

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador



**“Confíen en mí”
Entre el 30 de septiembre y la consulta popular**

Pablo Ospina Peralta

Quito, febrero 2011

Los análisis de coyuntura del CEP cuentan con el auspicio de Desarrollo y Paz de Canadá, EED-Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, Pan para el Mundo de Alemania e Hivos de Holanda.



“Confíen en mí”

**Entre el 30 de septiembre y la
consulta popular**

Pablo Ospina Peralta

Quito, febrero de 2011

Los análisis de coyuntura del CEP cuentan con el auspicio de Desarrollo y Paz de Canadá, EED-Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, Pan para el Mundo de Alemania e Hivos de Holanda.

Durante los últimos cuatro meses, la crisis policial desplazó gran parte de los ejes del debate político y social en el país. Esquemáticamente, este último período se puede dividir en dos momentos y un interludio: hasta el fin del año 2010, mientras el gobierno intentaba normalizar las relaciones con los uniformados sin renunciar a su política de restructuración institucional, arreció una campaña política y mediática contra el gobierno centrada en el temor a la delincuencia y la exigencia de reforzar la seguridad ciudadana. Durante esos dos meses, por primera vez desde su llegada al poder, la agenda política estuvo marcada por la oposición y no por el gobierno. Entre enero y febrero de 2011, en un giro notable, gracias a la decisión presidencial de convocar a una consulta popular, el gobierno reconquistó la iniciativa política sobre el tema y cambió el eje de la discusión nacional hacia las preguntas y el nuevo proceso electoral. En el vértice de este giro político, a inicios de enero, el régimen ciudadano cumplió cuatro años en funciones, un récord de longevidad en un país que no ha visto gobiernos que terminen su mandato desde 1996. Durante ese breve interregno, en la discusión pública dominaron los balances globales de logros y dificultades. Este breve informe hará un análisis de esos tres momentos y tentará una lectura de su significado.

Seguridad ciudadana

Apenas apagado el estruendo de las balas utilizadas para el rescate presidencial, que costó cinco muertos y casi doscientos heridos, algo realmente inusual en el Ecuador, el gobierno lanzó una estrategia de dos puntas con las fuerzas del orden. Por un lado, realizó lo que podrían llamarse “concesiones”: adelantó el aumento de las remuneraciones a cerca de 5.000 oficiales de la policía y las fuerzas armadas¹, recurrió a militares en servicio pasivo para hacerse cargo del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, antes en manos de civiles² y flexibilizó las disposiciones legales que habían desencadenado la sublevación. Por otro lado, mantuvo su disposición de profundizar la reforma institucional de la policía. La medida más importante fue tomada sin duda el 17 de enero de 2011, cuando por intermedio del Decreto Ejecutivo No. 632, se eliminó la autonomía policial para las compras de equipos, la representación legal y la administración interna³. Estas tareas, como ocurrió antes en el caso de las Fuerzas Armadas, pasaron a ser atribución del ministro del ramo, el Ministro del Interior. Los procesos judiciales contra los

¹ “El Gobierno sube los sueldos de cuatro rangos de Policía y Fuerzas Armadas”, El Comercio, 5 de octubre de 2010. El gobierno adujo que el aumento no tenía nada que ver con la rebelión policial: era “una coincidencia”.

² El general Homero Arellano, fue designado Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, el día 18 de diciembre de 2010.

³ “Ministro Vera dice que con decreto se corrige ‘distorsión’ en la Policía”, El Universo, 20 de enero de 2011. Ver también “La autonomía de la Policía fue eliminada”, El Comercio, 19 de enero de 2011.

cabecillas de la sublevación continuaron y todavía, al momento de escribir estas páginas, no han concluido.

