

4

Diciembre
2006

la **T***endencia*
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miryam 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

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

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

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

Análisis de coyuntura

La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas	11
--	-----------

Juan J. Paz y Miño Cepeda

¿Una nueva izquierda latinoamericana?	18
--	-----------

Joaquín Hernández Alvarado

Integración sudamericana: de la retórica a los hechos	22
--	-----------

Ángel Enrique Arias

Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?	28
--	-----------

Pabel Muñoz L.

Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones	34
---	-----------

Myriam Garcés

Conducta política de centro izquierda

Los socialistas de cara al próximo gobierno	39
--	-----------

Rafael Quintero López

¿Un pacto en la izquierda?	43
-----------------------------------	-----------

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

Un nuevo actor para una nueva democracia	47
---	-----------

Juan Cuvi

La renovación de los partidos de centro izquierda	53
--	-----------

Andrés Páez Benalcázar

Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria	58
---	-----------

Carlos Castro Riera

Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política	64
---	-----------

Julio Echeverría

índice

Propuestas programáticas

La visión de un país desde los deseos y los sueños 71

Javier Ponce Cevallos

La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente 83

Diego Borja Cornejo

Lineamientos para una política petrolera en Ecuador 89

Carlos Izurieta

El nuevo gobierno en las relaciones internacionales 93

Gustavo Vega

El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social 98

Hugo Jácome

La necesidad de un modelo económico alternativo 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia 108

Marco Navas Alvear

AUTONOMÍA

La autonomía que necesita Ecuador 119

Gustavo Baroja

Un país con autonomías, no unas autonomías sin país 122

Augusto Barrera G.

¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano? 128

Diego Pazmiño

índice

Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria

Carlos Castro Riera*

De la «refundación de la República» a una nueva frustración

Al asumir la presidencia el doctor Alfredo Palacio ofreció al pueblo refundar la República, para lo cual convocaría inmediatamente a una asamblea nacional constituyente.

Se había violado tan gravemente el orden constitucional y llegado a tal grado de descomposición institucional y conflictividad política, que el planteamiento efectuado por el flamante mandatario se consideraba necesario y viable.

Políticamente la Constituyente era el cauce por donde debía canalizarse y discurrir el gran torrente de pasiones, de exigencias de cambios, expectativas, intereses y posiciones políticas confrontadas; y, jurídicamente, la vía para reinstaurar el Estado de Derecho.

Además, si se la proponía con oportunidad, se habría tramitado fluidamente en el Congreso Nacional, entonces arrinconado por la crítica y la lucha «forajida».

Sin embargo, el presidente Palacio cambió rápidamente de opinión y en menos de una semana abandonó la idea de la Constituyente y encomendó al vicepresidente de la República que, con la ayuda del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), prepare, buscando la

concertación nacional, un paquete de reformas constitucionales.

Cuando la vicepresidencia terminaba la labor encomendada, sorpresivamente el presidente Palacio optó por otro rumbo y remitió al Congreso Nacional un paquete incoherente y nebuloso de temas de consulta y, ante la reacción negativa del Parlamento, nuevamente cambió de criterio y ordenó preparar un proyecto de reformas constitucionales consensuado con el Congreso, contando con la colaboración, en el ministerio de Gobierno, de Oswaldo Molestina, militante de Izquierda Democrática.

El ministro Molestina logró obtener un consenso significativamente mayoritario en torno a las reformas constitucionales y cuando se esperaba que el Ejecutivo remitiera las propuestas políticas, el presidente Palacio una vez más modificó su opinión, dio las espaldas a la gestión de su ministro de Gobierno, dejó esperando al Congreso y anunció la convocación a una Asamblea Nacional Constituyente contando con el apoyo de algunos movimientos sociales.

Al recibir el texto de la consulta, el Tribunal Supremo Electoral argumentó que el contenido implicaba una reforma constitucional y que su trámite debía pasar por el Congreso para la calificación correspondiente, resolviendo por ende declarar su improcedencia.

Palacio decidió entonces enviar un texto de consulta al Congreso Nacional para su calificación, proponiendo que el pueblo escoja entre una Asamblea Constitucional y una Asamblea

* Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca, Asesor Jurídico del H. Congreso Nacional de la República del Ecuador. Ex Vicealcalde de Cuenca.

