

27 REVISTA CIENCIAS SOCIALES

2007



300.5
C569
n. 27

7200

Rafael Quintero López
Napoleón Saltos Galarza
Rafael A. Romero

Julio Echeverría
William Ortiz Jiménez
Nicanor Jácome V.

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Director:

Rafael Quintero López

Comité Asesor:

Natalia Arias
Enrique Ayala
Susana Balarezo
Jaime Breilh Paz y Miño
Hans Ulrich Büniger
Leonardo Espinoza
Wilson Herdoiza

Ariruma Kowii
Michael Langer
César Montúfar
Francisco Rohn
Wilma Salgado
Erika Silva
Rose Marie Terán

Consejo Editorial:

César Albornoz
Milton Benítez
Alfredo Castillo
Pablo Celi
Julio Echeverría
Mauricio García
Daniel Granda
Francisco Hidalgo
Nicanor Jácome

Alejandro Moreano
Gonzalo Muñoz
Patricio Ruiz
Rafael Romero
Napoleón Saltos
Mario Unda
Silvia Vega
Marco Velasco

Administradora:

Marcela Escobar

Comunicador Social:

Fernando García

Ira. Edición:

Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abayala.org
Quito-Ecuador

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador



Impresión

Docutech
Quito - Ecuador

ISBN:

978-9978-22-687-2

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Dr. Rafael Quintero, Director de Revista Ciencias Sociales
Casilla # 17034643A, Quito-Ecuador
Teléfono: (593-2) 234-5024
Fax: (593-2) 256-5822
Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Fundada en 1976 por Rafael Quintero López

Director 1999-2001 : Julio Echeverría

Director 2002: Manuel Chiriboga

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre 2007.

Movimientos estratégicos y proceso constituyente en el Ecuador: el momento de la des-institucionalización

Por Julio Echeverría

Antecedentes

La convocatoria a una Asamblea Constituyente, aprobada masivamente en la consulta popular el 15 de abril de 2007, aparece como respuesta a una demanda generalizada de reforma política que ha madurado en el transcurso de la última década. Si bien los resultados de la consulta popular representan una clara adhesión a la propuesta impulsada por el Presidente Correa y su organización Alianza País, también expresan una demanda de reforma política mucho más amplia y plural que se ha venido gestando en el transcurso de los últimos diez años, pero que se condensa de manera generalizada en la última coyuntura electoral del 2007. Una demanda de reforma política que no fue claramente interpretada por los actores tradicionales de la política y que surge de la percepción de una crisis institucional crónica cuya salida se identifica cada vez más en la necesidad de la generación de un nuevo marco normativo que regule el funcionamiento del sistema político.

Los actores políticos tradicionales (PSC-ID-PRE-UDC) y algunos emergentes (PRIAN-PSP) pueden considerarse como los principales impulsores del resultado de abril. Su intervención, renuente a aceptar la necesidad de la reforma y por tanto a aceptar la magnitud y gravedad de la crisis y su responsabilidad en

ella, los convierte en los principales promotores del resultado afirmativo en la consulta. Sin embargo, dos rasgos aparecen como determinantes en el resultado de Abril. El primero, el activo proselitismo del Presidente Correa en impulsar la necesidad de la consulta y lograr el masivo triunfo afirmativo; y el segundo, que se deriva del primero, la utilización de una estrategia confrontacional de aniquilación de la oposición identificada en la llamada 'partidocracia', para lo cual el régimen acudió a una estrategia de ataque a la institucionalidad, la cual se expresa en el no acatamiento de los preceptos constitucionales previstos para regular el proceso de reforma constitucional.

La iniciativa impulsada por Correa se inscribe en una clara línea de transformación de la institucionalidad vigente; en esa dirección comparte con un conjunto de otros actores y de otras posturas, que durante más de 10 años han venido impulsando la necesidad de un cambio radical de las estructuras del sistema político. Lo que lo diferencia de estas posturas, sin embargo, es el carácter maximalista de su propuesta, el cual puede ser entendido como articulado en una estrategia que recorre dos momentos claramente diferenciados. El primero, de desconstrucción o desconstitución de la institucionalidad vigente: el régimen de Correa aparece como el que favorece e impulsa la descomposición institucional del sistema político como única posibilidad de promover el recambio de los actores políticos tradicionales. El segundo, de reconfiguración o rearticulación institucional, para lo cual prefigura una instancia de poder que lo posibilite, la Asamblea plenipotenciaria.

