

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

Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política

Julio Echeverría*

Distintos países de América Latina han emprendido en los últimos años procesos de reforma política a través de transformaciones constitucionales. En todos estos casos se ha debido conjugar una doble dimensión: por un lado, la discusión en torno a la institucionalidad que impulse la reforma y a los procedimientos que deberían regularla; y, otra, que apunta a identificar sus contenidos específicos y puntuales. La discusión desde ningún punto de vista es trivial, ni se reduce a «formalismos procedimentales» o a «retóricas insustanciales», sino que permite intuir las orientaciones estratégicas de los actores. La identificación con un mecanismo o procedimiento remite a distintas concepciones de reforma política y, a su vez, una determinada concepción de reforma política se corresponde con una determinada modalidad procedimental.

En Ecuador se debaten dos modalidades de reforma. La una postura aboga por la instauración de una Asamblea Constituyente con «plenos poderes» y la otra, por la introducción de reformas acotadas en el texto constitucional. En el un caso la discusión sobre los contenidos de la reforma se traslada al espacio de la Asamblea Constituyente; en el otro, el debate sobre los temas es primordial

y anterior, porque de ello deriva el carácter de los procedimientos a adoptarse y el mecanismo que las impulse: Asamblea con plenos poderes o Asamblea condicionada al tratamiento de temas puntuales.

Este contraste se convirtió en el eje discursivo sobre el cual giró la campaña electoral de octubre de 2006 y sobre el que se definió el resultado electoral de la primera vuelta. El proselitismo electoral —condicionado en mucho por el papel determinante de los medios de comunicación en la generación de la agenda de discusiones— redujo la complejidad del tema de la reforma política a pocas fórmulas de impacto emocional con las cuales los candidatos se proyectaron a la captura del voto de los electores. El contexto electoral limitado a un enfrentamiento mediático no favorecía la deliberación detenida sobre los temas de la reforma, sino la elección por fórmulas de rápida aprehensión por parte de un electorado reducido a mirar la sucesión de imágenes en las pantallas de televisión o la representación plástica de verdaderas piezas teatrales de tarima proselitista.

Fue en este campo donde se decidió uno de los enfrentamientos centrales de la contienda electoral de la primera vuelta: la postura maximalista de Correa, que promovía la convocación a una Asamblea Constituyente con «plenos poderes», desarmó virtualmente a la propuesta de Roldós, la cual divagó en el procedimentalismo (consulta popular con temas prioritarios que puedan ser procesados por el Congreso entrante o, en su defecto, convocación a una Asamblea Constituyente, si el Congreso fracasara en el intento). El

* Académico y profesor de las Universidades Central y Andina del Ecuador, ha publicado artículos en revistas especializadas y es autor de dos libros que abordan la problemática política y constitucional en Ecuador: *La Democracia bloqueada*, Letras 1997, y *El desafío constitucional*, Quito, Abya-Yala, 2006.

«error» de Roldós fue ceder el espacio de la confrontación a la discusión sobre el procedimiento de la reforma y no definir el campo de los enfrentamientos en los contenidos de la reforma (como ya lo indicamos, la reducción mediática de la campaña electoral caminaba en dirección opuesta a esta posibilidad). Si lo hubiera hecho, posiblemente habría triunfado también sobre la línea del procedimiento en dirección a la asamblea con temario acotado.

Tanto maximalistas cuanto reformistas coinciden en la necesidad de introducir cambios políticos, pero difieren en torno a las modalidades para alcanzarlos. La pregunta que surge es si la diferencia de enfoque se reduce solamente a la discusión sobre los procedimientos de la transformación institucional (la convocación a una Asamblea Constituyente con plenos poderes o la reforma de la actual Constitución a través del tratamiento de temas acotados) o si hace referencia a contrastes o divergencias más de fondo que tengan que ver con los paradigmas mismos del diseño institucional.

La línea maximalista: Asamblea Constituyente con plenos poderes

En la propuesta de reforma política impulsada por Correa y su organización Alianza País la reforma política es concebida como un proceso de transformación que rebasa la primacía que la reforma otorga a la discusión acerca del diseño constitucional. La Asamblea Constituyente con plenos poderes aparece como instrumento del cambio y de la transformación de las estructuras del modelo económico y como el mecanismo más idóneo para la rearticulación de las fuerzas políticas en esa dirección. La renuncia a la presentación de listas para la elección de candidatos a diputados por parte de Alianza País y su propuesta de Asamblea Constituyente con plenos poderes aparecen como una fórmula en la cual el objetivo de la reforma es, en lo fundamental, la

sustitución de los actores representativos del viejo modelo y la modificación del equilibrio de fuerzas hacia una línea de cambio y transformación.