Nacional Constituyente. Por último, al retornar de su viaje a Mar del Plata el presidente declaró que aceptará las reformas constitucionales que el Congreso logre tramitar y aprobar, pero que no cejará en su empeño de realizar la Asamblea Nacional Constituyente.

El final de este cuento que parecía de nunca acabar es de dominio público: ni el Congreso Nacional tramitó las reformas políticas, ni se llamó a consulta popular, ni se dio la Asamblea Constitucional menos aún la Constituyente, terminando el presidente, el Congreso y el TSE con un enorme desprestigio y repudio popular, que se expresó en los resultados del proceso electoral. El voto nulo gana en todas las provincias del país en lo que a diputados se refiere, Gilmar Gutiérrez llega sorpresivamente en el tercer lugar en la contienda presidencial y Rafael Correa —que enarbó radicalmente la tesis de la Constituyente— disputa la presidencia de la República y finalmente la gana.

En ese contexto, cobra nuevamente vigencia el debate acerca de la viabilidad jurídica y política de la Asamblea Nacional Constituyente.

El debate de la reforma política en la campaña electoral

Durante la última campaña electoral, que culminó con las elecciones del 26 de noviembre de 2006, todos los candidatos, sin excepción, se pronunciaron por la necesidad de la reforma política del Estado, aunque diferían en la forma de llevarla a cabo. El candidato Correa ofreció convocar a consulta popular inmediatamente de asumir el poder, ya que considera que el Congreso Nacional —constituido por una representación política que no corresponde a las aspiraciones de cambio del pueblo ecuatoriano, como resultado de un nuevo fraude a la Constitución— no llevaría a cabo las reformas políticas que requiere el país. Para Cynthia Viteri y Álvaro Noboa, en cambio, bastaba con plantear reformas constitucionales en el seno del próximo Parlamento.

Una contradicción irresuelta

Existe un consenso general en el pueblo ecuatoriano sobre la necesidad de una reforma política centrada fundamentalmente en la urgencia de liberar a la justicia ordinaria, a la justicia constitucional, a la justicia electoral y en general a los órganos de control del Estado, de la influencia de los partidos y movimientos políticos. En ello coinciden igualmente —al menos de palabra— los líderes políticos, los dirigentes de los partidos, los diputados actuales y electos. Resulta contradictorio que hasta el momento no haya sido posible llevar adelante una sola reforma política.

En ese sentido y a juzgar más bien por las actitudes del Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN) y Sociedad Patriótica (SP), lo único que se pretende es continuar con el actual orden de cosas, supuestamente en nombre de evitar los enfrentamientos y de llegar a una convulsión política, sin reparar en que de no encontrarse un camino consensuado para la reforma política, el país simplemente será ingobernable y, tarde o temprano, se hará presente el estallido social pues el pueblo no aguanta verse burlado otra vez.

En efecto, lo acontecido el 15 de octubre en lo atinente a las elecciones para diputados evidencia que la llamada «partidocracia» ha sido sustituida por otra de cuño más conservador y retrógrado, con una ideología oscurantista, hostil a las propias ideas liberal-democráticas, revestida de un ropaje populista y mesiánico, manipuladora de la religión, con prácticas de caridad pública fariseas y que esconde un proyecto ultraderechista oligárquico y autoritario, dispuesto a renunciar a todo concepto de soberanía y desarrollo nacional para supeditarse a los intereses económicos monopólicos e imperiales.

En definitiva, las expresiones ideológicas y políticas más caducas se han disfrazado para intentar presentarse como alternativas a «la política», a «lo político», a «los políticos» y a los partidos

llamados tradicionales. Valga recordar a este propósito que en la segunda vuelta electoral, el candidato Noboa apareció rodeado precisamente de los dirigentes del PSC, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y del ex candidato a la vicepresidencia de la República por SP.

Esta derecha populista y autoritaria, liderada por Álvaro Noboa, ha lanzado una feroz ofensiva contra la propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente, porque en esta ocasión el poder constituyente expresa la necesidad de una transformación profunda del aparato estatal para adecuarlo a las necesidades de un nuevo modelo de desarrollo y de democracia. En el pasado, cuando les convenía, eran las propias fuerzas oligárquicas las protagonistas de las constituyentes.

El ejercicio del poder constituyente

El pueblo ecuatoriano ejerció el Poder Constituyente Originario Fundacional cuando dictó la primera Constitución del Estado en 1830 y ha ejercido el Poder Constituyente Originario Posfundacional en las Asambleas Nacionales Constituyentes de 1835, 1843, 1845, 1850, 1861, 1869, 1878, 1883, 1897, 1906, 1945, 1946, y 1967.

