

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

Editor
Ángel Enrique Arias

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

Edición
Raúl Borja
Gonzalo Burbano

Diseño
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías / Ilustraciones
Archivo Activa

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

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

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 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo
Diego Mancheno P.
Fander Falconí
Adriana Alvear
Grace Jaramillo
Margarita Aguinaga
Juan Cuvi
Pablo Ospina Peralta
Norman Wray Reyes
Luis Verdesoto
Humberto Cholango
Esperanza Martínez
Luis Augusto Panchi
Santiago Pérez
Paulina Recalde Velasco
René Maugé
Paco Moncayo
Martha Roldós
Alberto Acosta
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Rafael Guerrero
María Arboleda

9

mar/abr 2009

laTendencia

Internacional / Crisis

- 5** **Editorial**
Programa anticrisis:
legitimidad y eficacia
Francisco Muñoz Jaramillo
- 11** La crisis mundial: una
prueba de fuego para la
revolución ciudadana
Santiago Ortiz Crespo
- 16** Una crisis global del
modo de producción
capitalista
Diego Mancheno P.
- 21** Política exterior y
desarrollo
Fander Falconí
- 28** Negociaciones CAN-UE:
la integración se cayó
del barco
Adriana Alvear / Grace Jaramillo
- 32** Balance del Foro Social
Mundial Belem 2009
Margarita Aguinaga



Coyuntura

- 42** La incertidumbre:
instrumento de gobierno
Juan Cuvi
- 46** El gobierno de la
revolución ciudadana:
entre la crisis económica
y los cambios del poder
real
Pablo Ospina Peralta
- 53** Una lectura de la
Comisión Legislativa y
de Fiscalización
Norman Wray Reyes
- 60** Ecuador en el
informe 2008 de
Latinobarometro
Luis Verdesoto
- 64** 20 de enero: retos y
perspectivas
Humberto Cholango
- 67** Yasuní: dejar el crudo
en tierra es un reto a la
coherencia
Esperanza Martínez
- 73** La efectiva
implementación de la
participación
ciudadana
Luis Augusto Panchi
- 81** Balance de las primarias
de PAIS
Santiago Pérez
- 86** Elecciones 2009: el
nuevo horizonte del
gobierno de Rafael
Correa
Paulina Recalde Velasco
- 86** El bicentenario y
su proyección en la
actualidad
René Maugé



Próximo gobierno y Políticas públicas

- 93** El Ecuador en la época
de cambios
Paco Moncayo
- 98** El programa
de la izquierda
humanista, plural,
intercultural y
plurinacional
Martha Roldós
- 103** La maldición de la
abundancia: un riesgo
para la democracia
Alberto Acosta
- 103** Nueva Ley Orgánica
Electoral y de
Organizaciones Políticas
Virgilio Hernández
- 121** Regimen del buen
vivir, autonomía y
descentralización
Fernando Buendía
(Ecuador Dialoga)
- 126** El estatuto autonómico
y la izquierda
guayaquileña
Rafael Guerrero
- 130** Mujeres hacia la paridad:
cambios moleculares y
resistencias al cambio
María Arboleda

Una lección de

Norman Wray Reyes

La Comisión **Legislativa** y de **Fiscalización**



No se puede analizar el trabajo de la Comisión de Legislación y Fiscalización con una típica matriz de evaluación de resultados. Por lo tanto, el análisis que integra este artículo será político y nada más que político. En tal sentido, en este artículo se responderá algunas de las preguntas que han liderado el debate nacional sobre el trabajo de la Comisión.

¿Existe realmente un Congreso?

La Constitución del Ecuador aprobada en referéndum el 28 de septiembre tiene un Régimen de Transición. Su naturaleza y aplicación estaban estrictamente ligadas a un hecho incierto antes de la fecha del referéndum: la aprobación de la Constitución. Una vez que esa duda fue disipada mayoritariamente en las urnas, la transición de un régimen jurídico y político hacia uno distinto, empezó a operar.