La primera línea estratégica parece ya haberse consumado con la destitución del Tribunal Constitucional, máxima autoridad de control y justicia constitucional; la segunda, dependerá del nivel de acumulación de poder que el régimen alcance para impulsar un cambio de modelo y de institucionalidad, la cual no aparece aún claramente formulada. Entre estos dos momentos estratégicos, existe una clara relación de continuidad: mientras más avanza la tarea de descomposición institucional, más urgente se vuelve su recomposición; mientras más avanza la desinstitucionalización, de la cual se responsabiliza a la 'partidocracia', el régimen logra más adhesiones a su tesis de la asamblea plenipotenciaria.

En este artículo se analizará el primer movimiento estratégico, la línea de la desinstitucionalización, y veremos cómo ésta prepara el segundo movimiento estratégico.

Primer movimiento estratégico: la des-institucionalización

La ruptura con el procedimentalismo constitucional aparece en toda sociedad moderna como el principal mecanismo de des-institucionalización; en el Ecuador, han recurrido a este expediente la generalidad de los actores políticos, las distintas destituciones de presidentes electos que se han sucedido en este último decenio se realizaron sin respetar las normas constitucionales que regulan todo proceso de revocatoria¹; en la última coyuntura previa a la convocatoria de la consulta popular de Abril, el fenómeno de desconocimiento de los procedimientos normados por la Constitución ha sido claramente adoptado por los distintos actores institucionales. Un desconocimiento generalizado de la Constitución que en este último caso, aparece como resultado de la aplicación de la estrategia maximalista de Correa².

-
- 1 No se trata solamente de los procesos de destitución de presidentes electos, en general se aprecia una conducta de alta discrecionalidad y reversibilidad jurídica en la mayoría de los actores político institucionales; una de ellas quizá la mas clamorosa fue la impulsada por el régimen de Gutiérrez quien mediante oscuras maniobras logró 'destituir' a la Corte Suprema de Justicia mediante una resolución de una mayoría legislativa simple. Estos mecanismos han sido usados principalmente para reemplazar a los miembros de organismos de control, o del poder electoral y judicial, por personajes afines a la mayoría de turno. La volatilidad de las mayorías hace que el procedimiento sea recurrente. Sin ir más lejos, en esta etapa de supuesta "nueva política" se han vuelto a usar los mismos mecanismos.
 - 2 El carácter maximalista de la operación realizada por Correa consiste justamente en cambiar la institucionalidad del sistema político, sin reconocer las normas que regulan la transformación institucional y que están regladas por la Constitución del Estado Social de Derecho. La estrategia de des-institucionalización de Correa inicia en el acto mismo de su posesión como Presidente de la República: en lugar de jurar "cumplir y hacer cumplir

La discusión política que antecedió a la convocatoria por la consulta popular de abril versó sobre el mecanismo que debía utilizarse para discutir la reforma política; por parte del régimen, se insistió sobre el carácter constituyente de la asamblea y por tanto en su característica plenipotenciaria, aspecto que necesariamente chocaba con las posturas de los partidos mayoritarios en la legislatura, los cuales veían en esa posición peligrar su misma supervivencia: una asamblea con plenos poderes podría desconocerlos en cuanto actores institucionales y 'regresarlos a su casa'.