Para esta lectura, el Congreso es la institución más desprestigiada de la democracia ecuatoriana y las fuerzas de la transformación no deben integrarlo, y menos aún legitimarlo, con la participación electoral. La nueva Asamblea ya no deberá estar integrada por los miembros de la vieja partidocracia. La no presentación de candidatos para integrar la legislatura aparece como un movimiento táctico tendiente a canalizar en forma más adecuada las adhesiones electorales contra la partidocracia y, al mismo tiempo, a instaurar un proceso sin retorno hacia la Asamblea Constituyente con plenos poderes. Este será el escenario y el instrumento de los cambios que la actual coyuntura de crisis exige. El rediseño institucional vendrá luego, después de que se hayan instaurado las transformaciones «revolucionarias».

La postura maximalista apunta a la conformación del llamado Poder Constituyente. Las elecciones de noviembre, si bien significaron el triunfo aplastante de Correa, no reflejaron necesariamente una adscripción del conjunto del electorado a la tesis maximalista: el voto por Correa fue en gran proporción un voto negativo de rechazo a Noboa, a la inconsistencia de su propuesta programática, a su perfil empresarial de corte precapitalista y premoderno.

Si el poder logrado en las urnas en favor de Correa no es aún un poder constituyente —porque incluye el voto de quienes no necesariamente adscriben a la línea maximalista—, solamente la Asamblea podría configurar uno que impulse tanto las transformaciones en el modelo de desarrollo cuanto las nuevas instituciones de construcción de poder que esas transformaciones exigirían. El diseño institucional vendrá luego de definir las y será la articulación del poder constituyente como poder constituido. Nuevas instituciones dispuestas al «blindaje de

la transformación» consolidarán los logros de cambio y modificación del modelo de desarrollo que se habrán alcanzado en la Asamblea. Es esta definición del proceso de cambio la que lo caracteriza como maximalista: las instituciones se subordinan al proceso de transformación, no lo regulan, contienen o canalizan, como quisiera la postura reformista institucional.

Desde el punto de vista maximalista el mandante es el «pueblo», ente homogéneo cuyo interés supremo se opone a los intereses privados, particulares e ilegítimos de «grupos de poder». En esta concepción las instituciones y la misma Constitución se funcionalizan al sentido y a los alcances del proceso político refundacional. La Asamblea Constituyente con plenos poderes es la encarnación de un nuevo poder constituyente con capacidades refundadoras. El diseño institucional organizacional deberá «blindar» los logros alcanzados.

La línea reformista: Asamblea Constitucional o acotada a temas puntuales de reforma

A diferencia de la línea maximalista, la postura reformista apunta al perfeccionamiento de las instituciones que regulan el cambio. No se trata de una línea reacia a la necesidad de impulsar radicales cambios en el sistema político, sino

que estos son pensados en función de fortalecer la capacidad de regulación y de autorregulación de los procesos de transformación. Al contrario de la línea maximalista, la reforma política no se concibe como instrumento de impulso y conducción de la transformación, sino como mecanismo que la regule y la controle. Una diferencia que no es de detalle, sino que tiene que ver con la confrontación entre verdaderos paradigmas acerca de la constitucionalidad y la democracia.

En la postura reformista los aspectos de diseño institucional no son puramente instrumentales o formales, sino que atañen a la misma configuración y al espacio que en el proceso político tiene la dimensión constitucional. Desde este punto de vista, la Constitución tiene un carácter de «norma fundamental» y no puede reducirse a una concepción puramente instrumental-organizacional. El carácter de norma fundamental de la Constitución hace referencia a la capacidad que esta tendría de regular y canalizar el proceso político, que no se sirve de ella o la utiliza para lograr sus fines, sino que se subordina a las regulaciones del precepto constitucional. Sin embargo, el paradigma constitucional no se reduce a esta dimensión funcional; la regulación del proceso político se da en función de ciertos parámetros, podríamos decir «inamovibles», que remiten al carácter de su concepción moderna y democrática de articulación del poder político¹.

El constitucionalismo moderno se sustenta en una concepción radical de control del poder político, desde la perspectiva de la defensa de los derechos fundamentales de la persona. Esta aparece como una premisa «no negociable» en virtud de la cual el constitucionalismo moderno subordina o condiciona al proceso político². Al

El proselitismo electoral redujo la complejidad del tema de la reforma política a pocas fórmulas de impacto emocional con las cuales los candidatos se proyectaron a la captura del voto de los electores.

¹ Podrían existir, y de hecho existen, Constituciones que regulan e impulsan el proceso político pero que no necesariamente se remiten al carácter moderno y democrático de articulación del poder.

