



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

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



### Debate Ideológico

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



### Documentos

<b>Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de estados Americanos</b>	<b>141</b>
<b>¡Democracia ahora!</b>	<b>144</b>

## Editorial

La *Tendencia* N° 3 aparece a pocos días de la cesación del presidente Gutiérrez y la sucesión constitucional del Dr. Alfredo Palacio. El continuo deterioro y deslegitimación de un presidente improvisado dio como resultado, una vez más, un episodio de la vida nacional con un final anunciado. Efectivamente, los tres últimos presidentes elegidos por el voto popular no han logrado terminar su mandato y esto constituye un preocupante indicio de las debilidades de la Democracia ecuatoriana.

La crisis del sistema político, no es exclusivo del Ecuador. Algunos países de América Latina vienen tratando de conseguir condiciones de gobernabilidad democrática desde hace algunas décadas y no lo han logrado, sino parcialmente; pues, la adaptación a las nuevas condiciones de la globalización, y los intentos neoliberales por realizar ajustes estatales en relación con el mercado han limitado el desarrollo democrático en algunos países de la región.

La caída de Gutiérrez, se debe a la deslegitimación y rechazo que amplias capas de la población expresaron en las calles en contra de la coalición autoritaria y populista del gobierno que, a través de una mayoría parlamentaria forjada en oscuras negociaciones, llevó al País a vivir una situación inconstitucional que agravó la crisis institucional.

El desprestigio del Gobierno se evidenció en la apabullante derrota que sufrió en la elecciones seccionales del mes de octubre. En las tres principales provincias del País: Pichincha, Guayas y Azuay triunfaron las fuerzas de oposición, y solamente en ciertos cantones de la Sierra y el Oriente, donde Gutiérrez desarrolló actividades clientelares y populistas, el PSP alcanzó algunas representaciones. Los gobiernos seccionales de las tres más grandes provincias fueron, precisamente, los que convocaron y dirigieron la oposición al Gobierno y organizaron las marchas: por la autonomía en Guayaquil; por la dignidad y la democracia en Quito; y, por la defensa de la constitución y las reivindicaciones locales en Azuay.

Un rico y renovado proceso de expresión ciudadano y ciudadana se manifestó en la oposición al gobierno. Conducidos por el alcalde de Quito, Paco Moncayo y por el prefecto de Pichincha, Ramiro González, la alianza cívico-política que dio inicio al proceso en enero y conformó la Asamblea de Quito, dirigieron la oposición al Gobierno. En este tiempo se produjeron las más insólitas ilegalidades e inconstitucionalidades por parte de Gutiérrez y sus aliados, y un juego desleal y mentiroso impidió renovar la Corte, agudizando la crisis. A través de un descalificado personaje apodado "Pichi", amigo de Abdalá Bucaram que fungía como presidente de la Corte Suprema de Justicia, se "anuló" el proceso judicial y la orden de prisión en su contra; situación que exacerbó la conciencia ciudadana y desató las manifestaciones que concluyeron con la salida de Gutiérrez.

Especial mención en este proceso merece la acción desplegada por la población quiteña la última semana, desde el día de la convocatoria al Paro



provincial de Pichincha (miércoles 13 de abril) hasta la salida del poder de Lucio Gutiérrez, una semana después (miércoles 20), que incentivada por radio La Luna, dio paso a la acción creativa y espontánea de los ciudadanos y ciudadanas autodenominados “forajidos” quienes se constituyeron en detonante de la cesación constitucional de Gutiérrez.

*La Tendencia*, participó activamente en la constitución del grupo gestor de la Asamblea de Quito, y conjuntamente con otras organizaciones firmó la proclama “¡Por la democracia, contra la dictadura y la corrupción!”. Hoy queremos contribuir a desarrollar las acciones necesarias para que la gesta cívica en la que participamos, produzca los efectos que el Ecuador demanda. El nuevo gobierno debe procurar las mejores condiciones para la renovación democrática y política en nuestro país. Con la llegada de Gutiérrez al gobierno y el fracaso de su gestión gubernamental, se pusieron en evidencia las profundas falencias del sistema político ecuatoriano que requiere urgente superación.

Los ciudadanos y ciudadanas también tenemos responsabilidades en la superación de la crisis creada por décadas de dominio oligárquico y, ultimamente, por el improvisado gobierno de Gutiérrez quien llegó al poder con la bandera del apoliticismo. Se trata de re-prestigiar la política, este factor indispensable que permite canalizar los conflictos de intereses en el marco de la democracia. La preocupación mayor de los editores de *La Tendencia* respecto a la reforma política gira en torno al régimen político, al sistema de partidos, al sistema electoral y a la descentralización y autonomía.

En esta línea, *La Tendencia*, conjuntamente con el ILDIS organizamos, el 31 de mayo pasado, la mesa de discusión acerca de “Democracia y reforma política”. La discusión giró en torno al presidencialismo en el Ecuador, en la que participaron algunas personalidades pertenecientes a organizaciones cívicas y políticas de la centro-izquierda, y cuyos resultados reproducimos en este número.

En *Actualidad*, en la subsección *Anatomía de la crisis* incorporamos artículos que dan cuenta de la situación inconstitucional y del Movimiento cívico y político de Quito, así como también del autodenominado “movimiento forajido”. En la subsección *Perspectivas*, ponemos a consideración de nuestros lectores un análisis del gobierno de Palacio, un balance sobre el TLC y la situación del Conflicto colombiano y sus repercusiones en el Ecuador. El lector también encontrará un artículo sobre la situación actual del sector petrolero y uno sobre política económica. Finalmente hemos incorporado una sección denominada *Debate ideológico* con propuestas sobre las Formas de Democracia y la Crisis del Estado de Derecho.

En la sección *Tema Central*: se analiza la Reforma política, con propuestas sobre el Régimen político, el Sistema de partidos y el Sistema electoral. Se incluye también, un punto de vista sobre descentralización, autonomía y regionalización.

Finalmente, en la sección *Documentos*, reproducimos el Manifiesto que un grupo de intelectuales entregó, en el mes de abril, a los delegados de la OEA que estuvieron en Quito con el objeto de evaluar la situación jurídico-política que atravesaba, ese momento, el Ecuador; y también el Manifiesto constitutivo del colectivo “Democracia Ahora”.

Los Editores.

## La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria

Augusto Barrera G.\*

A un hay demasiadas cuentas en el presente como para suponer que el análisis de la caída de Gutiérrez es un ejercicio simple. La información de los hechos sigue deparándonos sorpresas y el rompecabezas de intereses y estrategias no termina de armarse.

Pero el análisis es sobre todo complejo, cuando se trata de asumir una actitud que no sea complaciente ni triunfalista, más bien autocrítica. En este espíritu el presente texto aborda tres aspectos: a) una lectura de los factores estructurales que hacían las circunstancias de Gutiérrez; b) una narración y análisis de los meses del enfrentamiento y c) finalmente algunos elementos de análisis propuestos para repensar la acción política de la tendencia.

### Gutiérrez y sus circunstancias

Nunca quedarán claras las verdaderas razones de la ruptura entre el Coronel Gutiérrez y el PSC. Este, como otros tantos episodios de la política nacional quedará como un secreto celosamente guardado por los protagonistas. Lo que si parece evidente es que el intento fallido de León Febres Cordero de enjuiciarlo activó un mecanismo de reacción que se constituyó en el factor determinante de la unidad entre el PSP, PRE PRIAN, MPD y los infaltables independientes. Alguien dijo que este racimo de partidos habían creado una interdependencia tal que si uno se desalineaba, todo se caía.

Como sea, los meses finales de 2004 la trilogía Noboa, Bucaram y Gutiérrez desarrollarían un proceso sistemático de ocupación de todas las funciones del Estado y de construcción de una alianza económica, social y política que lucía muy sólida. La secuencia y eficacia de los golpes políticos, el acompañamiento de una ofensiva propagandística, el derroche de arrogancia en el discurso y de un cinismo grotesco en la compra de diputados, pero sobre todo la impunidad con la que ocurrieron varios hechos de violencia política, hacían pensar que no se trataba de uno de los innumerables amarres parlamentarios, pactos “de la regalada gana” o camiseta de temporada, a los que nos hemos acostumbrado a lo largo de un cuarto de siglo. No, parecía que este ya estaba en ciernes un proyecto autoritario que rememoraba el fujimorato peruano.

Algunos de los ingredientes que le daban pruebas a

esta presunción tenían que ver con la resolución de varios conflictos cuya intrincada red de interacciones conectaba unos con otros. Estos conflictos se hicieron dramáticamente patentes en los días y horas en que tomaba cuerpo la salida de Gutiérrez, aunque al parecer él mismo no tenía la suficiente comprensión de sus circunstancias. El auge y caía del coronel ocurre en medio de:

- Disputas entre diversos grupos de poder económico activadas desde la crisis financiera de 99-2000 y que al menos tiene que ver con: i) el reacomodo de los tradicionales grupos financieros agro exportadores (Filanbanco, Pacífico, Progreso) que notoriamente perdieron su hegemonía y en consecuencia debilitaban sus expresiones políticas; ii) el destino de los recursos públicos, y el manejo de la deuda pública cuya consecuencia era el fortalecimiento de ciertos sectores del sistema financiero en detrimento de otros; iii) la progresiva importancia de las formas de acumulación no legales, que hacen presumir en un cambio de régimen de acumulación y que refuerzan la importancia del control del Estado.

- El secuestro y extremo sometimiento del Estado a esos intereses convirtiéndolo bien sea en instrumento de presión, chantaje o negociación (SRI; AGD); de reparto prebendario (aduanas, ministerios), en promotor particular de grupos financieros (manejo deuda), o de intereses específicos (negociación del TLC); en frente de empleos y engorde de mafias (Petroecuador) o directamente en destructor de organizaciones y patrocinador de redes clientelares y corruptas que lindaban con formas paramilitares. Se puede estar peor -como en algunos países africanos-, pero el grado de destrucción institucional al que se ha llegado a lo largo de la última década es profundo y podría ser irreversible.

- El debilitamiento de la capacidad de producir soberanía y proyecto nacional cara a cara con las necesidades de la política norteamericana en relación al importantísimo papel geopolítico que tiene Ecuador en el contexto andino y bolivariano. Como efecto de aquello: i) un amplio grado de permisividad internacional que fue incapaz de reaccionar frente a los hechos de inconstitucionalidad; ii) un gobierno impune y obsecuente que anuló los mecanismos de control político sobre la política internacional y la estrategia comercial y militar del país.

- El agotamiento de los imaginarios, las formas, las funciones y los liderazgos de la representación política y

\* Concejal de Quito, miembro del Foro Urbano.

social del país que provocaron un contexto de altísima volatilidad política que, a su vez, pone en cuestión las dinámicas de orden y dominación, pero también las de resistencia y oposición. Los “liderazgos” y organizaciones sociales y políticas de uno y otro lado quedan en cuestión.

- La gran asimetría del poder presidencial en contraste a los mecanismos de división y equilibrio de poderes. Un ejecutivo fuerte sometía a un congreso irresponsable compuesto por diputados que pasaban, en cosa de horas, de la obsecuencia al golpismo.

- Todos los factores anteriores operaban en un momento de débil capacidad de respuesta de los partidos políticos y las organizaciones sociales. Arrinconados y mermados por el régimen gutierrista, pero sobre todo viviendo con toda intensidad las pequeñas disputas internas, los cálculos para el 2006, los celos y su propia fragmentación interna, la oposición a Gutiérrez era una entelequia en el Congreso y un vacío en la sociedad.

De hecho había elementos para pensar que la sociedad ecuatoriana estaba en los albores de una forma de dominio inédito en el país. El desplazamiento de un grupo de poder por otro, el paso de mano de las cortes, una “comunidad

internacional” complaciente mientras Gutiérrez siga siendo el mejor aliado y la consolidación de una base social dura, clientelar y dispuesta a todo, en medio de una sociedad política pasmada y fragmentada que esperaba que le podía tocar a cada uno durante o después de Gutiérrez. Por eso no resultaba inconcebible que se proclame la consigna de reelección del coronel o que Álvaro Novoa saboree anticipadamente un poder casi omnímodo.

Ninguno de los factores señalados se ha resuelto con el derrocamiento de Gutiérrez y el advenimiento del gobierno de Alfredo Palacio. Es posible y sobre todo deseable que el entramado entre estos factores sea distinto y que la forma de procesamiento social y gubernamental pueda revertir los cauces siniestros a los que el país estaba siendo conducido.

### El semestre del conflicto... para entender el forajidismo

En el período comprendido entre el 9 de diciembre de 2004 y el 20 de abril de 2005 se concentró con gran intensidad la trayectoria y desenlace del enfrentamiento entre Gutiérrez y la oposición.



Todavía cuando se escribe este texto salen a la luz el detalle de los actores y hechos ocurridos en los momentos decisivos: el juramento militar, la formación “anticipada” del nuevo gobierno; la incidencia del pánico de un sector financiero, etc. Es probable que aun no exista la distancia histórica suficiente para extraer los más importantes factores explicativos. Seguramente habrá más tela para cortar incluso superando el hecho normal que toda conmoción social o gesta colectiva es acompañada por un conjunto de códigos, narraciones, signos y símbolos, significados evidentes u ocultos que producen el efecto de legitimación de lo vivido.

Con estas precauciones es indispensable reconstruir algunas de las aristas de la acción de las fuerzas sociales y políticas, de sus intereses y lógicas en esta coyuntura. Solo así se puede construir el significado social y político de la rebelión de Quito y eventualmente su sentido futuro. La configuración política del conflicto, las arenas por las que atravesó, los repertorios de los actores y la propia correlación de fuerzas pudiera ser estructurada en cuatro momentos; a saber:

#### a. La oposición parlamentaria e institucional

El lugar en que se consumó el golpe constitucional fue, paradójicamente, la instancia que se suponía garante de la democracia: el Congreso Nacional. La mayoría de Gutiérrez defenestraba la Corte y nombraba de un solo toque una nueva bajo la certeza de que León Febres Cordero tenía secuestrada a la saliente. El que este episodio haya ocurrido a principios de diciembre y el que haya sido presentado como los típicos “problemas del Congreso” impedían en primer momento que la mayoría de la población piense en la gravedad de la situación.

Por ello, la primera fase de la respuesta estuvo circunscrita a los ámbitos parlamentarios e institucionales. El propio congreso fue el escenario inicial de la protesta, el Municipio de Quito respondió inmediatamente y algunas personas e instituciones ligadas a la función judicial se pronunciaron. Los deméritos de algunos de los magistrados y la ineptitud con la que respondían algunas caras nuevas, más la denuncia de algunos medios de comunicación social calentaban lentamente el ambiente.

Un primer frente de resistencia político legislativo conformado por la ID, Pachakutik, el Foro Urbano, Ruptura 25 convocó el 14 de diciembre una marcha con cerca de 5000 personas que fue duramente reprimida por la Policía

*La mayoría de Gutiérrez defenestraba la Corte y nombraba de un solo toque una nueva bajo la certeza de que León Febres Cordero tenía secuestrada a la saliente. El que este episodio haya ocurrido a principios de diciembre y el que haya sido presentado...*

Nacional. Antes de finalizar el año se concretaban otras iniciativas y acciones de carácter simbólico; los pitazos frente a la corte, los plantones, etc. impulsada por algunos colectivos como Participación Ciudadana, Convergencia Cívica y Ruptura 25.

La estructuración del Congreso con la nueva mayoría consumaba una nueva correlación y cerraba cualquier opción de procesamiento legislativo. En los hechos la presidencia de Quintana representaba una clausura de facto del Congreso Nacional que llegó al colmo de agredir a los diputados desde su propia presidencia.

Contra las predicciones el año nuevo no mermó el espíritu de la

lucha. Más y más impugnaciones y la evidencia de los efectos de la concentración de poder prefiguraban un nuevo año de conflictos. Sin embargo, no se lograba concitar el apoyo mayoritario de la población ni la fuerza política y social para hacer frente con seriedad a Gutiérrez.

#### b. Auge y crisis de las Asambleas de Quito y Pichincha

Se habían constituido básicamente tres núcleos de resistencia a Gutiérrez. Uno, alrededor de ID y Pachakutik y otras organizaciones académicas o sociales que se reconocen como parte de la tendencia de centroizquierda. Los bloques parlamentarios de esos partidos, algunos municipios y prefecturas se jugaron institucionalmente como espacios de resistencia a los atropellos constitucionales. Otro más vinculado a ONG y colectivos ciudadanos que se habían formado en los años anteriores: Participación ciudadana, CLD, Marcha Blanca. Un tercero vinculado al PSC y a anteriores jueces de la defenestrada Corte Suprema de Justicia.

La Asamblea de Quito fue armándose en el vínculo entre los dos primeros núcleos. Se trataba de contar con un espacio que, al mismo tiempo que mantenga la presencia político – legislativa, amplíe sustancialmente la convocatoria y recupere las cualidades de impugnación ética y ciudadana. Con estos planteamientos el grupo de convocatoria inicial<sup>1</sup> giraba en torno a la necesidad de impulsar

<sup>1</sup> El Grupo de convocatoria estaba conformado por Partido Izquierda Democrática; Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País; Participación Ciudadana; Coordinadora Política de Mujeres; Foro Urbano; Convergencia Cívica por la Democracia, Revista Tendencia, Presidencia del CONESUP; Corporación Latinoamérica para el Desarrollo / Transparencia Internacional, Ciudadanos por la Democracia.

una estrategia múltiple: denunciar, movilizarse, desarrollar una acción internacional activa y al mismo tiempo mantener un vínculo con el espacio parlamentario. Fue a partir de este espacio que se invitó a las autoridades de Quito y Pichincha y se dio el salto a la conformación de la Asamblea de Quito.

La conformación de una plataforma con estas características, fortalecida con la presencia del Alcalde Moncayo y el Prefecto González configuró un polo muy claro de enfrentamiento político a Gutiérrez. En principio el costo que supuso la partidización de ese espacio, se compensaba con la legitimidad de las autoridades recién electas y con el soporte institucional en una lucha que se veía dura.

La marcha por la Por la democracia, contra el autoritarismo y la corrupción convocada inicialmente para el 17 de febrero, pero realizada finalmente el 16, era una apuesta fuerte para los actores y la configuración del escenario de lucha. Centralmente la convocatoria exigía “la restitución del estado de derecho a través de la salida inmediata de las personas elegidas inconstitucionalmente y el establecimiento y aplicación de un sistema idóneo, transparente y despartidarizado de nombramiento de los organismos de justicia y control... la depuración ética y política del Congreso Nacional y del Ejecutivo... la construcción de una Agenda Democrática que contemple una verdadera consulta frente al TLC, la activación de la producción, la lucha contra la pobreza, la soberanía del país y una reforma política profunda” (Manifiesto de la Asamblea de Quito).

Cerca de 200 mil personas de todos los estratos sociales de la ciudad marcharon a la Plaza de San Francisco desafiando la lluvia pero sobre todo el intento represivo de Gutiérrez que terminó la jornada malparado. Sin embargo, la marcha abriría también una primera fisura en la sintonía de la Asamblea con el creciente sentimiento de la población. Para la gran mayoría comenzaba a desplazarse el eje central del conflicto de las Cortes a la presencia de Gutiérrez. Lucio fuera!! era la consigna que retumbaba en San Francisco y frente a la cual el discurso de las autoridades se mostró limitado y apaciguador.

Gutiérrez respondió con una ofensiva propagandística que tuvo su punto culminante en el intento de neutralizar la marcha convocada por la Asamblea de Quito. El protagonismo de personajes como el subsecretario del MBS ponía la tónica violenta y provocadora y mostraba que se

trataba de un grupo sin límites ni escrúpulos. El mismo día de la marcha en una muestra de estupidez e irresponsabilidad el gobierno organizó su propio festejo. Rodeado de una coreografía propia de una cantina de tercera, Gutiérrez se ponía a la ciudad de Quito en contra suya y ridiculizaba la protesta. Con seguridad era consciente de que podría explotar desde ese día las limitaciones de la asamblea. Pero cometió el error de suponer que atacando a ID aniquilaba toda forma de conducción y canalización del descontento.

Una marcha multitudinaria, una conducción que dejó insatisfacción y un Gutiérrez arrogante fueron los ingredientes que leudaron en la “rebelión de los forajidos” unas semanas después.

La ninguna sensibilidad del gobierno anterior a estos hechos provocaron un cierto nivel de desconcierto. Acostumbrados a una cierta lógica de compromiso que no llega hasta el exterminio total, algunos de los dirigentes de la Asamblea esperaban un puente de negociación para desentramar la situación de las cortes, mientras otros encontraban dadas las condiciones para replantearse el objetivo y colocar en cuestión la permanencia de un gobierno inconstitucional. Varias acciones se ensayaron en las semanas posteriores con resultados distintos. Se mantuvo la movilización en las calles pero pronto fue enfrentada con fuerzas de choque; se intentaron concretar procesos de revocatoria del mandato con algunos de los diputados, pero con poco eco dentro de sus respectivas provincias; la estrategia

internacional tuvo un excelente repunte con la presencia del relator Leandro Despuy y un informe claro y contundente; y, finalmente los intentos de acercar a otros diputados apelando a su sensibilidad fueron sistemáticamente burlados. En medio de esto continuaba inalterable el ataque a los partidos opositores y particularmente a Febres Cordero y la ID, la ofensiva propagandística y la agresividad del círculo gutierrista.

La puesta en juego del capital político de las autoridades y actores de la Asamblea, pero a la vez la certeza de que se trataba de enfrentar a un régimen sordo y autoritario conducía a una inexorable radicalización del conflicto tanto en los objetivos políticos de la movilización como en las modalidades operativas. El tema de las cortes y los tribunales electoral y constitucional daba paso a la idea de que la solución política pasaba por la salida de Gutiérrez y

*Es preciso reconocer que el piso de la representación política queda movido y que la generalización del repudio a los políticos, a la vez que la exaltación indiscriminada de todo forajidismo anti político y pro burocrático (así sea el poncismo de los 60)...*

por la construcción de una agenda de reformas políticas y económicas que rompan el secuestro en el que se encuentra el Estado por parte de los grupos oligárquicos y mafiosos. El Congreso nacional había demostrado su absoluta incapacidad para resolver la crisis y al contrario se ha convertido en un mercado de venta y reventa de votos.

La Asamblea de Pichincha convocó a un paro provincial para el día miércoles 13 de abril; los días anteriores se caracterizaron por movilizaciones permanentes y un agudizamiento de la represión. Las circunstancias del paro provincial mostraban las debilidades en la dirección del proceso y la fragmentación de la conducción. Un sector de la Asamblea de Quito compuesto por el grupo Ciudadanos por la Democracia y Convergencia Cívica cuestionaron la falta de decisión de la Asamblea de Quito en determinar el objetivo de salida de Gutiérrez, pero más allá de eso, fue patente la ausencia de una visión común en los contenidos y las formas entre el alcalde de Quito y el prefecto de Pichincha que fue visto por la población como un debilitamiento mutuo de las iniciativas y una disputa por el liderazgo.

A ello se sumó una desastrosa planificación operativa del paro. Incertidumbres sobre su carácter, una extrema dispersión para supuestamente darle un carácter amplio en la ciudad y provincia, la ausencia de un punto de concentración (para evitar la represión, pero también las consecuencias de otra gran movilización, etc., etc.). Cuando finalizaba el día había un sentimiento encontrado; una rabia contenida contra el gobierno y decepción por el desenvolvimiento del paro. Una frustración latente que esperaba ser activada y canalizada.

### c. La rebelión de los forajidos

El mismo día del paro, una convocatoria de radio La Luna a la población de Quito a expresarse a través de un “cacerolazo” provocó la inusitada respuesta de cerca de cinco mil personas manifestándose hasta entrada la noche. Con ello, se iniciaba un inédito ciclo de acción colectiva que terminaría el 20 de abril por la tarde con la fuga de Gutiérrez y un virtual secuestro a Palacio.

Hay tres características distintivas de esta fase de la movilización.

1. *El discurso político* de la convocatoria rompe los marcos y las restricciones institucionales con las que había operado la Asamblea de Quito. Sin más ambages las ciudadanía que llamaba a La Luna y los conductores de la propia Radio convocaba al derrocamiento de Gutiérrez, lo hostigaban y ridiculizaban. Se había perdido el espacio para las salidas institucionales y los agravios cometidos por Gutiérrez contra la ciudad se devolvían en la declaratoria de una guerra sin retorno. La hipótesis de los estrategas de Gutiérrez de liquidar la respuesta social bloque-

ando a la ID quedaba sin piso, al mismo tiempo que esa misma respuesta rebasaba la conducción institucional.

2. *Una gran riqueza* en los repertorios de la movilización que rompía la rigidez de las opciones ensayadas en el periodo inmediatamente anterior e incluso aquellas a las que históricamente habían acudido las organizaciones urbanas. El “cacerolazo”, el “tablazo”, el “chamizazo”; los lugares y los horarios de la protesta; el carácter policlasista; la marcada importación de conductas y signos de las hinchadas de fútbol a la movilización; la expectativa de una represión autolimitada; el carácter festivo de las marchas y sobre todo la posibilidad de construir una narrativa “en línea” a través de una suerte de actores-reporteros que configuraban un potente sentido de pertenencia y de identidad colectiva aderezado con el favor de Gutiérrez de nombrar, él mismo, a esta experiencia de acción colectiva como “los forajidos”.

3. *La sucesiva cadena de errores estratégicos*: el retorno de Bucaram, el frustrado puente vacacional, el desacato al Estado de Emergencia y finalmente la agresión sobre Quito conforman una ruta perfectamente diseñada para ir al despeñadero. Cada palabra autoritaria viene seguida de una acción dubitativa socavando en el plano simbólico, pero también en el estratégico, la autoridad presidencial.



La densidad de la experiencia social denominada la rebelión de los forajidos tiene todavía muchas aristas para ser analizada y seguramente muestra un cuadro complejo en el que no caben las simplificaciones. Aunque se construyó un fuerte discurso anti partido y organización social, un numeroso grupo de los movilizadores eran militantes de partidos y de organizaciones urbanas; la dimensión de la movilización de la zona norte de Quito en torno al parque de La Carolina fue de lejos la más importante y reflejó una respuesta policlasista con un componente de participación de sectores medios a los que suele desdeñar el discurso de la izquierda pseudo radical.

Hay una expansión extraordinaria de los espacios de micro movilización: familias, compañeros de trabajo, grupos de amigos, compañeros de colegios o universidades, y hasta parejas conforman una inédita micro red de movilización que cuestiona los tradicionales mecanismos de socialización política. No obstante para que esto fuera posible hay un potente factor mediático. En el caso de Quito era evidente un nítido alineamiento anti Gutiérrez de las más importantes estaciones de radio y televisión.

Estos y otros muchos factores pesaron en la conformación potente pero fugaz de un sentido de pertenencia e identidad de grupos e individuos que piensan distinto y que iban desde colectivos autogestionarios-libertarios de algunas universidades, hasta personas que consideraban que Gutiérrez debe salir por su condición racial y procedencia regional. El elemento de unidad era concreto: la salida de Gutiérrez y un desgarrado sentido de hartazgo de la representación política.

#### d. La estocada final

La otra cara de la movilización festiva y masiva en las calles es el juego frío y calculado de los actores que se reposicionan en contextos de movilización, suele ser el lado oculto, pero no por eso menos decisivo, que explica la naturaleza de los desenlaces. Tal como se va reconstruyendo la historia con información a cuenta gotas dos meses después de los episodios, parece razonable suponer que en paralelo a la movilización ocurría una sórdida guerra entre dos grupos financieros, una de cuyas cabezas podía ser apresado por la "Pichi corte". Este grupo actuó en sucesivos ataques y treguas con Gutiérrez y al parecer fue un factor decisivo en dos hechos paradójicos, la declaración del Estado de emergencia y el alineamiento de ciertos medios de comunicación.

Un grupo que se desprendió de la Asamblea de Quito y que se constituyó como asamblea Democrática Nacional impulsaba en los días anteriores al 20 de abril acercamientos con el Congreso Nacional, las Fuerzas Armadas y al parecer el Vicepresidente de la República quien maduraba

la sucesión presidencial y la conformación de un nuevo gobierno como uno de los escenarios, pero una vez más la estocada final vino de los cuarteles. La historia del juramento del alto mando demuestra el nivel de debilitamiento institucional y la capacidad deliberante y tutelar que reposa finalmente en las Fuerzas Armadas. Estos actores, sus estrategias e intereses con más o menos transparencia, con mayor o menor sintonía operaron en el contexto de la movilización y fueron determinantes en su desenlace.

### Ideas para iniciar una reflexión de más aliento

#### La disputa de los significados

La breve descripción y análisis que se presentan en los párrafos anteriores explican la multiplicidad de lecturas y significados de la caída de Gutiérrez. Para unos se trató fundamentalmente de un conflicto ínter oligárquico y por eso no actuaron y mantuvieron distancia durante todo el proceso. Para otros la restitución de una institucionalidad formal, léase del viejo poder socialcristiano era lo que estaba en juego.

Entre ambas lecturas hay un conjunto mucho más rico de interpretaciones que aluden a procesos más profundos de la sociedad como un ciclo más amplio de modernización democrática que se ha resistido y se resiste a aceptar las formas patrimoniales autoritarias y premodernas del ejercicio del poder.

Otra línea interpretativa alude a la potencialidad de la lucha democrática que incorpora y a la vez trasciende las dimensiones institucionales. Democracia como respeto a la Constitución pero sobre todo como igualdad ante la ley como extensión de derechos y como civilidad y responsabilidad social.

Otra lectura enfatiza la crisis de representación del sistema político cuya degradación es causa y efecto del fenómeno Gutiérrez, pero más allá de eso, de una impugnación profunda al rol de la política y de los políticos en la sociedad.

Después de 25 años de un secuestro de la política por los más variados y mezquinos intereses, al parecer ese ciclo de neoliberalismo – crisis de representación – crisis de la política y destrucción del Estado comienza a llegar a su fin. Ojalá sea así, aunque haya que pasar por un periodo de reconstrucción de la representación política.

#### Lecciones y retos para la centroizquierda

Es verdad que el discurso de repudio generalizado a todos los políticos es, además de desmovilizador y peligroso, bastante injusto. Como sea que partidos de la tendencia han incurrido en errores sustantivos en la conducción de este proceso y que muchas veces su práctica no se

distingue en el fondo y la forma de la de sus adversarios, la naturaleza profunda de su existencia y constitución es diametralmente diferente de aquellos partidos políticos que son simple y llanamente apéndices de intereses económicos o mafias familiares.

Sin embargo es preciso reconocer que el piso de la representación política queda movido y que la generalización del repudio a los políticos, a la vez que la exaltación indiscriminada de todo forajidismo anti político y pro burocrático (así sea el poncismo de los 60) conforma un ambiente brumoso y una penumbra en la cual todos los gatos parecen pardos. Vivimos un descuadre general entre discursos, actores y alianzas que, por eso mismo, requiere ser enfrentado con una lectura prolija y sin concesiones de las lecciones y retos para las organizaciones políticas, sociales y ciudadanos que se reivindicaban en una tendencia democrática y progresista.

Habrà quien discrepe de la necesidad de impulsar una autocrítica de los partidos de la tendencia en lugar de entrar en la comparsa de forajidos ganadores. Por supuesto que se puede reivindicar el haber participado de principio a fin en una de las jornadas democráticas más importantes en la historia contemporánea. Pero el peor error de esta hora es la arrogancia, el gatopardismo o la sordera. Hay partidos de los cuales no se puede esperar nada, pero este no debe ser el caso de los partidos y organizaciones de centroizquierda.

Una vez más esta coyuntura puso en cuestión la existencia (o no) de un espectro autodenominado centroizquierda. Si bien formalmente dos de los partidos actuaron con relativa unidad y consistencia, a ojos de la opinión pública subordinaron su identidad al PSC. Y los otros?.

También se desnuda la debilidad de las estructuras orgánicas cuando no fueron capaces de construir una resistencia social que se amplíe regional y socialmente y trascienda Quito y Cuenca. La incapacidad para revocar a los diputados propios y ajenos que se vendieron pone en cuestión la responsabilidad frente a los electores sobre las personas que se colocan en las listas.

La primera constatación que cabe es que para llegar a la situación de estos meses se han cometido pecados de acción y omisión. Gutiérrez es producto de la incapacidad de construir partidos y alianzas ideológicas, orgánicas y con programas definidos. Mucho cálculo electoral y muy

poca ideología; mucha retórica y poca consistencia política; mucho institucionalismo y ansias de tronchas arropadas en discursos de barricada. Demasiados acuerdos contra natura (como con el PSC), demasiadas concesiones o hipérboles ideológicas que han vaciado la capacidad transformadora de la izquierda; demasiada debilidad para enfrentar al neoliberalismo patrimonialista, demasiada distancia con la sociedad.

Es muy malo el papel de defensa estos 25 años y cuidar el despojos de un statu quo maltrecho. Si el proyecto es de transformación democrática radical, si las banderas son de justicia social, desarrollo autónomo, reconstrucción de un estado moderno y libre de presiones; si en suma, el proyecto es el de una nación soberana, justa y próspera, es inconcebible transar con las prácticas del pasado y dar la espalda a la ideología.

Al contrario, hay que recuperar la urgencia de presentar un proyecto sólido, ideológico; que pueda inscribirse en la extraordinaria coyuntura de una Sudamérica que comienza a pensarse y gobernarse desde sus propios intereses.

Es preciso reconstruir la actoría política democratizando los partidos, acercándolos a la sociedad, ampliando el radio de preocupaciones y abriendo a la presencia de nuevos sectores sociales. Imaginando nuevas formas de construcción orgánica como frentes amplios y estables o coaliciones de varios partidos que trastorquen el mapa regionalizado y fragmentado. Es necesario pensar en partidos con capacidad de conectarse con los nuevos patrones éticos y culturales de la sociedad, pero a la vez organizaciones con perspectiva cierta de gobernar trascendentemente y sin improvisación.

En esta coyuntura es necesario impulsar una verdadera agenda de reforma política. Pero el cambio de reglas precisa también nuevos actores, y es probable que este momento histórico de enfrentamiento y caída de Gutiérrez sea una coyuntura de reconfiguración de esas representaciones. Las organizaciones políticas y sociales de la tendencia deberían ser capaces de repensarse al calor de la historia. Si no es así, no habría razón para cantar victoria porque vendrán muchos Gutiérrez, incluso desde nuestras filas.

*La primera constatación que cabe es que para llegar a la situación de estos meses se han cometido pecados de acción y omisión. Gutiérrez es producto de la incapacidad de construir partidos y alianzas ideológicas, orgánicas y con programas...*



# Movimiento cívico-político de Quito

Francisco Muñoz\*

## I. La definición del objetivo táctico

Este artículo pretende describir las características de la conducción política y de la reacción espontánea del movimiento cívico y político de Quito, que se impulsó desde el mes de enero de 2005, para enfrentar la situación dictatorial del gobierno de Gutiérrez y resolver la crisis que se generó luego de los actos inconstitucionales que se dieron el 8 de diciembre de 2004 en el Congreso, con la anuencia del gobierno Nacional.

La definición de una conducta o línea política encaminada a modificar una situación coyuntural debe atender a los siguientes elementos:

Primero al objetivo táctico, es decir al propósito que se pretende alcanzar para modificar una situación política dada y las formas que este asume en correspondencia con el desarrollo y acumulación política

Segundo a las características, intereses, entorno económico, social y cultural que configuran un momento o circunstancia histórica.

Tercero a la correlación de fuerzas dadas como a la constatación de la capacidad para acumular y revertir en su favor y lograr el objetivo.

Cuarto, atender a constituir la forma orgánica que contenga y dirija el movimiento o línea política definida, la estrategia de alianzas y coincidencias con otras fuerzas sociales y políticas, así como también la definición y puesta en práctica de los métodos (llamados también estrategias) o formas de lucha para alcanzar el objetivo táctico.

El movimiento democrático se generó a partir de enero de 2005, por iniciativa del Partido Izquierda Democrática quien convocó en las oficinas de la Revista La Tendencia a determinadas organizaciones Cívicas (Participación Ciudadana, Convergencia Democrática, Ciudadanos por la Democracia y otras) y al Movimiento Pachacutik, para constituir un acuerdo cívico político y emprender en una acción encaminada a resolver la crisis de inconstitucionalidad provocada en diciembre de 2004. Estas agrupaciones así coaligadas definieron su objetivo táctico en el sentido de: desactivar la situación autoritaria o dictatorial de la alianza populista (PRE, PRIAN y PSP) constituida en soporte político del gobierno de Gutiérrez y su mayoría congresil y que tuvo por emblema: "por la democracia en

contra de la dictadura y la corrupción"

Posición de rechazo, que ya se había expresado, por parte del Consejo Metropolitano de Quito el 9 de diciembre y que luego después se lo hizo en la ciudad de Cuenca, cuando se reunieron los prefectos y alcaldes de Azuay y Cuenca, Guayas y Guayaquil, Pichincha y Quito resolviendo demandar al gobierno y al Congreso Nacional la rectificación de los actos inconstitucionales asumidos días antes por el Congreso Nacional.

En su primer manifiesto público la mencionada alianza cívico-política propuso:

1. Exigir la restitución del Estado de Derecho con la salida inmediata de las personas elegidas inconstitucionalmente y establecer y aplicar un sistema idóneo, transparente y despartidizado en el nombramiento de los organismos de justicia y control;

2. Demandar la depuración ética y política del Congreso Nacional y el Ejecutivo; y,

3. Exigir la realización de una Agenda Democrática que contemple una verdadera consulta frente al TLC, una política de activación de la producción y de lucha contra la pobreza, de defensa de la soberanía nacional y una reforma política profunda.

En el dialogo que se dio en torno a la definición del objetivo y la forma táctica, entre las mencionadas organizaciones que concurrieron a la alianza, se manifestaron distintas percepciones sobre la realidad o momento político, así como respecto a la posibilidad de reacción de los distintos sectores sociales encaminados a lograr efectivamente el resultado planteado. Desde aquellas que entendían que la fortaleza del gobierno, su coalición populista y su mayoría congresil, eran suficientes para mantener la línea autoritaria o dictatorial; hasta las que advertían límites y debilidades del populismo gubernamental; lo que facilitaba la realización de la táctica definida y de la crisis constitucional. En definitiva se dio una interlocución entre aquellas posiciones que consideraban que era relativamente fácil desactivar el autoritarismo y aquellas que sostenían que la situación iba más allá y que la tendencia inmediata se encaminaba al fortalecimiento y consolidación de la dictadura de Gutiérrez.

Más allá de las percepciones que se dieron en el mes de enero y que se fue modificando al calor de la lucha y como efecto de esta, lo cierto es que en las primeras reuniones de este conjunto de agrupaciones ciudadanas y partidistas

se acordó avanzar en el objetivo táctico tomando en cuenta los distintos momentos y formas que este podría asumir en el proceso y que se las resumió en las siguientes:

a) La exigencia de rectificación al Gobierno y su mayoría congresil deponiendo las resoluciones inconstitucionales adoptadas en Diciembre de 2004

b) La demanda de renuncia o recambio constitucional del Presidente Gutiérrez

c) La participación electoral en el 2006 para derrotar a esta coalición populista y su proyecto autoritario.

Comprendiendo además que una determinada forma táctica se la asume en correspondencia con el momento y la correlación de las fuerzas existentes y que en la línea o conducta política definida una forma se constituye en condición de la otra en el proceso de su aplicación y acumulación política.

Dada la situación o correlación de las fuerzas en juego, se asumió, en la coyuntura del mes de enero la primera forma, es decir, la de la exigencia de rectificación al Gobierno y a la mayoría gobiernista del Congreso Nacional. Al mismo tiempo que se convino en concretar la forma orgánica necesaria para contener y conducir el proceso y las correspondientes formas de lucha y métodos para alcanzar el objetivo táctico. El momento y su correspondiente correlación de fuerzas solo daba para asumir la línea de la rectificación encaminada a desactivar la dictadura o autoritarismo de Gutiérrez. Las propuestas políticas planteadas por otros sectores de acometer inmediatamente (sin atender a las condiciones objetivas sociales y políticas dadas y a la correlación de las fuerzas) desde el primer momento en el recambio constitucional de Gutiérrez; carecía de realidad y en consecuencia podría revertir la situación en contra de la oposición democrática. Había que calibrar adecuadamente el momento para evitar el planteamiento maximalista, que en lugar de acumular fuerzas, debilita el proceso.

En estas circunstancias y atendiendo a las diferencias tácticas señaladas, el acuerdo entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos de Centro Izquierda procedió a impulsar, junto al Alcalde Paco Moncayo y al Prefecto de Pichincha Ramiro González, esta Asamblea. Forma orgánica que se constituía en la garantía para contener, represen-

tar y dirigir la línea táctica y su movimiento.

En el mes de febrero se llevó a cabo la Asamblea de Quito y luego se convocó a la gran marcha del 16 del mismo mes, en la que participaron aproximadamente 200.000 ciudadanos y ciudadanas, para exigir rectificaciones al gobierno y al Congreso Nacional, cesando de manera inmediata la Corte Suprema de Justicia de facto y los Tribunales Constitucional y Supremo Electoral nombrando una nueva Corte y Tribunales de carácter independiente y apartidistas.

## II: Las tendencias sociales y políticas en juego

Una adecuada comprensión y balance de la conducción política del movimiento, lleva a analizar las tendencias en juego que se manifestaron en la coyuntura de la crisis y forcejaron en torno a la decisión táctica y la conducción del Movimiento y su expresión espontánea, en su desenlace final.

En primer lugar advertimos la presencia de una tendencia que buscaba y busca reorganizar la formalidad del poder, terminar con la situación inconstitucional generada por el gobierno de Gutiérrez y, en este sentido, demandar una forma jurídica legítima, especialmente de la Función Judicial. Corriente que se desarrolla en el contexto de los intereses del capital comercial y financiero en la línea neoliberal. Por otra parte, estos intereses contenidos en esta tendencia, han manifestado su incomodidad respecto a la regionalización del conflicto colombiano y, en general, han sido proclives a una acuerdo comercial (TLC) incondicional con EEUU. Se puede afirmar que en ella tienden a coincidir determinadas fuerzas económicas oligárquicas, principalmente de Guayaquil con algunas de Quito, en el pro-



\* Director Revista La Tendencia.

ceso de redefinición de la hegemonía y la conformación del bloque en el poder, el mismo que en la actualidad se sustentaría más bien en los intereses económicos de los sectores quiteños, como me permití formular en la Revista la Tendencia No. 1 al analizar la coyuntura del primer año del gobierno de Gutiérrez, en el sentido de señalar, que luego de la debacle económica de 1999, asistimos en el Ecuador a un proceso de reestructuración del poder del Estado, lo cual, afirmaba, se constituirá en entorno de las modificaciones del régimen y los actores políticos.

La segunda fuerza tendencial en juego en la coyuntura fue aquella que expresó una posición democrático-social, la misma que puso y pone el acento en una real, concreta y viable reforma política orientada a modificar las condiciones de la representación y generar los incentivos políticos y legales para el desarrollo y renovación institucional de los partidos políticos. Esta corriente avanzaría incluso a proponer una modificación del régimen político, en particular, el referido a la relación equilibrada entre las funciones Ejecutiva y Legislativa y del Estado con la Economía. En el entorno de esta tendencia se reconocen determinados sectores económicos afectados o posibles de ser afectados por la negociación comercial del TLC (tales como los sectores agrícolas, ciertos grupos exportadores y algunos industriales). Son estos intereses los que tenderían políticamente a expresarse en la Centro Izquierda Ecuatoriana en la línea de un desarrollo económico nacional fortalecido, productivo, capaz de enfrentar con ventaja la competitividad en el mundo globalizado, que requiere realizar reformas económicas postergadas encaminadas al desarrollo productivo y la integración económica y comer-

cial con otras regiones del mundo globalizado, así como generar una política social redistributiva orientada a la integración y cohesión social.

En la perspectiva geopolítica esta tendencia se orienta, de manera principal o privilegiada, a impulsar y fortalecer la integración de América del Sur contribuyendo a generar en el futuro una nueva correlación y situación regional sudamericana en la línea de gobiernos como los de Lula, Kirchner, Chávez y Vásquez; de tal manera de constituir la fuerza regional para negociar con ventaja con EEUU y con otras regiones del mundo. Desde esta posición se opone a la regionalización del conflicto colombiano y manifiesta su preocupación por la forma incondicional e unilateral con la que EEUU quiere imponer su negociación a través del TLC.

La tercera fuerza tendencial que se manifiesta en este momento es aquella que expresa o contiene los intereses del campo popular y las posiciones de izquierda. Su expresión política es limitada así como las fuerzas sociales a las que pretende representar. Fue radical en su propuesta táctica considerando que el momento político de enero estaba maduro para plantear el recambio constitucional de Gutiérrez. En su formulación ha planteado el cambio del régimen político en el sentido de avanzar a una democracia participativa y directa. Su proyección futura, pasa por la alianza con las fuerzas que se reconocen en la Centro Izquierda, con quienes podría mantener puntos de coincidencia en relación al Tratado de Libre Comercio con EEUU, la Integración Sudamericana, la Seguridad Regional, una política económica soberana, así como una social, encaminada a la redistribución y cohesión social. Su posibilidad efectiva en la coyuntura se vio limitada,

aunque mantuvo una actitud de acercamiento a la Asamblea de Quito y Pichincha, que luego después en el desenlace final, se expresó en coincidencia de acción en el proceso de recambio constitucional de Gutiérrez.

Como se advirtió en el momento de la definición y realización táctica cada una de estas tendencias forcejearon para incidir en la orientación de la dirección del Movimiento cívico-político de Quito. En la base estas corrientes coincidían en la oposición a la dictadura o autoritarismo de Gutiérrez, pero discrepaban en la percepción del momento, el pulso de la correlación de las fuerzas, la definición de una u otra forma táctica y las reivindicaciones políticas y sociales a ser alcanzadas.



### III. La ofensiva de Gutiérrez y su proyecto autoritario

Frente a la definición táctica encaminada a la rectificación asumida por las Asambleas de Quito y de Pichincha y que se expresó en la gran marcha ciudadana del 16 de febrero, con la que coincidieron organizaciones sociales como la CONAIE y cívicas como Ruptura 25 y Foro Ecuador Alternativo; el Gobierno Nacional, prevalido de su autoritarismo y prepotencia, intentado generar una respuesta de masas de características fascistas en su apoyo, manteniendo y controlando corruptamente la mayoría en el Congreso así como ciertos acuerdos con determinados gremios empresariales e instituciones importantes como las Fuerzas Armadas; seguro del apoyo del Gobierno Norteamericano a su política comercial a través del TLC y de seguridad a través del Plan Colombia; responde a la oposición democrática de Quito y el Ecuador, manteniendo su ofensiva, sin dar muestra alguna de rectificación a pesar de que comienza, demagógicamente (quizás para ganar tiempo como se dijo en ese momento), a plantear acercamientos y diálogos con sectores congresales y ciudadanos opuestos al régimen. Volvía a repetirse ese estilo cínico y mentiroso con el que Gutiérrez había gobernado en estos años.

Este primer momento así descrito, limitado por la correlación de las fuerzas y la mantención autoritaria del Gobierno y su mayoría congresal, generó por parte de la dirección del movimiento concretado en las Asambleas de Quito y Pichincha estrategias encaminadas a cambiar la correlación de fuerzas en el Congreso Nacional y formas de lucha, como la Asamblea de Pichincha y movilizaciones permanentes de ciudadanos y ciudadanas presionando al parlamento un cambio de actitud para cesar la corte de facto y definir el marco legal para nombrar una nueva Corte Suprema independiente y apartidista. En este sentido la Asamblea de Quito elaboró una propuesta jurídica que se la hizo llegar a la oposición congresal y estableció un conjunto de diálogos con los diputados susceptibles de concretar la rectificación de la situación inconstitucional.

Cuando el movimiento democrático de Quito se encontraba desarrollando estas formas y métodos de lucha, el Gobierno de Gutiérrez dio "luz verde" para que la Corte de Justicia de facto dicte las providencias encaminadas a dejar sin efecto las acusaciones a los expresidentes

Bucaram y Noboa y al ex vicepresidente Dahik. Al mismo tiempo agrede y ofende a la Asamblea de Quito y Pichincha, así como de su Alcalde, su Prefecto y al Partido Izquierda Democrática. Clara muestra de su prepotencia y de su compromiso con el populismo para generar los actos inconstitucionales e ilegales del mes de diciembre del 2004, en que se advierte que uno de los objetivos principales, era anular las acusaciones contra Bucaram, dejándole en libertad para regresar al Ecuador, como efectivamente así ocurrió.

Se ponía entonces al desnudo la actuación y objetivos del gobierno y su alianza populista con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) que no estaba dispuesto a

ceder en su proyecto autoritario. Se evidenciaba que el obstáculo para devolver al país a su constitucionalidad y Estado de Derecho era el propio presidente de la República. En tal circunstancia el momento y la forma encaminada a la exigencia de rectificación, que se había definido en enero para resolver el objetivo táctico, se había agotado. Ya no era posible continuar en la mencionada línea en busca de una mayoría congresal que cese a la corte de facto; sino asumir el nuevo momento y forma prevista desde el principio por la coalición cívico-política, que se concretaba en la destitución o cambio constitucional del presidente Gutiérrez. En consecuencia la dirección del Movimiento llama,

*Atendiendo a las diferencias tácticas señaladas, el acuerdo entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos de Centro Izquierda procedió a impulsar, junto al Alcalde Paco Moncayo y al Prefecto de Pichincha Ramiro González,...*

al calor del paro provincial de Pichincha el 13 de abril, a emprender en este objetivo, exigiendo la renuncia de Gutiérrez. Lo cual se vio corroborado, días más tarde, con la resolución del Consejo Metropolitano de Quito del 15 de abril, exigiendo el cese del gobierno de Gutiérrez.

Las preguntas que surgieron en la definición de este nuevo momento táctico fueron: ¿existe la correlación de las fuerzas para alcanzar el objetivo de recambio constitucional? ¿Estamos frente a un gobierno que aun todavía mantiene alianzas importantes a nivel internacional como a nivel interno en el apoyo que continuaban brindando, el gobierno norteamericano y determinados sectores empresariales e institucionales como las Fuerzas Armadas? ¿Cabría avanzar en esta línea de acción cuando el gobierno había movilizado importantes fuerzas sociales en su apoyo? ¿Era viable esta forma táctica cuándo se advertía limitadas reacciones de parte de otros sectores como los indígenas y trabajadores y a nivel de la ciudadanía de las provincias del Ecuador?

#### IV. La reacción espontánea del movimiento democrático

El momento era decisivo y crucial en el mes de abril. La indignación continuaba manifestándose espontáneamente en Quito, especialmente, frente a la impunidad y la arbitrariedad de dejar en libertad a Abdalá Bucaram a quien el pueblo quiteño había manifestado su repudio en 1997 cuando este fue cesado de la Presidencia de la República. En Guayaquil, Cuenca y otras ciudades se habían desplegado importantes movilizaciones exigiendo el cambio de la situación autoritaria e inconstitucional.

El movimiento cívico-político y su dirección comprendieron entonces esta nueva situación creada como resultado de estos cuatro meses de acumulación de fuerzas y, en consecuencia, produjo el giro político, aunque careció de la capacidad organizativa para representar este nuevo momento encaminado a la exigencia de salida constitucional del Presidente de la República.

En estas circunstancias el peso principal de la resolución táctica, en la dialéctica de la lucha política, se desplazó hacia el aspecto espontáneo y, desde el mismo 13 de abril, día en que se realizó el paro provincial de Pichincha, brotó un movimiento ciudadano-ético, de características inéditas que se autoconvocó estimulado por las arengas de la Radio La Luna, que llamó a manifestarse y rechazar lo actuado por la mayoría gubernamental del congreso, exigiendo la salida de Gutiérrez. El grito “fuera lucio fuera”, que se coreó en las calles de Quito por multitudes enardecidas, expresaba la indignación de un pueblo que ya no soportaba la arbitrariedad y la dictadura, que ponía de manifiesto el espíritu de rebeldía, tantas veces evidenciado en la historia colonial y republicana y, que tenía la memoria fresca de la acción desplegada en las calles para terminar con los gobiernos de Bucaram en 1997 y Mahuad en el 2000.

Es entonces cuando la correlación de las fuerzas se inclina a favor del movimiento democrático de Quito y en pos del objetivo de exigir la salida de Gutiérrez. La línea táctica había cobrado realidad y en consecuencia era viable su resolución. El presidente estaba caído. Su posibilidad de retorno era imposible. La pretendida cesación de la Corte por vía de la expedición de un decreto presidencial, dictado el día viernes 15 de abril, así como la declaración del estado de emergencia de la ciudad de Quito, se constituían en una burla al movimiento, en una medida desesperada que solo revelaba su imposibilidad de continuar gobernando el país.

La reacción espontánea autodenominada “forajido” se había constituido en el detonante del desenlace final de la lucha política, que se inició en enero y que produjo como resultado esta extraordinaria expresión. Los días del pre-

sidente Gutiérrez estaban contados. El movimiento espontáneo continuó activándose desde el 13 de abril, así como la participación del Alcalde y el Prefecto, quienes se pusieron a la cabeza de los ciudadanos y ciudadanas quiteños para impedir el ingreso de hordas organizadas por los partidarios de Gutiérrez para agredir a la ciudad de Quito. Es así como el miércoles 20 de abril, cuatro días después de sus malhadados decretos de declarar el estado de emergencia y terminar con la Corte de facto, el Congreso reunido en la CIESPAL, presionado por la reacción popular y ciudadana resuelve cesar al Presidente de la República por abandono del cargo. Minutos después las FFAA retiran el apoyo al Presidente dando paso al recambio constitucional por el vicepresidente Alfredo Palacio.

La fuerza de Quito, de este extraordinario movimiento ciudadano constituido en los hechos, del acuerdo cívico político que se inició en enero, del alcalde de Quito y Prefecto de Pichincha y de los ecuatorianos y ecuatorianas; había triunfado una vez más. Logró deponer al dictador Gutiérrez, al mismo tiempo que demandó reformas urgentes encaminadas a transformar el obsoleto y corrupto sistema político, exigiendo a los actores fundamentales, los partidos: renovación, “nueva sabía”; para represtigiar la vida y la acción política tan venida a menos en los últimos años. La nación ecuatoriana admiraba la gesta: adhería a la rebelión y encontraba en la cesación de Presidente su identidad política. En este sentido se desplegaron acciones por parte de la Asamblea del Azuay, de los ciudadanos, ciudadanas y dirigentes de Guayas y Guayaquil demandando sus reivindicaciones locales. Había en el recambio constitucional de Gutiérrez una identidad política nacional, una gran coincidencia y un reconocimiento al valor y la gesta generada desde enero en contra del autoritarismo de Gutiérrez y su mayoría congresil.

No cabe duda que esta crisis política y su desenlace final, así como la dirección y reacción espontánea aquí descrita, puso fin a una forma de régimen y sistema político, que durante estos veinticinco años de retorno a la democracia había sido conducido por un sector oligárquico. También terminó con la forma espúrea e inconstitucional que asumió momentáneamente la Corte Suprema y los Tribunales Electoral y Constitucional en el proyecto autoritario populista.

Es por tanto un momento en el que asistimos a la crisis de la forma de organización de la democracia ecuatoriana en el Ecuador, expresada principalmente, en el debilitamiento del equilibrio en las relaciones entre las funciones del Estado como también en la limitada representación e institucionalidad de los partidos políticos que han actuado en este periodo histórico. El modelo de régimen en que se ha contenido la tradicional política oligárquica

en estos 25 años se vino abajo y en su lugar, transitoriamente, se colocó una forma espuria conducida por los partidos populistas, a manera del gobierno de Menem en Argentina (1994-2000), con la intención de hacer realidad un contenido constituido por las reformas económicas neoliberales que no se hicieron a lo largo de las últimas dos décadas por oposición de las fuerzas oligárquicas o por la acción de las formas corporativas opuestas al neoliberalismo. Forma obsoleta y espuria de organización de la Función Judicial y de los Tribunales Electoral y Constitucional, que por la acción desplegada en Quito y otras ciudades, se desplomó con la caída del gobierno de Gutiérrez.

Por otra parte es necesario señalar que la rebelión de Quito, que se expresó desde las posiciones antipolítica o antipartido (que en América Latina en el pasado inmediato han constituido vías de imposición de reformas económicas, principalmente neoliberales, acordes con la etapa globalizadora), careció del tiempo y la circunstancia política para desplegarse a nivel nacional, lo que se expresará en los límites de sus efectos en la coyuntura del nuevo gobierno constitucional y en el proceso de las reformas políticas.

Así mismo este movimiento democrático que luchó por la restauración constitucional, que terminó con el autoritarismo de Gutiérrez, expresa un hito histórico del Ecuador del siglo XXI que demanda una nueva forma

jurídica política capaz de contener este nuevo momento interno e internacional: realizar las reformas democráticas, fortalecer el sistema político, su régimen y sus actores principales que son los partidos. No cabe duda, que en este hito histórico se encuentra contenido toda la experiencia de levantamientos indígenas, luchas ciudadanas que se han dado en la historia inmediata, como las habidas para terminar con la presidencia de Bucaram en 1997 o Mahuad en el 2000. No cabe retardar la constitución de una nueva forma del quehacer político cuando las condiciones objetivas nacionales y regionales sudamericanas, lo demandan.

Ahí está el reto del movimiento democrático de Quito y el Ecuador que ha pasado a encarnar un nuevo momento y forma de la lucha democrática en el proceso de instalación del gobierno constitucional de Alfredo Palacio. Las formas que ha asumido o asumirá la reacción popular y ciudadana, así como la disposición al cambio de orientación y actitud de los Partidos de Centro Izquierda, luego de la terminación del gobierno de Gutiérrez, constituyen fuerzas vigilantes y activas para avanzar en el objetivo de la restauración democrática del Ecuador del Siglo XXI. La certeza de lo posible será la condición del cambio que las circunstancias históricas nos han puesto por delante.

*Quito, 15 de Mayo de 2005*



## SUMARIO

### -Coyuntura-

El TLC: ¿va porque va? *Fander Falconí y Hugo Jácome*

### - Dossier: Religión, identidad y política -

Presentación del Dossier - *Carmen Martínez*

La conversión de los Shuar - *Steve Rubenstein*

El despertar político de los indígenas evangélicos en Ecuador - *Susana Andrade*

El pluralismo religioso en la colonización campesina de Caranavi Alto Beni: iglesias y poder en la sociedad rural boliviana - *Alberto Zalles*

El embrión extra: ética de vida, ética de parentesco y cryopreservación en las clínicas ecuatorianas de fertilización in vitro - *Elizabeth Roberts*

Una obra del Señor: protestantismo, conversión religiosa y asistencia social - *Mares Sandoval*

Religiosidad popular: ensayo fotográfico - *Gonzalo Vargas y Francisco Jiménez*

### - Debate -

Gobernabilidad democrática, conflictos socioambientales y asistencialismo.

Comentarios al dossier de ICONOS 21 - *Alex Rivas*

### - Diálogo -

El oficio de la etnografía política. Diálogo con Javier Auyero - *Edison Hurtado*

### - Temas -

Historia de vida de una mujer amazónica: intersección de autobiografía, etnografía e historia - *Blanca Muratorio*

### - Reseñas -

Manuel Alcántara: “¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos”, por *Flavia Freidenberg*

Perla Petrich, editora: “Identités: Positionnements des groupes indiens en Amérique Latine”, por *Luciano Martínez*

Kart Weyland, Carlos de la Torre, Gerardo Aboy, Hernán Ibarra: “Releer los populismos”, por *Henry Allan*

Jimmy López: “Ecuador-Perú, Antagonismo, negociación e intereses nacionales”, por *Katalina Barreiro*

Robert Norris: “El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra”, por *Lautaro Ojeda*



ICONOS. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Pedidos y suscripciones: La Librería – FLACSO (lalibreria@flacso.org.ec)

Canje: Biblioteca – FLACSO (hibarra@flacso.org.ec)

Dirección: Páez N19-26 y Av. Patria, Quito-Ecuador / Tel: (593-2) 2232-031



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

Gonzalo Ortiz Crespo\*

Ríos de tinta se han derramado sobre el significado de las manifestaciones de los forajidos que, en ocho días de efervescencia, creatividad, alegría y coraje tumbaron al gobierno autoritario y populista de Lucio Gutiérrez. Dos son las tesis más socorridas: la primera, que ese movimiento “superó” a la dirigencia de la ciudad y la segunda, que ese movimiento cuestionó de tal forma a los partidos políticos que estos quedaron inutilizados y han perdido toda eficacia.

Este artículo propone que esas tesis son falsas e impiden una lectura correcta del movimiento de los forajidos. Para entender bien lo sucedido se oponen a ellas dos antítesis y se pasa a comprobarlas. La primera de estas antítesis es que el movimiento no superó a las autoridades de la capital y la provincia de Pichincha sino que fue una consecuencia de la acumulación de factores, entre ellos, principalmente dos: la actuación de esas autoridades locales, por una parte, y, por otra, la actitud demencial de Lucio Gutiérrez, nacida de su miedo cerval, que le llevó a actuar a la cabeza del Estado como jefe de una pandilla de baja ralea.

La segunda de estas antítesis es que aunque el movimiento de los forajidos fue un campanazo de alerta a los partidos políticos, la tendencia del centro izquierda tiene una oportunidad magnífica, que está dejando escapar, para recoger esa explosión maravillosa de patriotismo y permitir que ingrese, como una bocanada de aire, en la propia tendencia y la renueve íntegramente.

### Un oficial sobredimensionado

Aunque es bien conocida la historia, recordemos brevemente que Lucio Gutiérrez surgió como figura política tras la asonada del 21 de enero de 2000 y la amnistía consiguiente. El mérito de haberle dado el “tingazo” final al régimen de Mahuad –un gobernante que había agotado su legitimidad y cuyo régimen estaba carcomido y debilitado luego del feriado bancario, el congelamiento de fondos y la dolarización–, fue sobredimensionado por quienes le rodearon. En la sociedad política fuimos relativamente pocos los que condenamos desde el primer momento el intento de Gutiérrez de establecer una dictadura, primero con el triunvirato de la noche del 21, del que formaron parte

Antonio Vargas y Carlos Solórzano, y luego cediéndolo al alto mando militar. Ninguno de esos intentos fue, precisamente, constitucionalista y democrático.

Había quienes, con tal de desembarazarse de Mahuad, lo justificaban todo, como este abril del 2005 cuando ciertos grupos e individuos, arrogándose la representación de los forajidos, defendían cualquier extremo, aunque no haya sido legal ni constitucional, como el cierre del Congreso, es decir la implantación de una dictadura civil o, incluso, la dictadura militar.

La mañana del 22 de enero de 2000, las FFAA dieron paso a la sucesión constitucional y el vicepresidente Gustavo Noboa asumió la Presidencia de la República. Su primer anuncio fue que la dolarización continuaba, lo que demostró de inmediato que hasta allí había llegado el cambio. Los cronogramas electorales no sufrieron alteración y en mayo se eligieron alcaldes y concejales, triunfando en Quito y Guayaquil, por amplios márgenes, el Gral. Paco Moncayo y Jaime Nebot, quienes se posesionaron en agosto de ese año.

Gutiérrez fue apresado y procesado. Mientras estuvo preso, los militares lo trataron con guante de seda. Permitieron al oficial insurrecto todo tipo de contactos, sea en persona o por teléfono, lo que el recluso aprovechó para construir un movimiento político. De las facilidades de que gozó Gutiérrez hay en las filas militares amplios testimonios, y hasta he visto fotos en que el coronel habla desde su supuesta “celda” no con un celular sino con dos simultáneamente, uno en cada oreja. Durante los meses de reclusión recibió a una romería de políticos, tanto que “su celda era la oficina más activa del cuartel”, como dice un oficial que estuvo destinado esos días a la misma unidad, el cual refiere, además, que el cumpleaños de Gutiérrez fue celebrado con la presencia de decenas de personas y hasta con mariachis... mientras estaba preso.

La amnistía se veía venir, y no pocos militares se jugaron ya entonces por permitir que este oscuro oficial saltado de improviso a la fama, los representara en la escena política. Ayudado por su incansable esposa, la doctora Ximena Bohórquez, y por la simpatía que le expresaban los medios de comunicación –entre ellos, hay que recordarlo, por su espíritu democrático y su fervor anti-mahua-dista, jugó un papel muy especial, radio La Luna, que dio

\* Consejal de Quito, Partido Izquierda Democrática.

a la señora de Gutiérrez tribuna libre-, esa amnistía llegó incluso antes de lo previsto, sin que ni la dirigencia política ni la militar le hicieran demasiados feos.

La historia de su triunfo electoral es, así mismo, conocida. El grupo se convirtió en movimiento y este en partido, con un nombre ilustre: Sociedad Patriótica, lo que no debía haberse permitido pues este nombre es patrimonio de todos los ecuatorianos, al representar el grupo que formó Eugenio Espejo como elemento clave del movimiento libertario. Pero todos le aupaban, sin darse cuenta la escasa formación, la ausencia de ideas, el limitado léxico, la poca capacidad del candidato. El apoyo del Movimiento Pachakutik le dio una legitimidad inmensa: no solo se trataba de aquel que había botado a Mahuad, como se le hacía aparecer (cuando, en realidad, se trató solo de un "tingazo", porque Mahuad, como todos repetíamos, estaba muerto y nada más estaba, como los toros, amorcillado), sino que los indígenas y sus aliados -que habían sido tan importantes en la escena política en la última década del siglo-, aseguraban a la población que este coronel realmente estaba comprometido con el cambio e iba a realizar una política social y económica consecuente con las mayorías. Así, Gutiérrez obtuvo el 19% de los votos en la primera vuelta electoral en octubre del 2002... lo que, en una votación tan dispersa como la que se dio entonces, le bastó para pasar a la segunda vuelta, en la cual barrió a la regordeta figura del millonario bananero.

### Incapacidad, nepotismo y entreguismo

Al llegar al gobierno, Lucio Gutiérrez empezó a mostrar sus verdaderos alcances. Esos "alcances" eran muy limitados en la conducción del Estado, en la visión de futuro, en la construcción del país, en la equidad social, en la democracia participativa, pero eran muy profundos en ambición de cargos para parientes y amigos, en apetitos de poder e influencia, en pequeñeces, rapiñas y venganzas. La amnesia cundió en el gobierno: las promesas de trabajar por los pobres y priorizar sus intereses se esfumaron, mientras giraba por completo hacia otro norte, remachado por la visita a Bush, la proclama de ser "el mejor amigo y aliado" de EEUU, el apoyo al Plan Colombia del Presidente Álvaro Uribe y la firma de la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional.

Estaba claro que Gutiérrez estaba traicionando en todo y por todo su plataforma electoral, por lo que Pachakutik y el

MPD, que se había sumado en la segunda vuelta al carro triunfador y que le seguían dando apoyo y legitimidad, no podían quedarse mucho tiempo en el gobierno. Gutiérrez mismo, refiriéndose a las desavenencias ya patentes en la coalición de gobierno, dijo a la prensa en Washington que "el matrimonio dura hasta que llegue el divorcio": este, en realidad, se demoró un poco más de lo que lo que era conveniente (erosionando sin duda el capital político y social acumulado por Pachakutik), pero al fin llegó.

A Gutiérrez no le era suficiente con instrumentalizar a las FFAA, a varios de cuyos miembros en servicio activo los había instrumentalizado al ponerlos al frente de organismos públicos, mientras desmochaba consistentemente la cúpula militar para conseguir un mando adocenado. Y no le era suficiente porque necesitaba un aliado político. No tardó en encontrarlo en el Partido Social Cristiano que, cuándo no, estuvo presto a colaborar para gobernar entre bastidores, como lo había hecho con Durán Ballén, Alarcón y Noboa. Las amenazas de Gutiérrez de ir a una consulta popular y "despolitizar" la Corte Suprema de Justicia bajaron de tono de inmediato, pues su aliado no estaba para nada de acuerdo en eso.

Simultáneamente, el Congreso empezó a ser desprestigiado de manera sistemática por los medios de comunicación, empeñados en hacerle perder al Parlamento su papel de lugar de encuentro y negociación de los intereses de la sociedad, en un afán que con demasiada frecuencia huele al deseo de ser ellos mismos ese escenario o a dejar que jueguen ese papel gremios, cámaras y corporaciones, a las que dan una importancia gigantesca en sus coberturas y análisis. No cabe duda de que también los partidos políticos jugaron un papel en esta tragicomedia, pues empezaron a aparecer como representantes de intereses particulares y locales antes que nacionales o sociales. Aunque puede decirse que el centro izquierda permaneció menos contaminado, algunos de sus diputados se sintieron tentados por las mieles del poder, mieles que en el caso de un gobierno corruptor son fácilmente predecibles: dinero, cargos y prebendas que reeditaron una vez más esa "typical Ecuadorean" costumbre del cambio de camisetitas.

### En brazos del populismo

Eso le permitió al gobierno una curiosa circunstancia: si sumaba los diputados a los que había virado a su favor con los de Sociedad Patriótica y los de los del PRE y el

PRIAN, podía intentar algo más ambicioso: el control de las cortes y los tribunales. Para cuando el PSC se dio cuenta de lo que sucedía era demasiado tarde: su arrepentimiento de haber apoyado a Gutiérrez vino totalmente a destiempo. Intentó unirse a quienes venían pidiendo desde hace meses el retiro de Gutiérrez, lo que había sido planteado por Rodrigo Borja desde meses atrás, pero ya el gobernante había acumulado una mayoría a su favor.