Fue el momento elegido por la oposición de derechas y la prensa, para atacar al gobierno en lo que parecía uno de sus flancos más débiles: el presunto aumento de la delincuencia en las principales ciudades del Ecuador. Cynthia Viteri y Jaime Nebot, antiguos socialcristianos, delinearon la agenda y los términos de la crítica: el gobierno permitía el ingreso indiscriminado de colombianos y garantizaba la libertad de los criminales al proteger a los acusados. Es más, gastó millones de dólares de fondos públicos para financiar la defensa de los delincuentes con la Defensoría Pública. Además, para los ex social cristianos, la disposición constitucional de 2008 (que fue copiada de la Constitución de 1998) que limita la prisión preventiva de los sospechosos sin sentencia a un máximo de un año, sirve para devolver los criminales a las calles. Paralelamente, el gobierno desarma a los ciudadanos honrados que intentan proteger a sus familias y se niega a aceptar el endurecimiento de las sanciones en la legislación penal. Este discurso de la derecha, que consigue un notable apoyo social, se basa en el supuesto de que el endurecimiento de las penas disuade a los delincuentes mientras que las restricciones a la acción policial motivadas por derechos humanos, los protegen. Respecto de la seguridad, el discurso de la derecha es el dominante: la demanda por “mano dura” recoge muy bien el deseo de venganza, no de justicia.

Aunque las cifras de la delincuencia no justifican el repentino desplazamiento hacia el centro de la atención mediática, lo cierto es que la campaña puso al gobierno contra las cuerdas. En efecto, nada hace pensar que haya ocurrido un descontrolado aumento de los crímenes. El índice de homicidios pasó de 16 por cada 100.000 habitantes en 2007 a 18 en 2010. En el plazo más corto, el aumento fue incluso más modesto: mientras en 2009 hubo 2.625 muertes violentas, en 2010 pasaron a ser 2.638. A este insignificante crecimiento de las cifras, el diario El Comercio lo llamó la “eclosión delictiva”⁴. Pero las cifras no convencen a las víctimas.

Las sucesivas declaraciones de Correa muestran un desplazamiento en su pensamiento sobre el tema y el grado en que se fue arrinconando por la campaña:

21 de mayo de 2007: “¿Cómo es posible que tengamos 16 mil prisioneros y de ellos, 11 mil sin sentencia?”.

29 de marzo de 2009: “Hay cosas positivas que la prensa no publica, como la liberación de mil presos que no tenían sentencia, con la ayuda de 200 abogados de la defensoría pública que hemos contratado”.

10 de agosto de 2010: “En cuestiones de seguridad, no se trata de demagogia y hasta de xenofobia. Es absurdo sostener que por nuestra política de libre movilidad humana y ciudadanía planetaria, se ha incrementado la inseguridad. Por ejemplo, la situación migratoria para colombianos no ha variado. Jamás han necesitado visa para entrar en nuestro país, gracias a la Comunidad Andina. Sin embargo, estamos haciendo un estudio muy profundo para ver si hay relación entre la entrada de ciudadanos de ciertos países y el incremento de inseguridad. De verificarse esta hipótesis, tengan la

⁴ “La millonaria inversión en la Policía no bastó para frenar la eclosión delictiva”, El Comercio, 15 de enero de 2011, “Especial, 4 años después”, p. 10.

seguridad que haremos los cambios y tomaremos las medidas que sean necesarias. Tenemos muy claras nuestras prioridades, y lo primero es el bienestar y seguridad del pueblo ecuatoriano. No podemos caer en romanticismos. Repito, si es menester endurecer nuestra política de inmigración, así lo haremos”.

11 de diciembre de 2010: “No sé mucho de seguridad, ése no es mi fuerte y lamentablemente confié en ciertos mandos, pero veo que las cosas no se cumplen como deben y por ello es que no hemos tenido resultados en la lucha contra la delincuencia”⁵.

