

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, agosto del 2007

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Fin de la representación, pugna de representatividades
y democracia caudillista / 7-24

José Sánchez-Parga

Conflictividad socio-política: Marzo-Junio 2007 / 25-30

TEMA CENTRAL

Constitución, institucionalidad y derecho en Ecuador / 31-44

Agustín Grijalva

Derecho y política: reformas actuales en los países Arabes / 45-64

Baudouin Dupret

El reto de tomarnos en serio el Estado social de Derecho / 65-80

Judith Salgado

La eficacia de los derechos fundamentales
en las relaciones entre particulares / 81-92

Rosario Valpuesta Fernández

Sociedad, Estado y derecho / 93-106

Pedro Fernández de Córdoba

¿Reconocimiento constitucional es sinónimo
de no discriminación y derechos? / 107-124

Margarita Camacho Zambrano

DEBATE AGRARIO

Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí
y la Cuenca Alta del Río Jubones / 125-158

Fernando Guerrero C.

ANÁLISIS

Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México
a finales del siglo XX / 159-168

Rodolfo Casillas

Transición socialista en la era de la globalización:

Notas para reflexionar / 169-184

Mario González Arencibia

RESEÑAS

Trazos del tiempo: la caricatura política en el Ecuador
a mediados del siglo XX / 185-186

María Elena Bedoya H.

La Trama de Penélope. Procesos Políticos
e instituciones en el Ecuador / 187-190

Flavia Freidenberg

Más allá de la ideología sobre el "comportamiento"
de los mexicanos / 191-194

Juan Fernando Regalado

LA TRAMA DE PENÉLOPE. PROCESOS POLÍTICOS E INSTITUCIONES EN EL ECUADOR

Simón Pachano. 2007 Quito: FLACSO Ecuador, International IDEA, Agora Democrática, NIMD, 225 páginas, ISBN 978-9978-67-121-4

Flavia Freidenberg

La *Trama de Penélope* es un libro ambicioso que estudia al sistema político ecuatoriano desde la perspectiva neoinstitucionalista, lo que supone explorar el modo en que los arreglos institucionales y los cálculos estratégicos de los actores configuran la acción política y definen los procesos de formación de políticas. El autor *desenreda* el entramado que ha configurado el sistema político nacional, identifica el modo en que diversos factores han incidido sobre las instituciones y sobre ese mismo entramado, así como también, analiza la manera en que éstas han explicado las políticas y los comportamientos del gobierno y los individuos.

Desde esa visión, Simón Pachano contribuye a la comprensión del proceso político ecuatoriano por diversas razones. Primero, por su capacidad para describir el funcionamiento del sistema político como un “tejido que se ha ido

haciendo y deshaciendo constantemente hasta terminar maltrecho, en hilachas, irreconocible y sin utilidad práctica” (p. 9). El uso de la metáfora del tejido de Penélope ayuda a comprender el modo en que han interactuado los actores sociales y políticos con las instituciones en el Ecuador, acomodándolas a las condiciones del momento y a los intereses particulares de los que competían en la lucha política. Pachano describe y explica la relación entre instituciones y actores sociales, la dinámica de esa conexión, los cambios que se han dado en el tiempo y sus consecuencias sobre la democracia.

Segundo, porque el texto asume una posición respecto a cuáles son los problemas de gobernabilidad del Ecuador. Su hipótesis de trabajo general sostiene que el oportunismo en los cálculos de los actores, el constante acomodo de las reglas de juego a sus intereses y la interacción que se produce

entre esos comportamientos y las instituciones afectan la gobernabilidad democrática. Tercero, porque muestra cómo la política informal tiene un efecto clarísimo en el modo en que las instituciones funcionan, a partir de su señalamiento de la relevancia de las relaciones clientelares, las formas corporativas de representación y la capacidad de veto de un gran número de actores en los procesos de toma de decisiones. Cuarto, porque contribuye no sólo a detectar los problemas sino que además indica una serie de posibles reformas en el diseño institucional y en el sistema político. En un momento en el que se están preparando las propuestas para la Asamblea Constituyente, trabajos como éste permiten identificar qué cosas han funcionado mal, cuáles han sido sus efectos sobre el sistema político y cómo podrían ser modificadas.

El conjunto de investigaciones que se presentan en este libro describe el modo en que han fracasado los intentos de implantación de un modelo de estado y las políticas de apertura y liberalización de la economía, debido a la alta capacidad de veto que múltiples actores tienen sobre el proceso de toma de decisiones, primando sus beneficios particulares, y la escasa capacidad para generar consensos en torno al modelo económico a implementar dan muestra de esa dificultad. Asimismo, el marco institucional ha fomentado la fragmentación y ha desincentivado la cooperación entre los actores sociales y políticos para acordar un modelo económico, dando como resultado un híbrido, caracterizado por la coexistencia del centralismo estatal y una economía

abierta (p. 14). Las perspectivas de cálculo que hacían los diversos actores de oposición respecto al beneficio inmediato que le podría significar la caída del gobierno supusieron un aliciente mayor que la naturaleza de las propias políticas económicas y sociales. En este sentido, el autor defiende la idea de que las características institucionales han promovido un "juego político de corto plazo" para obtener resultados inmediatos y delimitados a cada grupo social (Capítulo I).