Para quienes hacen análisis superficiales de la política, la conformación de la nueva mayoría pro-gubernamental fue resultado del fallido intento de enjuiciamiento político de Gutiérrez a fines de noviembre de 2004 por parte del PSC, la ID y Pachakutik. Pero, en realidad fue al revés: ese intento se hizo de manera desesperada para tratar de bloquear a esa nueva mayoría que estaba ya conformada -armada por operadores políticos y hombres de maletín, en especial el diputado Gilmar Gutiérrez y el asesor y futuro Ministro de Gobierno, Oscar Ayerve- y que iba a salir a la luz en cualquier momento.

Dicha mayoría, por supuesto, no iba a ser gratuita: la contraparte eran, a más de cuotas de poder, cargos y prebendas, las cortes y los tribunales, y estos, a su vez, para otros objetivos: el único al que se ha reducido la acción política del PRE, el retorno de Abdalá Bucaram, para lo que requería el control de la Corte Suprema de Justicia, y el único al que se ha reducido la acción política del PRIAN, el control del Tribunal Supremo Electoral.

El país vio con asombro la movida: como lo declararon una y otra vez dirigentes del centro izquierda, la nueva alianza no presagiaba nada bueno para el gobierno. Fue Andrés Vallejo el que lo dijo de manera más clara: Gutiérrez con estos aliados se había puesto la soga al cuello. Es que era obvio: el precio que le iban a exigir traería otras consecuencias para el país y amenazarían a la corta o



a la larga la estabilidad del propio gobierno.

Pero para el centro izquierda la experiencia no dejó de tener graves consecuencias, pues el Partido Socialista Ecuatoriano participó en el cambio de los tribunales Electoral y Constitucional, el 25 de noviembre, lo que dejó profundas heridas en la tendencia, y llevó a varias confusiones posteriores, a pesar de las aclaraciones de que se habían opuesto a los cambios en la Corte, acaecidos en la noche del 8 al 9 de diciembre.

Hay quienes trataron de justificar lo injustificable. Rafael Quintero reclamaba contra los argumentos constitucionalistas: “ya basta de tanta hipocresía en los argumentos juristas de intelectuales humanistas. Hay momentos en la lucha política, cuando no se puede estar buscando el gato”, decía textualmente. Según él, todo lo hecho se justificaba por una alianza amenazante ya más agresiva, sus palabras, conformada por el PSC, la ID y Pachakutik.

Por su parte, el gobierno de Gutiérrez creyó que le era suficiente aprovechar el desprestigio de los partidos y subir, ciega, neciamente, los niveles de enfrentamiento con la oposición, los que, además confundió, como en el caso de Quito, con el enfrentamiento con la propia ciudad... Aquello iba a ser el fin de su gobierno y un grave daño al país, a pesar de “la ingerencia pública, impúdica y directa de la Embajada de EEUU frente a todo lo que hacía o dejaba de hacer Gutiérrez, para consolidar la Base de Manta; para incrementar la presencia de sus soldados en la frontera Norte; para exigir inmunidad para esos soldados; para presionar la intervención ecuatoriana en el Plan Colombia; para hundir barcos civiles ecuatorianos; para obligar al gobierno a firmar el TLC, etc., frente a lo cual Gutiérrez borró todo concepto de soberanía”, como alguna vez lo expresó Alfredo Vera.

### El comienzo del fin

Cumpléndose exactamente el objetivo de la alianza del “autoritarismo populista” (ver los análisis sobre este concepto en el número anterior de *La Tendencia*), y con un muchacho de los mandados al que le apodan “Pichi” Castro, Abdalá Bucaram retornó a Guayaquil la noche del viernes 1 de abril. No iban a pasar tres semanas antes de que su presencia produjera el derrumbe del gobierno sinvergüenza que lo trajo.

Su regreso fue agrandado por los tonos de superproducción con que la televisión se empeñó en cubrirlo. Los canales, con un sentido bien pobre de lo que es la decencia y el sentimiento popular, mandaron a enviados especiales a que hicieran reportajes previos en Panamá, mientras otros competían por mostrarnos la casa de Guayaquil, sus decorados y hasta su dormitorio, como que se tratara de una celebridad mundial. Luego, se pusieron prácticamente en una cadena nacional de varias horas de duración para cubrir sin náuseas el espectáculo montado el 2 de abril

*Asamblea de Quito, órgano máximo de participación ciudadana, se había activado y venía reuniéndose con quienes desearan participar para analizar la situación y canalizar acciones y protestas. Por ello, el 16 de febrero se había realizado la mayor...*

para “celebrar” el retorno y que sirvió para transparentar que Bucaram no había cambiado en nada: que seguía siendo el mismo político cavernario, sin ideas y sin sentido de las propociones, pero eso sí, lleno de insultos y bajezas. Pero, si el medio es el mensaje, también sirvió para asustar al país por la televisión con la que cuenta, dispuesta a hacer el juego al que sea que tenga aliados poderosos.

El espectáculo constituyó una bofetada al país, que veía cómo culminaba ese día los atropellos a la constitución que venían desde noviembre. Pero fue particularmente grave para Quito, ciudad que le derrocó en 1997 y que no podía olvidar que se trataba de un prófugo de la justicia que, con su familia y

amigos, saqueó los fondos públicos (nunca mejor empleado el verbo, pues, para culminar el latrocinio, el último día de su desgobierno se llevó litealmente en sacos millones de dólares en billetes). El espectáculo transparentó para el país y para Quito que Bucaram estaba siendo protegido nuevamente por quien lo había hecho en el 97, su edecán de entonces y ahora presidente, el Coronel Lucio Gutiérrez.

Gracias a la anulación de los juicios en su contra decididos por quien fungía como presidente de la CSJ, retornaron también, con diferencia de pocas horas, el ex presidente Gustavo Noboa y el ex vicepresidente Alberto Dahik. La comedia era completa.

### Liderazgo y fortaleza

Quito no había dejado de protestar. Desde diciembre, el Concejo Metropolitano de la ciudad, con su alcalde Paco Moncayo a la cabeza, se había pronunciado de manera enérgica contra el rompimiento de la Constitución que implicaba el reemplazo de la CSJ. Más aún: el organismo había sido el primero en desconocer de hecho a la corte espuria al negarle toda competencia para ordenar las prisiones del Gral. José Gallardo, ordenando su libertad inmediata. Por otro lado, la Asamblea de Quito, órgano máximo de participación ciudadana, se había activado y venía reuniéndose con quienes desearan participar para analizar la situación y canalizar acciones y protestas. Por ello, el 16 de febrero se había realizado la mayor marcha de la historia de Quito: de manera pacífica, con gran orden y disciplina, unas 200.000 personas habían pedido la salida de la CSJ y la rectificación por parte del gobierno.

Este se mostró neciamente insensible: organizó una

contramarcha de gente pagada y funcionarios públicos amenazados y, envalentonado con unos cuantos tragos de alcohol, Lucio Gutiérrez, que había contratado unas bailarinas de escasas ropas y más escaso talento, se echó un discurso insultando y despreciando al pueblo capitalino y a sus dirigentes. Esas injurias se le atragantaron a la ciudadanía, y fueron el antecedente de lo que harían dos meses más tarde los forajidos.

Tras el retorno de Bucaram, las Asambleas de Quito y Pichincha, presididas por el alcalde Paco Moncayo y el prefecto Ramiro González, sesionan el lunes 4, martes 5 y miércoles 6 y realizan marchas (de unas 5.000, 9.000 y 4.000 personas cada vez), hacia el centro de Quito, que son disueltas con gases por la policía. Se llama a la desobediencia civil. Ante la falta de reacción del gobierno y del Congreso, esas autoridades convocan luego a un paro de actividades, que se realiza el miércoles 13 de abril. A pesar de los pedidos de la ciudadanía, ese día en el Congreso no se alcanza la mayoría para destituir a la CSJ espuria.

Es verdad que el paro provincial se limitó a Quito y se realizó a medias, pues el transporte, cortado en unos 25 puntos de la ciudad, y el comercio funcionaron parcialmente, pero también es verdad que la represión fue muy dura, en especial contra unos 5.000 manifestantes que agitaron todo el día, presididos por las autoridades, en los alrededores de los parques El Ejido y La Alameda.

### El paso del testigo

Fue ese día que surgió la manifestación espontánea a la noche. Por los micrófonos de radio La Luna, que habían acompañado las protestas, una mujer quiteña sugiere manifestarse fuera de la jornada laboral. Nuevas llamadas concretan la idea de acudir esa misma noche a la Av. de los Shyris. Y, en efecto, desde las 21h00, unos 5.000 ciudadanos se reúnen allí con cacerolas para protestar contra el Gobierno. Para cualquier observador, saltaba a la vista la notable participación de familias enteras: mujeres, ancianos y niños.

Fue un tomar la posta: las manifestaciones y el paro se estaban agotando como formas de protesta. Pero la gente no podía soportar impasible los desafíos que le hacía el gobierno. Tampoco quería que las autoridades lucharan solas: era su lucha, la de todos, no solo de las autoridades. Esto, que algunos medios, diligentemente se apresuraron a interpretar como “superación” a la dirigencia, fue, en realidad, un paso del testigo. Era la ciudadanía la que se levantaba por sí misma, en un horario diferente, con métodos diferentes.

Cuando el presidente de la República, Lucio Gutiérrez, a la mañana siguiente llamó forajidos a quienes protagonizaron el “cacerolazo” de la noche anterior, no se imaginó jamás que había bautizado al movimiento: los ciudadanos



asumieron el insulto y se convocaron, llamándose a sí mismos “los forajidos”, a una nueva protesta nocturna. En Los Shyris unos 10.000, y centenares en decenas de parques barriales y sitios de confluencia de tráfico, los ciudadanos se reúnen el jueves 14 con carteles, volantes hechos al apuro en computadora, calcomanías y camisetas con la leyenda “Yo también soy forajido”. Ya para mediodía, Ataúlfo Tobar había creado la caricatura musical “Los forajidos”, que

sonaba una y otra vez en las ondas de esa radio.

Para el viernes 15 de abril la onda de dejar hablar a la gente ya contagia a otros medios radiales, y esa noche decenas de miles de ciudadanos se concentran en distintos lugares de la ciudad para protestar haciendo sonar maderos, ruido al que se unen los pitos de los autos, de más cacerolas y los gritos con las consignas en contra del coronel Lucio Gutiérrez. Empavorecido, acompañado del alto mando, este declara esa noche el Estado de Emergencia para el DMQ y, tratando de salvar los muebles, destituye a la CSJ. Lo segundo se pierde ante la estupidez de lo primero: la gente no hace caso y las protestas continúan, más aún, se recrudecen en las calles de la urbe. Miles que no habían salido hasta entonces, se levantan de sus camas y salen, indignados, a gritar contra el gobierno.

A su vez, el Concejo Metropolitano, que estaba en sesión permanente, emite un enérgico comunicado de condena, se declara en rebeldía frente al Estado de emergencia y, por primera vez, pide ya concretamente la salida de Gutiérrez, al que llama dictador. La paciencia se había agotado. La prudencia, que había sido norma de conducta del Alcalde y el Concejo, ya no cabía ante una situación tan extrema.

### La gente desafía el Estado de Emergencia

Haciendo caso omiso del Estado de Emergencia, miles de personas, durante todo el sábado 16, protestaron en Quito con gritos, pitos y banderas. Centenares de ellos llevaban lazos y pompones de papel higiénico, con el que también "adornaban" sus autos pues este día la forma de protesta sugerida por algún ciudadano en la Luna y promovida por esta, con la machacona manera de sus locutores, es simbólica de la necesidad de limpiar la suciedad de la política.

El gobierno no atinaba qué hacer: lo que estaba claro es que ni el pueblo, ni las autoridades de la ciudad, ni el propio ejército (que no ha sacado sus tropas a las calles), habían obedecido su Estado de Emergencia... Finalmente, Gutiérrez para librarse del ridículo da marcha atrás y suspende el Estado de Emergencia. La sensación que cunde ese día, incluso entre los manifestantes que intentan llegar por la noche hasta el palacio de Gobierno y son reprimidos, una vez más, por la policía, es que ya no hay gobierno.

El domingo 17 de abril, cuando las llamadas a La Luna convocan a realizar un "golpe de estadio" (los hinchas de los equipos presentes en dos estadios de Quito corean

consignas contra el gobierno, especialmente la ya famosa "¡Lucio, fuera!"), la expectativa por lo que pueda hacer el Congreso Nacional se frustra de nuevo: la sesión extraordinaria auto-convocada para la tarde tampoco logra aprobar nada para salir de la crisis.

Protestas dispersas se realizan el lunes en varios puntos de Quito, mientras otras ciudades empiezan a salir de su pasividad: en Guayaquil, organizada por el alcalde, se realiza una caravana para rechazar al Gobierno y pedir asignaciones; Cuenca también ve protestas, mientras esa noche ya hay "cacerolazos" en Tulcán, Ibarra, Cayambe, Riobamba, Azogues y Guayaquil.

### Huir por los techos

Así llega el martes 19 de abril, día decisivo. A los operadores políticos de Gutiérrez no se les ocurre mejor cosa que traer a Quito a unos 3.000 integrantes de la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), provenientes de Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo, que se pasan el día en la plaza de San Francisco. Pero por la tarde una inmensa manifestación, de entre 60.000 y 100.000 personas marcha desde la Cruz del Papa (en el parque La Carolina al norte de Quito) con intención de llegar a la Plaza de la Independencia. A la altura del Consejo Provincial, las fuerzas policiales la reprimen fuertemente con bombas lacrimógenas.

Esa noche, los noticieros de TV muestran en Guayaquil a Renán Borbúa, primo del presidente, anunciando, al pie de una concentración de centenares de buses, en el centro comercial Bahía Norte, que está saliendo en ellos hacia Quito con 5000 personas para "defender" al presidente Gutiérrez.

Esa noche se viven dramas en Quito: nuevas grandes manifestaciones pacíficas en El Ejido y La Alameda son dispersadas, pero se reagrupan y persisten en su intento de llegar al palacio. A las 21h30, asfixiado con los gases, muere el fotógrafo y videasta chileno radicado por 30 años en Quito, Julio Augusto García. A la medianoche unos 300 manifestantes llegan a una cuadra de la Plaza de la Independencia y son reprimidos con gases y a culatazo limpio.

Quito amanece el miércoles 20 de abril conmocionado por las noticias de la represión nocturna y la confirmación de que, en efecto, dos centenares de autobuses han llegado desde las provincias costeras de Guayas, Los Ríos y Manabí, y otros desde las amazónicas Napo y Sucumbíos,

todos con gente contratada por los gutierristas. Decenas de estos viajeros tienen machetes y otros, garrotes. El Alcalde de Quito y el Prefecto de Pichincha han ordenado a los vehículos del municipio y del consejo provincial bloquear las entradas de la ciudad para impedir el paso de estos buses. Moncayo comanda personalmente el bloqueo en el peaje de la autopista de Los Chillos.

La mañana, Quito es un caos: mientras integrantes de los grupos traídos a Quito y que no pueden ingresar por Los Chillos atacan esporádicamente a vehículos de ciudadanos que acuden a su trabajo, pobladores de los valles aledaños bloquean las vías de ingreso e impiden pasar a estos buses que vienen de provincias. Con todo, los garroteros empiezan a dejar los buses y tratan de avanzar por las calles, por lo que se producen enfrentamientos en Guápulo, La Vicentina, la Panamericana Sur, El Trébol.

A su vez, los estudiantes de los colegios de Quito, que habían acudido a clases ante el insistente y temerario anuncio del ministro de Educación de que había asistencia normal, se encuentran con que a las 8h00 este anuncia que se han suspendido las clases: miles de chicos y chicas se concentran en la Avda. de los Shyris, La Alameda y la Villa Flora e inician protestas, algunos en marchas organizadas y pacíficas, otros más combativos a enfrentar a la policía.

La televisión, que había acompañado poco a las protestas de Quito, empieza a transmitir en vivo y en directo los sucesos de esa mañana en la capital. Curiosamente, en Guayaquil y Cuenca la ciudadanía no sabe lo que sucedió la noche anterior en Quito pues, salvo Teleamazonas, los otros canales transmitieron en vivo las manifestaciones, pero solo para la zona de Quito, mientras la señal para la Costa (que en el caso de Ecuavisa por ejemplo, incluye todo el sur del país, incluido Cañar, Cuenca y Loja) siguió transmitiendo las telenovelas y programones de siempre... Empiezan a desayunarse de la gravedad de la situación.

Así, el país se entera de que la embajadora de EEUU, Kristie Kenney se encuentra en Carondelet "desayunando" con Gutiérrez; que solo unos pocos centenares de provincianos contratados han logrado entrar a Quito y se reagrupan en el parque de El Arbolito, mientras que otros buses emprenden su viaje de regreso, aunque continúan enfrentamientos con merce-

narios en distintos puntos, lo que se ejemplifica trágicamente porque hacia las 11h00 una mujer, llegada esa mañana desde Manabí, contratada por \$ 10 para venir a gritar por Gutiérrez, muere atropellada por una ambulancia del Ejército: Se enteran los ecuatorianos que hacia las 11h20 la embajadora Kenney concluye su reunión con Gutiérrez y que no pasan sino minutos cuando los diputados de oposición anuncian su retiro del Congreso Nacional, desconocen a Omar Quintana como presidente y se autoconvocan para una sesión extraordinaria del Congreso en el edificio de Ciespal para una reunión paralela y que a las 11h30 el comandante General de la Policía, Jorge Poveda, presenta su renuncia irrevocable al cargo por estar en desacuerdo con seguir la represión.

Los acontecimientos se precipitan, como dicen las crónicas de prensa. Durante la siguiente hora, grupos de estudiantes llegan hasta el Congreso Nacional y protagonizan desmanes contra sus instalaciones: rompen puertas y prenden fuego a la entrada del Parlamento, mientras desde las ventanas superiores del edificio del Ministerio de Bienestar Social se dispara a los manifestantes que se han congregado en su torno. Videos privados que pronto llegan a Teleamazonas muestran cómo la policía protege a los garroteros de Bolívar González en contra de los manifestantes antigubernistas.

Cerca de la una de la tarde otros cientos de manifestantes han rebasado los cercos policiales y empiezan a agolparse en las infranqueables barricadas policiales a una cuadra a la redonda de la Plaza de la Independencia. Los militares que ayudaban a contener el ingreso de los manifestantes se retiran de la Plaza Grande. A la una, el Congreso paralelo, reunido en las instalaciones de



Ciespal, destituye al presidente del Congreso, el roldosista Omar Quintana y al segundo vicepresidente del parlamento, Jorge Montero, del CFP y elige a la diputada socialcristiana Cynthia Viteri primera vicepresidenta, y como tal le encarga dirigir la sesión.

Dentro de Carondelet, Gutiérrez grita, y como lo dicen los testimonios de presentes, llora. Su gobierno está acabado, pero se niega a salir a la televisión y convocar el apoyo popular. Sabe que no lo tiene y que ha llegado al final de la cuerda. Por eso, tras mucho debate y gritos destemplados, el que aparece a la una y media y con cara de entuerto, es el ministro de Gobierno, Oscar Ayerve, quien hace el anuncio más extemporáneo que pensarse pueda: que Lucio Gutiérrez ha conminado al Abdalá Bucaram a que abandone el país... junto con otro anuncio casi tan tardío como el anterior: la destitución de Bolívar González de la subsecretaría de Bienestar Social. El tercero, el nombramiento del Gral. Marco Cubero nuevo Comandante de la Policía, es casi un chiste.

Acto seguido, la prensa y todo el personal civil es desalojado del Palacio de Carondelet. El presidente se queda sin la escolta presidencial. Casi simultáneamente, con 60 votos de 62 presentes, el Congreso destituye al presidente Lucio Gutiérrez "por abandono del cargo", dispone que el

vicepresidente Alfredo Palacio asuma el poder y le invita a acudir hasta Ciespal para posesionarse del cargo.

Minutos después, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas anuncia que las FFAA le han retirado el respaldo a Lucio Gutiérrez, pero no dicen que respaldan la sucesión constitucional. Este es un vacío que va a provocar la incertidumbre y el riesgo físico de Palacio y los diputados que se quedan en Ciespal durante la tarde, rodeados de manifestantes infiltrados, de grupos oportunistas y mafiosos, los que también intentan convertirse en protagonistas de en la Plaza de la Independencia, pero allí son desalojados por los verdaderos "forajidos", el pueblo de Quito, que los rechaza al grito de "¡Chinos fuera!" .

Poco después de que a las 14h13 la diputada socialcristiana, Cinthya Viteri posesiona al vicepresidente Alfredo Palacio como presidente constitucional del Ecuador, un helicóptero del Ejército ecuatoriano evacua al coronel Lucio Gutiérrez desde la terraza sur de la casa presidencial.

Luego, cientos de manifestantes invadirán pista e instalaciones del aeropuerto Mariscal Sucre de Quito e impiden que despegue el avión que intentaba conducir a Gutiérrez con rumbo desconocido. Más tarde este pedirá asilo en el Brasil, en cuya embajada se refugiará por unos días.

Solo a la noche, la cúpula militar emite una declaración

de respaldo a Palacio, quien es evacuado de Ciespal y llevado a las instalaciones del Ministerio de Defensa. Queda así solucionada una ardua disputa entre oficiales gutierristas y quienes querían instaurar una dictadura militar o civil.

La restauración democrática continuaría los días siguientes con la elección del Dr. Wilfrido Lucero como nuevo presidente del Congreso, la destitución de once legisladores por abandonar los partidos por los que fueron elegidos, de cuatro más por un escándalo alcohólico en Lima, la incorporación de sus reemplazos, la destitución de los integrantes del TC y del TSE nombrados en diciembre y la aprobación de las reformas legales para la designación de la nueva CSJ.

### El intento fascista de Gutiérrez

El control directo que Lucio Gutiérrez intentó tener sobre las FFAA no le sirvió para nada: llegado el momento decisivo no pudo contar con el respaldo que él creía iba a salvarlo. Los oficiales gutierristas quedaron asilados ante el conjunto de mandos, mucho más consciente y comprometido con objetivos a mediano y largo plazo, tanto nacionales como directamente institucionales.

Gutiérrez y sus compinches tampoco pudieron construir un mínimo entramado de actores sociales. Solo tenía, como todo populista, grupos sociales clientelares a los que podía mover con promesas concretas... o, como tan tristemente se vio en las últimas semanas de su desdichado gobierno, con miserables pagos que explotaban la pobreza e ignorancia de segmentos poblacionales marginados, tanto urbanos como rurales.

Gutiérrez, y sus operadores políticos, en especial el cuarteto del terror, compuesto por Gilmar Gutiérrez, Oscar Ayerve, Renán Borbúa y Bolívar González, intentaron crear una suerte de fascismo criollo. Fue ese "autoritarismo populista" llevado al extremo. Esas tácticas se pusieron en práctica en otros escenarios: la intimidación a la Fundación Mariana de Jesús y hasta a las monjitas de la Madre Teresa de Calcuta para someterlas a la maquinaria de financiamiento del gobierno y enriquecimiento de sus funcionarios; la instrumentación de programas sociales para reclutar clientes y emplear a los capitolos del reclutamiento de las masas de manifestantes... Pero lo peor llegó con los mercenarios, y aunque las actuales generaciones no lo hayamos vivido, cualquiera que haya leído un poco de la historia europea del siglo 20, al ver a esos grupos traídos de la costa

y la Amazonía con machetes o a los pistoleros de Bolívar González, habrá recordado con estremecimiento a los camisas negras: fuerzas de choque dispuestas a masacrar a los contrarios, para imponer un régimen.

Gutiérrez y el cuarteto del terror, y todos aquellos que los secundaron en el Congreso y en la prensa, se equivocaron. Su actitud no nació de la inteligencia, de la visión de futuro, de la valentía. Fue un miedo pánico, y su limitada inteligencia, que en conjunto no hacían ni uno que pensara claro, lo que le llevó a plantear como una guerra su relación con Quito –ciudad que reclamó paciente, disciplinada y pacíficamente durante meses contra el nepotismo desatado, la corrupción campante y el atropello institucionalizado.

Gutiérrez descartó desde el inicio la colaboración, el diálogo y la búsqueda conjunta de soluciones. No escuchó los llamados que le hizo el Concejo Metropolitano de Quito

desde el 9 de diciembre de 2004 y, luego, la ciudadanía entera. Con manía de psicópata movió todas las fuerzas a su disposición para atacar a la ciudad y sus habitantes: cortarles los fondos y cortarles el agua; minimizar sus protestas pero reprimirlas a mansalva; organizar contramarchas; insultar a sus líderes y a todos sus habitantes y, lo peor, aprovecharse de los pobres de la Costa y el Oriente para convertirlos en garroteros contra las familias quiteñas.

Fue esa necedad, esa limitación para entender lo que es el Estado y para qué sirve el Gobierno, y, como contraparte luminosa, el valor y calidad del pueblo de Quito, lo que le llevó a Gutiérrez a ferirse las mejores condiciones económicas que cual-

quier presidente soñar pudiera, y caerse estrepitosamente, huyendo, literalmente, por los techos.

### Aprovechar la fuerza de los forajidos

Todos quienes hacemos política o hemos dedicado nuestros esfuerzos a pensar en las soluciones políticas para el país, tenemos que reflexionar en este momento histórico.

No hay duda de que hay un desgaste en el sistema político: tan grave que ha llevado a una inestabilidad crónica, con nueve gobiernos en nueve años (Durán Ballén, Bucaram, Arteaga, Alarcón, Mahuad, el triunvirato, Noboa, Gutiérrez, Palacio). No hay duda de que la población ha perdido credibilidad en los partidos, los que han ido bajando progresivamente de votación y han perdido proyección nacional. Justamente por eso es que surgen caudillos como Gutiérrez y hasta un Álvaro Noboa

*Dentro de Carondelet, Gutiérrez grita, y como lo dicen los testimonios de presentes, llora. Su gobierno está acabado, pero se niega a salir a la televisión y convocar el apoyo popular. Sabe que no lo tiene y que ha llegado al final de la cuerda.*

para elevarse no es preciso volar... lea: **EL BÚHO** UNA REVISTA PARA LECTORES

**VENTAS, PUBLICIDAD Y SUSCRIPCIONES**  
Francisco Salazar 372 y Mallorca  
Telefax: 256 8283 · e-mail: buhociego2002@yahoo.com



puede disputar no una sino dos y quién sabe si hasta tres veces la segunda vuelta electoral...

Ya se ha señalado que el debilitamiento del sistema de partidos no ha llegado al colapso como en los casos de Venezuela o Perú, "pues los partidos ecuatorianos aún captan sectores del electorado, tienen presencia mayoritaria en el parlamento y cuentan con buena parte de los gobiernos locales".

De allí que el movimiento de los forajidos sea una ocasión de oro para renovarse. La fuerza, la creatividad, el empeño de los forajidos tiene que ser canalizados. Una buena parte de los forajidos son hombres y mujeres muy jóvenes. Esa es una generación que se encontró de manos a boca con la política. La creíamos abúlica, interesada solo en divertirse. Pero la historia la condujo a un momento en que tenía que luchar por su propio futuro, pues se le estaban feriendo el país. Esa es una generación que nos relevará a todos: pero para hacerlo, debemos invitarla y abrir las puertas de la tendencia del centro izquierda a que vengan y actúen dentro de los partidos.

No hay democracia sin contienda partidista y sin que los mecanismos de acceso y cambio de poder sean aceptados por todos. Está más que comprobado, pero recordemos que E.E. Shattschneider, quizás el más importante de los estudiosos estadounidenses anterior a la Segunda Guerra Mundial, lo puso muy claro cuando afirmó que "la democracia moderna es impensable en otros términos que en los de los partidos".<sup>1</sup> Seymour Martín Lipsett enfatizó el papel central de la competencia partidista al decir que "la democracia

en una sociedad compleja puede definirse como un sistema político que provee de oportunidades constitucionales regulares para cambiar los oficiales que gobiernan, y de un mecanismo social que permite a la porción más grande posible de la población influir en las decisiones trascendentales al elegir entre los que compiten por los puestos políticos", es decir, a través de los partidos políticos.<sup>2</sup>

¿A qué viene recordar esto que es archiconocido? A la necesidad de refrescar la mente de ciertos personajes que se consideran representantes de los forajidos, y a otros que los secundan consciente o inconscientemente

desde los medios, donde hay editores y columnistas dedicados a demoler pieza a pieza a los partidos políticos, como que fueran antiguas ruinas incas o mayas, inservibles.

Lo ideal sería que los gobiernos duren cuatro años... pero siempre que no destruyan al país. Lo ideal sería que las sucesiones fueran ordenadas... pero siempre que no se intente entronizar el fascismo. Una democracia estable necesita de la creación de una cultura de base que promueva la competencia leal, que difunda los partidos, que por supuesto promueva la aceptación de los derechos de la oposición, que haga consustanciales a la vida de la sociedad la libertad de expresión y de asociación, el imperio de la ley y las elecciones periódicas.

Para eso, los partidos requieren abrirse: dejar que la fuerza de los forajidos ingrese como una bocanada de viento o un río de agua lustral en su seno, los transforme y los potencie. Sin miedo. Invitar a que se unan a la lucha por un Ecuador mejor, como lo hicieron tantos, hombres y mujeres, jóvenes y viejos, de las clases medias, altas y bajas de Quito en los históricos días que vivimos en abril. La tendencia de centro izquierda es la llamada a aprovechar esa fuerza de cambio para solucionar los problemas de base de nuestro Ecuador.

<sup>1</sup> E.E. Shattschneider, *Party Government* (Rinehart, New York, 1942), I. Ver también Giovanni Sartori, *Parties and Party System* (Cambridge U. Press, New York, 1999), I.  
<sup>2</sup> Seymour Martín Lipsett, *Political Man: The Social Basis of Politics* (Doubleday, Garden City, N.Y., 1959) luego expandido en (John Hopkins U Press, Baltimore, 1981), 27

## Indómitos, libérrimos y "forajidos"

Sergio Garnica\*

**B**ochoñoso, lamentable, caótico, crítico, nefasto, improvisado; son unos pocos de los epítetos que a diario y durante los últimos dos años han sido utilizados para calificar la desacertada administración de Lucio Gutiérrez. La situación no es nueva, durante los últimos dos lustros han desfilaro gobiernos, unos electos en las urnas, otros simplemente acomodados bajo el peso de las circunstancias, esto porque además de la incapacidad, negligencia y los hechos de corrupción en los que se han visto involucrados, no han tenido políticas claras de gobierno y peor aún, no han considerado las políticas de Estado manifiestas en el Código Político.

La situación actual de nuestro país nos obliga constantemente a comentar, analizar e incluso discutir sobre qué nos espera ¿Hacia dónde camina nuestra democracia? ¿Qué pasará con el Ecuador luego de esta nueva caída presidencial? Son preguntas que sin duda cada uno de nosotros debe plantearse, deponer antagonismos absurdos y reorientar líneas de acción, podría ser el comienzo para refundar el Ecuador que todos deseamos.

Para la caída de Gutiérrez varios fueron los factores que entraron en juego. El mismo día en que el coronel entraba en funciones, aseguró de forma pública que él era un hombre sin ideología y que se aliaría con la derecha o la izquierda según la necesidad. Es obvio que el primer mandatario cumplió a cabalidad con su discurso; como aliados del gobierno desfilaron la mayoría de bancadas parlamentarias, mientras los intereses de estos grupos fueron satisfechos.

Transcurrido el primer semestre de gobierno y demostrada la incapacidad y negligencia de Gutiérrez frente al manejo del Estado, el único partido político que expresó públicamente su oposición fue la ID, bloque que jamás se vendió por prebendas o espacios de poder. Ya en ese entonces el Dr. Rodrigo Borja, pidió abiertamente la salida del presidente, situación que le mereció una serie de calificativos por parte de los diputados gobiernistas y de algunos sectores cercanos al gobierno que calificaron de golpista la exigencia del ex presidente.

Terminada la alianza entre socialcristianos y sociedad patriótica, el PSC volteó su mirada a la ya insistente propuesta de ID sobre el juicio político al presidente

Gutiérrez, única salida a la interminable cadena de negligencias e ineptitudes propias de su gobierno. Con diferentes argumentos Socialcristianos, Socialdemócratas, Pachacutik y Movimiento Popular Democrático propusieron ante el Congreso Nacional el juicio político al primer mandatario. Estas propuestas no prosperaron, ya que no se contó con los votos necesarios, sin embargo, la arremetida del Ejecutivo fue voraz, a través de la compra de conciencias a varios diputados, se inició una descomunal serie de atropellos a la Constitución y con ella a la dignidad del pueblo ecuatoriano.

Debilitado el gobierno, Gutiérrez buscó desesperadamente nuevos aliados y se entregó de manera servil e irresponsable al yugo de Bucaram y Noboa Pontón, sustituyendo simplemente una oligarquía por otra y dejando a un lado los más altos intereses del pueblo ecuatoriano. Esta nueva coyuntura política produjo un tsunami dentro de la legislatura, las leyes fueron atropelladas, la Constitución violada, puesta al servicio indolente de una corrupta mayoría que con celeridad sorprendente destituyó a los vocales de los Tribunales Constitucional y Supremo Electoral, sin ni siquiera respetar el juicio político que para el efecto prevé la Constitución y con el único objetivo de repartir la troncha para comprometer así una mayoría legislativa.

Estando en vacancia legislativa, el presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, convocó al Congreso Nacional a sesión extraordinaria, en cuyo orden del día, constaba el análisis de la situación legal y constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Con este ardid jurídico, la mayoría gobiernista durante la noche del 8 y madrugada del 9 de diciembre de 2004 consiguió que el Congreso sea gestor de un hecho, que por nefasto quedará grabado en nuestra historia, esto es, la reorganización inconstitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución legislativa. El Ejecutivo se mantenía en Carondelet con el absurdo e ilegal reparto de la troncha. La avasallante y mercantilizada mayoría parlamentaria le aseguraba la conclusión de su período presidencial.

La mayoría legislativa, tomó una serie de resoluciones ilegales, que ahondó la inseguridad jurídica. Es innegable que los cesados Tribunales Supremo y Constitucional, así como la Corte Suprema de Justicia, se encontraban politizados, sin embargo, no se puede justificar la forma inconstitucional de su salida. Desde noviembre de 2004, la crisis política tocó fondo, el nepotismo, la corrupción, los nego-

\* Presidente del Núcleo de Juventudes de Izquierda Democrática de Pichincha, Consejal alterno de Quito

ciados, el reparto de la troncha, e incluso la compra de diputados quedó en segundo plano, y sobrevino la dictadura. El descarado proyecto político populista de PSP, PRE y PRIAN comenzó a materializarse con el retorno al país del prófugo de la justicia Abdalá Bucarám.

Los medios de comunicación citan con impropiedad "La batalla de Abril", esta batalla no empezó en este mes, se inició en diciembre del 2004, cuando grupos progresistas cansados del desgobierno de Gutiérrez, se organizaron y se constituyeron en Asambleas en Quito, Pichincha, Guayaquil, Azuay, con réplicas en otras ciudades a lo largo y ancho del país.

La lucha y protesta que desembocó en abril con la caída del "gutierrismo", fue un proceso con estrategias cumplidas paso a paso, de acuerdo con las condiciones políticas siempre cambiantes. En primer lugar se estableció el requerimiento de "rectificaciones" del Primer Mandatario, en un segundo evento, se le requirió su "renuncia" a la primera magistratura del Ecuador; y como último recurso se estableció el "defenestramiento" de Gutiérrez.

Dentro de este proceso, los jóvenes tuvimos un papel importantísimo en la propuesta y en la acción en las Asambleas como instancias organizadas. Es así como centenares de jóvenes ávidos de un futuro reconstruido y promisorio para la nuestra y futuras generaciones, asistimos a la Asamblea Nacional Juvenil, convocada y organizada

por el grupo "Ruptura de los 25", donde los jóvenes de Izquierda Democrática fuimos los únicos de nuestra generación que perteneciendo a un Partido Político, participamos en un evento a todas luces anti partidos políticos. Presentamos propuestas innovadoras que fueron acogidas dentro de las diferentes mesas temáticas de discusión. Empero debemos realizar aquí también una crítica, las propuestas se acogen, pero no son sometidas para la aprobación de los jóvenes asistentes. Allí podemos comprobar que quienes satanizan con sus críticas las prácticas tiránicas, muchas veces, sin mala fe de su parte, las practican y replican. He allí un punto más para analizar.

Los líderes convocantes de las Asambleas de Quito y Pichincha, de manera consecutiva y sostenida arremetieron contra la dictadura con acciones como las marchas diarias hacia el Palacio de Gobierno, donde fuimos duramente reprimidos por la Policía Nacional.

Una de las resoluciones de la Asamblea Provincial de Pichincha, fue la convocatoria a un paro provincial, mismo que se desarrolló el 13 de abril.

Aquel día los jóvenes de Izquierda Democrática estuvimos congregados y marchando primero hacia la Plaza de los Presidentes donde se leería la violentada y maltratada Constitución de nuestro Ecuador, posteriormente continuamos en esta protesta cívica, aún a sabiendas que la represión sufrida en los días anteriores sería mínima ante

la que se avizoraba aquella mañana, y así también miles de ciudadanos que hicieron lo propio, juntos todos hombro a hombro, con fe, esperanza, optimismo de saber que estábamos construyendo un Ecuador diferente.

Fuimos víctimas de una descomunal represión, nos mantuvimos unidos, solidarios, preocupados por cada uno de nuestros compañeros y de quienes nos rodeaban. Nos sentimos así aún más identificados con nuestros ideales de justicia social con libertad; mirarnos los rostros luego del pertinaz llanto fue gratificante, ya que en nuestra mirada, toda enrojecida se descubría un presente distinto, fuimos los actores de una gesta por lo que creemos y en base de lo que construimos nuestra calidad de vida.

A la tarde del 13 de abril, Gutiérrez agradecía al pueblo de Quito y Pichincha por no haber plegado al Paro Provincial. ¡Craso error! ..., esta declaración exacerbó nuestros ánimos y dolidos ante tales burlas, una nueva voz se escuchó retomando la lucha de las Asambleas. Radio La Luna, este nuevo convocante, en horas de la noche nos reagrupó en la lucha. El llamado cacerolazo fue un éxito de grandes dimensiones, ante el que ya ninguna mentira cabía. Todos estábamos allí, en la Tribuna de los Shirys, con ollas, tapas, pitos, haciendo sonar los claxon de los carros, con carteles.

Todos, niños/as, jóvenes, mujeres, hombres, ancianos/as, congregados para decirle al gobierno que no puede mentir al pueblo, que no puede minimizar sus acciones, decirle que los ciudadanos quiteños somos libres, que lo somos desde la cuna, que Quito es por ello Luz de América. Decirle que Ecuador es una pujante nación, llena de hombres y mujeres buenos que aman a su Patria. Que somos CIUDADANOS/AS que sabemos y ejercemos nuestros derechos y cumplimos nuestras obligaciones, que estamos cansados del absurdo de la politiquería, que queremos una renovación de políticos verdaderos que practiquen el bien común. Que basta ya de sainetes ridículos orquestados desde el gobierno con su espuria mayoría. Que basta ya de vivir una tragicomedia donde el bufón mayor de la manera más vergonzante y desfachatada ofendía la majestad del soberano, rompía nuestra nación, quebrantaba el Estado Social de Derecho y nos sometía a una ridícula "democratura".

El cacerolazo, el tablazo, el papelazo, el mochilazo; fueron síntomas de una democracia enferma, desesperada por una cura de raíz a todos los males de una estructura caduca.

## Y nacimos con orgullo los "forajidos"

Dividido el parlamento, la nueva mayoría cambió el panorama político del país; reunidos en CIESPAL, los diputados ejecutaron el mandato del pueblo, declarando el abandono del cargo al presidente de la República y por sucesión presidencial, Palacios asumió la primera magistratura, consecuentemente Gutiérrez huyó cobardemente de Carondelet, el Congreso Nacional dejó sin efecto las resoluciones legislativas de noviembre y diciembre de 2004, y se confirmó la culpabilidad de Bucarám quien abandonó nuevamente el país, propiciándose una vez más la impunidad.

Pese al patriotismo de los forajidos, sobrevino un desborde de euforia, lo que en un inicio tuvo como fin la caída

de Gutiérrez, culminó con ideas anarquistas de romper la institucionalidad del país, reformulando objetivos a último momento, que acéfalos y sin una planificación adecuada, permitió el apareamiento de nuevos protagonistas desde el 21 de abril, buscando protagonismo o cuotas de poder en el nuevo gobierno, olvidando que esta rebelión se generó por la defensa de la democracia y el reestablecimiento del Estado Social de Derecho. Sin embargo hay planteamientos que deben ser observados de manera urgente, claro está, dentro de la institucionalidad y respetando los cánones democráticos, es por ello, que dentro de las propuestas de refundación del país se deberían generar profundos cambios en diferentes áreas que

respondan a las expectativas de la ciudadanía como gestora de su propio futuro y que de una vez por todas, enrumben al país por un camino donde la seguridad jurídica sienten bases para ese desarrollo económico tan anhelado.

Las propuestas innovadoras de reestructuración política deben ser canalizadas por los Partidos Políticos; vemos como la realidad nos enseña que aunque propuestas imperativas de reforma se planteen, si no se lo hace desde una estructura orgánica institucional, tienden a ser como el vapor, que se esfuman en el aire. Eso ha ocurrido con las propuestas de la Asamblea Popular, instancia de hecho que ha recurrido a las institucionales orgánicas de nuestra democracia para poder proponerlas.

Más allá de las propuestas de las denominadas Asambleas Populares, considero importante plantear algunas enmarcadas en una estructura democrática y en el Estado Social de Derecho.

De inicio, en el ámbito del sistema político y electoral,

*En el ámbito del sistema político y electoral, se debería revisar la conformación del Tribunal Supremo Electoral, ya que la ingerencia de los partidos políticos en este órgano de control, impide que las tareas a él encomendadas se realicen con...*



se debería revisar la conformación del Tribunal Supremo Electoral, ya que la ingerencia de los partidos políticos en este órgano de control, impide que las tareas a él encomendadas se realicen con imparcialidad. Para esto, se podría recurrir al derecho comparado como el modelo costarricense, donde existe el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual ejerce jurisdicción electoral, potestades administrativas y potestades reglamentarias; está integrado por tres Magistrados titulares y seis suplentes, quienes son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, con las dos terceras partes de sus miembros, deben cumplir los mismos requisitos, tienen las mismas responsabilidades y prohibiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De esta manera funciona con independencia y sus decisiones no son susceptibles de revisión, y en casos de prevaricato, se someten a juicio penal. Bajo este Tribunal Supremo de Elecciones se encuentra el Registro Civil, en virtud de que este organismo elabora los padrones electorales, registra el movimiento vegetativo de la población y el estado civil de las personas.

La Ley del Control y del Gasto y Propaganda Electoral debe ser reformada, pues existen varias disposiciones prohibitivas, pero que no tienen sanción alguna, permitiendo que quede en la impunidad los abusos del poder económico. Se deben establecer condiciones equitativas de participación en procesos electorales, de modo que, a través de los medios de comunicación todo participante tenga las mismas oportunidades de llegar al electorado y el pueblo no se vea seducido por millonarias campañas, evitando así el clientelismo político.

Se requiere una reforma a la Ley de Elecciones, que por no ajustarse a nuestra realidad ha permitido la proliferación de partidos y movimientos políticos, que en lugar de aglutinar individuos bajo directrices de una doctrina partidista, lo único que pretenden es instaurar oligarquías o plutocracias.

Me acojo a lo que dijo Maximiliano Robespierre 1758-1794, "la democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, regido por leyes que son obra suya, hace él mismo todo lo que puede hacer, y permite hacer, por medio de delegados, todo lo que él mismo no puede hacer" Es claro que el soberano es el pueblo y es para él, que aquellos elegidos en las urnas, deben gobernar. La democracia no debe ser confundida, no es simplemente el acto de sufragio popular, en su esencia la es participación, involucramiento, responsabilidad, hay que vivirla, sentirla, ejercerla a

*Se debe regular la participación de los independientes, exigiendo patrones claros de actuación, con principios ideológicos y planes de trabajo explícitos, con el fin de acabar con el oportunismo y la práctica corrupta de algunos de ellos.*

todo nivel; es una forma peculiar de organización de la sociedad en su conjunto, compromete a todas las personas y no solamente al gobierno que es una de sus partes, la democracia es una forma de Estado antes que una forma de gobierno. Si bien es un modelo puramente conceptual que jamás se dio ni puede darse en su realidad más pura, la democracia es un ideal, es una meta a la que hay que acercarse permanentemente, para lo cual es necesario que se ponga en práctica las veces que se tenga la oportunidad. Para juzgar a los regímenes políticos de los últimos tiempos, incluido el defenestrado de Gutiérrez, hay que ver cuánto se aproximan o se alejan de esos paradigmas abstractos en el ejercicio del poder.

Hay que concienciar que la democracia tiene sus propias limitaciones, no se puede ignorar las restricciones inherentes al sistema, en este sentido su pervivencia es tarea de todos los días, dista mucho, sin embargo, de ser un sistema caduco que ha generado una serie de calificativos inclusive irónicos como el de Winston Churchill, cuando manifestó que "la democracia es el peor de los sistemas, a excepción de todos los demás". Mientras mayor es la participación popular tanto más democrático es un Estado. Bajo este esquema encontramos métodos directos de participación democrática, todos amparados en la Constitución como son la iniciativa popular, referéndum, plebiscito y elecciones y el método indirecto de participación democrática que son la opinión

pública, grupos de oposición, partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales.

Los partidos políticos son una forma de participación democrática indirecta, que hoy por hoy, han sufrido un desgaste general, esto por la carencia de principios ideológicos, propuestas y planes de gobierno debidamente sustentados, y por caer, determinados partidos políticos, en un círculo vicioso de propuestas clientelares, demagógicas y populistas, convirtiéndose en empresas familiares o de capital, en donde prevalece el interés mezquino y egoísta de un grupo minúsculo de personas, sobre el beneficio colectivo. Existen partidos políticos serios y con bases ideológicas bien fundamentadas que a través de los años han expresado el sentir de gran parte de la población y que pese a los vaivenes políticos de los últimos años han permanecido firmes en la defensa de los intereses del pueblo ecuatoriano, tal es el caso de Izquierda Democrática. Es por ello, que la idea anarquista



de "despartidizar la política" es por completo absurda, puesto que una parte fundamental de la democracia es la participación ciudadana y esta se encamina adecuadamente a través de los partidos políticos como estructuras rectoras y aglutinantes. No hay sistema político en el mundo sin partidos políticos, por tanto, si hoy desaparecen, mañana nos veremos en la necesidad de volverlos a crear. Lo apremiante es su reestructuración interna con una implícita renovación generacional que vaya de la mano con la experiencia de políticos honorables.

Dentro de las reformas constitucionales que imperiosamente el Congreso debe legislar, es necesario establecer los mecanismos adecuados que hagan viable la revocatoria del mandato y permitan ampliar esta facultad al presidente de

la República, de modo que, no sea únicamente el Congreso quien esté facultado para destituir o cesar al presidente, pues, argumentando falta de legitimidad o legalidad, muchas veces se pretende desvirtuar lo actuado por el Parlamento, dando pábulo para que a nivel nacional e internacional se den comentarios de diferente índole, poniendo en riesgo la seguridad jurídica y la estabilidad social, económica y política del país.

Se deben revisar las atribuciones del presidente, específicamente en la libertad que tiene para mantener sus ministros de Estado, a pesar de haber sido censurados por el Congreso, en cuyo caso deberían salir inmediatamente; así como otras facultades constitucionales que le dan al régimen presidencialista poder, incluso en algunos aspectos privados, en detrimento de las facultades que le competen al legislativo, por ejemplo en la iniciativa de proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, la iniciativa para proyectos de reforma en materia tributaria y de reformas que modifiquen la división político administrativa del país, las disposiciones concernientes a la objeción total del ejecutivo, la elaboración de la Pro forma del Presupuesto General del Estado, entre otras.

El Congreso debe ser más representativo, de modo que legisle en función de la nación y priorice el bienestar de todo el pueblo ecuatoriano, pero lamentablemente vemos que determinados diputados provinciales han priorizado sus esfuerzos a la solución de problemas dentro de su respectiva provincia, esto en primera instancia va en contra de lo establecido en la Constitución, y además constituye una afrenta a la población del resto del país, al olvidar que existen temas de profunda relevancia nacional que deben ser atendidos de manera urgente. Esto se refleja en las últimas estadísticas donde apenas el 32% y 14% de leyes presentadas por el Ejecutivo y diputados, respectivamente, han sido aprobadas; se hace necesario retomar la elección



de diputados nacionales, también se debe efectivizar la descentralización y autonomías para que así las necesidades básicas de cada provincia se canalicen y gestionen directamente a través de los gobiernos seccionales.

Se debe regular la participación de los independientes, exigiendo patrones claros de actuación, con principios ideológicos y planes de trabajo explícitos, con el fin de acabar con el oportunismo y la práctica corrupta de algunos de ellos. Así también, debe implementarse un código de ética adecuado, para sancionar a los diputados que se cambian de partido o movimiento, sin tener en cuenta que llegaron al parlamento por el voto de los electores identificados con la organización que auspicio su candidatura. Deben también crearse veedurías ciudadanas con el fin de supervisar la actividad legislativa, por ejemplo estableciendo observatorios legislativos juveniles de las universidades del país para que monitoreen y conozcan de cerca la tarea de esta función del Estado. De tal manera que se de un manejo transparente, evitando la influencia del hombre del male-

tín y el reparto de canojías y privilegios.

Finalmente, son muchas las cosas que se deben reforzar o reorientar, muchos los actores que se deben involucrar en este proceso, pero sobre todo la ciudadanía común es la que debe abandonar su cómoda posición de crítica pasiva para iniciar un conciente activismo político, el Ecuador no cambiará si permitimos la perennización de prácticas corruptas, los malos políticos no se van porque se lo pidamos, esos espacios deben ser tomados y es fundamentalmente la juventud la llamada a realizar este cambio, los liderazgos no se transmiten ni se heredan, las directrices de políticos honestos deben orientar la práctica política en el país, pero si queremos renovación somos los jóvenes quienes con preparación, entrega y patriotismo debemos enfrentar el reto de refundar nuestra Patria. Como dijo Juan Montalvo "cuando todo en este país esté perdido, habrán jóvenes que saldrán con la insignia de la Patria bajo el pecho y nos devolverán, la libertad y la vida. Jóvenes, oh jóvenes, surgid, creced, salvad la Patria."



## Caracterización del gobierno de Gutiérrez y perfil del gobierno de Palacio

Raúl Borja\*

Desde su génesis, el gobierno de Gutiérrez fue un ensayo "a la criolla" de instauración de un régimen de tipo "bonapartista". El bonapartismo es una categoría de análisis político construida por Marx en su obra "El 18 Brumario de Luis Bonaparte" (1852), útil para interpretar el carácter de ciertos regímenes de transición que encarnan una alianza de clases emergentes. El bonapartismo es una forma de gobierno que deviene régimen totalitario gracias a la deslegitimación al poder legislativo. Generalmente los gobiernos bonapartistas son liderados por un individuo "que se coloca como el representante directo de la Nación, el garante del orden público, el árbitro imparcial frente a los intereses contrapuestos de las clases". El bonapartismo es un régimen de transición que se instala en un contexto de crisis de la sociedad civil, crisis en la que la burguesía cede terreno en la arena política al ejecutivo que se demuestra autoritario y carismático, con lo que logra amalgamar temporalmente a las clases emergentes y neutralizar a las clases tradicionalmente hegemónicas, pudiendo mediar en el tiempo un golpe de Estado y luego -inclusive- un plebiscito legitimador. ¿Qué clase hegemoniza la cuota de poder político cedida por la burguesía a favor del ejecutivo? Una "tercera clase" o una alianza que, en la Francia de Luis Bonaparte fue el campesinado y los sectores emergentes de la burguesía, y en el Ecuador de los últimos años fueron los sectores urbanos y del campo más pobres, aliados como furgón de cola con sectores de la burguesía que controlan -unos- el comercio de bienes de contrabando -y otros- importantes áreas de la agro-industria.

El bonapartismo -en tanto gobierno de transición- entraña una autonomía relativa dentro del régimen, al menos si se considera el carácter concreto de la política del ejecutivo que deslegitima a las fracciones de poder concentradas en el Congreso; pero al mismo tiempo, el bonapartismo refuerza los intereses económicos fundamentales de la burguesía. Autonomía relativa del ejecutivo en el marco de la superestructura política: del Congreso, de los partidos políticos, de la institucionalidad del estado de derecho, etc. entidades que son deslegitimadas por el

gobierno autoritario que actúa en concierto con los sentimientos de frustración del pueblo llano.

¿Es el bonapartismo el desenlace necesario -no por ello menos transitorio- de situaciones de conflicto extremo de las clases y grupos corporativos que controlan el poder? ... ¿Es el bonapartismo la antesala del fascismo? Estas son preguntas pertinentes si consideramos que Gutiérrez al final de su periodo atacó indiscriminadamente a todos los que le precedieron en el manejo del Estado (25 años atrás) y demostró tener vocación fascista.

Recordemos que el estado de derecho se sustenta en la necesidad de normar las contradicciones de las fracciones de clase con poder (sus representaciones corporativas y partidarias), lo que se refleja en el Congreso (las leyes) y se condensa en la autonomía de las funciones del Estado (la Constitución). Al arribarse a una pugna insostenible de esas fracciones, la "tercera posición" entra en escena, no para cambiar las bases del sistema político y económico, sino para posicionar otras reglas de juego y en el ínterin situar en el poder a una clase hasta ese momento relativamente marginal, o marginada del sistema, a la que el gobernante representa mediante un ejercicio de estilo carismático y clientelar del poder, activando mecanismos políticos de facto, o sea sentando las bases de un régimen fascista (corporativo y violento) que puede llegar a legitimarse por vía de un plebiscito.

En el Ecuador el "bonapartismo a la criolla" se gestó en el maridaje de los militares con el movimiento indígena en la década de los 90. Los militares son un sector de la "clase media" con un bagaje ideológico difuso, mezcla de nacionalismo, desarrollismo, doctrina de la seguridad nacional e idealización del poder carismático del "líder". Los militares disponen de una cuota de poder político que la usan en los momentos claves de crisis social y de grave trémula del régimen. En el pasado inmediato los militares convergieron en una alianza que parecía ser estratégica, en la que sumaron al sector social emergente más importante de los 20 años anteriores -los indígenas- que venían conquistado derechos étnicos y territoriales, y que se habían convertido en el referente ideológico y político más importante del conjunto de la sociedad.

El proceso que culminó el 21 de enero del 2000 con la revocatoria del mandato a Mahuad, no tuvo un programa

\* Analista Político

de reformas al Estado, ni una agenda de cambios sociales; fue más que todo una revuelta política con contenidos contestatarios a un régimen presidencialista, ineficiente y corrupto, y a una hegemonía de la burguesía financiera especulativa que había provocado la crisis bancaria de 1999-2000 y la debacle económica que arruinó particularmente a la clase media. A pesar del fracaso del 21 de enero el proceso continuó adelante acumulando fuerzas hacia la conquista del gobierno por la vía electoral.

Para el caso de Gutiérrez, la categoría del bonapartismo debe ser tomada con beneficio de inventario. El Ecuador es una sociedad sin proyectos históricos de clase, y así como no hay una burguesía sino fracciones de oligarquía, tampoco existe una clase obrera significativa (por su número, representación corporativa y rol político), ni un campesinado (clase en vía de extinción), sino múltiples y diversas fracciones populares, entre las que se destaca la “clase media” en un país con un aparato productivo en soletas y un sector terciario funcionando a pesar de todo. Sobre la base de ese amasijo social correspondiente a una sociedad de capitalismo tardío, dependiente y con estados desiguales de desarrollo se asienta el Estado, no como superestructura jurídica y política moderna que represente a los “intereses generales de la sociedad”, sino como un ente al servicio del grupo oligárquico que ejerce hegemonía en el periodo histórico concreto. En esas condiciones, el Congreso no es el espacio

donde la burguesía consensúa sus intereses para legitimar su hegemonía de clase, sino la arena política donde las representaciones opuestas al gobierno de turno entran en pugna, lo que deviene en el drama tragicómico de la “pugna de poderes” que exacerba la animadversión de “el pueblo”, sentimiento capitalizado por el ejecutivo en los 25 años de democracia formal, que ha hecho hasta lo imposible para deslegitimar al Congreso, aumentar el peso del presidencialismo, llevar la pugna al extremo de la ruptura de la constitucionalidad, desconocer la autonomía de las funciones legislativa y judicial, provocar situaciones de facto que son por lo general bien vistas por “el pueblo”, que sotto voce sostiene preferir un gobierno autoritario a la figura constitucional pero ineficiente del “equilibrio de funciones” de un Estado premoderno, cautivo de las oligarquías, tomado por la corrupción, en el que los partidos juegan el rol de correas de transmisión de grupos de inte-

reses particulares.

En esas condiciones, el presidente de turno despliega sus capacidades demagógicas y clientelares buscando constituirse en “líder carismático” de un gobierno concentrador de poderes, que acusa al Congreso, a las Cortes, a las instituciones del Estado en general, de obstruir su destino histórico (mesiánico), lo que coadyuva a la quiebra del estado de derecho. En el caso de Gutiérrez, el líder bonapartista se asentó en dos pilares: el poder militar y la simpatía suscitada en sectores de “el pueblo”, ente aculturado históricamente con el fin de soportar a los líderes mesiánicos de turno, sacerdotes situados en el gobierno por las empresas electorales en circunstancias de debilidad del Estado, personajes que armonizan su naturaleza autoritaria con la idiosincrasia populista afecta al totalitarismo. No fue casual -entonces- que a Gutiérrez se le señaló como un gobernante interesado en replicar lo que en el Perú fue la experiencia de Fujimori.

Salvando las distancias, Luis Bonaparte (emperador autoritario de Francia en la segunda mitad del siglo 19), Alberto Fujimori (dictador peruano legitimado en plebiscito en la primera mitad de los 90) y Lucio Gutiérrez (dictócrata que intentó una consulta para proseguir en el poder) terminaron siendo revocados de su mandato. Sus regímenes no se afirmaron estratégicamente pues fueron fatalmente gobernantes de transición. Las diferencias entre los tres son abismales,

pero destacaremos solamente que Luis Bonaparte fue derrocado cuando la burguesía francesa reconstituyó su proyecto histórico de clase y no necesitó más intermediarios, y Lucio Gutiérrez se murió simbólicamente en el intento de controlar esa mezcla de dos sustancias inflamables: la orfandad respecto de todas las fracciones de la clase dominante, y la rebelión ciudadana de Quito.

### La crisis de abril y la nueva fase de transición

En su primera etapa Gutiérrez ensayó el difícil equilibrio entre el maridaje militar-indígena con respaldo popular, en alianza con el grupo burgués financiero más fuerte de Quito representado por Mauricio Pozo. En el primer tramo de su gobierno, de un lado el eslabón militar-indígena fue debilitándose, y de otro el sustento burgués financiero se mantuvo hasta el final de su mandato. Mauricio Pozo fue la figura de los grupos financieros más fuertes de Quito, con intereses en las ramas industriales

*La sustitución de Gutiérrez por Palacio implica un cambio de delegación del poder sin remoción de sus cimientos. El poder sigue manteniéndose sobre los pilotes de la concentración de la riqueza económica, la exclusión de los beneficios ...*

cho, la crítica radical al desbarajuste institucional del Estado, la oposición a la arrogancia del presidente, la advertencia de su voluntad fascista...

La rebelión que culminó el 20 de abril encarnó un movimiento espontáneo empoderado de crítica moral a la superestructura jurídica y política del régimen, sin proyecto de poder alternativo. Al haberse perdido en el trayecto de los cinco lustros de democracia formal la legitimidad del ejercicio del poder político -legitimidad: un concepto eminentemente moral sobre la política- la rebelión asumió la exigencia de revocatoria del mandato de “todos los políticos”, o sea del presidente y todos los diputados, los integrantes de la Función Judicial y los miembros de los otros órganos del Estado... y por colación, el desenrolamiento de los partidos políticos. Solo de modo marginal el movimiento acusó la causa de la crisis a la perpetuación del poder oligárquico, a la carencia de un proyecto de Estado Nación tras 175 años de haber sido fundada la República. En suma, “combo en mano” el movimiento ciudadano demandó demoler las paredes de un viejo edificio sin considerar los cimientos que subyacen donde el ojo común no llega.

### Alfredo Palacio ¿Recambio o continuación de la crisis?

La sustitución de Gutiérrez por Palacio implica un cambio de delegación del poder sin remoción de sus cimientos. El poder sigue manteniéndose sobre los pilotes de la concentración de la riqueza económica, la exclusión de los beneficios sociales de la mayoría, el manejo de la administración de la justicia y la manipulación del pueblo en los procesos electorales. El poder continúa en manos de las fracciones oligárquicas que -de coyuntura en coyuntura- se aprovechan del Estado para despojarle sus recursos mediante el manejo intrincado y corrupto de las leyes, la distorsión de la economía fiscal, la práctica consuetudinaria de la evasión tributaria, la concesión a dedo de subsidios, el contrabando de cuello blanco, la malversación de los fondos públicos, el control de la administración de justicia, la impunidad...

Caído el proyecto bonapartista de Gutiérrez subió Palacio al podio del poder político como un demócrata que asume la responsabilidad del Estado Social de Derecho y que, por eso mismo, vincula el ejercicio de los derechos básicos con una distribución menos inequitativa de la riqueza nacional. Palacio encara la crisis estructural del Ecuador como un Estado Nación a cuestas con una economía de capitalismo tardío, rentista, dependiente de intereses transnacionales y con manifestaciones extremas de desarrollo desigual. Palacio no representa clase o fracción social definida, no tiene partido político que medie



de ensamblaje de automóviles, la producción textil moderna, la industria florícola de exportación y ciertos servicios importantes en el mundo global como son el turismo y los seguros, grupos burgueses que se consideran competitivos en el mercado internacional y que son puntales del proyecto TLC en el Ecuador. El retiro del movimiento indígena de la alianza de gobierno fue “coincidente” con el ingreso (bajo cuerda) de la fracción costeña de poder a la arena del gobierno, gracias a la mediación del Partido Social Cristiano, fracción con intereses económicos importantes en ciertas ramas industriales de transformación, servicios mercantiles, explotación e industrialización de recursos pesqueros, entre otros.

La alianza de Gutiérrez con la fracción política de Febres Cordero también fue transitoria y su ruptura fue el punto de inflexión del gobierno y el inicio de su cuenta regresiva. Gutiérrez destapó entonces sus cartas bonapartistas iniciando una operación de “pinzas” al sistema político tradicional: atacó la institucionalidad, rompió el estado de derecho, acrecentó su gestión clientelar calculando que con todo eso, más su propaganda contra “la oligarquía corrupta” se aseguraría su triunfo en un plebiscito de reforma al Estado, obviamente con los votos de “el pueblo”. Los hechos de noviembre y diciembre pasado no solo transparentaron el proyecto autoritario cocinado por Gutiérrez desde los días del maridaje militar-indígena, sino que precipitaron la confrontación con la oposición afincada en el Congreso y motivaron una respuesta ciudadana concentrada en los sectores sociales medios y altos de Quito, aglutinados sin ninguna dirección política alrededor de diversos asuntos: la defensa del estado de dere-



entre él y el poder real, comanda unas Fuerzas Armadas que le respaldan en la medida que no tienen otra alternativa real luego del fracaso de su Luis Bonaparte. Las Fuerzas Armadas no han cambiado, son las mismas que juegan entre lo difuso de su bagaje ideológico -algo muy grave en tiempos de hegemonía de la Doctrina Bush- y sus intereses reales, en los que se subsumen los privilegios como institución y un gasto militar (secreto) que es eficiente para mantener un *modus vivendi* propio de tiempos de "vacas gordas" e ineficiente en un país con el 70 por ciento de población pobre y con el 5 por ciento de su presupuesto fiscal para inversión social.

El contexto en que sube Palacio indica también que continúa la crisis de legitimidad del conjunto de la institucionalidad del Estado. La refundación de la república -tesis levantada en el transcurso de la rebelión ciudadana de Quito- presupone un cambio insti-

tucional total, más bien propio de un proceso radical que de un movimiento ciudadano espontáneo y voluntarista. La consigna de ¡Fuera todos! está en estado de hibernación.

Palacio transita por caminos cruzados de paradojas. América del Sur proyecta un nuevo capítulo de internacionalismo soberano que mira a la región como un conjunto de unidades diversas, de repúblicas formalmente soberanas que se saben débiles si deben confrontar por separado sus intereses con el poder de los Estados Unidos. Las tesis históricas de la defensa de la soberanía en el ámbito de lo internacional vuelven a desempolvarse en este continente. Justamente en días de globalización despierta Simón Bolívar. Por eso, las pautas de política externa dadas por Palacio como jefe de Estado merecen respaldo pues enfrentan -otra vez- la honda de David a la fuerza de Goliat...



## Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores

Diego Borja Cornejo\*

Los resultados que ha obtenido el país durante los últimos años (gobiernos de Mahuad, Noboa y Gutiérrez, por señalar solo los tres últimos) muestran que el manejo de la economía ha sido mediocre: pocos logros y muchos fracasos u omisiones.

En el lado de los logros puede ubicarse la disminución del crecimiento de los precios, lo cual genera un ingreso real -poder de compra- más o menos estable para personas con remuneración fija (empleados y trabajadores). Esto se observa, sobre todo durante el último año, una vez que los precios convergieron con los niveles internacionales, especialmente en lo que atañe a los bienes transables y la inflación alcanzó un dígito bajo (1,6 % entre mayo de 2004 y mayo de 2005). Igualmente, puede ubicarse como un logro la estabilidad cambiaria, derivada de la dolarización, lo que genera un horizonte estable para la planeación de ciertas transacciones: ventas, compras, endeudamiento -especialmente de corto y mediano plazo- y ampliación de inversiones en actividades productivas que se hallan en ejecución.

A los logros, hay que añadir un contexto económico internacional altamente favorable para el Ecuador, en este cabe incluir: altos precios del petróleo crudo, flujo constante y elevado de remesas enviadas por los trabajadores emigrantes que ingresan al circuito de la economía doméstica, bajas tasas de interés en el mercado internacional, devaluación del dólar de los Estados Unidos frente al euro -lo cual provoca un aumento de la competitividad de los productos ecuatorianos en el mercado europeo-, recuperación de la demanda en los mercados internacionales de los principales productos de exportación del Ecuador.

Sin embargo, los magros resultados, especialmente desde el lado del bienestar, opacan los logros obtenidos. Elevado desempleo y subempleo (más del 12 % y del 45 % de la población económicamente activa, respectivamente); número extremadamente alto de personas en situación de pobreza (45 % de la población) y de indigencia (28 %); altísima inequidad en el ingreso (10 % de la población concentra el 43 % del ingreso); 15 % de niños menores a 5 años con peso inferior a la media para su edad. A esto se suma

la baja cuantía y la enorme ineficacia de los recursos del Estado destinados a atender las deficiencias de bienestar de la gente. Apenas 9 % de los gastos del Estado dedicados a educación y salud, de los cuales menos de la mitad llegan efectivamente a la población más pobre. Si no fuera por las remesas enviadas por los trabajadores emigrantes a sus familias (más de 1.600 millones de dólares en el 2004), la acción estatal se mostraría aún más ineficaz el momento de atender a la población de menores ingresos. Aquellos envíos, evidentemente, alivian el problema de ingreso y consumo inmediatos, pero no contribuyen a mejorar las capacidades productivas futuras de la población -el llamado capital humano-, ni sus capacidades de ejercer ciudadanía (derechos sociales y políticos).

Finalmente, hay que añadir el errático comportamiento de los indicadores que evalúan la estructura productiva. Tasa de crecimiento del PIB que sube y baja de año a año (2,8 % en el 2000, 5,1 % en el 2001, 3,4 % en el 2002, 2,7 % en el 2003, 6,6 % en el 2004. 4,12 % en promedio anual en ese período). Bajo dinamismo de la industria y el comercio y cuasi -estancamiento de la agricultura. Vulnerable balanza comercial: altísimo déficit de la balanza comercial no petrolera (3.250 millones de dólares en el 2004) y balanza comercial positiva con Estados Unidos, apenas positiva con la Unión Europea y negativa con los países de la comunidad andina, MERCOSUR, México y Asia. Alto superávit primario -que es el saldo de las cuentas fiscales que no cuenta el pago del servicio de la deuda externa- dentro de un esquema fiscal rígido caracterizado por los elevados gastos corrientes permanentes, sobre todo salarios y la mala asignación y baja ejecución de los gastos sociales y productivos. Uso de los fondos petroleros, -destinados según letra muerta de la Ley a la estabilización-, para completar el financiamiento del presupuesto. Pues, en los hechos, en el 2004 se usaron 380 millones de dólares del FEIREP para la recompra de deuda pública interna al IESS y CFN, con el fin de que estas entidades vuelvan a comprar papeles del Estado para que este cubra sus necesidades de financiamiento. Elevada carga de la deuda externa -eterna-. En el año 2005 el Estado deberá pagar más de 850 millones de dólares en intereses y más de 1.800 millones en amortizaciones, incluyendo las que corresponden a los

\* Director Ejecutivo Expoflores. Democracia Ahora.

CETES (400 millones) que vencen este año.