En el mismo discurso del 10 de agosto, el presidente apuntó el problema: el principal pecado de la administración judicial no es la permisividad legal, sino la impunidad. No es un problema del texto de la ley sino de la administración de la justicia. Además, gran parte de los presos resultan ser inocentes:

De todas las personas privadas de libertad preventivamente, sólo el 2,97% recibe condena. El resto, el 97,3%, sale sobreesoído o absuelto. Es decir, en la gran mayoría de los casos no debió haberse dictado la prisión preventiva⁶.

Esto ocurre porque la práctica policial y judicial es encarcelar para investigar en lugar de investigar antes y encarcelar después. Pero ante la campaña política y mediática, el presidente, en una maniobra política para salir de la retaguardia y retomar la iniciativa, se apropió del diagnóstico y de la medicina planteada por la derecha socialcristiana: propuso dos preguntas de la consulta popular que permitían ampliar el plazo de la prisión preventiva y restringían su campo de aplicación⁷. Añadió otras dos para tomar personalmente, como ejecutivo, el control de la reestructuración del sistema judicial y garantizar así jueces o “líderes” honestos (ver preguntas 1, 2, 4 y 5 en el **anexo** página 11). Desde entonces, la campaña política en los medios sobre la inseguridad ciudadana cesó. Todo volvió a girar sobre la iniciativa gubernamental: las preguntas de la consulta popular y el dictamen de la Corte Constitucional. Al retomar la tesis de sus adversarios, el gobierno neutralizó su eficacia. Pero los pactos con Mefistófeles tienen plazo: si la medicina para la inseguridad es falsa, si esa restricción de garantías a los procesados no reduce la delincuencia y si los “líderes” ungidos de la confianza presidencial no transforman radicalmente, en 18 meses, los problemas básicos de la función judicial, ¿quién pagará el precio político de la maniobra?

Interludio: cuatro años

El 15 de enero de 2011 el gobierno de la *revolución ciudadana* cumplió cuatro años en funciones. ¿Cuál es el balance? Se trata de un gobierno cuya estrategia y programa fundamental consiste en recuperar el papel, el peso y la autoridad del Estado. Las cifras al respecto son elocuentes: el presupuesto

⁵ Declaraciones citadas en “La seguridad, el punto frágil que Correa no supera en cuatro años”, El Universo, 16 de enero de 2011. Salvo la cita del 10 de agosto, que proviene del mensaje presidencial, antes citado.

⁶ Ramiro Ávila Santamaría, “El verso y el reverso del alegato del secretario jurídico de la Presidencia”, [Quito, febrero de 2011]. Inédito.

⁷ El 15 de febrero, la Corte Constitucional modificó la primera pregunta del referéndum, la única en que realizó un cambio de fondo. Estos cambios restringieron de manera muy importante el alcance de la reforma planteada por el ejecutivo.

pasó de 6.000 millones de dólares en 2006 a 21.000 millones en 2011. La recaudación fiscal aumentó de 4.522 millones en 2006 a 7.800 millones en 2010. El gasto público social pasó del 4,8% del PIB en 2006 al 8,1% en 2009 y el 7,9% en 2010⁸. Esto permitió que aumentaran los sueldos a maestros, policías y funcionarios. Sirvió para pagar útiles escolares, equipamiento y uniformes en la educación pública. Eliminó pagos de los usuarios en los hospitales y centros de salud del Estado e hizo crecer exponencialmente la demanda de atención: de 14 a 30 millones de consultas anuales⁹. La obra pública, es decir, la inversión en infraestructura también aumentó sustancialmente, especialmente en vialidad: según informes gubernamentales 6.000 kilómetros de carreteras han sido rehabilitados con una inversión de casi 3.000 millones de dólares en cuatro años¹⁰.