De igual forma, en ejercicio de su soberanía y mediante un referéndum (1977) orientado a viabilizar el retorno al orden constitucional, el pueblo ecuatoriano se pronunció por el «Proyecto de Nueva Constitución Política», redactado por la Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado, que presidió el doctor Carlos Cueva Tamariz.

Por otra parte, el Congreso Nacional, haciendo uso de su Poder Constituyente Derivado, realizó varias reformas constitucionales (tres paquetes) a la Constitución aprobada en el Referéndum de

1977, que llevaron a la Codificación de la Constitución Política de la República (R.O. N° 2 del 13-II-1997), hasta que finalmente la Asamblea Nacional resultante de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997, autodenominada Constituyente, expidió la actual Constitución Política de la República del Ecuador, vigente desde el 11 de agosto de 1998.

Todo hace pensar que el poder oligárquico se empeña en mantener institucionalizada la corrupción, en obstaculizar una transformación del Estado que lo convierta en un poder ciudadano y democrático capaz de garantizar un desenvol-

vimiento sano de las relaciones económicas y políticas, y consecuentemente una justicia y un derecho que imperen en todos los ámbitos del Estado y la sociedad, precisamente para dar seguridad jurídica, condición fundamental que demandan el desarrollo integral del país en general y las inversiones nacionales y extranjeras en particular.

La Asamblea Constituyente: el espacio para generar un proyecto nacional consensuado

El poder constituyente es un poder original (que no deriva de otro), fáctico político (la decisión constituyente es un hecho), prejurídico e incondicional (el constituyente justifica política e históricamente su decisión). Si bien es cierto que por estas características puede generar «recelos» en torno a posibles confrontaciones, no lo es menos —revisando la historia nacional y teniendo presente nuestra idiosincrasia— que puede constituir un espacio político de encuentros antes que de desencuentros.

El poder constituyente expresa la necesidad de una transformación profunda del aparato estatal para adecuarlo a las necesidades de un nuevo modelo de desarrollo y de democracia.

La condición es actuar con flexibilidad política, con un sentido de patria, para intentar formular una Constitución que sea a la vez expresión de un nuevo contrato social entre los ecuatorianos y también programa y agenda de Estado, estratégicos para el desarrollo nacional. Ello supone reconsiderar la posibilidad de establecer y conformar una Asamblea Nacional Constituyente cuyos objetivos hayan sido previamente fijados por el pueblo soberano en una consulta popular. No hay que olvidar que el pueblo, fuente de toda autoridad, poder y norma, bien puede —más allá de cualquier rigurosidad teórica— limitar el ejercicio incluso de la propia Asamblea Nacional Constituyente.

En efecto, nuestra vida republicana nos muestra algunas formas a través de las cuales se han establecido las Constituciones: en unos casos la presión popular, tras derrocar dictaduras, ha instituido una Asamblea Constituyente para que dicte la Constitución y se retorne al Estado de Derecho; en otros, una Convención Nacional de los grupos más representativos de la sociedad que comparten cuotas de poder en un momento dado, han expedido una Carta Fundamental; en otras oportunidades la participación popular en el proceso constituyente se ha manifestado a través de un referéndum; en algunas circunstancias el pueblo, mediante consulta popular, ha autorizado que se elija una Asamblea Constitucional con funciones exclusivas, para que reforme o expida una nueva Constitución, esto es, actuando como poder constituyente derivado. Se quiere decir con esto que todo es cuestión de definir metas y fijar límites a lo que se quiera hacer.

En las actuales circunstancias del país, un proceso constituyente supone tener una clara

decisión política de cambio; un procedimiento definido, cierto y conducente; metas determinadas y viables; y, por supuesto, una legitimación popular y determinados consensos previos entre los diversos sujetos políticos y sociales. Esta es la gran demanda de la nación ecuatoriana, luego de tanta frustración social y política.

Los grandes ejes de consenso

En las actuales circunstancias del país, es necesario buscar los grandes ejes de consenso que permitan encontrar un camino coincidente para avanzar en la reforma política y crear las mejores condiciones de gobernabilidad para el desarrollo nacional.