Este paisaje ha sido construido a través de las decisiones de política económica de los gobiernos y por las decisiones de otros actores. Estas decisiones hacen referencia tanto a lo que se ha hecho: esquema de manejo del presupuesto público y de la deuda del gobierno –interna y externa-; inadecuada asignación de subsidios; sistema de dolarización. Pero, sobre todo, a lo que se ha dejado de hacer, donde la enumeración de las omisiones es grande.

Efectivamente, entre lo que falta por hacer o en lo que se puede denominar la agenda pendiente, puede destacarse: el abandono de la reforma profunda del sector petrolero y de Petroecuador, del sector eléctrico, de telecomunicaciones y del IESS; la virtual inexistencia de todo el andamiaje institucional de apoyo al sector productivo en las áreas de crédito, capacitación, innovación, promoción

externa, aduanas, normas de calidad, certificaciones y permisos; la reforma laboral acorde con las nuevas condiciones de la producción, tanto desde la perspectiva de los trabajadores, como de los empleadores; la transformación institucional donde se decide y asigna el gasto y la inversión en educación, salud y protección infantil; el virtual vacío en la configuración institucional para la regulación, recuperación y ampliación del capital natural; la inexistencia de nuevas alianzas públicas y privadas para la reconversión productiva, acorde con los desafíos de la globalización y los nuevos bloques y acuerdos comerciales; el abandono de acciones orientadas a la ampliación del mercado de capitales.

En los cursos básicos de economía se aprende las visiones con énfasis contable: lo que se gasta tiene que ser igual a lo que ingresa, o lo que se produce igual a lo que se con-

sume. En los cursos superiores se va ascendiendo en la complejidad del proceso económico y se observa la importancia de la reflexión de carácter dinámico. Lo que se invierte hoy quizás rinda sus frutos mañana. Lo que se acuerda hoy puede ser de carácter permanente, como los incrementos anuales de los salarios, o la renegociación de la deuda a 12 y 30 años; o no permanente, como la asignación de recursos del presupuesto para la construcción del canal de riego de Tabacundo. Entonces, empieza a no ser suficiente la visión contable de la economía.

En los cursos avanzados de economía se topa con los aspectos de la economía institucional, el juego estratégico de los distintos actores económicos y el rol que juegan las expectativas. La regulación de los procesos económicos, la intervención del Estado en los mercados incompletos e imperfectos, pasa a ser crucial; las señales entregadas a los tomadores individuales de decisiones orientan las mismas hacia uno u otro lado; el poder con el que se enfrentan distintos actores no es el mismo. Allí es cuando se puede entender que el puro análisis de ingreso – gasto, definitivamente no basta. Esos simples equilibrios, esa simple estabilidad puede ser necesaria, más no suficiente.

El Ecuador, con una distribución tan inequitativa del esfuerzo como inequitativa es la distribución del ingreso y del poder, ha alcanzado ciertos equilibrios básicos. Esto se puede resumir en que los hogares, las empresas y otras organizaciones pueden planear los gastos y los ingresos sin mayores sorpresas. Sobre este mínimo nivel de estabilidad, que puede ser considerado como bien público, es necesario construir todo el resto de la agenda pendiente. Esto tiene que pasar necesariamente por revertir las percepciones pesimistas que tiene la mayor parte de la población sobre el futuro inmediato de la economía; y esto, a su vez, pasa por entregar señales claras por parte de las autoridades de gobierno.

Según datos de Perfiles de Opinión, para mayo de 2005, el 37,3 % de los ecuatorianos perciben que la economía va a empeorar; el 47,4 % percibe que el desempleo va a aumentar; el 27,7 % cree que la situación familiar va a empeorar en los próximos 12 meses; el 70 % cree que la delincuencia va a crecer en el mismo período; y el 25 % de la gente cree que el TLC no es nada beneficioso para el país.

¿Sobre qué aspectos se esperan señales claras en la presente coyuntura? Por ejemplo: sobre el destino de los recursos del antiguo FEIREP. Esto implica definir con claridad cómo se van a asignar los recursos, ahora destinados, según declaraciones del Ministro de Economía, a la producción. ¿Qué sectores productivos van a ser los beneficiarios? ¿A través de qué instrumentos? ¿Quién va a calificar efectivamente a los posibles beneficiarios, sabiendo que no será el Presidente de la República como señala el

proyecto de reforma? ¿Cuál es el monto efectivo con el que se contará este y el próximo año? ¿Cómo se van a proteger los recursos que se dicen destinados a educación, salud e investigación, que van a ingresar al Presupuesto del Estado y evitar que se vuelvan gasto corriente?

Otro ejemplo: ¿se van a culminar las negociaciones del TLC? ¿Se va a someter el TLC a consulta popular? ¿Si no se firma, por cualquier motivo y Colombia si lo hace, cómo se van a defender los puestos de trabajo de los sectores de la pesca, las flores, los vegetales y las frutas? ¿En caso de firmarse el tratado, cuál va a ser el plazo para ejecutar la agenda pendiente que permitirá enfrentar tan grande desafío?

Otro ejemplo más: ¿se va a impulsar la reforma del IESS de manera que sus recursos puedan ser invertidos bajo principios de seguridad y rentabilidad, para beneficio de los jubilados futuros? ¿Qué medidas inmediatas, que permite la Ley, se van a poner en marcha para mejorar la eficacia de los servicios de salud? ¿Se van a constituir las cuentas individuales para que cada afiliado sepa cuál es el monto de aporte que tiene?

Sería ilusorio e inconveniente –porque se pueden generar expectativas inadecuadas sobre el tiempo de duración del gobierno de transición-, que se demande la ejecución de toda la agenda pendiente. Sin embargo, el Gobierno si puede estructurar el escenario necesario para encaminar el proceso. Esto requiere, tal como fue su compromiso de constitución, la ejecución de la reforma política, al menos en el sentido de allanar el camino para la estructuración de un sistema de representación política que facilite “pensar el país”. Esto implica superar el actual sistema de representación política proclive a los pactos fuertemente marcados por intereses locales o de grupos particulares, y dar paso a un sistema que incentive los acuerdos sobre los grandes desafíos nacionales y entre estos los que definen el futuro económico del país.

Desde una perspectiva global, se puede citar el caso de Chile, cuyo crecimiento sostenido, marcado por reformas institucionales profundas en todos los campos (sociales, económicos, comerciales), es posible gracias al acuerdo político vigente desde inicios de la década de los noventa. Desde una perspectiva más localizada, se puede señalar la reforma del sistema de seguridad social español, el cual se asienta sobre el acuerdo político que para el efecto se dio en 1996 en todos los partidos políticos.

El desafío inmediato de la economía ecuatoriana es una combinación inteligente de estabilidad macroeconómica, audacia en la asignación de los recursos –a la producción y al capital humano-, eficacia institucional y reforma política favorable al acuerdo. Sin esto, el actual gobierno pasará a la historia una vez más con más pena que gloria.

# TRAMASOCIAL

## EDITORIAL

**Libros publicados:**

**El mito de la gobernabilidad**  
 Varios autores: Eduardo Ruíz Contardo, Haroldo Dilla Alfonso, Beatriz Stolorowicz, Francisco Muñoz, Klaus Meschkat, Philip Oxhorn.  
 Compilador: Hernán Yanez Quintero

**Asamblea... análisis y propuestas**  
 Varios autores: Simón Espinosa C., José Sánchez Parga, Simón Pachano, Julio César Trujillo, José Martí Villamil, Fernando Carrión, Santiago Ortiz Crespo, Luis Maldonado, María Arboleda, Eduardo Santos, Alberto Acosta, Iván Fernández, Diego Mancheno.  
 Compilador: Francisco Muñoz Jaramillo

**Globalización: Mito y realidad**  
 Varios autores: Jürgén Schuldt, Jaime Astudillo Romero, Marena Briones Velasteguí, José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco.

**La ciudad Inca de Quito**  
 Varios autores: Inés del Pino, Manuel Espinoza A., Waldemar Espinosa, Udo Oberem, Pedro Porras, Frank Salomon.  
 Compilador: Manuel Espinosa Apolo

**Las ilusiones de la modernidad**  
 Autor: Bolívar Echeverría

**Descentralización**  
 Varios autores: Miguel Carvajal A., Fernando Cordero C., Fabián Corral B., Freddy Ehlers, Susana González, Alex Hurtado, Jorge León, Humberto Mata, Paco Moncayo G., Ricardo Noboa B., Wllington Paredes R.  
 Compilador: Francisco Muñoz Jaramillo

**Los mestizos ecuatorianos y las señas de identidad cultural**  
 Autor: Manuel Espinosa Apolo

**Estado y globalización**  
 Varios autores: José María Tortosa, Juan Francisco Martín Seco, Massimo Salvadori, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi, Alberto Acosta.

tramasoc@uio.satnet.net



# Estado actual de las negociaciones del TLC con Estados Unidos

## Una aproximación al los efectos en el sector agropecuario de la sierra ecuatoriana

Rubén Flores Agreda\*

### 1. Antecedentes

La Agenda Comercial del Ecuador tomó un rumbo diferente luego de los intentos fallidos por consolidar un proceso de integración comercial de carácter multilateral, como el ALCA. En efecto, el país se encuentra el día de hoy enmarcado en una estrategia comercial impulsada por los Estados Unidos que busca contar con Tratados de Libre Comercio de carácter bilateral.

El proceso de negociación para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Ecuador se inició con la carta dirigida en octubre del 2003 por parte del Ing. Lucio Gutiérrez, ex-Presidente de la República del Ecuador a su similar estadounidense, George W. Bush. El 18 de noviembre del mismo año, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, envía un comunicado al Congreso de ese país notificando la intención del presidente Bush de iniciar las negociaciones para la firma de un acuerdo comercial con los tres países andinos: Colombia, Perú, Ecuador y a Bolivia se lo acepto en calidad de observador.

En un tratado comercial, de nueva generación, las partes negociantes acuerdan un programa mediante el cual, cada una de ellas se compromete a reducir paulatinamente a la otra los impuestos a la importación (aranceles) y otros obstáculos al comercio de sus productos a lo largo de un periodo de desgravación establecido; al finalizar este periodo de transición, los productos importados por cada parte ingresan al territorio de la otra libre de aranceles. Este componente, llamado "acceso a mercados" es sin duda uno de los puntos de interés para el Ecuador.

Sin embargo, en un TLC se negocian muchos otros temas (18 en total), que van desde el acceso de servicios, las normas fitosanitarias y de origen, regulaciones para la inversión y sistema financiero, normas ambientales y de trabajo, compras gubernamentales, etc. Así mismo, se establecen normas claras para regular los flujos comerciales y mecanismos para solucionar las posibles controversias que surjan de la aplicación del acuerdo.

Los compromisos que se asuman con la firma del TLC

con Estados Unidos (principal socio comercial del Ecuador) provocarán en los próximos cincuenta años cambios significativos en la estructura productiva ecuatoriana; en consecuencia, habrá sectores productivos que capturarían las oportunidades que generará el TLC a través de un mayor acceso a mercados. Sin embargo, hay otros sectores productivos que se enfrentan a riesgos significativos, en particular, el agrícola vinculado a los pequeños productores(as) que es el más vulnerable, puesto que se enfrentan a sectores productivos norteamericanos que cuentan con, el apoyo (subsidios y medidas de apoyo) la eficiencia y productividad que podrían desplazar ciertas actividades menos productivas en el Ecuador, para los que será necesario definir programas concretos de reconversión productiva, sobre todo si el proceso de negociación se lo enfrenta con responsabilidad y seriedad.

Al ser los actores más sensibles dentro de la cadena agro productiva, básicamente l@s pequeñ@s y median@s productor@s, deben lograr un mayor entendimiento de este proceso de negociación, lo cual debe basarse en información veraz, actualizada, de calidad y oportuna, que les permita tomar decisiones correctas.

Sin embargo, la información no es fácilmente disponible, ya sea por la escasez de recursos de l@s productor@s, por la gran dispersión y heterogeneidad de l@s mism@s, por la poca importancia que le dan a la información relacionada con la agenda comercial e incluso por determinantes exógenos a su realidad como la falta de socialización de la información por parte del equipo negociador oficial a los sectores rurales.

Un elemento adicional a considerar en el contexto de esta agenda comercial es que el Ecuador tiene ya un compromiso con el MERCOSUR que puede afectar de igual o peor forma a la estructura productiva agropecuaria que el mismo TLC con EE.UU.

### 2. Descripción del estado actual de las negociaciones del TLC

Estados Unidos ha negociado acuerdos de libre comercio con México y Canadá (NAFTA), Israel, Singapur, Jordania y más recientemente Chile, Australia, Marruecos y los países centroamericanos (CAFTA). Al momento el país del norte se

encuentra negociando acuerdos similares con Sud-Africa, Bahrein, República Dominicana, Panamá y Tailandia.

El interés de Estados Unidos de negociar TLC con los países andinos se enmarca en la necesidad de consolidar un bloque regional en el hemisferio, con una estandarización de normas (propiedad intelectual, inversiones, etc) que le permitan contar con ese respaldo en el contexto de las negociaciones multilaterales de la OMC.

Estados Unidos es el primer socio comercial del Ecuador, el intercambio comercial alcanzó los \$3.853 millones de dólares durante el año 2003. Las exportaciones con destino a Estados Unidos representaron el 41% y las importaciones de bienes de origen estadounidense fueron de 21,4% en ese mismo año. Estas cifras, en términos oficiales, son uno de los principales argumentos a favor de la negociación "el acceder al mercado de la economía más grande del mundo", como se lo señaló anteriormente.

Por el otro lado, analizando el comercio desde EEUU, las compras que hace este país a Ecuador representaron el 0.2% del total de sus importaciones y las ventas a Ecuador representaron así mismo el 0.2% del total de sus exportaciones. En consecuencia, el interés comercial de esta negociación para los EEUU es poco relevante.

Esta negociación, a pesar de los argumentos oficiales, es una negociación entre desiguales, en la realidad, existe una asimetría comercial que se profundiza al comparar los tamaños de las dos economías, que no es reconocida por EEUU en el contexto de esta negociación. En efecto, la economía norteamericana representa el 22% del PIB mundial y sus importaciones representan el 19% de las importaciones mundiales. Este país posee el mercado más grande y dinámico del mundo con una población de 290 millones de habitantes (22 veces la población del Ecuador) y un ingreso per cápita de \$36.100,00 al año (16 veces el ingreso de un ecuatoriano)<sup>1</sup> y un mercado equivalente a 409 veces el tamaño del Ecuador<sup>2</sup>.

En la actualidad, las relaciones comerciales con Estados Unidos están regidas bajo el marco general de los compromisos de este país y del Ecuador en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y especialmente de las preferencias otorgadas por Estados Unidos bajo el Sistema General de Preferencias (SGP) y la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en Inglés). Los compromisos en marco de la OMC son multilaterales y se rigen por el principio de la nación más favorecida (NMF) en donde todos los países del mundo tienen derecho a un trato equitativo en mate-

ria comercial. Por otro lado el SGP y el ATPDEA son preferencias unilaterales concedidas por Estados Unidos a los países en desarrollo y a los países andinos respectivamente, en particular al Ecuador.

En el caso particular del ATPDA, es necesario recordar que estas preferencias no son gratuitas y que en el caso particular del Ecuador hay varios recursos y esfuerzos nacionales destinados a evitar el crecimiento de las actividades productivas ilícitas como el cultivo y transformación de la coca y de facilitar el narco lavado. Ya en el contexto comercial agrícola, en un documento del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (MAG 2004), se establece que el 70% de la oferta exportable agrícola ecuatoriana ingresa al mercado estadounidense con un arancel del 0% o el arancel de NMF es libre. Así, solo el 30% restante de la oferta exportable del Ecuador, muchos de los cuales se encuentran bajo el régimen del SGP y del ATPDEA, es susceptible de negociación. Entre ellos se encuentran productos como las rosas, mangos, camarones, brócoli, fréjol, palmitos, piñas y jugos entre los principales.

El ATPDA, como instrumento legal, se convierte en el segundo argumento oficial a favor de la firma de un TLC, debido a que negociar los productos con preferencias bajo un acuerdo de libre comercio, garantizará un ingreso estable a éstos productos y permitirá crear un marco legal bilateral en donde el Ecuador podrá negociar condiciones de acceso, periodos de transición para los productos más sensibles y otros temas como la solución de conflictos y normas sanitarias y fitosanitarias, entre otros.

En la estrategia de negociación del equipo ecuatoriano, la agricultura es considerada un sector relevante y sensible dentro del proceso de negociación, debido a la importancia económica (aporta con el 9% del PIB, emplea al 27% de la PEA y genera un saldo a favor en la balanza comercial superior a los 1000 millones de dólares) y social (60% de la unidades productivas del Ecuador son de subsistencia).

Con esta realidad se han enfrentado ya diez (10) Rondas de Negociación, superándose las fases de conocimiento y manifestación de intereses; actualmente, hay avances de acuerdos en varias mesas de negociación. Sin embargo, en el caso de la mesa agrícola el ritmo de las negociaciones se ha tornado en un ejercicio desgastante, para el equipo negociador ecuatoriano, por la inflexibilidad encontrada en el equipo estadounidense (aunque en la última ronda bilateral en Washington se vieron señales más positivas). De conformidad con el análisis comparativo realizado en la matriz de la situación actual de las negociaciones del TLC EUA-Ecuador, se puede concluir que las posiciones negociadores de c/u de las partes se mantienen en los extremos maximalistas, con señales de flexibilización otorgadas en cada ronda de negociación

\* Subdecano de la Facultad de Economía PUCE. Democracia Ahora.

<sup>1</sup> Para el 2004, el Banco Central del Ecuador estima en 12.9 millones la población del Ecuador y en \$2.240 el ingreso per-cápita.

<sup>2</sup> Para el 2003, el PIB en dólares corrientes de EEUU fue de 10,985,500 millones de US\$ mientras que del Ecuador fue de 26,844 millones.

por parte de Ecuador y sus socios andinos, mientras que la posición norteamericana ha permanecido rígida hasta la presente fecha.

Varios argumentos ha utilizado el equipo negociador americano para mantener esta rigidez: i) el hecho de que a inicios de la negociación EUA colocaron el documento base de negociación en el que definían con claridad sus intereses y argumentaban sus condicionamientos (caso de los subsidios); ii) instrucciones claras del Congreso norte-

americano al equipo negociador sobre márgenes de negociación, no pueden ir más allá de eso; y, finalmente iii) un compás de espera hasta que el Congreso norteamericano apruebe el TLC con Centroamérica CAFTA, que tiene algunos reparos en cuanto a lo que el equipo negociador norteamericano cedió en temas como las cuotas del azúcar; temas laborales y ambientales.

El estado de la negociación antes y después de Lima en los temas principales es el siguiente:

## ESTADO DE LA NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA DEL TLC EEUU-ECUADOR

TEMA	CAJA NORTEAMERICANA	CAJA ECUATORIANA
<b>1. ACCESO A MERCADO</b>		
<b>i. Punto Inicial de desgravación</b>	Arancel vigente el 18 de mayo del 2004 (fecha en que el arancel de muchos productos sensibles agrícolas tienen aranceles bajos)	Techos consolidados en la OMC (son los máximos aranceles aplicables legítimamente por el Ecuador que garantizan niveles arancelarios más altos)
<b>ii. Años de desgravación</b>	Hasta 10 años, con pocos productos a 12 años (vinculados con los plazos del MERCOSUR)	Hasta 20 años para todos los productos sensibles
<b>iii. Años de gracia</b>	Muy largos y poco realistas	6 y 10 años
<b>iv. ATPDEA</b>	Es el techo de la negociación y mantiene en calidad de productos rehenes (flores, atún, brócoli) como moneda de cambio.	Mejorar el ATPDA
<b>v. Lista cero por cero (intercambio de libre comercio inicial)</b>	Propuso cero por cero en capítulos del universo arancelario no sensibles, sin beneficios positivos para Ecuador.	Propuesta integral de movimiento de capítulo y canastas no sensibles, buscando el equilibrio en términos de intercambio, es decir, incorporando un mayor acceso para los productos de exportación del Ecuador.
<b>vi. Contingentes (CO)</b>	Abiertos, con tasa de crecimiento anual compuesta con una solicitud inicial de toda la necesidad de importación en Ecuador en cadenas como la del maíz (pedido de 400.000TM), trigo, cebada, leche en polvo, carnes.	Cerrados, y en función de garantizar un acceso limitado para que no afecte la estructura productiva local.

<b>vii. Administración de (CO)</b>	Sistema primer llegado primer servido. Beneficia a los monopolios y a las empresas eficientes.	Sistemas legitimados en la OMC como participación histórica de las empresas, repartición vía bolsa de productos agropecuarios etc.
<b>viii. Mecanismo de absorción de cosechas</b>	No lo acepta	Es un instrumento de política agrícola que defiende la producción nacional
<b>ix. Consejos Consultivos</b>	Los cuestiona en su funcionamiento	Es un instrumento de política agrícola, que promueve consensos de los diferentes actores de la cadena productiva.
<b>2. FRANJA DE PRECIOS (SAFP)</b>	Desmantelamiento inmediato	Vigencia del mecanismo, dispuestos a perfeccionar el mecanismo y en algunos casos de productos desmantelarlo.
<b>3. SALVAGUARDIA ESPECIAL AGRÍCOLA (SEA)</b>	La aplicación de la SEA este limitada al período de transición (hasta llegar a arancel 0%). Podría aceptar el sistema mixto: precio-cantidades, pero no para un mismo producto. Vigente para pocos productos	Vigente durante toda la relación comercial con los EUA, la que debe activarse por variaciones en los precios y/o en las cantidades importadas y para los principales productos agropecuarios.
<b>4. SUBSIDIOS Y MEDIDAS DE APOYO</b>	No se negocia en el contexto del TLC. EUA solo en el marco de la OMC negociará el tema.	Aceptó el condicionamiento pero requiere la aceptación de mecanismos de compensación a los efectos distorsionantes en los precios internacionales como el SAFP SEA.
<b>i. Subsidios a la exportación</b>	Eliminar los subsidios directos a la exportación, sujeto a la reintroducción del mismo ante las importaciones subsidiadas desde terceros países. Considera que los subsidios financieros a la exportación se negocian en el OMC y no en un TLC.	Deben eliminarse en todas sus formas: directos y financieros. No están de acuerdo con la reintroducción de los subsidios.
<b>5. CLÁUSULA DE PREFERENCIAS</b>	Que las preferencias que Ecuador otorgó y otorgue a terceros países, sean concedidas a EUA con las siguientes características: - Concesión automática de preferencias en el sector agrícola - No reciprocidad de EUA, ya que la reciprocidad está dada en el ATPDEA	<b>INACEPTABLE</b>

<b>6. NORMAS FITOSANITARIAS</b>	Únicamente ratificar el AMSF-OMC	Establecer procedimientos y plazos para la administración e implementación de los Principios del AMSF y aplicación de Directrices del Comité MSF de la OMC: <i>Armonización equivalencia, Transparencia Regionalización y Coherencia</i>
<b>i. Comité Administrador MSF</b>	Tipo "Foro" con términos de referencia por establecer con TODAS las autoridades nacionales, (i.e. CAN), inc. se podría reunir junto con CAFTA. Instancia de consulta, concertación y cooperación NO resuelve Temas Técnicos.	Establecer Comité para solucionar Problemas de Acceso, además de instancia de consulta, concertación y cooperación. Incluye instancia bilateral para temas urgentes. 1era instancia de Solución de Controversias.
<b>7. NORMAS DE ORIGEN</b>	Pretenden que los procesos como la molienda en los cereales, el congelado de carnes y hortalizas, el curtido reversible de los cueros confieran origen con la finalidad de poder capturar el valor agregado a estos bienes.	El valor agregado lo capturamos nosotros, ya que este es el que contribuye al crecimiento de los sectores productivos y al combate contra la reprimarización de la economía

### 3. Escenarios posibles al final de las Rondas de negociación

Bajo las circunstancias actuales de la negociación existen dos alternativas:

a. Que frente al cambio de gobierno, el Ecuador defina poner un freno al proceso de negociación.

b. Que el proceso negociador continúe y que las condiciones actuales se flexibilicen, especialmente por parte de los EUA como para que facilite la firma del Tratado, con un horizonte de culminar a fin de año.

El escenario más probable es el segundo, en el cual EUA flexibilizaría su posición parcialmente, permitiendo que como moneda de cambio, se activen salvaguardias especiales agrícolas para algunos productos sensibles (con el fin de que se pueda contrarrestar en algo el impacto de los subsidios internos norteamericanos) por el desmantelamiento del Sistema Andino de Franja de Precios.

Por otro lado, es posible que parte de la oferta exportable del Ecuador logre ingresar con 0% de arancel al mercado norteamericano pero, como moneda de cambio, exige que otorguemos contingentes abiertos a algunos de sus productos y con aranceles bastante bajos como es el caso de los cereales (maíz, arroz, cebada, trigo), trozos de pollo.

Los productos rehenes (flores, atún, brócoli) es probable

que se utilicen como moneda de cambio en los temas de mayor interés en temas como la extensión de los años de protección en las patentes (propiedad intelectual) o un tratamiento bastante favorable para la inversión extranjera.

### 4. Posibles impactos focalizados en productores(as) agrícolas pobres, pequeños (as) de la sierra

Sobre la base de información de los datos del III Censo Nacional Agropecuario, el estudio de impacto desarrollado por la CEPAL, varios estudios de impacto por cadena productiva realizados por OFIAGRO<sup>4</sup> y considerando la caracterización de tres distintos tipos de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA's) existentes en la sierra central ecuatoriana; que ha saber son: de subsistencia,

<sup>4</sup> OFIAGRO, Consultora especializada en temas de economía agrícola

<sup>5</sup> CEPAL ha definido la caracterización de las UPA's bajo los siguientes criterios: Unidades Productivas de Subsistencia (Que los productores vivieran en el predio, que no contrataran trabajadores y que no poseyeran maquinarias); Unidades Productivas Empresariales (Que contrataran trabajadores, que poseyeran maquinarias, que no contrataran asistencia técnica especializada); y, Unidades Productivas Empresariales de Punta (Que además de las características anteriores, contrataran asistencia técnica especializada, si se tratase de un productor individual, que tuviera educación básica y media completa y algún grado de educación superior, y que hubiera tenido acceso al crédito)

empresariales intermedias y de punta<sup>5</sup>. En la tabla No.1 se detallan varios de los productos que la pequeña agricultura abastece al mercado local e internacional.

Tabla N° 1: Canasta de Principales Productos en la Región Sierra por Tipología de productores.

Región y Cultivos	Tipología		
	1	2	3
<b>Sierra</b>			
Papa	x	x	x
Maíz suave Seco	x	x	
Leche	x	x	x
Caña de azúcar para panela	x	x	
Zanahoria amarilla	x		
Maíz suave choclo	x	x	
Trigo	x		
Tomate Riñón	x	x	x
Brócoli	x	x	x

Tabla N° 2: 2004 Exportaciones e importaciones de los Principales productos en la región Sierra

		2004		EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
PARTIDA	PRODUCTO	VOLUMEN TM	VALOR POB (miles USD)	VOLUMEN TM	VALOR POB (miles USD)	VALOR CIF (miles USD)	
0704100000	Coliflores y Brecoles (Brócoli)	10,617.5	8,850.8	*	*	*	
0702000000	Tomates frescos o refrigerados	0.1	0.1	0.02	0.356	0.383	
1001109000	Los demás trigos	*	*	143,128.7	23,219.5	27,623.3	
0709901000	Maíz dulce (zea mays var saccharata)	27	3.2	*	*	*	
0706100000	Zanahorias y Nabos	*	*				
0701900000	Las demás (papas)	3.7	0.6	*	*	*	
0401100000	Leche	53.2	149.1	0.144	0.076	0.093	
0402101000							
0401300000							
0402211100							
0402211900							

Fuente: Banco Central del Ecuador, Proyecto SICA/MAG  
Elaboración: OFIAGRO

\* No se registró flujo comercial en dicho año

Es importante señalar que el 59,8 % de las UPA's en la sierra ecuatoriana son de subsistencia

Tabla N° 3: Tipos de Unidades Productivas Región Sierra.

Tipología	N°	%
1	339,203	59.8
2	210,754	37.1
3	17,665	3.1
<b>TOTAL</b>	<b>567,621</b>	<b>100</b>

Fuente: CEPAL  
Elaboración: CEPAL, OFIAGRO

Considerando el escenario No. 2, los principales productos amenazados son:

**Todos los tipos de maíz: suave seco, suave choclo, duro seco y duro choclo, papa, leche, y tomate hortícola**

Por su parte los principales productos favorecidos o potenciales van a ser:

**Brócoli, Zanahoria, Caña de azúcar para panela**

Si consideramos la variable Valor Bruto de Producción (VBP) utilizando para ello información censal y de encuestas de precios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para calcular índices de precios, se puede identificar los principales productos para cada uno de los tipos de UPAs en la región Sierra, según su aporte al VBP.

Si se seleccionan aquellos que contribuían a explicar más del 50% del VBP total, los resultados que se obtienen son:

En la Región Sierra las UPAs dedicadas a la subsistencia (Tipo 1) tres clases de maíces explican el 38.3% del VBP, lo que, sumado al aporte de la papa, totaliza el 56.7% del VBP total. En las UPAs empresariales intermedias (Tipo2), la papa, la caña de azúcar para panela y el maíz suave seco aportan el 56.2% del VBP total de esa categoría, mientras que las UPAs de Punta (Tipo 3), cuatro productos, banano, caña de azúcar, palma africana y la papa, explican el 82.9% del VBP total de esa categoría. (Ver tabla 3)

Tabla N° 3: Sierra: Principales productos según aporte al VBP.

S I E R R A					
TIPOLOGIA 1		TIPOLOGIA 2		TIPOLOGIA 2	
CULTIVOS	% DEL VBP	CULTIVOS	% DEL VBP	CULTIVOS	% DEL VBP
Maíz suave seco	32.6	Papa	22.6	Banano	35.9
Maíz suave choclo	2.6	Caña de azúcar para azúcar	21.6	Caña azúcar p/azúcar	17.7
Maíz duro seco	3.1	Maíz suave seco	12	Palma Africana	17.1
Papa	18.4	Suman	56.2	Papa	13.1
Suman	56.7	Otros	43.8	Suman	82.9
Otros	43.3	<b>Total</b>	<b>100</b>	Otros	17.1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: CEPAL / Elaboración: CEPAL, OFIAGRO

Para poder cuantificar los efectos en los flujos comerciales producidos por cambios en las condiciones de acceso a mercado, en este caso reducción de tarifas, como consecuencia de acuerdos preferenciales y tratados de libre comercio, OFIAGRO, utilizó como herramienta a la técnica de simulación SMART (Software on Market Analysis and Restrictions on Trade), la cual fue construida por la secretaria de la UNCTAD (Secretaría de las Naciones Unidas para la cooperación sobre comercio y desarrollo) en cooperación con el

Banco Mundial, los resultados en tres actividades productivas vinculadas (Brócoli, Papa y leche) son:

- **Caso brócoli:** entra al mercado americano con un arancel del 0%, esperándose que si en el TLC Ecuador – EEUU se mantienen las preferencias (escenario más factible) las exportaciones ecuatorianas continuarán su tendencia creciente. Se estima que las exportaciones ecuatorianas de brócoli crecerán a una tasa del 26% en promedio durante los siguientes años, lo cual significa que este sector seguirá incrementando su participación en el mercado norteamericano, siempre y cuando las preferencias de los consumidores se mantengan.

Sin embargo, si EE.UU no concede a Ecuador la desgravación inmediata para este producto, tendría que ingresar al mercado norteamericano con el Nación más favorecida, que es de 15%, en cuyo caso tendrían lugar los efectos de desviación de comercio<sup>6</sup> y creación de comercio<sup>7</sup>, reduciéndose las exportaciones en un 16% (Ver tabla 5)

Tabla N° 5: Impactos en el flujo de exportaciones ecuatorianas de Brócoli

ELASTICIDAD	BRÓCOLI FRESCO
Exportaciones EC-EEUU 2003 (miles USD)	6000
Incremento Proyectado debido al TLC (\$) por creación	-499
Incremento Proyectado debido al TLC (\$) por desvío	-487
Incremento Total	-986
Total X EC-EEUU	5014
Incremento como % de las X EC-EEUU 2003	-16%

FUENTE: OFIAGRO / Elaboración: OFIAGRO

- **Caso de la papa congelada,** (se tomó esta partida porque es la que tiene potencial productivo) si se diese una disminución del arancel de EE.UU de 16.76% (arancel vigente promedio entre papa fresca congelada y preparada congelada) a 0%, Ecuador aumentaría sus importaciones en US\$ 1414, de los cuales US\$ 559 mil, serían consecuencia del desvío de comercio desde Holanda y Canadá a Estados Unidos y US\$ 856 mil serían por concepto de creación de comercio para Estados Unidos en el mercado ecuatoriano, a costa de la disminución de la producción interna.

En consecuencia las importaciones de papa congelada crecerían en un 66,7%, lo que afectaría a la producción doméstica. (Ver tabla No. 6)

Tabla N° 6: Impactos Papa congelada: Incrementos proyectados de las exportaciones de EEUU a Ecuador

ELASTICIDAD	PAPA
Exportaciones EEUU-EC 98/03 (\$)	2121,16
Incremento Proyectado debido al TLC (\$) por creación	855,6
Incremento Proyectado debido al TLC (\$) por desvío	558,5
Incremento Total (\$miles)	1414,1
Total X EEUU-ECU	3535
Incremento como % de las X EEUU-ECU 2003	66.7%

Fuente: OFIAGRO / Elaboración: OFIAGRO

- Finalmente, en el caso de la leche, los impactos se van ver en la leche en polvo, se transmitirían como un incremento de las exportaciones de EEUU hacia Ecuador, lo que se debe a que el país no es un exportador representativo, mientras que EEUU es uno de los principales proveedores del Ecuador.

Para el análisis de los efectos, se construyeron dos escenarios debido básicamente a la falta de información la cual hizo imposible la estimación de la elasticidad para la leche en polvo. Entonces el escenario calculado con la elasticidad igual a -0,5 se llamará (Escenario inelástico) y el escenario calculado con la elasticidad igual a -2,5 se llamará (Escenario elástico).

El mayor efecto se da por el lado de las importaciones de leche en polvo del Ecuador desde EEUU (exportacio-

<sup>6</sup> En el desvío de comercio, las importaciones ecuatorianas desde EEUU se incrementan a costa de la reducción de las importaciones desde otros países

<sup>7</sup> La creación de comercio ocurre cuando cierta producción doméstica en una nación que es miembro de un acuerdo comercial se sustituye por importaciones más baratas de otra nación miembro.

nes de EEUU hacia Ecuador), en donde se observa en términos generales un aumento de las mismas con mayor crecimiento bajo el escenario elástico (131% como porcentaje de las importaciones de 2003) en comparación al escenario inelástico (27% como porcentaje de las importaciones de 2003). (Ver Tabla No. 7)

Tabla N° 7: Impactos Leche en polvo: Incrementos proyectados de las exportaciones de EEUU a Ecuador

ELASTICIDAD	LECHE EN POLVO
Exportaciones EEUU-EC 2003 (\$)	458.9
Incremento Proyectado debido al TLC (\$) por creación	331.2
Incremento Proyectado debido al TLC (\$) por desvío	268.9
Incremento Total (\$miles)	600.0
Total X EEUU-ECU	1058.9
Incremento como % de las X 2003	131%

Fuente: OFIAGRO / Elaboración: OFIAGRO

## 5. Pistas reales para mitigar los efectos

a. Alfabetizar y lograr impulsar una socialización del proceso en el que el Ecuador se esta insertando, reflexionar sobre las oportunidades y amenazas de un TLC condicionado la firma del TLC a la implementación de una agenda interna que se concrete en facilitar la reconversión productiva y la promoción de los sectores con potencial en el mercado.

b. Determinar una estrategia para lograr un mayor posicionamiento en el mercado nacional e internacional de los productos de economía campesina.

- Impulsar la conformación de organizaciones campesinas con gestión empresarial, cuya misión principal será facilitar una serie de servicios que se integren, desde su territorio, vertical u horizontalmente mediante redes y alianzas estratégicas para tener acceso a: servicios de apoyo, insumos menos costosos, a la información de mercados y a la identificación de ventajas competitivas.

- Impulsar el servicio de agregación de valor para lograr la competitividad en los pequeños productores y generar empleo no agrícola.

c. Identificar alternativas de reconversión productiva para aquellos bins que no soportarán la competitividad de EEUU.

- Se debe promover la creación de sistemas de información acerca de los usos potenciales del suelo manteniendo una complementación con la identificación clara de la demanda. El sistema de información debe basarse en el concepto de inteligencia de mercado, en consecuencia



debe buscar nuevas alternativas de mercado tanto en tipo de productos como en destinos. Identificados los mercados es importante que el sistema de información entregue señales sobre la rentabilidad de la actividad productiva.

- El siguiente paso será seguir fortaleciendo el sistema de intermediación financiera rural, con el fin de promover la creación de líneas de crédito enfocadas hacia la reconversión de cultivos con plazos coherentes en relación al retorno esperado de la inversión.

- Para la implementación de la reconversión de cultivos, es necesario llevar a cabo talleres de capacitación en donde se enfatice la importancia de transformar sus cultivos ante una eventual crisis del sector debido a la firma de un TLC y la nece-

sidad de incorporar valor agregado a sus productos.

- Impulsar la socialización de nuevas alternativas de comercio (nuevos nichos de mercado): biocomercio, agroturismo, productos nutracéuticos, mercados nostálgicos, comercio justos, productos de sello verde, etiquetas de origen y de mano de obra, etc. Esto debe complementarse con la difusión de la normativa para su exportación y la facilitación de los procesos de certificación a través del impulso al establecimiento de certificadoras nacionales, cuestión que generará además reducciones considerables en costos.

- d. Apoyar a la creación de un espacio institucional que impulse la implementación de estos servicios comerciales y promocionales a nivel de la economía campesina.

Anexo N° 1: Resumen de impactos sobre el empleo a nivel de Provincias de la Sierra

PROVINCIAS	TIPOLOGÍA UPA	ELASTICIDAD TRABAJO	IMPACTO NEG EN EMPLEO	%UPAS amenazadas según saldo neto VBP
AZUAY	1	0.24	20.9	80.3
BOLÍVAR	1	0.23	21.5	56.1
CAÑAR	1	0.35	14.3	66.7
CARCHI	1	0.86	5.80	21.7
COTOPAXI	1	0.50	10.0	49.1
CHIMBORAZO	1	0.27	18.3	39.2
IMBABURA	1	0.03	21.7	73.5
LOJA	1	0.10	15.1	59.0
PICHINCHA	1	0.36	13.9	51.9
TUNGURAHUA	1	0.33	15.1	25.8
AZUAY	2	0.05	9.4	65.7
BOLÍVAR	2	0.14	35.2	52.1
CAÑAR	2	0.12	42.6	51.9
CARCHI	2	0.33	15.1	25.1
COTOPAXI	2	0.21	23.5	38.7
CHIMBORAZO	2	0.22	22.8	38.4
IMBABURA	2	0.23	21.8	54.7
LOJA	2	0.38	13	57.9
PICHINCHA	2	0.42	11.8	30.1
TUNGURAHUA	2	0.80	6.2	26.1
AZUAY	3	0.40	12.5	43.6
BOLÍVAR	3	0.15	33.4	67.7
CAÑAR	3	0.13	38.3	23
CARCHI	3	0.76	6.57	27.9
COTOPAXI	3	0.35	14.22	33.6
CHIMBORAZO	3	0.20	24.9	38.8
IMBABURA	3	0.16	31.7	54
LOJA	3	0.27	18.6	63.2
PICHINCHA	3	1.17	4.2	22.6
TUNGURAHUA	3	0.53	9.4	28.7

Fuente: CEPAL / Elaboración: CEPAL

## Análisis de la situación del sector petrolero en el Ecuador

Napoleón Arregui S.\*

### Introducción

Para la determinación de las políticas en el sector hidrocarburífero, se debe tomar en consideración algunos elementos: la situación socio-económica actual del Ecuador, la capacidad propia de aprovechar los recursos nacionales, el nivel de desarrollo industrial y tecnológico, los impactos ambientales y la posición del país en el escenario internacional, referidas a un recurso tan valioso y no renovable, como es el petróleo crudo y sus derivados. Tomando en cuenta además que, la mayor parte de las reservas inventariadas ya han sido exportadas o consumidas domésticamente, y las remanentes por explotar son principalmente de crudo pesado

### Definición

El petróleo, es un recurso energético, financiero y materia prima, percedero, de propiedad pública nacional.

Para el Ecuador, no debe ser una simple mercancía que soporta el presupuesto del Estado, sino un bien crucial que da la oportunidad única para impulsar el verdadero desarrollo, no solo petrolero, sino de otros sectores productivos: industria química, industria básica, agroindustria, mecánica, eléctrica, electrónica, turística y otras que posibiliten el aprovechamiento óptimo de los recursos existentes en el país. Es decir, un instrumento para cimentar el desarrollo integral, cuyos efectos sean la generación de riqueza, empleo y bienestar de la población actual y futura.

### Principios fundamentales

Existen principios básicos de política en la carta constitucional y en las leyes de la materia, que se aplican y cumplen muy parcialmente. Por lo tanto, una de las tareas a emprenderse es cumplir y hacer cumplir estas importantísimas normativas.

### De la Constitución Política de la República

El Art. 247, dispone que son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta que la del

suelo... Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

Conforme el Art. 243, serán objetivos permanentes de la economía:

- El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo;
- El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno;
- La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional;
- La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza.

### De la Ley de Hidrocarburos

Hay políticas fundamentales, que constan en disposiciones expresas, contenidas en la Ley de Hidrocarburos.

Los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente. Adicionalmente, se declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos, en todas sus fases.

En el artículo 5, se dispone que "Los hidrocarburos se explotarán con el objeto primordial de que sean industrializados en el País".

### Breve análisis del sector petrolero

Como es de dominio público, los últimos gobiernos y particularmente el que se acaba de derrumbar, han generado un gran vacío junto a una cadena de errores en el manejo del sector petrolero, tanto en políticas, decisiones y gestión de la empresa operadora del Estado, Petroecuador, como en la relación y control de las empresas privadas.

En cuanto a Petroecuador, ha habido una falta de responsabilidad -con muy escasas excepciones- de las administraciones de turno, en aspectos no solo fundamentales sino elementales, una falta de visión y misión global,

\* Analista Petrolero

pobre inversión y reinversión de los recursos económicos que genera esta actividad para su reproducción y sostenimiento; deficiente aprovechamiento de los recursos técnicos, financieros y humanos; pero particularmente una ingerencia e instrumentación política en su gestión, articulada con los intereses creados que están incrustados en esta industria. Todo esto ha generado efectos indeseables, ha corroído la valoración del crudo exportable, falta de oportunidad en la construcción de obras y adquisición de bienes o servicios que requiere la empresa estatal, un deterioro de la imagen y confianza en ésta. Además de la improvisación e inestabilidad reiterativa, los organismos encargados del control (Congreso, Contraloría, Procuraduría, Ministerios de Energía y del Ambiente) cumplen un papel poco efectivo y obstruccionista.

En lo atinente a las empresas privadas, es un drama aparte lleno de capitulaciones y contradicciones. Se han forzado una serie de decisiones y negociaciones francamente desfavorables para el Estado, nada transparentes, aprovechando las condiciones de desventaja que tiene el sector público en el teje y maneje del "lobby" para los acuerdos o litigios económico-legales con las empresas.

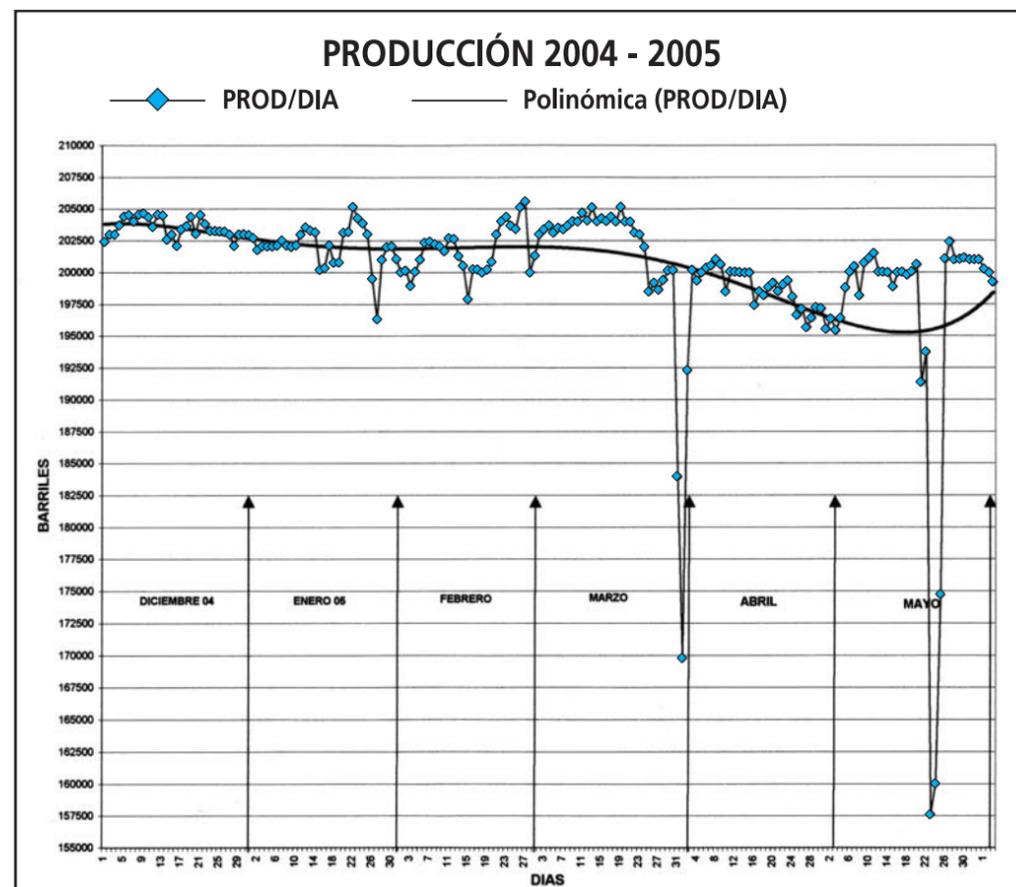
El balance del costo-beneficio en esta relación es absolutamente desequilibrado para el país, pues las empresas

no comparten las ganancias por la gran bonanza actual del mercado, mientras que en épocas de precios deprimidos le contabilizaron y transfirieron al país, por distintos mecanismos, pérdidas acumuladas, amén de las afectaciones al sistema de transporte y refinación, como al precio del petróleo exportable de Petroecuador, causadas por la mezcla de crudos de menor calidad que producen las empresas. (ver cuadro Producción Petrolera)

Han fracasado las diversas convocatorias de las licitaciones petroleras internacionales, al no haberse ceñido al marco legal y procedimientos vigentes, pues no contaron con elementos de soporte, tanto técnico-económicos, ambientales, ni los consensos sociales, en que todo proceso tiene que sustentarse para tener viabilidad.

Lo cual condujo a que otros estamentos del mismo Estado, empresas privadas, opinión pública y sectores sociales, se opongan o descalifiquen la apertura a la inversión privada.

El Gobierno pasado al cambiar y postergar, en reiteradas ocasiones, los parámetros y reglas de las licitaciones, causaron desconcierto a los inversionistas internacionales, deteriorando la situación de la industria e imagen del país, pues no se instrumentó las soluciones ni con la empresa estatal como tampoco con las privadas.



## Alternativas y planteamientos

1. Dar continuidad y calificación a la información y estudios sustentados que Petroecuador ha generado y que no han sido convalidadas por las instancias locales e internacionales, con precisión de su ámbito de acción, los proyectos, áreas y campos, determinando sus prioridades, términos y condiciones.

2. Efectuar urgentemente una certificación de reservas, por parte de una compañía independiente, sobre los campos que requieren inversión que sobrepasa la capacidad nacional, para establecer una verdadera curva base y un programa de producción, lo cual dará fundamentos objetivos para establecer la viabilidad económica de cada proyecto y determinar en forma transparente y equitativa la participación del Estado y de las compañías en la renta petrolera.

3. Replanteamiento estructural y funcional de PETROECUADOR, con los recursos necesarios para que pueda adquirir equipos y contratar técnicos nacionales y extranjeros calificados, que permitan su actualización tecnológica y profesional, con el propósito de mantener o mejorar la producción, transporte, comercialización y refinación. Financiamiento de los proyectos con los propios organismos de Estado, con capitales privados internos, bancos extranjeros o alianzas con empresas privadas o estatales, a través de fideicomisos.

4. Dar estricto cumplimiento y aplicación de los contratos suscritos con las empresas y las disposiciones legales de la materia.

5. Renegociar los Contratos de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, que se mantienen con las empresas internacionales, para que el Estado comparta la bonanza de los altos precios del crudo en el mercado internacional, que actualmente lo captan, casi exclusivamente, las empresas contratistas.

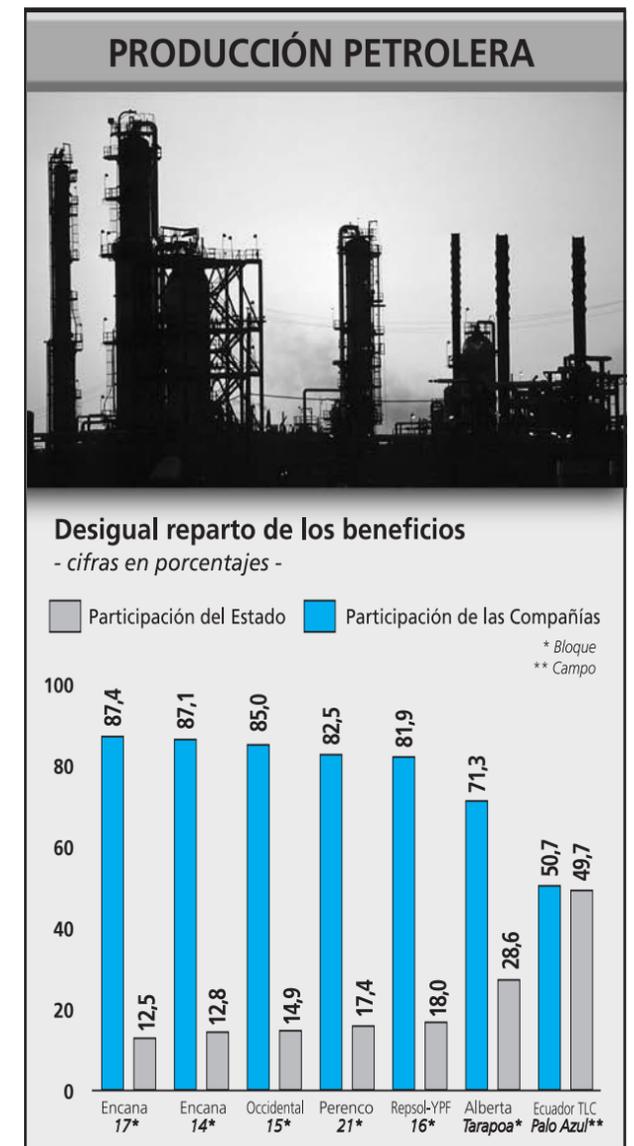
6. Establecer un verdadero inventario de la situación ambiental, exigiendo respeto riguroso de los compromisos y regulaciones, particularmente de las zonas intangibles.

7. Proyecto III.- El proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini que contiene reservas probadas de 900 millones de barriles de crudo pesado, es el proyecto más importante, en que el país puede soportarse a mediano plazo. Debe ser objeto de una planificación económica integral. El Estado, a través de empresas operadoras especializadas, que contribuyan con tecnología y financiamiento debe asumir su desarrollo.

8. Construir un almacenamiento en tierra para sustituir el almacenamiento flotante del gas licuado de petróleo, que es una operación indebidamente onerosa para el país.

9. Incorporar a los poliductos un sistema automático para el movimiento de productos y control de pérdidas.

10. Es pertinente optar por el financiamiento interno,



Fuente: Petroecuador

antes que externo. En tratándose de los fondos de la Seguridad Social, cada proyecto debe ser objeto de una rigurosa calificación de riesgos. En este caso debe garantizar Petroecuador el retorno de los fondos utilizados y una ganancia razonable.

11. Para la construcción de nuevas plantas refinadoras, o readecuación de las actuales, la tecnología debe ser de punta con procesos de alta conversión, capaz de procesar crudos inferiores de 20°API. Cuando los productos sean introducidos en el mercado interno, el Estado debe tener una participación razonable en el margen de refinación, que conlleve un atractivo suficiente para dejar de importar combustibles.

12. La infraestructura industrial de Petroecuador debe continuar con la prioridad para abastecer el mercado interno, restituyendo la obligación que, en este sentido,

también tenían las empresas productoras privadas.

13. De manera prioritaria instrumentar un programa para mejorar sustancialmente las condiciones de producción de los actuales campos e iniciar inmediatamente la incorporación de los crudos pesados, con la correspondiente adaptación de la infraestructura para su transporte, almacenamiento, refinación y comercialización.

Todo este esquema debe estar encaminado para que el país deje de ser importador de productos y se convierta en exportador de los mismos, lo que no ha pasado de ser un enunciado de la ley y varios gobiernos.

*Los proyectos y procesos de largo aliento, obviamente requieren consistencia y continuidad política, administrativa y técnica.*

Por la actividad de PETROECUADOR, que es estratégica y de riesgo, dentro de un mercado globalizado, se debe incorporar el Sistema de Administración Corporativa Integral, que ya está diseñado, a fin de permitir a las filiales y gerencias corporativas, la administración sistemática y efectiva de los planes y programas necesarios para prevenir y controlar los riesgos, disminuir accidentes y costos, con resultados inherentes a la calidad, integridad de las instalaciones y el medio ambiente, asociando a sus actividades y operaciones responsabilidad social y ética, gestión que deberá tener carácter obligatorio, dentro de los parámetros y regulaciones internacionales.

Finalmente, tiene que darse una rendición de cuentas a la sociedad, tanto de la autoridades del sector, de la empresa estatal y de las empresas contratistas.

### Propuestas para mercadeo del crudo oriente

1. La cercanía a EUA, por la Costa del Golfo como por la de California, coloca al crudo Oriente (del Estado) en situación ventajosa con refinerías de dicho país.

2. La decisión necesaria de contratar directamente con refinerías, implica cambios en la política comercial de Petroecuador como:

- Fijar un crudo marcador más próximo con las características físico-químicas del crudo Oriente, ya que el WTI es liviano-dulce y el nuestro es agrio-semipesado.
- Se pueden desarrollar esquemas de comercialización basados en el intercambio de crudo Oriente con productos, lo cual no solo permitiría que éste se refine directamente, evitando estar expuesto en el mercado, sino también que se adquieran los productos a mejores precios "Barter delas". Se pueden también concretar acuerdos de transporte marítimo a largo plazo, con ahorros para el país. Un acuerdo a largo plazo reduce los sobresaltos del mercado spot, así lo hacen productores como Venezuela, México, Colombia, etc.

3. Petroecuador, en general y la Gerencia de Comercio Internacional, requiere apoyo y que se la robustezca pro-

fesional y técnicamente, a fin de que mejore su capacidad negociadora, de información y en toma de decisiones.

4. Los contratos de crudo y productos deberán ser más versátiles y equitativos para las partes. Los términos generales de comercialización también deben revisarse para darle consistencia con las políticas generales.

5. El transporte marítimo y FLOPEC debe ser competitivo, eficaz y profesional, apoyando la producción y comercialización del crudo Oriente y no constituir una traba y gravamen para el país y los compradores.

6. El crudo Oriente tiene que venderse y transportarse libre y competitivamente, sin limitarse el uso de buques AFRA-MAX y posibilitar las exportaciones combinadas de crudos Oriente y Napo (producido por las empresas privadas).

7. Alternativamente, para evitar en forma definitiva manipulaciones en la fijación de los precios del crudo Oriente, se debe fijar el precio de exportación en base de los rendimientos de este crudo en las principales refinerías donde se procesa o ligarlo directamente a los precios de los combustibles, que registran publicaciones internacionales especializadas.

### Conclusiones generales

- La industria petrolera en todas sus fases, conforme la Ley de Hidrocarburos y su propia Ley, debe ser asumida fundamentalmente por Petroecuador. Con este propósito, es impostergable adoptar la decisión política para su saneamiento y renovación integral, con planes y programas tendientes a fortalecer la capacidad financiera, tecnológica y operativa. Ante la imposibilidad de ejecutar los proyectos y operaciones con sus propios medios, alternativamente se debe recurrir al concurso del sector privado.

Al unísono las decisiones y operaciones, en general de la industria, requieren de un blindaje que proteja de la ingerencia política y prácticas no éticas.

- El país por más de 60 años ha sido exportador de materia prima, crudo y fuel oil, sin que se haya incorporado al recurso petrolero valor agregado. Este absurdo debe ser trastocado, para convertirnos en país exportador de productos refinados e industrializados, utilizando este recurso energético insustituible de la manera más óptima y responsable, ya que nos queda un remanente inferior al 50% de las reservas.

- Para estos efectos es indispensable efectuar un inventario de nuestro patrimonio remanente de reservas petroleras, explotarlas racionalmente y desarrollar los proyectos industriales adecuados, de manera urgente.

- Es menester consolidar una gestión de comercialización más transparente y competitiva, rompiendo las ataduras de los intermediarios e irrumpiendo directamente en el mercado de los refinadores.

## Ecuador y el conflicto colombiano

Oswaldo Jarrín R. \*

### Introducción

El análisis de las percepciones de los actores ecuatorianos sobre el conflicto colombiano, resulta muy oportuno, si se considera la finalización de la primera etapa del Plan Colombia, con los primeros resultados del Plan Patriota y el énfasis puesto por el gobierno colombiano en la Política de Defensa y seguridad Democrática.

Por el lado ecuatoriano, cuando se tiene un cambio en el gobierno, luego de la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez, a raíz de lo cual el nuevo gabinete, en forma sorpresiva en su primera expresión pública despertó en la opinión pública nacional e internacional grandes expectativas sobre los temas de carácter económico, de política exterior y sobre temas de seguridad vinculados al conflicto colombiano.

En forma coincidente, con estos importantes acontecimientos la Facultad de Ciencias Sociales de Ecuador, FLACSO y el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona CEI, terminaron un proyecto de actualización de diplomáticos PRADI, dirigido al servicio exterior ecuatoriano, con el aporte de trabajos de investigación de los funcionarios que cumplen misiones en el servicio exterior; habiéndose para el efecto asignado temas de investigación sobre seguridad internacional, cuyas mejores publicaciones se publicaron en el libro "La seguridad de Ecuador".

Las diferentes percepciones sobre el conflicto colombiano, serán también analizadas dentro del contexto de las relaciones internacionales que en el actualidad atraviesan uno de los mas importantes momentos luego de la modificación de la política de seguridad de la superpotencia y de las potencias emergentes, para finalmente describir los elementos que deberían ser considerados, en el diseño de una nueva agenda de seguridad que satisfaga los intereses en los ámbitos bilateral y subregional.

### Percepción sobre el conflicto colombiano

La forma de percibir al conflicto colombiano, agrava las causas objetivas y se convierten en una nueva problemática, tanto al interior de los países y en el sistema internacional.

\* Profesor Investigador

1 LA SEGURIDAD DE ECUADOR, Del 11 de Septiembre al Plan Patriota, Javier Ponce Leiva editor, ed. Flacso CEI, ABYA YALA, AFESE, colección Agora, Quito, 2005

El discurso de las FARC, no se ha modificado en lo esencial, basta ver el contenido social y político cuando acusa a la ausencia de una reforma agraria, a la falta de salud, educación y trabajo, que resultan inalcanzables como consecuencia de la desigualdad en la distribución de la riqueza y al uso de la violencia de los órganos represivos para mantener sin alteración el orden establecido por la clase dominante<sup>2</sup>.

Evidentemente las aspiraciones de gran contenido social planteadas, entran en la confrontación con el gobierno, cuando los medios de lucha revolucionaria, se realizan a través de una fuerza política marxista leninista, que a través de una organización político militar, como se han autocalificado se plantean "El objetivo de la lucha revolucionaria de las Farc-Ep es conquistar el poder político para gobernar a Colombia con el pueblo, para beneficio de sus intereses de clase"<sup>3</sup>.

La situación interna para el manejo del conflicto se agravó a partir de la década de los ochenta cuando los hacendados, ganaderos y grupos de poder económico de la extrema derecha formaron sus propias guardias de autodefensa, que se transformaron en grupos paramilitares con vida e intereses propios, asociándose por mutuo interés con las Fuerzas Armadas Colombianas, hasta llegar a un nivel de independencia y violación de los derechos humanos que obligó a un replanteamiento de su relación con las fuerzas del orden, bajo presión internacional y como parte de las exigencias para el funcionamiento del apoyo estadounidense.

Las variadas estrategias, que evidentemente parten de la defensa de interés y de las diferentes formas de interpretar el conflicto conducen la gestión del conflicto político hacia los objetivos planteados por los respectivos sectores involucrados, en una lucha de poder que corta las posibilidades de un acercamiento de los intereses contrapuestos.

La pertinaz tendencia del gobierno a criminalizar la lucha revolucionaria, desconociendo las verdaderas causas originarias del conflicto, ha recrudecido la confrontación con los grupos revolucionarios que utilizan la violencia organizada para conquistar el poder involucrándose con otros actores de intereses perversos, como el narcotrá-

3 Nivel de lucha cada vez más definitivo, Entrevista exclusiva para Carta Popular con el Com. Raúl Reyes, FARC-ep.org/Entrevistas/separata2.html

fico el crimen organizado, con lo cual han desnaturalizado los planteamientos y objetivos de los actores principales del conflicto.

Cuando se plantean los objetivos del Plan Colombia, se exponen los proyectos que se desarrollarían para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto armado y aquellas con presencia de cultivos ilícitos; lo cual significa determinar una estrategia de remediación de las consecuencias de la lucha armada y de la presencia de plantaciones de droga, sin que se desconozca los programas de erradicación de cultivos de mayor contenido social, pero que de todas maneras no responde a la realidad focal de la problemática.

La visión sesgada de la realidad obedeció al proceso seguido por el gobierno para poder obtener los fondos necesarios para la aplicación de un plan que se encontraba fuera de la realidad del país, por la situación económica recesiva y por las nuevas demandas que implicaban un financiamiento que llegaba a los 7.490 millones de dólares, en su tercera versión de plan de tipo eminentemente antinarcóticos<sup>4</sup>.

No obstante que el Plan Colombia tenía en un eje de su política el apoyo a la negociación, se cae en un punto muerto hábilmente canalizado y como en todo sofisma con algo de verdad y con gran atractivo. Las FARC pedían en el proceso de negociación la realización de las reformas socio-económicas y políticas para pasar a la paz, mientras el Gobierno de Pastrana pedía la paz como un paso previo para pasar a las reformas en las que se encontrarían de acuerdo, dentro de un marco de cese de hostilidades y de distensión, concretado en el Acuerdo de los Pozos<sup>5</sup>.

El espacio geográfico y político sólo sirvió para que ambas partes fortalecieran su poder bélico. Una forma errática de buscar solución al conflicto entre la solución negociada y la militar, que ha deteriorado la confianza de las partes hasta llegar a la búsqueda de la dominación para imponer un proceso de negociación política.

En estas condiciones se desarrolla el Plan Patriota, como una de la más grande ofensiva probablemente

desde 1990, cuando el Ejército lanzó un gran operativo a "Casa Verde" sede del secretariado de las FARC, con resultados poco favorables para el Ejército.

El Plan Patriota según el presidente Uribe, es un programa ambicioso que llevará mucho tiempo. En este momento están en un plan de combate que nunca han tenido (las fuerzas militares), y creo que les ha ido mejor de lo que yo esperaba, no porque no tengan experiencia, sino porque es complejo<sup>6</sup>, no ha terminado, sin embargo sus resultados a pesar de ser satisfactorios y haber devuelto la confianza a los órganos de seguridad, el optimismo en el esfuerzo de la lucha y la sobrestimación de las Fuerzas Militares, logró dar una mejor protección a la población y recuperar la

capacidad de disuasión, sin que se puedan concretar los objetivos de consolidación del control estatal del territorio y la eliminación de las drogas ilícitas.

El éxito mayor se obtuvo en la primera fase del Plan Patriota denominada Libertad I, para romper el cerco de Bogotá y recuperar el control de Cundinamarca, en Junio 2003, cuando se disponían las FARC, a pasar a una guerra de movimiento luego de haber concentrado los bloques en una organización de tipo convencional, para la conquista de la capital, obligándoles a retornar a la guerra de guerrillas. La II fase del Plan Patriota, todavía en desarrollo, denominada ablandamiento, orientada hacia el sur occidente del país tiene como misión establecer pre-

sencia de las Fuerzas Militares en el histórico corazón de la organización guerrillera, para restaurar el control del territorio, destruir las áreas de mayor concentración de sembríos de la hoja de coca, desarticular los mandos del secretariado, cortar las fuentes de financiamiento y logística quitándoles la iniciativa en la conducción de las operaciones.

Los resultados oficiales de las operaciones militares arrojaron la muerte y captura de varios líderes de las FARC, entre ellos Marco Aurelio Buendía, del frente occidental, Javier Gutiérrez y Gustavo Céspedes, Luis Castellanos y Luis Lenguas del bloque oriental.

Posteriormente y por acción de inteligencia policial, en territorio ecuatoriano es capturado "Simón Trinidad" en Enero del 2004 y en Caracas el "canciller" de las FARC, Ricardo Granda<sup>7</sup> el 13 de Diciembre 2004, éste último como

*La situación interna para el manejo del conflicto se agravó a partir de la década de los ochenta cuando los hacendados, ganaderos y grupos de poder económico de la extrema derecha formaron sus propias guardias de autodefensa,...*

producto de un pago de recompensa por informaciones para su captura, por parte del gobierno colombiano, lo cual generó una crisis política entre Colombia y Venezuela, superada con la participación internacional, pero que dejó en entredicho la capacidad de realizarse detenciones sin una orden de arresto internacional que no lesione la soberanía de los estados, teniendo como argumento de la contraparte tratados como el de Milán en el que los estados deben prestar asistencia para que las personas detenidas u otras personas comparezcan a prestar testimonio y seguir los procesos legales instaurados en su contra en materia penal<sup>8</sup>.

Según el general Carlos Ospina, comandante de las Fuerzas Militares dio continuidad a las operaciones iniciadas por el general Jorge Mora, infringiendo a las FARC, durante los combates en el Sur en el año pasado: 287 bajas, 252 capturados y 83 desertores mientras que en las fuerzas militares se tuvieron 67 muertos y 346 heridos. Se aduce que se han reducido casi del 50% en atentados, masacres, ataques con explosivos y asaltos guerrilleros y en un 34% los secuestros, no obstante los últimos ataques de las FARC, en Nariño, Putumayo y Urabá, entre asaltos a instalaciones militares, emboscadas y el ataque a la población de Toribio, sin opción a un contraataque de las Fuerzas Militares, desdice la apreciación del general Ospina, para quien son apenas resultados tácticos de las operaciones guerrilleras sin variación de estrategia, por cuanto "las FARC están siendo derrotadas, pero que todavía no está derrotadas, todavía tienen poder"<sup>9</sup>.

Los resultados de las operaciones, no han tenido la continuidad del éxito logrado en la primera fase. No obstante se menosprecia la importancia de haber logrado recuperar la iniciativa en las operaciones militares del gobierno y de obligar a las FARC a replantear su estrategia liberándose de la supremacía a la que estaban siendo sometidas, con un cerco a la capital cortado muy a tiempo.

Varios argumentos que rayaban en la fantasía y el exce-



so de optimismo se desvirtúan con este cambio aparentemente táctico de la situación, el que al parecer más bien da la razón al general Hill, Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, antes de su entrega de mando cuando manifestó que, el objetivo del Plan Patriota era llevar a las FARC a la mesa de las negociaciones, criterio más objetivo y que marcó un verdadero punto de inflexión en el manejo político estratégico del conflicto colombiano.

No conuerda este axioma, sin embargo, con la apreciación del general Ospina, para quien están las FARC en proceso de derrota, que más bien se justifica en cuanto un efecto psicológico de liderazgo, que de análisis prospectivo de la situación.

Las preguntas plantadas por el editorial del diario El Tiempo, sin pretender dar una respuesta nos pueden ayudar en una apreciación de la situación. Plantear ¿Cuánto vale este monumental esfuerzo militar? ¿Por cuánto tiempo puede sostenerse? ¿Cuándo habrá efectos tangibles para una población que ve desconcertada las demostraciones de fuerza de las Farc en el Cauca indígena y en Nariño?<sup>10</sup>

En primer lugar conviene descartar la idea planteada por algunos analistas que argumentaban el repliegue estratégico de las FARC, sin considerar que la derrota inminente y que solo era cuestión de tiempo quedó en apenas una aspiración de las Fuerzas Militares, imbuidas de la euforia del éxito de la I fase del Plan Patriota.

Podríamos ahora ver con mayor claridad que lo que

4 RAMIREZ Socorro, *La Internacionalización del conflicto, El Plan Colombia*, IEPRI, Ed. Planeta, Bogotá, 2001, pág.99

5 Acuerdo de los Pozos, Firmado por Andrés Pastrana y Manuel Marulanda Velez, Inspección de San Vicente de Caguán, Febrero 9, 2000

6 Declaraciones del Presidente Álvaro Uribe Junio 2004

7 El Tiempo, 4 Enero 2005, Farc califican detención de Ricardo Granda como "un precedente lamentable del gobierno venezolano".