Este aumento sustancial y positivo del gasto público y social, sin embargo, no ha tenido los efectos esperados. Una reciente evaluación de la disminución de la pobreza muestra que el ritmo de su reducción se hizo más lento entre 2006 y 2010 por comparación con los años posteriores a la crisis de 2000. En efecto, mientras entre 2000 y 2005 la pobreza cayó de 64,7% a 41,9%, entre 2006 y 2010 cayó de 37,4% a 35,8%¹¹. Esto se debe, principalmente, según los autores del informe, a que la reducción de pobreza es mucho más acelerada después de una gran crisis económica, pero se vuelve mucho más lenta en un punto si no se afectan los factores estructurales que la provocan: distribución de activos, desigualdad de ingresos. La inversión social en salud y educación gratuitas, además, mostrarán sus efectos en el mediano y largo plazo: se necesita una generación de esfuerzos continuos.

La tasa de crecimiento de la economía tampoco fue la esperada. Aunque en 2007 y 2008 la economía creció un 4% y un 6,4% respectivamente, en el año 2009 (año de crisis internacional) cayó a 0,34% y en el año 2010, luego de una expectativa inicial de crecimiento del 6,8%, la última previsión prevé una tasa de crecimiento de tan sólo el 3,3%. La explicación empresarial es que se ha postergado al sector privado que es el verdadero motor de la economía. Sin embargo, a lo largo del año 2010, se ha notado un acercamiento entre los sectores empresariales y el gobierno, acercamiento que culminó con la aprobación del Código de la Producción en diciembre¹². De forma más específica, cuando analizamos los componentes del PIB, destaca que el mayor dinamismo de crecimiento, fuera del gasto público, ha ocurrido en el consumo de los hogares, lo que lo es consistente con un modelo económico centrado en

⁸ Datos tomados de A. Acosta y J. Ponce 2010. La pobreza en la "revolución ciudadana" o ¿pobreza de la revolución? En *Ecuador Debate*. No. 81. Quito: CAAP. Diciembre, p. 8-9; y de "Discretos resultados con grandes recursos", *El Comercio*, 15 de enero de 2011, "Especial, 4 años después", p. 16.

⁹ Al punto que en enero de 2011, ante la crisis de atención en los establecimientos de salud, el gobierno propuso aumentar impuestos (IVA a medicinas, 5% de impuesto a consumos especiales a llamadas a celular, y aumento en licores y cigarrillos) para obtener 400 millones de dólares para financiar medicinas en los hospitales públicos.

¹⁰ "Dos obras emblemáticas fueron inauguradas en estos cuatro años", *El Comercio*, 15 de enero de 2011, "Especial, 4 años después", p. 12.

¹¹ Acosta y Ponce, *op.cit.*, p. 13. Entre los indígenas la situación es peor: la indigencia habría aumentado 10 puntos porcentuales durante la *revolución ciudadana*.

¹² Manuel Chiriboga, Hernán Ibarra y Jorge León coinciden en interpretar la aprobación de ese texto legal como un acercamiento a los grandes empresarios privados, cfr. Diálogo sobre la coyuntura: Causas y consecuencias del 30 de septiembre. En *Ecuador Debate*. No. 81. Quito: CAAP. Diciembre, pp. 22 y 30-31.

la mejora de la demanda, mientras que lo que parece haber desacelerado el crecimiento económico es el aumento de las importaciones. En efecto, la balanza comercial del país pasó de un *superávit* de 1.414 millones de dólares en 2007 a un *déficit* de 1.460 millones hasta noviembre de 2010¹³. Esto tiene que ver, a mi juicio, con dos factores. Primero con el hecho de que las exportaciones petroleras aumentaron mucho en valor pero muy lentamente en volumen (a pesar de las grandes inversiones, la producción total de PETROECUADOR pasó de 94 millones de barriles en 2007 a sólo 102 millones en 2009, con una tendencia a la baja en la producción de las empresas privadas), revelando las dificultades de hacer funcionar adecuadamente las empresas públicas. Así, cuando los precios de las exportaciones cayeron por la crisis internacional, en 2009, el déficit comercial apareció. De hecho, toda la estrategia basada en el fortalecimiento de la inversión pública se enfrenta a los problemas de lentitud y trabas burocráticas:

El gerente del Banco Central – Diego Borja, aceptó que "Cumplidos casi seis meses del año [2010], el Gobierno ha gastado sólo el 25% de los más de \$25.000 millones proyectados en el presupuesto estatal". "Para alcanzar el planteado crecimiento económico de 6,8%, necesitaríamos cumplir una serie de condiciones, básicamente un nivel suficiente de inversión pública"¹⁴.