Este fue el motivo que desató la serie de inconstitucionalidades e irregularidades de procedimiento que han acompañado la convocatoria a la consulta. Frente a la prescripción vigente en la Constitución en su art. 282 que determina que cualquier reforma constitucional debe pasar por la previa aprobación del Congreso, y en el entendido de que, al pasar por la discusión parlamentaria, el Congreso vetaría el carácter plenipotenciario de la asamblea, el régimen optó por el argumento de que se trataba no de una reforma constitucional, sino de la 'elaboración de una nueva constitución', lo cual le permitía convocar directamente sin

la Constitución", como demandan sus deberes en cuanto Presidente Constitucional, juró "cumplir el mandato de quienes lo eligieron", desacatando la norma constitucional. El mandato popular es entendido como expresión de la adhesión electoral a su propuesta de campaña, en lo específico a su propuesta de asamblea plenipotenciaria con la cual Correa logró acceder a la segunda vuelta electoral; en la segunda vuelta electoral el énfasis ya no fue la propuesta de asamblea plenipotenciaria, sino la arremetida contra el candidato de una derecha premoderna y neo-populista; fue este cambio de énfasis en su estrategia electoral lo que le permitió ampliar su base de consenso. La 'habilidad' del actor político consistió en utilizar este slogan de campaña que apareció minoritario en la primera vuelta electoral y transformarlo en 'mandato popular' cuya consecución efectiva, se apunta a lograr mediante la aprobación mayoritaria alcanzada en la consulta de Abril. Cf. J. Echeverría *La democracia difícil: neopopulismo y antipolítica en el Ecuador*, en Revista ICONOS, Quito, FLACSO, Enero 2007, y *¿Maximalismo y reformismo en la gestión del gobierno de Correa?*, Revista Entre Voces, Quito, Abril, 2007.

el trámite legislativo³. A pesar de ello, el proyecto de convocatoria fue enviado al Congreso ('por elemental cortesía' como indicó el Presidente), donde se la calificó de urgente y se introdujeron modificaciones al estatuto propuesto por el Ejecutivo, debilitando aquellos aspectos que limitaban el rol de los partidos políticos en la futura Asamblea. El ejecutivo remitió al Tribunal Supremo Electoral la propuesta de convocatoria a consulta para la realización de la Asamblea pero, en lugar de acompañarlo con el estatuto reformado por el Congreso, realizó enmiendas a su primera versión y se reafirmó en sus posiciones 'anti-partidocracia'⁴.

El Tribunal Supremo Electoral, que había sido nominado por la mayoría opositora al régimen, parecía ser un escollo imposible de superar. Correa amenazó con la conformación de un Tri-

-
- 3 La Constitución vigente aprobada en 1998 prevé la posibilidad de introducir reformas constitucionales solamente mediante la aprobación del Congreso Nacional; los artículos 282 y 283 de la Constitución así lo determinan: 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. Cf. Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.
- 4 En lo referente a la integración de la Asamblea se homologaron los requisitos de inscripción de candidaturas tanto para los partidos ya reconocidos así como los movimientos y organizaciones sociales, ambos debían recoger el 1% de firmas del padrón electoral de cada jurisdicción; con respecto al funcionamiento de la Asamblea, no se estableció ninguna restricción a su capacidad de disolver los poderes 'constituidos', léase Congreso, Corte Suprema de Justicia o el mismo poder Ejecutivo.

bunal Electoral ad hoc si no se acataba su disposición y se procedía según lo previsto por el art. 283 de la Constitución. Ello no fue necesario: la coyuntura dio un giro de 180 grados cuando el Presidente del Tribunal Electoral sorpresivamente se alineó con la posición de Correa, al convocar a consulta con un estatuto que no había recibido la aprobación del Congreso Nacional. El estatuto se reafirmaba en los 'plenos poderes' de la Asamblea los cuales podían aplicarse en dos direcciones, tanto para la elaboración del nuevo texto constitucional, como para la 'modificación del cuadro institucional' del Estado. La vigencia de la nueva Constitución estaría sujeta a un referéndum aprobatorio, pero el estatuto no establecía el procedimiento para poner en vigencia los resultados de la Asamblea relativos a la reforma del 'cuadro institucional'.