8 La Asamblea General, de las Naciones Unidas, Plan de Acción de Milán, sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y por la Asamblea General en su resolución 40/32, de 29 de noviembre de 1985.

9 El Tiempo, Las FARC aún tienen mucho poder, asegura el comandante de las Fuerzas Militares. 13 Febrero 2005

10 El Tiempo, Editorial, Preguntas al Plan Patriota, 3 Mayo 2005

ocurre en la conducción de las operaciones, ya sea por cambio de maniobra, necesidad de recuperación para mantener el ímpetu, o por un revés como en el presente caso, se recurre a una pausa estratégica. Las FARC frenadas en su impulso operacional que les animó a conformar un despliegue y organización de fuerzas de tipo convencional en Cundinamarca, ante la efectiva reacción de las Fuerzas Militares, retornaron a su fase anterior de guerra de guerrillas del general Giap, mientras buscaban compensación a la superioridad de movilidad, de capacidad de fuego, de inteligencia y de apoyo político nacional e internacional logrados por el presidente Uribe.

Se necesita buscar un mejor momento, mientras el costo y el tiempo que plantea el diario El Tiempo, hacen su parte desgastando física, logística y moralmente a las tropas del gobierno. Siendo el territorio su mejor aliado para los chicos del monte que operan por más de cuarenta años en un terreno de los más complicados y malignos del mundo, no hay posibilidades favorables para una fuerza convencional con sus líneas de comunicaciones sumamente alargadas para los abastecimientos y atención médica, administrativa, que hace del propio territorio un ambiente hostil.

Los cambios tácticos si cambian la situación, contrariamente a lo que piensa el comandante de las Fuerzas Militares de Colombia; solo hay que recurrir al desarrollo de la campaña, en la cual la última fase estratégica, siempre será lograda por acciones tácticas. Asimismo las acciones tácticas no cambian el balance de fuerzas, porque contrariamente a lo que se plantea como pregunta el diario El Tiempo, no son demostraciones de fuerza, ni tampoco pretenden cambiar el balance de fuerzas, que en el plano disimétrico, no corresponde realizar un cálculo relativo de potenciales, que en una guerra de guerrillas es inaplicable.

La mejor manifestación es el ataque a Toribio, un ataque sostenido, sin réplica con cilindros de gas como artillería casera. Es apenas una acción con tremendas repercusiones psicológicas, políticas y militares. Pánico en la población, represalia a los indígenas símbolo de resistencia a las FARC, por haberseles enfrentado anteriormente con palos. Un mensaje macabro a la población en general, desafío a la ley y a las fuerzas militares, dándoles el tiempo para reacción, demostración de que los objetivos del Plan Patriota de consolidación del control del territorio no se está cumpliendo, de donde surge el nuevo interrogante

*se plantea la necesidad de una agenda de seguridad que responda a los intereses del Ecuador y no se asuman como propios los contenidos de la agenda estadounidense, al mismo tiempo que debe tener una mayor participación civil en la determinación...*

del diario El Tiempo, “Cuándo habrá efectos tangibles para una población que ve desconcertada ...”<sup>11</sup>

Una nueva inquietud se desprende de los resultados del Plan Patriota relacionados con la aplicación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática como lo plantea Ortiz Román en la Revista Semana, cuando cuestiona “la ambición y de querer ganar en todos los frentes simultáneamente y en todos los frentes”<sup>12</sup>

La Política de Defensa y Seguridad Democrática, está considerada como una política de estado para orientar el desarrollo de las operaciones militares hacia los seis objetivos estratégicos, que centran la atención en el territorio, la población, la droga ilícita. Cubre los vacíos del plan Colombia, justificando la existencia de una política que debió ser primigenia al Plan, cubre vacíos dejados por el Plan Colombia y relaciona la seguridad con la nueva concepción universal, para desvirtuar el concepto de enemigo interno, de la seguridad orientada hacia el estado, propio de la Guerra Fría y vincular con el desarrollo, los derechos humanos y la rendición de cuentas una vez establecidas responsabilidades.

Por lo tanto no puede confundirse con el Plan Patriota no obstante le oriente a su operacionalización. Contrariamente a lo que se piensa, la Política de Defensa y Seguridad Democrática no tiene la amplitud que en su momento se reclamaba al Plan Colombia volviéndose a caer en una imagen militarizada, aunque existan planes complementarios de desarrollo social y económico y el de apoyo internacional, la imagen sigue siendo la de un plan simplemente para eliminar el narcotráfico, el terrorismo y la subversión haciendo de todos ellos una sola entidad revolucionaria.

### Apreciación del conflicto en los ámbitos nacional, binacional y subregional

El aporte de los funcionarios del servicio exterior que participaron en el proyecto de actualización de diplomáticos PRADI, en cuanto al Ecuador hacen un análisis de la situación en cuanto a la política gubernamental y estatal, poniendo como premisa fundamental la no intervención en el conflicto colombiano, percibida como un planteamiento

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> ORTIZ Román, “La guerra se está ganando, pero falta”, Revista Semana 12 Mayo 2005

miento de consenso nacional.

Se destaca la importancia y acierto del Ecuador de no haber reconocido a los grupos ilegales armados y específicamente a las FARC, como terrorista, lo cual permite mantener distancia de los actores internos del conflicto colombiano; sin embargo sobre el mismo aspecto el Convenio de la Base de Manta, se considera como un intervención indirecta en el conflicto, por cuanto a pesar de que la información recolectada por medio de los reconocimientos arcos y electrónicos, indiscutiblemente es utilizada tanto para combatir el narcotráfico como la subversión, momento en que el Ecuador entra a participar en el conflicto.

Estos aspectos mezclados con los intereses del gobierno del presidente Gutiérrez, por mantener su estabilidad llevaron a una ambigüedad, vigorizada con la ausencia de una política de seguridad; no obstante existir una Política de Defensa Nacional. Esta política conocida como el Libro Blanco de la Defensa Nacional, determina al conflicto colombiano y a sus consecuencias, como una amenaza a la seguridad del Ecuador, para lo cual establece estrategias de contención de los efectos que se derivarían del conflicto.

De todas maneras se plantea la necesidad de una agenda de seguridad que responda a los intereses del Ecuador y no se asuman como propios los contenidos de la agenda estadounidense, al mismo tiempo que debe tener una mayor participación civil en la determinación de esta agenda de seguridad.

Cuando se analiza las relaciones de Ecuador con Estados Unidos en el marco del conflicto colombiano, se observa que la política bilateral entre los dos países está fuertemente influenciada por los objetivos de los Estados Unidos en materia de seguridad y en función de sus intereses. Se pone, por lo tanto en alerta el problema de la securitización en las relaciones entre los dos países, lo cual significa priorizar y subordinar al tratamiento de los temas de seguridad, lo otros aspectos de la relación bilateral. Este mismo tratamiento de los temas de seguridad llega en un momento a confundir la cooperación antinarcóticos con operaciones de apoyo y participación en el conflicto colombiano.

La política de seguridad establecida entre Colombia y Estados Unidos, conformada en una coalición, cierra las oportunidades y el espacio para manejar otras agendas con los países vecinos y con la subregión, debido a la marcada influencia de los programas con enfoque norteamericano, como la Iniciativa Andina, que en la práctica pasa a ser acuerdos bilaterales con los países de la región antes que una política para o de la subregión. La Política Exterior Común de Seguridad Andina PECSA, según la resolución 587 de la Comunidad Andina, por lo tanto no quedará sino en una aspiración quimérica.

Otro aspecto definitivo para la problemática de una seguridad subregional, se encuentra en la manifiesta penetración de los Estados Unidos lo cual genera desconfianza y limita las posibilidades de cooperación entre los países andinos así como los diferentes enfoques que poseen para el tratamiento de los temas de seguridad.

Uno de los más importantes aportes presentado en los trabajos del PRADI, es la necesidad de replantear la seguridad fronteriza cooperativa regional, incluyendo los aspectos de común interés, como son los de desarrollo social, económico, de alerta temprana de creación de una política exterior común de seguridad y la implementación de la Red Andina de Seguridad

### Diferencias entre Ecuador y Colombia en el tema de la seguridad

Las diferencias que existen entre Ecuador y Colombia en los temas de seguridad, son de concepto, estrategia y de Diplomacia.

Ecuador y Colombia tienen diferente percepción del conflicto colombiano. La percepción de la situación a la idea de conducción estratégica del problema, en sentido inverso de lo que exige la conducción política estratégica: Identificación del problema, valoración y diseño de una estrategia viable para la solución del problema.

El presidente Uribe no admite la existencia de un conflicto interno, para él son bandoleros que “definitivamente entiendan que no tienen espacio en Colombia, ese día se tendrán que reconciliar con el país. Cuando entiendan que el Ejército de la patria es victorioso en todas las esquinas del territorio nacional, ese día renunciarán a su acción armada y terrorista”<sup>13</sup>

En este mismo sentido Uribe pidió en la ONU, que la comunidad internacional no sea indiferente a la lucha contra el terrorismo que se libra en Colombia y brinde apoyo más eficaz y decidido.

Esta aparente superficialidad se fundamenta en la manera de evitar el reconocimiento internacional de los grupos revolucionarios que actualmente son clandestinos, como un fuerza beligerante, con derecho a acogerse al derecho internacional. Por otra parte Colombia ha demostrado sistemáticamente una identificación con los planteamientos estratégicos norteamericanos para poder captar y justificar el apoyo económico y militar que recibe.

Esta percepción al interior de Colombia, quiebra la unidad de la estrategia de los planes de las instituciones, ya que mientras para las Fuerzas Militares, el centro de gravedad, es el control efectivo del territorio para lograr la legitimidad del estado, para la estrategia política es el nar-

<sup>13</sup> Entrevista al Presidente Álvaro Uribe, diario El tiempo 22 Junio 2004

coterrorismo, para lo cual las “fuerzas institucionales combaten al terrorismo apoyadas por la indeclinable voluntad política del gobierno”.<sup>14</sup>

Para los diferentes sectores, en el Ecuador la naturaleza del conflicto colombiano no admite otra consideración que la política, asociándolo al mismo tiempo con todas las actividades ilegales que se mueven en su entorno y que por la aplicación del Plan Colombia, se sienten las consecuencias especialmente en la franja fronteriza norte del país.

No obstante tener una claridad conceptual de la problemática colombiana, el debate ha llegado a un nivel de politización paralizante, por cuanto no hay acción soberana que se realice en materia de seguridad que no se la asocie a una intervención con el conflicto colombiano, actitud que se deriva como una secuela al firmado convenio de la Base de Manta y el temor a la militarización del tratamiento del tema al interior del país.

Obviamente este imaginario social es también desarrollado por agrupaciones políticas de extrema izquierda que se identifican con los grupos revolucionarios.

La estrategia aplicada en cada país obviamente debe ser diferente, en correspondencia a los diferentes niveles de percepción de riesgos, y de afectación de las amenazas

y a la situación política interna también diferente.

Colombia en uso de su soberanía ha diseñado la Política de Defensa y Seguridad Democrática y diversos planes para lograr los objetivos estratégicos determinados como: proteger a la población, para la consolidación del control estatal del territorio y eliminar el negocio de las drogas ilícitas.

El Ecuador con criterio previsor de seguridad y en forma anticipada a la vigencia del Plan Colombia, se establecen los preparativos que serían indispensables para reducir las consecuencias que se tendrían en la frontera norte.

Desde hace cinco años se previó los acontecimientos que se derivarían del conflicto interno colombiano. No únicamente del denominado efecto “balloom”, tan promocionado para que el Ecuador se adhiera al Plan Colombia; sino de una forma más integral y más específicamente a la población y área de frontera, considerando que la expansión de los cultivos, no era de la gravedad como se presumía por cuanto las Fuerzas Armadas ecuatorianas tienen históricamente presencia en todo territorio nacional y espacialmente en la franja fronteriza donde se reforzó la presencia y con permanentes patrullajes y el apoyo de la población no se da oportunidad para la expansión de los

<sup>14</sup> EL PAÍS, “Colombia urge apoyo total contra el terrorismo”, discurso del presidente Álvaro Uribe en la ONU, Nueva York, Septiembre 30, 2004



cultivos de la hoja de coca.

Política que aplicaba con mucha anterioridad el concepto multidimensional de la seguridad, si se toma en cuenta que la Conferencia especial de Seguridad de la OEA, se realiza tres años después en México. No obstante el criterio de seguridad integral multidimensional se pone en vigencia en Marzo del 2000 con la Política de Seguridad de la Frontera Norte, determinando como centro de gravedad el desarrollo socioeconómico de la frontera norte y estableciendo los siguientes objetivos y lineamientos generales:

- Proteger a la población, los recursos y el ambiente
- No participar en asuntos internos de otro estado
- Fortalecer la ley y su cumplimiento
- Promover la cooperación interinstitucional e internacional
- Impulsar el desarrollo social y económico de la región fronteriza
- Mejorar la eficacia de la Fuerza Pública
- Cooperación con la libertad, objetividad y oportunidad de la información pública
- Fortalecer la conciencia de defensa en la población

El esfuerzo principal de la Política de seguridad la llevaría el desarrollo fronterizo, para lo cual se creó la Unidad de Desarrollo Norte UDENOR, disponiéndose la puesta en vigencia un plan de desarrollo a partir del 13 de Abril del 2000.

En el campo militar se reorganizó el dispositivo fronterizo, creándose nuevos destacamentos a lo largo del límite político Internacional, y dotándoles a las unidades militares mejor equipamiento, entrenamiento y capacidad de cumplir las misiones de protección de fronteras, basadas en operaciones de vigilancia, patrullaje, reconocimiento y seguridad.

Concomitantemente con la política de Seguridad de la Frontera Norte, y ante la elevación de los índices de violencia y de delincuencia organizada transnacional, con grave afectación a la población fronteriza forzada a desplazamientos por amenazas, se emite el Decreto Ejecutivo 332c el 20 de Mayo del 2000, con la finalidad de integrar las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil<sup>15</sup>.

En el año 2003 se emite un Decreto Ejecutivo para

<sup>15</sup> Registro Oficial, N-70, Jueves 4 Mayo 2000

*Cuando se analiza las relaciones de Ecuador con Estados Unidos en el marco del conflicto colombiano, se observa que la política bilateral entre los dos países está fuertemente influenciada por los objetivos de los Estados Unidos en materia de...*

las Áreas de Reserva y zonas fronterizas, con la finalidad exclusiva de poder realizar una mejor coordinación interinstitucional: y de los órganos de seguridad: aduanas, policía, migración, antinarcóticos, Fuerzas Armadas, en una franja de 20 kilómetros, evitando la conformación de santuarios delictivos y para mejor protección de las áreas sensibles.

Pero a los cinco años de la vigencia parcial, sin continuidad de la política de seguridad de la frontera norte y de la determinación de una Política de Defensa Nacional (Libro Blanco, en Diciembre del año 2002), sin proyección a la determinación de una política de seguridad integral en la que se

debía integrar a la política de defensa, con la política exterior y la política de seguridad interna, que quedo trunca, los efectos en la actualidad adquieren un nuevo cuadro de inseguridad, no de la gravedad que pudo haberse tenido pero grave y con algunas oportunidades para corregir los errores de omisión.

A los cinco años de la implementación parcial de la política de seguridad del Ecuador, se tiene a lo largo de la frontera que el 40% de las fincas y predios en Lago Agrio, capital de la provincia de Sucumbíos, son de colombianos, se tramitan 27.000 solicitudes de refugio y existen en el Ecuador 300.000 colombianos indocumentados, de los cuales cerca de 100.000 permanecen en Sucumbíos.<sup>16</sup>

Pero la situación más grave es que “la guerrilla de las FARC ha consolidado una poderosa red para sus operaciones armadas, logísticas y de abastecimientos”.<sup>17</sup> No obstante la permanente acción de la Policía Nacional, que solo en el presente año ha incautado 384.678 litros de químicos para el procesamiento de la hoja de coca que se intentaba pasar a Colombia. 76 personas detenidas por tráfico de armas.<sup>18</sup>

Esta situación se presenta cuando Raúl Reyes, portavoz de las FRAC, aseguró que las FARC mantendrán firmemente el respeto a las autoridades de Quito y su compromiso de no realizar operaciones en sus territorios”.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 40% de los predios en Lago Agrio son de colombianos, Diario El Universo, José Olmos, 13 Octubre 2004

<sup>17</sup> LAS FARC EXTIENDEN SUS NEXOS EN ECUADOR, Diario Hoy, 17 Mayo 2005

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> ECUAVISA TV, entrevista de Carlos Vera, programa Cero Tolerancia con Raúl Reyes, 15 Mayo 2005.

¿A qué compromiso de refiere Raúl Reyes?, se puede acaso con estas declaraciones dar crédito a las supuestas reuniones del exPresidente Gutiérrez, cuando candidato con las FRAC?, ¿Es acaso factible pensar que los grandes esfuerzos, costos, planes del Ecuador y de sus instituciones, tenían una garantía política subrepticia, para la no intervención de las FARC en territorio ecuatoriano?, son interrogantes que solamente pueden darse respuesta por los mismos actores de la clandestinidad en la que pudieron llevarse a efecto este tipo de conversaciones no oficiales, como así fueron calificadas por uno de los miembros del gobierno del Presidente

Gutiérrez. No obstante nada puede desmerecer la legalidad y responsabilidad con la que las instituciones, órganos de seguridad y el estado ecuatoriano ha cumplido y cumple con sus responsabilidades de la seguridad nacional.

El Ecuador ha hecho uso de la diplomacia preventiva, buscando los mecanismos que permitan transformar la lógica y los factores del conflicto hacia los del desarrollo. Colombia por su parte ha desplegado una diplomacia pública para la coalición en la lucha cooperativa contra el narcotráfico, terrorismo y ahora narcoterrorismo en los términos de la percepción y realidad colombiana.

En Marzo del 2003 luego de conseguir por parte de los países Centroamericanos la calificación como terroristas a las FARC, realizó una reunión de países andinos más Brasil, con la misma finalidad, sin tener resultados positivos.

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa, Colombia nuevamente insiste en presionar a los países especialmente vecinos para la conformación de una fuerza internacional en el combate al narcotráfico y terrorismo, mientras en forma convergente Estados Unidos hace un llamado para que los países integren las Fuerzas Armadas y a la Policía en un solo componente en la lucha contra el terrorismo. Planteamientos que reciben el rechazo de casi todos los países del hemisferio, por considerar una franca internacionalización del conflicto colombiano.

Esta visión chauvinista es la que deteriora los esfuerzos y el actitud cooperativa para el tratamiento del problema en el ámbito subregional, al pretender incorporar a una estrategia dominante a los demás países con diferentes intereses, sin dar margen a un

*En la VI Conferencia de Ministros de Defensa, Colombia nuevamente insiste en presionar a los países especialmente vecinos para la conformación de una fuerza internacional en el combate al narcotráfico y terrorismo, mientras en forma ...*

proceso de cooperación que llegue a la misma finalidad de apoyar a un proceso de pacificación pero con el margen de soberanía, que a cada país le corresponde y dentro del marco multilateral existente en el sistema internacional.

La diferencia más significativa sin embargo, es la de aplicación de la estrategia militar de los planes respectivos de Ecuador y Colombia. Mientras Ecuador no requiere más que planes de vigilancia y seguridad, porque la actitud estratégica ecuatoriana es de defensa pasiva, localizada; para Colombia la estrategia militar es ofensiva y de alta movilidad, lo cual deja un margen de la frontera

sin protección fija y permanente, demostrando falta de corresponsabilidad en la protección de fronteras que en la práctica. En toda la frontera del Putumayo existe únicamente la base de Leguísamo, luego del desmantelamiento del destacamento Sinclair. En la misma frontera sur en el puente internacional sobre el Río San Miguel no existe al igual que en Ecuador un Centro Nacional de atención de frontera CENAF. Esta falta de control alienta el contrabando, el flujo ilegal de abastecimientos, precursores y en general la logística de los grupos ilegales armados, motivo de frecuentes reclamos y de tensión internacional, basadas en mutuas acusaciones sin corresponsabilidad.

La supremacía bélica, buscada para imponer un proceso de dialogo entre las partes: Gobierno y FARC, no otorga más que una aspiración ilusoria de triunfo con inmensos costos, que a la final no le otorgará al gobierno la suficiente legitimidad, como lo harían los cambios que requiere el país, causas originarias del conflicto, saliendo del dilema forjado, la paz para el cambio o el camino para la paz.

En los derrotados, de existir, lo cual no es factible en un conflicto armado disimétrico de larga duración y caracterizado por el desgaste, jamás se lograra una resignación, o se eliminaría la resistencia, porque no es el caso de una guerra de liberación o de lucha contra un invasor; por esta razón las FARC mediante una pausa estratégica están esperando que las condiciones mejoren a su favor, mientras debilitan la moral de las tropas y provocan desconfianza en el gobierno en la efectividad de sus operaciones para una vez desgastados gobierno y Fuerzas Militares, retomar la iniciativa.

### Influencia de los organismos internacionales OEA y CAN en temas de seguridad colombo ecuatorianas

Los Organismos Internacionales tienen una influencia más directa y definitiva con los componentes del sistema intencional y las potencias, que con los Estados miembros de las organizaciones. Esta relación de dependencia se deriva de los soportes financieros para su funcionamiento y de los factores geopolíticos que actúan como elementos facilitadores u obstruccionistas.

La OEA no ha terminado de vencer el conflicto conceptual ni estructural de la seguridad hemisférica vista como una organización competitiva con el Sistema de Seguridad Hemisférica, con el TIAR, la Junta Interamericana de Defensa y su nuevo organismo creado la Comisión de Seguridad hemisférica CSH.

Los avances logrados con la Declaración de Seguridad Interamericana, en la Conferencia Especial de Seguridad de México, han entrado en gran debate, luego de aparentemente haber conseguido un consenso entre los 34 países miembros de la organización.

La securitización y el temor de un involucramiento de las Fuerzas Armadas en los temas de seguridad es un síndrome que no ha concluido su ciclo existencial, y mantiene en la postración y en la indefinición de la renovación del sistema de seguridad hemisférica.

La influencia de los Estados Unidos y su política de seguridad global para combatir el terrorismo ha radicalizado las posiciones de los países y ha impulsado la conformación de nuevos bloques en el interior del continente como aspiraciones de modificar las relaciones internacionales, definir zonas de influencia, con la búsqueda de nuevos actores dentro y fuera del continente que modifiquen el balance de poderes, del cual se vuelve a creer que de esos factores depende la paz.

Estados como Venezuela, con mejor posicionamiento internacional basados en las variaciones del sistema económico, especialmente derivados del precio del petróleo y de la competencia económica entre bloques, han comenzado a incrementar su capacidad, económica y militar y desarrollar una confrontación Norte Sur dentro del continente como un despertar en un realismo morguethauniano en las relaciones internacionales, con esquemas de poder que replantean jerarquías entre los estados, y luchas por el liderazgo dentro de una nueva dimensión política entre el sistema hegemónico capitalista y un nuevo socialismo, que

conduce a una especie de guerra fría localizada.

Las organizaciones internacionales por otra parte, atraviesan problemas de institucionalidad, que se desprenden del sistema internacional.

Los países miembros de las organizaciones internacionales, poseen intereses diferentes y no están dispuestos a negociar para aproximar sus diferencias para lograr una cooperación efectiva, sin embargo que son firmantes de convenios que han sido discutidos y aprobados por sus respectivos gobiernos. Esta falta de voluntad se deriva de la ineficiencia, ineficacia y lentitud de los procesos burocráticos de las organizaciones y de la permeabilidad que ellas tienen a la influencia de las potencias. La OEA, dependiente del 52 por ciento de su financiamiento de

los Estados Unidos, es identificada como uno de sus instrumentos de acción política.

Otro de los problemas para la influencia de las organizaciones internacionales es la gran diferencia que existe entre las expectativas, generadas para la solución de los problemas de seguridad, con los entendimientos a los que se llega luego de las discusiones y finalmente con los resultados alcanzados; lo cual mantiene en baja legitimidad los encuentros, no existe la menor articulación, produciéndose una confu-

sión y aún contradicción. Dentro de este mismo contexto en materia de seguridad más avances se han logrado en cuanto a institucionalidad y solución a los problemas de seguridad con las instituciones producto de una diplomacia directa y preventiva de organización espontánea que de las organizaciones permanentes. El Grupo Contadora, posteriormente transformada en el Grupo de Río es el mejor ejemplo.

Dentro de la misma OEA, el funcionamiento de las Cartas: Democrática Interamericana y la de Seguridad Interamericana, no tienen la adecuada correspondencia, sin embargo que en sus contenidos se menciona la interrelación que existe entre democracia y seguridad y de los dos con el desarrollo.

Un ejemplo evidente de esta desarticulación la ha vivido Ecuador con la crisis política que terminó con la destitución del Presidente Gutiérrez. El conflicto político degeneró en una situación de crisis que en su clímax provocó una inestabilidad muy seria para el país, con una tendencia regional para países con similar situación política, que podía conducir a un efecto dominó en la región. Esta preocupación fue trasladada al Consejo Permanente de la OEA, para que solo entonces se tenga una reacción tardía

*La OEA, dependiente del 52 por ciento de su financiamiento de los Estados Unidos, es identificada como uno de sus instrumentos de acción política.*

y se envíe una comisión que resultó no de prevención y preservación de la democracia y la estabilidad sino que más bien resultó una comisión de evaluación de los resultados de una gestión de crisis, con recomendaciones de monitoreo y ayuda, que fue rechazada por la opinión pública ecuatoriana.

La descoordinación y falta de complementariedad se sienten aun más entre las diferentes organizaciones internacionales, especialmente entre la OEA y la Comunidad Andina de Naciones CAN, no existe coordinación de sus medidas e instrumentos diseñados para afrontar los problemas de seguridad en la región.

Los convenios en el marco continental no se retroalimentan de los resultados de la aplicación de los convenios en el nivel subregional y éstos no están coordinados para su aplicación con los de la OEA, cuando lo necesario es que existen entre ellos complementariedad y refuerzo de acción.

Los convenios internacionales firmados en el marco de la OEA, específicos para afrontar a las denominadas nuevas amenazas, han sido muy oportunos y extraordinariamente detallados, al punto de constituirse en verdaderos modelos de instrumentos de seguridad. El CICAD, CICTE, CIFTA, para combatir el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico ilegal de armas, respectivamente, tienen prácticamente una estrecha relación para su ejecución con las resoluciones de la CAN.

Para el control de fronteras en el marco de la Can se tiene la resolución 502, mediante la cual se crea los

Centros nacionales de atención de fronteras CENAF, con posibilidad en la misma decisión de transformarse en CEBAF, lo cual significa que se puede instalar centros binacionales con las autoridades de control y seguridad en una sola infraestructura, para mejor coordinación, economía de tiempo de trámites, recursos y esfuerzos

La resolución 552 del año 2001, para el combate al narcotráfico con la integración y coordinación de medios de control fronterizo, la 522 para el control de armas explosivos y municiones y las completa de todas las decisiones la 587, tomada en Quito para la conformación de la Zona de Paz Andina, la determinación de una Política de Seguridad Externa Común Andina PSECA, en la cual se incluye un Plan para el combate al terrorismo, para la subregión y la creación de una Red de Seguridad Andina, con el propósito de tener una organización con representación y participación de la sociedad civil en el tratamiento de los temas de seguridad

y que a la vez realice un monitoreo de la PSECA, además de alerta temprana en la prevención de los conflictos.

La visión y responsabilidad de los organismos internacionales y por ende de los Estados, demuestran previsión en los planteamientos y la planificación; sin embargo en la práctica, no pasando de ser aspectos protocolarios y una forma de descargar la responsabilidad ante la opinión pública internacional e interna de sus respectivos estados.

Este comportamiento reactivo y de desescalamiento de la tensión internacional, se ve periódicamente en las reuniones cumbres realizada entre los países de la región. Particularmente entre Ecuador y Colombia en el año pasado, se realizaron dos cumbres una en Bogotá en Marzo y otra en Ecuador, en Octubre, con la finalidad de mejorar el control fronterizo, tomar medidas de coordinación entre

los ministros de Defensa, Relaciones Exteriores y de Gobierno, -Interior para Colombia-. Los 41 puntos tratados en la primera reunión y los 19 de la segunda, no tuvieron ninguna concreción en plan alguno o aplicación coordinada, a pesar de haberse inclusive fijado tiempo de 60 días para la planificación y un nuevo encuentro de verificación con una comisión binacional.

Si nos preguntamos ¿Cuál es la causa para este tipo de planteamientos que no salen del ámbito teórico emocional, que solo logra pequeños avances como medida de confianza mutua?, la respuesta se encuentra en la excesiva politización del tema de la seguridad en ambos países y en la imagen de imposición de una estrategia coaligada

de Washington-Bogotá, que genera reacción adversa especialmente en los países vecinos. No existe posibilidad de tratamiento de un tema de seguridad binacional que no tenga la reacción confrontativa entre los dos países, mientras los temas de demanda social quedan pendientes, como es el caso de las fumigaciones en la frontera colombo-ecuatoriana; mientras al mismo tiempo se firman acuerdos para las zona de integración fronteriza ZIF, en el ámbito de la Can.

Para complementar esta manifestación publica de preocupación que termina en inmovilismo, lo Ministros de Defensa por su parte en forma paralela al funcionamiento de las organizaciones internacionales y de la Conferencia de Ministros de Defensa que poseen como foro de discusión de los temas de defensa y por ende de seguridad, se reúnen para tratar temas concretos, como las tres reuniones realizadas, otra vez en el año 2004, en Tabatinga, el 13 de febrero, en Lima el 3 de

*A los cinco años de la implementación parcial de la política de seguridad del Ecuador, se tiene a lo largo de la frontera que el 40% de las fincas y predios en Lago Agrio, capital de la provincia de Sucumbíos, son de colombianos...*

Septiembre y en Buenos Aires el 11 de Septiembre, llegándose a firmar inclusive memorándums de acuerdos que ni siquiera sirvieron para que esos temas sean tratados en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas VI CMDA, realizada en Quito, en Octubre 2004.

Cíclicamente se realizan reuniones para tratar los mismos temas, que no arribaron a conclusiones peor aun a soluciones, cuando nuevamente existe la presión social y las demanda de solución. El día de mañana por ejemplo, ante el inicio de una nueva etapa de fumigaciones en la frontera Sur de Colombia y por el reclamo social ecuatoriano se realizará un encuentro entre los cancilleres de los dos países para analizar un antiguo reclamo ecuatoriano por los efectos nocivos para la población y los cultivos debido al uso del glifosfato y de "cosmofux", sustancia adherente del glifosfato a la hoja de coca.<sup>20</sup>

### Visión para una nueva agenda de seguridad ecuatoriana

La demanda de seguridad de la población, las debilidades institucionales y el riesgo aun latente de vinculación con el conflicto colombiano, es lo que aparentemente motiva al Ministerio de Gobierno, para reforzar a la Policía Nacional para combatir el narcotráfico, como parte de la actualización de la política de seguridad del Estado.

Como no se puede marginar a la política exterior, protección de fronteras y desarrollo fronterizo; los ministerios de: Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, deben coordinar una política de seguridad integral, como la que determinó hace cinco años, el Consejo de Seguridad Nacional, para prevenir las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia.

A pesar de la inmensa ofensiva del Plan Patriota, "No hay todavía suficientes elementos para verificar que los vientos de esta guerra soplan a favor del gobierno" (Diario El Tiempo 3 de Mayo), mientras tanto, los actores de la seguridad en nuestro país, entre la impotencia y el temor no salen de una encrucijada de intereses, que imposibilita traducir el interés colectivo en cooperación multisectorial para afrontar un problema común.

La población fronteriza es víctima del sicariato, de la extorsión, el secuestro y la impunidad. Tiene pánico de coo-

<sup>20</sup> FLORES Talía, Ecuador y Colombia, fumigaciones y mucho más, Diario Hoy, 19 mayo 2005.

*La supremacía bélica, buscada para imponer un proceso de dialogo entre las partes: Gobierno y FARC, no otorga más que una aspiración ilusoria de triunfo con inmensos costos, que a la final no le otorgará al gobierno la suficiente legitimidad...*

perar con las autoridades locales por temor a las represalias.

Las autoridades, son acusadas por las organizaciones sociales de no realizar planes de seguridad interinstitucional y de mantener instalaciones como el Centro Nacional de Atención en Fronteras (CENAF) cuatro años sin funcionar; y de no exigir resultados a la comisión binacional sobre los efectos de las fumigaciones.

Los refugiados apelan al gobierno por la aplicación plena del derecho internacional humanitario y de una política migratoria que les dé posibilidades de una sobrevivencia digna e integración social.

El UDENOR, ECORAE y más organismos de desarrollo socio-económico perdieron la oportunidad de llevar el

esfuerzo principal de la estrategia de seguridad de la frontera norte.

El Congreso, los Partidos políticos, no prestan la suficiente atención a temas que no son de su dominio e interés.

Los órganos de seguridad del Estado tienen una visión fragmentada del problema de la seguridad, por desconfianza mutua, producto de una politización extrema del tema.

Los gobiernos seccionales realizan grandes esfuerzos, en base de su propia iniciativa sin la orientación de una política de gobierno que racionalice los recursos y establezca con claridad áreas de competencia a partir de un diagnóstico objetivo de la violencia e inseguridad del país.

Finalmente, el Estado se quedo en el discurso, sosegante de adhesión al derecho internacional y ratificación de los convenios en el marco de la ONU, OEA y CAN, para luchar contra el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, el tráfico ilegal de armas, precursores y a todas las expresiones de terrorismo, así como para fortalecer, las medidas de control fronterizo.

Dentro de este contexto se dieron instrucciones a los Ministros de Gobierno, de Relaciones Exteriores y de Defensa, en la Cumbre Colombo Ecuatoriana de Marzo del 2004, en Bogotá, para que en un plazo de 60 días reforzaran los controles en las respectivas fronteras de los países.

Posteriormente en Esmeraldas se ratificaron las decisiones y se nombraron comisiones técnicas binacionales, para realizar un seguimiento de los compromisos adquiridos, enfatizando en esta ocasión la corresponsabilidad en asuntos de seguridad y desarrollo fronterizo.

Temas urgentes de una nueva agenda seria y responsable para preservar la soberanía y la seguridad del país.



## Introducción

El Tema Central de este número “Democracia y Reforma Política”, tiene el propósito y aspiración de arribar a propuestas concretas y viables que pongan por delante los siguientes objetivos:

1. Modificar el hiperpresidencialismo que ha sido uno de los factores de gobernabilidad autoritaria, así como del uso tramposo y corrupto del Congreso Nacional por parte de algunos presidentes de la República, lo que ha devenido en causa permanente de inestabilidad democrática. En consecuencia se requiere crear los incentivos constitucionales y legales para modificar la permanente pugna de estas funciones del Estado en un relación de cooperación y corresponsabilidad para dirigir los destinos del Estado.

2. Democratizar el sistema y la participación electoral para expresar adecuadamente a nuestra realidad plural y multipartidista y generar los incentivos constitucionales y legales para forjar fuertes coaliciones políticas capaces de gobernar democráticamente. En este aspecto la autonomía del Tribunal Electoral es una clave y una demanda del Ecuador del futuro.

3. Generar una mayor fuerza institucional de los partidos políticos en procura de volverlos funcionales al quehacer y la demanda del interés general, así como incentivar su apertura a la expresión ciudadana, en esta dialéctica que acerca los derechos y deberes a la gestión del poder y en consecuencia exigir la renovación de las agrupaciones políticas.

4. Crear las disposiciones constitucionales y legales para profundizar la descentralización, en la línea de la autonomía. Debemos ser capaces de avanzar en el proceso histórico de crear entes seccionales descentralizados, así como diseñar y practicar una nueva forma de regionalización, que quizás sea el verdadero reto de esta propuesta de modificación de régimen, al cual aspiramos todos los ecuatorianos y ecuatorianas.

En correspondencia con estos objetivos, el contenido de este número, da cuenta de los principales problemas que deben ser enfrentados y resueltos y las propuestas de reforma que deberían darse y que son abordadas en los siguientes artículos:

### En régimen político:

Virgilio Hernández con “Una revisión sobre el Debate en torno al presidencialismo”; Julio Echeverría con “Los paradigmas constitucionales del prresidencialismo reforzado en el Ecuador”; Carlos Castro con “Hablemos de las reformas”; y, Andrés Vallejo con “La reforma del

Congreso Nacional”.

### En sistema electoral:

César Montúfar y José Valencia con “Legitimar el sistema de partidos y la representación”; y, Ernesto Pazmiño con “Las reglas de la participación electoral”.

### En partidos políticos:

Andrés Páez con “Los partidos políticos en el Ecuador: crisis, redefiniciones y reforma”; y, Fabricio Moncayo con “Democracia y reforma política”.

### En descentralización, autonomía y regionalización:

Daniel Granda con “Descentralización y autonomía en el Ecuador”.

Finalmente incluimos como parte del Tema Central un artículo de Jorge León Trujillo, referido a “Orientaciones para las reformas políticas”.

El ILDIS y La Tendencia organizamos, el martes 31 de mayo pasado, una primera mesa de diálogo sobre Régimen Político. En este evento se discutió la ponencia de Virgilio Hernández sobre Crisis del presidencialismo, que fue moderada por Julio Echeverría y cuyo análisis y puntos de vista están recogidos en el artículo que publicamos en esta Sección.

En este evento intervinieron en representación de distintas organizaciones políticas y sociales las siguientes personas: Lenin Almache, COSENA; Enrique Arias, La Tendencia; Dalton Bocigalupo, Izquierda Democrática; Wilson Benavides, El Universo; Antonio Bermeo,

Democracia Ahora; Javier Buenaño, Izquierda Democrática; Fernando Bustamante; Arturo Cabrera; Foro Urbano; Cecilia Calderón; UCSC; Luis Calero, Cooperativa San Francisco; Miguel Carvajal, Democracia Ahora; Cristina Cevallos, Foro Urbano; José Luis Chamorro, CNPE; Felipe Cisneros; Juan Cuvi; Eduardo Delgado, Ecuador decide; Julio Echeverría, *La Tendencia*; Diego Espinoza, Gobierno de la Provincia de Pichincha; Angel Fonseca; Sergio Garnica, Izquierda Democrática; Ramiro González, Prefecto de la Provincia de Pichincha; Daniel Granda, Izquierda Democrática; Virgilio Hernández, Foro Urbano; Marco Hidalgo; Fabián Izurieta, Izquierda Democrática; Guillermo Landázuri, Izquierda Democrática; René Maugé, Izquierda Democrática; César Montúfar, Participación Ciudadana; René Morales, Izquierda Democrática; Francisco Muñoz, *La Tendencia*; Pabel Muñoz, Democracia Ahora; Andrés Páez, Izquierda Democrática; Cecilia Ponce, Embajada de Francia; Carolina Prexl, Izquierda Democrática; Raúl Borja, Participación Ciudadana; Marianela Remache, Instituto Manuel Córdova Galarza; Carlos Rodríguez, Comité del pueblo; María Paula Romo, Ruptura 25; Marck Saintupery; José Sánchez, El Comercio; Glenn Soria, *La Tendencia*; Julio César Trujillo; José Valencia, Participación Ciudadana; Andrés Vallejo, Izquierda Democrática; Xavier Vera, Izquierda Democrática; José Antonio Villarreal, PUCE; Norman Wray, Ruptura 25; Pablo Yépez, Espacios.





# Mesa de diálogo: el presidencialismo a debate

## Antecedentes

El debate sobre “Democracia y Régimen Político” convocado por la Revista La Tendencia e ILDIS permitió la expresión de distintos actores políticos y sociales con respecto a la crisis política ecuatoriana. Este ensayo realiza una relatoría crítica de este debate, presentando las posiciones de los participantes frente a la propuesta de reforma del régimen presidencial planteada por Virgilio Hernández en la ponencia “Una revisión sobre el debate en torno al Presidencialismo”. Estas posiciones son contextualizadas desde la perspectiva histórica del proceso político ecuatoriano, y analizadas tomando en cuenta elementos provenientes de la teoría política.

Hernández acude a la teoría política para caracterizar los problemas planteados por el presidencialismo. Siguiendo a Linz, enumera los principales vicios del presidencialismo: la conflictividad generada por la doble legitimidad de las dos funciones surgidas del voto popular (Presidente y Congreso); la rigidez del periodo presidencial, que no define mecanismos de reconstitución del régimen en caso de caídas bruscas de legitimidad; el carácter personalista del presidencialismo, que desalienta la formación de alianzas y quita protagonismo al sistema de partidos; la exclusión completa de los perdedores en la contienda electoral de los procesos de toma de decisiones, es decir, la deslegitimación de la función de oposición. Junto a autores como Scott, Shugart y Mainwaring, subraya la identificación de la combinación entre presidencialismo y multipartidismo como la razón de la inestabilidad de estos regímenes democráticos. De Lijphart resalta la crítica a la consolidación del mayoritarismo propio de los regímenes presidenciales, con la consecuente exclusión de amplios sectores de la sociedad.

En base a estos elementos, Hernández esboza una propuesta de reforma al régimen político ecuatoriano. El autor plantea un régimen semi-presidencial, donde el principal órgano decisorial sea el parlamento, como instancia de representación de la soberanía popular. En este esquema, el establecimiento de las políticas y prioridades del gobierno serían definidas por el Congreso Nacional. De esta forma, se lograría que las fuerzas políticas que

nombran un gobierno sean corresponsables por su gestión. El semi-presidencialismo, al decir del autor, sería un adecuado dispositivo institucional para corregir el defecto de des-responsabilización que acusa la generalidad de los actores políticos en el Ecuador, estén en función de gobierno o de oposición: “... la profundidad de la crisis de representación no podrá ser corregida si no se establecen mecanismos de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Parlamento,- dice el autor- cuando menos, con las fuerzas que constituyen la mayoría. No es posible que las alianzas en el Congreso determinen sólo réditos y rehuyan los costos políticos. Las alianzas tienen que ser construidas sobre la base de acuerdos programáticos y fines políticos de acción de un gobierno, no como simples medios para el reparto burocrático y la corrupción (...) El régimen semi-presidencial obliga a que las fuerzas políticas que nombran al gobierno, asuman coherentemente su responsabilidad, evitando que algunos sectores sean beneficiarios de las políticas del gobierno y al mismo tiempo aparezcan como opositores al régimen.”

## La reforma política a debate

La propuesta de Virgilio Hernández detecta este fenómeno de desconexión entre las funciones del Estado, ejecutivo y legislativo, que resulta del fortalecimiento del presidencialismo, define incluso los elementos centrales que podrían estar en la conformación de un modelo alternativo, pero no se detiene a analizar los condicionantes y en las causas y motivaciones que podrían estar en un cambio de régimen, o en una transformación del sistema político en esta dirección. Esta debilidad fue compensada en el debate, mediante la discusión de muchos otros temas que están implicados en la reforma política, y que tienen que ver con lo detectado por Hernández. El evento involucró a una amplia gama de actores provenientes tanto de organizaciones políticas y de partidos, así como de organizaciones ciudadanas. Las distintas posturas que emergieron en el debate, se caracterizaron por no restringirse a la materia de la propuesta, sino por presentar elementos valiosos de diagnóstico sobre la crisis general de la institucionalidad, en algunos casos incluso estableciendo propuestas más o menos definidas de reforma.

Para efectos de coherencia expositiva, resaltamos tres ejes temáticos fundamentales de preocupación: a) la importancia y relevancia de la coyuntura, en particular la última de las jornadas de abril, al poner en primer lugar la

exigencia de la reforma institucional; b) la dimensión de la cultura política como condicionante de la crisis, y c) la representación y el régimen político.

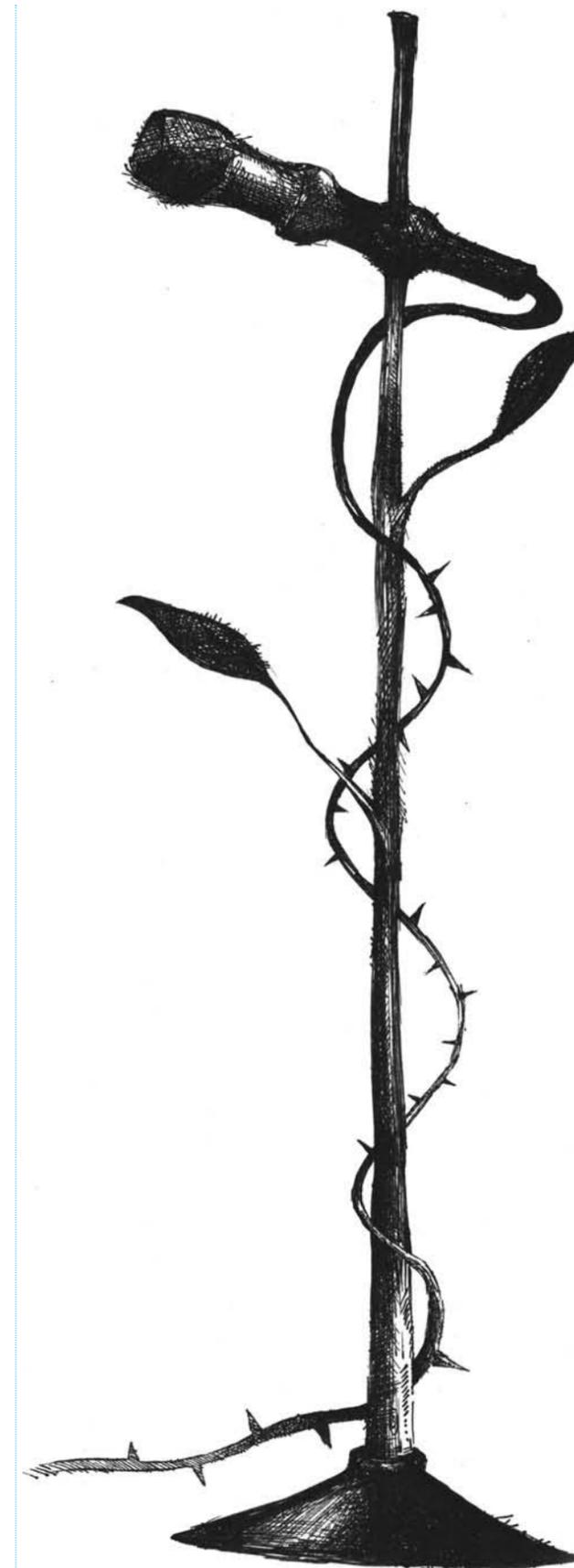
## 1. La coyuntura política

A pesar de que esta convocatoria planteó un tema de discusión específico, fundamental para la reforma política, como es el tipo de régimen, el sentido que tomó el debate derivó más bien hacia la interpretación de la rebelión de abril, que terminó con el gobierno de Lucio Gutiérrez. Al parecer, la complejidad de este hecho político todavía no ha sido descifrada en su real magnitud, lo que plantea la exigencia de dilucidar el contenido y el sentido que deberán asumir las reformas políticas, principal demanda de los protagonistas de la rebelión. En este tema, los participantes aportaron con interesantes lecturas que contribuyen a presentar una imagen más completa de la coyuntura.

Un importante aporte del debate fue la constatación de la incapacidad que demostró el Congreso para detener el proceso de ruptura de la constitucionalidad democrática impulsado por el gobierno de Gutiérrez, al intervenir en la autonomía de la Función Judicial. Esta incapacidad puso en evidencia la debilidad del Congreso, como función central del ordenamiento político, para precautelar la constitucionalidad democrática y cerrar el paso a las tendencias no constitucionales que terminaron prevaleciendo. La inconsistencia de las alianzas parlamentarias, y por lo tanto de la función de la representación, en la defensa de la constitucionalidad, aparece, desde esta perspectiva como la responsable principal del proceso de desgaste de la institucionalidad política. Es ante esta demostrada incapacidad de contener el proceso de des-institucionalización, que emergen nuevos liderazgos (alcaldes y prefectos de los gobiernos seccionales más importantes de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca) los cuales, a su vez, serán rebasados por la multitudinaria demanda ciudadana.

Esta interpretación de la coyuntura inmediata se extiende a las anteriores crisis políticas que determinaron igualmente los derrocamientos de Bucaram y Mahuad, corroborando la percepción de la dimensión estructural de la crisis política, alcance que conduce a ratificar la existencia de una efectiva crisis del presidencialismo. El debate confluye también en identificar a la estrategia del presidencialismo reforzado, tesis impulsada por el líder de la DP, Osvaldo Hurtado, como responsable del desgaste institucional que está por detrás de la crisis política. Esta lógica estará en la base del uso y abuso de poder por parte de Gutiérrez, proceso frente al cual el poder legislativo se verá imposibilitado de actuar, dejando el paso a la expresión de otros actores que rebasan la función de la representación política.

Esta comprensión dejaría planteadas dos tareas funda-



Relatoría crítica de la discusión en torno al cambio de régimen en el Ecuador realizada por Julio Echeverría coordinador de la Mesa de Diálogo auspiciada por el ILDIS y Revista La Tendencia.

mentales. En primer lugar, la necesidad de revertir esa concepción dominante que solo en apariencia refuerza al Ejecutivo (en particular en sus enfrentamientos con el legislativo), pero que en sustancia lo debilita, al perder éste su principal fuente de sustento y legitimación, que está en el sistema de representaciones y en los partidos políticos. Una segunda tarea tiene que ver con la necesidad de introducir reformas substanciales en la constitución y funcionamiento de los partidos políticos, tendientes a convertirlos en actores centrales del efectivo funcionamiento de la constitucionalidad, y la necesidad, manifestada en este caso por los actores más cercanos a los partidos políticos, de transparentar los procesos de emergencia de nuevas representaciones, de las cuales no se conoce con claridad su composición orgánica e ideológica. En ambas líneas, sin embargo, se aprecia la necesidad de reforzar las representaciones políticas, profundizando la democracia en los partidos y no en contra de ellos, como parecería ser la posición de algunas tendencias ciudadanas fuertes.

## 2. La cultura política

Frente a la propuesta de reforma al régimen presidencial, los asistentes al debate introdujeron argumentos provenientes del campo de la cultura política, para subrayar que las propuestas no pueden limitarse a elementos formales de configuración del régimen. Ubicándose desde una perspectiva histórica, se afirmó que, más que del agotamiento del presidencialismo, se podría hablar de una crisis de este régimen político. Se resaltó la persistencia de esta forma política, que se ha mantenido en el Ecuador desde el inicio de la República, la cual sería atribuible a su utilidad para cohesionar a una nación fragmentada por faccionalismos de corte oligárquico y de presencia regional. Actualmente, como a lo largo de toda la historia de la República, las oligarquías tienen una agenda política marcada por sus intereses particulares, regionales y locales, frente a lo cual la figura presidencial de alguna forma ha expresado la idea de lo nacional. Desde esta formulación emerge una paradoja: el presidencialismo ha impedido el fraccionamiento del país, pero al mismo tiempo ha permitido la pervivencia del faccionalismo oligárquico. Un elemento, sin embargo, que reafirmaría la polémica vigencia actual de su función de cohesión nacional, ante las tensiones a la fragmentación que todavía persisten.

Desde otra perspectiva, se resaltó el carácter de la cultura política de corte premoderno que estaría vigente en gran parte de la realidad nacional, una aproximación que posibilitaría una mejor comprensión de la crisis del presidencialismo. Una cultura política que atraviesa el comportamiento de todo el espectro de partidos políticos (incluso de aquellos que componen la tendencia del centro-izquierda),

y que se caracteriza por la vigencia de construcciones culturales con fuertes rasgos de patrimonialismo, clientelismo, caciquismo y familismo, lo que derivaría en algunos casos incluso en la dominancia de verdaderas mafias políticas.

Por cultura política premoderna, habría que entender la vigencia de formas de representación de intereses que obstruyen o coartan la afirmación del interés público en el proceso de toma de decisiones, el mismo que estaría protegido por la Constitución y por los derechos que en ella se expresan. La constitucionalidad de los actos y el respeto a los procedimientos que regulan los procesos de formación de decisiones, normados por la misma Constitución, constituiría la medida de la vigencia de una institucionalidad política moderna. La idea recurrente en algunas de las intervenciones remite a la constatación de la inexistencia de una cultura política que valore y respete la constitucionalidad y la legalidad, y que por tanto reduzca la permanente inestabilidad en la que se mueve la política ecuatoriana.

En otra línea de discusión, se atribuyó el agotamiento del presidencialismo a la crisis del Estado nacional como situación que caracteriza, con distinta intensidad, no solo al Ecuador sino a la generalidad de los países latinoamericanos, una crisis a la que, de distinta forma, han contribuido las derechas y las izquierdas; las primeras, promoviendo la reducción del Estado y su sustitución por el mercado; las segundas, al considerar a éste como espacio de la dominación burguesa. Al hacerlo, han boicoteado el funcionamiento de sus mecanismos institucionales y de representación. Haría falta un compromiso mayor de estas tendencias políticas con la construcción democrática para revertir la lógica de deslegitimación institucional, en el entendido de que la crisis de representación es parte consubstancial de la crisis del Estado nacional, y que su "refundación" no puede dejar de tomar en cuenta las nuevas condiciones de articulación del poder político a nivel regional y global.

Estos rasgos explican la vigencia precaria del Presidencialismo a lo largo de toda la historia republicana; un sistema sustentado sobre la existencia de la fragmentación económica y sociocultural del país que se refleja en la debilidad del proyecto nacional. Desde esta perspectiva, según algunas posiciones, la crisis del presidencialismo no tendría que ver solamente con un problema de diseño institucional, sino con la ausencia de un "proyecto de nación". No se trataría por tanto, de discutir medidas cosméticas que modifiquen aspectos puntuales o rasgos del diseño institucional, sino acometer con las pendientes transformaciones estructurales, que remiten a la modificación de las estructuras inequitativas de reproducción económica y sociocultural. La discusión, si logra apartarse de los tradicionales determinismos estructurales que tanto

ocupó a la ciencia social de los años 60, ubica un punto central, que tiene que ver con los necesarios requisitos para la vigencia de cualquier régimen democrático, y que remite a la reducción de inequidades estridentes y a la generación de un piso valorativo común, que solamente puede surgir del efectivo funcionamiento de un sistema educativo y de un sistema de acceso a oportunidades homogéneo e igualitario.

Sin embargo, en este punto, parecería emerger un concepto de institucionalidad como pura formalidad y por tanto como dimensión secundaria frente a dimensiones más profundas que tienen que ver con las estructuras inequitativas del desarrollo nacional lo que conduciría a la necesidad de atacar esas dimensiones en primer lugar. En esta línea, se plantearon dudas sobre la real dimensión de propuestas de reforma exclusivamente de corte institucional, ya que éstas podrían estar dirigidas a cubrir las disfuncionalidades o defectos del viejo modelo institucional, y no al planteamiento de un nuevo modelo de desarrollo o de una nueva estructura del Estado.

En estas posiciones parecería reconocerse el eco de comprensiones para las cuales los problemas institucionales son derivados de dimensiones estructurales más profundas, como la inequidad de las estructuras económicas, y que, por tanto, conviene acometer primordialmente en la resolución de esas dimensiones; posturas que remiten a otras funciones de síntesis analítica y de elaboración política, dimensión en la cual se arriesga la misma disolución de la temática del debate<sup>1</sup>. Tal vez estas posiciones podrían confluir en la necesidad de combinar la discusión de la institucionalidad política, conjuntamente con otros temas de política sustantiva que puedan considerarse pendientes, pero conviene llamar la atención sobre la real autonomía que estas otorgan al debate acerca de la institucionalidad política.

Desde una perspectiva de discusión más centrada en la institucionalidad apareció el interrogante acerca de la efectiva viabilidad de la propuesta del semi-presidencialismo entendiéndola como aquella que busca lograr una combinación más adecuada entre los poderes ejecutivo y legislativo, en el contexto de una cultura política débil en materia de corresponsabilidad y colaboración. Para evitar caer en determinismos fuertes, el planteamiento podría conducirnos a interrogarnos sobre cuales mecanismos institucionales (provenientes del presidencialismo, parla-

<sup>1</sup> Esta problematización permite acotar con más precisión las dimensiones efectivas y los alcances de la reforma política: los elementos sustantivos que componen las orientaciones de política impulsadas por distintos actores y desde posturas e intereses diversificados, elementos legítimos y necesarios para el debate político, no deben ser parte de la reforma política, éstos deberán resultar del adecuado funcionamiento sistémico, y del respeto, por lo tanto, de los procedimientos que regulan la formación de decisiones. Solamente esta lógica procedimental puede detener y neutralizar la consecución de decisiones sobre la base de la mera aclamación emocional, que puede surgir de la utilización de mecanismos plebiscitarios como la consulta popular, o la misma Asamblea Constituyente.

mentarismo o semi-presidencialismo), podrían ser los más congruentes para funcionar como incentivos que permitan fortalecer la constitucionalidad en el contexto de una realidad cultural no proclive a la vigencia de una racionalidad política moderna, sustentada sobre el respeto de la constitucionalidad y de sus procedimientos a la hora de definir las decisiones políticas.

Una discusión no exenta de complejidades, pero que si parecería conducir a la definición de la especificidad de la reforma política y a la delimitación de sus verdaderos alcances, los cuales tienen que ver con la comprensión de la vigencia institucional del paradigma moderno. Una orientación que remite, desde otro ángulo, al reconocimiento del pluralismo moderno y a los límites, en ese contexto sociocultural, de la misma lógica de la representación.

## 3. Representación y régimen político

El eje central de la discusión giró en torno al interrogante sobre las características políticas del sistema de representación en el Ecuador. Se puso en duda la real existencia de partidos políticos. Éstos aparecerían más como membretes o denominaciones con fuerte capacidad de movilización en los procesos electorales y con una muy débil democracia interna que canalice la participación ciudadana. La propuesta de un régimen semi-presidencial, donde los partidos y el parlamento asumirían mayores responsabilidades en la toma de decisiones, despertó reacciones por parte de un sector importante de los participantes, que formularon críticas al actual sistema de partidos y pusieron en duda su capacidad de dar soporte a un tipo de régimen como el semi-presidencial.

Una importante crítica a los partidos argumentó que su deslegitimación viene de mucho antes que los eventos de abril. Para sustentar esta afirmación, se citó como ejemplo que ya durante las elecciones presidenciales del 2002, los tres candidatos más votados provenían de fuera del ámbito de los partidos políticos tradicionales. Se apuntó también que era necesario diferenciar entre la crítica a los partidos, fundada en su especificidad nacional, con la crítica a los partidos políticos como forma de representación y de canalización de las demandas ciudadanas. Esta confusión estaría fundamentando la evasión de responsabilidades en la crisis política por parte de los partidos, lo que les impediría reconocer errores y hacer frente a las impugnaciones y demandas de la ciudadanía. En el mismo ámbito, se denunció las conductas electoralistas de los partidos en función de los comicios presidenciales del 2006, lo que les impediría percibir en su real dimensión la profundidad de la impugnación surgida de las movilizaciones de abril.

Un aspecto del actual sistema electoral que fue objeto



de observación es su configuración mayoritarista, que permite que proporciones minoritarias de la votación se adjudiquen porciones contundentes de la representación. Esto podría explicar la caída de Gutiérrez, quien fue electo presidente después de haber recibido apenas el 18% de la votación en la primera vuelta electoral. Ante estas evidencias, se planteó la necesidad de configurar un sistema de representaciones que traduzca de manera más adecuada la real acumulación de adhesiones y consensos, y que por tanto, a partir de allí, se extraigan consecuencias que abonen sobre una mayor responsabilidad de los actores políticos; se subrayó además la vocación participativa de la tendencia y la necesidad de que el sistema garantice la representación de las minorías.

La discusión se proyectó hacia la definición del sistema de partidos: el problema no tendría que ver solamente con la inexistencia de verdaderos partidos políticos, sino con la inexistencia de un sistema de partidos que funcione como espacio plural de representación de las diferencias que constituyen la realidad social y política del Ecuador, y que por lo tanto trabaje con una cultura de colaboración y de corresponsabilidad en la conducción de la política en el Ecuador.

La existencia de un sistema de partidos apunta no solamente a garantizar una amplia representación plural de las partes sociales, y de la diferenciación de intereses y demandas que están en juego en la vida social y política, sino que contribuye a conformar consensos y alianzas y a agregar voluntades en función de la construcción de orientaciones de política de corte más universal y estratégico; por tanto, un sistema de partidos que promueva la generación de alianzas y equilibrio adecuada y responsablemente las funciones de gobierno y de oposición, la existencia de mayorías y minorías, es el mejor dispositivo para fundamentar la formación de políticas públicas que gocen de mayor legitimidad en cuanto construcciones colectivas de la política. El problema parecería radicar en los mecanismos para generar un sistema de partidos consistente, por lo cual el tema clave de discusión es el de la representación política.

Frente a la propuesta de reforma electoral que promueve la elección de representantes mediante distritos uninominales como mecanismo para mejorar la representación, se expresaron sustanciales desacuerdos. Una salida superficial, se argumentó, a un problema de fondo. Otra crítica al mecanismo de la representación distrital uninominal consistió en apuntar su responsabilidad en la exclusión de

las minorías, al adjudicar a un solo ganador la totalidad de la representación de una circunscripción determinada, lo que acentuaría la crisis de legitimidad de las representaciones. Un importante aporte al debate fue mencionar la crisis política boliviana, la cual se agudiza a pesar de la implementación de la reforma que introduce la representación distrital uninominal, una crisis que pone en riesgo incluso su integridad como país.

Estas características permitirían poner en duda la viabilidad efectiva de un sistema semi presidencial en el Ecuador; el cual requiere de una mayor dosis de responsabilidad en la conducta de los actores políticos; por ello, se sugiere caminar hacia reformas que permitan corregir los actuales desbalances y asimetrías que se dan en las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

### Conclusiones

La deliberación colectiva propiciada por este debate constituye un importante paso para transitar desde las percepciones de impugnación al conjunto del sistema político y sus actores, hacia propuestas específicas de reforma política. Este punto es de crucial importancia para valorar e interpretar adecuadamente la demanda de refundación que se formuló con fuerza en las jornadas de abril, y que tiende a reaparecer en cada momento de crisis política. Una demanda que, al no pasar por el ejercicio de la examinación crítica, puede ignorar la existencia de avances democráticos significativos en la constitución del sistema político. Una idea ingenua acerca de la refundación supondría pensar en que todo tiene que volver a hacerse, sin tomar en cuenta la memoria histórica acerca de los errores que han conducido a la crisis presente. Esta operación no justifica, sin embargo, que los actores políticos traten de eludir sus responsabilidades en la gestación y profundización de esta crisis, pues, sin bien en distintas magnitudes, todos necesitan replantear sus posiciones y conductas a la luz de la crítica ciudadana.

Una transformación real del sistema político solo puede ser producto de un proceso de discernimiento crítico y de análisis, que necesariamente reduzca la carga de emotividad y pasionalidad propia de los momentos de crisis. De esta forma, se podrá detener la lógica centrífuga de descomposición institucional que produce la crisis, y enfrentar la reinstitucionalización de la vida política, como un ejercicio tanto de acumulación de experiencia histórica como de aprendizaje colectivo.

## Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo

Virgilio Hernández Enriquez\*

### Introducción

Durante la década de 1980, coincidiendo con el proceso de transición en América Latina, se desarrolló un rico debate en torno al régimen que más convenía para el mantenimiento y la profundización de la democracia en la región. Por un lado, se realizaron varios trabajos que centraban su atención en la necesidad de que las nacientes democracias ensayasen formas parlamentarias o con un mayor nivel de consociativismo. Otros trabajos, en cambio, defendieron la vigencia del presidencialismo, sobre todo apelando a razones de orden histórico y a la necesidad de gobiernos con la fortaleza y legitimidad suficientes como para poder llevar adelante los procesos de reforma que simultáneamente empezaban a debatirse en América Latina.

A pesar del profundo debate académico, las transformaciones institucionales que configuraron los marcos jurídicos y políticos de los países de América Latina mantuvieron el presidencialismo, y aunque hubo intentos para la adopción de otras formas de gobierno, éstas no trascendieron, sea por falta de apoyo político como en el caso de la propuesta de Alfonsín en Argentina, sea por falta de apoyo popular como sucedió con el plebiscito convocado en el Brasil en 1993<sup>1</sup>, o porque jamás se discutió una posibilidad distinta. Esto último sucedió en Ecuador, donde a pesar de que durante el siglo XX, sólo de 1948 a 1960 se mantuvo la sucesión presidencial; las comisiones que discutieron y prepararon el retorno constitucional no consideraron una variante distinta al presidencialismo, sino que el debate más bien se centró en la organización del Estado y en la modernización política basada en la creación de un andamiaje institucional que favoreciera la vigencia de un sistema de partidos y de un sistema electoral de carácter proporcional de cuocientes y residuos.

Las nacientes democracias, además, se vieron obligadas a dar sus primeros pasos en un marco de crisis económica y agudizamiento de las condiciones sociales de vida de la mayor parte de la población, que se hicieron eviden-

tes con la crisis de la deuda externa a partir de 1982, y que obligaron a la suscripción de cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional. De manera general, podemos decir que las reformas neoliberales han tenido dos momentos. El primero se encuentra caracterizado por programas de ajuste y reducción del estado; y en el segundo momento se incluye la exigencia de la “modernización”, entendida ésta como privatización, reforma del estado, desburocratización y descentralización.

En el plano político, los programas de reforma neoliberal han venido acompañados de una serie de adecuaciones a los marcos jurídicos y constitucionales con el objetivo de lograr la gobernabilidad; es decir que la preocupación por la democracia se ve drásticamente reducida a la inquietud por la estabilidad y el mantenimiento de los gobiernos. Al respecto, Manuel Alcántara señala que el discurso de la gobernabilidad se ha convertido en una panacea que ha servido de “hilo conductor de gran parte de las grandes políticas de reforma llevadas a cabo en América Latina desde hace ya tres lustros. Estas reformas se han articulado en profundas modificaciones de los textos constitucionales, aunque también se han realizado mediante cambios legislativos y disposiciones del poder ejecutivo que han trastocado el papel del Estado en la economía”.<sup>2</sup>

“La solución propugnada de redefinir el papel de un Estado manifiestamente incompleto, conjugando un proyecto neoliberal en lo económico y un proyecto social desde lo político, no tienen en cuenta el carácter antisocial del neoliberalismo en el sentido de disolver las identidades colectivas y quebrar a los actores grupales, haciendo extremadamente difícil la puesta en marcha de cualquier tipo de proyecto social”.<sup>3</sup>

Se puede complementar a Alcántara diciendo que, ciertamente, las reformas de los marcos legales y constitucionales han permitido, antes que la anunciada desestatización de nuestras economías, la disminución hasta casi el punto de desaparecer, del papel de cohesión social del Estado, vía depreciación de políticas sociales. Pero en cambio, han jugado un papel activo para actuar como

\* Dirigente político. Foro Urbano.

<sup>1</sup> Domingo, Pilar, “Una nota sobre el presidencialismo”, en Revista del CIDE Política y Gobierno, Vol. II, número 1, México 1995.

<sup>2</sup> Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, mimeo IV MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA. UNIA, Huelva, 2004.

<sup>3</sup> Alcántara, obra citada

fondo de reserva de las disfunciones de las economías en sus tortuosos procesos de ajuste.

Así mismo, un elemento clave de las reformas ha sido la permanente disminución del rol de los parlamentos, destinados principalmente a autonomizar la economía y el manejo de los bancos centrales; establecer potestades exclusivas de los ejecutivos en la iniciativa de proyectos de ley en materia económica; y ampliar sus capacidades de decreto o de veto. Incluso hubo algunos casos extremos como el de Perú, donde la reforma constitucional de 1993 otorgó la capacidad para que el Presidente de la República pudiera disolver el Congreso Nacional por una vez en el transcurso de su período. Podemos citar también la reforma constitucional ecuatoriana de 1997 y vigente desde agosto de 1998, en la que el Congreso perdió la capacidad de destituir directamente a un ministro de Estado.

### El estado de la cuestión sobre el debate presidencialismo versus el parlamentarismo

Linz, en su ensayo escrito en 1985 y denominado “Democracia: presidencial o parlamentaria. ¿Hace alguna diferencia?” y otros trabajos posteriores, plantea que “el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es ninguna casualidad” sino que, por el contrario, los países de América Latina habrían enfrentado permanentes quiebres en sus democracias debido a problemas derivados de las características propias del régimen presidencial. A su juicio, los principales límites del presidencialismo están relacionados con:

a) La legitimidad democrática dual. El presidencialismo basa su legitimidad en el pleno derecho que tiene el presidente proveniente del voto popular, sin embargo, la existencia también de un parlamento elegido en las urnas puede dar lugar a “un conflicto latente, que en ocasiones puede estallar dramáticamente”. Esta circunstancia se agrava en países en los que el presidente tiene facultad de veto total, veto parcial, iniciativa exclusiva en ciertas materias o la posibilidad de emitir decretos ley.

b) Una segunda característica tiene que ver con el período fijo o la “rigidez” del presidencialismo, razón por la cual los mandatos de un presidente, en principio, no se pueden modificar ni acortar, y en muchos de los casos tampoco pueden ser reelectos. Esto, si bien favorece la independencia de poderes y la predecibilidad en la alternancia política, termina constituyendo un serio obstáculo para enfrentar y resolver momentos de crisis sin que se amenace la vigencia del orden constituido.

c) Un tercer elemento que analiza Linz como aspecto problemático de los regímenes presidenciales consiste en la personalización del liderazgo. La diferencia a favor del parlamentarismo para Linz, radica en que los

líderes representan a partidos, mientras que en los sistemas presidenciales pueden incluso prescindir de una vinculación partidaria, o utilizarla en términos instrumentales. En otras palabras, cuando un elector vota en un sistema parlamentario, lo está haciendo no sólo por la imagen que proyecta un candidato, sino también, por un programa encarnado en un partido.