El segundo factor que a mi juicio explica este débil crecimiento económico de 2010 es el del progresivo abaratamiento de las importaciones debido al tipo de cambio fijo. Esto hace que el aumento de la demanda se traduzca en aumento de las importaciones. Este problema estructural de la dolarización (desincentivo a exportaciones e incentivo a importaciones) tiende a profundizarse con el tiempo, aunque en esta década existieron dos contra-tendencias que moderaron sus efectos, la devaluación global del dólar y el aumento de los precios de las *commodities*¹⁵.

Lo que se ha llamado el "déficit de ciudadanía" caracterizó los cuatro años del gobierno. Es evidente que el presidente privilegia la eficacia estatal sobre la participación ciudadana que en su concepción conlleva retrasos innecesarios¹⁶. La ruptura con gran parte de las organizaciones sociales y populares es virtualmente insalvable. Aunque son varios los temas que separan al gobierno de la mayor parte de organizaciones populares, sin duda lo que se ha profundizado es su hostilidad a la movilización social, identificada con el caos, la anarquía y el irrespeto a la autoridad.

¹³ "Discretos resultados con grandes recursos", *El Comercio*, 15 de enero de 2011, "Especial, 4 años después", p. 16.

¹⁴ *La hora de los trabajadorxs del campo y la ciudad. Boletín informativo*, 26 de julio 2010, pp. 20-21.

¹⁵ En la segunda mitad de la década de 1990, sin dichas contra-tendencias, las economías con tipo de cambio fijo, atado al dólar, sufrieron agudas crisis: Argentina, Brasil y los países del sureste asiático.

¹⁶ "(...) o la pretensión de que la democracia participativa es tratar de contentar a todo el mundo, y, peor aún, que ésta es excluyente de la democracia representativa, cuando en realidad la complementa. Algunas veces pienso que para algunos el fin en sí mismo es debatir por debatir, para satisfacer sus egos y que todos los reconozcan como insignes demócratas. Yo prefiero recordar cada día que no tenemos un segundo más que perder, y que todas esas discusiones absurdas, estériles, superadas por la evidencia y por la historia, lo único que hacen es hacernos malgastar tiempo", «Lo que nos falta por hacer, es mucho más de lo que ya hemos hecho», Informe del Presidente Rafael Correa a la Nación, Quito, Salón Plenario de la Asamblea Nacional, 10 de Agosto de 2010.

Es tajante el rechazo gubernamental a las manifestaciones, levantamientos y huelgas. Más allá de las declaraciones constantes del Presidente contra las manifestaciones en la calle (señal de anarquía y no de democracia¹⁷), lo más llamativo ha sido sin duda el recurso sistemático a la acusación de terrorismo y sabotaje contra quienes obstaculizan las vías públicas. Diversas estimaciones suponen que entre 2008 y 2010 se ha procesado a cerca de 200 personas con esa acusación basada en el artículo 160-A del código penal aprobado por la dictadura de 1964 en el marco de la doctrina de seguridad nacional¹⁸. Tanto el presidente como sus ministros han justificado el recurso a esta figura desproporcionada contra toda manifestación callejera de oposición, pretextando que es la única figura prevista en la legislación ecuatoriana:

Y cuando frente al secuestro de maquinaria, cierre de caminos, secuestro de personas etc., como corresponde en un Estado de derecho, se quiere aplicar la ley, nos quedamos en la forma: se ha acusado de sabotaje y terrorismo, porque así llama nuestro Código Penal a esos delitos. Y por un nombre impreciso, pretendemos dejar todo en la impunidad. ¿Es ese país en el que queremos vivir?¹⁹.

