

7

Marzo/Abril

2008

la Tendencia
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

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

Coordinadora editorial

Raúl Borja, María Arboleda

Diseño y diagramación

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías

Archivo ILDIS
Activa

Auspicio

ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 2 255 29 36
Quito - Ecuador
tramasocial@andinanet.net

Impresión

Gráficas Araujo
09 6012237

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 2008

Editorial

- 7 **El debate de la nueva Constitución**
Francisco Muñoz Jaramillo

Tema Central: Propuestas constitucionales

- 11 **El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis**
Alberto Acosta
- 18 **Democratizar la democracia: el reto de la nueva Constitución**
Virgilio Hernández E.
- 25 **Los derechos laborales y sindicales en la nueva Constitución**
Guillermo Touma
- 31 **El mundo del trabajo y el cambio social**
Pedro de la Cruz
- 35 **La ruta hacia un nuevo desarrollo**
Pedro Morales
- 39 **El nuevo modelo político**
Gustavo Darquea
- 44 **Descentralización y ordenamiento territorial**
Fernando Cordero C.
- 49 **Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad**
Mónica Chuji
- 56 **El régimen de desarrollo en la nueva Constitución**
Norman Wray
- 60 **La ética en la nueva carta política**
Fernando Vega
- 65 **Participación ciudadana, democracia y buen vivir**
Betty Tola
- 70 **La Asamblea de Quito y la nueva Constitución**
Gonzalo Ortiz Crespo
- 77 **Desde Guayaquil, por la Patria**
Nila Velázquez

Procesos constitucionales de la región

- 81 **Bolivia, ¿en un punto de bifurcación?**
Pablo Stefanoni
- 86 **La Constitución de 1991 de Colombia**
Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Coyuntura

- 90 **La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia**
Juan J. Paz y Miño
- 95 **Posibilidades y límites del gobierno de Correa**
Bayardo Tobar e Iván Fernández
- 101 **De la mitigación de la pobreza al desarrollo**
Fernando Carvajal Aguirre
- 106 **Ecuador: perspectiva económica para el 2008**
Luis Augusto Panchi
- 110 **La política energética y el medio ambiente**
Esperanza Martínez
- 114 **¿Quién lee a Sun Tzu?**
Juan Cuvi
- 119 **Entre la oposición o la desestabilización política en Ecuador**
Gaitán Villavicencio

Debate ideológico

- 124 **Las relaciones conflictivas entre la política y el derecho**
Fernando Tinajero
- 131 **Socialismo y sociedad del conocimiento**
Rodrigo Borja C.
- 136 **Reflexiones sobre el modelo que se está construyendo**
Marco Navas Alvear
- 144 **Partido Izquierda Democrática: crisis de descomposición**
Francisco Muñoz

EL NUEVO MODELO POLÍTICO

Gustavo Darquea

En 1997, a la caída de Abdalá Bucaram, luego de seis meses de haber sido elegido, nos preguntábamos ¿qué falló en el sistema político para que haya sucedido ese hecho, luego de algunos períodos de estabilidad democrática? Pensábamos entonces en el sistema de partidos vigente, que mantuvo el esquema de clanes familiares y clientelares, que no permitía emerger a los movimientos sociales y políticos; al que se le podría atribuir también haber amañado al sistema electoral que permitía un desenfrenado derroche electoral de los grupos de poder en disputa, y que luego del triunfo pasaban de inmediato la factura.

Cuando el 21 de enero del 2000, después de un año y cuatro meses de haber sido elegido, cayó esta vez Jamil Mahuad, nos volvimos a preguntar ¿y ahora qué falló en el sistema político? Pensábamos, esta vez, en la ausencia de controles al gasto electoral que permitió que los banqueros financien las campañas electorales, orquesten fraudes electorales, pero además era evidente que las leyes que deberían regular al sistema financiero no servían para este propósito, y que los organismos de control del Estado no funcionaban. La impotencia y resignación ciudadana iba en aumento.

Finalmente, cuando el 20 de abril del 2005, cayó Lucio Gutiérrez, fue absolutamente evidente que la crisis del sistema político ecuatoriano era general: a las crisis de los partidos y del sistema electoral se había sumado un grave deterioro del poder ejecutivo, un descrédito nunca visto del Congreso y la decapitación de la Función Judicial.