Si se lee con detenimiento la parte correspondiente a la transición institucional, se entiende que los preceptos ahí consagrados tienen un objetivo: viabilizar los cambios institucionales previstos en la Constitución, basados en el camino trazado en las normas de transición.

En ese sentido, respecto a la Función Legislativa se estableció lo siguiente: uno, la conclusión del periodo de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre de 2006; dos, el mandato para la conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, y los criterios para su estructuración; y tres, el objetivo y competencia de la misma Comisión.

El segundo y tercer punto mencionados están íntimamente ligados. Por un lado, se establece que se debe conformar la Comisión, pero al mismo tiempo se indica el modo se la debe conformar. Se propuso que se procure mantener, en su conformación, la proporcionalidad política que tuvo el Plenario de la Asamblea Nacional Constituyente. No se hubiera redactado la norma en esa línea si es que no hubiera existido una preocupación respecto a la legitimidad que ese ente legislativo debía tener. Legitimación que es necesaria solo para cumplir la continuidad de las funciones de la Asamblea Nacional Constituyente previstas en la Constitución. No podía ser de



otra manera, si es que se aspiraba a que esa Comisión tenga efectivamente la legitimidad, la constitucionalidad y la legalidad para legislar. Es decir, elaborar normas con carácter general y obligatorias, que manden, prohíban o permitan, y que rijan en todo el territorio nacional, además de todas las otras atribuciones constitucionales de una Asamblea Nacional.

Por lo tanto, por su naturaleza y funciones, la Comisión lejos de ser un ente legislativo disminuido en sus facultades (un “congresillo”), limitado en su accionar, con atribuciones de hacer solo ciertas cosas, es en realidad una Asamblea Nacional de transición, con los únicos límites que se establecen en la Constitución para la Función Legislativa. Límites que se enmarcan en la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos entre las distintas funciones del Estado, ambos necesarios para la plena vigencia del sistema democrático.

¿Es verdad que la Comisión Legislativa ha trabajado al apuro?

Los procesos constituyentes son fundamentalmente procesos políticos que se expresan de distintas maneras, una de ellas la jurídica. Dentro de un proceso de esas características era necesario establecer prioridades legislativas, plazos y metas a cumplirse en el corto, mediano y largo plazo. La Constituyente de Montecristi, como hecho y proceso político no tenía punto de comparación con la naturaleza del proceso de 1998. Los congresos sucesivos que se establecieron luego de que la Asamblea Constitucional de Sangolquí puso en vigencia la Constitución de 1998 no se sintieron compelidos por los plazos que ahí se establecieron, o al no existir los mismos

se sintieron con la amplia libertad de organizar su agenda legislativa a su antojo o al de la coyuntura.

Este no ha sido el caso de la Comisión de Legislación posterior a Montecristi. Primero, porque las disposiciones transitorias son obligatorias respecto a las leyes que deben elaborarse y aprobarse; y porque hay plazos constitucionales que debían o deben cumplirse. Segundo, la proporcionalidad que se tenía en el plenario de la Asamblea Constituyente fue la que se mantuvo en la Comisión de Legislación por mandato de la propia Constitución aprobada en referéndum. Como resultado de lo anterior, Movimiento País mantiene la mayoría en el plenario de la Comisión como en las comisiones especializadas. Tres, al ser Movimiento País una organización política de la cual es parte también el Ejecutivo, hay un proyecto político conjunto que actúa en coordinación, tanto en la Comisión como en el Ejecutivo.

Los plazos constitucionales, los de más rápido cumplimiento, aquellos que han sido denominados como fatales, se circunscribieron a cinco leyes (ley que desarrolle el Régimen de Soberanía Alimentaria, Ley Electoral, ley de la Función Judicial, ley del Consejo de la Judicatura, y la que regule al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social); y a los plazos que fueron expuestos en los mandatos constituyentes para la regulación de ciertas materias por ley (por ejemplo, el Mandato Minero y la Ley de Minería).