El argumento es insólito. Es evidente que la legislación penal ecuatoriana tiene figuras legales más proporcionales al tipo de “delito” que se achaca a los manifestantes. De hecho, en varios de los juicios iniciados contra los manifestantes, los jueces cambiaron la figura del delito a “obstrucción de vías”. ¿Es puramente formal demandar judicialmente, basado en esa tipificación “imprecisa”, la prisión por ocho años de luchadores sociales como los presidentes de la CONAIE y del ECUARUNARI por no nombrar sino a los más conocidos? Tan consciente es el gobierno de que otras figuras existen, que en julio de 2010 remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de reformas legales que prevé el aumento de prisión de hasta cinco años a quienes obstruyan las vías públicas²⁰. Su problema es en realidad que la protesta callejera no está

¹⁷ Dos botones de muestra: con motivo de una prueba de evaluación del rendimiento académico de colegios y escuelas del país, el Presidente dijo que pertenecían a los estudiantes “más bulliciosos y revoltosos, que primero deberían hacer una revolución académica” (*El Comercio*, 4 de junio de 2009). El segundo: “Por elemental responsabilidad no puedo creer en novelorías tales como que en determinados concursos aquellos que se auto proclamen miembros de minorías sexuales tengan puntos adicionales, o que para conformar el Consejo de Participación Ciudadana, con todo respeto a los miembros, el tirapiedras que empezó a los quince años tiene puntos adicionales y el abanderado no, [APLAUSOS]... sacrificándose lo esencial, la méritocracia”; «Lo que nos falta por hacer, es mucho más de lo que ya hemos hecho», Informe del Presidente Rafael Correa a la Nación, Quito, Salón Plenario de la Asamblea Nacional, 10 de agosto de 2010.

¹⁸ La tipificación de “terrorismo” en el código penal ecuatoriano, que usa tres “etcéteras” en un mismo artículo para definirlo, seguramente sorprenderá a cualquier abogado medianamente preocupado por los derechos humanos: “quienes individualmente o formando asociaciones, (...) armados o no, pretextando fines patrióticos, sociales, económicos, políticos, religiosos, revolucionarios, reivindicatorios proselitistas, raciales, localistas, regionales, etc., cometieren delitos contra la seguridad común de las personas o de grupos humanos de cualquiera clase o de sus bienes:...y a quienes construyeran barricadas, parapetos, trincheras, obstáculos, etc., con el propósito de hacer frente a la fuerza pública en respaldo de sus intenciones, planes, tesis o proclamas” (citado por Alberto Acosta. “El uso de la justicia como mecanismo de terror”. Quito, 4 de febrero de 2011. Inédito).

¹⁹ «Lo que nos falta por hacer, es mucho más de lo que ya hemos hecho», Informe del Presidente Rafael Correa a la Nación, Quito, Salón Plenario de la Asamblea Nacional, 10 de Agosto de 2010.

²⁰ CEDHU – Acción Ecológica 2010. “Criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza”, 2008-2010, Quito: inédito. p. 12.

considerada en las leyes ecuatorianas como un delito lo suficientemente execrable y grave como el presidente piensa que es.

Consulta popular

Luego de algunas semanas de versiones y contra-versiones, el 17 de enero de 2011 el presidente entregó para la consideración de la Corte Constitucional cinco preguntas de *referéndum* (que implican la aprobación de textos legales que modifican la Constitución) y cinco preguntas de *consulta* (que no incluyen textos legales sino la obligación de su tratamiento por el poder legislativo) (Ver en anexo las preguntas tal como las formuló el presidente y tal como las reformuló la Corte Constitucional el 15 febrero de 2011). La fecha de la consulta será el sábado 7 de mayo. Aún antes de dar a conocer las preguntas, el presidente señaló el tono del debate:

Ustedes pueden confiar en este compañero Presidente que nunca va a buscar nada para sí mismo; nada para nosotros, todo por la patria. Así que necesitamos esa nueva muestra de confianza²¹.