La ciudadanía montó en cólera, amplios sectores políticos y ciudadanos de todas las tendencias, que no eran parte de las mafias que se habían beneficiado de este manejo perverso del Estado llegaron al consenso que el problema no se podía reducir a elegir un nuevo presidente, nuevos diputados y nominar magistrados de justicia que sean mejores o menos malos que los anteriores, sino que era urgente realizar una profunda reforma política del Estado.

Infructuosamente en los gobiernos interinos de Gustavo Noboa y Alfredo Palacio se trató de que la reforma política profunda se realice por la vía del Congreso Nacional, pero era evidente que la partidocracia no se iba a autoinmolar, de modo que el único camino viable era impulsar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, tesis que contó con el abrumador apoyo del pueblo ecuatoriano.

Los problemas fundamentales de la institucionalidad del país

El gran desafío y la gran oportunidad que tiene la Asamblea Constituyente es la de diseñar una nueva institucionalidad del Estado que supere los vicios, trampas y deficiencias del actual sistema político, asegurando su adecuado funcionamiento e introduciendo mecanismos que permitan un equilibrio adecuado entre las funciones del Estado, la solución oportuna de los conflictos y el ejercicio efectivo de la voluntad ciudadana.

¿Cómo acometer esta tarea desde la Asamblea? Una opción hubiera sido llamar a los “expertos” para que nos marquen el camino, o simplemente asumir el proyecto de constitución del CONESUP, y entrar en una discusión de textos constitucionales, como planteaban algunos medios.

Sin embargo, el camino que tomamos fue diferente, y muy diferente de muchas otras Asambleas Constituyentes. Comenzamos, por ejemplo, en el caso de la Mesa Tres, de Estructura e Instituciones del Estado, por analizar la problemática de cada una de las instituciones que conforman el Estado, identificando, mediante una metodología de lluvia de ideas, los problemas más importantes que —a juicio de los 13 asambleístas integrantes de la Mesa— adolecen esas instituciones, estableciendo una relación de causa - efecto. Analizamos de esta manera la problemática de la Función Ejecutiva, la Función Legislativa, la Función Judicial, los organismos de Control y Regulación, los organismos electorales, las entidades del régimen seccional autónomo y las entidades públicas autónomas.

Encontramos que muchos problemas cruzan transversalmente a toda la institucionalidad del Estado, por lo que llegamos a una sistematización que nos permitió identificar al menos cinco problemas fundamentales: La ausencia de un proyecto común de país; La existencia de un Estado centralista, inequitativo y excluyente; La corrupción, impunidad y falta de transparencia; La privatización, corporativización y partidización de la institucionalidad pública; y la falta de participación y control social y ciudadano. Para cada uno de estos problemas definimos objetivos de transformación y desarrollo que nos permitan definir el nuevo modelo político de Estado.

Un proyecto común de país

Los distintos grupos que se han alternado en el poder, desde el inicio de la vida republicana, no han sido capaces de ponerse de acuerdo en un proyecto común de país, más aún su accionar ha sido coyunturalista, con raras excepciones; ha habido ausencia de políticas de Estado, falta de planificación a largo plazo que permita trazar el camino hacia los grandes objetivos nacionales, y si algún gobierno lo hacía, el siguiente marcaba una ruta diferente. Esto se ha visto agravado por la ausencia de rectorías desde el gobierno central y la desarticulación de la planificación y gestión entre éste y los gobiernos seccionales.

Por ello creímos que en la Asamblea Constituyente es fundamental la generación de un gran acuerdo nacional que garantice un país equitativo, solidario, laico, incluyente, democrático, participativo justo, libre y soberano.

Es necesario además consagrar en el texto constitucional un modelo de Estado que reconozca las necesidades, identidades y diversidades de todos los y las ecuatorianas, a través de una estructura democrática y participativa, sistémica e integradora, que permita equilibrio y corresponsabilidad entre los diferentes poderes, funciones y organismos del Estado.

El Estado descentralizado

El Estado centralista ha llegado a su fin; su burocracia ha demostrado una increíble capacidad para afianzar su poder, aun desafiando disposiciones presidenciales y ministeriales, bajo la bandera de la limitada capacidad de gestión de la mayoría de los gobiernos seccionales. La proliferación de instituciones adscritas a la Presidencia de la República ha sido, con la ficción de disminuir el tamaño

del aparato gubernamental, otra forma de concentrar el poder, con el agravante de que es un poder autónomo.