De ahí existe otro grupo de leyes –once leyes en total– que debe ser aprobado en 360 días. Leyes que por su complejidad y plazos con seguridad serán tratadas por la Asamblea Nacional que resultará del proceso electoral del 26 de abril de 2009.

Por otro lado, hay que ser claros en comprender que el proceso constituyente aun no ha terminado. Ya en su momento se sostuvo que un proceso constituyente tiene tres fases: un antes, un durante y un después. El centro desde donde se marca el pasado y el futuro del mismo es la construcción de la Constitución. Sin embargo, el antes y el después son tan importantes como el durante. El sentido del cambio también está en definición en el proceso de elaboración de la ley y la política pública. Por eso los tiempos son perentorios. Tienen que ser urgentes, más aun cuando el proceso constituyente se impulsa hacia adelante y es necesario apuntalar la Constitución en el andamiaje jurídico secundario.

La política, además de ser una herramienta para definir la forma en que vivimos, también es un espacio de disputa de sentidos. En una comprensión histórica de lo que se ha vivido estos últimos dos años, sería un error no medir los tiempos y las urgencias. Caso contrario la historia juzgaría, como lo hizo en su momento al gobierno de la Izquierda Democrática, que tuvo la mayoría en los dos primeros años del Congreso de 1988 a 1990), y que desperdició una oportunidad.

Pero también cabe señalar que los cuerpos normativos discutidos en la Comisión han tenido el condumio suficiente en extensión y contenido. Por ejemplo, la Ley de Elecciones y Organizaciones Políticas tiene 400 artículos, y si en su elaboración se hubiera empezado desde cero en un proceso colectivo de construcción, hubiera sido imposible aprobar las leyes en los plazos señalados. Recordemos que a la Asamblea Nacional Constituyente le tomó ocho meses la elaboración de la Constitución de 444 artículos.

Sin embargo, la oposición –al igual que en Montecristi– ha jugado una estrategia compleja. Por un lado ha intentado desprestigiar el trabajo de la Comisión y por otro, ha buscado dilatar las discusiones de los temas. Al mismo tiempo, algunos medios de comunicación han creado una atmósfera esquizoide a través de preguntas recurrentes, en actos de tres partes, que se pueden enumerar de la siguiente manera:

Uno: ¿Podrán cumplir con los plazos establecidos en la Constitución para la aprobación de las leyes de transición?

Dos: A lo cual el asambleísta contesta: “Claro, estamos trabajando fuerte para cumplir con lo que estipula la Constitución”...

Tres: Acto final, pregunta el periodista: ¿Pero no se está sacrificando la calidad de la ley por querer aprobar todo al apuro”.

¿En la Comisión Legislativa y de Fiscalización tan solo se levanta la mano?

Hay una canción ecuatoriana que expresa con ironía en una frase la tensión resultante entre un bloque parlamentario y un ejecutivo fuerte: “Quien te dijo que el amor es fácil”. Desde los días constituyentes en Montecristi se fue construyendo la ficción de que el bloque de Movimiento País en la Asamblea era un grupo de “levanta manos”. Como el origen de la Comisión fue la integración proporcional de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea de Montecristi, la oposición no encontró mejor argumento para intentar desprestigiar a este cuerpo colegiado, que sostener que se seguía haciendo lo que el Ejecutivo dictaba desde Carondelet.

Pero el problema es un poco más complejo que esa simplista generalización. Movimiento País es la fuerza política mayoritaria comprometida con la Constitución de Montecristi. Al contrario de otras fuerzas políticas, Movimiento País tiene representación mayoritaria en el ente legislativo y al mismo tiempo es gobierno. Lo que para la oposición es un

“
Un ejercicio de responsabilidad política con un proyecto político que se refleja en una Constitución y en el apoyo mayoritario de la población a ese proyecto.”

ejercicio de subordinación, para el bloque de país es un intento de construcción de una relación orgánica y respetuosa de la naturaleza distinta de cada una de las funciones: Ejecutivo y Legislativo. Un ejercicio de responsabilidad política con un proyecto político que se refleja en una Constitución y en el apoyo mayoritario de la población a ese proyecto.

