

---

**La consolidación de la democracia universitaria como parte de la nueva  
matriz democrática ecuatoriana**

---

Juan Montaña Pinto

Buenas tardes a todas y todos.

### **1. Introducción**

Para mí es un honor el haber sido invitado como expositor a este encuentro internacional RETOS DE LA DEMOCRACIA, organizado por el instituto de la Democracia y el Consejo Nacional Electoral.

Los organizadores me sugirieron hablar hoy a ustedes sobre mis apreciaciones acerca del aporte de la universidad al fortalecimiento de la democracia en la región. Yo de forma más modesta haré algunas reflexiones sobre el papel de la universidad ecuatoriana al fortalecimiento de la matriz democrática ecuatoriana.

Para hacerlo En primer lugar, mencionaré las distintas agendas que hacen parte y configuran la constitución de Montecristi. En segundo término hablaré de las distintas formas de democracia que existen en el Ecuador y me detendré particularmente en los requerimientos y condiciones de posibilidad de la democracia participativa o directa. Finalmente aterrizaré en una consideración general sobre la democracia universitaria como elemento fundamental de la consolidación de la autonomía universitaria en Ecuador.

### **2. El proceso constituyente y las agendas constitucionales**

Si asumimos como nuestra la distinción entre Constitución y ley constitucional que hace el jurista alemán Carl Schmitt, podemos sostener que en el Ecuador no existe una sola Constitución, sino cinco incorporadas todas en el texto de Montecristi<sup>1</sup>.

La primera Constitución o agenda constitucional es la de los derechos, la cual se expresa en la decisión constituyente de incorporar al ordenamiento jurídico las últimas novedades del derecho internacional de los derechos humanos y que se materializa en la constitucionalización del principio de interdependencia entre el derecho internacional y el derecho constitucional; en la constitucionalización de la agenda de la igualdad como eje transversal de toda la Constitución; en el reconocimiento del carácter normativo de la Constitución; en el reconocimiento de la interdependencia de todos los derechos; en el desarrollo del concepto de *Sumak Kawsay*; en la vinculación entre derechos y políticas públicas; y en la eliminación del concepto de derechos fundamentales.

La segunda agenda constitucional, implícita en el texto constitucional de Montecristi, es la neo-desarrollista. Esta agenda constitucional, tiene su antecedente directo en la Constitución de 1979 y su antítesis en el modelo constitucional oligárquico que rigió al país entre 1984 y 2006.

Se erige a partir de una visión clásica y antropocéntrica del Estado, y se estructura en torno a algunas ideas fundamentales:

- a) la necesidad de refundar el Estado a partir de una visión nacionalista y anti imperialista de lo público;
- b) la urgencia de garantizar la igualdad de todos los que vivimos en el Ecuador, a partir de la generación de equilibrios socio económicos y territoriales generados “desde y por” el Estado;
- c) la construcción de un modelo centralista y centralizador de la administración pública;
- d) la necesidad de recuperar la iniciativa económica estatal y la planificación centralizada de la economía; y,
- f) la reinstauración en el país de un sistema económico basado en la coexistencia de cuatro sectores de la economía: público, privado, mixto y comunitario;

---

<sup>1</sup> Montaña Juan. Ensayo introductorio al libro de Boaventura de Sousa Santos, *Derecho y Emancipación*, CEDEC, Quito, 2011, pp. 24.

Estructuralmente, esta agenda tiene su concreción normativa más clara en los títulos VI y VII de la Constitución, relativos al régimen de desarrollo y régimen del buen vivir.

La tercera agenda, reconocible en el texto constitucional, es aquella impulsada por los pueblos y organizaciones indígenas. Entre las muchas cuestiones importantes planteadas por los defensores de esta postura política, se logró establecer en el texto constitucional aprobado en 2008, dos cuestiones concretas: el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano; el reconocimiento del pluralismo jurídico y del carácter no exclusivamente estatal del derecho y, la profundización y garantía efectiva de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Existe una cuarta Constitución o agenda constitucional, también decisiva para la configuración del nuevo modelo constitucional ecuatoriano: la Constitución verde, que puede resumirse como la apuesta política por construir una nueva epistemología, una nueva historia y una nueva antropología, que superen la centralidad del sujeto humano para reemplazarlo por un modelo donde el centro de todo sea la vida.