Las preguntas más controversiales son las del referéndum, es decir, las preguntas de reforma constitucional y legal, que se refieren a la forma de combatir la inseguridad. El presidente propone modificar las garantías constitucionales del plazo de la prisión preventiva para evitar que los sospechosos puedan ser liberados antes de su sentencia (el plazo en la Constitución de 2008, como en la de 1998, es de un año) y modificar la forma de designación de las más altas autoridades de la justicia, retirándolas de manos del llamado “quinto poder”, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

Si en cuanto al tema de las garantías constitucionales, el gobierno retomó las ideas de la derecha política con el fin de sortear la campaña mediática que lo arrinconó por casi dos meses, en el tema de la designación del Consejo de la Judicatura (encargado del control, administración y evaluación de jueces, así como la designación de la Corte Nacional de Justicia) el gobierno sentencia implícitamente el fracaso del modelo de “participación ciudadana” diseñado en Montecristi, destinado a constituirse en un mecanismo “independiente” y “neutral” frente al poder político para la designación de jueces. El ejecutivo propone un Consejo de la Judicatura temporal de tres miembros (uno del ejecutivo, uno del legislativo y uno de la función de control social) que en 18 meses reestructure las cortes de justicia y así evitar la presencia de jueces corruptos e ineficientes. Propone también un nuevo Consejo de la Judicatura permanente que no sea nombrado, como dice la Constitución, por concurso de méritos mediante “comisiones ciudadanas” electas por el CPCCS sino constituido por delegados de las funciones del Estado, incluyendo la propia función judicial, el fiscal y el defensor público. El argumento constante usado a

²¹ Citado en “Presidente estrena campaña por el Sí a la consulta popular”, El Universo, 12 de enero del 2011.

lo largo de cuatro años para justificar la salida del Estado de todos los representantes de todos los gremios organizados, esto es, que los “regulados” no deben participar en las instancias de regulación, se viola aquí en su sede natural de aplicación: el sistema judicial²².

La convocatoria provocó el más grande sismo político interno que haya conocido el gobierno ciudadano desde su posesión en enero de 2007. Ya no sólo Alberto Acosta, sino también Gustavo Larrea, ex Ministro de Gobierno, el grupo Ruptura de los 25, con la asambleísta María Paula Romo a la cabeza, Gustavo Darquea, Fernando Vega, ex asambleístas constituyentes y Betty Amores, asambleísta en funciones, dejaron la tienda de PAIS y se opusieron al contenido de las principales preguntas. Todos ellos formaban parte del círculo de izquierda o centro – izquierda de PAIS. Es evidente que su salida no constituye un relámpago en cielo sereno. Es el resultado de conflictos internos constantes y de las dificultades de conciliar la heterogeneidad del movimiento, el debate democrático interno y la autoridad presidencial.

Prácticamente todas las fuerzas políticas a izquierda y derecha del gobierno se han pronunciado en contra de la consulta, de sus principales preguntas o de las ideas que subyacen a ellas. Junto a PAIS, sólo se han pronunciado el Partido Socialista y una parte del Seguro Social Campesino. Sin embargo, los sondeos de opinión de febrero de 2011, basados en las preguntas originales, marcan una ventaja inicial importante para las tesis presidenciales: la pregunta con mayor intención de voto positivo, 63%, es la primera, que busca reducir el plazo de la prisión preventiva y que recoge, precisamente, las tesis de endurecimiento de la mano como la salida a los problemas de seguridad ciudadana. La pregunta con ventaja menos clara es la que impide a banqueros y propietarios de medios nacionales tener otros negocios: 44% del “sí” contra 33% de “no”. Las preguntas sobre la reestructuración del Consejo de la Judicatura (cuarta y quinta) tienen una intención de voto favorable de 51 y 56%²³. En una palabra, aunque hay una ventaja inicial importante, el gobierno no tiene segura la victoria.