Por lo tanto, se ha trabajado de cerca con el Ejecutivo con la coordinación necesaria para mantener una coherencia política en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales. En ese sentido, las leyes que han llegado desde el Ejecutivo han sido de gran utilidad. La legislatura al contar con textos completos ha podido trabajar sobre ellos, ratificarlos, modificarlos o cambiarlos sustancialmente.

Para entender lo expuesto, también hay que comprender el proceso de elaboración de la ley. En el procedimiento constitucional existen “momentos” en los cuales la ley se va forjando. De manera general y formal, a la ley se la hace en las comisiones especializadas y en el primer y segundo debate en el pleno de la Comisión Legislativa. En cada uno de esos espacios es factible modificar la propuesta original. Dicho de otra forma, en la Legislatura ninguna ley que ha sido calificada para su trámite, ha conservado inalterable su contenido. Y está bien que haya sido así y que lo siga siendo, puesto que el ejercicio de deliberación democrática así lo exige.

Los aportes a los cuerpos jurídicos no solo han venido de los assembleístas del bloque del Movimiento País, sino también de los assembleístas de la oposición. Las sugerencias que han fortalecido la aplicación de la ley en el marco del respeto a los preceptos constitucionales, han contado con el apoyo del bloque de Movimiento País. Incluso las sugerencias de la oposición se han introducido más allá de que se hayan planteado informes de minoría por parte de ella.

Por otro lado, los assembleístas de Movimiento País han sostenido puntos de vista distintos al Ejecutivo en varios temas. Los disensos se han discutido y se han construido acuerdos, que han sido la base para la elaboración de los textos definitivos. Lo que es muy cierto es que en función de la coherencia y el respeto a lo “orgánico”, esos debates no han sido públicos. Como organización política hemos preferido discutir los temas en lo interno e intentar posiciones públicas únicas.

También es cierto que el liderazgo de Rafael Correa, su estilo y sus declaraciones, han generado complicaciones en la forma como un sector de la opinión pública ha valorado el trabajo de la Comisión. Sin perjuicio de lo anterior, en la Comisión se ha podido mantener un debate de argumentos al interior del bloque de Movimiento País, con el Ejecutivo y con la oposición, más allá del show mediático-noticioso que intenta obsesivamente demostrar lo contrario.

La cuestión de la participación ciudadana

La Comisión Legislativa y de Fiscalización fue la que inauguró el nuevo edificio del parlamento ecuatoriano. Los ventanales grandes, los vidrios de las oficinas y el diseño arquitectónico del mismo intenta enviar un mensaje claro al país: la transparencia. De esta forma se quiere superar los oscuros días de los congresos anteriores, esos recovecos de la legislatura que desaparecieron con el incendio que motivó la nueva construcción.

En ese escenario la Comisión de Legislación ha intentado abrir la discusión de los proyectos de ley, desde un ejercicio democrático, pero también por obligación legal. El mandato 23 estipula que debe darse un plazo de diez días para recoger las observaciones de

la ciudadanía. Una regulación sin precedentes en las anteriores leyes orgánicas de la Función Legislativa.

Pese a los plazos perentorios las comisiones especializadas han hecho sus mejores esfuerzos para recibir a distintas delegaciones, organizar foros públicos de discusión en el seno de la propia Comisión y fuera de ella. Han sido iniciativas de sociabilización de la discusión, publicitarla y abrir las puertas de la Legislatura, para superar el secretismo y la lejanía de los debates en los congresos anteriores.