Esta Constitución se sustenta en: una crítica al antropocentrismo y su reemplazo por una concepción biocéntrica y compleja de la naturaleza; la superación de las dicotomías sujeto–objeto y cultura–naturaleza; el replanteamiento de los conceptos de crecimiento y desarrollo económico a partir de la introducción de los criterios de interdependencia, complementariedad, sostenibilidad y sustentabilidad ambiental y; la constitucionalización de la diferencia entre derechos de la naturaleza y derechos humanos a un medio ambiente sano.

La última agenda constitucional relevante puede denominarse “democrática”. Sus impulsores tenían como principal preocupación superar el concepto tradicional de Constitución como limitación del poder y avanzar a la definición de la Constitución como fórmula democrática de convivencia, de pacto de vida en común, de la mano de la noción sustancial de democracia como aquella forma de gobierno que busca repartir el poder entre todos los miembros de la sociedad.

### **3. Los tipos de democracia que existen en Ecuador**

Ahora bien, en el contexto de esta agenda democrática el 28 de septiembre de 2008, cuando el pueblo ecuatoriano votó a favor de la nueva Constitución apostó por la construcción de una

nueva matriz democrática en el país, que permitiera superar, a largo plazo, la tradicional desconfianza en la democracia que se había enquistado entre los ecuatorianos y la desafección resultante.

Desde el primer artículo de la Constitución la agenda democrática aparece como un elemento central de todo el proceso constituyente, cuando éste nos habla que *“la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos de poder público y las formas de participación directa previstas en la Constitución.”*<sup>2</sup>

Uno de los propósitos políticos de esta norma constitucional es, justamente, superar la visión procedimental de democracia a partir de la conversión del sistema político en una matriz que conviene el fortalecimiento de la representación, la inclusión del principio que la participación directa del pueblo en la definición de los problemas es la vía para repartir el poder, y el reconocimiento de la existencia de formas de participación y toma de decisiones distintas a las mestizas y occidentales.

Concordante a ello, el inciso final del artículo 95 de la Constitución nos dice que el sistema político ecuatoriano combinara tres tipos distintos de expresar la democracia en el Ecuador: la democracia representativa, la directa y la comunitaria.

En cuanto a la democracia representativa, la Constitución y el código de la democracia mantienen el reconocimiento de las organizaciones políticas no estatales (partidos y movimientos políticos) como la expresión institucional de la pluralidad política del país; a la vez que reconocen el derecho de estas organizaciones de presentar candidaturas a los cargos de elección popular.

La idea de los constituyentes, era que los partidos son un elemento fundamental del sistema democrático. En desarrollo de este principio, la Constitución en el artículo 116 establece un sistema electoral, proporcional, equitativo e incorpora el principio de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombre y manda la definición de circunscripciones electorales a nivel nacional y en el extranjero.

---

2

Artículo 1 CRE

El segundo gran elemento de la agenda democrática es el desarrollo de la democracia comunitaria. Respecto de la democracia comunitaria la constitución la asocia al desarrollo del Estado plurinacional e intercultural del que habla el artículo 1 de la constitución.

Que el Ecuador sea Plurinacional implica la aceptación de que ya no es posible construir una Nación y un Estado monocultural y homogéneo basado en la cultura mestiza. Implica reconocer que ha habido una historia centenaria de invisibilización de lo indígena y lo afro, unida a un desconocimiento sistemático de la diferencia y a la búsqueda de la homogeneidad.

Ese reconocimiento de la diferencia tiene muchas aristas, pero significa un compromiso claro con la devolución del poder a todos aquellos colectivos, comunidades y nacionalidades indígenas y afro que ha estado postergados y marginados por centurias de colonialismo interno.

Devolver el poder significa reconocer que quienes han sufrido esta usurpación colonial tienen que ser reparados integralmente, reparación que implica el reconocimiento de una serie de derechos especiales cuyos titulares son las víctimas de ese despojo y de ese “genocidio cultural.”