Para terminar, hay que decir que el corolario de la consulta popular arroja una nueva luz sobre las consecuencias del 30 de septiembre de 2010. Es posible advertir una clara relación entre el problema de la inseguridad y el esfuerzo de reforma en la policía. Sin una policía profesional, honrada y confiable, es imposible solucionar el problema de la impunidad criminal, el del maltrato a los sospechosos y el de la arbitrariedad. ¿Es una casualidad que la campaña política sobre el tema de la inseguridad haya coincidido con el peor momento de la pública resistencia a la reforma policial? Podría haber estado dirigida también a congraciarse con los descontentos al recordar las políticas de apoyo incondicional de los gobiernos de la derecha tradicional. La decisión presidencial de recoger ese discurso y esa perspectiva, tomando en consideración sin duda tanto la opinión ciudadana rechazada sobre el tema como el conflicto policial sin resolver, ha tenido como consecuencia una singular acentuación de los profundos rasgos personalistas y caudillescos de la *revolución ciudadana*. Es exactamente eso lo que pasó, cuando se examina la

²² Principio que, por lo demás, está explícitamente establecido en la Constitución de 2008, artículo 232.

²³ Perfiles de Opinión, encuesta en Quito y Guayaquil, 1 al 4 de febrero de 2011.

forma de resolver internamente la discusión sobre el tema, el paso por encima de la Asamblea Nacional y del Consejo de Participación Ciudadana y la decisión de concentrar en manos del Presidente la restructuración de las cortes de justicia.

Paco Moncayo, ex alcalde de Quito y actual asambleísta, dijo en una entrevista radial que la *revolución ciudadana* no es un proyecto político sino dos. Un proyecto participativo y de izquierda, encarnado en las intenciones de la Constitución de 2008. Y un proyecto caudillista, encarnado en el personalismo del Presidente. La mayor fortaleza del proceso político abierto hace cuatro años es también el barro de sus pies de arcilla: la dependencia frente a un individuo. En lugar de ampliar su base de apoyo, esta consulta aumentó el agua debajo del lodo.

Anexo

Las 10 preguntas: Ejecutivo	Las 10 preguntas: Corte Constitucional
<i>Referéndum (incluyen textos de ley)</i>	<i>Referéndum (incluyen textos de ley)</i>
<p>Pregunta 1 Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República como lo establece el Anexo 1?</p>	<p>Pregunta 1 ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República, incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva, cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de la justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial como se establece en el anexo 1?</p>
<p>Pregunta 2 Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República como lo establece el Anexo 2?</p>	<p>Pregunta 2 ¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, de acuerdo al anexo 2?</p>
<p>Pregunta 3 Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?</p>	<p>Pregunta 3 ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como establece el anexo 3?</p>
<p>Pregunta 4 Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el sistema judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?</p>	<p>Pregunta 4 ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?</p>
<p>Pregunta 5 Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el anexo 5?</p>	<p>Pregunta 5 ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?</p>

Las 10 preguntas: Ejecutivo	Las 10 preguntas: Corte Constitucional
Referéndum (incluyen textos de ley)	Referéndum (incluyen textos de ley)
Consulta (no incluyen textos legales)	Consulta (no incluyen textos legales)
<p>Pregunta 1 Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿Está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?</p>	<p>Pregunta 1 ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal como un delito autónomo, el enriquecimiento privado no justificado?</p>
<p>Pregunta 2 Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿Está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a casinos y salas de juego?</p>	<p>Pregunta 2 ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?</p>
<p>Pregunta 3 Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿Está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?!</p>	<p>Pregunta 3 ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?</p>
<p>Pregunta 4 Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿Está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?!</p>	<p>Pregunta 4 ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley de la Función Legislativa, expida una ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de comunicadores o los medios emisores?</p>
<p>Pregunta 5 Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿Está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?!</p>	<p>Pregunta 5 ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?</p>