

2

Marzo  
2005

# *la Tendencia*

— revista de análisis político —

Autoritarismo  
Populista

 FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

 IRAMASOCIAL  
EDITORIAL

Instituto  
MANUEL  
CORDOVA

# Índice

Editorial

## Manifiesto de las Organizaciones Convocantes a la Asamblea de Quito



### Sección Actualidad

Autoritarismo Populista	
Andrés Vallejo.....	9
Crisis Institucional del Ecuador	
Galo Chiriboga.....	14
Las sensaciones de llover marchando, construyendo un proceso al caminar	
Juan Sebastián Roldán.....	18
Marchar contra la intolerancia	
Fernando Balseca e Iván Carvajal.....	23



### Sección Latinoamérica

La Subregión Andina: Retos	
Elsa Cardozo.....	27



### Sección Análisis Histórico-Político

El Movimiento Social en torno a los derechos humanos	
René Maugé.....	41
El Movimiento Indígena y su expresión política	
Nina Pacari.....	46
El Movimiento de Mujeres en el Ecuador, el caso Guayaquil	
Melania Mora.....	53



### Sección Proyecciones Electorales

Seminario de evaluación electoral.....	63
Elección de Gobiernos Provinciales del 2004: Elementos para un Análisis	
Rafael Quintero.....	64
Elecciones Municipales, Ajuste Estructural y Condiciones de Vida en el Ecuador	
Carlos Larrea.....	72
Panel y Conclusiones del Seminario Proyecciones Electorales.....	81



---

**Sección Entrevistas****Entrevista a Ludolfo Paramio**

Francisco Muñoz y Virgilio Hernández ..... 86

Entrevista a Guillermo Landázuri ..... 93



---

**Sección Documentos****Presentación en Quito de La Tendencia N.1**

Francisco Muñoz ..... 96

**Políticas Sociales Neoliberales**

Eduardo Delgado ..... 100

Homenaje al ILDIS por el Congreso Nacional ..... 103

## Crisis Institucional del Ecuador

Galo Chiriboga\*

**E**l Ecuador formalmente retornó al régimen jurídico a partir de 1979, cuando el país, mediante un referéndum, aprobó una nueva Constitución, la misma que fue posteriormente modificada por la denominada Asamblea Constitucional y propuso un texto que entró en vigencia el 10 de Agosto de 1998.

Han transcurrido 26 años en los que el país ha vivido bajo el amparo de una norma constitucional.

Sin embargo, ¿ha vivido el Ecuador realmente un régimen constitucional? entendido éste como un conjunto de normas acordado por la sociedad para regirse así misma. ¿Ha sido posible que en el Ecuador el Derecho juegue un papel central en la regulación de su convivencia social?

Será acaso que en el Ecuador "difícilmente puede pensarse en el Derecho como medio efectivo para alcanzar la Justicia, cuando un corpus normativo carece de arraigo social y no constituye un dispositivo de uso/apelación de legitimación práctica del amparo de la gente" como lo sostiene Amparo Menéndez Carrión<sup>1</sup>.

¿Existe una relación entre la norma y el contexto social que se pretende regular? ¿La inestabilidad social y política de nuestro país es explicable porque nuestra sociedad es democráticamente ingobernable?

¿O porque la gestión del poder choca con las aspiraciones sociales, sin llegar a satisfacer medianamente éstas?

Y si éstas aspiraciones se encuentran mayoritariamente insatisfechas ¿qué ocurre con la participación de la ciudadanía en el control del poder? ¿Qué pasa con la participación social, que se supone es uno de los pilares del sistema democrático? En fin al parecer, son muchas las preguntas y pocas las respuestas.

Estoy convencido de que la crisis institucional del Ecuador no se explica en los últimos atropellos a la legalidad constitucional, ocurridos a partir del 8 de diciembre del 2004, cuando una mayoría parlamentaria, violentando los acuerdos constitucionales, interviene en el Tribunal Constitucional, en el Tribunal Electoral y en la Corte Suprema de Justicia. Estas violaciones son las que, al parecer, derraman

el vaso de la paciencia y reciben como respuesta un "Basta Ya" de algunos sectores sociales que expresan su insatisfacción, no sólo por éstos últimos atropellos, sino, por la sumatoria de actos contrarios a la Constitución que se han venido ejecutando por algunos grupos de poder desde hace varios años atrás.

Los y las ecuatorianas esperábamos que con las reformas constitucionales que se producirían en la Asamblea Constitucional, - muchas de las cuales surgieron de varios sectores sociales, sobre todo en la parte de derechos ciudadanos-, produzcan, como resultado, un proyecto nacional compartido en sus líneas básicas, en temas como la soberanía, la democracia, lo pluricultural, lo multiétnico, la unidad en la diversidad, entre otros.

Para alcanzar las metas de éste proyecto social compartido se acordó en definir al Estado ecuatoriano como un ESTADO SOCIAL DE DERECHO, en el que todos los que ejercen el poder orienten las tareas de sus respectivas funciones a crear las bases necesarias para que la sociedad ecuatoriana, en su conjunto y en su totalidad, logre alcanzar las metas sociales y políticas definidas en la Constitución, declinando por lo tanto los intereses particulares, por legítimos que éstos sean, a favor del interés general.

La reforma Constitucional buscaba garantizar la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional y las garantías de los derechos de los ecuatorianos, así como también elevar la calidad del sistema democrático y del gobierno, mejorando la eficiencia y la eficacia de las instituciones del Estado. Aspiraba a estabilizar y dotar de seguridad a los sistemas político, jurídico, económico y social del país.