Estos derechos colectivos son el derecho a la identidad, el derecho a la autonomía, el derecho al territorio, el derecho a tener y consolidar formas de desarrollo propias, y finalmente, el derecho a participar.

El derecho a la identidad es el equivalente individual al derecho a la vida; es un sinónimo de derecho a la existencia comunitaria lo que es tanto como reconocer que no existe solo una manera de vivir y de entender la vida social; que esas formas distintas a la manera blanco – mestiza occidental tienen valor y que deben no solo ser toleradas sino respetadas y promovidas por la sociedad mayoritaria y el Estado.

El derecho a la autonomía, por su parte, es junto con la devolución de sus territorios ancestrales la principal reivindicación histórica de las nacionalidades y pueblos indígenas, quienes a lo largo de los siglos de dominación mestiza han exigido que se les devuelva su poder originario de gobernarse a sí mismos de acuerdo con los sistemas de control y regulación social propios de sus culturas ancestrales y sin la intervención de terceros.

Después de un olvido de casi dos siglos, por fin en 1998 el ordenamiento constitucional ecuatoriano asumió el compromiso de reconocer esta secular exigencia de los pueblos indígenas y les reconoció capacidad autónoma de auto - organización en materia política, jurídica y territorial.

Respecto del derecho al territorio, la Constitución de 2008 reconoce que las nacionalidades y pueblos tienen derecho a mantener la propiedad privada comunitaria respecto de las tierras comunales; Igualmente les reconoce a los indígenas el derecho a constituir circunscripciones territoriales y gobiernos autónomos tomando como base las parroquias rurales, donde la población sea mayoritariamente indígena.

Finalmente, los pueblos indígenas tienen derecho a la participación, derecho que involucra dos espacios diferentes pero complementarios:

- a) En primer lugar este derecho alude al fortalecimiento y promoción de la participación de los indígenas en los mecanismos de representación tradicionales, propios de una democracia liberal radicalizada.
- b) En segundo lugar reconoce y define lo que llamamos la democracia comunitaria, que no es otra cosa que el respeto, la promoción y el fortalecimiento de los espacios tradicionales de decisión y de autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, respecto de los asuntos que afectan directamente a la comunidad y sus miembros, así como a las tierras y territorios indígenas.

En cuanto al derecho a participar en la definición de las políticas estatales en el mismo grado que los demás ciudadanos, ya desde antes de la promulgación de la Constitución de 1998, los pueblos indígenas y sus organizaciones decidieron incorporarse a la lucha política por obtener cargos de representación que les permitieran llevar a la agenda pública sus demandas y sus intereses.

Esto se manifiesta específicamente en la posibilidad que tienen de concurrir, en igualdad de condiciones con todos los ecuatorianos, en la elección de sus representantes en las corporaciones de elección popular.

En lo que atañe al segundo espacio de participación, el que tiene que ver con la construcción intercultural de una verdadera democracia comunitaria; esta se refiere al reconocimiento constitucional del valor de las formas de ejercicio de poder, decisión y autogobierno indígena.

De acuerdo con la constitución de MONTECRISTI las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar colectivamente tanto en las cuestiones que les afectan directamente en su vida comunitaria; cuanto en la decisión de los asuntos que incumben a todos los ecuatorianos en igualdad de oportunidades.

Pero adicionalmente la Constitución de 2008 impone el respeto por las formas propias de decisión comunitaria, definiendo algunos espacios de participación intercultural como los mecanismos de consulta previa, ambiental y la propia consulta pre - legislativa, que se constituyen en instrumentos esenciales de interrelación y coordinación políticamente la sociedad mestiza mayoritaria y los pueblos indígenas.

Específicamente en lo que se refiere a la previsión de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas el Convenio 169 de la OIT, dispone la obligación a cargo del Estado de consultar a las comunidades interesadas, a través de sus autoridades representativas.

Este obviamente es un procedimiento reservado para aquellas medidas que tienen incidencia directa en los intereses de las comunidades indígenas. Existe, en relación con esas medidas, un derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa y un deber estatal correlativo de llevar a cabo los trámites idóneos y eficaces para que las comunidades tradicionales participen en el diseño de las políticas que, habida cuenta su contenido material, les conciernen.