La situación institucional se complica a raíz de esta decisión. El Congreso Nacional plantea una demanda de inconstitucionalidad de la convocatoria a consulta ante el Tribunal Constitucional, máxima autoridad de justicia constitucional. Al mismo tiempo, Sociedad Patriótica toma revancha del funcionario desertor (el presidente del Tribunal Electoral) y promueve su 'sustitución' en el Congreso (figura inexistente que no posee fundamentos legales ni constitucionales), la cual es aprobada con el voto de 52 diputados. El presidente del Tribunal Electoral a su vez, contraataca: se declara investido de poderes extraordinarios derivados de la ley electoral para conducir los procesos electorales y destituye a 57 diputados de la oposición con el argumento de que estaban obstaculizando el proceso electoral en marcha. La decisión es controversial, pues la Ley de Elecciones no prevalece sobre la Constitución en cuanto norma fundamental; a su vez, la Ley de Elecciones prevé la destitución de funcionarios públicos, pero no de dignatarios elegidos en las urnas, más aún de diputados que para su juzgamiento tienen fuero de Corte Suprema.

El gobierno, en sujeción a la interpretación del Tribunal Electoral, acepta como válida la destitución de los diputados principales y promueve, bajo intervenciones *non santas*, la protección de los diputados suplentes; éstos rompen su lealtad a los partidos que los promovieron y apuran su principalización auto-denominándose eufemísticamente 'Bloque de la Dignidad'. El régimen consigue, a través de esta operación, neutralizar cualquier

intento de oposición en la Legislatura que pudiera obstaculizar el camino hacia la asamblea plenipotenciaria.

Entre tanto, los diputados destituidos presentan solicitudes de amparo a jueces comunes, tratando de evadir la amenaza de destitución del TSE a cualquier funcionario que las admita a trámite. Solo un recurso de amparo se filtra desde la primera instancia hacia el Tribunal Constitucional⁵. La amenaza del presidente del Tribunal Electoral funcionaba también para los altos jueces del Tribunal Constitucional, los cuales evitaron hasta el último momento verse expuestos a una posible destitución por parte de un tribunal menor como es el tribunal electoral⁶. El Tribunal Constitucional califica la demanda, la admite a trámite, pero demora hábilmente la emisión del fallo. Su resolución fue aplazada; la amenaza de su posible destitución por parte del Tribunal Electoral corría siempre y cuando se estuviera en proceso electoral.

Ante la eventualidad de que el Tribunal Constitucional emitiera su resolución en el intervalo de tiempo que mediaba entre la culminación de la consulta popular y la convocatoria a elecciones de asambleístas, el Congreso Nacional por iniciativa de la diputada Silvia Salgado promueve la tesis de la destitución del Tribunal Constitucional por parte del Congreso, bajo el argumento de que este se encontraba con funciones prorrogadas⁷. El

5 Se trató de un recurso de amparo presentado por un ciudadano guayaquileño quien demandó la inconstitucionalidad de la destitución por haber sido privado de sus legítimos representantes en el Congreso.

6 Los distintos recursos interpuestos fueron desechados bajo la argumentación de que los jueces que conocían de estos amparos no tenían jurisdicción para hacerlo, en el entendido que el supuesto daño (en este caso de ruptura de la Constitución) se había realizado en la ciudad de Quito y que esa anomalía debía, de ser el caso, ser remediada por un juez de la respectiva jurisdicción.

7 Se consuma de esta manera una operación de alteración de toda juridicidad en lo relativo a las decisiones y resoluciones que el Tribunal Constitucional había emitido desde Febrero a Abril del 2007, esas resoluciones, no solamente que tienen, según el art 278 de la Constitución condición de ejecutoria o sea de inamovilidad jurídica, sino que han sido ya ejecutadas. En el entendido de que entre esas fechas el Tribunal Constitucional no existía jurídicamente o no tenía competencia para emitir las, se deberán revertir dichas resoluciones, y en el caso de leyes que el Tribunal consideró no cons-

Tribunal Constitucional se adelanta al Congreso y emite el fallo restituyendo en sus cargos a los diputados de la oposición al gobierno. El día siguiente, el Congreso Nacional acepta la moción de cesación de funciones de los miembros del Tribunal Constitucional y con el voto de 52 diputados la aprueba.

