

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández,
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

Coordinación Editorial de este número
Wilma Suquillo
David Echeverría

Edición
Raúl Borja

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS
Avenida República 500,
Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.fes-ecuador.org



CAFOLIS
Sevilla N24-349
y Guipuzcoa
Teléfono: (593) 2 2 322 6653
Quito - Ecuador
www.cafolis.org

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2011

laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja
Jorge León Trujillo
Juan CuviGustavo Larrea
Norman Wray
Paco Moncayo Gallegos
Agustín Grijalva
Carlos Castro Riera
Luis Verdesoto
Gloria Ardaya
Diego Mancheno
Fernando Rosero
Humberto Cholango
Pedro Quimbiamba
Alberto Acosta
Henry Llanes
Gaitán Villavicencio
Fernando Buendía
Antonio Navarro:
Francisco Muñoz
Claudia Detsch
Iván Carvajal
Rosemarie Terán Najas
Napoleón Saltos

11

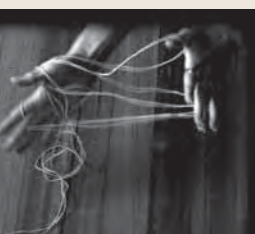
feb/mar 2011

Coyuntura



5

Editorial
Balance político.
Consulta popular
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.
Nudos críticos
y temas polémicos
Sistematización
de Raúl Borja

26

El referendun: una
estrategia para
acumular más poder
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la
revolución ciudadana?
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión
del gobierno de Correa

Gustavo Larrea

43 La propuesta de
consulta pone en riesgo
el estado constitucional
de derechos y justicia

Norman Wray

48 Balance crítico del plan
de gobierno de Rafael
Correa

Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una
violación infraganti
de la Constitución

Agustín Grijalva



59 Consulta,
reforma penal
y desmantelamiento
del estado
constitucional

Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos
ecuatorianos luego
del 30-S

Luis Verdesoto
y Gloria Ardaya

Política pública

77 La economía política y
la política económica
del gobierno:
¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto
social en tiempos de
Rafael Correa

Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:
dos visiones
contradictorias

Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:
proyecto polémico que
se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley
de hidrocarburos y la
renegociación de los
contratos petroleros

Alberto Acosta

104 La reforma petrolera
del gobierno de
Rafael Correa

Henry Llanes

109 Las invasiones de
tierras en Guayaquil:
historia y coyuntura
política

Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos
autónomos
descentralizados

Fernando Buendía



Internacional

123 Antonio Navarro:
La necesidad
de crear una
internacional
latinoamericana

Francisco Muñoz

127 La Conferencia de
Cancún: una mirada
con optimismo
relativo

Claudia Detsch



133 Echeverría: la
continuidad
del discurso crítico

Iván Carvajal

137 El ethos barroco
como forma de
"vivir lo invivable"

Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la
revolución

Napoleón Saltos

Debate

Gustavo Larrea

Del 30-S a la inflexión del gobierno de Correa

El 30 de septiembre se produjo una crisis política sin precedentes en los últimos cuatro años. El descontento policial por una supuesta reducción de sus beneficios salariales y por la eliminación de los bonos de acenso de grado y antigüedad, combinado con un intento golpista que paralizó el servicio policial en todo el país. Los aeropuertos de Quito y Guayaquil fueron tomados por miembros de la FAE. Varias dependencias públicas, entre ellas el Ministerio de Defensa estuvieron de hecho en manos de soldados y oficiales. Hubo la toma del edificio de la Asamblea Nacional por elementos de la guardia legislativa, que impidieron el ingreso de los asambleístas. Por último, el Presidente Rafael Correa fue agredido en un recinto policial de Quito, y retenido por varias horas en el Hospital Policial. Finalmente, su liberación se dio a consecuencia de un violento operativo militar.

La comunidad internacional reaccionó inmediatamente, hubo pronunciamientos contra el intento golpista en el mundo entero: los países latinoamericanos, europeos, árabes; Estados Unidos, Rusia, China; la misma noche del 30 de septiembre, en Buenos Aires se reunió la Unión de Naciones del Sur, UNASUR, y la condena a los hechos fue generalizada.

Las respuestas de las instituciones del Estado ecuatoriano fueron débiles. La Asamblea Nacional no se reunió y su pronunciamiento se produjo días después. La oposición develó su poco compromiso con la democracia y el Estado Constitucional de Derechos. El saldo final fue una democracia golpeada; una institucionalidad policial en crisis; un sistema de inteligencia cuestionado, pues no fue capaz de advertir los acontecimientos.

La respuesta de Rafael Correa al 30-S

La respuesta gubernamental se centró en los primeros meses en lo judicial y orgánico: dar con los responsables materiales e intelectuales de la asonada, operar algunos cambios en los mandos policiales. En el gabinete ministerial meses después se operó la salida de los Ministros de Seguridad Interna y Externa, y del Ministro del Interior.