Desde esta perspectiva, el presidencialismo genera pocos incentivos para que los mandatarios actúen con responsabilidad, en especial cuando existen normas que prohíben la reelección, a esto debe sumarse el problema relacionado con la posibilidad de que los ciudadanos podrán pedir rendición de cuentas o sancionar la gestión sólo una vez concluido el mandato; peor aún, el partido puede ser sancionado por los votantes independientemente del nivel de participación y corresponsabilidad que haya tenido durante el gobierno de uno de sus afiliados o candidato a quien apoyó.

d) Un cuarto elemento que plantea Linz como límite del presidencialismo está relacionado con lo que él denomina un juego de “gánalo todo”, con el que pretende explicar dos elementos centrales que contribuyen a la deslegitimación de los presidencialismos. En primer lugar, se puede ganar el gobierno aunque el candidato no obtenga la mayoría: incluso en los sistemas de segunda vuelta y en segundo término el candidato derrotado pierde todo “status político”.

e) De la misma forma, según Linz, el presidencialismo desalienta las alianzas, especialmente en momentos de crisis, aunque puede haber y ha habido gobiernos de coalición multipartido, pero éstas se desvanecen o diluyen en momentos de crisis.

f) Otro factor que genera inestabilidad es la relación con los vicepresidentes, ya que al existir la regla de sucesión inmediata, se generan algunos problemas. El primero consiste en que el vicepresidente no goza de la misma legitimidad, a lo que podríamos añadir que, si no están definidas claramente sus funciones, puede convertirse en un factor adicional de boicot al presidente. Para decirlo en palabras del ex presidente José María Velasco Ibarra son “conspiradores con sueldo”.

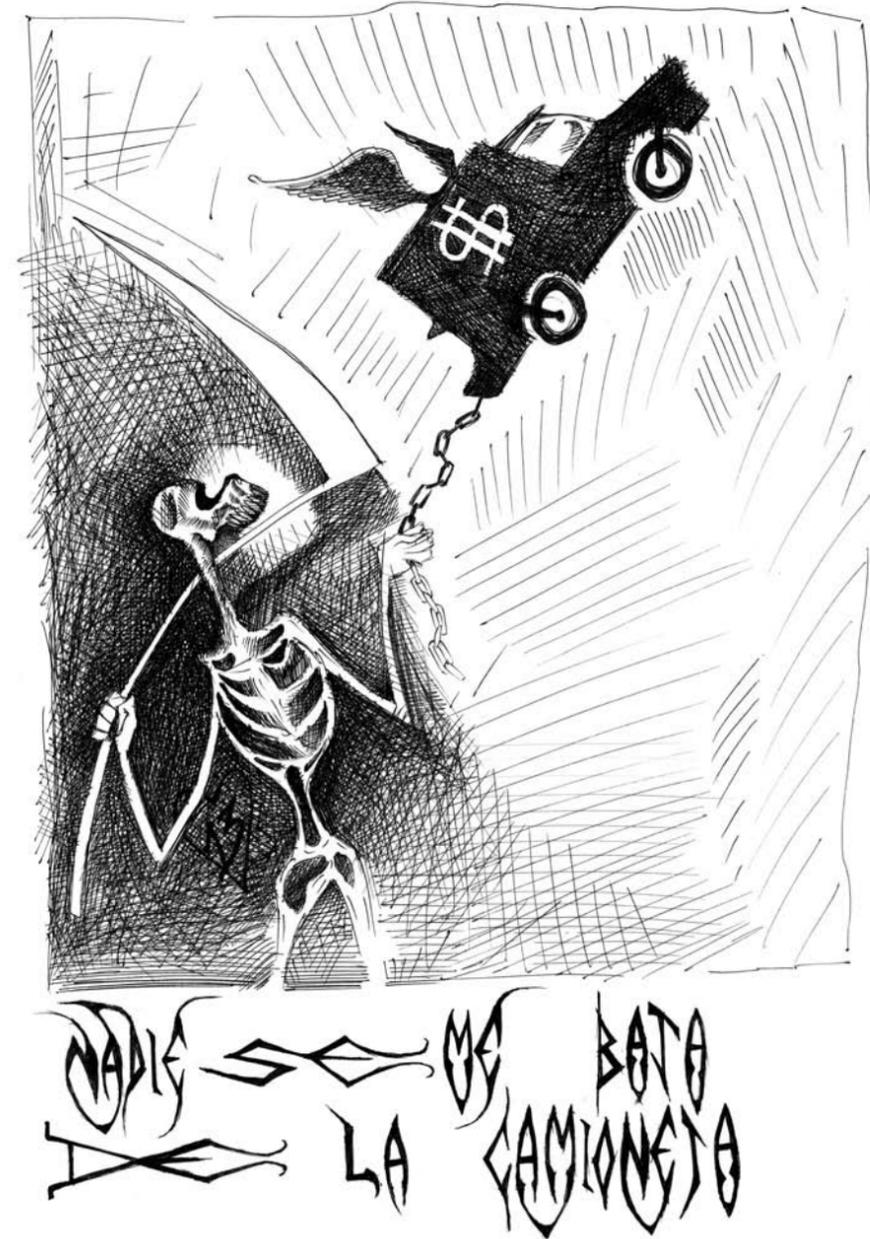
Los trabajos de Linz abrieron un amplio debate aunque, como he señalado, con la excepción de Brasil, no tuvo eco en el ambiente político. Las razones de esta falta de resonancia tal vez podrían explicarse en los argumentos que plantea Lanzaro (2001) respecto del momento en que se realiza esta discusión. Según este autor, el debate despierta en América Latina a mediados de la década de los ochenta, cuando varios de los países de la región entraban en una doble transición: la primera, referida a la salida de las dictaduras del sur del continente y los procesos políti-

cos que se vivían en toda la región; y la segunda, relacionada con los procesos de ajuste estructural de la economía y las reformas del Estado. Este segundo elemento, direccionado especialmente por los organismos internacionales, condicionaba las agendas políticas y buscaba más bien simplificar los procesos decisionales, lo que a su vez influiría en las reformas de los marcos legales y constitucionales que paulatinamente fueron fortaleciendo la capacidad de decisión de los ejecutivos. Sin embargo, es importante revisar algunas de las críticas que se han realizado al planteamiento de Juan Linz.

Sartori en su propuesta de “Ingeniería Constitucional” (Sartori, 1994: 168-175) señala que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son propuestas impulsadas por un solo motor, en cambio el semipresidencialismo es promovido por dos motores, lo que potencialmente resulta siempre conflictivo. En su lugar propone lo que denomina un sistema de “Presidencialismo Alternativo”, por el cual las democracias latinoamericanas podrían impulsar reformas que conduzcan a que los sistemas políticos inicien sus períodos funcionando como parlamentarismos, pero si estos fracasan el Presidente actuaría como un presidencialismo con amplios poderes

La clave del semipresidencialismo consiste en que un gobierno, si tiene la mayoría de la Asamblea, permite la toma de decisiones por parte del Presidente de la República, pero si tiene un primer ministro de la oposición, disminuye su papel hasta lo que se denomina cohabitación, que en palabras de Suleiman “el presidente no gobierna”. “Los años de 1986 a 1988 mostraron que sin el respaldo de un partido mayoritario el papel del presidente se ve reducido; supera el papel que jugaron los presidentes en repúblicas anteriores, pero ciertamente no tiene relación con la imagen <<gaullista>> del cargo” (Suleiman, 1997:232.).

El semipresidencialismo permitiría, de esta manera, la definición de grandes opciones, generaría un régimen de moderación, al mismo tiempo que permitiría fijar una agenda nacional que tienda a la cooperación.



### ¿Hay crisis del presidencialismo?

De manera categórica podemos decir que esta interrogante por sí misma no explica ni demuestra nada. No basta con contrastar modelos teóricos ideales, sino que se deben analizar cuidadosamente las causas de la crisis y, en ese marco, determinar el papel que cumple el régimen político. Además, es importante considerar diferentes aspectos que ayuden en este esfuerzo:

*La dimensión internacional.* Los procesos de reforma que se han aplicado en América Latina han tenido un denominador común y, aunque aparecen dotados de componentes técnicos y que operan sobre el campo de la economía, han resultado determinantes a la hora de definir el destino de la reforma y las capacidades de cada una de las institucio-

nes democráticas.

**La dimensión económico-social.** Es absolutamente obvio que no puede existir sistema político estable en condiciones de creciente pobreza e inequidad.

**Las reglas formales.** La reforma constitucional no puede obedecer a intereses coyunturales, sino que tiene que recoger el proceso social, pero además es necesario que todos los actores acepten adherir a esas reglas de juego, superando el secuestro institucional por parte de los poderes económicos, oligárquicos y otros grupos de poder.

**El sistema de partidos y el sistema electoral.** Como hemos podido observar, la configuración de los sistemas de partidos y electoral, son determinantes para el sistema político. Es preciso superar un enfoque que conduzca a operar sobre los elementos del sistema electoral pensando en la introducción de mecanismos mayoritarios para asegurar su efectividad. Si bien esto puede realizarse, habría que considerar que no profundice problemas de carácter regional o étnico, o deje por fuera a actores que sin un espacio en las esferas institucionales busquen otros métodos de acción política.

**La cultura política.** Es fundamental considerar los valores y la cultura política de una sociedad, pero de ninguna manera podemos asumirlos como construcciones determinantes que no pueden ser modificadas ni “reinventadas”. Es necesario concebirlas en su correlación con los incentivos que pueden provenir del sistema político y, a su vez, cómo ésta condiciona las reformas que se pueden operar en el mismo.

**La cuestión étnica y regional.** Es importante analizar en la gran mayoría de los países de América Latina el factor étnico y regional. De hecho en los últimos años ha sido un elemento presente en las agendas políticas y puede ser clave explicativa de los límites del sistema, de los partidos y en general del régimen político de una sociedad.

A manera de conclusión, podemos señalar que Ecuador, al igual, que muchos países de la región, enfrenta grandes problemas. De hecho, el estudio de la CEPAL la coloca, al igual que a Bolivia y Perú, entre los países que para el 2016 empeorarán sus condiciones actuales. Ello obliga a los sectores políticos y académicos a realizar esfuerzos que eviten lo que parece un destino fatal de polarización: no se trata de imaginar una ingeniería que resuelva los profundos problemas, pero sí permitir su procesamiento en el marco de una democracia que se legitima

y se esfuerza por responder a las demandas básicas de sus ciudadanos.

### Crisis y reforma política en Ecuador

Los hechos ocurridos en enero del 2000, diciembre del 2004 y abril del 2005 son una expresión de la profunda crisis que desde hace varios años enfrenta el Ecuador. Podríamos señalar que al menos, cuatro componentes expresan esta situación:

El primero, tiene que ver con la crisis económica, provocada por la aplicación del modelo neoliberal desde hace cerca de dos décadas y agudizada en los últimos años por la decisión de dolarizar nuestra economía.

El segundo elemento que desencadena el proceso de desinstitucionalización, está relacionado con la crisis política y sobre todo, el sistema de representación político-social que refleja la crisis de hegemonía, ausencia de

proyectos nacionales y la carencia de partidos que sean capaces de construir “intereses generales” que escapen a la voluntad de ciertos sectores de poder. Las fuerzas políticas enfrentan una paradoja: por un lado, siguen controlando el voto popular, pero al mismo tiempo, son incapaces de representar y canalizar institucionalmente las aspiraciones ciudadanas.

El Congreso Nacional debilitado, en su conformación y función por las Reformas Constitucionales de 1998 no ha podido contener el deterioro del quehacer político así como del régimen presidencialista y de la llamada “governabilidad”.

Un tercer factor está relacionado con los escándalos de corrupción, que

establecieron y aún establecen una sombra de duda en todo cuanto emprende el ejecutivo, acusaciones de aportes millonarios prohibidos entregados a la campaña electoral y que vincularon directamente al ex presidente Mahuad; así como las múltiples denuncias de nepotismo, y corrupción que se investigan ahora respecto del coronel Gutiérrez han contribuido en erosionar rápidamente las bases mismas del sistema político.

Un cuarto componente, tiene que ver con la profunda crisis del Estado Nacional y la incapacidad de articular una respuesta que efectivamente garantice un proceso real de descentralización, o la discusión de otras alternativas colocadas en el debate como la relacionada con las autonomías; preservando la posibilidad de un Estado Unitario que fortalezca “la unidad en la diversidad”.

*El nuevo ordenamiento jurídico eliminó la posibilidad de que el legislativo ejerza una efectiva función de fiscalización a través del juicio político, de la misma forma, la nominación de ciertas autoridades de control que depende de ternas...*

En cuanto a la reforma política, el aspecto imperante casi desde la misma reinauguración de la democracia, es el de la gobernabilidad, entendida como la implementación de mecanismos que faciliten los procesos decisionales por parte del ejecutivo. Un ejemplo claro de lo expresado, constituye la modificación de las reglas electorales que sustituyeron el sistema proporcional históricamente aplicado en el Ecuador, por el de listas abiertas o peor aún la posterior declaratoria de inconstitucionalidad del método D’HONT y la adopción por parte del TSE del conocido como método “imperiali” con la cual se distorsionó más el sistema electoral y se profundizó la distancia entre los votos y escaños obtenidos.

### La urgencia de las reformas<sup>4</sup>

En el momento actual, la necesidad de las reformas alcanza no sólo al sistema y régimen político, sino que involucran al Estado mismo y por lo tanto la Constitución Política del Estado, que debido a los intereses corporativos que predominan en el Congreso Nacional difícilmente podrán ser procesados por dicha instancia, lo que a su vez, abre una oportunidad para una construcción de diversas propuestas que puedan materializarse a través de mecanismos como la consulta popular como paso previo a una Asamblea Nacional Constituyente, que cese al actual congreso y ratifique o rectifique el actual gobierno de Alfredo Palacio.

### Las reformas en el régimen político

Todo proceso de reforma constitucional, a decir de Antonio De Negri, está precedido por unos “hechos constituyentes” que establecen el sentido y la dirección de la reforma; no es posible explicarse la Constitución de 1978 sin la dictadura precedente; de igual manera no se entiende la norma básica de 1998 sin comprender una década de movilización indígena y de diferentes sectores sociales en el marco de un permanente proceso de neoliberalización de la economía y endurecimiento del presidencialismo. La Constitución de 1998 fortaleció el régimen presidencial como marco jurídico-institucional, al decir de Bobbio, la

*los programas de reforma neoliberal han venido acompañados de una serie de adecuaciones a los marcos jurídicos y constitucionales con el objetivo de lograr la gobernabilidad; es decir que la preocupación por la democracia se ve drásticamente...*

elección de un determinado régimen presupone unos valores que se asumen y que son consustanciales al mismo.

El régimen presidencial, analizado anteriormente, no requiere de mayorías permanentes, el ejercicio de la representación recae en personas antes que en el compromiso de fuerzas políticas corresponsables de un gobierno, el papel de los partidos tiene poca incidencia; incluso en ciertos periodos, puede prescindirse de los mismos y contribuir a su atomización y fragmentación.

El nuevo ordenamiento jurídico eliminó la posibilidad de que el legislativo ejerza una efectiva función de fiscalización a través del juicio político, de la misma forma, la nominación de ciertas

autoridades de control que depende de ternas que debe enviar el propio Presidente de la República. Además, se restringe la posibilidad de que el Congreso nombre a sus autoridades, predesignando tanto la presidencia como la primera vicepresidencia.

La conformación de mayorías coyunturales distorsionadas por el sistema electoral; el control de la función legislativa y, por tanto, del aparato del estado y la concentración de poder en el ejecutivo, no fueron suficientes para impedir la crisis política; con la caída de Mahuad y hoy con la destitución del coronel Gutiérrez, ha entrado “en capilla” el mismo sistema presidencial.

Ni la Asamblea Constituyente de 1997-98, ni el Congreso Nacional han abordado con profundidad el reto de plantearnos un nuevo modelo de gobierno. No podemos seguir cerrando las puertas a debatir bajo el argumento de nuestra tradición histórica, puesto que ésta se construye precisamente de las fracturas con el pasado.

En un régimen semipresidencial, el Presidente de la República es elegido mediante votación popular y posee las funciones que competen al jefe de Estado; el Parlamento tiene la potestad de nombrar al Jefe de Gobierno, pero ésta dignidad recae en quien cuenta con el respaldo del Congreso. No se trata de repetir las experiencias de otros países, sino asumir otras alternativas existentes y pensarlas desde las condiciones de nuestra realidad. Un régimen diferente debe rescatar los principios institucionales arraigados en nuestra historia y tradición, en este caso, tanto el Presidente de la República como el Jefe de Gobierno, tendrían autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias, pero el poder, la capacidad decisoria siempre se mantendría en el pueblo y, por

<sup>4</sup> Estas reflexiones constituyen la revisión de un trabajo publicado por el TSE en 2000, la actualidad de las mismas, sólo es indicativo de la persistencia de la crisis política y de un claro signo de agotamiento del régimen presidencial.

tanto, en las instancias que lo represente políticamente.

Esta perspectiva obliga a repensar el rol y conformación del Congreso Nacional; su sentido fundamental sería sostener y viabilizar los compromisos programáticos asumidos por el gobierno. Para el cumplimiento de las funciones legislativas, es necesario volver a los Diputados Nacionales, que expresan la posibilidad de una legislación de carácter general, estos deberían elegirse en listas cerradas en todo el territorio nacional y puede constituir una especie de segunda cámara, que ratifique o rediscuta lo aprobado por el Congreso en pleno. No resulta oportuno la

constitución de un Senado si esta instancia no representa una rediscusión de la representación territorial y regional del Ecuador, para lo cual debe discutirse la actual configuración político administrativa del Estado ecuatoriano

El problema no radica entonces, en el número de diputados, sino en el hecho de que el Congreso Nacional tenga un papel preponderante en la definición de las políticas y prioridades de un gobierno.

El régimen semipresidencial obliga a que las fuerzas políticas que nombran al gobierno asuman coherentemente su responsabilidad, evitando que algunos sectores sean beneficiarios de las políticas del gobierno y al mismo tiempo aparezcan como opositores al régimen.

La propuesta de régimen semi presidencial no intenta repetir instituciones existentes en otros países sino crear un régimen que responda a las condiciones del sistema político ecuatoriano. En ese sentido, se puede considerar la posibilidad de la revocatoria de mandato al Presidente de la República; para ello, el Congreso Nacional debe resolver con el voto favorable de los dos tercios de sus integrantes y únicamente por delitos de corrupción, cohecho, amenazas a la seguridad del estado, desacato a las resoluciones del Tribunal Constitucional o en los casos en que exista negativa para firmar injustificadamente de manera conjunta con el Primer Ministro proyectos aprobados por el Congreso, por tanto por el Gabinete y por el Primer Ministro. Por otro lado, se considera la iniciativa popular para solicitar la revocatoria de mandato del Presidente de la República, por la vía de la consulta popular, con el respaldo del 20% de las firmas.

Sin embargo, para establecer un adecuado contrapeso, si los resultados de la Consulta le fueren favorables al Presidente de la República, el Congreso Nacional, el Gabinete y el Primer Ministro cesarán en sus funciones,

debiendo convocarse en un plazo máximo de 90 días a nuevos comicios electorales para renovar total o parcialmente el Congreso por el tiempo que faltare para culminar el periodo. Este plebiscito no podrá realizarse en el primer año de gestión o en último del mandato presidencial.

Un tipo de régimen como el esbozado, requiere de un amplio sistema, que permita la participación ciudadana en espacios de decisión y construcción de políticas públicas, tanto en los niveles locales, como en el espacio nacional.

El sistema político cumple un papel protagónico en la construcción de la representación y legitimidad, por tanto, es uno de los elementos presentes en el debate actual. Un factor determinante es el referido al sistema electoral.

En palabras de Enrique Álvarez Conde la adopción de un sistema electoral concreto no es una decisión neutra, desprovista de cualquier tipo de valoración, sino una auténtica decisión política que trata de salvaguardar determinados intereses. Por tanto, prosigue a su vez citando a Cottoret, “el estudio de los sistemas electorales plantea por lo menos dos problemas: en el plano técnico, se trata esencialmente de encontrar las fórmulas que hagan perfecta la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado y que los asimilen los

gobernantes. Sobre el plano político, los sistemas electorales hacen aparecer el papel fundamental de las divergencias sociales en la evolución y ejercicio del poder, es decir, en el fondo de su legitimidad”.

Generalmente se reduce el sistema electoral a la fórmula en que los votos se convierten en escaños, pero realmente, este tiene que ver también con otros aspectos que en conjunto influyen en los mecanismos de selección política y por ende, en las condiciones democráticas. Entre los componentes fundamentales podemos citar: el modo en que las fuerzas políticas seleccionan sus candidatos; la forma de la candidatura, la estructura del voto, la circunscripción electoral, la fórmula electoral y el umbral electoral.

Ninguna fórmula electoral es un asunto solamente técnico ni absolutamente justo, en la medida que es imposible reflejar cada una de las preferencias ciudadanas. El punto central consiste en que la fórmula sea capaz de expresar las diferentes tendencias, sin intentar negar o disminuir la influencia real y simbólica que algunos partidos o movimientos representen, incluso si se trata de fuerzas que puedan ser consideradas incómodas o anti-

sistema; precisamente, la madurez del sistema democrático se verá reflejado en la medida que el sistema político acepte y procese las voces que lo cuestionan.

En los últimos años se ha insistido en la necesidad de construir mayorías que sobre todo, centran la responsabilidad política de manera casi exclusiva en las instancias del ejecutivo seccional o nacional; para ello, se ha manipulado la fórmula electoral y en la práctica, han permitido la consolidación de un presidencialismo autoritario que tampoco ha podido evitar la crisis política. Ignorar la presencia de actores contradictorios en el escenario institucional puede en cambio, reavivar el caos y la incertidumbre social.

Es necesario profundizar la correspondencia entre votos y escaños. Además, es fundamental establecer otros criterios a más del cuantitativo para la definición del umbral que permite la permanencia de un partido o movimiento en la escena política. El criterio exclusivamente numérico no da cuenta de particularidades regionales, que en los actuales momentos, pueden resultar significativos como representación de una región o localidad. En este sentido, sería conveniente introducir una reforma por la que la presencia en los espacios legislativos, en representación de tres provincias sea considerada como factor habilitante para la supervivencia partidaria.

Esta reforma, obviamente, implicaría el reconocimiento de partidos provinciales o regionales y recoger el criterio de que un partido es determinante y debe ser contabilizado, independientemente de su peso numérico en razón de que contribuye a la formación de mayorías o es factor gravitante en la construcción de la oposición política.

El Tribunal Supremo Electoral desde el reinicio de la vida democrática, ha tenido como misión principal la de organizar y ejecutar los diferentes procesos electorales tanto de elecciones a nivel nacional, seccional como también las consultas populares que se han realizado a lo largo de estos años.

Es fundamental una reforma que permita, en primer lugar disminuir el número de miembros del TSE a 5 y luego garantizar que quienes van a constituirse en jueces electorales no tengan relación con los actores políticos, por lo que se puede integrar una comisión calificadora que mediante escrutinio público seleccione las personas más idóneas, no necesariamente abogados, sino especialistas en esta área técnico política. Es necesario estructurar de mejor manera las funciones del Tribunal Supremo Electoral, creando como instancia autónoma la Unidad Técnica del Proceso Electoral que será la encargada de llevar adelante el proceso electoral y por tanto lo relativo a la actualización de los padrones electorales, inscripción de candidatos, organización y capacitación a las juntas

receptoras del voto, organización de la votación, escrutinio y entrega de resultados. Los gerentes y directores deben ser nombrados mediante concurso público de merecimientos por el Tribunal Supremo Electoral.

Por último pensamos que es importante readecuar el marco constitucional en lo que se refiere a las reglas electorales, reincorporar y efectivizar la representación para que exista equidad entre el voto ciudadano y la construcción de la representación política. De la misma manera, se debe eliminar la discriminación que exige que en caso de que dignatarios de elección popular presenten su candidatura a una dignidad diferente deban renunciar al cargo previamente a su inscripción.

Además, es necesario producir reformas que permitan el acceso igualitario de todos los partidos y movimientos a los medios de comunicación social, considerando que no sólo es una obligación de los actores políticos informar sobre sus planes de trabajo, sino sobre todo un derecho de los ciudadanos el poder elegir con conocimiento. La sola eliminación de los aportes partidarios y de reposición del gasto electoral, no necesariamente es positiva para la democracia, puesto que puede constituir una ventaja para las fuerzas políticas que pueden organizar grandes empresas electorales y de promoción política.

Por último, no cabe duda que es importante agilizar la posibilidad de Reforma Constitucional; sin embargo, nos parece aventurado no establecer la distancia necesaria entre el primero y segundo debate porque esto puede subordinar la Reforma Constitucional a intereses coyunturales o corporativos sin dar cuenta de que el proceso de reformas constitucionales, amerita grandes consensos entre los diferentes sectores del país, por lo que se debería meditar el mantener el actual plazo de 1 año o por lo menos 6 meses entre el primero y segundo debate

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara**, Manuel, *Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, Ponencia IV MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA. UNIA, Huelva, 2004.
- BID (Varios Autores)**, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington DC, 2003.
- CEPAL**, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, 2004
- Constitución Política del Estado**, [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es)
- Domingo**, Pilar, “Una nota sobre el presidencialismo”, en *Revista del CIDE Política y Gobierno*, Vol. II, número 1, México 1995.
- Lanzaro Jorge**, *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Lanzaro**, Jorge, *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Ponencia presentada del 1 al 4 de julio del 2004 en la IV Maestría de Ciencia Política en Ibero América, Huelva- España.
- Linz**, Juan y Valenzuela Arturo, *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparativas*, Alianza Editorial, 1997, Madrid.
- PNUD**, *Informe sobre la Democracia en América Latina*, PNUD, Lima, 2004
- Romero**, Salvador, *Las tres generaciones de Partidos en el Siglo XX*, en *Partidos Políticos en Bolivia*, FUNDEMOS, La Paz, 1998.
- Sartori**, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.



# Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador

Julio Echeverría\*

## Introducción

En la actualidad, el Ecuador debate las condiciones de un proceso de reforma política que modifique aspectos substanciales del diseño institucional del sistema político, cuya transformación podría incidir positivamente en la superación de la aguda crisis política que se ha venido incubando en las últimas dos décadas. Muchas de las demandas de reforma aluden a la necesidad de introducir modificaciones constitucionales, las cuales podrían recorrer distintas vías: la consulta popular, la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, o en su defecto, reactivando la capacidad de legislación del Congreso Nacional. Esta última opción parecería ser la que más dificultades presenta, debido al efecto de involucramiento en el cual por lo general tienden a incurrir los actores políticos: ser jueces y partes de los procesos de articulación y de normación de las reglas de juego institucionales básicas del sistema político. La actual crisis de la representación política favorece la utilización de expedientes plebiscitarios como la consulta popular y, en menor medida, la Asamblea, pero todas estas posibilidades están expuestas a riesgos y complejidades, que es necesario advertir y que la examinación histórica puede esclarecer.

El presente ensayo analiza los posibles defectos en los cuales se puede incurrir al momento de relacionar el proceso político con la definición de normativas constitucionales. Para este efecto, examina algunos aspectos de la normativa constitucional ecuatoriana, en particular en lo referente a la conformación del régimen político presidencial y a su integración en el diseño de conjunto del sistema político ecuatoriano.

## Los posibles defectos en la construcción constitucional de la reforma política

Si partimos del supuesto de que existe una alta correlación funcional entre la dimensión constitucional y el proceso político, deberemos admitir que esta relación no es la más adecuada en el caso ecuatoriano, y que su incon-

gruencia está en la base del desarreglo político que caracteriza al Ecuador de inicios de milenio. Una incoherencia que se puede apreciar en la misma estructura de conjunto del diseño institucional.

Dos momentos trascendentales de reforma constitucional se han producido en estos 25 años de vida democrática; el primero, el acto fundacional constitutivo del retorno a la constitucionalidad que se da en el año de 1978, mediante la aprobación vía referéndum, de la nueva Constitución, la cual normará desde entonces el funcionamiento del sistema político; y el segundo, el conjunto de reformas a ese diseño institucional que introduce la Asamblea Constitucional de 1998. En el intermedio entre estos dos eventos fundacionales, se han producido diversos intentos de reforma política y constitucional, los cuales, por lo general, se han caracterizado por su excesiva dimensión coyunturalista y su escasa visión estratégica.

Los dos extremos en los cuales se puede incurrir en la discusión y elaboración constitucional son o una visión estratégica desprovista de adecuados enlaces con el proceso político efectivo, lo cual nos indicaría de un defecto de enfoque político; o una visión excesivamente expuesta a los eventos coyunturales, lo cual significaría un defecto de limitada capacidad de abstracción institucional. Ambas dimensiones parecen haber incidido en los diseños constitucionales de 1978 y de 1998; mientras en el caso de la reforma política de 1978 estamos frente a un modelo de corte sistémico de considerable consistencia institucional, pero de limitada efectividad frente al proceso histórico en el cual este se despliega; en el segundo caso, el de la reforma de 1998, estamos frente a un diseño excesivamente expuesto a las presiones coyunturales del momento, que descuida su proyección estratégica. En ambos casos, si bien desde perspectivas diversas, estamos frente a un desajuste o des-equivalencia funcional entre la dimensión constitucional y el efectivo proceso político, lo que debilita la capacidad de la Constitución de normar y regular el proceso político.

Es probable que la débil articulación programática y estratégica de los diseños constitucionales en el caso ecuatoriano se deba a estos defectos de excesivo alejamiento o de excesiva exposición a las presiones coyunturales del

proceso político; en lugar de un debate conceptual sobre la pertinencia de la institucionalidad para relacionar funcionalmente economía y política, o Sociedad y Estado, lo que se ha discutido es cómo preservar espacios de poder para los actores y para las instituciones, que les garanticen su reproducción sin poner en discusión los paradigmas de fondo que orientan las interacciones políticas.

La elaboración de una Constitución, si bien responde a un acto fundacional constituyente en el cual se expresa la politicidad del movimiento social y de los actores que en el participan, exige de los mismos, ya en función de la formulación constitucional, un esfuerzo de distanciamiento respecto de sus propias demandas y una ubicación de las mismas tanto en un espacio político de realizaciones de mediano y largo plazo, como al interior del espacio abstracto y general de la ley y de la norma; solamente al responder a esta doble determinación, se logra el diseño de instituciones políticas legítimas, que aparezcan efectivamente como expresión y realización del interés público.

A continuación, se revisan algunos momentos constitutivos de esta relación entre dimensión constitucional y proceso político en el caso ecuatoriano, con particular atención a la discusión sobre el tipo de régimen, y se arriban a algunas conclusiones que podrían contribuir al debate actual sobre la reforma política en el Ecuador.

## La dimensión constitucional y el Presidencialismo en el Ecuador

Según últimas apreciaciones, el Ecuador es, entre los países latinoamericanos, el que mayor reforzamiento del régimen presidencial demuestra.<sup>1</sup> Una condición que resulta del proceso político de las últimas dos décadas y que se evidencia con claridad en el diseño constitucional. La orientación mayoritaria y presidencialista que caracteriza a la democracia ecuatoriana se encuentra normada en las dos cartas constitucionales que han regido la vida del sistema político en los últimos 25 años de vida democrática, tanto en la Constitución de 1978 como en las reformas que se instrumentaron 20 años después por parte de la Asamblea Constitucional de 1998. En especial en este último caso, las posiciones mayoritarias en la Asamblea

Constitucional se aplicaron a fondo, tratando de encontrar un diseño institucional que revirtiera los agudos conflictos entre Ejecutivo y Legislativo que habían bloqueado el proceso decisional durante estas dos décadas. La demanda de concentración de la capacidad decisional en el presidente aparecerá con mayor fuerza a mitad de la década del 80, cuando se aprecia con mayor nitidez la crisis del ordenamiento institucional aprobado en 1978.

## El paradigma constitucional de 1978

La orientación dominante que amparaba a la Constitución de 1978 se sustentaba sobre una clara concepción de intervención del Estado en la economía, en la cual los partidos políticos aparecían con una función de intermediación central: fungían de canales de integración social a la vida del Estado y articulaban la política redistributiva mediante su participación en la definición de la política pública. Un ordenamiento que tenía por tanto su eje central en la función del sistema de representaciones, de los 'partidos políticos en el congreso o parlamento'.

Apenas 4 años después de aprobada la Constitución de 1978, el país ingresó en una condición de aguda crisis fiscal, que condujo a la implementación de radicales políticas restrictivas de ajuste, que contradecían en profundidad esa orientación.

La línea del ajuste obliga a los ejecutivos a instaurar medidas de restricción del gasto que reducen al mínimo la posibilidad de cualquier política redistributiva, lo que tendrá como contrapartida una sistemática oposición por parte de los partidos más comprometidos con esa orientación normativa, los cuales se harán fuertes en la trinchera parlamentaria. En particular, las fuerzas del centro izquierda, comprometidas con la inspiración redistributiva que animaba a la institucionalidad diseñada en la Constitución de 1978, optan por la obstrucción y la resistencia a la implementación de las políticas de ajuste estructural y encuentran en la legislatura el mejor espacio para esta tarea, mientras las fuerzas de la derecha y del populismo perfeccionaran mecanismos de chantaje para la consecución de rentas y para el fortalecimiento de sus mecanismos de intermediación de tipo clientelar. En ambos casos, se produce un fenómeno de progresivo aislamiento y desprestigio de la función de representación y en general de los partidos políticos, los cuales veían vanificada su función de intermediación al debilitarse la capacidad de impulsar políticas redistributivas como lo preveía la

*Se deberá esperar apenas unos pocos años más para que el fenómeno de la crisis institucional vuelva a aparecer con mayor gravedad y se exprese en la ruptura flagrante de la constitucionalidad impulsada por el régimen de Gutiérrez...*

\* Politólogo, Investigador y Catedrático Universitario.

<sup>1</sup> PNUD 2004, *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, New York, PNUD.

Constitución de 1978. Este es el origen de los enfrentamientos entre ejecutivo y legislativo que estará en la base de la crisis de gobernabilidad que se generaliza al finalizar la década del 80.

Desde distintos ángulos, la crisis de gobernabilidad aparece como dimensión caracterizante del proceso político; su salida irá por el reforzamiento del presidencialismo; una estrategia de reforma confusa y poco coherente, tendiente a prescindir de la representación e incluso del sistema de la Administración Pública en la definición de las decisiones de política, en particular en la definición de la política económica, eje central de la política pública. En particular para las fuerzas del centro derecha, “gobernabilidad” significaba implementar la estrategia de ajuste reduciendo al mínimo las interferencias que podrían surgir del sistema de representaciones, que intervenía con una función de obstrucción sistemática, o con una de chantaje, para negociar el acceso a la distribución de rentas, por lo general, con fines clientelares. Para estas fuerzas, la gestión del ejecutivo debía darse evitando cualquier interferencia de esta naturaleza; ya a partir del gobierno socialcristiano de León Febres Cordero, se aprecia esta tendencia mediante la conformación de ‘instituciones paralelas’ para incrementar ‘eficacia en la gestión’ de la administración pública, y se apunta en dirección a excluir a la representación de la definición y gestión presupuestaria, objetivo que terminará de lograrse en las reformas establecidas por la Asamblea Constitucional de 1998. Operación de exclusión que, sin embargo, no era coherente con la función de intermediación asignada a los partidos políticos, la cual no se modifica; en efecto, éstos siguen conservando su orientación de ‘monoplios de la representación’, y de fuerte contrapeso al ejecutivo, en particular en la definición de la integración de los aparatos de control y de la misma Administración de Justicia, al ser quienes nominan a la

*La orientación dominante que amparaba a la Constitución de 1978 se sustentaba sobre una clara concepción de intervención del Estado en la economía, en la cual los partidos políticos aparecían con una función de intermediación central...*

papel de la representación se conducirá a lograr mediante otros mecanismos de presión la consecución del mismo objetivo. La exclusión de los partidos y del parlamento de la definición y gestión del presupuesto, instrumento central de la política pública, creará incentivos perversos para que éste desarrolle lógicas de chantaje y de presión a los ejecutivos, por no citar la utilización de mecanismos de intercambio político espurio con las estructuras del sistema de gobierno.

### *El paradigma del Presidencialismo reforzado en la Constitución de 1998*

Este tipo de interacciones, que caracterizan a los enfrentamientos entre el ejecutivo y legislativo durante los años 80 y gran parte de los 90, conducirá a una situación de bloqueo institucional que agudiza la dimensión del conflicto social; se generalizan y amplían los mecanismos informales de procesamiento de la política y aparecen fuertes movilizaciones de crítica al sistema, que ahondan las distancias entre la institucionalidad política y la sociedad. Tanto la intensa movilización social de los años 90, liderada por el movimiento indígena, como el surgimiento de nuevas demandas ciudadanas, serán en gran parte expresión de esta desconexión entre la sociedad y el sistema institucional. El país observa absorto el agudizamiento de la crisis, que ya no es solo económica como lo fue en los años ‘80, sino también institucional; el régimen de Bucaram pone al descubierto de manera caricaturesca la real dimensión de la crisis ética y moral de una buena parte de la clase política ecuatoriana. Su caída y posterior sustitución por la figura del ‘presidente interino’, inexistente en la Constitución, termina por revelar tanto la esca-

Corte Suprema de Justicia y a los máximos organismos de control constitucional<sup>2</sup>.

Si bien la tendencia es hacia la exclusión de la representación en la definición de las líneas centrales de la política macroeconómica, el paradigma redistributivo no desaparece del ordenamiento institucional, lo que deriva hacia un reforzamiento del carácter rentista del sistema de partidos. La misma integración del parlamento por parte de diputados provinciales es coherente con la vocación de redistribución de rentas del Congreso, la cual se ratificaba en la capacidad que tenían los legisladores de intervenir en la formación y gestión presupuestaria; eliminada esta función, el

<sup>2</sup> Si bien la Constitución de 1998 define un nuevo mecanismo para la designación de los miembros de la CSJ, durante los 20 años de vigencia de la Constitución del 78, fue el Congreso quien sobre la base de una clara repartición de cuotas de poder decidía la integración de tan alto tribunal de administración de Justicia; la integración de la última CSJ si bien contó ya con un nuevo mecanismo de selección de candidatos para integrar dicho organismo, mantuvo, por última vez, la sanción acerca de su integración por parte del Congreso, quien debía con posterioridad a dicha designación, normar mediante ley el método de cooptación para la integración de nuevos magistrados, tarea que se mantuvo pendiente y que estará en la base de la impugnación a su integración, llevada adelante por el gobierno de Gutiérrez. En cuanto a los demás tribunales, como el Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, en la normativa del '98 el Congreso mantiene sus prerrogativas de nominación.

sa capacidad efectiva que poseía la Constitución para condicionar el proceso político, como la alta discrecionalidad de la clase política, al interpretar la Constitución por fuera de sus principales marcos normativos, lo que planteará con fuerza la idea, ya recurrente durante los años 90, de la refundación de la institucionalidad.

La Asamblea Constitucional de 1998, convocada por el gobierno de Alarcón, pretendió asumir esta tarea, y lo hizo de manera confusa y polémica. ¿Percibieron los asambleístas claramente la real dimensión de la crisis institucional? ¿O al contrario, sus definiciones terminaron por agudizar aún más el fenómeno de la crisis, poniendo sobre el tapete la necesidad de ulteriores reformas institucionales?

Desde la perspectiva del proceso político, parecería, a una primera aproximación, que la Asamblea Constitucional fracasa clamorosamente. A apenas dos años de concluida, el país experimentará la más grave crisis financiera y económica de su historia republicana, la brusca caída de legitimidad del régimen de Mahuad, y su sustitución mediante una confusa intervención de las Fuerzas Armadas. Se deberá esperar apenas unos pocos años más para que el fenómeno de la crisis institucional vuelva a aparecer con mayor gravedad y se exprese en la ruptura flagrante de la constitucionalidad impulsada por el régimen de Gutiérrez y su posterior descalabro y sustitución, también en este caso, mediante la confusa intervención de la Fuerzas Armadas<sup>3</sup>.

Lo que realiza la Asamblea Constitucional es una solución transaccional de corte corporativo, que disocia radicalmente los procesos de construcción de la voluntad política y las lógicas decisionales, posibilitando un mayor desacoplamiento entre participación social, representación política y definición de las políticas públicas.

Por un lado, desarrolla una clara estrategia inclusiva al legislar sobre una amplia gama de derechos ciudadanos, los cuales asumen categoría constitucional; por otro lado, hace suyas las presiones que la coalición mayoritaria de

<sup>3</sup> La Constitución ecuatoriana mantiene respecto a las Fuerzas Armadas una definición ambigua; por un lado éstas aparecen como ‘garantes de la Constitución’, asumiendo por tanto funciones propias de un Tribunal Constitucional, por otro, se las reconoce como ‘poder no deliberante’, por tanto como institución que debería mantenerse exenta de cualquier influencia política y por tanto alejada de cualquier intervención en el ámbito político. Esta condición, añadida a la exclusión de la participación electoral para sus miembros, hace que las orientaciones políticas que podrían aparecer en su seno sean contenidas o represadas normativamente, condición que se la cumple por el principio de la no deliberación; sin embargo, su carácter de ‘garantes de la constitucionalidad’, les confiere un poder de dirimencia en conflictos o crisis institucionales.

centroderecha impulsa en la Asamblea, es decir, el reforzamiento del presidencialismo como el mejor mecanismo para resolver la ‘crisis de gobernabilidad’. Desde este ángulo, consolida la línea de la exclusividad del ejecutivo, y por tanto del Presidente, en la definición y orientación de las políticas públicas, en particular en la definición de la política económica, a la cual se dota de un ‘blindaje técnico’ que la preserve de cualquier tipo de influencia política. En esa dirección, introduce normativas que sancionan la capacidad de legislación del ejecutivo en materia económica, mediante la utilización de decretos leyes de

*La última coyuntura que culminó en las jornadas de abril con la destitución de Gutiérrez demostró la incapacidad de la legislatura en contener la arremetida anti-institucional que provino de otra de las funciones del Estado. La ruptura de la Constitución...*

emergencia. Igual acontece respecto a la función de fiscalización del Congreso, la Asamblea legisló en dirección a preservar para el ejecutivo la posibilidad de la destitución o no del ministro censurado. En materia de la definición de instancias de control como la designación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Electoral, la legislatura mantiene e incluso refuerza sus espacios de poder. La fuerte presencia de representantes de los partidos políticos como miembros de la Asamblea, estará en la base de la defensa de las prerrogativas de poder que éstos conservan, al definir su exclusividad en la nominación de los integrantes de los órganos de vigilancia y control político.

De esta manera, la Asamblea recoge y neutraliza al mismo tiempo un conjunto de demandas y posturas de una diversidad de actores: por un lado, la fuerte carga de impugnación a la institucionalidad que venía impulsando el movimiento social durante gran parte de los años 90; por otro, la demanda impulsada por la centroderecha, que recogía las prácticas decisionistas que los distintos ejecutivos habían venido ensayando, como expediente para enfrentar la crisis y el ajuste estructural de la economía; y, finalmente, las prerrogativas de poder de los partidos mayoritarios en la Legislatura.

Estas distintas operaciones de ‘ingeniería constitucional’, tendientes a limpiar el camino de la gobernabilidad de cualquier perturbación política, al excluir a la legislatura del proceso de formación de la política pública, y al mismo tiempo preservar para ella el monopolio de la representación, lejos de promover una mejor articulación entre Ejecutivo y Legislativo, condujo a reforzar una peligrosa lógica de desentendimiento y de des-responsabilidad de la legislatura frente al proceso decisional; una condición óptima para reforzar prácticas de chantaje y de obstrucción por

parte del Congreso y de intervenciones espurias del ejecutivo para alcanzar mayorías parlamentarias afines.

La Asamblea constitucional de 1998 se demostró muy hábil en armar una amalgama de posturas diversas e incluso enfrentadas, lo que reflejó su fuerte exposición a las presiones de la coyuntura, debilidad que se expresa en la fragmentación y desconexión de las distintas fases y funciones del proceso decisional, las de la participación-representación, las de la gestión administrativa y las de control político, funciones que, al preservar su propia autonomía, deben mantener relaciones funcionales de complementariedad. Una salida que revela un claro defecto de enfoque político estratégico, y que debilitará al sistema político en su capacidad de preservar y resguardar la vigencia misma de la Constitucionalidad.

### Las consecuencias del Presidencialismo reforzado

Una de las primeras constataciones acerca del desempeño de este diseño institucional nos devuelve la imagen de un régimen político caracterizado por una débil capacidad de concentración de poder, por la fragmentación de éste entre sedes de poder enfrentadas, las del ejecutivo y del legislativo, que recurrentemente llegan a puntos de quiebre institucional como son los que han conducido a los derrocamientos de tres presidentes en un lapso que no llega a los 10 años. La institucionalidad del sistema político se rige sobre el principio de la autonomía y equilibrio entre los poderes o funciones del Estado, una alteración de este equilibrio con dominancia de una función sobre la otra, denota el debilitamiento de la institucionalidad y su posibilidad de quiebre o ruptura. El actual ordenamiento institucional demuestra una permanente ruptura de este equilibrio; el sistema político carece de propios mecanismos de preservación de la institucionalidad democrática, y algo que es aún más grave, en muchos casos sus mismas instituciones trabajan en dirección a corroer la institucionalidad democrática del sistema político.

La última coyuntura que culminó en las jornadas de abril con la destitución de Gutiérrez demostró la incapacidad de la legislatura en contener la arremetida anti-institucional que provino de otra de las funciones del Estado. La ruptura de la Constitución impulsada por Gutiérrez solamente pudo ser detenida por la revuelta ciudadana, al precio del quiebre del ordenamiento constitucional democrático. Igual condición de debilidad caracteriza al Ejecutivo: éste no ha podido inmunizarse frente al fenómeno de bruscas caídas de legitimidad, que terminan por la sustitución presidencial con la intervención dirimente de las Fuerzas Armadas, como aconteció en la caída de Gutiérrez y con anterioridad en la caída de los presidentes

Bucaram y Mahuad. Un sistema político que recurrentemente sufre crisis de régimen, que sobrevive en medio de una inestabilidad política crónica, con altos índices de conflictos inter-institucionales, debido al uso instrumental e interesado de la legalidad. En estas condiciones, el sistema político, lejos de reducir complejidad, devuelve a la sociedad más complejidad; sus funciones de concentración, distribución, gestión y control del poder se ven rebasadas por las demandas y presiones que debería enfrentar; lo que conduce, de manera paradójica, al reconocimiento de un fenómeno de deflación de poder, que tiene consecuencias catastróficas en el deterioro de las condiciones de vida de la población, y en el incremento de la inequidad social y económica.

Un conjunto de constataciones que conducen a interrogarse sobre la sostenibilidad del diseño institucional: ¿Hasta qué punto el carácter de presidencialismo reforzado del régimen político ecuatoriano es viable, y por tanto combina legitimidad y eficacia en sus prestaciones? ¿De qué tipo de régimen presidencial reforzado estamos hablando, cuando demuestra tan alta fragilidad en detener su propia erosión y contener las fuerzas centrífugas que sistemáticamente lo acosan? ¿En qué medida esta condición de fragilidad y precariedad institucional podría o debería conducir a un cambio de régimen hacia formas parlamentarias o semi-presidenciales de ordenamiento institucional?

Las respuestas a estos interrogantes parecerían no depender de recetas improvisadas o de 'ingenierías constitucionales' que no reconozcan la complejidad de la composición política y cultural de la sociedad ecuatoriana. En este contexto, las definiciones de diseño institucional no pueden soslayarse, porque éstas se constituyen en incentivos para el comportamiento político, que bien pueden o reforzar lógicas de disgregación y de despotenciación política como las actualmente vigentes, o promover mejores condiciones de integración y de construcción de poder, necesario para enfrentar las complejas condiciones de reproducción política por las que atraviesa actualmente la realidad ecuatoriana.

### El 'blindaje' de la política pública

Como ya lo hemos advertido, la configuración actual del régimen político resulta de la percepción que desarrollaron los actores políticos que estuvieron en posición de gobierno durante la crisis económica de los años 80 y 90; su objetivo central fue la de concentrar la capacidad decisional en el ejecutivo para la implementación del ajuste fiscal. Desde entonces, se ha mantenido una línea de continuidad hacia el fortalecimiento del presidencialismo bajo un concepto de gobernabilidad que tiende a neutrali-

zar cualquier tipo de perturbación política que provenga del sistema de representaciones. Esta tendencia, que se inicia en los años 80, confluye en los años 90 hacia una línea de blindaje de la política económica frente a influencias políticas, que se expresa en la exclusión del poder legislativo, y por lo tanto de los partidos en la definición y gestión del presupuesto público, instrumento central de la política económica. Una dimensión de concentración de poder que se ha demostrado eficaz para lograr el objetivo de la estabilización macroeconómica, pero al costo de reprimir la satisfacción de demandas que podrían ir por una implementación de políticas redistributivas y de reactivación del aparato productivo. Una línea que ha recibido el rechazo y la resistencia de amplios sectores excluidos, y que tomó cuerpo en las movilizaciones de los años 90, en particular del movimiento indígena. Una construcción institucional que expresa, contrario a lo que supone la idea del blindaje, una dosis alta de vulnerabilidad, ya que podría también, en ausencia de controles democráticos, presentar flancos a la implementación de opciones populistas o no congruentes con lógicas de planificación de mediano y largo plazo, como son las que deben caracterizar al manejo de la política pública y en particular de la política económica. El enfrentamiento a la crisis de gobernabilidad, tal como fue concebida en su momento por las fuerzas del centro-derecha, tuvo una resolución de corte tecnocrático excluyente de la participación social, con capacidad de neutralización de la participación política y desprovista de planificación estratégica. A esta particular derivación decisionista de la institucionalidad en el caso ecuatoriano, se podría considerar como fortalecimiento del presidencialismo, al costo de la desconexión con las fuentes de legitimación y de control de las decisiones políticas que se dan en el sistema de representaciones y de los partidos políticos.

### La deriva despolitizante del sistema de representaciones

Si algo refleja la lógica del 'blindaje' de la política pública es una condición de profunda desconfianza hacia el ámbito de la representación política; una situación altamen-



te paradójica, ya que la reproducción de los sistemas políticos modernos gira justamente sobre la función central de la representación en la construcción y definición de los procesos decisionales. El diseño institucional normado por la Constitución de 1998 es expresión de la crisis de la representación política, la cual apunta a precaverse o protegerse de sus propios efectos corrosivos, pero cuyo diseño o cuya lógica no se dirige hacia su resolución, o, al menos, hacia la reversión de las condiciones que la generan. Al contrario, el diseño institucional al tratar de inmunizar la toma de decisiones de las presiones que provienen de la participación social y de la representación, tiende a agudizar la extremización de esas demandas y su canalización por cauces no

previstos institucionalmente: los actores sociales tienden a reforzar sus reivindicaciones corporativas; el legislativo y los partidos, al verse excluidos de su capacidad de incidir en las políticas públicas y perder de esa manera su capacidad de agentes o de actores de la redistribución, optan por una lógica de resistencia, de rechazo y chantaje al Ejecutivo, y en muchos casos de negociación espuria para satisfacer las legítimas demandas de sus electores. La representación de tipo provincial sanciona esta función y rol del sistema de partidos en el Ecuador y ubica a los partidos bajo una lógica rentista de satisfacción de demandas. Esta característica del sistema de representaciones es congruente con el carácter fuertemente localista y regional de la participación social y política, lo que premia la reproducción de representaciones de corte corporativo, clientelar y de escasa proyección estratégica y universalista.

El presidencialismo y su concentración o reforzamiento vive de esta ilusión de reducción de complejidad, presenta una imagen de concentración de poder frente a una sociedad fragmentada por quiebres regionales y étnicos; pero lejos de reducir esa fragmentación, la tiende a exasperar al permitir que esa realidad diversificada se exprese por canales no institucionalizados. Este tipo de expresión de demandas refuerza las característi-

cas patrimoniales y clientelares de tipo tradicional, las cuales no han pasado por lógicas racionales de construcción del poder político. Por institucionalización de la participación social y política habría que entender la vigencia de formas de representación de intereses, que al respetar la norma constitucional y su estructura de derechos, contribuya a la afirmación del interés público en el proceso de toma de decisiones. La constitucionalidad de los actos y el respeto a los procedimientos que regulan los procesos de formación de decisiones, normados por la misma Constitución, constituiría la medida de la vigencia de una institucionalidad política moderna. El debilitamiento y la virtual exclusión de la representación del proceso de construcción decisional, es señal de la incapacidad de respuesta del sistema político a la expresión de demandas e intereses corporativos y fragmentados, que no han pasado por procesos de construcción moderna de ciudadanía. Su pretendida inmunización frente a esa realidad, es señal de su debilidad y no de su fortaleza, lo que apunta a devolver mas fragmentación a la realidad social y abona en dirección a la erosión de politicidad y de construcción de

poder a nivel social.

Desde otro ángulo, es necesario mejorar las relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, permitiendo una inserción y participación de los partidos y el parlamento en el proceso de formación de las políticas públicas. Para ello, aparece necesario, por un lado, fortalecer la capacidad institucional del parlamento en el conocimiento técnico de los complejos procesos de formación de políticas; por otro lado, desarrollar una lógica de integración y de efectivo funcionamiento de un sistema de partidos que combine relaciones adecuadas entre mayorías y minorías, entendi-

do el papel fundamental que ambos tipos de agregación política tienen en la formación de decisiones. Solamente de esta manera, reubicando la función central de la representación en el proceso decisonal, se podrá lograr niveles más altos de corresponsabilidad de la legislatura en el proceso decisonal. La combinación de esta doble dimensión, expresión de demandas particularizadas y construcción de decisiones estratégicas, podrá, finalmente, apuntar a resolver los problemas de gobernabilidad que han aquejado al sistema político ecuatoriano en las décadas pasadas. De esta manera, el ejecutivo y por lo tanto el presidencialismo, podrá soportar la construcción de decisiones políticas sobre una base sustantiva de legitimación. Es importante advertir, si bien este tema hace referencia a la dimensión de la gestión administrativa, que la construcción de decisiones deberá reconfigurarse sobre el diseño de adecuados procesos y sistemas de planificación político-estratégica de cuya ausencia actualmente adolece el sistema político ecuatoriano. Estos sistemas de planificación podrían ser soportes técnicos fundamentales de articulación entre el sistema representativo y el sistema de gobierno, sobre los cuales se apoye el proceso decisonal.

Estas características conducen a la necesidad de una estructuración del régimen político que reconozca esta diversidad en la conformación socio-económica y cultural del electorado, pero al mismo tiempo permita la articulación de un proceso de construcción de decisiones en el cual se pueda filtrar esta dimensión particularista y definir

<sup>4</sup> Si algo importante puede resaltarse del paradigma de gobernabilidad y de la lógica del blindaje de la política económica, es el logro de la estabilidad macroeconómica y la neutralización del uso populista y rentista del presupuesto público; una dimensión que deberá preservarse, pero ya no al costo de la exclusión de la representación y del control político. El fortalecimiento de sistemas de planificación estratégica y su vigencia como soporte a decisiones consensuadas por los sistemas de representación y de gobierno, pueden ser complementos institucionales necesarios en esta dirección.

políticas de corte menos inmediateista y más estratégico. El garantizar la representación de minorías se vuelve un requisito central: el permitir que éstas puedan ejercer control sobre el establecimiento de decisiones políticas y, al mismo tiempo, presentar demandas que de otra manera podrían ser excluidas, condición que deberá ser neutralizada y contenida mediante la elección de representantes nacionales. Una dimensión de participación y de inclusión que responde a la especificidad y particularidad de las demandas locales y cuya presencia es legítima en el sistema político, pero que deberá tener su contrapartida en una estructura bicameral del sistema de representaciones<sup>5</sup>.

Solamente en este contexto podría cobrar importancia la elección distrital uninominal, si está suficientemente contrabalaceada por representaciones que expresen niveles más altos de abstracción política. De igual manera, la modificación de la forma de Estado en dirección federalista podría ser un complemento institucional adecuado en esta dirección, tema, sin embargo que excede los objetivos de este tratamiento.

### La reconstitución de los canales de representación

Si se observan los resultados electorales durante los últimos 25 años de vigencia de la Constitucionalidad en el Ecuador, nos encontramos frente a una realidad insoslayable: no existen representaciones o partidos con arrastre nacional; existen, sí, partidos mayoritarios, pero exclusivamente a nivel de su región o localidad. Basta pensar en los dos partidos que mayor votación han obtenido en los distintos procesos electorales, el PSC en la Costa y la ID en la Sierra. Es probable que los quiebres regionales que caracterizan al país conduzcan a ese tipo de representación y de que la búsqueda de actores o representantes nacionales sea de todas maneras infructuosa. Esta situación corroboraría la necesidad de pensar, no sólo en un replanteo radical de los partidos, de sus dimensiones programáticas, ideológicas y de valores y conductas políticas, sino también en aquello que parecería ser lo fundamental: el establecimiento de una cultura política de coexistencia entre diferentes, de diálogo y deliberación, como presupuesto para la producción de verdaderas voluntades colectivas, por tanto para la construcción de alianzas que sustenten procesos decisionales. Alianzas que no necesariamente sean excluyentes de posturas minoritarias o contestarias, sino que abran espacios para su expresión y constitución en cuanto tales.

La reconstitución de los canales de representación tendría que ver solamente con la reactivación de la capa-

<sup>5</sup> En esta dirección apunta la propuesta del semi presidencialismo de Hernández; cf. V. Hernández, "Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo", en esta Revista.

cidad de intermediación de los partidos políticos, sino con la promoción de un sistema de partidos que funcione como espacio plural de representación de las diferencias que constituyen la realidad social y política del Ecuador, y que por lo tanto trabaje con una cultura de colaboración y de corresponsabilidad en la conducción de la política pública. La existencia de un sistema de partidos apunta no solamente a garantizar una amplia representación plural de las partes sociales, y de la diferenciación de intereses y demandas que están en juego en la vida social y política, sino que contribuye a conformar consensos y alianzas y a agregar voluntades en función de la construcción de orientaciones de política de corte más universal y estratégico.<sup>6</sup>

El problema parecería radicar en los mecanismos para generar un sistema de partidos consistente, por lo cual el tema clave de discusión es el carácter de la representación. La discusión y el acuerdo sobre programas parecería ser el espacio de las agregaciones políticas; la definición programática, si bien debe ocupar a cada partido y organización política y debe ser una de sus orientaciones prioritarias, debe también, y seguramente de manera más importante y crucial, comprometer al conjunto de los actores; el programa y su discusión debe proyectarse a un nivel que supere las diferenciaciones de partido y alcance cotas más altas de abstracción política e institucional. Todo esto presupone cambios institucionales en normas, leyes y reglamentos, como las leyes de elecciones y de partidos políticos, pero debe convertirse en patrimonio de la nueva cultura política que exige la dimensión de la complejidad que caracteriza al Ecuador de hoy. En este contexto es coherente la necesidad de eliminar la obligatoriedad del voto, como un mecanismo que conduzca a una mayor definición racional, deliberativa y espontánea en la formulación de las preferencias políticas.

De esta manera, frente a la incapacidad de los partidos en constituirse como fuerzas de representación nacional, por la composición diversa y fragmentada del electorado, le compete al sistema político la tarea de construir una voluntad decisional colectiva, creando los incentivos adecuados para poner en funcionamiento un verdadero sistema de partidos, el cual produce una síntesis fundamental, la que resulta de su función de regulación de la interacción de las fuerzas sociales y políticas.

Todas estas líneas de reforma institucional solamente podrán activarse a condición de que los actores políticos hagan suya la exigencia de operar dentro de marcos de racionalidad política y de legitimación democrática, la

<sup>6</sup> Un sistema de partidos que coordine adecuadamente las funciones de gobierno y de oposición, la existencia de mayorías y minorías, es el mejor dispositivo para fundamentar la formación de políticas públicas, que gocen de mayor legitimidad en cuanto construcciones colectivas de la política.



# Las reformas constitucionales

Carlos Castro Riera\*

Luego de la caída del Gobierno del Coronel Gutiérrez, en nuestro país se inició el debate en torno a su futuro político. Como siempre el tema fundamental que vuelve al tapete de la discusión es el de la gobernabilidad y no puede ser de otra manera cuando vivimos una permanente inestabilidad política que atenta a la condición necesaria para avanzar en el desarrollo.

Se ha pretendido sostener que el tema de la gobernabilidad en nuestro país pasa por la necesidad de fortalecer a la función ejecutiva y más concretamente las atribuciones del Presidente de la República, en nombre del régimen presidencial.

Sin embargo la experiencia histórica demuestra que el tema de la gobernabilidad no tiene que ver exclusivamente con la organización de la institucionalidad del Estado, sino fundamentalmente, con la lucha y búsqueda consecuente por erradicar la pobreza, el desempleo, atención a las necesidades básicas de la población, democratizar el acceso a los servicios públicos, fortalecimiento del aparato productivo, manejo ético de los asuntos públicos, la defensa de la Constitución y particularmente de los derechos humanos.

En definitiva acceder a condiciones de gobernabilidad del País implica la construcción permanente de una verdadera democracia social y la realización del Estado Social de Derecho.

La tendencia política que ha sustentado en nuestro país el fortalecimiento de las facultades del ejecutivo, para alcanzar la gobernabilidad, nos ha conducido, finalmente, a que tengamos un presidente omnimodo, un verdadero monarca constitucional, a tal punto de reconocerse como dictócrata, en una palabra un régimen presidencialista absorbente que ha ido cada vez minando las facultades del Parlamento Nacional, rompiendo el necesario equilibrio político y las mediatizaciones sociales necesarias para el ejercicio del poder político.

Es justamente alrededor de esta condición omnimoda del Ejecutivo, que se han fraguado los más grandes actos de corrupción, al haberle rodeado de atribuciones exclusivas y excluyentes que se asumen en el gabinete secreto y los ministerios sin el control de la opinión pública y sin la participación del parlamento nacional.

Desde el retorno al orden jurídico constitucional a finales de la década del 70, y cada vez que hemos llegado a crisis políticas agudas, se ha recreado el debate en torno a la gobernabilidad, se han efectuado reformas constitucionales, se han realizado consultas nacionales, y hasta hemos pasado por una Asamblea Nacional Constitucional, sin que nuestro país, se pueda alcanzar condiciones de un verdadero ejercicio democrático del poder, un mínimo acuerdo nacional para establecer una agenda de Estado que nos permita sentar las bases para el desarrollo económico y social.

Por el contrario se han agudizado los enfrentamientos políticos y sociales, la corrupción, se ha concentrado la riqueza y la pobreza, y somos menos soberanos en el ejercicio de las decisiones gubernamentales, a tal punto que, con contadas excepciones, hemos vivido de políticas de ajuste económico y fiscal y en general de las imposiciones del FMI, todo lo cual ha significado una creciente defraudación a la esperanza, a las utopías e ideales del pueblo ecuatoriano.

Una cosa es cierta: hemos llegado a tal momento de la historia nacional en la que al parecer o aprovechamos la crisis para dar un paso adelante como país, dando satisfacción a todos los ideales represados de un pueblo desesperado, o en su defecto se abrirá un período de enfrentamientos donde peligrará la propia unidad nacional y la propia supervivencia del Estado ecuatoriano.

Hoy se abre un nuevo debate nacional, una nueva consulta, se habla de reformas constitucionales y hasta de la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente y por lo tanto de una nueva Constitución; se dice que vamos fundar una nueva República, que atrás debe quedar la corrupción política, económica y social, y que nunca más debe volver el nepotismo, el enriquecimiento injustificado, la imposición de intereses grupales, en fin nuevos cantos de sirena se escuchan a nivel nacional.

Pero en este mismo momento en que se escriben estas líneas, la oligarquía más rapaz y corrupta, retrógrada y antipatria, aliada a los tenedores de los papeles de la deuda y de los omnipresentes señores de las finanzas internacionales, conspiran y preparan una ofensiva feroz frente al intento del actual ministro de economía y finanzas, Rafael Correa Delgado por imponer un manejo soberano, democrático, humanista y social de la economía nacional; no quieren oír de inversión productiva, de inversión en educación, salud, fomento de la producción, forta-

lecimiento de los servicios públicos, es decir quieren ahogar desde el nacimiento mismo una esperanza para las nuevas generaciones.

Es en este marco y para contribuir al debate nacional que me permito formular algunas propuestas de reforma política del Estado como participación de un ciudadano, preocupado por el destino de nuestra nación y por que no queremos que nuestra lucha sea una vez más ahogada, arrebatada, manipulada por quienes no tienen ninguna sensibilidad para con el pueblo, y particularmente para con los intereses de la patria.

## Reformas Constitucionales

### Organización del Estado y Descentralización

1. Proponemos la administración del Estado con cuatro niveles: el gobierno: nacional, el gobierno provincial o intermedio, el gobierno municipal o local y el gobierno parroquial, de tal manera que todas las instituciones, órganos y organismos que constituyen desmembramientos del Estado nacional sean absorbidos por el gobierno provincial o el gobierno municipal en sus respectivas competencias.

Esto significa hacer una verdadera poda de instituciones que coexisten y compiten con los Consejos Provinciales y Municipales, y por lo tanto los recursos materiales, humanos y económicos pasarían a los gobiernos seccionales, pues tal situación ha sido una fuente de clientelismo politiquero, de corrupción y de minar los recursos y competencias de los gobiernos intermedios y municipales.

2. Establecer en la Constitución el Sistema Nacional de Planificación, fortaleciéndole institucionalmente, generando mecanismos de coordinación de la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, estableciendo la obligatoriedad de que los planes de desarrollo se ciñan a la planificación jerárquica superior.

3. Es necesario retomar la planificación a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial, para racionalizar los presupuestos, utilizar eficientemente los recursos, establecer agendas nacionales y seccionales de desarrollo, con políticas estratégicas estables, que estén al margen de las vicisitudes políticas de los gobiernos de turno, así como erradicar la improvisación como la demagogia y el manejo populista de la inversión de los recursos de tal

manera de establecer una prelación de obras y servicios.

Es necesario introducir nuevas disposiciones constitucionales que garanticen de manera más efectiva, la autonomía de los gobiernos seccionales y los procesos de descentralización, así como el traspaso automático sin ingerencias del gobierno central de la participación de los gobiernos seccionales en el presupuesto general del Estado, pues caso contrario no es posible hacer realidad la administración descentralizada del Estado por los chantajes políticos del gobierno central al manejar caprichosamente las transferencias económicas.

4. Asignar como competencia de los Consejos Provinciales el manejo del medio ambiente en el sector rural de su jurisdicción por lo que deberán crearse al interior de los Gobiernos provinciales la Dirección de Gestión Ambiental; y, conjuntamente con el manejo de las cuencas

y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción, la administración de los recursos hídricos, incluyendo la facultad de concesión de los derechos de uso y aprovechamiento del agua.

Consecuentemente el personal y el presupuesto del Consejo Nacional de Recursos Hídricos en cada provincia, pasarán a depender de los Consejos Provinciales pues debe propenderse a la distribución técnica de los recursos hídricos, ya que en la actualidad el uso y el aprovechamiento del agua están envueltos en una maraña de litigios y conflictos que se ventilan judicialmente en las oficinas de las agencias del CNRH, existiendo juicios que ya llevan décadas sin solución.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos únicamente debe permanecer como órgano de concesión para trámites de aprovechamiento de agua solicitados para proyectos de envergadura provincial o nacional, de tal manera que las concesiones de derecho de uso y aprovechamiento de agua a nivel provincial serán resueltas por la Dirección de Recursos Hídricos que se creará en cada Consejo Provincial; y, los recursos de apelación serán resueltos por un Consejo de Recursos Hídricos que se creará en cada provincia

5. Constitucionalizar disposiciones que garanticen y efectivicen la distribución de las rentas y presupuesto a favor del sistema educativo básico, medio, las universidades, y al sistema de atención primaria de salud nacional, especialmente de los hospitales generales y maternidades del Estado.

6. Flexibilizar el sistema de la reforma constitucional,

*La tendencia política que ha sustentado en nuestro país el fortalecimiento de las facultades del ejecutivo, para alcanzar la gobernabilidad, nos ha conducido, finalmente, a que tengamos un presidente omnimodo, un verdadero monarca constitucional...*

\* Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Estatal de Cuenca. Ex-Consejal. Izquierda Democrática.

y normar en el sentido que para reformas que impliquen transformaciones en las relaciones de las funciones del Estado se requerirá de consulta popular.

### Función Legislativa

1. Devolver al Congreso Nacional la facultad de iniciativa y legislación en materia económica y tributaria, así como la ratificación de los tratados y convenios internacionales, pues no de le puede mantener al Congreso Nacional con una camisa de fuerza frente al absolutismo Presidencialista que dirige unilateralmente la economía y las relaciones exteriores del país, por lo que es necesario un manejo soberano de nuestros recursos, y de la política internacional.

2. Incluir como causal para la cesación de funciones del Presidente de la República, la revocatoria del mandato por parte del Congreso Nacional, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, por violaciones flagrantes a la Constitución que pongan en riesgo el sistema jurídico constitucional del país.

La experiencia histórica ha demostrado, por un lado, que es necesario mecanismos de disuasión frente a las conductas dictatoriales y, por otro, flexibilizar el sistema de recambio constitucional.