De acuerdo a la Constitución, la resolución del Tribunal Constitucional es inapelable y de acatamiento inmediato, lo cual invalidaba de principio la decisión del Congreso, ya que ésta no había sido tomada por los diputados principales. El Tribunal Constitucional acató la resolución de 'hecho' tomada por el Congreso, luego de haber sido expulsados de la sede del Tribunal por parte de una turba que asaltó sus dependencias, con la complicidad de una fuerza pública desinteresada en ofrecer una real protección al Tribunal.

De esta manera, se completó la serie de inconstitucionalidades incurridas desde las distintas instancias institucionales (Ejecutivo, Legislativo y autoridad electoral); la amenaza de conformar un tribunal electoral ad hoc por parte del Presidente Correa no fue necesaria, fue suficiente que su presidente se alejara de su lealtad al partido que lo promovió a ese cargo (el PSP), y se alineara con las tesis presidenciales; su 'generosa' interpretación de la ley electoral y el apoyo del gobierno y de la fuerza pública a sus decisiones, fue suficiente para que este promoviera la ruptura del principio constitucional de la división de poderes única garantía de respeto a los derechos fundamentales; la destitución del Tribunal Constitucional, máxima autoridad de justicia constitucional en el Ecuador, acabó con la vigencia del Estado Social de derecho cuya existencia está normada en el primer artículo de la Constitución vigente.

El primer movimiento estratégico parece haberse consumado, la lógica de la des-institucionalización ha seguido su cur-

titucionales, éstas deberán volver a regir con los efectos de inseguridad jurídica y de indefensión para los ciudadanos. La destitución del Tribunal Constitucional, en cuanto máxima autoridad de justicia constitucional, aparece como el punto más alto del proceso de des-institucionalización, ya que deja a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado en una condición de absoluta discrecionalidad generalizada.

so y se ha instaurado como campo de las interacciones políticas; el irrespeto a los procedimientos constitucionales por parte de todos los actores políticos, y la abrumadora aceptación popular a la línea maximalista en la consulta, aparecen como el rasgo más caracterizante de la coyuntura. El maximalismo se ha impuesto invalidando cualquier camino de transformación institucional que suponga el respecto a procedimientos pactados y sancionados constitucionalmente; procedimientos de naturaleza extrajurídica o antijurídica se han impuesto, generando un campo de indeterminación que desembocará en la conformación de la asamblea plenipotenciaria.

La lógica plebiscitaria y la discrecionalidad sobre los procedimientos

Si por un lado la línea maximalista ha logrado barrer del escenario político o reducir a su mínima expresión a las fuerzas comprometidas con la vieja política, por otro, ha generado el aparecimiento de una lógica de interacciones políticas en la cual los procedimientos que regulan el cambio, están expuestos a la absoluta discrecionalidad de los actores políticos y a su capacidad de acumulación y de imposición de fuerzas, en una lógica de intermediación plebiscitaria con un 'pueblo' sometido a prácticas aclamatorias de movilización permanente.

En este nuevo contexto emergen serios interrogantes: ¿Qué espacio queda para la deliberación democrática en una materia tan compleja como es la reforma de la Constitución? ¿Qué garantías mínimas de pluralismo político ofrece el actual cuadro institucional para posibilitar tanto la conformación de la asamblea como su funcionamiento?

La aplicación de la lógica maximalista de la des-institucionalización como mecanismo de adscripción de preferencias para impulsar la reforma y transformación del sistema político, no solo que suspende el efectivo funcionamiento del estado de derecho y de sus garantías fundamentales, sino que instaura o conforma ya en el ambiente social, una estructura semántica de aceptación generalizada de la discrecionalidad política, asentada en el principio mayoritarista; se tiende a generalizar la percep-

ción de que la democracia se reduce a la aplicación de las decisiones mayoritarias, sin que estas pasen por la regulación normativa que preserva la intangibilidad de los derechos.