El peso de los factores institucionales sobre la gobernabilidad, entendida ésta como la "capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos que tiendan a afianzar y profundizar la democracia" (p. 45), en un contexto en el que ha sido imposible la consolidación de un marco institucional que obligara a los actores a respetar las reglas de juego y obrar en función de incentivos estables, también ha dificultado la capacidad de gobierno de las instituciones. El cambio constante de las reglas (del principio de representación, de la fórmula electoral, del calendario y la estructura de voto, entre otros) ha incentivado comportamientos "erráticos", ha imposibilitado la rutinización de los comportamientos sociales y políticos y ha facilitado la consecución de efectos contradictorios en temas como la capacidad de representación de los distritos electorales, la posibilidad de hacer alianzas, el umbral de registro, la organización territorial de los partidos, la votación personalizada de los diputados elegidos en listas abiertas y la participación de los independientes (Capítulo II).

Quienes hicieron el diseño institucional de 1977 pensaron que la solución al populismo y al personalismo, dos de las causas de la inestabilidad y la ingobernabilidad crónica del Ecuador, estaba en los partidos políticos y, en ese sentido, centraron el modelo institucional en ellos. El modo en que se configuró ese modelo y la manera en que se fue complejizando, enredando y desenredando, han formado parte de los problemas de gobernabilidad del país. La cuestión no está en hacer reformas sino, precisamente, en la consecución incansable de reformas. Por tanto, la primera de ellas –sostiene Pachano– sería *no* hacer reformas o por lo menos garantizar su carácter integral, identificando claramente los objetivos y los límites de las mismas y dejarlas descansar para que puedan dar cuenta de sus efectos y respuesta a los problemas que se quisieron resolver. La descentralización del poder, el fortalecimiento de los partidos y su nacionalización, la introducción de elementos de control y balance entre los poderes del Estado, la eliminación de las listas abiertas, el cambio en la forma de distritalización y la configuración de gobiernos de mayoría son algunas de las reformas necesarias –urgentes– que propone el autor (Capítulo III).

El modo en que los partidos tienen distribuidos sus apoyos en el territorio ecuatoriano es uno de los temas más interesantes y que más impacta sobre la gobernabilidad del sistema. El autor presenta un índice para medir el peso desigual de los partidos y muestra cómo en un escenario de alta fragmentación se ha dado la consolidación de cuatro partidos de carácter subnacional en un período de casi dos décadas, cumplien-

do éstos con las funciones que les corresponden en tanto estructuras de intermediación territorial y en cuanto representan a grupos sociales específicos asentados territorialmente. Aún cuando algunos denuncian una crisis de representación del sistema de partidos, lo que en verdad se da es un problema de articulación de intereses diversos, ya sean tanto sectoriales como territoriales, y de gestión de los partidos políticos, lo que mina su legitimidad ante la opinión pública (Capítulo IV).

Finalmente, los problemas de la democracia ecuatoriana se analizan en perspectiva comparada, indicando los diversos factores que han contribuido a que la región andina sea donde mayores peligros enfrenta la democracia. El autor identifica una serie de problemas comunes a los cinco países andinos (pobreza e inequidad, bajos niveles de calidad de la representación política y un constante sentimiento antipolítico, el neopopulismo, la inseguridad ciudadana, la violencia y los actores armados, el narcotráfico, la corrupción, la falta de acuerdo entre las élites, entre otros); para luego describir las características centrales de este régimen político en la región y de cómo en la última década se ha debilitado y ha experimentado transformaciones claves respecto a sus condiciones de supervivencia. Pachano termina siendo pesimista en su evaluación y señala que se ha ido perdiendo la idea de que la democracia puede también suponer un mínimo de “orden que asegure la vida armónica en la sociedad” (p. 212), lo cual supone un retroceso en la vida democrática y en la concepción de la misma en el contexto regional.

Este texto debe ser de lectura obligatoria de los estudiantes de Doctorado y Maestría en Ciencia Política, porque ya que además de su claridad, muestra cómo deben plantearse las investigaciones en ciencias sociales. Su rigurosidad metodológica da pistas sobre cómo abordar un estudio de caso sin perder la perspectiva comparada, cómo definir conceptos y operacionalizarlos y cómo explorar causas en fenómenos complejos pero, además, señala claramente

cuáles son los aspectos del sistema que no funcionan y propone qué cambios hacer para que ayuden a resolverlos. En este sentido, el libro enseña cómo la Ciencia Política puede tener una dimensión aplicada, algo que no siempre está claro entre los politólogos. Trabajos como el de Simón Pachano muestran la manera en que la Ciencia Política puede y debe contribuir al mejoramiento de la sociedad en la que está inmersa.