Sin embargo, quedan muchas cosas por hacer para que los procesos de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley se consoliden. Los tiempos son uno de ellos. Hacia el futuro y en la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Función Legislativa se tendrá que estipular plazos más extensos para la elaboración del informe de primer debate, así como el del segundo debate. Por otro lado, quizá sea importante consignar la obligación de que se realicen audiencias públicas, por lo menos dos, en que cada una de las comisiones discuta el contenido de la ley en una convocatoria pública. Las audiencias, con la ayuda de la tecnología, podrían ser transmitidas a varios lugares del país, a fin de ampliar mucho más la participación de la ciudadanía interesada en la discusión. Pero para ello los tiempos deben ampliarse, no para dilatar innecesariamente la discusión de una propuesta de ley, sino para profundizarla, enriquecerla y democratizarla. Pese a todo,

se debe afirmar categóricamente que esta legislatura así lo ha hecho. Es decir, empezó dando los pasos iniciales para consolidar y legitimar esa participación ciudadana en el tiempo.

La tecnología también permite ampliar la información que se produce en la Legislatura. La Asamblea Constituyente de Montecristi fue pionera en ese sentido. La Comisión Legislativa ha seguido ese camino y de esa forma se conoce en su totalidad lo que se discute y el contenido del debate al interior de la legislatura. De esta forma se ha transparentado aun más la Función Legislativa. Algo difícil de imaginar en los días de los anteriores congresos, no por falta de tecnología sino de voluntad política.

La integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El funcionamiento de la Comisión Legislativa y de Fiscalización marca la pauta para un nuevo accionar de la legislatura, en el marco de la nueva Constitución. Uno de los temas centrales de la reforma política fue el diseño de mecanismos para democratizar la integración de los organismos de control.

Con ese reto por delante la Comisión Legislativa decidió en un primer momento que era el Consejo Nacional Electoral quién debía llevar adelante el concurso para la integración del Consejo de Participación



“
Los tiempos deben ampliarse, no para dilatar innecesariamente la discusión de una propuesta de ley, sino para profundizarla, enriquecerla y democratizarla.”

Ciudadana y Control Social. La intención de esta decisión fue la de no generar sospecha alguna sobre la designación de los miembros de ese ente. Los medios de comunicación haciéndose eco de algunos de las críticas de la oposición, empezaron a sostener que quienes iban a integrar el Consejo, con seguridad iban a ser de Movimiento País.

Desde mi perspectiva, aquella decisión fue un error. Puesto que la responsabilidad política no es delegable una vez que constitucionalmente ya fue delegada. Ese fue el aprendizaje, más aun cuando el proceso de selección y designación regresó otra vez a la Comisión, por intermedio de un pronunciamiento de la Corte Constitucional. Quizá este ejemplo nos permite ver con perspectiva la trascendencia de contar con una legislatura que asuma sus compromisos constitucionales y su responsabilidad política, incluso con los costos que dicho ejercicio puede traer.

Más allá de las críticas y de ciertas declaraciones de personajes que por su dilatada vida pública se sentían predestinados a ejercer el cargo de vocales del Consejo, el concurso fue un intento de transparentar los procesos de integración de los órganos de control. Los problemas se dieron por tratar de compatibilizar un proceso de selección a través de requisitos y evaluaciones (la meritocracia), con la necesidad política de integrar un Consejo de Participación y Control Social que represente un espacio de poder ciudadano distinto, alternativo. Como Comisión Legislativa se puso énfasis en el proceso formal y en un momento –por la necesidad de cumplir con los plazos constitucionales y enviar un mensaje de transparencia a la opinión pública– no se encontró una salida idónea para lograr una convergencia entre los objetivos señalados arriba. Pese a ello, una vez que el proceso culminó se vio que su integración

respondió y posibilitó espacios de participación a sectores tradicionalmente excluidos de esos cargos. Adicionalmente se tomaron decisiones importantes: garantizar la paridad en la representación, lograr presencia de pueblos indígenas y afroecuatorianos, y reconocer la experiencia organizativa social y no partidista en su integración.

¿Qué pasó con la fiscalización?