Es posible distinguir entre los consensos para la instauración de la Asamblea Constituyente y aquellos en torno a sus contenidos legislativos.

Respecto de los primeros:

- a) El Congreso Nacional, mientras dure la Asamblea Constituyente, limitaría su acción a la tarea legislativa y fiscalizadora, inhibiéndose de tratar reformas constitucionales.
- b) La Asamblea Nacional Constituyente limitaría su accionar a la expedición de una nueva Constitución, sin interferir en la tarea legislativa y fiscalizadora del Congreso Nacional.
- c) La Asamblea se constituiría con candidatos que no hayan sido electos como diputados principales o alternos y que no hayan sido descalificados por el Congreso Nacional.
- d) Los candidatos a la Asamblea Nacional podrán ser designados por los partidos y movimientos sociales tras haber realizado elecciones primarias al interior de sus propias organizaciones. Se elegirán candidatos de una lista o entre listas y se permitirá la representación proporcional

El poder oligárquico se empeña en mantener institucionalizada la corrupción, en obstaculizar una transformación del Estado que lo convierta en un poder ciudadano y democrático...

de las minorías. Los candidatos tendrán iguales condiciones de publicidad oficial.

- e) Los movimientos políticos que presentaron candidaturas a la presidencia de la República para las elecciones del 15 de octubre del 2006 y obtuvieron una votación de por lo menos el 5% del padrón electoral, no necesitarán recoger nuevamente firmas de respaldo para presentar candidaturas a la Asamblea.

Respecto de los contenidos legislativos de la Asamblea Nacional Constituyente, los consensos podrían girar en torno a:

Derechos fundamentales

- a) Conservación del sistema de derechos, garantías y deberes;
- b) constitucionalización del mandato de la Consulta Popular en torno al presupuesto para la educación y la salud.

Forma de Estado

- a) Establecimiento de un Estado con sistema autónomo sobre la base de una regionalización del país, que compatibilice la existencia de las provincias, cantones y parroquias; constitucionalización de principios para preservar la unidad y la indisolubilidad nacional y de todos aquellos sobre los cuales descansa un régimen autónomo;
- b) régimen administrativo del Estado con cuatro niveles: gobiernos autónomos regionales, consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales. Se eliminan a nivel provincial todas las instituciones, órganos y organismos que constituyen desmembramientos del Estado central y todas aquellas instituciones que compiten con los consejos provinciales y municipales, pasando sus recursos materiales, económicos y humanos a ser manejados por estos entes seccionales.

Organización de la Justicia

- a) Despartidización de la administración de la justicia ordinaria, constitucional, electoral y de todos los organismos de control del Estado.
- b) Unidad jurisdiccional inmediata; fortalecimiento de la independencia interna y externa de la función judicial; legitimación de la Corte Suprema de Justicia; prohibición de que jueces, miembros de los Tribunales Distritales, ministros de las Cortes Superiores y de la Suprema, y vocales del Consejo Nacional de la Judicatura puedan integrar la Federación Nacional de Servidores Judiciales.

Relación Ejecutivo-Legislativo

- a) Restablecimiento del equilibrio entre las funciones ejecutiva y legislativa. Facultad de iniciativa del Congreso para legislar en materia económica y tributaria; ratificación de todos los tratados y convenios internacionales que de cualquier forma afecten la soberanía nacional; facultad de censura en juicio político con destitución;
- b) facultad disolutiva del Congreso por una sola vez; y, facultad revocatoria del mandato, entre otras causas por violación flagrante de la Constitución que ponga en riesgo el sistema jurídico constitucional del país;
- c) regular de mejor manera la facultad de objeción (veto) presidencial de las leyes, equilibrando la relación con el Congreso y evitando el abuso del Ejecutivo como colegislador privilegiado;
- d) flexibilizar el sistema de la reforma constitucional y normar en el sentido de que las reformas que impliquen transformaciones en la forma de Estado, de gobierno y en las relaciones de las funciones del Estado requerirán de consulta popular.



Representación política

- a) Revisión de normas de representación popular, estableciendo reglas electorales democráticas que den cabida a la representación de las minorías y que, al mismo tiempo, respeten la voluntad de las mayorías; y, prohibición de
- b) cambio de las reglas electorales de una elección a otra, para evitar que las reformas expresen intereses partidistas coyunturales;
- b) normas para la refundación ideológica-política de los partidos y movimientos políticos, y para su democratización interna.