3. Establecer como causal para la cesación de las funciones del diputado, el abandono de las condiciones políticas en las cuales fue electo, con excepción de los casos en los que se exija la disciplina partidaria o del voto para actos violatorios de la Constitución,

4. Regular de mejor manera la facultad de objeción (veto) presidencial de las leyes, equilibrando las relaciones del Congreso Nacional como órgano a quien compete la función legislativa, con el Ejecutivo que abusa de su condición de colegislador privilegiado.

5. En las normas constitucionales sobre la actuación de los diputados, debería prescribirse que únicamente pueden presentar proyectos de leyes con objeto y ámbito nacional, para fortalecer la unidad nacional, evitar posiciones demagógicas y regionalistas. La iniciativa para presentar proyectos de leyes de interés y ámbito específicamente de una provincia, debería estar en manos del respectivo gobierno provincial, o si se trata de leyes regionales, en una mancomunidad.

### Función Judicial

1. Imponer garantías para que entre inmediatamente en vigencia la unidad jurisdiccional en el país, de tal manera que todos los magistrados y jueces que dependen de la Función Ejecutiva, pasen a la Función Judicial; y, especialmente se limite la aplicación de la jurisdicción especial de los tribunales policiales y militares a aquellos delitos de naturaleza específicamente policial o militar y asegurar que todos los casos de violaciones de los derechos humanos se sometan a los tribunales ordinarios, debiendo en consecuencia, establecerse áreas de justicia especializada en materia policial y militar, dentro del Sistema Judicial Ordinario.

2. Para llenar vacantes en la Corte Suprema de Justicia, debe exigirse como requisito que el magistrado tenga título académico de cuarto nivel, y bajar la edad mínima para poder optar por el cargo, pues no se justifica, que existiendo hoy, recursos humanos con capacitación de postgrado

en diversas disciplinas jurídicas, no se aproveche su formación académica, tanto más que las oportunidades y ofertas de cursos de postgrado se han generalizado en el país. Por lo demás no veo justificativo para imponer que la edad mínima sea de 45 años, que no sea el obstáculo perverso y mezquino a nuevas generaciones.

3. Los Jueces, Ministros de las Cortes Superiores de Justicia, Tribunales Distritales, Corte Suprema de Justicia y los Vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, no pueden ser integrantes de la Federación Nacional de Servidores Judiciales, pues no pueden estar subordinados a la dirigencia y la afiliación gremial que exige defensa de intereses grupales que pueden entrar en contradicción con otros grupos ciudadanos usuarios del servicio de justicia; y, no se puede entender que se pretenda tener calidad moral y jurídica, para juzgar delitos y acciones por daños y perjuicios a quienes paralizan constantemente al país.

### Independencia de los Órganos de Control

1. La designación del Contralor General del Estado, del Ministro Fiscal, y Superintendente de Bancos, por parte del Congreso Nacional debe hacerse de una terna propuesta por organizaciones de la sociedad civil, pues a más de ser organismos de control de enorme sensibilidad social, es preocupación ciudadana su necesaria despartidización.

### Independencia de la Organización Electoral y participación democrática

1. El Tribunal Supremo Electoral debe convertirse en una Corte Nacional de Elecciones con integración independiente de los partidos y movimientos políticos, debiendo sus integrantes ser designados por un mecanismo de decisión de la sociedad civil, y exigiendo a sus oponentes un hoja intachable de vida y título de cuarto nivel en ciencias jurídicas, preferentemente en derecho constitucional o ciencia política.

2. Debería revisarse las normas que tienen que ver con la representación popular, estableciendo reglas electorales democráticas que den cabida a la representación de las minorías y que al mismo tiempo respeten la voluntad de las mayorías; y, se debería prohibir el cambio de las reglas electorales de una elección a otra, para evitar que las reformas a las normas electorales expresen intereses partidistas coyunturales, debiendo darse cierta estabilidad en el sistema proporcional de distribución de las representaciones populares.

### Independencia del Tribunal Constitucional y defensa de la Constitución

1. La esencia y la vivencia del Estado de Derecho, reside fundamentalmente en el imperio y defensa de la Constitución y por lo tanto del control de la Constitucionalidad, debiendo el máximo tribunal de dicho control estar librado de influencias particulares, grupales, partidistas, de las demás funciones del Estado, del Gobierno nacional de los gobiernos locales y de los gremios empresariales, laborales o de cualquier índole.

Por ello proponemos que el Tribunal Constitucional sea nombrado a través de un mecanismo o procedimiento por medio del cual sea la ciudadanía quien nombre a sus integrantes a su vez proponemos que el control de la constitucionalidad por parte del Tribunal pueda ejercerse de pleno derecho en los casos que llegare a tener conocimiento que los reglamentos dictados por el Presidente de la República, o actos normativos de los Ministerios y de las Superintendencias este en contradicción con las disposiciones constitucionales; pues la experiencia nos demuestra que desde la función ejecutiva se emiten reglamentos, abierta e intencionalmente inconstitucionales que perduran en tiempo hasta que se declare la institucionalidad, si es que acaso por las restricciones existentes, alguien que tiene atribución toma la iniciativa de demandar la inconstitucionalidad. Los

miembros del Tribunal Constitucional deberán poseer título de cuarto nivel en derecho constitucional o político.

### Prelación de las inversiones en el presupuesto general del Estado

1. Proponemos la inclusión en la Constitución Política de la República de algunas normas de las más generales que orienten la formación del presupuesto, y entre ellas una que establezca un orden de prelación para la distribución de los recursos presupuestarios en la que se parta priorizando la inversión

en salud, educación, seguridad social, entre otros; así como establecer disposiciones que prohíban las inversiones suntuarias mientras no estén satisfechas necesidades prioritarias en cualquier territorio del país, pues no se puede comprender que en el presupuesto nacional consten partidas para escenarios deportivos en pueblos donde no existe agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, dispensarios médicos.

### Régimen de Partidos Políticos

1. Para la determinación de los candidatos a nivel cantonal y provincial los partidos políticos deberán nominar los mismos por lo menos en tres reuniones del máximo organismo democrático del partido a nivel seccional,

debiendo ser ratificados por las directivas provinciales; y, tratándose de candidatos a diputados deberían ser ratificados por la directiva nacional de los partidos.

2. Los dirigentes de los partidos políticos tanto en las provincias como a nivel nacional podrán ser reelectos por una sola vez luego de lo cual podrán serlo pasando un período.

### Algunas Disposiciones Transitorias Constitucionales

1. Debería establecerse que en el plazo de noventa días, la Comisión de Legislación y Codificación presente al Congreso Nacional un proyecto de Ley que contenga la reducción del número de normas y cuerpos normativos vigentes en el país, para de una vez por todas barrer con la "basura" normativa, especialmente de la legislación emanada desde el ejecutivo de tal forma de simplificar el sistema jerárquico normativo de nuestro objetivo, pues es la maraña legal una condición más para la corrupción.

2. En el plazo no mayor de un año, la Comisión de Legislación y Codificación deberá codificar los principales cuerpos de leyes primarias y secundarias del país en las materias: Civil, Laboral, Penal, Mercantil, Financiera y Tributaria.

*Los Jueces, Ministros de las Cortes Superiores de Justicia, Tribunales Distritales, Corte Suprema de Justicia y los Vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, no pueden ser integrantes de la Federación Nacional de Servidores Judiciales...*

*Es necesario retomar la planificación a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial, para racionalizar los presupuestos, utilizar eficientemente los recursos, establecer agendas nacionales y seccionales de desarrollo, con políticas estratégicas...*



# 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 renunciamiento 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 Falconí

**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



# Legitimar el sistema de partidos y la representación

César Montufar y José Valencia\*

La legitimación o re legitimación del sistema de representación y de partidos políticos constituye el eje más urgente de la reforma política que requiere el Ecuador. Aceptarlo no implica soslayar otros temas, tanto o más importantes, como la crisis del presidencialismo, el bloqueo Ejecutivo-Legislativo, el imperativo de la descentralización y las autonomías, la limitación de las funciones de FF. AA. dentro del sistema democrático, entre otros, sino enfatizar la necesidad impostergable de corregir las actuales dificultades y defectos del sistema de representación, en la perspectiva de que el Ecuador no repita los escenarios de conflicto político extremo que ha sufrido en los últimos años. A partir de este diagnóstico, consideramos que la base de cualquier reforma constitucional y legal al sistema político ecuatoriano debe comenzar por una transformación tanto de la representación y los partidos como del sistema electoral de modo que, una vez restituida la autoridad política a nivel nacional, se pueda avanzar en reformas que mejoren sustantivamente la calidad del sistema democrático y fortalezcan el Estado de derecho.

## I. El problema: la ilegitimidad de la representación política nacional

El Ecuador, entre diciembre y abril pasados, se encontraba ante una situación similar a la que vivió el Perú a inicios de los años noventa, a saber, el intento de constituir un régimen autoritario y concentrador de todos los poderes por parte de un Ejecutivo electo democráticamente. La movilización ciudadana y la acción de contraloría social de medios de comunicación independientes lograron evitar la consolidación de ese proyecto autoritario, que en el vecino país tardó casi diez años en ser desmontado, con una factura de violación a los derechos fundamentales y una corrupción generalizada de toda la institucionalidad existente. Mientras el régimen de Fujimori consiguió capitalizar para sí el desprestigio y la crisis de representación de los partidos políticos peruanos de la época, politizando sectores contrarios a la partidocracia y sumándolos a su

proyecto, en el caso del Ecuador, Gutiérrez, junto a sus aliados Bucaram y Noboa, fracasó en expandir la base de apoyo a su proyecto autoritario y antipolítico, no obstante, durante la crisis el gobierno experimentó un repunte en el apoyo de algunos sectores de la población, especialmente, los beneficiados de las políticas clientelares del régimen.<sup>1</sup> Hubo varias razones para la limitada consolidación de Gutiérrez, a diferencia de Fujimori. Quizá, la principal se encuentre en que los cambiantes apoyos partidarios que consiguió Gutiérrez a lo largo de su gobierno, le impidieron la enunciación de un proyecto nítidamente anti partidos o anti clase política. De una u otra manera, Gutiérrez siempre tuvo a partidos como sus aliados.

En su Orígenes del totalitarismo, Hannah Arendt destaca el hecho de que la consolidación de los regímenes totalitarios pasa por la expansión del apoyo popular. El totalitarismo requiere del apoyo de las masas y, en regímenes democráticos, ese apoyo opera mediante la movilización de las poblaciones contrarias a los partidos, las mismas que encuentran en un caudillo la representatividad que no reconocen en los partidos que hacen el sistema. Así, el totalitarismo se consolida a través de la difusión movilizadora del discurso antipolítico, anti partidos, anti estado de derecho y anti democracia.<sup>2</sup>

Algo de aquello tuvimos en los meses en que el régimen de Gutiérrez intentó concentrar todos los poderes públicos y acabar con la “oligarquía corrupta” y el llamado “febres-borjismo”. Su proyecto, empero, no contó con la reacción favorable de un segmento de la sociedad, también contrario a los partidos tradicionales o no representado por los mismos, que experimentó un proceso de politización contraria al intento anti-político del régimen. No se trató, por tanto, de un proceso de politización liderado o apoyado por los partidos a pesar de que algunos de ellos, la ID y Pachacutik, especialmente, quisieron dirigirlo desde espacios como asambleas municipales y provincia-

<sup>1</sup> Según datos de Informe Confidencial, la imagen del presidente Gutiérrez bajó a niveles de popularidad de 18 por ciento en Quito y 12 por ciento en Guayaquil para el 2 de octubre de 2004. Luego de ello, en medio de la crisis, la popularidad presidencial experimentó un repunte significativo a 34 por ciento en Quito y 29 por ciento en Guayaquil, para el 12 de febrero de 2005. Cuatro días antes de su caída, es decir, el 16 de abril, Gutiérrez mantenía una popularidad de 24 por ciento en Quito y 38 por ciento Guayaquil.

<sup>2</sup> Hannah Arendt, Los orígenes del totalitarismo. México, Taurus, 2004, pp. 392-393.

les, siendo las de Quito y Pichincha las más activas. Se trató de un proceso de politización paralelo, ciudadano, que reaccionó en contra de todo el establecimiento político, Gobierno y oposición, incluidos. Solo en ese momento, el proyecto autoritario de Gutiérrez fue arrasado por una oleada de movilización ciudadana, politizada desde un fuerte impulso antipolítico, pero en contra tanto del Gobierno como de los partidos de la oposición.

En ese sentido, y de manera paradójica, la caída de Gutiérrez no representó un triunfo de la oposición política; no fue una victoria de los partidos que desde el Congreso se opusieron al proyecto de inconstitucional concentración de los poderes públicos. Fue también una derrota para ellos, quienes no tuvieron más que reaccionar ante un asedio ciudadano que también les objetaba. Es así que los partidos de la oposición ganaron poco o nada con lo ocurrido en términos de credibilidad y aceptación ciudadanas. Sus niveles de impopularidad continúan siendo irrisorios; hecho que no es reciente sino que persiste cada vez con mayor gravedad en la última década. Por consiguiente, el problema central de la democracia ecuatoriana radica en el virtual colapso de la legitimidad de la autoridad política nacional. En el Ecuador, se desplomó la representación legítima a nivel nacional, en contraposición como los niveles aceptables de legitimidad de varios liderazgos seccionales. Ese es el núcleo del problema; sin resolverlo ninguna otra transformación o reforma surtirá efecto.<sup>3</sup>

Un sistema democrático requiere de una representación reconocida como legítima. Aquello no es función de la popularidad, credibilidad o aceptación de la autoridad sino resultado de sus actuaciones sean reconocidas por los ciudadanos como portadoras de alguna noción del interés general. Siguiendo a Max Weber, la legitimidad implica la vigencia de una autoridad con la capacidad de emanar hacia la sociedad comandos obedecidos con independencia de cualquier interés. Esa función, entre otras, deben cumplir los representantes que toman decisiones de carácter público, las que deben ser aceptadas como expresión

<sup>3</sup> La representación política a escala nacional vive una seria crisis de carácter crónico. No es una novedad que instituciones como el Gobierno Nacional, el Congreso y los partidos políticos gocen de muy escasos niveles de confianza ciudadana. Tuvimos partidos y liderazgos nacionales hasta principios de los años noventa, pero desde entonces la municipalización del liderazgo político ecuatoriano ha sido una tendencia irreversible. A propósito se puede revisar el último informe de Michell Seligson, Auditoría de la democracia, Ecuador 2004. Quito, CEDATOS-Universidad de Vanderbilt, 2004, p. 42.

de lo que Weber califica “la creencia en la legitimidad”, que en un esquema de dominación racional se articularían alrededor de normas impersonales, abstractas y generales.<sup>4</sup> Es así que, y aquello es decisivo, la representación política cumple con la función de unificar el cuerpo político o, en otras palabras, de actuar como cemento que une los distintos y disímiles intereses y demandas en una sociedad, en un solo proyecto, en una sola voluntad.

El papel unificador del cuerpo político ha sido una de las funciones principales de la representación política moderna desde Hobbes.<sup>5</sup> De ahí que, cuando la representación falla o se encuentra al borde del colapso, como sucede en el Ecuador contemporáneo, la unidad de propio Estado se pone en riesgo. No debería sorprendernos, en ese sentido, que si la crisis de representación nacional no se revierte, las demandas de grupos locales por mayor autonomía conspiran, en el largo plazo, contra de la unidad de la República. Lo anterior no es de ninguna manera un planteamiento anti descentralización o anti autonomías. Reconocemos en las propuestas encaminadas a que el Ecuador asuma un modelo de organización política y territorial de autonomías constituye una condición indispensable para afianzar la unidad nacional. Empero, la actual crisis de representación nacional

hace que la consecución de este objetivo dependa de la reconstitución, aunque sea mínima, de la legitimidad de la autoridad política nacional. Sin ella, las autonomías no tendrían estructura nacional en donde afincarse. Ejemplos como los de España son muy importantes para la actual situación ecuatoriana. Allí, el régimen autonómico fue adoptado sobre la base de partidos y liderazgos políticos nacionales. Sin aquel sustento, el afianzamiento de formas de democracia local sencillamente hubiera causado el estallido de la unidad del Estado.

A partir de estas premisas, la reforma política que requiere el Ecuador debiera reestructurar el sistema de partidos y la representación para, al menos, garantizar dos aspectos: por un lado, asegurar su capacidad para expresar las demandas de la sociedad y reclutar cuadros idóneos de gobierno y, por otro, fomentar la responsabili-

<sup>4</sup> Max Weber, Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Ver especialmente la sección correspondiente a los Tipos de dominación, página 170; y a la Sociología de la dominación, páginas 696 y 697.

<sup>5</sup> Este tema se encuentra desarrollado en César Montufar, “Déficit de representación e innovación democrática en América Latina”, manuscrito, 2004.

*El problema se encuentra a nivel nacional en donde las organizaciones representativas existentes escasamente son expresión de aspiraciones colectivas y actúan, por lo general, como agencias empleadoras de personal sin preparación ni vocación...*

\* Algunas de las ideas que constan en la sección II de este trabajo han sido discutidas, en mayor o menor grado, con instancias de Participación Ciudadana. Este artículo no representa, sin embargo, la posición oficial de PC sobre los puntos expuestos.

dad política de los representantes. Respecto a lo primero, la reforma política debiera promover el surgimiento de estructuras partidarias que actúen como eficaces mediadoras entre las demandas de la sociedad nacional y las decisiones estatales, y recluten funcionarios capacitados para las actividades de gobierno. A nivel local, como lo han anotado varios estudios, los partidos existentes en el Ecuador cumplen medianamente estas funciones de representación.<sup>6</sup> El problema se encuentra a nivel nacional en donde las organizaciones representativas existentes

escasamente son expresión de aspiraciones colectivas y actúan, por lo general, como agencias empleadoras de personal sin preparación ni vocación para la función pública. Así, en estos 26 años de democracia, los partidos unos menos que otros, se han tornado estructuras cerradas, menos partidos y más maquinarias electorales, con capacidad de orquestar campañas en que pueden, incluso, obtener triunfos electorales pero sin voluntad ni destreza para representar a los electores.

Con relación a lo segundo, la reforma política debiera apuntar a la consolidación de un sistema representativo responsable, políticamente hablando. Una democracia representativa no es una vía solo en una dirección, la de

la entrega por parte de los electores de un mandato de confianza a los elegidos, sino un constante intercambio y respuesta de los segundos frente a sus mandantes. En el Ecuador, los partidos y movimientos existentes actúan sin responsabilidad política frente a sus electores. La democracia ecuatoriana funciona solamente en la vía de la elección, procesos electorales en que los candidatos ofrecen a los electores obras y proyectos sin que existan mecanismos ni prácticas que exijan a los mandatarios hacerse cargo, responsabilizarse, de los planteamientos o promesas sobre las que se eligieron. Además de ello, las organizaciones actúan en la oscuridad, sin mecanismos reales de transparencia ni fiscalización de los recursos financieros con los que operan. No obstante, la legislación ecuatoriana establece financiamiento público para las organizaciones políticas y, además, permite financiamiento privado, no se efectiviza ningún mecanismo real de transparencia ni rendición de cuentas. En suma, durante el período democrático, se ha consolidado en el Ecuador un sistema

de partidos sin responsabilidad política y que opera en una casi total impunidad.

La situación actual tiene muchas causas. Podríamos remitirnos a la ausencia de carácter y liderazgo de la dirigencia política ecuatoriana. Existe en ese sentido evidencia abrumadora que demuestra que los líderes políticos del país se mueven en un esquema autoritario, caudillista, personalista, anti institucional, contrario a cualquier esquema democrático. No obstante su importancia, en este texto no vamos a abordar este aspecto. Más bien, nos

concentraremos en los problemas constitucionales y legales, en los incentivos normativos para que el nuestro país se haya desarrollado, en los últimos 26 años de democracia, un sistema de representación cerrado, sin responsabilidad, impune y particularista.

En fin, la transformación de la política y de la democracia ecuatoriana pasa por una refundación genuina del sistema de partidos y del liderazgo político. Esta refundación no puede producirse a medias. La creación de un sistema de partidos representativo y responsable requiere la adopción de medidas políticas y reformas constitucionales y legales que establezcan un nuevo horizonte de legitimidad para el sistema representativo ecuatoriano.

## II. Reforma constitucional y legal

El sistema de representación política interconecta a los partidos y al régimen electoral, la normativa de campañas electorales y las regulaciones de rendición de cuentas. Para renovar a los partidos ecuatorianos, es menester no sólo tomar medidas que reformen las estructuras internas de éstos, sino también incorporar urgentes transformaciones en el defectuoso sistema electoral, de campañas y de control ciudadano a los dignatarios electos. A continuación identificamos algunas reformas que a nuestro criterio se deben emprender de modo urgente para renovar y fortalecer el sistema ecuatoriano de representación política, en general, y los partidos políticos, en particular. Adicionalmente, se proponen reformas que eviten la influencia partidaria sobre el control constitucional y los organismos de control, defecto que ha sido uno de los elementos que mayor distorsión han causado sobre el funcionamiento del Estado de derecho en el Ecuador.

<sup>6</sup> Esta tesis ha sido demostrada por Flavia Freidenberg, Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2003, pp. 28-29.

## 1. Reformas al sistema electoral

### 1.1. Conformar una autoridad electoral despartidizada en que sus funciones jurisdiccionales y de administración se encuentren divididas

La actual constitución del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los tribunales electorales provinciales con representantes de partidos políticos, limita las condiciones de independencia institucional y jurisdiccional de los organismos encargados de velar por la idoneidad del sistema de representación política. Para remediar este sensible problema, no hay otra opción que convertir al TSE en una corte especializada en juzgar infracciones relativas al funcionamiento de los partidos, al desarrollo de elecciones y a los gastos de promoción de campañas.

El nuevo TSE estaría conformado por magistrados no vinculados a los partidos y, de este modo, idealmente, libres de interferencias y ajenos a componendas. De manera concomitante, ya que el TSE se concentraría exclusivamente en la administración de justicia, sería menester crear un “instituto nacional electoral”, que tendría el encargo administrativo de controlar el funcionamiento de los partidos, la organización de los comicios y el monitoreo del gasto de publicidad en campañas electorales.

La referida división de funciones, entre lo jurisdiccional y lo administrativo, no es una novedad. Ya ha sido propuesta en el Ecuador y varios países la tienen establecida, aunque en algunos de éstos se asigne la acción jurisdiccional en materia electoral a la Función Judicial.

### 1.2. Establecer distritos electorales uninominales y homogéneos para elegir a diputados

Para establecer una más estrecha vinculación entre mandantes y mandatarios, entre diputados y votantes, conviene al país el establecimiento de distritos electorales homogéneos –por ejemplo de 150 mil electores– para escoger a los miembros del Congreso Nacional. Los ciudadanos votarían en el distrito de su domicilio. Los candidatos deberán residir y/o trabajar de manera permanente en el distrito al que se postulen. Cada provincia elegiría al menos un diputado, y contaría con un distrito electoral adicional si constituidos los distritos, queda un residuo de 75 mil votantes o más. Si el residuo fuera inferior a 75 mil votantes, éstos se distribuirán proporcionalmente entre los demás distritos provinciales. El trazado de los distritos correrá a cargo del TSE seis meses antes de cada elección, sobre la base de las parroquias actualmente establecidas, en cuanto fuere factible. Sólo se modificará el trazado de los distritos de una provincia cuando el número de votantes dé para la creación de uno nuevo.

Un Congreso establecido a través de distritos electora-

les, de la manera expuesta, representaría con mayor fidelidad la composición demográfica del país; reduciría el número de integrantes del Congreso a alrededor de 67; y, facilitaría la rendición de cuentas a los votantes.

La elección de diputados por distritos electorales uninominales promovería, además, la concertación de alianzas entre fuerzas políticas de cada circunscripción electoral y, en última instancia, la racionalización del número de partidos en el Congreso Nacional. A fin de contrarrestar con mayor efectividad las tendencias al clientelismo político, crónicas en el escenario nacional bajo cualquier sistema electoral, se debería adoptar un régimen más severo para controlar y sancionar a los diputados que intervengan indebidamente en la administración pública, en especial en la gestión de cargos o partidas presupuestarias. El Código de Ética del Congreso se aplicaría, para estos y otros casos, de manera automática y por una comisión mixta cuyos miembros serían tanto legisladores como el Presidente de la CCCC y el Contralor. La comisión estaría abierta a la veeduría ciudadana.

### 1.3. Adoptar un sistema de repartición de escaños que permita adecuada representación de las minorías en órganos pluripersonales seccionales

El sistema de distritos para las elecciones al Congreso generaría una representatividad acorde con la distribución demográfica y la configuración de las regiones y subregiones del país. Por su parte, para los consejos provinciales, concejos cantonales y juntas parroquiales será necesario adoptar un sistema de repartición de escaños que se sustente del principio básico de mantener la representación proporcional de los votantes y garantizar a la vez la participación de minorías establecida en la Constitución. El actual sistema imperiali modificado, adoptado irregularmente por el TSE, deberá ser sustituido por uno posiblemente similar al método D'Hont y normado en la propia Constitución.

### 1.4. Fortalecer la institución de control del gasto electoral estableciendo no solo techos sino pisos de gasto, a través de la adjudicación gratuita de franjas de publicidad

Es preciso garantizar condiciones relativamente igualitarias de gasto en las campañas electorales, fortaleciendo las disposiciones existentes respecto a topes de inversión de los candidatos antes y durante las campañas electorales. Igualmente, el Fondo de Reposición del Gasto Electoral deberá emplearse de forma exclusiva para facilitar a todos los candidatos un acceso mínimo, en condiciones de igualdad, a los medios de comunicación por medio de la adjudicación gratuita de franjas de publicidad –por ejemplo: a través de promover debates entre los candida-

tos en cadenas de radio y televisión, o de la difusión de análisis comparativos de los planes de trabajo elaborados por los propios medios y/o entidades académicas.

### 1.5. Aplicar el 5% de votos mínimos que debe obtener un partido para eliminar aquellos con poco apoyo popular

La Constitución debe precisar en detalle el alcance y la aplicación de esta disposición a fin de evitar que los partidos la transgredan a través de maniobras políticas y entendimientos que prevengan la eliminación de aquellos partidos con escaso apoyo en las urnas. La reforma debería establecer que se eliminarán del registro a los partidos y movimientos que no obtengan el 5 por ciento de los votos válidos en las elecciones del Congreso, para el caso de las organizaciones nacionales, y del Consejo Provincial, en el caso de las provinciales.

## 2. Reformas al régimen de partidos políticos

### 2.1. Actualizar permanente los requisitos de inscripción de los partidos políticos

El Art. 115 de la Constitución, que se desarrolla en la Ley Orgánica de Partidos Políticos, señala los requisitos que debe tener una agrupación para constituirse en partido político. Tal disposición debe complementarse a fin de incluir la normativa de funcionamiento democrático interno que se señala en el siguiente punto. Además, se debería disponer la periódica actualización de los requisitos de inscripción –cada cuatro años, por ejemplo-, en particular en lo tocante a los programas de acción política, la información de la estructura nacional y el número de afiliados que establece la ley. La determinación de un nuevo marco de representación como el que se sugiere en este trabajo y la necesidad de reactivar el sistema político nacional frente a la crisis actual, constituyen una oportunidad para que todos los partidos actualicen los requerimientos de inscripción y se insufla así nueva vitalidad a la representación política nacional. Para mantener reconocimiento legal, los partidos deberán tener una organización basada en los principios democráticos. Se deben establecer normas que permitan el acceso de los ciudadanos a los partidos y exijan a éstos que definan sus acciones y decisiones frente a asuntos públicos trascendentales mediante consultas entre la dirigencia y las bases. Los partidos deben ser participativos: elegir sus directivas en votaciones abiertas y con participación de mujeres y jóvenes en los porcentajes que la ley señala para las elecciones generales, contar con efectivas normas de rotación de la dirigencia, elegir a sus candidatos de modo democrático, como por ejemplo en primarias, y garantizar la consulta periódica

de las bases con la dirigencia del partido.

### 2.2. Capacitar nuevos cuadros y elaborar planes de trabajo con recursos del Fondo Partidario Permanente

Los recursos de este Fondo deberían ser dedicados para formar a sus militantes y capacitar a cuadros de gobierno. Se podría establecer un sistema de becas en las universidades del país en programas académicos de administración pública, economía y otros temas relacionados con la gestión pública. La ley normará este sistema de forma que se evite el nepotismo y otro tipo de abusos.

### 2.3. Democratizar el financiamiento de los partidos en gastos permanentes y electorales

Es imprescindible evitar que los partidos sean rehenes de unos cuantos donantes y defender que su financiamiento opere de modo transparente. La independencia económica y transparencia financiera se debe materializar especialmente en lo tocante a las campañas electorales, cuando más recursos se invierten y más posibilidades hay de que el dinero comprometa al partido con el donante y le aliene de los votantes –o que quien aporta a una campaña electoral se convierta en el “mandante” del partido, visto de otro modo-.

Resulta por ello imperativo (a) limitar las contribuciones individuales a las campañas electorales; (b) difundir la lista de contribuyentes durante la campaña electoral –post facto la información es parcialmente útil para el votante-; (c) poner claros límites máximos de gasto electoral, que sean reales y se reajusten con el tiempo; (d) controlar el gasto electoral exclusivamente en cuanto a la publicidad a través de medios de comunicación, lo medular del gasto y lo más factible de vigilar; (e) eliminar la posibilidad de contribuciones directas o indirectas de personas jurídicas –al fin y al cabo los ciudadanos candidatos y votantes son individuos de carne y hueso, y no corporaciones-; y, (f) prohibir tajantemente la propaganda de los gobiernos central y seccionales para promocionar obras, funcionarios o candidatos, seis meses antes del inicio y durante la campaña electoral. Estas regulaciones deberían contar, para ser efectivas, con un régimen de sanciones de severidad gradual, de acuerdo a la gravedad de la falta, y un mecanismo administrativo y judicial efectivo e imparcial que las aplique; observación que nos lleva al siguiente punto.

### 2.4. Disponer transparencia informativa

Los partidos deben ser transparentes. A más de sus finanzas, que deben ser de dominio público –inclusive a través de auditorías públicas anuales por empresas desig-

nadas por el TSE-; su documentación oficial y los registros de sus reuniones formales deben hallarse disponibles para toda su militancia, si no abiertos a la ciudadanía en general. Las actividades que se desarrollen con recursos del estado se deben sujetar, según ya se dispone, a las normas de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### 2.5. Facilitar el ejercicio del derecho de revocatoria del mandato y extenderlo al Jefe de Estado

El derecho de revocatoria del mandato consagrado en la Constitución, depende hoy de disposiciones que en la práctica impiden su ejercicio y se encuentra además atravesado por un sinnúmero de zancadillas reglamentarias. Para que sea un derecho efectivo, se debería reducir el exorbitante porcentaje de firmas hoy requeridas para la convocatoria a consulta de revocación el mandato y eliminar el requisito burocrático de que los organismos electorales (conformados de momento por los propios partidos) “califiquen” una propuesta antes de someterla al pronunciamiento popular.

Con respecto a este tema, no hay explicación válida para que la Constitución exima al Presidente de la República de someterse a un procedimiento de revocatoria del mandato. Precisamente el jefe del estado es la dignidad que con más razón debe responder por sus actos en el poder y estar presto al juicio ciudadano sobre sus actuaciones, inclusive compareciendo a las urnas. Con respecto al Presidente se aplicaría similar reglamentación para el ejercicio ciudadano del derecho de revocatoria del mandato que para otras dignidades –sólo se podrá ejercer una vez durante su mandato, y en el segundo o tercer año del mismo, exclusivamente-.

Los diputados electos que transgredan los límites de su mandato según la ley, deberían recibir sanciones efectivas por parte de una instancia de control con un alto grado de independencia frente al Congreso<sup>7</sup> –la que aplicaría además el Código de Ética-, a más de encarar un posible proceso de revocatoria de sus mandatos.

Es imprescindible acabar con aquel interesado sofisma que esgrimen con frecuencia los políticos ecuatorianos para abandonar su plataforma electoral y gobernar a su antojo: que, una vez electos, no se deben a sus electores sino al país entero. Este no es sino un subterfugio para evadir la responsabilidad con sus mandantes y actuar con oportunismo y cálculo. Por supuesto que un dignatario electo se debe a la ciudadanía en general –del país, la provincia o el municipio que dirigirá en su mandato- pero, se debe añadir, en función de precisamente ejecutar el programa de gobierno con la que concurrió a las urnas y ganó la elección. El incumplimiento de los planes de trabajo,

sea por incapacidad o por voluntad propia del funcionario electo, debe ser causal efectiva de que la ciudadanía pueda votar por la revocatoria del mandato, como hoy consta en la Constitución y la ley.

### 2.6. Eliminar progresivamente a los movimientos políticos

La ley debería establecer que todo movimiento político, tras participar en una elección, dé inmediatamente los pasos necesarios para convertirse en un partido político. Ningún movimiento debería poder participar en más de una elección como tal. Si bien el mecanismo de movimientos permite una expedita incorporación a procesos electorales de ciudadanos o grupos independientes, abusar del sistema puede llevar a establecer distintos requerimientos legales, que ponen a los partidos en injustificada desventaja.

## 3. Reformas que garanticen la primacía de la Constitución y la autonomía e independencia partidaria de los organismos de control

En la medida en que los partidos políticos actúen como operadores de influencia y manipuladores de ciertas instituciones del Estado, su legitimidad frente a la ciudadanía se verá afectada o se debilitarán, aún más, con respecto a grupos sociales y económicos que buscarán chantajearlos. Por esta razón, y con la intención de depurar el sistema político y el Estado de derecho de la distorsión que causa la partidización de instituciones que deberían mantenerse al margen del juego político, resulta imprescindible precautelar la independencia del Tribunal Constitucional así como también de instituciones de control como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría, el Ministerio Fiscal General y la Defensoría del Pueblo. Todas estas instituciones deberían conformarse a través de procesos que garanticen la selección independiente de magistrados y principales directivos de cada una de ellas. El modelo que la ley prevé para escoger la nueva Corte Suprema de Justicia, con ciertos ajustes, ofrecería un marco para alcanzar el objetivo aludido.

## III. El horizonte de una nueva representación

En justicia, los partidos y los políticos ecuatorianos no son todos corruptos ni irresponsables. Existen excepciones, quizá, en todos los partidos pero el problema radica en la inexistencia de un sistema de partidos democrático y en el virtual colapso de legitimidad nacional de las organizaciones políticas existentes. En ese sentido, la explosión de la protesta ciudadana dio un mensaje claro: esta ilegítima estructura política debe desaparecer, dando

<sup>7</sup> Ver sección II, punto 1.4 de este trabajo.

paso para una renovación completa de la acción política en el Ecuador. No se trata de que el “¡fuera todos!” posibilite la irrupción de personajes nuevos pero con los mismos vicios que quines han sido expulsados del poder. Aún más, el legado de Gutiérrez y de Sociedad Patriótica debe prevenirnos sobre los riesgos de una antipolítica basada en el oportunismo y la improvisación. Ha quedado comprobado que detrás de la anti política y la crítica total al régimen de partidos se ciernen proyectos caudillistas y autoritarios y no una democratización real del sistema político ecuatoriano. Aquello, sin embargo, como bien lo entendió el movimiento de los “forajidos” que puso fin al autoritarismo de Gutiérrez no debe conducirnos a apoyar a las maquinarias electorales existentes, como si éstas fueran en verdad partidos políticos, sino a abrir los cauces de una participación política, genuinamente democrática, que genere un sistema de partidos responsable y representativo.

Esta renovación de los partidos y del sistema ecuatoriano de representación política demanda reformas constitucionales y legales, que no puede dejarse al albur de las propias organizaciones políticas, presas de dinámicas que justamente han provocado la crisis que vivimos. La legislación sobre partidos y el sistema de representación política debe tener un carácter general para uniformar la esencia democrática de la

representación, ofrecer un trato equitativo y de exigencia cívica a todos los partidos por igual, y consolidar parámetros de transparencia y respetabilidad que posibilite reconstruir la legitimidad de la autoridad política nacional, ahora en crisis.

Adicionalmente, y de manera complementaria, se requiere de un shock político, de un “borra y va de nuevo” que posibilite una genuina refundación de los partidos y movimientos existentes. Para ello, proponemos que en la Consulta Popular anunciada se pregunte a los electores sobre la eliminación del registro electoral de todos los partidos y movimientos políticos inscriptos actualmente en el TSE y los tribunales electorales provinciales. Sobre esta base, todas las organizaciones existentes estarían obligadas a “refundarse”, a actualizar sus principios y programas, a reconstituir su militancia, recoger nuevamente firmas entre los ciudadanos y reinscribirse. Ello, igualmente, daría oportunidad al surgimiento de nuevos partidos y liderazgos.

En suma, sin partidos democráticos no hay un sistema político genuinamente democrático, y sólo con éste se puede garantizar el respeto a los derechos de la persona y de las colectividades, la promoción del bien común y la defensa de los grupos más vulnerables de la población.

*Quito, junio de 2005*



## Las reformas electorales

*Ernesto Pazmiño Granizo\**

### Las reglas de la participación electoral

*Balance crítico de los límites del sistema electoral ecuatoriano y propuesta de cambios legales que permitan corregir y potenciar una participación más efectiva y real*

**D**ado el corto espacio disponible, a través de este trabajo se procederá a señalar y comentar los principales aspectos a ser considerados y analizados en referencia al tema electoral.

A efectos del trabajo posterior, cabe efectuar una primera y necesaria puntualización cual es la de que todos los grupos que de alguna manera se organizan y tienden a participar en política, bajo cualquiera de sus formas, y acceder al poder del Estado, necesariamente constituyen grupos políticos, al margen de cuál sea la denominación que adopten: partidos, movimientos o inclusive grupos que se califiquen como de independientes, y, no existe en la actualidad otra forma de participación directa en política más adecuada, sin perjuicio del control a que debe sujetarse la misma, a lo cual nos referiremos con posterioridad.

Una segunda y necesaria aproximación a efectuarse, es situar en su momento histórico las leyes de partidos y elecciones, y, al efecto, se observa que el retorno a la democracia a finales de los años setentas, plantea una serie de retos al sistema democrático ecuatoriano producto del manejo económico, social y político anterior: a pretexto y al amparo del denominado boom petrolero, si bien se produjo un inusitado desarrollo económico, también se generaron diversos mecanismos que provocaron y aún provocan graves distorsiones dentro de la economía, los cuales llevarán a la generación, agravamiento y profundización de serias inequidades sociales cuyas manifestaciones persisten hasta nuestros días, debido, entre otros aspectos, a la implementación de un sistema que propició una desigual concentración y redistribución de la riqueza, una inadecuada política de incentivos estatales que provocará en muchos casos la priorización y práctica de modelos proteccionistas, especulativos y de fácil ganancia en lugar del desarrollo tecnológico y competitivo en

diversas áreas del aparato productivo, aparato productivo que, por otra parte, no asumirá su reto de actuar dentro del campo privado y de mercado, sino que optará por exigir y contar con el fácil apoyo estatal, sin visión para generar y ampliar mercados y que incapaz de generar empleo provocará que sea el Estado quien asuma tal rol y crezca de manera desmesurada, además se observa una inapropiada priorización de lo urbano sobre lo rural en cuanto a la inversión de recursos, la concentración de aquellos en ciudades como Quito y Guayaquil, los ingresos y la inversión se destinan tan sólo en contados casos a obras de inversión así como al establecimiento de actividades no productivas pero rentables a corto y mediano plazo, en detrimento de obras de programas, proyectos y obras de infraestructura de largo alcance, en especial en las áreas de electricidad, petróleo, salud y medio ambiente.

Reflejo de la crisis social que se avecina se observa, por ejemplo, el crecimiento de ciudades como Quito y Guayaquil, que se constituyen en polos de desarrollo y de concentración poblacional y de recursos, frente a un desarrollo desigual e inequitativo de otras ciudades, y, como consecuencia de dicho crecimiento y desarrollo el requerimiento e incapacidad de satisfacción de nuevas necesidades, mientras se siguen acumulando y generando otras, llegando un momento en que deben ser satisfechas de manera acuciante, u ofrecerse su solución, caldo de cultivo del populismo.

Por otra parte, el retorno a la democracia encuentra a un Estado enfrentado a un significativo y nunca antes visto endeudamiento externo que pesará significativamente en las posteriores décadas y condicionará en mucho las obligaciones de la caja fiscal, y, el accionar y la implementación de las propuestas de los partidos que accedan al poder.

Por último, debe señalarse que el sistema político tradicional anterior a la reforma se encontraba desgastado, el bipartidismo conservador-liberal entró en crisis, surgen nuevos actores sociales y políticos frente a los viejos partidos, que empiezan a presentar serias fisuras que los llevarán a su extinción, así como se observa el surgimiento en lo político de grupos poblacionales de los estratos medios, producto de la confrontación político- ideológica vivida durante los años 60 y 70.

Bajo estas premisas fundamentales, se emprendió en

\* Diputado de la República por la Provincia de Bolívar

una reforma institucional política, entendiendo que los partidos políticos debían convertirse en los órganos de formación político ideológica, y, frente a la inexistente propuesta educativa en la formación de ciudadanos que asuman funciones públicas, asumieron además el papel de capacitadores técnicos de cuadros para la gestión estatal, por tanto, a éstos les correspondía actuar como intermediarios entre la sociedad civil y los mecanismos de poder, y, que la participación de la ciudadanía deba canalizarse a través de aquellos. Los partidos, de tal manera, adquirirían diversas obligaciones ante la sociedad.

Es por ello que a través de la Ley de Partidos y la Ley de Elecciones de la época, se establecen aspectos tales como:

- La exigencia de que, para integrar un partido político, aquel debe tener un número mínimo de afiliados y una organización nacional, así como que para pervivir debe obtener en las elecciones un número mínimo de sufragios

- El establecimiento de un fondo partidario, tendiente a fortalecer el accionar de los partidos, a través de la percepción de dinero de manera proporcional al número de votos obtenidos;

- Con el objeto de fortalecer la implementación de una coherente visión política y técnica en la gestión estatal, tan solo los partidos políticos pueden presentar candidatos a las elecciones, y, éstos deben ser afiliados a los partidos;

- Con el objeto de evitar el establecimiento y permanencia de grupos de poder hacia el interior de los partidos que puedan condicionar su accionar futuro, y, fortalecer su accionar democrático interno, no estaba permitida la reelección para ninguna dignidad de elección popular;

- Las alianzas entre fuerzas políticas, son permitidas tan sólo en cuanto a candidaturas unipersonales (Presidente y Vicepresidente de la República, Prefectos y Alcaldes);

- Un sistema de elección cerrada, por listas, que tiende a privilegiar el voto ideológico o partidista por sobre el voto personal, y, a fin de asegurar la representación de minorías, la utilización de un sistema de representación proporcional por cuocientes y residuos;

- A fin de garantizar la representación, legitimidad y posterior gestión, quien fuera electo Presidente de la República debía obtener a su favor el 50% por de los sufragios válidos, caso contrario se originaba una segunda ronda electoral entre los dos candidatos más opcionados;

- Con el objeto de asegurar una adecuada implementa-

ción de los programas de gobierno propuestos, el ejercicio en el poder de las diversas dignidades era de 5 años.

- Con el fin de evitar la excesiva influencia de grupos de poder económico en las diversas campañas, frente a las candidaturas y en la contienda política, se establecen toques máximos de espacios diarios en los medios de comunicación para la propaganda electoral;

- Con el objeto de ampliar y profundizar en la participación democrática, se establece el voto obligatorio a partir de los 18 años, facultativo para las personas mayores de 65 años y los analfabetos, sobre estos últimos hay que señalar que antes no tenían derecho al voto;

- Por último, en este breve recuento, cabe señalar que a fin de evitar una indebida ingerencia de grupos de poder, y, asegurar un adecuado contrapeso democrático, el máximo organismo de control electoral estaba integrado por representantes de los 3 poderes del Estado.

Pese a lo favorable de las propuestas contenidas en el marco legal, la reforma fue insuficiente e inconclusa, y, durante el transcurso del nuevo periodo democrático se incorporaron, además, diversas disposiciones que lejos de mejorar el sistema electoral en su conjunto se convirtieron en obstáculos que complicarían el desarrollo y aplicación de la propuesta, tales como las elecciones intermedias, que obligarán a quienes participan en política,

no sólo a los partidos políticos, a privilegiar el electoralismo que permita acceder al poder a personas que aparentemente gozan de popularidad frente a la formación o incorporación en los procesos electorales de cuadros propios, personas ajenas a las tiendas partidistas que en ciertos casos no presentaban una adecuada formación ideológica o técnica, el desgaste de los partidos frente a permanentes contiendas electorales externas e internas, la no descalificación de los partidos que no alcanzaban el porcentaje mínimo de sufragios requerido por la ley y por el contrario la proliferación de grupos políticos, la eliminación de los montos máximos permitidos de propaganda electoral y su posterior control de manera ineficiente, la reforma del máximo organismo de control electoral y su integración con afiliados a partidos políticos y eventualmente su subordinación a aquellos, etc..

A continuación señalaremos muy brevemente aquellos aspectos que deben ser considerados dentro de las reformas electorales que deben efectuarse en el país:

*el retorno a la democracia encuentra a un Estado enfrentado a un significativo y nunca antes visto endeudamiento externo que pesará significativamente en las posteriores décadas y condicionará en mucho las obligaciones de la caja fiscal, y...*

### 1.- Formación para la gestión estatal

La tarea de formación técnica en la gestión estatal, no puede constituir una a cargo de los partidos políticos. En este sentido, si bien son plausibles las propuestas iniciadas por diferentes centros de educación superior, aquellas aparecen de manera descoordinada y sin constituir parte de una política de estado. Deben plantearse, por parte del estado, políticas y programas tendientes a establecer un adecuado sistema de desarrollo y manejo de recursos humanos hacia el sector estatal, e implementarse carreras de corto y mediano plazo destinadas a la formación de cuadros técnicos para el sector público, en sus diversas modalidades y especialidades.

Esta reforma, si bien no aparecería propia del sistema electoral, es vital para el desarrollo futuro del país y se encuentra íntimamente relacionada con éste.

### 2.- Voto obligatorio u opcional.

Una de las propuestas en debate señala que al establecerse la obligación del voto, concurren a las urnas personas que, sin un conocimiento adecuado de la realidad política y sus implicaciones, por desconocimiento o por inducción votan por determinados partidos, movimientos o personas. En sentido contrario, se asevera que el conocimiento o desconocimiento de la realidad política no garantiza un voto consciente, y, que el establecer que el voto sea opcional, elitiza el proceso y tendería a favorecer a determinados grupos políticos con suficiente capacidad de marketing político, y, evita que aquellos sectores menos favorecidos, que son quienes perciben directamente la adecuada o inadecuada gestión, a través de la ejecución o no de obra estatal que satisfaga adecuadamente sus necesidades, puedan pronunciarse precisamente, como una veeduría social, al ejercer su derecho al voto, sobre la gestión de las autoridades públicas.

### 3.- Voto de los ecuatorianos residentes en el exterior.

El derecho de los ecuatorianos que residen en el exterior a ejercer el voto, pese a haber sido incorporado en el ordenamiento jurídico, no ha sido regulado a fin de que pueda hacerse efectivo, y, dada la actual coyuntura, podría encontrarse vinculado con la discusión y la posición que se adopte frente a la obligatoriedad del voto.

Al respecto, debe considerarse el derecho de aquellos a

pronunciarse en un proceso electoral, y, la reforma debe incluir mecanismos que faciliten tal participación.

### 4.- Voto de los miembros de la fuerza pública.

Un punto controversial de la reforma la constituye el otorgar el voto a los miembros de la fuerza pública, aspecto que también podría relacionarse con el voto obligatorio o facultativo.

Al respecto, debe observarse que por su especial naturaleza, la fuerza pública por principio no es deliberante, y, el incluir a sus miembros en contiendas de tipo político podría generar graves y funestas consecuencias para la democracia en general y para la estabilidad y gobernabilidad del país.

Por ello, no considero pertinente que se otorgue el derecho al voto a los miembros de la fuerza pública.

### 5.- Fondo partidario.

Como quedó señalado, el fondo partidario fue creado con el objeto de fortalecer la participación de grupos políticos que eventualmente podrían encontrarse en desventaja frente a otros que contaren con apoyo de grupos o personas de mayor poder económico, y, de tal manera, facilitar en condiciones lo más igualitarias posibles, la participación democrática.

Por las condiciones en las cuales han debido desarrollar su actividad los partidos políticos, se observa que en muchos casos dicho fondo no ha

sido adecuadamente orientado a fin de que los partidos políticos cumplan con su actividad primordial, esto es, la capacitación adecuada de sus militantes.

En tal sentido, se tornan necesarias reformas legales que establezcan el conocimiento público del monto y destino de los fondos provenientes del mismo, no sólo durante las campañas electorales, como sucede, sino el uso total de aquellos en cualquier tiempo.

Esta reforma podría implementarse concomitantemente con un control adecuado de los aportes que se efectúan a los partidos y movimientos políticos, a fin de evitar la ingerencia extraña de grupos de poder económico en los mismos. Al respecto, podrían asignarse dichas facultades a la unidad de control del gasto electoral del Tribunal Supremo Electoral.

### 6.- Incorporación de movimientos políticos al fondo partidario

Los movimientos políticos, constituyen una expresión de

*entendiendo que los partidos políticos debían convertirse en los órganos de formación político ideológica, y, frente a la inexistente propuesta educativa en la formación de ciudadanos que asuman funciones públicas, asumieron además el papel de...*

grupos políticos organizados, respecto de los cuales, en caso de que el movimiento no se establezca sólo a efectos de una elección, sino que permanezca la actividad política en el tiempo, deberían aquellos ser partícipes del fondo partidario.

Sin embargo, esta reforma es concomitante con el hecho de que los movimientos asuman obligaciones similares a las de los partidos políticos, por ejemplo, si la ciudadanía no les otorga respaldo popular, su cancelación en el registro correspondiente.

### 7.- Propaganda electoral

Como quedó señalado, en su momento el sistema electoral pretendió otorgar espacios igualitarios a los grupos que intervenían en política, normas que serían derogadas y últimamente reestablecidas, aunque la ley que regula dicha materia contempla una serie de vacíos legales.

En tal sentido, a fin de garantizar la difusión de doctrina e ideología, así como de los planes y programas de los candidatos, deberían establecerse espacios igualitarios para su difusión, en los diversos medios de comunicación.

### 8.- Justicia electoral y conformación del Tribunal Supremo Electoral

Dada la conformación constitucional del Tribunal Supremo Electoral, la reforma es de carácter constitucional, y, debería estar orientada el establecimiento de un organismo de control electoral independiente de los partidos políticos, conformado por ciudadanos que reúnan requisitos quizás similares a los exigidos para Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Este organismo, sería el encargado de ejercer la justicia electoral.

Situación diferente se presenta en la organización, coordinación y ejecución de los procesos electorales, en cuyos órganos, si bien no deben intervenir directamente los partidos o movimientos políticos, la estructura en sí puede ser independiente del organismo de control electoral y debe continuar a cargo de instituciones del estado.

### 9.- Democratización de los procesos internos de los partidos y movimientos políticos

Parte de la crisis institucional, se origina en la inadecuada implementación de mecanismos democráticos a lo interno de los partidos políticos.

En tal sentido, la reforma debe estar orientada a:

- Una adecuada capacitación y formación, con un empleo adecuado de los fondos otorgados por el Estado y un control eficiente de su destino; y,
- Un mejoramiento de la participación electoral interna, la cual podría alcanzarse a través de la obligación de gene-

rar procesos internos de elección para la selección de candidatos y mecanismos de elecciones primarias en los mismos.

### 10.- Distritos electorales

La representación de los electos requiere de una relación directa con sus electores. En tal sentido, deberían implementarse distritos electorales para la elección de concejales y consejeros. Para el caso de diputados, no es prudente aplicar dicho sistema pues sus funciones son de carácter provincial y nacional y no de carácter local. El problema radica en determinar y establecer técnicamente la circunscripción de los distritos electorales, en condiciones que no atenten contra la igualdad de otros grupos poblacionales, aspectos sobre los cuales habrá que establecer fórmulas adecuadas que permitan dicho tipo de elección.

### 11.- Elecciones intermedias

Habíamos señalado que las elecciones intermedias generaron un grave problema dentro de la gestión institucional partidaria, así como a la democracia en sí misma.

En tal sentido, quienes apoyan el mantenimiento de las mismas, aseveran que dichos procesos electorales permiten efectuar una medición y veeduría social de la gestión estatal y sus instituciones, y, de tal manera “sancionar” o provocar rectificaciones a la administración pública.

Sin embargo, dichos procesos electorales, dada la forma del actuar político ecuatoriano, se han convertido en procesos muchos de ellos desestabilizadores, que no garantizan la gobernabilidad del país y sus instituciones por lo cual considero pertinente se efectúe un profundo análisis respecto de los mecanismos que las regulan.

### 12.- Bicameralidad

El antiguo sistema ecuatoriano estableció la bicameralidad, sin embargo, dado que la Cámara Alta o Cámara del Senado se pronunciaba sobre los asuntos de la Cámara Baja o Cámara de Diputados, el trámite de aprobación de la ley era bastante engorroso.

En caso de incluirse la bicameralidad, debería diferenciarse las funciones de cada una, y, podría establecerse, por ejemplo, que correspondería a la Cámara Alta las funciones de fiscalización, aprobación o improbación de tratados internacionales, designación de funcionarios cuando así corresponda al Congreso Nacional y aprobación de leyes orgánicas, y, a la Cámara Baja las demás leyes.

Sin embargo, debe observarse que la existencia de 2 cámaras plantea la necesidad de aumentar el número de diputados, o, que la reducción de su número sea menor.

### 13.- Elección de diputados en la primera o segunda vuelta electoral

Durante la última etapa democrática, ha sido denominador común del Ejecutivo el no contar con un grupo adecuado de legisladores que pueda respaldar de manera eficiente sus propuestas, ante lo cual gran parte de la actividad del Ejecutivo, y, de su desgaste, guarda relación con los mecanismos que debe implementar en el Congreso Nacional a fin de establecer mayorías afines a aquellas.

En tal sentido la elección de diputados podría ser trasladada a la segunda vuelta electoral, lo que garantizaría una representación legislativa más coherente y fortalecida, y, optarse por un sistema mixto, la elección de diputados de la Cámara Baja en la primera vuelta electoral, y, de diputados de la Cámara Alta en la segunda vuelta electoral.

### 14.- Asignación de escaños

Los sistemas electorales aplicables a la asignación de escaños, han generado una reciente polémica en el Ecuador.

Si bien a nivel mundial no existen nuevos sistemas a inventar, los ecuatorianos debemos optar por aquellos que constituyan los más adecuados para un mejor gobierno, en el caso, considero pertinente insistir en la aplicación de un sistema que asegure una adecuada representación a quienes obtuvieron la mayoría de los

sufragios, con la necesaria participación de las minorías, como corresponde a todo sistema democrático, pero sin sobrevalorar la participación de las minorías que luego, en suma, terminan convirtiéndose en los grupos que deciden las resoluciones, adquiriendo de hecho un mayor peso que aquel que representan.

### 15.- Rendición de cuentas

Por principio, en toda sociedad democrática los electores tienen el derecho a permanecer constantemente informados de las gestiones y decisiones de sus representantes.

En tal sentido, debe incorporarse en la Ley de Elecciones la obligación de quienes han sido electos de rendir cuentas anualmente a sus representados, para lo cual puede considerarse la reforma que en tal sentido he planteado ya a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y ampliarse a las demás dignidades. Rendición de cuentas que debe producirse en los primeros días de cada año en los locales de los tribunales provinciales electorales, a la cual acuda la ciudadanía y los medios de comunicación de manera lo más amplia posible.

En todo caso, las reformas que se realicen deben garantizar una democracia realmente participativa.

Las breves reflexiones anteriores son de carácter personal y en consideración también a la coyuntura, sin que ellas representen una posición partidaria.

# Servicios Libreros



**SOBRE TESIS Y TESISTAS**  
Lecciones de enseñanza-aprendizaje  
Gloria E. Mendicó



**CRIMEN Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA**  
Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado  
Hugo Frühling,  
Joseph S. Tulchin  
Heather A. Golding



**LA CONDICION DE LA POSTMODERNIDAD**  
Investigación sobre los orígenes del cambio cultural  
David Harvey



**CONSTRUCCION DE GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA**  
Jorge I. Domínguez  
Michael Shifter

*más que una librería...*

Guayas 149 y Av. Amazonas  
Telfs.: 225 6955 / 244 9073  
Cel.: 09 903 1540  
libros@uio.satnet.net



## Los partidos políticos: crisis, redefiniciones y reforma

Andrés Páez Benalcázar\*

*“...cuanto más me esfuerzo por comprender lo que piensan, sienten, actúan los otros, tanto más lógicas y significativas me parecen sus actuaciones”.*

Clifford Geertz

### Democracia y gobernantes, no son lo mismo

No participo de la opinión de que la democracia ha fracasado en nuestro país y en Latinoamérica. Si partimos del unánime criterio de que no es un sistema perfecto pero que a pesar de sus debilidades resulta una opción válida para el gobierno de las sociedades, bien vale preguntarnos dónde radica el problema. El sistema democrático se fue reinstituyendo desde 1978, luego de casi una década de dictaduras populistas y militares, fincándose en él enormes expectativas, que rápidamente fueron rebasadas por la realidad, puesto que, con una dosis de ingenuidad, se pensó que resolvería todos nuestros problemas. Y no fue así. Sin embargo, permitió desde entonces y hasta estos días la vigencia de derechos y garantías fundamentales, aunque algunos de ellos no pasaron de ser una enunciación teórica, y posibilitó también la incorporación activa de sectores que tradicionalmente habían sido excluidos en forma sistemática, como los indígenas, por ejemplo.

A la par, la democracia ha sido el espacio propicio para importantes conquistas de género que han permitido dimensionar la significativa presencia de la mujer en la vida nacional; además de la reivindicación de sectores que antes no estaban visibilizados, como los jubilados y otros grupos vulnerables. Estas virtudes de la democracia son frecuentemente ignoradas, y a pretexto de la discusión sobre la gobernabilidad, aquellas han sido menoscabadas o minimizadas, sin reparar en que una y otra, democracia y gobernabilidad, están ligadas y no pueden ser separadas ni segmentadas, a menos que deliberadamente se pretenda imprimir un sesgo que oculte los méritos del siste-

ma. Sin perjuicio de ello, es necesario reconocer que su capacidad de reacción y respuesta fue superada por la vertiginosidad de las demandas sociales que cada vez han sido más diversas y crecientes al amparo del sistema democrático, precisamente el espacio propicio para que aquellas se expresen.

Ahora bien, la democracia, por sí misma, no garantiza el buen gobierno, y es quizá allí donde radica el problema. Si un gobernante es malo o inepto, no por ello se requiere o se justifica cambiar el sistema democrático. Habremos de preguntarnos más bien por las razones que la ciudadanía tuvo para elegir a ese mandatario y entender el papel de los partidos políticos y su desenvolvimiento en el sistema. Dicho de otro modo, la democracia no genera ni es la responsable de malos gobernantes, pero éstos sí pueden dañar y severamente la confianza de la comunidad en aquella y menoscabar considerablemente su credibilidad.

### Proyecto nacional e ideologías políticas

En mi opinión, el Ecuador carece de un proyecto nacional, de un proyecto de país al que se articulen todos en función de acuerdos mínimos que garanticen el desarrollo y conquistas fundamentales de beneficio común, es decir, que garanticen el bienestar colectivo. Siendo así, los partidos políticos están de inicio privados de un referente fundamental para su accionar. Claro que en ellos, la ideología es la que define un norte de acción, la brújula para la orientación en su desenvolvimiento en cuanto conjunto de preceptos que configuran una doctrina política y que, como tal, contiene enfoques sobre la sociedad en todas sus manifestaciones. La ideología es, en definitiva, un marco referencial para la acción política y que, al confrontarse con la realidad, mide su valor como tal. Siendo así, la acción partidista, animada por sus preceptos ideológicos, debe estar ligada a ese proyecto de país y actuar en función de aquel sin que en ningún caso implique una renuncia a sus enfoques y postulados. Tan solo se trata de adecuar su accionar a la dinámica social, orientarlo a las necesidades fundamentales de la colectividad en el marco de un acuerdo que impida los obstáculos y elimine las posibilidades de boicot. De ese modo, se subordina el interés del partido al interés nacional, y no a la inversa, como des-

graciadamente suele suceder.

En el Ecuador, una clara definición ideológica no es precisamente una característica notable de los partidos. Aparte de la Izquierda Democrática de inspiración socialdemócrata, el neoliberal Partido Social Cristiano, el partido demócrata cristiano (DP), el socialismo y el difuso partido marxista maoísta MPD, las demás organizaciones políticas carecen de una clara orientación y tienen más bien un carácter abiertamente populista y más que partidos son empresas electorales subordinadas a intereses muy concretos. Allí están el PRE, el PRIAN, la Sociedad Patriótica 21 de Enero, el extinto PUR, entre otros,<sup>1</sup> cuyo rol ha sido verdaderamente perverso para la política nacional, puesto que, carentes de postulados ideológicos, adoptaron la demagogia, las cascadas de ofertas y los mecanismos clientelares como formas de acción política. En consecuencia, mientras los partidos se empeñaban en transmitir los fundamentos de su ideología, las empresas electorales inundaban las ciudades con mensajes subliminales sin contenido real alguno, siendo muchas veces el baratillo de ofertas más atractivo para un electorado con escasos niveles de formación en su gran mayoría, lo cual lo convierte en presa fácil del marketing populista. Esto provocó una desigual disputa y la desventaja objetiva de los partidos frente a los delirios populistas y la impronta de sus mecnas. Por lo tanto, la acción de las empresas electorales ha tenido efectos

deformantes que han corroído la política, puesto que, si ésta es el arte de gobernar el espacio público que compartimos, asimilando la diversidad y el pluralismo que allí se expresa, cuando ese gobierno se hace sin fundamentos ideológicos y al margen de un proyecto de país, entonces las consecuencias son simplemente desastrosas y la cuenta la terminan pagando, injustamente por cierto, los gobernados y el sistema democrático.

Pero eso no es todo, puesto que concomitantemente con el fracaso de los gobernantes y el subsecuente deterioro de la democracia, ha surgido una irresponsable retórica de la “antipolítica” impulsada por quienes vilmente pregonan el fin de las ideologías con el deliberado propósito de someter la vida de los pueblos a las leyes del mercado,

<sup>1</sup> PRE es el Partido Roldosista Ecuatoriano liderado por Abdalá Bucaram; PRIAN son las siglas del Partido Renovación Institucional de Acción Nacional bajo los designios del multimillonario Álvaro Noboa; la Sociedad Patriótica 21 de Enero es el partido del derrocado dictador Lucio Gutiérrez; y el PUR fue el partido creado para llevar al poder a Sixto Durán Ballén en 1992 y que posteriormente se extinguió.

que son, dicho sea de paso, las que les sirven para satisfacer sus codicias materiales, todo esto en un agresivo entorno neoliberal cuyos apuntalamientos ideológicos están en la acumulación ilimitada, el individualismo, el egoísmo, el consumismo, etc. Tan siniestra circunstancia ha marcado la progresiva pérdida de horizontes o imaginarios colectivos que otrora inspiraron grandes transformaciones, aunque, como una esperanzadora señal, pero de manera transitoria, han sido retomados, y se han materializado con el nombre de la “rebelión de los forajidos”, acaecida en el mes de abril del 2005, gesta en la que se derrocó a Lucio Gutiérrez, quien en un ardid de soberbia se autocalificó de “dictócrata” y frecuentemente hacía gala de no tener ideología, todo lo cual explica su desastrosa administración y su vergonzoso final que quedará registrado en los anales de la historia ecuatoriana. Por tanto, es irresponsable aquella retórica que aboga por una política sin políticos, que exige la presencia de outsiders, que reniega de las ideologías, que desprecia a los partidos y que termina sometiendo al electorado a las empresas electorales...

*Por tanto, es irresponsable aquella retórica que aboga por una política sin políticos, que exige la presencia de outsiders, que reniega de las ideologías, que desprecia a los partidos y que termina sometiendo al electorado a las empresas electorales...*

oología, todo lo cual explica su desastrosa administración y su vergonzoso final que quedará registrado en los anales de la historia ecuatoriana. Por tanto, es irresponsable aquella retórica que aboga por una política sin políticos, que exige la presencia de outsiders, que reniega de las ideologías, que desprecia a los partidos y que termina sometiendo al electorado a las empresas electorales tal como lo hizo con Bucaram y luego con Gutiérrez. Es decir, impone a los politiqueros, a los mercaderes de promesas, que hacen política hablando mal de la política, en lugar de los ciudadanos honorables, formados como políticos profesionales y que son los llamados a participar en política.

### Partidos políticos y movimientos sociales

Si algo no se debe confundir, aunque suele hacerse con facilidad, es el rol de los movimientos sociales y el papel de los partidos políticos. En el continente latinoamericano han surgido con fuerza estos actores sociales, en gran medida gracias a la crisis de los partidos pero también como muestra del florecimiento de reflexiones y de propósitos de autoorganización de la esfera civil a partir de intereses comunes. Anthony Giddens<sup>2</sup> sostiene que “...el Estado y la sociedad civil deberían actuar asociados, cada uno para ayudar, pero también para controlar, la acción del otro”. Establecida teóricamente la relación entre sociedad civil y Estado, es menester precisar que la conexión entre uno y otro se produce a través de los partidos políticos, que son los canalizadores de las demandas

<sup>2</sup> Anthony Giddens, *La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.

\* Abogado y doctor en Jurisprudencia. Licenciado en Sociología, con mención en Ciencias Políticas. Diputado del Congreso Nacional. Izquierda Democrática.

que se encausan y promueven desde la sociedad civil. Por ello, en la vida social se produce una permanente interacción entre sociedad civil, partidos y Estado, y para que aquella sea saludable se requiere de un poder estatal que no sea abrumador, que cada una de las instancias cumpla con el rol que le corresponde y que se mantengan los lazos de cooperación y control recíprocos. Sin embargo, la crisis de la democracia representativa ha pretendido ser resuelta con la adopción de formas alternativas de democracia participativa basadas en la negación absoluta de los partidos políticos, sin reparar en el hecho de que "...la sociedad civil no es, como algunos quieren imaginar, una fuente de orden y armonía espontáneos"<sup>3</sup> y sin considerar que el conflicto es inherente a la democracia y que en lugar de eliminarlo se lo debe procesar.

Por tanto, ni la sociedad civil está llamada a reemplazar a los partidos ni éstos a aquella. Como tampoco ninguna de las dos esferas pueden ni deben sustituir al Estado. Este aspecto de enorme sensibilidad debe ser profunda y seriamente asimilado, puesto que uno de los factores que conspira en contra de la saludable relación que debe existir entre las tres esferas es la ausencia de procesos de construcción de ciudadanía, caracterizados por el establecimiento, reconocimiento y aceptación de derechos, garantías y deberes en lo civil, social y político, para asegurar el desenvolvimiento de las personas en sociedad y una sana convivencia en condiciones de igualdad y tolerancia, en un marco de legalidad y legitimidad. Para ello se precisa de instituciones fuertes y representativas y de una acción pública permanente que garantice su ejercicio y su cumplimiento. A la par, se demanda de una conciencia cívica respecto a los alcances de la ciudadanía, a sus derechos y a sus deberes en relación al Estado y a la sociedad.

Dicho de otro modo, los movimientos sociales se deben a una lucha puntual, a reivindicaciones específicas de grupos determinados; mientras que los partidos políticos, que atienden la globalidad, se gestan como espacios de deliberación en los que la sociedad civil expresa sus inquietudes, demandas y necesidades para que éstas sean canalizadas por aquellos hacia el poder, es decir, a la esfe-

3. *Ibidem*, p. 103.

4 Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, "Los partidos políticos en América Latina", Internet, [http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002\\_pensando.pdf](http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002_pensando.pdf). Acceso: 12 de mayo, 2005, p. 3.

ra de lo público; por tanto, se hace medular institucionalizar mecanismos de delegación y representación en lugar de liquidarlos o menoscabarlos. Sin partidos políticos la democracia simplemente colapsaría. Como señalan Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg: "...hasta el momento no se han propuesto otras formas de democracia que puedan operar sin el concurso de los partidos"<sup>4</sup>.

Acierta César Montúfar al decir que es necesario desestructurar la retórica antipolítica, es decir, ese discurso pendenciero que sostiene que hay que encontrar alternativas de participación por fuera de la mediación ofrecida por los

partidos políticos, y con la que aparentemente se busca pasar de la representación a la participación bajo la tesis de que la intervención de la sociedad civil y sus organizaciones es el único medio viable para acercar al Estado con los ciudadanos. Esto es simplemente absurdo y contrario a la democracia, al extremo de que autores como Boaventura de Souza, quien es un ferviente defensor de una democracia participativa de "alta intensidad", como él la denomina, reconoce que es necesario la complementariedad entre partidos políticos, movimientos sociales y Estado. En sustento a su tesis, reconoce que hay dos tipos de fundamentalismos que se deben erradicar: el primero, proveniente de los partidos políticos que defienden el monopolio electoral,

tomando "...una de tres actitudes frente a movimientos y asociaciones: los ignoran, los hostilizan o los manipulan"<sup>5</sup>; y el segundo fundamentalismo, que proviene de los movimientos sociales, como un fundamentalismo antipartido, en el que la idea de colaboración con alguno de ellos significa cooptación y sometimiento.