La respuesta política del gobierno demoró. A inicios de 2011 se anunció la convocatoria a un referéndum y consulta popular, lo que constituye una estrategia para blindar al gobierno, consolidar el liderazgo del Presidente Correa, demostrar el respaldo popular en las urnas, todo lo cual sumado permitiría gobernar los últimos dos años de mandato con tranquilidad y prepararse para la reelección. Además, adelantar algunas reformas constitucionales y legales que, desde la perspectiva del Presidente Correa, hagan posible una mejora sustancial de la seguridad pública y el ejercicio de la justicia.

Referéndum y Consulta Popular

La principal propuesta presentada hace 5 años por Alianza País y por el entonces candidato a Presidente de la República, Rafael Correa, fue la realización de una Asamblea Constituyente que permita redactar una nueva Constitución, para superar la crisis política desatada el año 1997 y que produjo la caída de tres gobiernos constitucionalmente elegidos: Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Asamblea Constituyente que haga posible –además– solucionar graves problemas de exclusión social y económica, y permita remontar la crónica debilidad del Estado, que llevaba más de una década sin asumir sus responsabilidades en áreas tan importantes como la educación, salud, vialidad, electricidad, etc.

En aquel contexto, se enfrentaba –además– un país institucionalmente deteriorado pues gran parte de las élites económicas no cumplían con la nación, mejor dicho, evadían sus responsabilidades tributarias, laborales, ambientales, entre otras. Tampoco

cumplían las élites políticas, acostumbradas a meter la mano en las funciones del Estado, irrespetar la independencia de poderes, jugar a la politiquería con el “toma y daca”; siendo, por lo mismo, cómplices de grandes estafas al fisco y a la fe pública, como fue el caso del “feriado bancario”, por lo cual provocaron la masiva migración de más de dos millones de ecuatorianos y ecuatorianas, en el éxodo más grande de nuestra historia. En suma, un Estado sin responsabilidades con su pueblo, en un país donde la ciudadanía veía su porvenir sin esperanza.

Por esos motivos nos jugamos la mayoría de personas, permitiendo que se abra un nuevo momento en la historia política nacional, no solo eligiendo a Rafael Correa como Presidente de la República, sino impulsando la Asamblea Constituyente y la nueva Constitución, para crear un nuevo escenario nacional, de derechos y garantías, de cinco poderes independientes y una nueva estructura del Estado.

Apenas han pasado dos años de vigencia de la Constitución y el Presidente Correa nos plantea un paquete de “enmiendas” a la Constitución. Por desgracia, las preguntas formuladas para la consulta rompen la esencia de la Constitución y en estricto sentido, requerirían de una nueva Asamblea Constituyente para aprobarlas y así cambiar la estructura del Estado.

Las “enmiendas” constitucionales: un análisis de forma y fondo

Las preguntas de las “enmiendas” constitucionales tienen problemas de forma y contenido. En la forma todas las preguntas están direccionadas para que el pueblo responda mayoritariamente SI. Veamos: 1. “Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana... 2. “Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas... 3. “Con la finalidad de evitar conflicto de intereses... 4. “Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial... 5. “Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia...



¿Quién puede estar en contra de esas loables finalidades? Es obvio que la redacción de las cinco preguntas condiciona respuestas positivas, antes de que sea planteado el objeto central de cada pregunta, es decir, lo sustancial de las pretendidas “enmiendas”.

En cuanto al **contenido** veamos las preguntas:

1.– Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 1?

El contenido de esta pregunta atenta contra un deber primordial del Estado, que es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, como es el caso de la caducidad de la prisión preventiva, conforme consta en el numeral 1 del Artículo 3 de la Constitución de la República.

Atenta, además, contra los siguientes principios de aplicación de los derechos previstos en la Constitución de la República: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (Numeral 9 del Artículo 11); “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (Numeral 4 del Artículo 11); “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”.

La Constitución advierte que “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos” (Numeral 8 del Artículo 11). La pregunta atenta contra la garantía del debido proceso prevista en la Constitución de la República (Numeral 9 del Artículo 77)

2. Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se

apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 2?

El contenido de esta pregunta atenta contra los principios de aplicación de los derechos (Numerales 4, 8 y 9 del Artículo 11); y contra dos garantías del debido proceso previstas en el Artículo 77 de la Carta Política: “La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena” (Numeral 1); y “La jueza o juez aplicará de forma prioritaria sanciones y medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley” (Numeral 11).

3. Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?

Se ubica al mismo nivel a quienes tienen relación con “instituciones del sistema financiero privado” y aquellos vinculados con “empresas de comunicación privadas”. Lo que en el primer caso puede ser justificado, dado el acceso que tienen esas personas a información privilegiada; en el segundo caso, esto aparece como una persecución dirigida a un grupo específico e identificable de personas, lo que pone en riesgo los derechos constitucionales a asociarse (Numeral 13 del Artículo 66), y a desarrollar actividades económicas (Numeral 15 del Artículo 66).

4. Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el

sistema judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

La pretendida intervención del Ejecutivo, el Legislativo y la Función de Transparencia y Control Social sobre la Función Judicial, constituye un atentado contra el Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Lo que se propone es modificar la estructura del Estado, lo cual está prohibido por el Artículo 441 de la Carta Política.