² Se trata de un paradigma constructivista porque trabaja sobre la efectiva capacidad fundante y anterior del proceso

hacerlo, define a la Constitución como el conjunto de normas y regulaciones que permiten preservar las libertades fundamentales, por tanto establece los mecanismos de control y autocontrol del poder político, y regula los procedimientos que articulan el proceso decisional³. Desde el punto de vista reformista, los mandantes son heterogéneos y diferenciados, y la Constitución es un mecanismo de regulación de sus interacciones, que garantiza la legitimidad procedimental de la toma de decisiones. A esta relación se refiere el paradigma constitucional cuando define la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. La primera establece las premisas sobre las cuales se regula el proceso de construcción decisional y donde se definen los derechos fundamentales; la segunda, si bien se subordina a la primera, es igualmente fundamental, porque canaliza y permite la realización plena de los derechos fundamentales.

Varias fuerzas políticas en el Congreso adhieren actualmente a esta posición. Están quienes —como la Izquierda Democrática y la Red Ética y Democracia— parten de la convicción de que la Constitución vigente tiene elementos importantes que deben ser preservados (la declaración de derechos que componen la parte dogmática y que incluyen importantes desarrollos y alcances como los derechos colectivos de los pueblos indígenas) y, además, de que es posible identificar aspectos específicos de reforma para despartidizar la integración de instituciones clave de la democracia (Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional, o hacerlo con la designación de Contralor, Fiscal General o Procurador) cuya actual conformación atenta contra los paradigmas fundamentales de la democracia, como la alternabilidad en el poder, la independencia de las funciones del Estado y la necesidad de diferenciar el poder político de intereses corporativos y de grupos de poder. La postura reformista apunta a lograr una más amplia inclusión de la ciudadanía en el proceso decisional, objetivo que

es coartado y limitado por el diseño de aspectos clave de la Constitución de 1998, que contradicen los alcances y desarrollos que presenta su estructura dogmática.

Escenarios futuros

El triunfo amplio de Rafael Correa en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales volvió a poner en el centro de la escena política la oferta electoral de una Asamblea Constituyente con plenos poderes. Acudir a la tesis de los plenos poderes asambleístas es condición de conflicto con las instituciones vigentes, tanto con la legislatura apenas elegida cuanto con el poder de Administración de Justicia, integrado hace apenas un año por medio de un complejo procedimiento de selección de magistrados con alta participación ciudadana y sin injerencia partidaria.

Bajo esta premisa, reaparece el enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo. Una contraposición que se refuerza aún más sobre la base de la legitimidad que ambos poderes recibieron del pueblo en las elecciones de octubre-noviembre. Tanto el Congreso cuanto el presidente Correa (designados por el sufragio popular para durar cuatro años en sus funciones) advierten sobre el derecho que tienen de ejercer las funciones para las que fueron elegidos. Por un

político sobre cualquier normatividad. En efecto, porque la política es anterior al proceso normativo, este desarrolla una función de control y regulación de carácter anticipatorio, justamente para permitir que el hecho político pueda en efecto constituirse; solamente la normatividad permite y canaliza las fuerzas plurales y diferenciadas que integran el Poder Constituyente.

- 3 Al ubicar a esta como su premisa fundamental, condiciona al proceso político y prefigura el sentido de la construcción institucional; incluso si se promete el paraíso, este deberá alcanzarse respetando la expresión de las libertades fundamentales; incluso si se llegase a realizar el paraíso, este deberá caracterizarse por tener como su fundamento la plena realización de las libertades fundamentales.

lado, los legisladores no admiten la posibilidad de abstenerse de ejercer un derecho que está explícitamente determinado por la Constitución y legitimado por las urnas, como es el de legislar y de reformar la Constitución⁴. Tampoco les sería admisible delegar sus funciones legislativas a una Asamblea Constituyente con plenos poderes, que probablemente los destituiría de sus cargos.

Por otro lado, ¿cómo puede el presidente Correa resignarse a gobernar con un Congreso del que se excluyeron voluntariamente sus coidearios y que podría ser un obstructor mayoritario de su programa de transformaciones?

¿Cuál es el mejor escenario en que un país se puede plantear la elaboración de una nueva Constitución? ¿La polarización de fuerzas es el mejor terreno para impulsar las reformas que requiere la carta constitucional o la lógica de suma cero, a la que pueden llegar las fuerzas enfrentadas podría conducir a una línea de radical contrarreforma política?

Sin consensos con las fuerzas políticas que controlan el Congreso y otros organismos clave que

Si la legitimidad de un cuerpo constitucional proviene del «mandante», es necesario reconocer que este es plural y diferenciado, y que esa pluralidad debe expresarse y preservarse en el cuerpo constitucional.

permitirían viabilizar la propuesta de Correa, como el Tribunal Supremo Electoral, el presidente electo podría condenarse a repetir el penoso periplo del presidente Palacio, enajenado por la misión de la refundación, pero negándose a admitir diálogo alguno con los actores del «poder constituido», con aquellos que según los artículos 283 y 284 de la Constitución son los únicos que pueden calificar y tramitar procesos de reforma constitucional (véase el recuadro).