La lógica plebiscitaria que conduce el proceso impide ver la pluralidad de sentidos y de proyecciones que se esconden tras el sí afirmativo de la consulta, opaca la necesaria intelección colectiva sobre el carácter de las reformas que deberán impulsarse; más aún, la imprecisión y ambigüedad del Estatuto electoral aprobado conjuntamente a la pregunta sobre la consulta, deja entrever posibles salidas arbitrarias en la interpretación del carácter plenipotenciario de la Asamblea, en particular cuando en la consulta se aprueba que ésta tendrá plenos poderes no solamente para modificar la Constitución sino también para modificar el 'cuadro institucional vigente'. En el acápite 23 de dicho Estatuto se afirma que toda modificación deberá ser ratificada vía referéndum por el pueblo en otra consulta popular, pero no se define si esta consulta ratificará también posibles cambios en el cuadro institucional que la asamblea pueda introducir ya en su efectivo funcionamiento, como podría ser la supresión del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia; funcionarios del régimen han indicado ya que el referéndum aprobatorio solamente corre para el texto constitucional, mientras los plenos poderes podrían permitir que la asamblea introduzca modificaciones en el cuadro institucional que tengan vigencia inmediata apenas ésta se conforme. No se entiende, a su vez cómo, de afirmarse esta interpretación, cambios introducidos en el cuadro institucional por parte de la asamblea puedan ser ratificados o no en el texto de la nueva constitución y de ser así, cómo se podría conducir una posible contradicción o contraste que pudiera surgir entre los cambios introducidos en el cuadro institucional y el nuevo diseño que se desprenda del texto constitucional aprobado.

Las ambigüedades aprobadas plebiscitariamente en la consulta del 15 de Abril, dejan abiertas condiciones de conflicto que solamente podrán ser cerradas políticamente dependiendo de los equilibrios de fuerzas y de los arreglos que puedan alcanzarse en el seno de la asamblea, una condición de ambigüedad altamente riesgosa desde la perspectiva del control del proceso constitucional, el cual, como podemos apreciar, es-

capa de las posibilidades deliberativas de la ciudadanía y de su efectiva participación.

La profundidad de la crisis del sistema político ecuatoriano explica la preeminencia de esta lógica discrecional en la cual han incurrido los distintos actores políticos, pero no la justifica. El respeto al procedimentalismo en el impulso de la reforma política no tiene nada que ver con el acatamiento de 'formalismos jurídicos' como tiende a ser presentado por los actores maximalistas; la 'forma jurídica' en sociedades modernas, que no se rigen por principios de legitimidad de tipo divino o carismático, aparece como el único dispositivo de defensa de los derechos ciudadanos frente al poder político, aunque éste se considere amparado en un mayoritario 'apoyo popular'. La ruptura de este principio fundamental que tiene que ver con el respeto al procedimiento constitucional y legal, afecta la legitimidad de toda acción política; su desconocimiento por parte de un actor ahora, puede significar el desconocimiento de otro actor mañana, lo que significaría ingresar en una lógica de alta reversibilidad jurídica que solamente podría ser acallada por un poder absoluto y totalitario; este es el más alto riesgo por el que pasa la democracia ecuatoriana en el actual momento.

Límites y riesgos de la estrategia maximalista

A pesar de las serias anomalías que presenta el proceso político constitucional en el Ecuador, la significación del resultado de la consulta de Abril (algo que parecería estar claro tanto para los actores de gobierno como para los de oposición) es el reconocimiento de la necesidad de un proceso de cambio, que se venía represando por el transcurso de al menos una década de crisis y de intentos de reforma frustrados. El problema sigue residiendo en la efectiva posibilidad de impulsar ese cambio y en el sentido y direccionalidad que este pueda presentar en el contexto de desinstitucionalización promovido por la estrategia maximalista.