La “enmienda constitucional” propuesta es inconstitucional pues acaba con la independencia de funciones del Estado y echa al traste el concurso de méritos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que se encuentra en marcha.

5. Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿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?

Se pretende utilizar la “enmienda constitucional” para “reformular el Código Orgánico de la Función Judicial”, lo que nuevamente viola la Constitución de la República, al pasar por alto a la Función Legislativa, cuya labor consiste precisamente en crear, reformar, derogar e interpretar las leyes. Esta pregunta utiliza la “enmienda constitucional” para realizar reformas legales directamente.

El anexo incorpora una nueva estructura del Consejo de la Judicatura, que estaría integrado por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General, el Defensor Público, un representante del Presidente de la República y un representante de la Asamblea Nacional. Con ello se acaba la independencia de la Función Judicial.

Consulta Popular

1. Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿Está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?

La tipificación del “enriquecimiento privado no justificado” se encuentra previsto como delito de “lavado de activos”. En consecuencia, se trata de una enmienda innecesaria y peligrosa a la vez, ya que conduce a la reversión de la carga de la prueba por su enfoque “justificativo”. El numeral 2 del Artículo 76 de la Constitución establece que “se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.

Esta pregunta pone de manifiesto una visión sobre cómo debe entenderse la problemática de la seguridad: en lugar de que las fuerzas de seguridad del Estado se concentren en luchar contra el crimen organizado, se pretende poner a todas las personas bajo sospecha, para que posteriormente cada ecuatoriana y ecuatoriano demuestre –no se sabe cómo– que su patrimonio no es el resultado de haberse “enriquecido injustificadamente” en sus actividades particulares. Esta concepción viola el Artículo 66 Numeral 26 y el Artículo 321 de la Constitución.

La figura del “enriquecimiento ilícito” hace referencia a las servidoras y servidores públicos respecto del ejercicio de sus funciones. La tipificación de “enriquecimiento privado no justificado” atenta contra todo el sistema jurídico y técnico de prevención y detección del delito de lavado de activos, implementado por el Estado desde octubre del año 2005 y que ha sido objeto de una importante reforma en diciembre del año pasado.

2. Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

Error craso de forma: tratándose de un plebiscito nacional, no puede desagregarse “por cantones” los resultados totales para una supuesta aplicación “parcial” de la voluntad popular. Lo lógico sería que los alcaldes que crean pertinente hacer una consulta en ese sentido formulen esta pregunta a nivel local.

Sin perjuicio de lo indicado, la pregunta afecta el derecho constitucional a la recreación y al esparcimiento (Artículo 24). Asimismo, respecto de quienes desarrollan la actividad del juego de azar en forma lícita, se estaría afectando sus derechos a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación, consagrados en el Artículo 66 Numerales 15 y 16 de la Carta Política.

¿Acaso no hay evidencias certeras de la existencia del juego ilegal, que no ha sido combatido con efectividad durante el periodo de este gobierno? ¿Acaso la prohibición del juego de azar favorecerá el control de los apostadores ilegales? Recordemos que en los países donde se ha prohibido el juego de azar, se ha multiplicado el juego ilegal, razón por la cual lo lógico es regular el juego legal y combatir el juego ilegal.

3. Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?

Nuevamente el Ejecutivo está preguntando sobre prohibir espectáculos públicos a nivel cantonal en una consulta nacional. De ser el caso, corresponde a cada alcalde formular esta pregunta a nivel local.

4. Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?

Con esta pregunta se pide al pueblo autorizar la creación de un organismo que regule y censure a los medios de comunicación. En lugar de esto, debería

exigirse a la Asamblea Nacional la aprobación de la Ley de Comunicación en trámite, que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de Montecristi establece como prioritaria.

5. Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?

Resulta un exceso pretender criminalizar la falta de cumplimiento de una obligación patronal, de carácter estrictamente laboral. De ser aprobada esta pregunta, en el Ecuador se abrirán las puertas a la criminalización de actos que la propia Constitución ha limitado. Cabe recordar que el Artículo 66 Numeral 29 Literal c) de la Constitución dispone que “ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, tributos, ni otras obligaciones, excepto el caso de pensiones alimenticias”.

Perspectivas del gobierno de Rafael Correa

La propuesta de consulta popular es un punto de inflexión del gobierno de Rafael Correa, un giro político en dirección a la propuesta del Partido Social Cristiano y del Movimiento Madera de Guerrero, al menos en relación con las preguntas 1 y 2 del referéndum, y la visión conservadora en varias preguntas de la consulta popular. Por lo tanto, la perspectiva en los próximos meses será de ganancia de más peso político de la derecha dentro del gobierno, con sus nuevos voceros –Alexis Mera y Vinicio Alvarado– figurando como líderes de la opinión gubernamental.

El futuro del gobierno dependerá del resultado del referéndum y la consulta popular. Si gana esta batalla el rumbo ya está trazado. Si pierde en esta coyuntura, ¿rectificará el rumbo y retomará las propuestas fundacionales de la revolución ciudadana...? 