La Comisión Legislativa estableció plazos y procedimientos para que la fiscalización se lleve a cabo. Uno de esos, el término de cinco días para que las distintas instancias del sector público remitan información a la Legislatura, fue el que más inconvenientes causó. Con un poco de ironía cabe decir que “las mentes lúcidas y los corazones ardientes” nos llevaron a establecer en cinco días el término improrrogable para que las autoridades remitan esa información, con consecuencia de destitución sino no lo hacían.

Como era de esperarse, la reacción de la oposición no se hizo esperar. Los pedidos de información –en algunos casos innumerables cajas con copias y copias de documentos– paralizaron algunos ministerios. No había que ser muy lúcidos para darnos cuenta que en un afán de transparentar y agilizar los procesos de información resbalamos en nuestras buenas intenciones.

En ese sentido, cometimos un error político al poner un plazo tan corto con consecuencia de destitución, pues dimos pauta a generar una causal de destitución de un funcionario, sin que medie un proceso para el efecto: la no entrega de información. Como respuesta al error, la Comisión procedió a reformar el

mandato 23, estableciendo un proceso y ampliando el término para que la información pueda ser entregada. Así se intentó racionalizar el pedido de información, para que no sea utilizado como una estrategia de bloqueo por parte de la oposición, y a su vez no exima al funcionario de entregar la misma.


Por otro lado –algo que nunca fue comprendido por los medios de comunicación– la fiscalización puede iniciar su acción sin ningún inconveniente si es que el peticionario recoge las firmas necesarias para el efecto. No tiene que mediar ningún requisito adicional que no sea el pedido sustentado con las firmas de assembleístas que apoyan la solicitud. Y aunque suene paradójico, los pedidos de enjuiciamiento político a ministros del actual régimen que han sido desechados, lo fueron por errores de forma e incumplimientos en los requisitos. Dicho de otra forma, fallas cometidas por los propios interesados en impulsar estos procesos.

Por otro lado, Movimiento País con un profundo criterio de responsabilidad política, no ha permitido que se detenga el trabajo legislativo, desde una estrategia de la posición de utilizar una supuesta fiscalización con esos fines y con objetivos meramente electorales.

A manera de conclusión

La Comisión Legislativa y de Fiscalización ha tenido en sus manos una responsabilidad inmensa: demostrar al país que la legislatura puede llevar adelante una discusión democrática y transparente sobre la ley. El reto se ha cumplido pese a los inconvenientes, los cuales en gran medida han sido descritos en este texto.

Quizá uno de los mayores inconvenientes ha sido el de no contar con una comunicación fluida con la opinión pública. De una parte, es necesario generar mejor y más variada información sobre el trabajo legislativo; y de otra, es necesario que los medios de comunicación den una cobertura distinta a la tradicional forma de cubrir el hecho noticioso legislativo. El funcionamiento de la Comisión ha marcado una diferencia con el pasado. Por un lado, ha transparentado la discusión de la ley, ha generado espacios de participación ciudadana, ha abierto sus puertas a la veeduría ciudadana, mantiene un ágil sistema de información a través del internet y ha asumido de la mejor manera posible sus obligaciones constitucionales, pese a los tiempos cortos y las exigencias del cumplimiento de los famosos “plazos fatales” en la elaboración de las leyes.

Por otro lado, más allá de los argumentos propios de la lucha política, la oposición sabe que la mayoría de Movimiento País democráticamente ha discutido y dialogado con miras a lograr convergencias alrededor de las propuestas legislativas. Que adicionalmente, con “paciencia franciscana” ha sabido superar los embates de discursos ardientes y ofensivos frente a las cámaras y los micrófonos, en aras de cumplir la tarea legislativa, que sigue siendo y será el propósito fundamental de una legislatura. 

“ **Se tomaron decisiones importantes: garantizar la paridad en la representación, lograr presencia de pueblos indígenas y afroecuatorianos, y reconocer la experiencia organizativa social y no partidista en su integración.** ”