El mismo autor sugiere que es vital la complementación de ambos, pues es necesario desarrollar una gran agenda nacional incluyente y participativa, en la que trabajen conjuntamente todos los actores, tanto sociales como políticos; según De Souza, la crisis de los partidos se genera cuando la globalización neoliberal homogeneizadora evita, de manera intolerante, que pueda ser válido más de un discurso político y propugna eliminar el conflicto y las tensiones propias de toda organización plural y diversa; así, los partidos políticos toman una posición individualizadora y excluyente, desviando sus deberes éticos, que son los orien-

5 Boaventura de Souza, "Globalización y Democracia", ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático, Cartagena de Indias, Colombia, junio, 2003.

tados al bien común. En tal virtud, la cooperación entre partidos y movimientos debe cimentarse en cuatro puntos:

- Reconocimiento de diferencias.
- Respeto recíproco.
- Identificación de objetivos de colaboración.
- Apertura a transformaciones resultantes de la cooperación.<sup>6</sup>

### ¿Qué pasa en los partidos políticos?

Según información procesada por Mitchell Seligson,<sup>7</sup> las dos instituciones democráticas con los índices de confianza más bajos en el Ecuador son los partidos políticos y el Congreso Nacional; y, según el estudio realizado por Alcántara y Freidenberg,<sup>8</sup> un 40% de ciudadanos ecuatorianos piensa que es posible que el país funcione sin políticos. Entonces, no cabe duda de que algo está pasando.

En lo interno, los analistas mencionan que los partidos no han profundizado en procesos de democratización que permitan erradicar un excesivo verticalismo en la toma de decisiones y que también se refleje en experiencias de gran significación como son las elecciones primarias.<sup>9</sup> También se acusa a los partidos de una decadente organización interna que ha cedido a las presiones de cúpulas, círculos cerrados y grupos de poder, desentendiéndose de la necesaria apertura que deben tener hacia la sociedad civil, la cual está imposibilitada en los hechos de incorporarse a la actividad partidista a menos que se someta a esos grupos que funcionan alrededor de intereses puntuales como el de captar cargos públicos para sus miembros. Los canales de comunicación entre dirigentes y bases son mínimos o casi inexistentes, no hay rendición de cuentas hacia la militancia por parte de

6 *Ibidem*, p. 9.

7 Mitchell Seligson y Francesca Recanatini, "Gobernabilidad y corrupción", en Ecuador. Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio, editado por Vicente Fretes, Marcelo Giugale y José López-Cáliz, Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega, 2003, p. 364. Partidos políticos en América Latina", Internet, [http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002\\_pensando.pdf](http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002_pensando.pdf). Acceso: 12 de mayo, 2005, p. 3.

8 Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, "Los partidos políticos en América Latina"... , p. 12. Cuadro elaborado por los autores en virtud de la base de datos de la encuesta elaborada por Latinobarómetro.

9 Izquierda Democrática experimentó un proceso de elecciones primarias en 1987 para decidir a quién correspondía la candidatura presidencial. Rodrigo Borja fue el triunfador y luego se alzó con la victoria en las elecciones generales, convirtiéndose en Presidente de la República (1988-1992). No se conoce de otro proceso semejante en nuestro país.

quienes ocupan funciones públicas y no se otorga a las bases la importancia que merecen en la construcción de una organización abierta y propositiva que ofrezca oportunidades en igualdad de condiciones, en donde las ideas y los planteamientos tengan más peso que los tan decantados "méritos" personales de los que integran aquellos círculos de poder. En definitiva, las bases y otros sectores partidistas como los jóvenes terminan siendo mano de obra gratuita de las campañas electorales y su compromiso partidista muchas veces termina subordinado a los designios de pequeños grupos o a las maniobras de desafiados que

retornan campantes en épocas de bonanza gracias a los compadrazgos y padrinzagos que frecuentemente se tejen para sostener "liderazgos" con pies de barro y sin ninguna dimensión ideológica.

La falta de renovación de cuadros es otro fenómeno que deviene de lo anterior, puesto que aquellos círculos no permiten la promoción de nuevos líderes que puedan sustituir a alguno de sus integrantes, ya que aquello entraña la pérdida de una parte de esos insólitos minifundios de poder que se han consolidado en detrimento de toda la organización partidista. A la par, los procesos de formación de cuadros son precarios, no se ha profundizado en la preparación de líderes, quienes más bien optan por la autoformación -cier-

tamente con enormes vacíos en muchos casos- y aquello tiene una directa incidencia en la inconsistencia ideológica y en la falta de compromiso partidista. Se ha descuidado la profesionalización de los políticos, que resulta medular al momento del ejercicio del poder, circunstancia en la cual la improvisación y la mediocridad le pasan la factura al país entero.

En lo externo, los analistas señalan que los partidos perdieron su propia perspectiva y naufragaron en mecanismos clientelares, prácticas caudillistas, innecesaria burocratización, acuerdos que más se asemejan a componendas, etc. Quizá lo más grave es que no pudieron ensamblar un proyecto nacional que permita dimensionar su importancia y orientar su accionar. La maquinaria partidista solamente se pone en funcionamiento en tiempo de elecciones, se busca aprovechar de los recursos públicos en actividades proselitistas y se opta por la manipulación del discurso político para encasillar a los receptores dentro de determinadas visiones.

Hoy por hoy, no se puede hablar de partidos con alcan-

*No cabe duda de que el 20 de abril del 2005 implica una ruptura con el pasado, y con la caída de Gutiérrez muchas realidades quedaron al descubierto. Entre ellas, la distancia entre los partidos y la sociedad civil y su frágil relación.*

ce nacional o con un potencial electoral que implique una predominante incidencia a nivel del país. Los resultados electorales de octubre del 2002 dan cuenta de una fuerza política importante en la Sierra (Izquierda Democrática) y otra en la Costa (Partido Social Cristiano), contando con importantes avances del movimiento Pachakutik en la Sierra y el Oriente, y del PRIAN y el PRE que conservan aún su presencia especialmente en la Costa, dejando al resto de partidos con pequeñas incidencias locales. Esto expresa procesos de regionalización y seccionalización de los partidos y también su debilitamiento, lo que advierte la necesidad de una redefinición integral de sus estructuras y de su rol en el sistema de partidos y ante las instituciones democráticas. Simón Pachano sostiene que "...los partidos ecuatorianos han debido enfrentarse al dilema de escoger entre los resultados de corto plazo (generalmente vinculados a procesos electorales) y los objetivos doctrinarios e ideológicos de mayor alcance. La mayoría ha optado por los primeros, aquellos que ofrecen réditos en términos de la conservación y el crecimiento de su clientela, con el inevitable sacrificio de los otros, los que asegurarían su consolidación como instancias de construcción de propuestas y de conformación de gobierno. Impelidos por la situación, han abdicado de sus propias posibilidades de convertirse en los sujetos activos de la construcción de propuestas en la esfera política nacional..."<sup>10</sup>

### Redefiniendo el rol de los partidos

Los actuales escenarios ofrecen muchos y variados desafíos a los partidos políticos. Así, su primera obligación debe ser la apertura hacia la sociedad civil, pero luego de experimentar procesos de autodepuración y democratización interna. También está la reconstrucción de canales de comunicación con su militancia, la rendición de cuentas de sus representantes en funciones públicas, la formación de cuadros para dar lugar a auténticos relevos dirigenciales y a la profesionalización de sus líderes, el fortalecimiento ideológico que incida en un mayor compromiso partidista, la conformación de auténticos gabinetes para el seguimiento de las acciones gubernamentales y para la determinación de posturas frente a los grandes

temas nacionales así como para los de coyuntura, la eliminación de los círculos detentadores de micropoderes, etc. Evidentemente, todo esto debe hacerse en el marco de una profunda e impostergable autocrítica interna.

Los partidos no pueden seguir operando con los mecanismos tradicionales. Ahora la sociedad tiene nuevas exigencias y los partidos deben sintonizarse con ellas. Sus prioridades deben ser: la participación ciudadana; el establecimiento de un efectivo y cabal ejercicio de rendición de cuentas;<sup>11</sup> el desarrollo del derecho de revocatoria del mandato; la definición del estatuto de la oposición para garantizar que aquella se realice de una forma civilizada y edificante; la intervención de la sociedad civil en veedurías de la acción legislativa, ejecutiva y judicial así como en los organismos de control; y la formulación de propuestas

que, en el marco de un proyecto nacional, tiendan a la reducción de los niveles de pobreza y de la inequidad en la distribución de la riqueza, la promoción del empleo y la producción, la satisfacción de servicios básicos, la atención a los sectores más menesterosos, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de relaciones internacionales y procesos de integración con fundamento en la paz y en la solidaridad, entendiendo que igualdad y desarrollo se promueven mutuamente y que ante todo se debe garantizar el bienestar colectivo. Es decir, sus acciones tienen que orientarse hacia una doble reforma: primero, la de fortalecer al Estado; y, segundo, la de adaptar al Estado a los desafíos de una nueva realidad contemporánea.

### La ruptura: un antes y un después

No cabe duda de que el 20 de abril del 2005 implica una ruptura con el pasado, y con la caída de Gutiérrez muchas realidades quedaron al descubierto. Entre ellas, la distancia entre los partidos y la sociedad civil y su frágil relación. La revuelta de aquellos días se hizo en medio de nuevos elementos simbólicos como la cacerola, utilizando las noches, horas de descanso y de familia, en espacios públicos distantes a aquellos donde reside el poder, con enormes movilizaciones familiares y ciertamente al mar-

<sup>11</sup> En marzo del 2004 presenté en el Congreso Nacional un proyecto de ley para la rendición de cuentas. Fue a parar en una Comisión Legislativa comandada por el diputado gutierrista Luis Felipe Vizcaino, quien hasta ahora ni siquiera lo ha puesto para el tratamiento de la Comisión, seguramente porque piensa que la rendición de cuentas es nociva para su forma de actuar tan cuestionada.

10. Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara, *Los Dueños del Poder, Los Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2001, p. 10.

gen de los partidos, rechazando incluso la presencia de sus líderes. Empero, no se puede ocultar ni desconocer que los partidos de oposición libraron una tenaz batalla en contra del gutierrismo, de su inmovible mayoría parlamentaria, de su acumulación de poderes, de sus nefastas prácticas, de su oprobioso y tormentoso discurso oficial y de su violencia elevada a la categoría de política de gobierno. He allí los dos roles en dos escenarios diferentes pero complementarios: el de la sociedad civil participando y el de los partidos haciendo lo que les correspondía.

Claro que a pesar de que aquella distinción de escenarios es difícil de aprehender, la protesta encarnaba también un rechazo a las formas de proceder de los partidos y un severo llamado de atención a sus líderes. Esa fecha, por lo tanto, marca un antes y un después. Un antes de las prácticas políticas que se articulaban y ejercían para luego comunicarlas a la sociedad. Y un después en que es necesario procesar lo que la sociedad propone para darle lo que ésta exige. Un antes de distancias y asimetrías. Un después que exige sintonía total entre la sociedad política -que incluye partidos e instituciones- y la sociedad civil llena de aspiraciones insatisfechas.

Claro que este después también ofrece riesgos. Ya aparecen caducos dirigentes dispuestos al despojo y a la apropiación, pretendiendo reciclarse, ex dirigentes sindicales que gozan de fortunas mal habidas a través del cobro de desproporcionadas indemnizaciones pagadas con el dinero de todos los ecuatorianos, abogados desocupados que cuando docentes universitarios fueron tachados por sus propios estudiantes de ineptitud e incompetencia. Todos ellos ahora buscan apropiarse del título de "dirigentes" o de "líderes" de los forajidos y unirse como depositarios de una voluntad popular que no les ha confiado esos roles. Allí están orondos, mezclándose con los auténticos conductores de los forajidos, para mimetizarse y pescar a río revuelto cualquier cosa, incluso la posibilidad de ser tomados en cuenta en el nuevo gobierno.

Por eso también es deber de los partidos identificar a los auténticos forajidos, los que desde el inicio de la dictadura gutierrista, a fines de noviembre del 2004, iniciaron una escalada de acciones cívicas para pitar en las afueras de la Corte Suprema de Justicia tomada por asalto por los "Pichis" y sus matones de "Cero Corrupción" -singular calificativo de los protectores de los corruptos- y que sufrieron por el hostigamiento, la violencia y la represión que se organizaba sistemáticamente desde una suite de un lujoso hotel de la capital. Y así, haciendo las necesarias distinciones, las mismas que se exigen para la gente honorable que desde el Congreso y otras instancias de representación política lucharon contra la dictadura, tender los puentes necesarios para encontrar esa sintonía que vincu-

le a los políticos con la gente común, que las opiniones de ésta sean escuchadas y aquilatadas por los otros con enorme humildad. Que permita entender que el poder es de los ciudadanos y que por ello hay que ejercerlo en su nombre con ponderación y responsabilidad, interpretando a cabalidad sus designios y rindiendo cuenta permanente de sus actos para que la transparencia alcance la dimensión que le corresponde en una sociedad democrática.

Esa sintonía -que explica la frase que encabeza este artículo- es ahora imprescindible para llevar adelante una real transformación de los partidos políticos y del país, que siente las bases para la protección y consolidación del sistema democrático, ofrezca respuestas efectivas a una colectividad ávida por mejores días e inspire el reto de gobernar sociedades complejas. La democracia es teóricamente una forma de gobierno. Pero ante todo es una idea. Y son las ideas las que construyen la historia.

### BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg**, "Los partidos políticos en América Latina", Internet, [http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002\\_pensando.pdf](http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002_pensando.pdf). Acceso: 12 de mayo, 2005.
- Böhler, Werner y Stefan Hofmann**, eds., *¿Quo Vadis, América Latina?*, Buenos Aires, Editorial Polemos.
- Baquero, Marcello**, "Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina", en *Ecuador Debate*, agosto, 2004, pp. 137-159.
- Borja, Rodrigo**, *Enciclopedia de la Política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Conaghan, Catherine**, "Políticos versus Partidos", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, Quito, FLACSO-Ecuador, 2003.
- Córdova Montujar, Marco**, "La emergencia de outsiders en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador", *Ecuador Debate*, agosto, 2004, pp. 233-250.
- De Souza, Boaventura**, "Globalización y Democracia", ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático, Cartagena de Indias, Colombia, junio, 2003.
- Doherty, Ivan**, "La democracia en desequilibrio", Internet, [http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002\\_pensando.pdf](http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/mgp2002_pensando.pdf). Acceso: 12 de mayo, 2005.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara**, *Los Dueños del Poder, Los Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2001.
- Giddens, Anthony**, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- Jochnick, Chris**, *La importancia y utilización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Quito, Centro de Derechos Económicos y Sociales, 1997.
- Mejía, Andrés**, "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, Quito, FLACSO-Ecuador, 2003.
- Montujar, César**, *Gobernabilidad y participación*, Quito, Fondo Editorial Letras, 2004.
- Páez, Andrés**, "El saber y el poder en los discursos políticos. El discurso populista: Análisis del caso Bucaram", tesis de licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2004.
- Ramírez, Franklin**, "Explorando en un agujero negro. Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, Quito, FLACSO-Ecuador, 2003.
- Rodríguez, Octavio**, "Civilización o Barbarie", ponencia presentada en el Encuentro internacional "Desafíos y problemas del mundo contemporáneo", Portugal, Serpa, 23-25 de septiembre, 2004.
- Seligson, Mitchell y Francesca Recanatini**, "Gobernabilidad y corrupción", en *Ecuador. Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio*, editado por Vicente Fretes, Marcelo Giugale y José López-Cálix, Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega, 2003.



# Democracia y partidos políticos

Fabricio Moncayo\*

## La situación de los partidos políticos y las reformas constitucionales y legales

Los subjetivismos, los criterios anárquicos y la falta de conocimiento de lo que es la Democracia, puede convertir un análisis a los partidos políticos en un certificado de defunción, para quienes creen que la solución a los problemas pasa por las visiones inmediateistas y no por una propuesta estratégica que permita al conjunto de la sociedad impulsar el ideal del Estado-Nación, en un Ecuador justo y equitativo basado en los principios de democracia política y económica.

Es necesario profundizar en los criterios fundamentales de Democracia, hacer un análisis de la realidad internacional y nacional, poner en la mesa de discusión los factores que influyen en el quehacer político, para finalmente identificar los problemas y plantear las soluciones. Así, hemos de puntualizar la realidad de los partidos políticos en América Latina y entender entonces que los problemas son de fondo y no coyunturales

Debemos pensar en las severas críticas que se hacen a los partidos políticos, asumirlas como hechos ciertos y valederos, para en un análisis de autocrítica constructiva nos permita explorar en el por qué se da esa situación y revalorizar su incidencia en la dinámica del desarrollo de los pueblos, su funcionamiento adecuado es fundamental para el desarrollo democrático y para la vigencia plena del sistema que evita los totalitarismos y las anarquías. Si se hunde la democracia nos hundiremos todos con ella, los sobrevivientes estaremos batallando en las calles contra las dictaduras.

El Estado como principio de fortalecimiento de la Democracia, debe garantizar una mínima competencia electoral en todo el territorio nacional.

## El deber ser

Así como el fútbol se juega con equipos bien estructurados y profesionalmente manejados; de igual manera la democracia se fundamenta en partidos políticos que deberían estar bien organizados para que puedan difundir su ideología y sus propuestas de cambio con la finalidad de

que los electores no caigan en las ofertas populistas y sean presas de su situación económica; debemos buscar entonces la profesionalización de los partidos, el fortalecimiento de ellos en cada provincia, con agendas propias, planes de comunicación y de capacitación, etc.

La democracia funcionará eficazmente en la medida en que tenga partidos políticos que trabajen por dar vigencia plena a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que las afectan. La democracia es mucho más que un perfeccionamiento del sistema electoral más aún cuando irresponsablemente se trata de debilitar a los partidos políticos; es el reto de los actores sociales para concebir al ser humano y garantizar sus derechos individuales. Los partidos políticos son los que garantizan que los ciudadanos no sean solamente portadores de derechos y obligaciones, ellos también son la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno deben invocar cuando toman decisiones colectivamente vinculantes.

La democracia se fundamenta en un Estado fuerte, que no quiere decir obesidad burocrática, pero que en las dos últimas décadas este se ha debilitado enormemente hasta casi evaporarse. Al ser la democracia un horizonte abierto en el que se juegan incesantemente las luchas por la redefinición y actualización de derechos y obligaciones, es entonces imperante tener un Estado con una institucionalidad fuerte, con organismos de alta credibilidad y confiabilidad, más aún cuando la pobreza en la ciudadanía no resuelta en decenas de años hace que todo sea dudoso y que la incredulidad haga tabla rasa de las propuestas políticas o gubernamentales que tratan de buscar un equilibrio en las relaciones sociales.

Partiendo del hecho que los partidos políticos son base de la democracia, estos deben ser lo suficientemente capaces de articular un sistema tridimensional que suponga un aspecto político, un económico y un social. Político, porque debe seguir fortaleciendo el sistema electoral para que el sufragio se constituya verdaderamente en la fiel y libre expresión del pensamiento y el respeto a la voluntad popular. Económico, dado que a través de una distribución equitativa de los ingresos estatales, se puede conseguir una verdadera democracia económica en donde sea común a todos los ecuatorianos la satisfacción de sus

necesidades básicas que les asiste como seres humanos y ciudadanos de una República Social, para el disfrute equitativo de los bienes y servicios de la comunidad, dando acceso universal a la salud, educación y empleo como tareas fundamentales del Estado y derecho de los ciudadanos. Así la justicia social y la libertad serán objetivos permanentes de toda la sociedad en su conjunto que debe buscar no el resquebrajamiento de sus instituciones democráticas sino el fortalecimiento del sistema que articule el bienestar social.

## La realidad latinoamericana

Pero desgraciadamente, el deber ser de la democracia y el rol de los partidos políticos en ella se topan con una realidad a la cual no podemos taparla sino mostrarla para buscar soluciones que permitan afianzar los conceptos del juego democrático. En la Universidad de Salamanca se ha estudiado a profundidad la realidad de los partidos políticos en Latinoamérica, en sus ediciones de Ciencias Sociales en abril del 2001 anotaban ciertos resultados que nos pueden dar una visión global del problema. El avance irrestricto de la democracia en los últimos tiempos ha supuesto un triple proceso. La necesidad de articular reglas de juego asumidas por la mayoría y que las compusieran espacios organizativos mínimos en donde se llevara a cabo la competición política. La incorporación de la movilización social a través de formas de participación y representación. Y, finalmente la creación de canales de selección del personal político que liderara y gestionara la política cotidiana. Esto alude a la profesionalización de la política para intermediar entre las demandas societales y el poder.

Los partidos políticos en América Latina son importantes y cuentan en la vida política de la región. A pesar de los pronósticos, de las percepciones generales de los ciudadanos y de algunos análisis, la tendencia general que se manifiesta es de cierta estabilidad en la configuración de los sistemas de partidos latinoamericanos. En



la mayor parte de los sistemas poliárquicos las élites partidistas que refundaron las reglas del juego político continúan siendo parte de la vida política de cada país y, a través de esos partidos, siguen haciendo operativo y legitimizando al sistema político. Los partidos continúan estructurando la competencia y dando forma a los resultados electorales; siguen creando el universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales, establecen acciones para la producción legislativa;

\* Secretario Ejecutivo del partido Izquierda Democrática.

proveen de cuadros a las instituciones y, con todo ello, hacen operativo al sistema político. Los partidos continúan siendo los actores principales en la estructuración de la dinámica política latinoamericana, a pesar de ciertas excepciones de sistemas puntuales y del papel que cada vez más tienen los medios de comunicación y algunos nuevos movimientos sociales.

Dada la centralidad que los partidos continúan teniendo, resulta interesante pensar en la necesidad de conocer aún más como funcionan internamente. Esto conduce a cambiar la unidad de análisis desde los sistemas de partidos a los partidos y observar el modo en que interactúan los diversos actores que los integran; sus características y su naturaleza; su participación en los procesos de toma de decisiones, el modo en que se produce la política y ésta se ejerce.

En términos generales la mayor parte de los partidos políticos centroamericanos se caracterizan por su debilidad y falta de institucionalización así como por sus reducidos niveles de cohesión legislativa, lo que dificulta enormemente la tarea de asambleas legislativas. Estas tienen problemas para hacer frente tanto a Presidentes todopoderosos como a las tareas de control ciudadano sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. Además, ello refuerza el carácter clientelar con el que se establecen las relaciones en el interior del partido.

### Los partidos políticos en el Ecuador

Los liderazgos cuando no son conducidos ideológicamente se transforman en caudillismos populistas que distorsionan la gestión de un partido político. La ciudadanía ha rechazado con energía y con mucha razón el accionar político, justamente por que no ve en ellos organizaciones que respondan a sus anhelos. Las propuestas son personalistas, no tienen procesos en los que se incluya al pueblo en sus discusiones y análisis, se mueven entre los intereses de grupos o económicos y no del bien común. La gran mayoría, no publican el uso de los recursos que provienen del Estado, no informan sobre las inversiones realizadas en capacitación y formación de nuevos cuadros. Ante toda esta cortina de humo, es natural la reacción ciudadana.

La realidad interna de los partidos políticos en el Ecuador, hace que sólo algunos tengan la guía ideológica como norte de sus actuaciones; el debate interno, el análisis

y las propuestas son mayores en cuanto menor es el grado de dependencia caudillista. El liderazgo dentro de ellos ha sido un factor fundamental para tener éxito en sus objetivos pero no es menos cierto que probablemente la falta de debate interno y el trabajo en propuestas nacionales han dejado al buen criterio de inexpertos las propuestas de solución a los problemas sociales. Así, el reclamo ciudadano es muy comprensible y absolutamente válido, porque se han cortado los canales de comunicación que permiten que el pensamiento popular incida sobre las

decisiones parlamentarias, las mismas que se proponen desde la visión particular que el diputado tiene del problema y no desde un consenso mayoritario de los integrantes de la sociedad.

En el Ecuador los partidos políticos han sido fracturados regionalmente. Aún cuando existen altos niveles de volatilidad agregada de una elección a otra es posible establecer en los diferentes niveles institucionales ciertos patrones de comportamiento electoral de los ciudadanos, lo que hace que determinadas agrupaciones no tengan posibilidades reales de ganar una elección en regiones específicas del país, a no ser que a pesar de su origen regional se ofrezcan en los candidatos los atributos que son evaluados como positivos por el

electorado en ese espacio territorial.

La historia nos indica que los partidos de trayectoria como fueron el Conservador, el Liberal o los actuales como el PSC, ID, Pachacutik o Socialistas han basado su creación en verdaderos ejes ideológicos que independientemente de su tendencia de derecha o izquierda, ante la sociedad ecuatoriana tenían o tienen una posición frente a lo que debe ser el manejo estatal. Lamentablemente el PRIAN se ha convertido en una sucursal del imperio económico de su líder; por lo que la actuación de ese partido no está en función de los intereses nacionales sino de la idea protectora de sus intereses. El tratamiento de los temas de estado, entonces, se ha convertido en una lucha de intereses particulares oligárquicos o económicos; o, simplemente en un show populista del PRE que denigra el deber ser de la política ecuatoriana, lo cual ha trascendido a la opinión pública y desde allí ha comenzado el descrédito permanente de los partidos políticos en consecuencia de la actuación burda en la tarima y del accionar de su líder y sus representantes en el Congreso Nacional; adicionalmente esta imagen es producto de la intervención de los

banqueros en la política y que soterradamente son dueños de medios de comunicación por lo que han influenciado, desde su poder económico y de comunicación, en el fortalecimiento del populismo en el Ecuador.

Así, el deterioro de la imagen de los partidos políticos es evidente; además, no solamente cae por el peso de sus actuaciones, sino también por la irresponsabilidad de algunos medios de comunicación de gran influencia en la ciudadanía pues no han sabido discriminar entre los partidos serios que defienden el interés nacional como es la Izquierda Democrática y aquellos que defienden sus propios intereses y que en ocasiones han privilegiado las prebendas o acomodos familiares al bien de la institucionalidad y paz del Ecuador. La ciudadanía entonces es presa de las generalizaciones, del "todos", todos los políticos son malos lo cual es tan bajo como decir que todos los economistas son incapaces o todos los abogados son pillos o todos los médicos mercadean con la salud humana; la generalización ha hecho tabla raza de los políticos, por esa mezquindad de estos medios de comunicación de magnimizar los pequeños errores y ser poco generosos con los grandes aciertos. Izquierda Democrática ha surgido a pesar de la hostilidad de los medios de comunicación en los últimos 30 años; sin embargo, reclama el derecho a la diferencia, demanda la no generalización de la corrupción política (ni intereses particulares ni shows populistas) y el juicio de valor equilibrado de sus actuaciones, pues nadie puede precisar que los socialdemócratas defendamos algún interés económico o grupo oligárquico en particular.

Pero, el reclamo de los ciudadanos no es sólo contra los partidos políticos, sino contra todas esas élites que han gobernado el país. Muchos de los nombrados como Ministros de Estado durante este último período democrático, han llegado desde la no política, de las empresas con el título de grandes administradores que vienen a salvar a la cosa pública y ellos al igual que los subsecretarios, directores, gerentes, asesores y toda esa gran masa burocrática de libre remoción son con sus acciones u omisiones responsables de este desprestigio político, pues la ciudadanía no hace discrimenes de su origen sino que también los encuadran como políticos. Pero estos miles de ecuatorianos, son familiares de todos aquellos que despotrican contra la política sin hacer un análisis

de que todos han tenido oportunidad y que las deficiencias probablemente no están en el prójimo sino en sí mismos. Parte de todo este reclamo incluso se debe a aquellos que quebraron el país sucretizando sus deudas a pesar de que estaban disfrutando de departamentos en Miami y autos de lujo en las narices de un pueblo pobre e impotente que tuvo que asumir ese costo económico. Pero los mismos gobernantes por falta de control bancario permitieron la quiebra del sistema financiero y le metieron la mano al bolsillo de los ciudadanos. Murieron ancianos que vivían de sus ahorros que no pudieron comprar medicinas o víveres. Cuánta culpa tienen ellos en este reclamo de fuera todos. Sin democracia económica es muy fácil culpar a los políticos de todos los males.

La campaña norteamericana de fomentar los movimientos para poner hablar a los jóvenes de la juventud, a los ancianos sobre la tercera edad, a los verdes sobre ecología, etc. con la finalidad de descohesionar a los partidos

propende sacar de su seno la discusión y de estos grandes temas y por ende del laboratorio natural de producción de soluciones. Se han creado así, desde esos espacios, líderes que dicen no ser políticos pero que sin embargo hacen política y detractan de ella. Proponen soluciones de su pequeño mundo y particular visión de los problemas; ese doble discurso, esa doble actuación es tan corrupta como cualquier venta de los intereses nacionales.

Este divisionismo se puede ahondar con la distritación, pues si uno de los problemas del Congreso es el afán de los diputados de romper la ley por llevar a sus provincias obras, imagínense cuando por distritos se elija a diputados quines vienen representando a territorios sumamente pobres y

dónde se requiere todo, en dónde las necesidades básicas insatisfechas son la norma y no la excepción. Qué visión de legislación nacional les podremos exigir? De pronto querrán convertirse en alcaldes o prefectos desde su curul. Esto se puede convertir en una "Torre de Babel".

### Conclusión y propuesta

La ciudadanía tiene la razón, de protestar y reclamar a la clase política el estado de prostración que vive el desarrollo social y económico ecuatoriano; y también tiene razón en decir, que no solamente es un problema de los políticos sino de las élites económicas y sociales que no están preparadas para enfrentar los

retos que la realidad nacional impone. Hay una crisis en los partidos, ciertamente. Que hay que corregirla, como obligación frente al futuro del país. Pero también debemos concluir que el anarquismo y el desconocimiento de las reglas de la democracia nos puede llevar a destruir la institucionalidad y dejar a merced las candidaturas de quienes puedan financiarlas e hipotecar las conciencias de aquellos que llegaron exclusivamente por los auspicios de magnates que en su momento pasarán la factura para defender exclusivamente sus intereses. El querer corregir errores, no significa que las soluciones estén en el otro extremo, significa que debemos saber buscar el la concreción del deber ser y no el acomodo inmediato.

El Estado debe garantizar la vigencia del sistema democrático, por lo que debe invertir para que los partidos políticos fortalezcan sus estructuras básicas de funcionamiento, por lo menos en las tres ciudades principales del Ecuador, con la finalidad de efectivamente garantizar la competencia democrática y eliminar el regionalismo partidista. Pero también, atendiendo los reclamos ciudadanos es necesario buscar los mecanismos de control que permitan justificar los objetivos que el Estado tiene para invertir en éste concepto.

Las reformas constitucionales o legales deben garantizar que los gobernantes tengan los respaldos de bancadas congresales que representen a ideologías que expresen formas concretas de manejar la cosa pública. Así, evitaremos que los diputados se coticen en función de que no representan a sus ideologías sino a los intereses del

país que de la noche a la mañana se convierten en intereses personales de llenar los bolsillos.

De ahí que cualquier reforma al sistema electoral no debe fraccionar las corrientes ideológicas, ya que es necesario que los partidos políticos contribuyan al consenso de las propuestas y por lo tanto éstas obligatoriamente deberían ser enriquecidas por los conceptos de las agrupaciones sociales, previo a sus presentaciones. Se debe eliminar la iniciativa unipersonal del legislador; las propuestas de ley deben ser debatidas al interior de cada partido político, enriquecidas por la opinión de los actores de cada tema y el criterio ciudadano, de tal manera que no tengamos dos o tres propuestas de la misma bancada sobre el mismo tema pues eso solo abona al desconcierto y al disenso, y al descrédito de los políticos.

Una reforma al sistema electoral, debe garantizar la presencia de veedurías ciudadanas en todos los recintos electorales. Por lo tanto el pueblo que exige y protesta en las calles tendrá la oportunidad de involucrarse e incorporarse a los procesos electorales, no como una obligación, sino como un derecho de participar y fortalecer el concepto de Estado - Nación.

La educación secundaria debe motivar al ciudadano a participar en política, debe enseñarle los conceptos de democracia y tener un pleno conocimiento de sus deberes y derechos. Todo esto para que cambien las cosas, para que mejoren; que no salgan con mentalidades de eternos detractores sino de constructores y de saber que en la vida nada está dado, todo hay que lucharlo y todo está por conseguirlo.



## Descentralización y autonomía en el Ecuador

Daniel Granda Arciniega\*

Luego de 20 años de funcionamiento de la democracia en el Ecuador el marco constitucional definido por la Constitución de 1979 fue cambiado por una nueva Constitución aprobada en 1998. Las fuerzas económicas, sociales y políticas dominantes coincidieron en la necesidad de una reforma estructural que permitiría al Ecuador insertarse a la globalización, en su expresión privatizadora. Las reformas constitucionales permitieron incorporar algunos derechos sociales en la parte dogmática; reformar algunos artículos sobre la economía que permitirían el proceso privatizador; reformar las disposiciones para abrir el camino a la descentralización; crear las condiciones para el control de la administración de justicia y determinar su carácter vitalicio; fortalecer el presidencialismo como condición para la gobernabilidad; e introducir algunos cambios para la reforma de la estructura de representación política.

### I. El estado nacional: la centralización de competencias y recursos y su participación en la economía

Desde la formación de la República han existido en el Ecuador planteamientos contrarios con respecto a la organización del Estado: unos, en el sentido de fortalecer el Estado unitario; otros, en la dirección de optar por un Estado federal.

La decisión de García Moreno, de Eloy Alfaro y de las Fuerzas Armadas durante sus intervenciones institucionales en el poder político en el siglo XX, consolidó el Estado Nacional Unitario, superando el poder de los caciques provinciales que generaban sus propias redes de control, para su beneficio.<sup>1</sup>

El proceso de centralización de atribuciones, especialmente, durante la segunda mitad del siglo XX se dio en el Ecuador, debido, por un lado, a la escasa capacidad de recaudación de tributos por parte de los gobiernos locales, que terminaron cediendo atribuciones y abdicando competencias, trasladándolas al gobierno central, mediante

una necesaria y sistemática absorción; y por otro lado, por la capacidad relativa en el ámbito nacional del Estado para recaudar tributos, para nacionalizar los recursos naturales, entre ellos el petróleo y por su capacidad de endeudamiento externo e interno.<sup>2</sup>

El Estado nacional, mediante el proceso de centralización de competencias adquirió el poder para recaudar los tributos, poseer los recursos naturales, y definir su capacidad de endeudamiento externo e interno y para distribuir a escala nacional la riqueza existente. Los recursos provenientes del endeudamiento y del petróleo se convertirán en las principales fuentes de financiamiento del presupuesto general del Estado.<sup>3</sup>

Con este proceso de centralización del poder se logra, en gran parte, lo que Tocqueville llama: "la centralización gubernamental", entendida como: "concentrar en un mismo lugar o en una misma mano el poder de dirigir". El problema comienza con el manejo del poder centralizado, es decir, con lo que el filósofo francés llama: "la centralización administrativa", entendida como mecanismo "para debilitar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende, sin cesar, a disminuir en ellos el espíritu de ciudadanía".<sup>4</sup> La centralización construirá un gobierno central fuerte, de frente a poderes locales débiles.

Con el poder centralizado surgieron otros problemas, que tienen que ver con la capacidad de gobernar. El ejercicio de este poder, en la medida que ha sido manejado con criterio electoral ha favorecido a las provincias con mayor población y con mayor capacidad de presión, produciendo un bicentralismo que ha distorsionado el desarrollo nacional. La falta de planificación y de respeto a la existente por parte de los gobernantes ha conducido a un manejo populista de los recursos, produciendo un caos en la administración del poder central.<sup>5</sup>

Los gobiernos locales, en muchos de los casos, han

\* Profesor de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central. Izquierda Democrática

1 Cf. Recentralización autoritaria, en, Véliz Claudio, La tradición centralista de América Latina, Barcelona, Ariel, 1984, pp.273ss.

2 Cf. Gangotena Rivadeneira Raúl, El proceso de descentralización en el Ecuador, en, Descentralización en América Latina, Quito, Albazul Offset, 1995, pp.131ss.

3 Cf. Albornoz Vicente, Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales, Cuadernos sobre Descentralización # 2, CORDES, Quito, 2000.

4 Tocqueville Alexis de, La democracia en América, Madrid, Guadarrama, 1969, pp. 78-79

5 Cf. Guzman Marco Antonio, Bicentralismo y pobreza en el Ecuador, Quito, Corporación Editora Nacional, # 43

transferido progresivamente al gobierno central varias de sus atribuciones: el servicio de energía eléctrica, la educación, salud, seguridad interna, vialidad, agua potable, alcantarillado, y hasta la recolección de basura.

Algunas de las atribuciones de responsabilidad de los gobiernos locales fueron transferidas al gobierno central y éste las ha realizado, en muchos casos, más con ineficiencia que con oportunidad y eficacia. En algunos casos, en las propias ciudades y provincias, se crearon instituciones que surgieron de la sociedad civil, manejadas por personas filantrópicas y por la iglesia, para satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad, con una población en pobreza creciente. Uno de los ejemplos de las instituciones que surgieron desde la sociedad civil es la Junta de Beneficencia de Guayaquil, manejada de manera filantrópica por los sectores económicamente pudientes de la ciudad. Otro ejemplo, es el conjunto de acciones de la Iglesia católica en educación, salud, vivienda y más acciones sociales.

Con la centralización de muchas de las competencias de servicio a la comunidad se configuró un Estado con muchas atribuciones, varias de las cuales tenía que ver con las necesidades básicas de la comunidad. Para satisfacer estas necesidades el Estado creó una estructura ministerial y de direcciones provinciales que engrosaron su aparato burocrático, convirtiéndose en el principal empleador de nuevos profesionales.

Con la centralización de competencias el Estado es el responsable de buscar los recursos para satisfacerlas. Igualmente, constata la necesidad de planificar su acción, para lo cual se crea la Junta Nacional de Planificación.

El gobierno central se constituye en el nivel más importante del manejo del poder a escala nacional, dando origen a la conformación de un Estado, relativamente, fuerte. En este nivel se deben definir las políticas nacionales de todas las actividades del Estado, aprobar el marco legal, ejercer la administración de justicia, realizar el control estatal, dirigir la política internacional, la política económica, el endeudamiento y el sistema tributario, y garantizar la seguridad interna y externa con la policía nacional y las Fuerzas Armadas, respetando los derechos humanos. Estas actividades que definen la centralidad del poder del Estado Nacional, van acompañadas de su ejecución por parte del propio Estado. Esta ejecución que expresa poder hasta en lo micro, manejado por burócratas desde la capi-

tal, para lugares distantes y cercanos, es lo que se llama centralismo en el ejercicio del poder. En este ejercicio del poder se cometieron muchos errores, voluntarios e involuntarios y la legislación dejó en varios temas la discrecionalidad a las autoridades de turno, lo que creó las condiciones para la corrupción que, en gran porcentaje disminuyó la capacidad de acción del Estado-central. Se creyó que esta era la dirección para fortalecer el Estado Nacional Unitario.

A este proceso de centralización de competencias y recursos del Estado hay que añadir la tendencia que desde 1920 se desarrolló en el Ecuador de ampliar la acción del Estado en las actividades de la economía, para compensar su debilidad y con el noble propósito de asistir a los sectores poblacionales más vulnerables.

El Estado ecuatoriano de finales del siglo XX es el resultado del proceso centralizador de competencias y recursos y de su progresiva intervención en ciertas áreas de la economía.

Este Estado Nacional Unitario adquirió el poder político para intervenir en los actores principales de la reproducción del capitalismo: Primero, intervino en la creación de las condiciones para un proceso de desarrollo económico de sustitución de importaciones e iniciar un proceso de desarrollo industrial en el contexto de una economía dependiente. Segundo, actuó a través de actos legislativos, en el proceso de ganancia por parte del capitalista, vía impuestos y salarios. Tercero, intervino en la determinación de salarios

con el propósito de defender, en un constante conflicto, tanto la reproducción de la mano de obra, como el nivel de inversión. Este Estado facilitó y respetó el proceso de organización de clase, tanto de los capitalistas, en las llamadas cámaras de la producción; y de la clase obrera en los sindicatos, con influencia a nivel nacional.

Con esta capacidad estatal, el poder político, de una u otra manera, buscó el establecimiento de lo que llama Przeworsky Adam, un compromiso de clase, al cual el Estado debía respetar e impulsar <sup>6</sup>

De esta manera, el Estado asumió un relativo poder, determinante en el proceso de reproducción del capitalismo nacional, pero también reprodujo varias deficiencias.

<sup>6</sup> Przeworsky Adam, *Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina, en, Estado y Política en América Latina, México, Siglo XXI, 7ma. Edición, 2000, pp. 236.*

## II. La descentralización en la Constitución y en el marco legal

El Estado Nacional Unitario que se construyó en el siglo XX, se convirtió en su forma administrativa y debido a presiones de sectores económica y políticamente poderosos, en un Estado Nacional centralista y excluyente que centralizó recursos y competencias por un lado, y marginación y exclusión de provincias de los recursos nacionales, por otro.

De esta realidad inequitativa surgen fuerzas que impulsan una reforma del Estado, en el sentido de convertirlo en un poder descentralizado.

Es evidente que el atraso, el subdesarrollo y la pobreza de los pueblos no tiene como causa única, la administración pública, la organización territorial, el modelo administrativo del Estado y la representación política, sino que

tiene que ver con el modelo de desarrollo que determina el manejo de la propiedad privada, las relaciones de producción, las formas productivas, la concentración de la riqueza, la redistribución de la misma, los términos de las ganancias, la determinación de impuestos, la fijación de salarios y la inversión para crear empleo. Todos estos temas son expresión de la estructura de la economía capitalista y sus formas de reproducción.

Sin embargo, algunos sectores interesados, con una visión reduccionista de la realidad, responsabilizan del atraso y pobreza de los pueblos a la administración centralista del Estado.

Es necesario, por tanto, ubicar exactamente el problema, para evitar

caer en planteamientos y soluciones falsas, que probablemente esconden intenciones perversas con respecto a la unidad nacional del Estado Ecuatoriano y al propio desarrollo de la economía ecuatoriana. Se requiere también, evitar caer en las modas que aparecen periódicamente y desaparecen haciendo daños tremendos a los pueblos, y que esconden las verdaderas causas de la situación de pobreza de la gran mayoría de los pueblos.

Esta exigencia fue recogida a inicios de la década del 90, en su mayoría, por la derecha política, mezclándola con la llamada modernización, dando origen a la aprobación de la ley de modernización donde se insertaba un capítulo, poco desarrollado, de descentralización. En verdad lo que interesaba al gobierno de Sixto-Dahik en dicho marco legal eran las privatizaciones y la desregulación de la economía, sobre todo del sector financiero, de trágicas consecuencias

para los ecuatorianos.

Esta exigencia provenía también de varios organismos internacionales que condicionaban sus préstamos al proceso de transferencia de poder a los gobiernos locales y que reflejaban el interés del capitalismo de megaempresas, privatizador y globalizador. La colaboración de los organismos internacionales se transfirió preferentemente a los gobiernos locales y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs). El respaldo de los organismos internacionales al proceso de descentralización busca la simplificación, facilidad y rapidez de los procesos decisionales que estarán en manos de las autoridades con pragmatismo político y despolitizados y sin la presión de las organizaciones sindicales a nivel nacional.

Para finales de la década del 90 las exigencias de descentralización se generalizaron y todos los gobiernos locales

encontraron su justificación para sus deficiencias administrativas, técnicas y financieras. Los dirigentes políticos, en su gran mayoría, creyeron encontrar la salvación y la superación de la pobreza en el proceso de descentralización que fue rápidamente recogido en la nueva Constitución de 1998 y en varios cuerpos legales.

Con este marco constitucional, muchos analistas y políticos pensaron que era suficiente para avanzar en el proceso de descentralización y que lo que se produciría después, sería la aplicación de estas normas. Muchos hablaron, incluso, que el tema de descentralización estaba agotado y que el Ecuador en esa dirección se mantendría por un buen tiempo.

La ley de creación del CONAM, le da la atribución a este organismo para dirigir, coordinar y supervisar el proceso de privatizaciones, de descentralización y desconcentración (Art. 34).

Con este mandato legal, el CONAM pudo haber iniciado un proceso real de descentralización; sin embargo, en la práctica poco ha hecho en este sentido y desconociendo su mandato legal, impulsó un proceso de autonomías, que no constan en la Constitución, ni en la ley de su creación.

## III. La autonomía en el Ecuador

Si la nueva Constitución de 1998 abre el camino para la construcción de un modelo de Estado, administrativamente descentralizado y para el fortalecimiento de los gobiernos locales y varias leyes determinan los mecanismos para su concreción, por qué no se ha avanzado en la descentrali-

zación real y democrática? Sí muchos dirigentes locales gritaban por más descentralización, por qué, teniendo el marco constitucional y legal no se ha concretado? Sí los organismos internacionales estaban interesados en la descentralización, por qué no existe una inversión agresiva en el desarrollo local?. Si desde los actores de la economía también exigían descentralización, por qué con lo alcanzado no se han producido los agresivos procesos de inversión y de creación de empleo y por el contrario aumenta la desocupación, pobreza y emigración?. La tragedia para un Alcalde y para una nación es que su población disminuya, por efecto de muerte o emigración masiva.

Las razones de esta realidad están, por un lado, en el poco interés real de los dirigentes locales en hacerse cargo del incremento y la recaudación de tributos, de enfrentar ante sus comunidades la responsabilidad de entregar los servicios con eficiencia, oportunidad y a buen precio; por otro lado, en la desconfianza del gobierno central para descentralizar algunas competencias y recursos, debido a la escasa capacidad de los gobiernos locales; a lo que hay que añadir un alto nivel de corrupción de muchas de las administraciones seccionales.

A todo esto, hay que incluir la poca capacidad de los pueblos empobrecidos para pagar impuestos. Los ingresos generados en calidad de impuestos por su actividad económica, en casi todas las provincias, con excepción de Pichincha y Guayas, no son suficientes para su administración local. Casi todas las provincias dependen, en gran parte, de los recursos del Estado.<sup>7</sup> A todo esto hay que añadir una visión falsa del problema y por tanto de su solución. El atraso, pobreza y desempleo, no sólo son el resultado del modelo administrativo del Estado, sino de las relaciones de producción, donde el Estado debe jugar un rol importante. La pregunta es: ¿Podrá el Estado con poder descentralizado actuar firmemente y con posiciones nacionalistas de frente al capitalista internacional; de frente al capitalista nacional o local para de alguna manera defender el nivel salarial de los trabajadores y los impuestos que requiere para aplicar las políticas sociales? La respuesta parece clara. Con el proceso de descentralización, el Estado Nacional Unitario perderá poder, incluso para crear y sostener un mínimo compromiso de clase y por lo tanto, todo quedará en manos de las fuerzas del mercado, donde el capitalista internacional será el que imponga sus condiciones y donde la ganancia no se traducirá en inversión,

sino en repatriación.

En consecuencia, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el proceso de descentralización avanzó en una legislación compulsiva, desde arriba, por presiones de sectores interesados, por presiones exógenas, por un relativo respaldo popular y por una cierta moda, y no por una real participación democrática que abra espacios a los sectores marginales.

En la realidad, existen muchas dificultades que requieren ser enfrentadas con objetividad, para ser superadas, dentro de un proceso. Por ejemplo, el Alcalde Nebot, con respecto a la posibilidad de descentralizar la educación ha dicho: “no

quiero recibir una bomba atómica desfinanciada” (Diario Hoy, lunes 6 de mayo de 2002). Los líderes locales, para asumir competencias, en muchos casos, exigen a más de los recursos del Estado, que las instituciones estén saneadas desde el punto de vista laboral. Estas exigencias hacen inviable el proceso de descentralización en algunas áreas. La descentralización ha avanzado en áreas como el turismo, el medio ambiente y el servicio de los bomberos, y en otras se ha estancado. Además, la descentralización, en muchos casos, centralizó competencias en algunas autoridades, y creó condiciones para un ejercicio autoritario de poder. Por ejemplo, alcaldes muy poderosos, con concejales disminuidos en su capacidad de decisión. Las conductas centralistas, simplemente se trasladaron a la auto-

ridad principal y a la capital provincial o cantonal, generando exclusión y marginación de parroquias suburbanas y rurales.

El real proceso de descentralización requiere para su ejecución, de la existencia de un capital social que se exprese en niveles de organización con controles horizontales que faciliten el desempeño institucional y de un proceso fuerte de construcción de ciudadanía, que exija participación democrática y esto no está consolidado en el Ecuador.

Ante esta nueva realidad, algunos de los dirigentes locales que gritaban: ¡DESCENTRALIZACIÓN!, cuando tienen la oportunidad constitucional y legal de hacerlo, lo han hecho muy poco o nada y comienzan a gritar: ¡AUTONOMÍA!. El argumento público para este nuevo grito es el mismo: El Estado es centralista,<sup>7</sup> ineficiente y excluyente, causa fundamental del atraso, subdesarrollo y pobreza del pueblo ecuatoriano.

<sup>7</sup> Cf. Albornoz Vicente, op.cit.

### 3.1. La Autonomía a Consulta Popular Provincial y Nacional

La Constitución vigente tiene aspectos muy avanzados sobre descentralización, pero, ya hemos analizado por qué, ésta no ha avanzado en la forma deseada y sobre todo por qué no ha permitido superar los niveles de pobreza y de atraso de la sociedad ecuatoriana.

La Constitución no contempla ni en el artículo 1, ni en el artículo 224 para la administración del Estado y para la representación política, las autonomías, como figura de representación política y como espacio de ejercicio del poder político, razón por la cual, las autonomías no existen en la Constitución.

Los interesados en un proceso autonómico, con el propósito de darle existencia constitucional a las autonomías, se dirigen al mecanismo de las Consultas Populares Provinciales, previsto en la Constitución.

La consulta popular sobre la autonomía del Guayas, realizada el 23 de enero del 2000, se constituye en un modelo que será seguido por la provincia de los Ríos (13 febrero 2000), por la provincia de El Oro (17 septiembre 2000), por la provincia de Manabí (17 septiembre 2000) y por la provincia de Sucumbios (24 septiembre 2000).

De estas consultas populares provinciales se pretendió pasar a una Consulta Popular Nacional, para lo cual, el 30 de marzo y el 27 de abril del 2000, el Presidente de la República envió al Congreso Nacional un proyecto de reformas constitucionales para que éste se pronuncie, de conformidad con el artículo 283, sobre su urgencia o no. De esta iniciativa del Ejecutivo y la respuesta del Legislativo se concluye que:

- El Congreso Nacional lo que aprobó fue la urgencia del tema de las autonomías provinciales y no el texto de pregunta alguna.
- El Presidente de la República está en la atribución de formular o reformular la pregunta para la consulta popular sobre el tema de las autonomías provinciales, luego que el Congreso Nacional la ha calificado de urgente
- El Presidente de la República, incluso luego de la calificación de urgente del tema de las autonomías provinciales, por parte del Congreso Nacional, está en la atribución de convocar o no a consulta popular.
- El Presidente de la República, luego de aprobada la calificación de urgente del tema de las autonomías provinciales por parte del Congreso Nacional, no tiene

tiempo determinado para realizar la convocatoria a la consulta popular.

## IV. El fracaso de la Reforma Política

La crisis financiera que generó la inestabilidad política en los últimos años, cuestionó la institucionalidad del Estado y de esta interpretación surgió la necesidad de una reforma política. Este planteamiento fue recogido por el gobierno del presidente Noboa que lo concretó en varios proyectos de reforma constitucional:

Una de estas reformas es la que hemos analizado sobre descentralización y autonomía. Por el momento, el marco constitucional y legal de la descentralización es el que permitirá el proceso de transferencia de competencias y de recursos a los gobiernos o instituciones locales, desde el

gobierno central. El Gobierno del presidente Gustavo Noboa y el manejo del CONAM por parte de su hermano Ricardo Noboa, ha fracasado en este objetivo de llevar al Ecuador a un sistema de autonomía, por la firme oposición de la gran mayoría del pueblo ecuatoriano.

Igualmente, es un fracaso, todo el proyecto de la llamada reforma política que incluía reformas al Tribunal Supremo Electoral, al Tribunal Constitucional y a las formas de representación política.

El presidente Noboa y su hermano Ricardo en el CONAM, no solo que se empeñaron en las reformas políticas, sino también en la aplicación de procesos privatizadores. El intento de privatizar las Empresas Eléctricas, por falta de transpa-

rencia y por ser claramente inconveniente a los intereses de las grandes mayorías del pueblo ecuatoriano, ha fracasado totalmente.

La reforma fiscal presentada por el Presidente de la República, Gustavo Noboa al Congreso Nacional, para el uso de los excedentes de ingresos que generará la nueva exportación de crudo pesado y para lo cual se facilitó la construcción del oleoducto de crudo pesado (OCP), fue aprobada mediante un acto legislativo inconstitucional del Ejecutivo, que a través de un veto parcial legisló sobre una materia que el Parlamento no conoció. Este proyecto llamado de reforma fiscal fue inconveniente a los intereses del pueblo ecuatoriano, porque al fijar por ley el porcentaje para el pago de la deuda externa, se incrementó el valor de la deuda y los grandes beneficiarios fueron los tenedores de papeles de deuda.

*La crisis financiera que generó la inestabilidad política en los últimos años, cuestionó la institucionalidad del Estado y de esta interpretación surgió la necesidad de una reforma política. Este planteamiento fue recogido por el gobierno del presidente...*

En los cinco ejes del gobierno de Lucio Gutiérrez (enero 2003 – abril 2005), no consta el tema de la descentralización, ni de las autonomías como políticas gubernamentales. Esto quiere decir, que lo alcanzado en descentralización en la Constitución y en las leyes era satisfactorio para este gobierno. De hecho, desde el CONAM no se generó ninguna acción importante en materia de descentralización.

Los candidatos para los gobiernos seccionales, elegidos en el 2004, tampoco plantearon en sus propuestas electorales el tema de la autonomía, como idea matriz.

En los acontecimientos de abril del 2005, en la convocatoria por parte del Alcalde Nebot, a la llamada marcha blanca, se mezcló, en una posición ambigua, los apoyos, reclamos al Presidente Gutiérrez y la autonomía al andar.

Luego de la caída del Presidente Gutiérrez, en el mensaje a la Nación el 24 de mayo del 2005, el Presidente

Alfredo Palacio dijo que convoca a un gran acuerdo nacional, alrededor de un proyecto de país, que debe contener: “Una reestructuración política e institucional; una política económica orientada hacia la producción, hacia el empleo y con sustentabilidad en el tiempo; un fortalecimiento de la infraestructura física; un fortalecimiento del capital humano; fortalecer la seguridad física y jurídica; una política exterior desde la perspectiva de los intereses nacionales”. En la reestructuración política, el Presidente plantea la “descentralización política del país, con respeto a gobiernos seccionales y nacionalidades, sin poner en peligro nuestra frágil cohesión nacional”. Este objetivo gubernamental nos da a entender que el gobierno irá en la dirección de la descentralización contenida en la Constitución y en las Leyes y no de la autonomía, cuyo proceso, ni siquiera es mencionado en el mensaje presidencial.



## Criterios para las reformas políticas

Jorge León Trujillo / CEDIME\*

### Introducción

El Ecuador conoce un cambio de actitudes políticas en relación a las reformas políticas que es alentador y contrasta con aquellas que, no hace ni 10 años, predominaron cuando se realizaron las reformas anteriores consagradas en la Constitución de 1997-8.

Ahora existe interés por los aspectos institucionales y ya no se ven estas reformas como aquellas que iban a realizar grandes cambios económicos ni propios a una guerra entre ricos y pobres. No es que las instituciones no incidan en estos aspectos, pero su dinámica e importancia los rebasan y mal se las puede concebir limitándonos a éstos.

El actual es, por lo mismo, un contexto particularmente positivo que conviene aprovechar para pensar las instituciones más en frío, en perspectiva y con retrospectiva. No es un azar que hayamos llegado a ello, pues repetimos nuestras crisis políticas y nuestra vida pública ha sido un laboratorio de reformas y posiciones sobre las instituciones.

Los actores de una u otra posición y actitud han experimentado en los hechos que sus posiciones pecaban de simplismo y que era necesario comprender y buscar mejores definiciones de las instituciones; tal es el caso de sectores de Pachakutik que, luego de pasar por el gobierno, han considerado que había que pensar al Estado y a la política con otros ojos.

A pesar de que consideramos que no están en las leyes ni en sus reformas las soluciones a los avatares de nuestra vida política, resulta necesario opinar ante la nueva ola de demanda de reformas.

Para contribuir al indispensable debate sobre estos temas, este texto quiere presentar suscintamente ciertos puntos que consideramos indispensables para orientar el camino de formulación de las reformas políticas. En él no hacemos referencia a propuestas de reformas sino a ciertos criterios previos para construirlos. En otro texto formularemos propuestas de reformas sobre los temas que ahora se consideren indispensables.

\* Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador.

### 1. No importar más instituciones sino, por fin, crearlas a partir de nuestra condición

Importamos instituciones y en cada fase de modernización de éstas volvemos a importar los cambios realizados en otras realidades. Consagramos luego tiempo y esfuerzos para tratar de adaptar nuestra realidad al nuevo molde importado. Nuestros debates eternos han sido y son sobre el hecho de que tal medida o institución en Europa o Norteamérica dieron tales resultados, y que por lo mismo habría que tomar las mismas medidas aquí para una realidad distinta. Con el tiempo constatamos y reconstatamos que la realidad no cambia con estas instituciones importadas.

Tal constatación debería llevarnos a concebir un largo proceso, de varias generaciones, en el cual poco a poco cimentemos nuevas instituciones moldeadas a partir de nuestras condiciones, experiencias y anhelos.

Así, la primera propuesta de orientación para la formulación de nuestras reformas debería ser que partamos de nuestros problemas, de nuestra historia o experiencia y de nuestras condiciones, para definir lo que conviene o no. Las experiencias foráneas no pueden ser sino referentes útiles para reflexionar mas no modelos que importar.

Ecuador es un sistema político excepcional que requiere propuestas y soluciones excepcionales. Lejos de mal vernos como el cúmulo de desgracias consideramos que tenemos uno de los sistemas más singulares, fruto de

nuestros constantes desafíos sociales y regionales. El problema es que no reconocemos ni le acordamos valor a lo que tenemos, no nos reconocemos a nosotros mismos. Por ejemplo, sin nuestro sistema regionalizado el poder se concentraría mucho más, sería mas oligárquico y habría menos juego democrático. De igual manera, la presencia de numerosos partidos que refleja nuestros fraccionamientos, si bien no facilita el ejercicio de gobierno permite que varios sectores al menos puedan expresarse a través de los diversos partidos –por minoritarios que sean– o simplemente en el juego electoral, lo cual contribuye a fomentar ciudadanía, a no incrementar la polarización de conflictos

## Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003)

Julio Echeverría

Este Documento de Trabajo de la Universidad Andina Simón Bolívar fue producto de una investigación llevada a cabo a finales de 2003, en la que se analizó el proceso que desembocó en la elección de Lucio Gutiérrez y la desintegración de la alianza que lo llevó al poder durante los primeros meses de su gobierno.

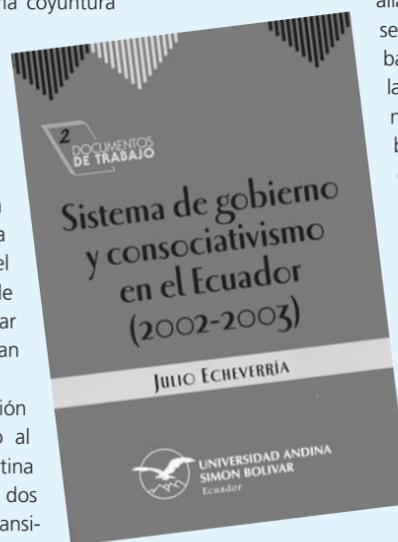
El análisis retrata una etapa de la última coyuntura electoral que sería la antesala de la profunda crisis política que terminó con el gobierno de Gutiérrez en el 2005. Si bien en el momento en que se realizó la investigación no se podían prever las condiciones en que se daría este giro político, las conclusiones a las que arriba se reafirman después de los eventos de abril de 2005: la profunda fragmentación social y política del país exige de mecanismos de confluencia de distintas tendencias o sectores para lograr niveles mínimos de legitimidad que permitan ejercer la función de gobierno.

Julio Echeverría ensaya una interpretación de la crisis política que ha caracterizado al Ecuador y a algunos países de América Latina como el producto del enfrentamiento entre dos “formas” de entender la política: la “expansiva”, y la “restrictiva”. Dos paradigmas enfrentados que están en la base de la crisis y del bloqueo político de estas últimas dos décadas y que puede expresarse también como el conflicto entre posiciones socialdemócratas y neoliberales. El bloqueo político define una condición de parálisis y de ausencia de iniciativa para enfrentar el reto de la integración global, situación que aparece como dimensión causal y condicionante de la crisis política que se presenta en sus dos caras: como bloqueo institucional y como desgaste y fragmentación de la representación política.

En este contexto, la investigación se planteó examinar las características de un caso de composición consociativa de gobierno: la ensayada en la primera fase del gobierno de Lucio Gutiérrez en Ecuador (en el 2003). Durante ese periodo, se conformó una original estructura de gobierno de alianzas entre partes contrapuestas pero representativas del espectro político nacional y global: por un lado, Pachakutik brazo político de la CONAIE, expresión del movimiento indígena ecuatoriano; y por otra, una fracción de la banca local, interlocutor privilegiado del FMI y de la banca multilateral. El autor se interroga sobre la viabilidad de esta modalidad como mecanismo de generación de legitimidad y salida a la crisis de representación que caracteriza al Ecuador actual. ¿Se puede hablar del consociativismo como articulación de un sistema de gobierno más representativo y legítimo, y como opción para sociedades altamente fragmentadas y conflictivas? ¿Es posible enfrentar la actual crisis de integración global, desde una composición consociativa del cuadro de gobierno, tal como lo presentó

en su momento el caso ecuatoriano?

Echeverría evalúa la utilidad de los mecanismos consociativos para contrarrestar la creciente deslegitimación del sistema político y la debilidad de sus actores (no solo de los partidos, sino también de los movimientos sociales). Si bien la coyuntura analizada se presenta como una experiencia fallida de consociativismo, se enfatiza en la necesidad de que los actores políticos desarrollen mecanismos más eficaces de construcción de alianzas para generar opciones de poder en un contexto de marcada desintegración y fragmentación social y política.



ni a concentrar el poder en pocas manos. Sin ello, Ecuador sería una gran hacienda con contados dueños.

Hemos actuado de espaldas a nuestra realidad, es decir a nuestra personalidad colectiva. Debemos ahora reconocerla y darle el espacio indispensable para que las instituciones que definen las reglas del juego nos sean más propias, nos identifiquemos con ellas y acabemos –de una vez por todas– de luchar sin fin por reformar y reformar las reglas del juego en lugar de actuar a favor de mayores proyectos colectivos, como lograr igualdad social, acabar con la pobreza y tallarnos un espacio de éxito (social, político y económico) en el mundo.

El hacerlo a partir de esta premisa debe permitirnos vivir un proceso que nos dé más afirmación colectiva y dignidad, pues será nuestra creación colectiva.

## 2. Partir de nuestras necesidades y proyectos o anhelos PRIORIZADOS

### 3. Cada medida o reforma tiene múltiples consecuencias, positivas y negativas (no se las puede asumir sin contrarrestar las segundas).

La idea de que hemos llegado a un límite no tiene fundamento en la vida social pero sirve al menos para obligarnos, como colectividad, a pensar nuestras instituciones, en primer lugar, como ya indicamos, a partir de nuestros problemas y necesidades; por lo mismo, a contrarrestar las causas que los producen. Sin embargo, es necesario no limitarnos a pensar las instituciones a partir de nuestras desgracias inmediatas o de las circunstancias, sino partir de un diagnóstico de nuestros problemas y limitaciones colectivas en nuestro largo devenir. En segundo lugar también es necesario considerar nuestras aspiraciones o proyectos colectivos (lo que queremos). Pues, contrariamente a la ingeniería de las instituciones tan de moda, éstas no son simples mecanismos para definir comportamientos sino también concepciones, culturas, proyectos, ideas de lo que debería ser. Podríamos tener una excelente ley de justicia, pero si los jueces no encarnan la idea de equidad e imparcialidad el montaje de la ley no serviría. Si la población no cree en la justicia la institución no vale. Por eso es importante que la población sienta, sepa y contribuya a que las instituciones se construyan frente a sus necesidades y aspiraciones, que en el caso de la justicia pueden contemplar la de la imparcialidad de la ley.

En ambos casos los problemas y proyectos requieren ser debidamente priorizados, pues en la vida social cualquier medida que se tome tiene más de una incidencia o impacto. Por

ello conviene saber cuál es la que nos interesa en primer término (la prioridad) y sopesar los pro y los contra, caso por caso, de cada medida o idea de reforma.

Partir de nuestras prioridades podría significar, por ejemplo, que, siguiendo nuestro diagnóstico de necesidades y nuestro proyecto de Estado o de sistema político, acordemos que resulta prioritario para Ecuador crear una visión o dimensión de una vida política “nacional”, contrariamente a que cada quien se limite a tirar la frazada para

su lado. En este caso, la idea ahora de moda, de “distritalizar” (hasta la palabra la importaríamos de su origen británico) las circunscripciones electorales de diputados, no sería apropiada, puesto que dicha medida de circunscripciones electorales más localistas formaría, entre uno de sus efectos, representantes con mayores responsabilidades en lo local, cuando nuestra prioridad para el Ecuador sería tener políticas/os con un sentido de país, que se ocupen del Ecuador como un todo y no sólo de su sitio de origen o de los intereses particulares. La “distritalización” podría reforzar este sistema de enclaves o feudos en la vida política ecuatoriana. Esta situación ya ha ahondado nuestra larga crisis.

A su vez, si acordamos que es también indispensable disponer directamente de representantes de las diversas partes, regiones o sectores sociales del país, pues entre otros aspectos hay sectores y regiones que no pueden hacer oír su voz en el mundo de las decisiones públicas, deberíamos buscar el modo de incorporar este otro aspecto en una misma medida o a través de medidas complementarias, o quizás pensar en una doble representación: una más nacional en una entidad (Congreso Nacional) y otra más localista en otra entidad (Consejo Provincial, lo cual sería nuestra propuesta).

La elección de representantes a partir de distritos más circunscritos que las provincias bien podría servir, en cambio, para el sistema político local, cuanto más que con la descentralización habrá mayor transferencia de poder a este nivel.

No obstante, si bien el diseñar circunscripciones electorales más limitadas puede ofrecer cierta estabilidad y representantes más cercanos a la gente, tiende también a una dinámica conservadora. Este resultado puede construirse en una ventaja –dependiendo de las concepciones– pero ¿nos conviene un conservadorismo populista, por ejemplo, en un buen porcentaje de cantones y provincias del país?, ¿nos convienen ahora y por largo tiempo caciques locales –notables– que, justamente por su cercanía cultural o de otro

*más que reformas del juego político, requerimos un largo proceso para cambiar a las personas que nos representan; necesitamos democratizar los partidos, recuperar el sentido de la carrera política para que la población sepa de qué “madera” ...*

tipo con la gente, sean electos y reelectos?. Esto, a nuestro criterio, pervertiría aún más la vida política; baste de ejemplo lo que pasa a nivel local en Colombia.

La estabilidad política es indispensable a buscar pero no es necesariamente este el mecanismo apropiado.

En suma, los ejemplos revelan que *es necesario priorizar las necesidades institucionales y que cada medida tiene múltiples impactos que conviene conocer y tratar.*

## 4. ¿Cuáles prioridades?

Es ahora frecuente que ante nuestra crisis política, en particular ante la pérdida de credibilidad de los/as políticos/as y, con ella, la de los partidos y los reiterados presidentes sin preparación o presos por intereses particulares (como el bancario), así como la de los jueces que concentran poder, sometidos a intereses particulares y no a la ley, cada cual lance una serie de propuestas que van desde una nueva Constitución a nuevas leyes, que tienden a limitar a más gente el acceso a los puestos de representación, cosa que no se hacía antes. Las propuestas de reformas milagrosas también están de moda.

Nosotros asumimos que, más que reformas del juego político, requerimos un largo proceso para cambiar a las personas que nos representan; necesitamos democratizar los partidos, recuperar el sentido de la carrera política para que la población sepa de qué “madera” está hecha la persona que puede ir a un puesto de representante. Sin embargo, gran parte de nuestras crisis vienen del hecho que arrastramos históricos problemas, además de los actuales ante el desafío de la globalización, todos los cuales terminan por superponerse e incrementar nuestros conflictos, presiones y contrapresiones, haciendo al Ecuador poco gobernable. Por lo mismo es necesario tratar de resolver dichos problemas históricos. Esta es una prioridad. Cada quien podrá identificar así las prioridades como país al nivel institucional.

En lo que a nosotros respecta identificamos cinco prioridades para el Ecuador actual:

### I. Regiones vs País

Este es un largo y costoso (en esfuerzos, pasiones, tiempos y recursos) expediente que arrastramos desde que se constituyó el Ecuador. El país no puede vivir con el constante chantaje de élites locales o regionales que consideran que el país puede ser o no ser a su antojo, o que continuarán siendo parte del Ecuador sólo si todos los otros se comportan como ellos lo consideran adecuado.

Tampoco puede vivir el Ecuador con el chantaje de que cambien las responsabilidades de uno a otro nivel del Estado según las conveniencias del momento, o de que el presupuesto vaya más a uno que a otro lugar debido a la

presión que logra su gente. A tal punto desestabiliza esto a cualquier gobierno o gestión pública, que el Ecuador vive en la zozobra de no poder definir su presupuesto y políticas.

