cordero (2008) “Discurso de clausura de la Asamblea Constituyente”, Montecristi, 25 de julio de 2008.
- Carlos de la Torre (2009), “The History of a Controversy: Populism in Latin American Politics”, Prepared for the conference “Populism of the Twenty-First Century, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., October 8.
- El Universo, “En cuatro años, régimen cuanta con 19 medios públicos” 11 de enero de 2011, [www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com), 16 de julio de 2011; 19h30
- Rafael Correa (2007), “Discurso de Posesión del Presidente Constitucional de la República del Ecuador”, 15 de enero de 2007.
- Rafael Correa (2009), “Discurso de Posesión del Presidente Constitucional de la República del Ecuador”, 10 de agosto de 2009.
- Flavia Friedenberg (2007), *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Editorial Trotta, 2011.
- Daniel Jácome Cahueñas, “Abuso de la función ejecutiva a través de los Decretos de Emergencia en el Ecuador”, <http://es.scribd.com/doc/3573602>.
- César Montúfar (2010), Régimen de transición y excepcionalidad política. Aproximación al tránsito político-constitucional post 2008”, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- César Montúfar (2009), “Constitución 2009: Estado presidencial y democracia plebiscitaria”, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- César Montúfar (2008), “El gobierno de Rafael Correa”, Working Paper, Diálogo Interamericano, Washington, D.C.
- 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.
- Enrique Peruzzotti, “Populismo y representación democrática” en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, editores, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito, FLACSO.

- Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 109, Registro Oficial del 30 de octubre de 2009.
- Hernán Ramos (2010), “El nuevo gran actor en la comunicación: el Estado” en César Ricaurte, editor, *La palabra rota*. Quito, FUNDAMEDIOS.
- Kenneth Roberts (2008), “El resurgimiento del populismo latinoamericano” en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, editores, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito, FLACSO.
- Carl Schmitt, “El concepto de lo político” en Héctor Orestes Aguilar, selección de textos, *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Max Weber (2002), *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, Décimo cuarta reimpresión.
- Kurt Weyland (2004), “Clarificando un concepto cuestionado: El populismo en el estudio de la política latinoamericana” en Kurt Weyland, *et.al. Releer los populismos*. Quito: CAAP.