Un problema práctico que se encuentra a la hora de regular la consulta previa libre e informada es el de la identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas. Tarea que si bien ha sido establecida de forma general por la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, particularmente en el caso de la inconstitucionalidad de la ley de minería, y que tiene que ver con la afectación que la medida pueda causar a la identidad diferenciada del pueblo; sin embargo es evidente que una clarificación mayor corresponde a la función electoral y al CNE en particular por ser este el órgano encargado de garantizar efectivamente la democracia sustancial y los derechos de participación.

Finalmente una tercera forma de democracia que reconoce la Constitución es la democracia participativa o directa, la cual se relaciona con el uso de los mecanismos de participación directa de los ciudadanos.

De las muchas formas de participación directa del pueblo, la Constitución de 2008, privilegia tres: la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

En lo que atañe a la consulta popular, ésta puede ser promovida por el presidente de la república, por los gobiernos autónomos descentralizados, y por el pueblo directamente. La Constitución además reconoce la capacidad de la Asamblea Nacional de realizar consultas populares específicas en temas ambientales, cuando se debata la actividad extractiva de recursos no renovables en ciertas zonas del país.

La principal innovación de la consulta en la nueva Constitución tiene que ver con la decisión de facilitar al máximo su convocatoria y flexibilizar sus requisitos y formalidades, cuando se trate de iniciativas ciudadanas.

En cuanto a la iniciativa legislativa el proceso constituyente de Montecristi permitió por primera vez en la historia del país desarrollar el derecho de la ciudadanía a la iniciativa popular normativa, que abarca tanto la posibilidad de presentar proyectos de ley a consideración de la Asamblea Nacional como la de hacerlo en cualquiera de los órganos que tengan capacidad normativa a nivel local o nacional. También se incluye la posibilidad de presentar reformas a la Constitución por iniciativa popular.

Finalmente, en lo que se refiere a la revocatoria del mandato, esta figura puede ser empleada por la ciudadanía para controlar la gestión adecuada de las autoridades de elección popular que antes de la Constitución no tenían ningún tipo de control de gestión por parte de sus mandantes. Recordemos que la Constitución de 1998, pionera en este tipo de iniciativas, limitaba esta posibilidad democrática a la revocatoria de las autoridades locales. Dicha iniciativa solo podía activarse además luego del primer y antes del último año de gestión de la autoridad compelida.

#### **4. La democracia Directa en la Universidad Ecuatoriana**

Otro de los elementos fundamentales del proceso de cambio estructural que pretende el Ecuador es la revolución en la educación superior. Tanto la Constitución como la Ley

Orgánica de Educación Superior y sus reglamentos han marcado el camino para la transformación de las instituciones, los profesores y los alumnos universitarios ecuatorianos.

En ese sentido el artículo 3 de la LOES dispone que La educación superior ecuatoriana tiene un carácter humanista, cultural y científica y que, constituye un derecho de las personas y un bien público social que responde al interés general de toda la colectividad, por lo que estará ajena a cualquier motivación particular o espíritu corporativo.

Dice además que El derecho a la educación superior consiste en el acceso efectivo a una formación académica y profesional que genere conocimientos pertinentes para resolver los problemas sociales del país, Insiste además que este derecho está vinculado y que es el vehículo fundamental de la igualdad de oportunidades a través de los méritos.<sup>3</sup> Y agrega que todos los ciudadanos sin distinción individual o colectivamente tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior, a través de los mecanismos de participación directa establecidos en la Constitución y en esta Ley.

El artículo 12 de la ley nos dice por otra parte que El Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento.

En ese sentido, uno de los elementos fundamentales de esta revolución educativa es justamente la adopción del cogobierno y la democratización del poder al interior de las universidades. Esto se consigue según el legislador mediante la repartición del poder entre todos los estamentos de la universidad, directivos, profesores, estudiantes, y trabajadores de las instituciones de educación superior;<sup>4</sup> quienes tendrán participación en todas las instancias académicas y administrativas de las universidades con especial énfasis en el consejo superior universitario o el que haga sus veces como órgano de gobierno de la universidad.

---

<sup>3</sup> Ver artículo 4 de la LOES.

<sup>4</sup> Ver Artículo 45 de la LOES.