La paradoja cognitiva de la democracia ecuatoriana tiene que ver con la existencia de una demanda generalizada de cambio pero también con una escasa formulación acerca de su sentido y dirección; una demanda de cambio que se desprende más

del reconocimiento del fracaso de la vieja política que de la proyección ideal de una nueva institucionalidad política; una significación que puede desatar efectos altamente movilizadores en el enfrentamiento político, pero que, en el caso de una transformación constitucional que no es acotada a aspectos puntuales de reforma, sino que atañe al conjunto del diseño constitucional, puede traer consecuencias altamente contraproducentes para los mismos actores interesados en el impulso de la reforma. No es suficiente proyectar la necesidad del cambio, es igualmente importante definir su sentido y direccionalidad.

La conducción plebiscitaria del proceso impulsada por el régimen, advierte sobre una posible reducción o neutralización de la lógica deliberativa en el proceso de reforma; detrás del si se esconde una pluralidad de sentidos y de proyecciones de reforma que no aparecen con claridad; la lógica binaria de la respuesta al afirmar la necesidad del cambio y al identificar esa necesidad con el actor principal que la impulsó, el presidente Correa, conduce a una situación de ambigüedad y opacidad por la cual fácilmente se podría inferir que la direccionalidad del cambio es única o unívoca, asimilable a la voluntad del presidente Correa principal promotor del si en la consulta⁸.

Desde la perspectiva constitucional, no se entiende cómo, sin debatir el alcance de la reforma política y por tanto sus contenidos, se haya optado por el mecanismo de la asamblea pleni-

8 No se trata solamente de advertir acerca de la capacidad de condicionar la deliberación pública desde el lugar privilegiado del poder político; Correa no tiene el menor resguardo en reivindicar como legítimo el uso de los recursos del poder para promover su tesis maximalista; se trata de advertir sobre el carácter plebiscitario de la lógica en la cual se sustenta el proceso y sobre la sobredeterminación que ejerce la dinámica electoralista en la cual se desarrolla la 'deliberación pública', una lógica en la cual la política se entrega a lógicas comunicacionales de inducción y manipulación de preferencias, en una estructura semántica que tiende a consolidarse y a socializarse colectivamente, la cual ve como 'normal' e incluso ausplicable la alta discrecionalidad y reversibilidad jurídica de los actores; una lógica propia de la vieja política que hoy se expresa como producto de la estrategia de des-institucionalización política y cuyos alcances aparecen impredecibles.

potenciaria. Es probable que la identificación de los contenidos mediante la deliberación pública hubiera permitido una mejor identificación de los mecanismos que la viabilicen, y hubiera posibilitado que el mecanismo adoptado -la realización de una Asamblea- se canalice respetando los procedimientos de reforma que la Constitución vigente permite y posibilita.

Pero si bien la discusión sobre los procedimientos revela una alta discrecionalidad y reversibilidad por parte de los actores, lo que atenta contra la vigencia de las instituciones democráticas en el Ecuador, las condiciones del debilitamiento de la democracia se instalan en un campo más profundo, en el de las construcciones semánticas sobre las cuales se debate el proceso político. La democracia requiere de una estructura de emancipación que debe ser interiorizada por los actores y que tiene que ver con la plena vigencia de los derechos fundamentales⁹; éstos expresan un campo semántico donde puede efectivamente discurrir el enfrentamiento político. La lógica plebiscitaria y refundacional que se expresa en la fórmula plenipotenciaria, desconoce la existencia de esta estructura de derechos fundamentales que ya aparece sancionada en la Constitución de 1998; la lógica plenipotenciaria no asume el proceso constituyente como una tendencia de progresiva profundización de la democracia, re-instaura la idea recurrente en los ya 19 diseños constitucionales anteriores de que la asamblea está para refundar todo el ordenamiento constitucional.

9 La estructura de emancipación que aparece como sustento de la democracia hace referencia a la fundamentación moderna de los conceptos de legitimidad y soberanía sobre los cuales decurre el proceso político; éstos ya no se rigen por principios de adscripción teológica o carismática, sino sobre premisas que resguardan y fomentan la autonomía moral de los ciudadanos. Es esta estructura semántica la que produce y se expresa en los derechos fundamentales de la persona, cuya protección debe mantenerse en el medio de las interacciones políticas, y cuya plena realización debe ser garantizada por la misma constitución. A esta estructura de derechos hace referencia la parte dogmática de las constituciones modernas, y a su efectiva materialización o concreción, su parte orgánica. Cf. J. Echeverría *Las elecciones del 2006 y el laberinto de la reforma política*, en Revista La Tendencia, Quito, Enero, 2007.