En este escenario la voluntad refundadora del nuevo gobernante puede tener varios desenlaces. Una opción podría estar inspirada en la experiencia boliviana de conformación de una Asamblea Constituyente impulsada por el presidente Evo Morales: profundizar las diferencias entre grupos y facciones, y presionar hacia la elaboración de una Constitución a la medida de su proyecto político. Un escenario que se encuentra con el problema de la legitimidad de la reforma constitucional y de la Asamblea Constituyente: el «mandante» es diferenciado y plural, no es una unidad indiferenciada como quisiera la «ficción» de la voluntad popular. Más aún, en países con sistemas políticos altamente fragmentados como el ecuatoriano, las soluciones y consensos tienden a ser el resultado de lógicas transaccionales que terminan por debilitar la coherencia que se exige de un cuerpo normativo⁵. La ilusión refundadora puede chocar con estos límites: su viabilidad puede verse entorpecida por la misma incoherencia del cuerpo normativo o, en su defecto, la coherencia del cuerpo normativo podría lograrse sacrificando la pluralidad de los acuerdos que sustentan la legitimidad del cuerpo constitucional. Si la legitimidad de un

⁴ Según lo estipula el Art. 280 de la Carta Fundamental, el Congreso o la iniciativa popular aparecen como únicas instancias capacitadas para reformar la Constitución. *La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular. Véase la Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998.

⁵ Es el caso de la Constitución de 1998, la cual hace suyos los avances en materia de derechos que portaba adelante el movimiento social. Eso la vuelve una carta política de avanzada, pero legisla, ya en su configuración orgánica, una estructura decisional que no posibilita la adecuada realización de esos alcances fundamentales. Sobre el tema véase Echeverría, Julio: *El desafío constitucional*, Quito, ILDIS, Abya-Yala, 2006.

cuerpo constitucional proviene del mandante, es necesario reconocer que el mandante es plural y diferenciado, y que esa pluralidad debe expresarse y preservarse en el cuerpo constitucional.

Otra posibilidad es repetir la infructuosa trayectoria del presidente Palacio, quien, enfrentado a un Congreso y a un Tribunal Electoral reacios a asumir su propuesta, mantuvo una posición inflexible y terminó por dejar de lado su propósito, acosado por la presión pública para que se dedique a los asuntos de gobierno.

Una tercera posibilidad es la del acuerdo entre los poderes del Estado para impulsar una agenda conjunta de reformas políticas mediante la convocación a una Asamblea con temario acotado y en la que aparezcan los ejes ya definidos y consensuados ampliamente por la ciudadanía. Este escenario aparece como el campo propicio para la supervivencia de los actores enfrentados. Aquí entran en juego las perspectivas tácticas y estratégicas de los distintos partidos y movimientos. A Correa le puede resultar cuesta arriba la realización de su estrategia refundacional; su problema es de tiempo político y de la preservación de márgenes mínimos de gobernabilidad, y requiere necesariamente de una operación de neutralización de la reacia oposición

que genera su propuesta maximalista. Para otros actores como Gutiérrez —cuya posición de poder deriva de la ocupación de los espacios vacíos dejados por Correa al no presentar candidatos a la elección de diputado—, la conservación y el incremento de dicha cuota de poder parlamentario es crucial: de alguna manera se convierte en el fiel de la balanza, puede liderar una operación de reforma en la legislatura, como puede dar viabilidad a la propuesta de Correa.

Los costos de dicha operación pueden ser altos en ambos casos. Para Correa significaría una merma de su legitimidad alcanzada con la victoria electoral y, para los otros actores minoritarios, supondría el reconocimiento del liderazgo institucional de un actor que derrumbó la institucionalidad en el pasado. En cualquiera de los casos, el horizonte de viabilidad parecería ser el del encuentro en un campo de acuerdos, en mucho condicionados tanto por su necesidad de supervivencia cuanto por las regulaciones que impone la vigencia misma de la Carta Política y de sus normas. Ello sería una prueba de que la Constitución mantiene aún su capacidad de normar y regular el proceso político, incluso en condiciones de fuerte demanda constituyente.

El problema de Correa es de tiempo político y de la preservación de márgenes mínimos de gobernabilidad, y requiere necesariamente de una operación de neutralización de la reacia oposición que genera su propuesta maximalista.

Artículos pertinentes de la Constitución en materia de reforma constitucional

Art. 280.- La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular.

Art. 281.- Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo; el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él.

Art. 282.- El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero. Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción, conforme a las disposiciones de esta Constitución.

Art. 283.- El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.

Art. 284.- En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio. Tendrán la iniciativa para la presentación de proyectos de interpretación constitucional, las mismas personas u organismos que la tienen para la presentación de proyectos de reforma, su trámite será el establecido para la expedición de las leyes. Su aprobación requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional.

Cf. Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.