Sin embargo, una cosa es lo que manda la Constitución, en armonía con los postulados centenarios de la reforma de Córdoba, y otra la realidad de la política universitaria. El primer escollo para desarrollar cabalmente la democracia directa al interior de las universidades ecuatorianas la encontramos en la propia LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR la cual desde una postura voluntarista y totalmente ajena a la realidad de la universidad y del Estado ecuatorianos establece en su artículo 55 que solo podrán elegir y ser elegidos por votación universal, directa, secreta y obligatoria los profesores titulares, y los estudiantes regulares legalmente matriculados, así como los servidores públicos de carrera; por lo que solo podrán hacer parte del cogobierno universitario estos profesores titulares, los estudiantes regulares y los servidores que hayan ganado un concurso de méritos y oposición.

Esta disposición, aparentemente, podría parecer correcta y oportuna ya que en teoría fomenta la regularización y la normalización de las actividades docentes, y desincentiva la precariedad laboral.

Sin embargo esta norma aplicada al contexto ecuatoriano, donde la precariedad laboral y la escases presupuestaria siguen siendo la regla; termina estableciendo un régimen totalmente elitista y aristocrático donde una minoría de privilegiados gobierna sobre una mayoría muda de trabajadores precarizados, que no solo no tienen estabilidad sino que además carecen por no tenerla de los más elementales derechos políticos.

Una situación así va en contra de la Constitución y de la ley, al dejar de lado a un porcentaje muy importante de nuestros profesores: los honorarios, y a los trabajadores contratados que no solo son la mayoría, sino que dadas las dificultades presupuestarias y las trabas burocráticas lo seguirán siendo durante mucho tiempo en la inmensa mayoría en todas las universidades públicas del país, dado que los concursos de mérito y oposición son cada día mas escasos, y generan una carga presupuestal enorme que en tiempos de crisis como la que actualmente vive el Ecuador no hay como asumir.

Pero además volviendo a nuestro foco de interés, la regulación de la ley orgánica de educación hace totalmente inviable uno de los fundamentos de la nueva matriz democrática ecuatoriana, que es la generalización de la participación de todos en todos los ámbitos de la vida social. Amen de que vulnera directamente el principio de igualdad que es el eje transversal de todo el modelo constitucional ecuatoriano.

En ese contexto la disposición legal de la LOES según la cual no pueden hacer parte del cogobierno universitario quienes no hayan ganado la titularidad mediante concurso de méritos y oposición es un retroceso democrático intolerable en el contexto de una democracia participativa y protagónica como la que defiende la Constitución.

Los argumentos para justificar esta especie de democracia censitaria que impide a una inmensa mayoría de profesores y servidores públicos a participar en las decisiones más importantes de los claustros universitarios tienen que ver como he dicho antes con crear un incentivo para la estabilidad institucional de las universidades.

Sin desconocer que este objetivo es pausable e importante es evidente que su fuerza es infinitamente menor si se lo pondera frente a la vigencia del principio de igualdad y a la propia estructura de la democracia participativa ecuatoriana.

Es por ello que aparte de promover la inconstitucionalidad de las normas citadas de la ley de educación superior, en todo caso el CNE como máxima autoridad electoral del país debería y podría, en el marco de sus competencias, definir los criterios de interpretación del principio de cogobierno universitario en estricto apego a los principios y reglas de la constitución democrática ecuatoriana; y particularmente rechazar una lectura literal de la LOES que impida garantizar la participación política y el voto universal de todos los miembros de la comunidad universitaria.

Las universidades por otra parte en desarrollo de su autonomía deberían pedir a la Corte Constitucional, a través de un juez una consulta de constitucionalidad de las citadas disposiciones y en últimas aplicar directamente la constitución para garantizar la participación de todos los docentes y trabajadores en los procesos democráticos internos de las universidades.

En conclusión, como ven la consolidación de la nueva matriz democrática y particularmente de la democracia directa al interior de las universidades pasa por tomarse en serio la constitución y así conseguir que el cogobierno universitario y la propia democracia interna de las universidades, no sea convertido, a través de una lectura literal y equivocada de la LOES en una farsa y en la dictadura de los privilegiados.

Muchas Gracias.