Las limitaciones para avanzar en un proceso de descentralización son enormes: inadecuada división política y administrativa del Estado, distribución caótica de roles y competencias entre los distintos niveles de gobierno, funciones y organismos del Estado, falta de mecanismos de interrelación y corresponsabilidad entre los poderes públicos, mínima capacidad de generación de recursos propios de la mayoría de gobiernos seccionales, distribución inequitativa de recursos por territorio y por nivel de gobierno, entre otros.

Por ello creemos que es urgente diseñar en la nueva Constitución una estructura política y administrativa descentralizada, desconcentrada y eficiente que facilite procesos continuos de desarrollo y crecimiento, potenciando todas las regiones del país, de manera que asegure la equidad y la inclusión como elementos fundamentales de las políticas de Estado.

Lucha contra la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia

Este debe ser un eje que cruce todo el texto de la nueva Constitución. Una compañera asambleísta dijo que la Constitución del 2008 debería ser la Constitución de la Justicia. Aquí el problema fundamental es diseñar una institucionalidad que haga exigibles los derechos consagrados en la Constitución y las obligaciones que deben cumplir las autoridades y funcionarios públicos, incluso en ausencia de leyes específicas, es decir, elevar a la Constitución como principio fundamental de convivencia ciudadana.

Desprivatizar, descorporativizar y despartidizar las instituciones públicas

A partir de la década de los ochenta se inició

un proceso de representación gremial y corporativa en muchas instituciones del Estado, especialmente en los organismos descentralizados, aprovechando el debilitamiento del gobierno central, bajo la presión de grupos de poder económico y gremial, además como estrategia de la partidocracia para tener el control mayoritario de ciertas instituciones. Sin embargo, esta representación corporativa benefició a intereses particulares y limitó significativamente la responsabilidad del Estado en la planificación y la gestión pública.

Además, la partidización en la designación de autoridades estatales de control, buscando asegurar fidelidad a los caciques locales y los grupos de poder económico, sin importar los méritos y las capacidades, ha limitado significativamente la transparencia en su gestión.

Por tanto, es fundamental consagrar en la nueva Constitución un modelo de Estado responsable de la gestión pública, que ejerza las funciones de rectoría, planificación, regulación, control, evaluación y sanción, y descorporativizar y despartidizar las estructuras institucionales del Estado, modificando el modelo de representatividad a fin de fortalecer el gobierno central y los gobiernos regionales y locales.

Participación y control social y ciudadano

El sistema democrático vigente limita la participación ciudadana a los procesos electorales, con formas de representación política centralistas, autoritarias y excluyentes, que han estado generalmente basadas en grupos familiares, caciques y “dueños” de los partidos, lo que han terminado imponiendo su omnímoda voluntad en el momento de decidir a los ciudadanos que habrán de participar en dichos procesos.

Existe realmente una limitada participación social y ciudadana en la toma de decisiones públicas, y una grave ausencia de mecanismos institucionales

que promuevan dicha participación, especialmente en lo que tiene que ver con la estructuración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos de los organismos seccionales.

La nueva Constitución debe posibilitar una democracia participativa y efectivamente representativa, institucionalizando la participación ciudadana y el control social en la planificación, gestión y control de todas las entidades e instancias del Estado. Creemos que debe conformarse un sistema de participación y control social como parte de la nueva arquitectura del Estado.

Los pilares del nuevo régimen

Entre los elementos fundamentales que permitan un diseño adecuado de esta nueva institucionalidad del Estado, creemos que se debe considerar los siguientes:

- **Articulación de las funciones ejecutiva y legislativa:** el enfrentamiento entre esas dos funciones ha sido una constante especialmente en los últimos diez años de régimen democrático, lo que ha llevado a situaciones de grave crisis, cuya única salida ha sido la ruptura de la Constitución. Es necesario que en el diseño de la nueva institucionalidad del Estado se establezca el principio básico de la corresponsabilidad a fin de garantizar legitimidad y eficacia en el accionar de cada una de esas funciones. Para esto debe considerarse una figura que articule el Ejecutivo (Presidente de la República) y el Legislativo (Congreso), mediante un Ministro Coordinador nominado por el Presidente y ratificado por la función legislativa, que podría inclusive revocar esa designación cuando la correlación de fuerzas así lo determine.
- **Disolución del Congreso:** el Presidente de la República debe tener la facultad de disolver el Congreso por una sola vez en su período, a consecuencia del bloqueo continuo de iniciativas

legislativas provenientes del Ejecutivo y negativas recurrentes a designar autoridades propuestas por el mismo, que deben estar claramente establecidas en la Constitución. Esta disolución debe estar vinculada a una convocatoria inmediata a nuevas elecciones legislativas y a la confirmación por parte del pueblo de la continuación del mandato presidencial.