Una idea alternativa sugeriría la posibilidad de que la asamblea introduzca cambios necesarios en su parte orgánica, esto es, en la estructura decisional que posibilita la efectiva realización de esa estructura de emancipación que ya está sancionada en la parte dogmática. Concebir la reforma constitucional como un proceso y no como un acto demiúrgico más, supondría mantener los avances que en materia constitucional ha producido ya la sociedad ecuatoriana; lo cual implicaría reconocer la existencia de un proceso de maduración democrática colectiva, de logros ya alcanzados y la identificación colectiva acerca de qué elementos requieren una reforma y con qué profundidad y perspectiva; una intelección de esta naturaleza permitiría una deliberación más precisa y profunda así como una clara estructuración de alianzas y acuerdos que impulsen los cambios requeridos; concebir la reforma política como un proceso de maduración democrática supondría 'ahorrar energías en la construcción de consensos', porque supondría un punto de partida de acuerdos ya alcanzados y una clara identificación de desafíos o de acuerdos por lograr.

La lógica deliberativa que debía presidir tan importante aspecto decisional fue neutralizada por la exasperación del expediente electoral y confrontacional al cual el presidente acude (y en el cual ha demostrado poseer dotes significativas); una lógica confrontacional que es consubstancial al carácter altamente fragmentado del sistema político ecuatoriano, el cual es proclive a salidas polarizantes extremas y que, a partir del último diseño constitucional, se ha instalado como conflictividad crónica en el sistema político entre los poderes ejecutivo y legislativo. Esta preeminencia de una lógica confrontacional, impulsada por un actor emergente necesitado de acumulación de poder, coartó la opción deliberativa y condujo a que el Presidente Correa impulsara su propuesta de reforma rompiendo virtualmente con los preceptos constitucionales, una operación que atenta y debilita la legitimidad procedimental que requiere el diseño y aprobación de una nueva Constitución.

Una Constitución es un sistema de normas que no solo preservan y resguardan los derechos fundamentales, sino que regulan el proceso decisional que posibilita la realización de esos

derechos; una construcción institucional que supone un trabajo de 'alta relojería' y que exige de una dosis de coherencia técnica difícilmente alcanzable en un ambiente de duras confrontaciones, en donde la lógica que prima tiende a ser no la de la discusión acerca del diseño normativo, sino la de la acumulación de poder de los distintos actores políticos. La extremización del expediente maximalista de la des-institucionalización pone sobre el tapete un serio interrogante: cómo subordinar las 'legítimas' pretensiones de acumulación de poder de los actores políticos, a las exigencias de un diseño constitucional que debe responder no solo a requisitos de técnica jurídica, sino a racionales arreglos y pactos políticos entre actores plurales y diferenciados.

Un desafío de racionalización política que encuentra serios obstáculos en la actual coyuntura, dada la misma crisis de la representación política, y dada la tendencia a resolver los enfrentamientos mediante el recurso a expedientes plebiscitarios de consulta directa, en los cuales el espacio de la deliberación es fácilmente sustituido por el de la inducción y manipulación de las percepciones y voluntades de los actores sociales, los cuales se reducen a ratificar, en muchos casos de manera aclamatoria, las prescripciones u orientaciones emanadas de los aparatos de poder político y mediático.

Una paradójica reversión de la crítica recurrente a la reducción electoralista de la democracia; hoy más que antes los actores sociales han devenido en 'electores permanentes', masas de maniobra, objetos de sondeos sistemáticos por parte de los actores políticos, los cuáles, luego de estudiar sus percepciones, adoptan decisiones respecto de cuya formulación 'los electores' hoy están seguramente mas alejados que antes.