

3

Junio
2005

la Tendencia

— revista de análisis político —

REFORMA POLÍTICA

 **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**FRANCOIS
EDITORIAL**

Instituto
**MANUEL
CORDOVA**



Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Angel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Manuel Chiriboga
Humberto Cholango, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miriam 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 Paez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinador Editorial

Glenn Soria E.

Asistente Editorial

Karina Falconí

Diseño y Diagramación

Tinta Diseño Visual
Cristina Garzón

Fotografías:

Vicente Robalino
Gonzalo Vargas
José Sanchez / EL COMERCIO
Archivo / EL COMERCIO

Ilustraciones

Diego Arias

Edición y Distribución

Editorial TRAMASOCIAL: Reina Victoria N21-141 y
Robles, edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 22552936
tramasoc@uio.satnet.net

Los coeditores 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 los coeditores.

laTendencia
— revista de análisis político —

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Junio 2005



Editorial 7

Actualidad

ANATOMIA DE LA CRISIS

La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria 9

Augusto Barrera G.

Movimiento cívico político de Quito 16

Francisco Muñoz

**La acción de los “forajidos”,
desafío para los partidos políticos** 23

Gonzalo Ortiz Crespo

Indómitos, Libérrimos y Forajidos 33

Sergio Garnica

PERSPECTIVAS

**Caracterización del gobierno de Gutiérrez
y perfil del gobierno de Palacio** 39

Raúl Borja

Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores 46

Diego Borja Cornejo

Estado actual del TLC 46

Rubén Flores Agreda

**Análisis de la situación
del sector petrolero en el Ecuador** 55

Napoleón Arregui S.

**Percepción de los actores ecuatorianos
sobre el conflicto colombiano** 59

Oswaldo Jarrín R.

Tema Central

DEMOCRACIA Y REFORMA POLÍTICA

INTRODUCCIÓN 70

RÉGIMEN POLÍTICO

Mesa de diálogo: el presidencialismo al debate 72

indicice

Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo	77
Virgilio Hernández Enriquez	
Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador	84
Julio Echeverría	
Las reformas constitucionales	92
Carlos Castro Riera	
La reforma del Congreso Nacional	96
Andrés Vallejo	
SISTEMA ELECTORAL	
Legitimar el sistema de partidos y la representación	98
César Montufar y José Valencia	
Las reformas electorales	105
Ernesto Pazmiño Granizo	
PARTIDOS POLÍTICOS	
Los partidos políticos: crisis, redefiniciones y reforma	110
Andrés Páez Benalcázar	
Democracia y partidos políticos	116
Fabrizio Moncayo	
DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, REGIONALIZACIÓN	
Descentralización y autonomía en el Ecuador	121
Daniel Granda Arciniega	
ORIENTACIONES PARA LAS REFORMAS POLÍTICAS	
Criterios para las reformas políticas	127
Jorge León Trujillo	



Debate Ideológico

Democracia representativa, participativa y directa	134
Jorge Dávila Loor	
Crisis del derecho y crisis institucional	138
Marco Navas Alvear	



Documentos

Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de estados Americanos	141
¡Democracia ahora!	144



La reforma del Congreso Nacional

Andrés Vallejo*

La crisis institucional que vive el Ecuador afecta con mayor intensidad al eje del sistema democrático. El Congreso Nacional es la institución más desprestigiada y sus integrantes, dada la perniciosa generalización reinante, sujetos del irrespeto, desconsideración y negativa calificación por un mayoritario sector de la ciudadanía. Que se vayan todos, es el grito dirigido, especialmente, a los diputados. No hay duda de que buena parte de ellos han hecho méritos suficientes para el rechazo ciudadano, pero es injusto y falso que todos los legisladores merezcan semejante actitud.

El Congreso, no sólo en el Ecuador, merece, generalmente, negativa calificación. La dificultad de demostrar labor efectiva es especialmente aguda en el caso de un cuerpo colegiado integrado por cien personas que responden a las más diversas ideologías, partidos e intereses. Es en el parlamento en donde se refleja de manera clara la situación nacional: partidos debilitados, dirigencia sin renovación permanente -no sólo la política-, improvisación -que afecta a todos los sectores-, intereses de todo tipo, legítimos e ilegítimos, ahí representados. La mediocridad es tan generalizada, que es más fácil señalar los pocos diputados responsables, capaces, preparados. Pero en este estado de cosas, ni ellos se salvan de la censura generalizada.

Muchos son los motivos para haber llegado a esta situación. La falta de partidos políticos que cubran realmente el espectro nacional ha debilitado su representatividad, presentándolos, aún a los ideológicos y honestos, como representantes de intereses subalternos, desvalorizando su posición. Las reformas introducidas por la Asamblea en 1998 conspiran contra el mejor funcionamiento y la efectividad, tanto legislativa como fiscalizadora. El absurdo incremento de diputados, que llegó a 112 y que para reducirlo buscó el camino fácil de la eliminación de la diputación nacional, regionalizó más la representación y dificulta una visión nacional de las cosas. También la eliminación del Plenario de las Comisiones Legislativas y la reunión del Pleno de los 100 diputados los diez meses del año, deteriora su imagen.