Tampoco puede definirse el Estado a través de una voluntariosa aplicación de las normas de descentralización, como lo hace ahora Guayaquil presionando para que se le transfiera lo que le conviene en un momento dado, tal ahora el Registro Civil, visto como un servicio rentable sin prever las consecuencias para el resto del país.

Este tema es para nosotros la gran prioridad, y es de tanta importancia que *de haber un referéndum consideraríamos que el único o el principal punto a tratar sería éste y sobre el cual necesitaríamos una respuesta contundente de la población: ¿está o no de acuerdo en mantener al Ecuador como país*

## LOS DERECHOS DE LA COMUNICACIÓN

Marco Navas

*La nueva comunicación, las nuevas esferas de debate público, las nuevas formas de intrusión en la intimidad, sin duda generan la necesidad de debatir nuevos alcances de los derechos establecidos o la construcción de nuevas propuestas de protección de la persona.*

*Mirar la comunicación desde la perspectiva de los derechos humanos, no es una tarea fácil, pues es necesario bregar con conceptos tradicionales, y a la vez, tener mucha creatividad y conocimiento para dilucidar las proyecciones sociales - o de control social- que presenta el desarrollo de la comunicación.*

*Por esta razón, y considerando que aún las organizaciones de derechos humanos no hemos intervenido en el debate, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, junto con la Fundación Punto de Comunicación, se propuso presentar un avance de lo que hoy está en discusión, para que sea un aporte en el debate nacional y, a la vez, pueda proyectarse en el debate internacional.*

*Este primer aporte constituye una propuesta, desde el marco del derecho, aún no terminada, pero que abarca las aristas necesarias para consolidar una visión global de los derechos a la comunicación.*

INREDH / Punto de Comunicación Segunda Edición

DISTRIBUYE:

**TRAMASOCIAL**  
EDITORIAL  
tramasoc@uio.satnet.net

“con determinadas características” (entre otras defendiendo tal tipo de descentralización)?

Paralelamente, el Ecuador es un país cultural, política y económicamente regionalizado. Debemos reconocerlo y partir de este hecho, confirmarlo y consagrarlo como parte del sistema. *Reconocer al Ecuador como un todo y sus diferencias regionales o de pueblos es así una urgencia.* Lo es cuanto más que ante los desafíos de la globalización y de la inevitable integración regional, el Ecuador debe consolidarse para no perderse en este mundo de nuevas pertenencias o de un Estado mayor (¿Confederación Andina?, ¿América del Sur?). *Debemos consolidarnos antes de integrarnos en el nuevo proceso de integración.*

**II. Este aspecto de,** una vez por todas, *definir nuestra adhesión al Ecuador como país es tan prioritario que nos otorgará “tranquilidad” para entendernos sobre la indispensable descentralización, la cual es la segunda prioridad.*

Es indispensable que lleguemos a un “plan nacional” o a una nueva ley de descentralización. *¿Cómo definimos el poder del Estado entre niveles de gobierno?* Este aspecto es indispensable para resolver el punto anterior, buscar mayor acercamiento de las personas al Estado y lograr una complementariedad de acciones para el desarrollo socioeconómico.

**III. Difícilmente tendremos** instituciones sólidas sin un Pacto para *cimentar la democracia y la ciudadanía, lo cual requiere un largo proceso para construir mayor igualdad social.* Dicho en otras palabras, requiere un proyecto republicano que permita que de una generación a la otra se incrementen los hechos por los cuales las personas sean más iguales en sus derechos y condiciones. El Ecuador está viviendo ahora la vieja disputa en América Latina entre el mundo ilustrado que concibe la política como un proceso racional de decisiones, y el sector popular que lo ve como un medio para resolver sus problemas y necesidades. Unos piden razones y tiempos, los otros tienen exigencias y ponen más pasiones sin considerar las razones. Por momentos ganan unos, luego otros, pero es necesario que lleguemos precisamente a un programa que permita el *encuentro de estos dos mundos.*

**IV. Esclarecer las reglas del juego electoral** para construir una representación más apropiada y eficaz, equilibrada entre el campo y la ciudad, entre demografía y número de electos/as.

**V. Buscar un equilibrio** en las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Sobre estos dos últimos temas ya se ha argumentado suficientemente en la opinión pública y académica.

**5. No debemos limitarnos a elaborar una reforma en función de un problema o fenómeno sino en sus relaciones o implicaciones con el conjunto del sistema. Deberíamos concebir reformas en una lógica complementaria.**

El ejemplo anterior de la representación vista únicamente desde el proceso de elección de los/las representantes en su relación con lo local, nos permite ver que las medidas vinculadas con este tema deben ser pensadas necesariamente en su relación con la descentralización. Es decir, que debemos concebir las medidas de selección de representantes en un marco más general del Estado, siendo este el marco en el cual se reparte el poder público.

Si con la descentralización transferimos más poder (atribuciones, funciones y recursos) a los llamados gobiernos seccionales, modificamos la importancia de uno u otro nivel de gobierno y por lo mismo modificamos la representación. Podríamos entonces concebir que los/as representantes a nivel provincial o regional deberán partir de otra circunscripción electoral para ser más cercanos a la población representada, aunque con esta medida el sistema en su conjunto se vuelva más complejo.

De este modo, los/las representantes “nacionales” tendrían otras preocupaciones que las locales, ya asumidas por otros/as representantes.

**6. Equilibrio entre estabilidad y movimiento o cambio.**

La estabilidad es indispensable para un funcionamiento claro –cada quien sabe a qué atenerse-, para alimentar proyectos y programas de largo aliento y para no consagrar nuestras energías a estar definiendo todo el tiempo las reglas del juego o luchar contra lo arbitrario. Con la inestabilidad terminan imponiéndose los más poderosos o los más “sapos” en la sociedad. Pero, a su vez, la estabilidad no puede convertirse en un fin único: el sistema en su funcionamiento debe permitir que la acción colectiva y el cambio sean aceptados y la gente pueda ser parte de éstos de modo constante.

No se trata, sin embargo, de que decretemos esto ni creemos mecanismos especiales de consulta para ello sino de que, por el modo cómo concebimos nuestro Estado y sistema político, este proceso se vuelva posible. (Siempre es mejor que sea el sistema, antes que normas explícitas o reglamentos, el que permita o impida algo deseable). Hasta ahora, según nuestra hipótesis, han sido los intersticios de nuestras disputas regionales los que han dado lugar a que la protesta y las minorías tengan cabida en el Ecuador. Son parte de nuestro sistema político.

En esta construcción de reformas debemos evitar, por ejemplo, caer en el sistema colombiano que tanto atrae a

los ingenieros de las instituciones. En éste el exceso de estabilidad y de la llamada gobernabilidad, se conjuga con una cerrazón a soluciones políticas y a negociaciones sociales, así como a considerar que la acción de la sociedad es secundaria y que cuenta casi únicamente la de los partidos (los más elitistas del continente). La base de este sistema está en que se encuentra con una clientela y un poder partidario local fuertes (los municipios son su base), con caciques que se eligen constantemente. Este acervo electoral local le permite al partido seguir siendo electo al nivel nacional y disponer de fuerte independencia de las “bases”, sin deber rendir cuentas a nadie. El “partido nacional” puede ocuparse más del país como un todo, pero este sistema con su conservadurismo local, la excesiva autonomía de sus políticos y su pacto para mantener este sistema se vuelve poco abierto al tratamiento de los conflictos con los tristes resultados que conocemos de Colombia. No permite la presión directa de la población para la solución de los problemas colombianos al momento del ejercicio del gobierno. Se tiene pues, en este caso, una élite política archiprotégida en sus decisiones gracias a este doble sistema de representación: uno muy local y otro nacional.

*El tratamiento de los conflictos es decisivo en todo sistema político, los partidos deberían hacerlo pero sabemos que en nuestra sociedad que acumula tensiones, conflictos y presiones difícilmente pueden hacerlo o no lo hacen sino para parte de ellos. Que existan otros medios de hacerse oír y que los diversos sectores puedan expresarse resulta en este sentido una necesidad. Por eso, la estabilidad no debe lograrse con la imposición institucional de dos o tres partidos -nuestros fraccionamientos sociales son fuertes- sino con un sistema que garantice la continuidad de los actores políticos sin que las minorías políticas desaparezcan o las otras entidades de la sociedad no cumplan algún rol de expresión y representación.*

**7. No hay instituciones milagrosas, sus frutos sólo se los ve en el largo plazo, el proceso es una escuela de formación política.**

En el Ecuador, además de equivocadamente considerar que las leyes van a cambiar la realidad, cada sector quiere reglas de funcionamiento ventajosas para sí, de manera que nos hemos habituado a cambiarlas constantemente sin que podamos conocer en los hechos sus virtudes y desventajas. Se requiere tiempo para ello y eso es precisamente lo que en el Ecuador no nos damos, acostumbrados

a no pensar en el conjunto -Ecuador o sistema de la política-. Nuestro desafío es, por fin, lograr un acuerdo con respecto a las reglas del juego.

La vida política es un proceso que se construye y modifica en el largo plazo, con aportes diversos en las buenas y en las malas. La democracia también es un proceso que parte de las condiciones existentes, las mismas que definen prioridades y sentidos de este sistema.

No podemos, entonces, considerar que las medidas, normas o situaciones de otros lares son necesariamente

buenas aquí. Ahora, por ejemplo, se sostiene que hay que eliminar el voto obligatorio, puesto que este sería contradictorio con la idea de democracia. Pero para que ésta realmente funcione debe contarse con personas ilustradas, que accedan a información y puedan tratarla; que puedan participar y construir opinión. ¿Cuál es el porcentaje de población que está realmente en medida de realizar este ejercicio? ¿Cuál sería el porcentaje de población que sin la exigencia electoral lo haría?

La exigencia del voto es una escuela de formación política que requiere varias generaciones antes de eliminarla. No es un azar que a mayor tiempo de vida en el espacio urbano se tenga definiciones políticas más elaboradas

y definidas. Además los ecuatorianos hemos llegado a incorporar; en poco tiempo, nuevos sectores sociales a la participación política y a la construcción de una *comunidad política*. Ello significa que se han construido demasiadas aspiraciones en poco tiempo, sin que hayamos podido responder a ellas en lo mínimo; por el contrario, se han multiplicado las presiones y los conflictos. Tenemos una población que define en buena parte sus posiciones políticas en función de estas aspiraciones y no de racionalizaciones políticas más sofisticadas. Precisamente porque el Ecuador ha incorporado a la vida política, en poco tiempo, a poblaciones que no han tenido acceso a la información sobre el juego electoral ni sobre la vida política, requiere esta escuela de formación política que es el voto obligatorio para que se compenetren con ésta y la demistifiquen. Europa conoció el mismo fenómeno por varias generaciones y fue gracias a las organizaciones populares (tales como los sindicatos, asociaciones artesanales o de otra índole, que dieron lugar inclusive a partidos) que poco a poco los ciudadanos hipotéticos se politizaron y formaron las indispensables tendencias con las cuales se construyen opiniones, definen problemas y soluciones.

*En el Ecuador, además de equivocadamente considerar que las leyes van a cambiar la realidad, cada sector quiere reglas de funcionamiento ventajosas para sí, de manera que nos hemos habituado a cambiarlas constantemente sin que podamos...*

Así, idealmente la democracia podría ser otra cosa y funcionar con otras normas, pero existen unas como ésta que responde y responderán a las condiciones de la población –no a una ideal- todavía por un buen tiempo. No son las contradicciones entre alguno de los ideales de democracia y sus normas formales las que la limitan, sino el sentido en el cual se las realiza. Obligar a votar puede no ser democrático pero es un camino para una mayor o mejor democracia, del mismo modo que manifestar y presionar en las calles no es necesariamente favorable para consolidar a las instituciones democráticas como el Congreso o la Presidencia pero es una expresión de democracia que contribuye a evitar la concentración del poder cuando las decisiones van a favor de pocos privilegiados.

Como toda norma, el voto obligatorio tiene también sus consecuencias no siempre ventajosas. Una de ellas podría ser precisamente que haya gente que se vea incitada a votar y, no teniendo sino angustias de pobreza y sufriendo de la desigualdad social, vea a la política como una simple esperanza de redención y, por lo mismo, preste más oídos a los milagreros, populistas o no. Pero esa es la exigencia de las democracias: incorporar inevitable y constantemente a las mayorías para que la democracia no sea propia de las minorías.

Hoy está de moda –contradictoriamente- el pretender que la política responda a la imagen y semejanza de una élite ilustrada. Ya no de modo velado, se quieren borrar las pautas de la igualdad establecidas en el pasado (se quiere, por ejemplo, incrementar las exigencias para ser candidatos/as exigiendo estudios superiores). Este ha sido el camino que refuerza los procesos antidemocráticos, legitima la desigualdad, incrementa los conflictos y no raramente acaba en enfrentamientos. Reforzar la democracia, en cambio, tiene sus costos incluida la posibilidad de empobrecerla en sus debates y comportamientos, de hacer largos y costosos los caminos para las soluciones, pero ese es el precio de la igualdad. Hay que saber vivir con este proceso.

### 8. Renovar o reinventar una democracia más ciudadana, autogestionaria

Recordemos que la democracia representativa es uno de los progresos más importantes de la historia; permitió que el mundo de nobles y señores diera paso al de ciuda-

danos/as o al menos de mayor igualdad social. La *ciudadanía* se ha ido ampliando y la idea de la representación no se ha superado. Tiene sus limitaciones y, como la vida política en todas partes, *conoce cíclicas crisis y pérdida de legitimidad*. Hay que *renovarla* y el mejor cambio ha sido el lento proceso de incorporación de aspectos para que sea también *participativa*, en el sentido de que más sectores sociales y personas se ocupen de la cosa pública. Ampliar e incentivar los *canales de participación* ha sido una propuesta cíclica.

Pero la participación no dura siempre ni tiene el mismo fervor de un tiempo a otro, de una generación a otra. Así, la idea de una democracia participativa que vuelve al tapete público cada cierto tiempo tampoco es la panacea, a pesar de ser necesaria. A su vez, la idea de una *democracia deliberativa* no ha funcionado hasta ahora sino en pequeños grupos y por tiempos limitados.

A la democracia representativa y participativa conviene añadirle actualmente una *democracia ciudadana, cívica o autogestionaria*, en el sentido de que se incrementa una ciudadanía más activa no sólo para vigilar la vida política, aportar a la misma y ser exigente con ella, sino de que se trate de una ciudadanía más autogestionaria, que asuma responsabilidades sociales, económicas y de otra índole, no en tanto personas individualizadas sino como colectivos que den respuesta a las necesidades colectivas y logren asociar o integrar a las personas.

Puesto que uno de los grandes problemas de la vida política actual es la creciente monopolización de la vida pública por grandes empresas nacionales y sobre todo multinacionales, en contrapeso la ciudadanía debe apropiarse del espacio público socialmente y no sólo con la lógica de la persona individualizada. Al hablar de colectivizar la sociedad no lo hacemos en el sentido del corporativismo sino de colectivos que respondan a las necesidades de la sociedad, puedan constituirse en aglutinadores de las personas y hacer contrapeso al mundo de las empresas que terminan por querer apropiarse de los políticos/as y de la política (Estado). La creación de una dinámica de este tipo busca que la persona como ciudadana entre a jugar en la disputa política, no sólo como persona (votante) sino como parte de los entes que en la sociedad deben orientar a la colectividad, para así defender su modo de responder a los problemas vitales o aportar con ideas. Se trata pues de personas motivadas por la colecti-

vidad y con intereses prácticos diversos ya establecidos. Entonces, la vida política a la larga no sería ese predominante juego entre poderosos intereses económicos y políticos, sino que también se disputarían entidades colectivas que respondan a necesidades igualmente colectivas, asociando además, a personas.

Hay que recuperar otro espacio para las personas, quienes ahora debido a su aislamiento –cada cual vive en su departamento o casa con pocos contactos cercanos con los demás; se integran más como televidentes y consumidores- son doblemente víctimas de la manipulación de la prensa y de la propaganda. Favorecer espacios de “socialidad” que rompan el aislamiento de vida que ahora predomina resulta ser así una necesidad.

### 9. Considerar los polos de la dinámica democrática: igualdad y oligarquía

Conviene también tener muy presente en nuestras medidas o propuestas que la dinámica de las democracias es prioritariamente la disputa entre ciudadanía y “oligarquización” (perdón por este neologismo criollo), acceso a igualdad y disputa por privilegios de una minoría o concentración del poder en pocas manos. En nuestro caso, la prioridad debería consistir en borrar nuestras extremas diferencias sociales y lograr que la diversidad socio-cultural sea la base de un nuevo sistema político. Lograr mayor igualdad, “ciudadanizar” nuestras condiciones de vida y mentalidades es un programa de largo plazo, que sin embargo requiere lograr ahora el entendimiento para ello.

Por eso hay que recordar *que ningún proyecto de reforma durará si no se acompaña también de la construcción de un proyecto social y de un sistema que haga de la diversidad la nueva dinámica de creación colectiva para las generaciones venideras*.

### 10. Privilegiar mayor identidad y acercamiento entre la persona y el Estado

Arrastramos problemas de largo tiempo, como el étnico, el regional, las relaciones centro-periferia, la polarización ejecutivo-legislativo, el peso oligárquico vs pueblo, la justicia parcializada, etc, que no se resolverán con una o más medidas sino porque en los hechos cimentemos el cambio. La definición institucional debe contribuir a ello. Entre las prioridades está el acercamiento al/la ciudadano/a a la autoridad y a los representantes.

Durante la Colonia la mayoría (indígena en ese

entonces) percibía a la ley y la justicia como las del “otro”, del colonizador; podía así cuestionarla al no respetarla. No eran “mi” ley ni “mi” autoridad, se las respetaba por temor pero en ausencia de la autoridad se las transgredía. Los chaperones, los españoles de América, hicieron luego lo mismo. Para ellos se trataba de la ley y autoridad de Madrid, no de las “nuestras”. Así hubo y hay todavía un pacto de hecho para que la ley y las autoridades no sirvan sino cuando estén presentes o “me” sean útiles, y no existe aún una real apropiación de la ley, de su “espíritu” o del sentido de autoridad. Acercar a la persona (individuo-ciudadano/a) de la ley y autoridad para que éstas primen, como debe suceder en un Estado de derecho, es un largo proceso con varias aristas y medidas. A la postre se debe lograr que las personas sean más vigilantes y partícipes de la vida pública, seguras de sus derechos y obligaciones y confiadas en las reglas del juego.

La descentralización es un medio para ello y se requiere volverle interesante y atrayente al primer nivel de poder público, que es el más próximo de la persona (parroquia o municipio según los casos). Actualmente, la junta parroquial es un nivel de administración pública solamente simbólico y los municipios de las ciudades son demasiado grandes. En otros países –Europa, Norteamérica- éstos se funden, se integran, pero aquí todavía requerimos que cumplan un rol de acercamiento y motivar a la persona hacia la cosa pública, porque el municipio o la junta parroquial se ocupan de aspectos importantes para la vida diaria del/la ciudadano/a común. El poder público tiene que tener algo de interés para la persona, para que ésta se sienta atraída por él.

Pero no solo la descentralización puede ser el medio para estos fines; conviene lograr el mismo fenómeno en la administración de justicia, en las organizaciones de la sociedad civil y en toda acción del Estado.

En suma, aproximar a las personas a la gestión de la cosa pública permitiría a la larga que ésta sea vista como propia, “nuestra”, parte de nuestra personalidad colectiva.

Sin embargo, reiteramos que no son sólo normas las que se requieren para ello, sino un programa de largo aliento y constancia que les dé cimiento y legitimidad. Sin este acuerdo o programa no se logrará sino poco. A la postre deberá tratarse de una democracia singular, propia a nuestra singularidad.

# Democracia representativa, participativa y directa

Jorge Dávila Loo\*

## La sociedad capitalista y el Estado

Para entender las posibilidades y los límites de la democracia representativa, es necesario establecer la relación entre el Estado y la sociedad capitalista y para ello resulta de gran utilidad analizar la caracterización de la sociedad y del Estado que John Locke hiciera en su "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil".

Recordemos que, según Locke, en un primer momento solo existe un estado natural donde no existe ningún cuerpo político ni autoridad política. Este estado natural no es más que una ficción para idealizar algunas relaciones propias de la sociedad civil capitalista: la igualdad de los hombres en tanto que individuos privados, libres y con igual poder, donde todos tienen derecho a la vida, a la propiedad que deviene finalmente propiedad privada capitalista y a las libertades individuales. Este estado natural, al no tener ninguna autoridad constituida tiende a volverse un estado de guerra, donde el hombre se vuelve lobo para el hombre, según la expresión de Hobbes. De esta manera, siguiendo la ficción de Locke, se vuelve necesario fundar el estado político, institución que monopoliza el poder político, legal y coactivo, dividido internamente según diferentes funciones, cuyo objetivo será garantizar, a todos, los derechos del estado natural, es decir, los derechos que supuestamente son propios de la naturaleza del ser humano (derecho a la vida, a la propiedad privada y a las libertades individuales).

El procedimiento para pasar del estado natural al estado político, según Locke, es el pacto social, esto es el libre consentimiento de los individuos mediante el cual entregan el poder a un cuerpo político. Los individuos renuncian a ejercer el poder por sí mismos y lo otorgan a un cuerpo político separado, con tal de que este organismo preserve los denominados derechos naturales. El pacto social es, entonces, una nueva ficción conceptual para legitimar el poder de esta autoridad, pues aparece como una cesión voluntaria de los individuos reunidos en asamblea. Cesión de poder condicionada a que el poder constituido garantice efectivamente los llamados derechos naturales; de manera que, en caso de que dichos derechos no sean debidamente garantizados, la autoridad

política pierde legitimidad y la sociedad tiene el derecho a la resistencia y a la desobediencia civil, hasta reconstituir nuevamente el estado político mediante un nuevo pacto social, es decir, refundando el Estado.

Los casos de pérdida de legitimidad, según Locke, son varios. La autoridad política no tiene legitimidad cuando esta ha sido impuesta por conquista del poder desde fuera o por usurpación del poder desde dentro. La autoridad política, legal y legítimamente establecida, pierde legitimidad cuando se vuelve una tiranía, que irrespeta y atropella los derechos naturales. La autoridad política, y más concretamente el poder ejecutivo, pierde legitimidad cuando asume las funciones legislativas, cuando impide que funcione el poder legislativo o cuando deja de aplicar las leyes promulgadas por el legislativo.

Este marco conceptual, fundamento teórico del Estado en las sociedades modernas, que tiene como fondo histórico las revoluciones burguesas inglesas del siglo XVII, nos sirve para establecer la relación estructural entre economía capitalista y Estado moderno.

El estado natural representa la sociedad civil donde por circunstancias históricas concretas se desarrolla cierto grado de relaciones entre individuos libres, dentro de las cuales se constituyen localmente relaciones capitalistas, las mismas que con el tiempo se van a generalizar y a dominar otras relaciones de producción. La producción capitalista en unas sociedades donde se rechaza el sometimiento personal (esclavista o servil) se vuelve una forma conveniente para que los capitalistas puedan obtener ganancias y para que individuos pobres o campesinos huidos de la explotación feudal puedan asegurar la reproducción de su vida. Todos son libres e iguales en cuanto no hay sometimiento personal. Pero no todos tienen igual poder económico porque unos son propietarios privados de los medios de producción y pueden imponer las condiciones de trabajo y remuneración, y otros solo son propietarios de su capacidad de trabajo y se ven obligados a entregar su trabajo al capitalista por un salario que les permite sobrevivir.

Estructuralmente, el estado político en su relación con el régimen económico tiene un objetivo básico y cumple un papel fundamental: permitir la reproducción de las relaciones capitalistas y la acumulación del capital, pues debe preservarlas, legal y coactivamente. En consecuencia, una situación de poder económico

que permite a los capitalistas controlar y dominar el proceso productivo y por tanto someter al conjunto de los trabajadores y que permite fijar una remuneración que sirva al trabajador solo para reproducir su capacidad de trabajo, se refuerza con un poder político que debe contribuir, legal y coactivamente, a generalizar esta situación de poder económico que está incipientemente establecida. Lo fundamental, por tanto, del Estado moderno es que sea un Estado de derecho que elimina los privilegios establecidos por ley, como se daba en el régimen feudal, y que establece la igualdad en el derecho para todos, donde todos tienen derecho a la propiedad, incluida la de la tierra, y donde todos disponen de sus personas libremente. El contrato mercantil y el contrato de trabajo entre personas libres se vuelven el meollo del Estado de derecho. Igualdad de derecho frente a una desigualdad de hecho, pues por una parte el mercado beneficia a los grandes capitalistas en desmedro de los pequeños capitalistas y no capitalistas, y, por otra parte, permite a los capitalistas imponer las condiciones de trabajo y de remuneración a los trabajadores. La aparente igualdad de los sujetos económicos, encubierta en la formalidad del derecho, sanciona la desigualdad de hecho entre sujetos con diferente poder económico.

El pacto o contrato social representa, por su parte, un nuevo tipo de legitimidad, necesario para la reproducción de la sociedad capitalista y su Estado. Frente a la obediencia debida a la autoridad civil, porque toda autoridad viene de Dios (argumento teológico acorde con el régimen político feudal), se formula la obediencia debida porque el poder político es el garante de los llamados derechos naturales. Es una legitimidad política y ética, secular y no teológica, funcional a los requerimientos de la reproducción de las relaciones y de la acumulación capitalistas. Se trata de un nuevo tipo de legitimidad que da lugar a lo que Antonio Gramsci, posteriormente, llamará la hegemonía. El poder político en los Estados modernos no puede mantenerse coactivamente, requiere necesariamente cierto consenso o consentimiento social. La represión, más tarde o más temprano, por sí sola fracasa. La represión necesita estar justificada, atravesada por una legitimidad política y ética; y, mientras menos represión se requiera, más sólida es la convivencia social y la legitimidad del poder estatal.

## La democracia representativa

La democracia representativa moderna nació porque la nueva clase capitalista necesitaba, por una parte, destruir el Estado feudal, la monarquía absolutista que concentraba totalmente el poder para beneficio de los intereses de la aristocracia, y, por otra parte, requería conformar un nuevo tipo de Estado, un Estado de derecho que desde el poder legislativo pudiera garantizar y asegurar la propiedad privada capitalista, el libre mercado y, en general, las libertades individuales.

Para controlar el poder legislativo, primer poder del Estado según la nueva concepción, la burguesía estableció el nombramiento de representantes por parte de

una ciudadanía todavía restringida, sobre una base electoral sumamente estrecha que solo concedía derechos políticos a los grandes propietarios del género masculino. La burguesía, por medio de este mecanismo, se convirtió no solo en la clase económicamente dominante sino en la clase políticamente gobernante. Por tanto, la burguesía más que demócrata fue liberal, luchó por una democracia que representara únicamente sus intereses económicos, una democracia directamente funcional a la acumulación capitalista.

Fruto de largos procesos de luchas populares, se ampliaron los derechos políticos al conjunto de la población, sin ninguna exclusión por dinero,

sexo o grado de instrucción. Pero, la extensión de la ciudadanía es un fenómeno relativamente nuevo que se inició en la segunda mitad del siglo XIX y que se ha generalizado en el siglo XX en aquellos estados donde ha regido, con algún grado de permanencia, la democracia representativa, pese a las interrupciones dictatoriales. Con el sufragio universal, la representación política de los intereses y objetivos de la clase capitalista se vuelve más compleja, pues ya no tiene asegurado el control y el manejo del cuerpo político. Se abre, por tanto, un nuevo espacio de lucha cuyo objetivo es alcanzar la adhesión del pueblo a las propuestas políticas de los partidos y a los discursos políticos de sus líderes. La hegemonía a través de la lucha de las ideas se vuelve fundamental.

De manera que la existencia y sobre todo la ampliación de la democracia representativa ha suscitado otro fenómeno moderno de crucial importancia: el nacimiento y el desarrollo de los partidos políticos. En un principio, los partidos de la burguesía representaron los intereses y

*Están penetrados por la complicidad y la corrupción, el irrespeto continuo al marco constitucional y legal, la judicialización de la política y la politización de la justicia para dar lugar a la intimidación y al chantaje políticos.*

\* Profesor de la Escuela Politécnica Nacional y de la Universidad Central del Ecuador

objetivos globales de la clase capitalista casi sin competencia cuando el voto estaba restringido a quienes tenían un importante patrimonio. Luego, cuando se ha ampliado la democracia representativa, la mejor forma de representar los intereses globales y los objetivos fundamentales de la clase capitalista por parte de sus partidos políticos ha sido tratar de articular subordinadamente los distintos intereses y objetivos de otras clases y grupos sociales, pues solo así se volvía posible generar una hegemonía ideológica sustentable y mantener el control y manejo del poder político de manera estable. Por supuesto, este es el mejor mundo posible para la clase capitalista, factible de realizarse cuando se llega a armonizar, en un difícil equilibrio, una sostenida acumulación capitalista y una constante incorporación de las demandas populares. Tal es el caso

del llamado Estado benefactor, ocurrido después de la segunda guerra mundial, que ha tenido su expresión más alta en algunos países de Europa, sobre todo en los países escandinavos, y que, por la resistencia de los pueblos de Europa, todavía se mantiene, aunque por cierto debilitado por la embestida de corrientes capitalistas más netamente liberales o conservadoras.

La dominación política de una fracción de la clase capitalista basada en la hegemonía ideológica no ha llegado a plasmarse en América Latina, donde un capitalismo defectuoso, dependiente, atrasado, rentista y sistemas de opresión, sobreexplotación, discriminación y autoritarismo heredados desde la colonia, han retardado la existencia

de una democracia representativa ampliada a toda la población y donde la coerción ha tenido claro predominio sobre débiles y fugaces intentos de asentar el dominio sobre proyectos económicos nacionalistas y de integración interna que hubieran permitido una hegemonía ideológica y una estabilidad política. En nuestros tiempos, y concretamente a partir de la década de los ochenta, el nuevo impulso dado a la democracia representativa en América Latina se ha ido debilitando cada vez más por los muy estrechos límites de un modelo neoliberal impuesto por los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, modelo que ha producido enorme pobreza a nuestros pueblos.

### La democracia participativa y la democracia directa

Ya en el siglo XVIII, Rousseau fue uno de los primeros críticos de la democracia representativa. En su

“Contrato Social” lapidariamente decía que “en el instante en que un pueblo se da representantes, ya no es libre” y hablando de Inglaterra, decía: “El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; solo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto han sido elegidos, es esclavo, no es nada”. En los tiempos modernos, es Rousseau el primero en plantear la necesidad de una democracia directa, pues la soberanía popular no puede ser representada, debe ser ejercida. “Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado, es nula”, decía. El “dame haciendo la política”, que es lo que los ciudadanos hacemos cuando votamos para elegir diputados, era para Rousseau una terrible alienación y una grave irresponsabilidad política. Explicaba, pero no justificaba, esta situación por varias causas que

terminaban minando las virtudes cívicas: la fuerza del individualismo que nos sumerge en el espacio de los intereses privados, el enfriamiento del amor a la patria, la inmensidad de los Estados, el despecho frente a los malos manejos políticos y los abusos de los gobiernos que privilegian los intereses particulares sobre los colectivos. Su llamado fundamental era, por tanto, fortalecer las virtudes cívicas. Un estado está bien constituido, decía, “cuando se imponen los asuntos públicos sobre los privados en el espíritu de los ciudadanos”.

Rousseau, entonces, expone con profundidad el problema, el laberinto, de la mejor forma de gobierno del Estado moderno: la democracia repre-

sentativa, pues esta forma de gobierno deja abierta una enorme puerta para que la democracia se vuelva el gobierno de los políticos y no el gobierno del pueblo, según un sugerente título de uno de los últimos textos de José Nun. Gobierno de los políticos que, mientras refuerza la acumulación capitalista globalizante y excluyente, permite, que los políticos y grandes burócratas busquen sus propios objetivos individuales y grupales, convirtiendo a la política en una forma de privilegios y de enriquecimiento personal y grupal. No nos debe extrañar la tendencia a degradarse de la política, pues el valor máximo del capitalismo, el enriquecimiento, penetra y corrompe todas las esferas de la sociedad.

Gobierno de los políticos, que, en América Latina, desde la década de los ochenta, ha deteriorado al máximo la democracia representativa. Expresiones de este deterioro constituyen los programas de gobierno que solo

sirven para encontrar adherentes en las campañas electorales, las elecciones que se distorsionan a través del poder del dinero y de la mañosa utilización de los medios de comunicación colectivos, el clientelismo que entrega y ofrece dádivas a los sectores más empobrecidos para obtener apoyo popular, los derechos y libertades individuales y sociales una y otra vez conculcados, la ausencia de rendición de cuentas por parte de los representantes políticos y los administradores del Estado, la impunidad reinante

de los grandes capitalistas y de los políticos y burócratas dorados dado que los sistemas de control y fiscalización que se realizan en las alturas de los distintos aparatos de Estado están penetrados por la complicidad y la corrupción, el irrespeto continuo al marco constitucional y legal, la judicialización de la política y la politización de la justicia para dar lugar a la intimidación y al chantaje políticos, la falta de transparencia, los acuerdos por debajo de la mesa, la ausencia o la pobre consistencia ideológica partidaria, los cambios de camiseta, la proliferación de los llamados independientes, la estructura centralizada y verticalista de los partidos y el poder absoluto del líder o caudillo, la forma autoritaria del quehacer político, etc., etc.

Pareciera, entonces, que la democracia directa sería la alternativa a la democracia representativa. El gobierno del pueblo, de la sociedad civil, en lugar de la democracia de los políticos. Pero, la inmensidad de los Estados, que señalara Rousseau, se vuelve en contra de la posibilidad de que la democracia directa pudiera realizarse permanentemente, como pudo realizarse en Atenas, una pequeña ciudad-estado. Sin embargo, sí puede y debe realizarse cada cierto tiempo para resolver problemas fundamentales que determinarán el destino de la sociedad, entre los cuales debe estar la posibilidad de revocar el mandato a cualquier representante político. Eso son las consultas populares donde el conjunto de la ciudadanía decide por mayoría de votos una u otra alternativa, convirtiéndose tal decisión en un mandato que obligadamente debe ser respec-

do y aplicado por el Estado. Los partidos y otros organismos de la sociedad y del Estado tendrán la posibilidad de orientar y argumentar en uno u otro sentido.

Aparte del mecanismo de la consulta popular, el gobierno del pueblo, supone también otros mecanismos que pueden ser englobados bajo la denominación de una democracia participativa, esto es, una sociedad civil activa que, desde múltiples instancias, pueda dar peso a sus opiniones y proposiciones en relación a la política econó-

mica (productiva, energética, comercial, crediticia, tributaria, presupuestaria, etc.), ambiental, educativa, de salud, de vivienda, de desarrollo científico-técnico, etc., y también sobre el mismo sistema político, en cuanto al sistema electoral, al sistema de partidos, etc. Una sociedad civil, asimismo, que pueda tener peso para vigilar y fiscalizar la actividad política de los gobernantes y de los administradores del Estado.

Tanto las consultas populares como las diversas formas de participación política de la sociedad civil no pueden ser una alternativa a la democracia representativa, pero sí pueden y deben robustecer la democracia representativa, de modo que el gobierno de los

políticos sea también el gobierno del pueblo. Por ello es importante que estas formas de participación directa o indirecta de la ciudadanía queden institucionalizadas dentro del marco constitucional y legal.

En la situación actual de América Latina, en que se ha generalizado el rechazo a los partidos políticos, por su servilismo a los intereses del gran capital nacional y extranjero y por haber convertido a la esfera del poder político en un espacio para la corrupción y el enriquecimiento ilícito, no hay otra alternativa que refundar los partidos políticos existentes o crear otros nuevos, con capacidad moral e intelectual, para reformar el estado de cosas que vivimos y para desarrollar nuevos proyectos que conduzcan de verdad al bienestar de las mayorías, al bienestar del pueblo, sobrepasando los estrechos límites que nos ha impuesto el gran capital.

*Tanto las consultas populares como las diversas formas de participación política de la sociedad civil no pueden ser una alternativa a la democracia representativa, pero sí pueden y deben robustecer la democracia representativa,...*

# Crisis del derecho y crisis institucional

Marco Navas Alvear\*

En este texto se busca señalar algunas ideas acerca de las relaciones entre la más global crisis de las instituciones jurídico-políticas en el Ecuador y la situación del estado de derecho.

A lo largo de nuestra historia republicana, el ejercicio del poder ha estado signado por una constante inestabilidad, con cortos períodos de calma. Esta condición anómica se ha expresado, entre otras cosas, en una recurrente pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, dentro de un contexto de frecuente quebrantamiento de los procedimientos legales. A la vez, una manifestación más general de esta crisis se localiza en la falta de efectividad de las normas jurídicas que son manifestaciones de este poder. Normas que, de manera acelerada, van perdiendo su capacidad de ser aplicadas y su legitimidad.

El último período democrático, por ejemplo, se ha caracterizado por permanentes tensiones entre las élites políticas. Tensiones que desplegadas desde los espacios estatales donde estas élites se hacían fuertes (Congreso, Ejecutivo, Función Judicial) eran aliviadas muchas veces a través de prebendas y otras formas distintas a las previstas institucionalmente. Esta situación en los últimos años ha desembocado en la ruptura del régimen democrático y la salida de los gobernantes. Solución que también está tornándose crónica.

## ¿Qué pasa con el estado de derecho en los días que vivimos?

La célebre sentencia de que la Ley "se acata pero no se cumple" que describía en tiempos de la Colonia al destino de las normas que venían de Europa, resulta hoy en día plenamente aplicable. Lo terrible del asunto es que siglos después de haberse fundado una República democrática, la distorsión es más notable que nunca en el cumplimiento de las normas.

Este incumplimiento sistemático de numerosas normas, incide desde luego, en el funcionamiento de la sociedad en términos de normalidad y equidad. No permite que las personas se sientan seguras frente a situaciones ordinarias y peor aún extraordinarias. Desde el simple ejemplo de obtener una cédula de ciudadanía y tener la convicción de que el Estado garantiza la identidad hasta atender eficazmente la seguridad en casos de ser víctimas de delitos y saber que los perpetradores tendrán una sanción justa. En suma, la falta de funcionamiento del estado

de derecho, incide en la seguridad de las personas y en su fe respecto del régimen que vivimos.

No es que la democracia en nuestro medio no haya experimentado todo tipo de avatares, ni que las instituciones que de ella emanan no hayan sido estructuralmente débiles desde sus inicios; pero hoy quizá la crisis de las instituciones de la democracia sí resulta más compleja que antes. Y es que ahora, la debilidad de las instituciones que administran justicia, la fragilidad, ineptitud y falta de credibilidad de la Función Ejecutiva y el Parlamento, se relacionarían con una crisis global del modelo de estado de derecho nacional, puesto en jaque por las tendencias a la globalización económica, las presiones por una nueva forma de inserción internacional del país y por un profundo reordenamiento del poder mundial. Esto afecta la soberanía de nuestros descuidados estados y por ende, su capacidad de producción de normas y la acción efectiva de las instituciones llamadas a garantizarlas.

Pero además, en el orden interno, las fuerzas corporativas que luchan por sus propios intereses son incapaces de reconocer un horizonte de bien común, las tendencias descentralizadoras o autonomistas que cuestionan al régimen central (y al estado nacional) y la incompetencia de los partidos políticos para diseñar procedimientos coherentes y adecuados a la compleja realidad actual, son factores que también emplazan con fuerza al sistema jurídico actual.

## Crisis del Derecho y de la legalidad

Uno de los más interesantes pensadores contemporáneos del Derecho, Luigi Ferrajoli, escribió a fines del Siglo anterior un ensayo "Diritto come Sistema de Garanzie"<sup>1</sup> en el que advertía sobre la crisis que experimenta el derecho en la actualidad. Según el autor italiano, esta crisis, que evidencia la crisis del mismo estado moderno, podría ser advertida en tres aspectos.

Un primer aspecto lo denomina crisis de la legalidad y tiene que ver con el débil carácter vinculante que le dan a las normas quienes las producen y las aplican (los titulares de los poderes públicos).

Esta crisis se expresa en palabras de Ferrajoli en la "ilegalidad del poder", o bien, en mis palabras, en un "sistemático desacato de las normas". Desacato que empieza por quienes producen las normas y continúa por quienes las aplican, que

se "riega" en verdaderas redes de intereses y de corrupción que devienen en una suerte de "estado paralelo" y cuyos máximos exponentes pertenecen a las élites gobernantes.

El problema se agudiza, desde luego, cuando son nuestros representantes quienes demuestran esta actitud ilegal, generando un efecto demostrativo muy fuerte a todo nivel. Esta actitud de quebrar la legalidad, que en los últimos tiempos del régimen "dictocrático - populista" además se lo hizo con un grado máximo de descaro, vulgaridad y cinismo, definitivamente tiene un efecto simbólico adverso al derecho. La ciudadanía le pierde la fe a la capacidad de las normas de cumplir su papel de resolver conflictos, de dar, facultar o impedir. En suma se pierde la fe en el papel regulador que es la esencia del derecho.

En los hechos y tomando la situación del orden jurídico nacional, tan numeroso y espeso, causa verdadera desesperación observar otro fenómeno: existe aparentemente un enorme afán por legislar en todas las materias, contribuyendo a alimentar el mito de que por Ley se puede solucionar "per se" los problemas sociales. Por ejemplo, se suele mencionar continuamente como una causa de los principales problemas nacionales, que no existe una legislación sobre estos temas o que la existente es obsoleta. Se presiona entonces por producir o reformar tal o cual Ley. Pero, con el mismo afán, al día siguiente que se ha legislado, se empieza a degradar lo hecho, mediante el simple y a veces descarado, desacato de la Ley. "Hecha la Ley, hecha la trampa". En esta miserable actitud tienen gran responsabilidad los abogados que no ejercen su saber con probidad, por acción, cuando inventan interpretaciones ilógicas que favorecen intereses ilegítimos y particulares; y por omisión, cuando en calidad de autoridades no se esfuerzan por dar una interpretación que cree precedentes en pro de solucionar los conflictos y torne vivo al derecho. Así, se llega al extremo de hacer gala de la mayor insolencia para elaborar interpretaciones absurdas de normas cuyo texto resulta claramente contradictorio al sentido que se les quiere dar -como mandan las reglas de la exégesis) como fue el caso de la Resolución del Congreso de diciembre de 2005 que dejó cesante a la Corte Suprema de Justicia.

Como muchos sectores han recalado al respecto, no se trata de defender a una anterior Corte, sino de destacar que no se podía enfrentar el problema de su politización, pulverizando las reglas del juego, porque esa metodología causaba un mal mayor y estructural.

El resultado de estas prácticas constantes es la crisis de la legalidad y algo más grave, "la progresiva degradación del valor de las reglas de juego institucional y del conjunto de límites y vínculos que las mismas imponen al ejercicio de los poderes públicos", en palabras del citado autor.<sup>2</sup>

## Crisis Institucional y del Estado Social

Un segundo aspecto se relaciona con la "crisis del estado social". En este ámbito, uno de los aportes más interesantes de Ferrajoli es su teoría sobre la validez del derecho.

El autor postula que para sostener la validez del derecho no se requiere solamente de requisitos formales (respeto a procedimientos para la formación de la Ley, por ejemplo), sino que es preciso considerar como elemento de validez el contenido mismo de las normas en cuanto es coherente con los principios que informan el estado social de derecho. Así refuta o más bien dicho complementa la perspectiva positivista sobre el tema construida por autores como Hans Kelsen, L. A. Hart y más recientemente el fallecido Norberto Bobbio.

Esta dimensión de la crisis se manifestaría en "la inflación legislativa provocada por la presión de los intereses sectoriales y corporativos, la pérdida de generalidad y abstracción de las leyes, la creciente producción de leyes acto, el proceso de decodificación y una legislación fragmentaria... habitualmente bajo el signo de la emergencia y la excepción".<sup>3</sup>

Tales frases que en realidad describen un panorama más cercano al autor, parecen aplicarse muy bien al ámbito nacional. Tenemos un sistema jurídico colapsado, obeso, fragmentario y más. Pero lo peor es que mucha parte de él tiene contenidos contrarios a los principios del estado social.

La más grave muestra de una suerte de incoherencia en el diseño mismo de nuestro estado de derecho, podemos advertirla en la Constitución Política actual. Este instrumento cuenta con una parte dogmática que reconoce muy ampliamente los derechos fundamentales y las garantías. Sin embargo, su parte organizativa - procedimental, inspirada en su momento en un acuerdo de mayoría de partidos de la derecha (Democracia Cristiana - PSC), parecería tender a comprimir el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales al reforzar un régimen presidencial "duro" y debilitar a ciertas instituciones y espacios de participación. Como ejemplo podemos anotar, el de las facultades tan amplias del Ejecutivo para presentar proyectos de legislación urgente.

A este diseño incoherente debemos añadir una práctica abusiva e irresponsable de estas facultades, a través de la presentación de numerosos proyectos "urgentes", la mayoría incompatibles con las reglas y los principios constitucionales. Baste mencionar el último engendro denominado "Ley Topo". Propuesta elaborada por economistas cercanos a las instituciones financieras internacionales y que carecía de la coherencia técnica mínima necesaria, que mezclaba regulaciones sobre una serie de temas

\* Doctor en Jurisprudencia y Profesor universitario.

<sup>1</sup> Publicado en español: "Derechos y Garantías, la Ley del más débil" Trotta, Madrid, 2001.

<sup>2</sup> Op. Cit. p. 15.

<sup>3</sup> Op. Cit. p. 16

distintos, muchas de estas contrarias a los valores sociales que el Ecuador aprobó en su última Constitución.

Para enfrentar esta dimensión de la crisis, urge una tarea constante de racionalización jurídica, pero más que nada, de armonización de las normas con los valores de la Constitución, que protegen en último plano, la dignidad de las personas y los pueblos.

Entonces, no solamente se requiere una racionalización tecnocrática que pretenda reducir de noventa mil a treinta mil, las normas del orden jurídico nacional. Se necesita que solamente se apliquen las normas cuyo contenido es armónico con los derechos fundamentales. Aquí resulta muy importante implementar, por ejemplo, esa facultad de control difuso que tienen los jueces (señalada en el Art. 274 de la Constitución Política del Estado) para declarar inaplicables las normas que se opongan a la Constitución. De allí también, que una Función Judicial independiente y profesional, podrá hacer eso mejor.

### El Estado Nacional

Finalmente, podemos mencionar un tercer aspecto que cierra el panorama de la crisis del derecho y agudiza la descomposición institucional: la crisis del Estado Nacional como productor de derecho y estructura de justicia.

Uno de los desafíos principales que persigue el Ecuador en la actualidad, radica en consolidar su inserción en esta comunidad global. Este es un proceso complejo que se caracteriza por tensiones entre la globalidad y la territorialidad, la virtualidad y la realidad, la cooperación internacional y la soberanía estatal. Estas tensiones suponen profundos cambios en las relaciones del estado con la sociedad y en las relaciones sociales.

El poder soberano del estado se relativiza en relación a las presiones globalizadoras que van colocando las fuentes del derecho y las instancias de decisión de conflictos por fuera de nuestras fronteras. Una muestra de ello está en las condiciones para la resolución de conflictos sobre inversiones que se han pactado antes en acuerdos bilaterales y que se prevén en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Este fenómeno no es tan nuevo pero si actualmente muy agudo y explícito. Antes ya, determinadas decisiones se tomaban fuera de nuestras fronteras pero hoy asistiríamos a la anulación de procedimientos y formalidades para llegar a ello. Por sí mismo, esto no resulta completamente positivo o negativo, pero perjudica el poder del derecho nacional y a la capacidad y obligación que un estado débil tiene de proteger los derechos de las personas.

Algunos autores, como Ralph Dahrendorf, subrayan por ejemplo el carácter no democrático de este proceso. Mientras respecto del derecho nacional, es un órgano que

emana de la voluntad popular quien produce las normas y son instituciones que igual se organizan en base a un estado de derecho democrático quienes las aplican a los casos que se presenten, en estas nuevas instancias y espacios, esas condiciones se ven mediatizadas y relativizadas. Vale recalcar que –teóricamente por lo menos– sobre instancias como el Parlamento y las de Justicia, la ciudadanía tiene formas de control social, pero esta posibilidad se debilita o se diluye cuando se trata de instancias extraterritoriales.

El reto frente a esto, dicen otros grupos, quizá sea construir también una sociedad civil global o mundial, que articule sus demandas de forma efectiva ante los nuevos desafíos y espacios. Una red social que demande además, la actuación efectiva de las instituciones internacionales que tutelan los derechos más allá de la falla de los gobiernos. Pero estas iniciativas, a pesar de los importantes esfuerzos que se realizan son aun incipientes.

### La Crisis del Derecho en el Ecuador

Esta triple manifestación de la Crisis del Derecho, que hemos dibujado gracias a las ideas de Ferrajoli, como ha afirmado éste, “corren el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia”.

Los primeros meses de 2005 hemos presenciado el pleno estallido de la Crisis del Derecho. Ahora las aguas parecen calmarse, pero si no atendemos a las causas políticas más profundas y no reflexionamos sobre la cultura política de los productores de las normas, podemos esperar nuevos conflictos.

Curiosamente el derecho juega en la opinión pública y en el debate social una suerte de papel de fetiche. Cumple una función de dar seguridad psicológica porque está declarado en el papel, pero no seguridad jurídica porque falta que sea efectivo. Cuando se inaplica el derecho, además se pierde el efecto de la seguridad psicológica.

Por otra parte, este fenómeno, considero que tiene relación con una sobreestimación del papel de las normas por sí mismas y una subestimación de la acción de quienes las aplican o las violan y en suma, las encarnan. En cuanto a esto, quienes luchan o pretenden luchar por la democracia no deberían olvidar que esta no solamente se fortalece exigiendo el respeto a las reglas formales sino que se encarna cuando las personas que la viven tienen unas condiciones básicas que el estado garantiza. Por supuesto que lo primero permite lo segundo pero estas condiciones no necesariamente se dan de forma espontánea. Se requiere un Estado responsable y una ciudadanía activa y sensible.

Finalmente, en cuanto al debate político sobre los cambios producidos y las reformas por hacer, se requiere una mayor comprensión y reflexión crítica de lo que es papel social del derecho.

# Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de Estados Americanos

Quito, 25 de abril de 2005.

Señores:

Luigi Einaudi  
JEFE DE LA MISION DE LA OEA EN EL ECUADOR  
Carlos María Ocampo  
REPRESENTANTE DE LA OEA  
Antonio Parra Gil  
CANCILLER DE LA REPUBLICA  
Julio Prado  
SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES  
Blasco Peñaherra Padilla  
MIEMBRO DEL PARLAMENTO ANDINO Y DELEGADO GUBERNAMENTAL ANTE LA OEA

De nuestra consideración:

Los ciudadanos y ciudadanas abajo firmantes exponemos ante la Comisión de la OEA y la opinión pública nacional e internacional los argumentos por los que consideramos que la cesación del Coronel Lucio Gutiérrez como Presidente de la República del Ecuador es un acto legítimo y necesario para el rescate y la profundización de la institucionalidad democrática en el país. Con este manifiesto queremos aportar al análisis del proceso político que culminó en este cambio de régimen, proceso a nuestro juicio notable por sus motivaciones éticas y cívicas y por la alta expresión colectiva que logró canalizar.

El movimiento democrático de Quito y otras ciudades que terminó con el gobierno de Lucio Gutiérrez es expresión del rechazo a la serie de rupturas constitucionales impulsadas desde el régimen (la reorganización del Tribunal Supremo Electoral y del Tribunal Constitucional, la cesación de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución del Congreso Nacional y la designación de la Corte de facto, el 8 de diciembre de 2004, el decreto dictatorial del 15 de abril de 2005, mediante el cual se destituye a dicha Corte de facto y se dicta el estado de emergencia en Quito), a la vez que concentra el descontento de la sociedad ante las prácticas de autoritarismo, nepotismo, corrupción y clientelismo que caracterizaron la gestión política del gobierno.

Estas acciones dictatoriales, de clara ruptura de la Constitución, se dan en un contexto de creciente deterioro de las instituciones políticas y jurídicas del Estado Nacional, proceso que ha venido madurando durante los

25 años de vigencia del sistema democrático en el país. La rebelión de Quito no es una acción irresponsable ni caótica, sino que expresa la voluntad democrática inquebrantable de la población y su demanda de una profunda reorganización del sistema político.

### Acto 1: La vieja política

La Corte Suprema de Justicia que funcionó hasta el 8 de diciembre de 2004 fue un organismo que se sustentaba en el mantenimiento de equilibrios de poder entre los partidos políticos mayoritarios en el Congreso Nacional, los cuales bloquearon los mecanismos previstos en la Constitución para renovar los cargos vacantes al interior de la Corte a través de la cooptación. En el Congreso Nacional, los intereses partidarios impidieron que se dictaran las necesarias reformas a la Ley Orgánica de la Función Judicial, las cuales debían normar el proceso de elección de los jueces y, por tanto, poner en vigencia el principio de despartidización de la administración de justicia aprobado en la Consulta Popular de 1997. Como derivación y consecuencia de este bloqueo, se dio pie al acto inconstitucional de conformación de la Corte de facto, la alianza gobiernista (PRE, PRIAN, PSP, MPD) procedió a reorganizar los órganos de control político, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral, consumando con ello su intervención autoritaria e inconstitucional.

Los sucesivos arreglos entre las oligarquías políticas, que han caracterizado la vida política de estos años, terminaron debilitando a la Constitución, al no permitir que se cumpla efectivamente su capacidad normativa. El uso instrumental de la Constitución por parte de tales oligarquías y la subordinación del interés general a los intereses particulares de los grupos de poder económicos y políticos, generaron acciones ilegítimas y posturas antipolíticas, al proyectar la imagen de que, por sobre la Constitución y la expresión ciudadana, se puede seguir usando el sistema de administración de justicia para satisfacer los intereses de grupos económicos y de poder político. Las instituciones fundamentales de la democracia ecuatoriana han quedado con ello reducidas a la función de arbitraje y chantage en los conflictos entre grupos oligárquicos.

### Acto 2: La anti-política

La sospecha de que esta manipulación inconstitucional estaba orientada a cumplir un acuerdo político del

Coronel Gutiérrez y su Partido Sociedad Patriótica con el Partido Roldosista Ecuatoriano para provocar el retorno del ex Presidente Abdalá Bucarám, prófugo de la justicia, fue corroborada por la intervención del Presidente de la Corte de facto, Castro Dáger, hombre de confianza de Bucarám. Mediante una cuestionada e irregular providencia judicial, Castro anuló los procesos que por corrupción se seguían contra Bucarám, Dahik y Noboa.

Desde el 8 de diciembre de 2004 la ciudadanía venía clamando por una profunda rectificación del Gobierno, del Congreso y de los partidos políticos. Se pidió, a través de múltiples vías de expresión, que el Congreso anule la inconstitucional resolución de cesación de la anterior Corte de Justicia y que dicte las normas jurídicas para nombrar a los nuevos magistrados. Para ello, era necesario tan solo responsabilidad y sentido patriótico, a fin de establecer las condiciones que debían reunir los jueces y los mecanismos de su designación. Sin embargo, el Congreso Nacional, atravesado por intereses partidistas mezquinos, y la actuación del gobierno de Gutiérrez que intervino permanentemente para boicotear el funcionamiento del Congreso, impidieron la formación de una mayoría que resolviera oportunamente la crisis de la función judicial, que acabó por convertirse en una crisis política general.

Ante esta situación, y antes de que Castro anule los procesos contra Bucarám, los alcaldes y prefectos provinciales de Guayas, Azuay y Cuenca, reunidos en la ciudad de Cuenca a inicios de este año, pidieron a Gutiérrez y a la mayoría coyuntural del Congreso que rectifiquen sus actos para garantizar la vigencia de la Constitución. Luego, varias organizaciones ciudadanas y algunos partidos políticos instaron al Alcalde Paco Moncayo, y al Prefecto Provincial Ramiro González, a reunir a la Asamblea de Quito para insistir en la demanda ciudadana de respeto a la Constitución y a los derechos democráticos, y para exigir a Gutiérrez la inmediata rectificación de sus acciones. El 16 de febrero de 2005, por convocatoria de la Asamblea de Quito, se realizó una multitudinaria marcha ciudadana, en la que participaron más de 200.000 personas. Junto a esta marcha de Quito se realizaron otras masivas manifestaciones en Guayaquil y Cuenca. Frente a estas multitudinarias expresiones democráticas, Gutiérrez respondió con ofensas a los ciudadanos, con ceguera y tozudez, y con la persistencia vanidosa en sus errores políticos.

El retorno de Bucarám en este contexto sólo podía agudizar la crisis. En la figura de Bucarám se concentra el sentimiento de rechazo a la arbitrariedad política, la corrupción, la impunidad y la violencia. Cuando finalmente Gutiérrez y el sector gobiernista del Congreso impidieron una resolución parlamentaria para cesar a la Corte de facto, desataron la protesta democrática del pueblo de

Quito desde el día 13 de abril.

En su afán dictatorial, Gutiérrez utilizó mecanismos de peligrosa violencia contra el pueblo de Quito, como la organización de atentados contra ciudadanos, “contramarchas” armadas y el uso desproporcionado de la fuerza pública para reprimir a las manifestaciones pacíficas. Gutiérrez y sus colaboradores recurrieron a formas de engaño y corrupción para llevar a Quito, desde otras zonas del país, a supuestos simpatizantes del régimen para enfrentarse con las multitudinarias y pacíficas manifestaciones democráticas. A más de utilizar y abusar de personas humildes que, por sus condiciones de miseria, fueron arrastradas por una paga miserable a la condición de bandas mercenarias, Gutiérrez y sus secuaces atentaron contra la integridad del Ecuador, pues con estos actos incentivaron las expresiones regionalistas y racistas.

### Acto 3: La nueva política

Las masivas manifestaciones de Quito, convocadas en principio por las autoridades de la ciudad y algunos movimientos ciudadanos, hasta las autoconvocadas por el pueblo desde el 13 de abril, expresan la exigencia popular de un cambio sustancial de las instituciones y las formas de ejercicio de la política en el Ecuador. La consigna “¡Fuera todos!” que se coreó el 20 y el 21 de abril debe interpretarse ante todo como una demanda de transformación profunda: queremos formas democráticas de participación política, partidos y organizaciones sociales que garanticen la participación democrática de los ciudadanos, instituciones legítimas, representantes políticos que rindan cuenta de sus actos a sus colectividades.

El rasgo más importante de este notable movimiento social es la emergencia y visibilidad de una postura ciudadana indeclinable que hace frente al proceso de desinstitucionalización, entendido este como pérdida de la dimensión ética de la vida pública. El movimiento de Quito se inscribe en el proceso de democratización social que atraviesa a América Latina, y que tiene que ver en primer lugar con una necesidad de expresión y participación política que va más allá de la capacidad que tienen los medios y los partidos de representar los intereses sociales. La expresión de las demandas sociales y la participación política de la ciudadanía han sido represadas, neutralizadas y bloqueadas por parte de quienes han administrado tanto el sistema de representación política como la esfera de la opinión pública. Frente a esto, emerge una sociedad civil con demandas que apuntan hacia una nueva ética política, y esa emergencia se realiza en los márgenes del poder mediático. Algunos editorialistas de la prensa escrita han realizado importantes pronunciamientos y análisis a lo largo de la crisis, pero sus indudables aportes a la reflexión

y a la crítica han quedado relegados a un grupo de lectores muy restringido. La intervención y la función de Radio La Luna y otras emisoras que se adhirieron al movimiento de Quito, fue justamente la de servir de canal para la libre y responsable expresión ciudadana, como medio alternativo a las grandes empresas mediáticas. Por primera vez, la internet y los teléfonos celulares se convierten en un importante mecanismo de convocatoria social.

El movimiento de Quito que derroca a Gutiérrez es un ejemplo de movimiento democrático. Sus armas fueron las banderas del Ecuador que portaban consigo millares de personas, flores, bocinas de automóviles, canciones inventadas por nuestros jóvenes. Quito derrotó a un aprendiz de dictador en un movimiento pacífico y de amplia participación democrática. En las calles, las mujeres y los jóvenes dieron muestra de una enorme valentía y creatividad para convocar a las masivas manifestaciones ciudadanas. En esa participación democrática se evidencia el anhelo de una profunda transformación de la política para el desarrollo social. Es expresión de la exigencia de que la política se supedite a la ética. La ciudadanía demanda la democratización de los partidos, las instituciones y los medios de comunicación. Las instituciones del Estado no pueden permanecer atrapadas en los conflictos entre grupos oligárquicos económicos y políticos. En esta perspectiva, el movimiento de Quito manifiesta una vez más la profunda tradición democrática de la población y la continuidad de su constante demanda de ejercicio ético de la política, de respeto a las normas constitucionales y jurídicas que rigen a las instituciones democráticas y de condena a los actos violatorios de la convivencia civilizada o de graves corrupciones como las que llevaron al gran fraude bancario en el gobierno de Mahuad. A esta ciudadanía democrática, de profundos sentimientos éticos, han traicionado los grupos de poder oligárquico que han roto las normas constitucionales y los principios éticos fundamentales para beneficiarse de la quiebra institucional.

El nuevo Gobierno del Presidente Alfredo Palacio, surgido de la resolución del Congreso Nacional el 20 de abril, es un gobierno legítimo, reconocido por el pueblo ecuatoriano. Esperamos que este Gobierno responda positivamente a la demanda fundamental del movimiento democrático: iniciar una urgente modificación de las instituciones del Estado y de las reglas de participación y representación democrática. No se trata de ir a un apresurado proceso electoral; se trata de encontrar las vías y los consensos necesarios y urgentes para cambiar el sistema político ecuatoriano, concretando así los principios democráticos que consigna la Constitución de la República vigente.

El Ecuador debe integrarse con firmeza en el contexto regional para impulsar la paz, la solución de los conflictos que desgarran a naciones hermanas, para crear y fortale-

cer los espacios de integración económica, de convergencia política y de seguridad regional latinoamericana. En el contexto de la globalización, es urgente afianzar la integración regional y la unidad de América Latina para impulsar un Nuevo Orden Mundial y la primacía del desarrollo humano y social sustentable como gran objetivo político mundial.

El Ecuador requiere de la solidaridad regional y de la comunidad internacional para afianzar su proceso democrático. Necesita de la solidaridad de los movimientos democráticos de los pueblos hermanos. Somos un pueblo libre, con profunda vocación latinoamericanista e iberoamericana. La preocupación de la OEA es tardía; evidencia que la Organización tiene también que cambiar en el mismo sentido en que avanzan los procesos democráticos continentales.

La rebelión de Quito es una alerta sobre la necesidad de una democracia más profunda e incluyente para América Latina.

### Firmas de responsabilidad

Julio Echeverría; Iván Carvajal

#### Grupo firmante: (Intelectuales, Académicos e Historiadores)

Albán Fernando, Albán Jorge, Arias Enrique, Bustos Guillermo, Carvajal Miguel, Espinosa Alfonso, Espinosa Manuel, Muñoz Francisco, Muñoz Pabel, Jaramillo Marcelo, León Jorge, Navas Marco, Porras María Elena, Ramírez Franklin, Soria Glenn, Terán Rosmerie

Grupo adherente: Nancy Gabriel Burneo Salazar, Wilson Flores Herrera, Ana Sofía Castellanos, Julio Peña y Lillo E., Pamela Villamarín Borja, Yanko Molina Rueda, Gonzalo Torres, Alesandra Echeverría, Bárbara Natalia Sierra, Diego Gruber, Cristina Castrillón, Dora Valentina León V., Cristina Echeverría, Sandy Morales, José Vicente Zambrano, Gabriela Polit, Valeria Coronel, Alfonso Espinosa A., Marlene Aguirre, Estefanía Flores, Santiago Cevallos, Joaquín Hernández Alvarado, Álvaro Campuzano Arteta, Esteban Ponce Ortiz, Francisco Delgado Santos, Gina Hidalgo Flores, Marisol García, Nely Peña, Ramiro Morejón, Edgar Pita, Nina Pacari, Doris Solís, Manuel Chiriboga, Fernando Carvajal, Rosa María Torres, María E. Quintero, Raúl Moscoso, Maybritt Rasmussen, Ramiro Oviedo, José David Paltán Camacho, José David Paltán, Ruth Román, Hernando López, Natalia Echeverría, Jorge Carvajal, María Hayk, Julia Ortega, Santiago Roldós, Juan Carlos Gómez San Martín, Jorge Balladares Burgos, Wania Cobo Martínez, Ximena Díaz Reinoso, Fernando Granda, Jonathan Fernando T., Carlos Páez Pérez, Michelle Báez A., Marcos Castro R., María Gabriela Alarcón, Jorge Loza Cedeño, María Cecilia Mera Susana Mier Araujo, Justo Raúl Estévez Estrella, Guillermo Falconí.

# ¡Democracia Ahora! (para que valga la pena)

## DECLARATORIA

Quito, 16 de mayo de 2005

Las movilizaciones ciudadanas que culminaron con la destitución de Lucio Gutiérrez, además de ponerle fin a sus abusos de poder y el afán dictatorial de este y sus aliados, expresaron el descontento generalizado con un sistema político caduco, ineficiente y excluyente, que requiere urgentes y profundas reformas para corresponder a las demandas ciudadanas de equidad, justicia, inclusión y transparencia.

El momento histórico nos plantea la oportunidad de definir un proyecto que sienta las bases para el Ecuador del futuro, a través de la discusión y la reflexión para la construcción de una agenda democrática que de respuesta a la crisis política, económica y ética del estado nacional.

En función de lo señalado, un grupo de ciudadanas, ciudadanos y organizaciones hemos conformado un colectivo cívico-político, para aportar propuestas al debate y a la generación de acuerdos nacionales, que contribuyan en la construcción de una democracia participativa que supere la democracia formal y que se sustente en la transparencia de la gestión pública.

A través de veedurías ciudadanas vigilarémos la política económica y social, para que se ponga al servicio de las necesidades sociales más urgentes, la sanción a los abusos del régimen de Gutiérrez, la acción legislativa y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Presidente Palacio el 20 de abril de 2005, principalmente la convocatoria al diálogo nacional y a los mecanismos de participación y decisión como la Consulta Popular, entendidos todos estos como procesos democráticos constituyentes, que aseguren el inicio de los cambios impostergables entre los que se incluyen: la relación ejecutivo legislativo; despartidización de los tribunales constitucional, electoral, y corte suprema; renovación del sistema electoral y de partidos políticos, (incapaces de percibir las demandas del movimiento de abril); buscamos establecer sistemas de control ético-político y rendición de cuentas; descentralización, autonomías y regionalización; así como la definición de un mecanismo político eficiente y participativo para la discusión e implementación de la reforma en

donde no se puede descartar la realización de una Asamblea Nacional Constituyente.

El Colectivo ¡Democracia Ahora! reconoce la necesidad de fortalecer y articular las relaciones entre ciudadanos y ciudadanas, organizaciones y movimientos sociales, invitamos a otros espacios que persiguen objetivos similares a articular acuerdos y acciones conjuntas para generar alternativas coherentes con las demandas ciudadanas y la realidad del país.

**Firman:** Abraham Grijalva, Alexandra Maza, Alfonso Espinoza, Ana Lucía Alvear, Andrea Nina, Andrés Borja, Andrés Mideros M., Antonio Bermeo, Augusto Arias, Augusto Barrera, Boris Cornejo, Camilo Baroja, Carlos Arcos Cabrera, César Montúfar, Cinthia Andrade, Cristian Terán, Cristina Cevallos, David Bermeo, David Parra Bozzano, Diego Borja, Dolores Padilla, Edison Vargas, Eduardo Dousdebés, Edwin Juka, Enrique Arias, Fabián Calispa, Facundo Tejeda, Fernando Albán, Fernando Martínez, Francisca Granda, Francisco Cañizares, Francisco Enríquez, Francisco Jijón, Francisco Muñoz, Glenn Soria, Guillermo Bustos, Héctor Rodríguez, Ismael Valdivieso, Iván Carvajal, Javier Dávalos, Jorge Albán, Jorge Dávila, Jorge León, José Luis Barzallo, José Mejía, José Valencia, José Vallejo, Juan Francisco Guerra, Juan Javier Dávalos, Juan Rivadeneira, Julio Echeverría, Julio Flores, Julio Paltán López, Karina Castro, Lourdes Rodríguez, Lucía Ruiz, Luis Herrera, Luis López, Luis Yáñez, Ma.Lorena Landázuri, Malki Sáenz, Manuel Espinosa, Manuel Martínez, Marc Sanit Upery, Marcelo Jaramillo, Marco Navas, Marco Pérez Torres, María Elena Porras, María Fernanda Espinosa, Martha Nuñez, Ma. Lorena Landázuri, Mauricio Barahona, Miguel Carvajal, Miguel Mata, Miguel Merino, Mónica Dávila, Mónica Martínez, Mónica Vinocunga, Norman Wray, Omar Simón, Pabel Muñoz, Pablo Suárez, Patricio Endara, Pavel Muñoz, Priscila Gutierrez, Ramiro Morejón, Rocío Pazmiño, Rodrigo González, Romel Reyes, Rosemarie Terán, Rubén Flores, Santiago Kigman, Santiago Kingman, Sebastián Carvajal, Sebastián Carvajal, Silvana Trujillo, Soledad Benítez, Tania Arias, Virgilio Hernández, Xavier Dávalos G.