- **Congreso bicameral:** Es necesario cambiar radicalmente la imagen del Congreso, asegurando mecanismos que permitan mejorar sustancialmente la calidad de la producción de leyes, para lo cual proponemos la creación de la Cámara del Senado, que esté dedicada básicamente a la producción de leyes y como una cámara de “reflexión” de las decisiones más importantes que debe tomar la función legislativa.
- **La función de control social:** Los organismos de control como la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, que actualmente funcionan totalmente dispersas y sin coordinación, deben ser parte de la Función de Control Social, articuladas a través de un consejo que vigile su accionar y ante quien rindan cuentas.

Elementos fundamentales del nuevo sistema electoral

Es necesario definir en la nueva Constitución a la Función Electoral como una instancia independiente de las otras funciones del Estado, con normativa especial, autonomía, competencia y jurisdicción constante en su propia naturaleza, despartidizándola y separando las funciones de organización de los procesos electorales y juzgamiento de infracciones electorales. Las instituciones básicas de esta función deben ser:

- **Consejo Nacional Electoral:** Debe ser un organismo eminentemente técnico y no partidizado, cuya conformación provenga de la ciudadanía, sin intervención de ninguna otra función para la designación de sus miembros. Sus funciones

serán las de organizar, supervisar y proclamar los resultados electorales, sin capacidad de juzgamiento.

- **Corte Nacional Electoral:** Considerando que la justicia electoral no solo tiene características de orden administrativo, sino que deviene de específicas normas constitucionales y de su ley especial, lo más conveniente es contar con una jurisdicción especializada, con competencia a nivel nacional y regional, que permita agilidad en los trámites de justicia electoral y que cree jurisprudencia electoral mediante sus fallos o sentencias. Por tanto, el juzgamiento de las infracciones electorales se debe efectuar en la instancia de la Corte Nacional Electoral y en los Tribunales Regionales Electorales.
- **Comité de Vigilancia Electoral:** Los sujetos políticos, en tanto actores fundamentales de los procesos electorales, deben tener la facultad de vigilar estos procesos a través de sus delegados, a fin de asegurar su transparencia y denunciar cualquier irregularidad ante el Consejo Nacional Electoral o la Corte Electoral, según corresponda.

Elementos fundamentales del nuevo sistema de partidos

La crisis de la partidocracia reveló las graves errores del sistema de partidos políticos, que cerraron las puertas a la participación política ciudadana como al procesamiento de sus demandas, eliminaron los mecanismos de democracia interna y se pusieron al servicio de grupos de poder, camarillas gremiales y grupos corporativos específicos, utilizando las facultades nominadoras del Congreso para asegurar fidelidades y chantajear al Ejecutivo.

La nueva Constitución debe asegurar un sistema de representación política que no debilite a los

partidos, sino que, por el contrario, busque su fortalecimiento, evitando una proliferación exagerada de partidos, que como se ha demostrado en nuestro país y de otros de Latinoamérica, no contribuye a mejorar la democracia.

La Constitución debe establecer normas de obligatorio cumplimiento para que los partidos designen en forma democrática a sus directivas nacionales y provinciales, a sus candidatos a elecciones populares, y desarrollen programas de educación política para sus militantes, dando al Consejo Nacional Electoral facultades para supervisar dichos procesos.

Bajo un sistema de esta naturaleza, el voto por lista tiene sentido, mientras que el voto preferencial (uninominal o por candidatos) no contribuye a fortalecer a los partidos, generando más bien pugnas internas que terminan atentando contra la unidad y disciplina de los actores políticos.

Concluyendo

La Asamblea Constituyente se convierte de esta manera en una oportunidad histórica irrepetible en este siglo, para diseñar la nueva institucionalidad del Estado, que supere los vicios de esta democracia manipulada, a la que las élites que han detentado el poder nos han acostumbrado, y que por tanto no tenga temor de romper viejos paradigmas que han hecho que las constituciones queden como meras declaraciones de principios y derechos imposibles de ser exigidos.

Pero es fundamental entender que la nueva Constitución debe ser el producto del mayor consenso posible de todas las fuerzas políticas presentes en la Asamblea. Solo así tendremos una Constitución para el Ecuador del siglo XXI y no solamente para el gobierno de Alianza País. 