Es dramático constatar como las mediciones técnicas

realizadas a través de los años demuestran que a mayor tiempo de sesiones del Congreso, mayor es su caída ante la opinión pública. El período mejor evaluado es el que reunió a los legisladores durante los sesenta días del período ordinario que establecía la Constitución anterior y convocó a un solo período extraordinario que duró tres días, y que, paralelamente, tuvo la mayor producción legislativa en el Plenario de las Comisiones Legislativas. La reforma que establece que el Congreso sesione todo el tiempo contribuye, irónicamente, a su menor producción y a su deterioro.

Esta ineffectividad produce que la acción legislativa sea cada vez más dependiente de la Función Ejecutiva. De la revisión de la legislación ecuatoriana de la última década se puede comprobar que un altísimo porcentaje de leyes aprobadas por el Congreso tiene su origen en el Ejecutivo y son pocas y de menor trascendencia las de origen propiamente legislativo.

Asimismo, el abuso que del juicio político se hizo en el pasado, llevó a la Asamblea de 1997 al otro extremo: privó a los diputados de instrumentos válidos y efectivos para ejercer la acción fiscalizadora. La interpelación contemplada en la Constitución vigente no surte ningún efecto práctico, porque la remoción del interpelado queda a criterio del Presidente de la República, disminuye su efectividad y ha dado lugar a las más infelices negociaciones con el gobierno de turno por parte de diputados llamados independientes, que no hacen otra cosa que valorizar política e inclusive mercantilmente su posición en cada ocasión.

Y esta situación es muy mala para el funcionamiento democrático del país. Un Congreso debilitado y desprestigiado da lugar a los abusos y atropellos de que ha sido víctima el país en el pasado inmediato.

La censura sin destitución ni efectos prácticos, la iniciativa privativa del Presidente de la República en temas tributarios y de división territorial, fortaleció la autoridad presidencial notablemente, contrarrestando así la tónica anterior en la que la pugna casi crónica entre las dos funciones, maniataba al ejecutivo. Pero el robustecimiento del presidencialismo, implícito en la Constitución vigente, no debe implicar el debilitamiento del Congreso al extremo de inutilizarlo.

Se imponen, sin duda, reformas a la constitución

misma de la función legislativa. Reformas que recojan la experiencia de los veinticinco años pasados, para que ni se reediten los enfrentamientos estériles en un país de caníbales políticos, ni se deteriore de la manera acelerada que lo hace, la función legislativa.

Está demostrado el error cometido por la Asamblea Constitucional al aumentar el número de sus integrantes. Criterios teóricamente válidos como el de mayor representatividad y equilibrio regional incidieron en la demagógica inflación que subió de 73 a 112 el número de diputados, cuya revisión es indispensable si se quiere un adecuado funcionamiento del Congreso. Ojalá en esa revisión, difícil porque implica renunciamento en la representación numérica provincial, no impere el criterio local sobre el nacional. Cuando existe la necesidad ineludible de profundizar en la descentralización o autonomías, se hace más necesaria la representación nacional, por lo que debe retomarse la elección de diputados nacionales, eliminados a partir del 2003. Una adecuada combinación de representación nacional y provincial ayudará a su mejor funcionamiento, en todo sentido.

Otro aspecto fundamental es el relacionado con el período de los legisladores. No es bueno el sistema anterior de dos años con renovación casi total a la mitad del período presidencial, ni cuatro años sin renovación alguna.

La eliminación de las elecciones intermedias está causando el efecto previsto: agotamiento de la ciudadanía que ya no soporta a los diputados, como sucedió en el período 1979-84. Lo apropiado es establecer un sistema de renovación parcial por minorías y mayorías, que oxigene el ambiente político, sin traumatizar la composición del Congreso, como sucedía cuando se reemplazaban todos los diputados provinciales. Así, su período sería de cuatro años, para lo que se debe establecer una disposición transitoria para la primera elección, estableciendo el mecanismo respectivo. Debe aprovecharse la buena experiencia de los Concejos municipales que combinan renovación con estabilidad, morigerando la tendencia que lleva a todos los gobernantes a creer que cada gobierno funda el país.

Sesiones ordinarias sesenta días al año y extraordinarias como excepción, restablecimiento del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, renovación parcial a mitad del período, equilibrio práctico para restablecer la efectividad en la función fiscalizadora del Congreso, diputados nacionales y provinciales en menor número que el actual, pueden reconfigurar el adecuado funcionamiento del Congreso Nacional, cuyo deterioro no interesa, o no debe interesar, a nadie que crea que el sistema democrático, en el que el equilibrio e independencia de las funciones del Estado, es fundamental.

* Vicecalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Izquierda Democrática

ULTIMAS PUBLICACIONES

TLC
Más que un tratado de libre comercio
Alberto Acosta y Fander Falconi

EL OTRO RIESGO PAÍS
Indicadores y Desarrollo en la Economía
Alberto Acosta, Denise Gorfinkiel, Eduardo Gudynas (Compilador), Rocio Lapitz

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Guía para la acción ciudadana
Paúl Bonilla Soria

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
ILDIS