Estas aspiraciones, al parecer, no fueron compartidas por todos, pues no pasó mucho tiempo para que se expresaran esos desacuerdos y se usara algunas de las instituciones para procesar los diferendos. En opinión de Gaitán Villavicencio se "judicializó la política"

La gobernabilidad del país no ha sido alcanzada porque, fundamentalmente, no hemos llegado a un acuerdo de cómo resolver algunos de los temas trascendentales del

\*Presidente de la Asociación Americana de Juristas

Ecuador, tales como los mecanismos para superar la pobreza y redistribuir la riqueza, o decisiones tan importantes como si participamos, o no, en procesos de apertura económica como el Tratado de Libre Comercio, que será sin duda el hecho más importante del Ecuador en los últimos años y que marcará un cambio fundamental no sólo en su economía sino además en su estructura jurídica, con cambios más importantes que los que se discutirían en un proceso de consulta popular para reformar la Constitución.

Muchos de los problemas de la crisis de la institucionalidad se originan en que se buscan acuerdos que pretendan gobernabilidad a costa de la institucionalidad. La gobernabilidad se reduce a la conformación de una mayoría que apoye al gobierno y no a la búsqueda de acuerdos necesarios para llevar adelante planes y programas marcados como objetivos nacionales en la Constitución Política del Ecuador. No es cierto, a mi entender, que en el país "no tenemos objetivos nacionales permanentes".

Los invito a leer, con paciencia, la parte dogmática de nuestro texto constitucional y encontrar en ella esos grandes objetivos que el pueblo ecuatoriano aspira alcanzar en su devenir histórico.

Nuestro sistema no prevé mecanismos que solucionen dentro de lo institucional los desacuerdos, cuando éstos no han hecho posible alcanzarse; esta omisión favorece acuerdos que escapan a la lógica del funcionamiento ideológico y programático de los partidos y movimientos políticos, desacreditándose ante la opinión pública y ante sus electores y por cierto, favoreciendo las propuestas mesiánicas de aquellos que como único programa de gobierno presenta el "no ser Políticos".

Importa, para el buen funcionamiento del sistema, que exista mecanismos que superen las situaciones de crisis que ocurren por la falta de consensos, como la anticipación de las elecciones, la revocatoria del mandato para todos aquellos que fueran elegidos por la vía del voto popular, incluyendo expresamente al Presidente y a los Diputados, que podrían ser revocados en forma individual o colectiva, en éste último caso, incorporando una disposición que establezca la obligación de convocar a elecciones para tal representación popular en el plazo improrrogable de treinta días de cesados.

Estas violaciones son las que, al parecer, derraman el vaso de la paciencia y reciben como respuesta un "Basta Ya" de algunos sectores sociales que expresan su insatisfacción, no sólo por éstos últimos atropellos, sino, por la sumatoria de actos contrarios a la Constitución que se han venido ejecutando por algunos grupos de poder desde hace varios años atrás.

La crisis que actualmente enfrenta el Ecuador no sólo es de legalidad constitucional sino también de legitimidad. En efecto, la Función Ejecutiva, y el Presidente en concreto, ha diezmado el apoyo popular que le permitió alcanzar el gobierno. Sus aliados actuales también gozan de poco respaldo popular, por lo menos a la luz de las últimas elecciones seccionales, pero además ha perdido legitimidad por su accionar político, en muchas ocasiones reñido no sólo con el marco constitucional sino con el del sentido común, la prudencia y la ética. Pero ¿qué hay detrás de éste comportamiento violatorio de los principios legales y constitucionales?

El gobierno ha logrado tener HEGEMONIA al tener control, en forma inconstitucional, en la Corte Suprema de Justicia, en el Tribunal Constitucional en el Tribunal Electoral y más adelante en la Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Contraloría para impulsar un modelo autocrático de gobierno y así terminar su mandato. Además busca favorecer la supervivencia política del PRE, agrupación política que perdió el 60% de su electorado con relación a 1996. Es evidente que el PRE se reconstituirá con el retorno de Abdalá Bucaram y para ello, el control de la Corte Suprema y del Congreso es fundamental.

Favorece al PRIAN al controlar en el aparato electoral y algunas dependencias tributarias, instituciones en las cuales tiene problemas pendientes de solucionar el Abogado Álvaro Noboa.

Estos acuerdos debían producirse dentro del marco de la Constitución y no en contra de ella. Se buscó nuevamente favorecer la gobernabilidad en perjuicio de una solución institucionalizada.

...incluyendo expresamente al Presidente y a los Diputados, que podrían ser revocados en forma individual o colectiva, en éste último caso, incorporando una disposición que establezca la obligación de convocar a elecciones para tal representación popular en el plazo improrrogable de treinta días de cesados.

Antaño ocurrió lo mismo, cuando el Presidente Roldós tuvo que recurrir a la amenaza de una consulta popular para resolver la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, conflicto que se resolvió por la intervención de una "Junta de Notables", revelando este hecho la precariedad institucional del sistema para resolver conflictos políticos de ésa y otra naturaleza.

Tampoco el sistema fue capaz de resolver los conflictos que creó el Frente de Reconstrucción Nacional en su enfrentamiento con la tendencia de centro izquierda que copó el Congreso en 1984. El temperamento autoritario del Presidente resolvía los conflictos por el uso de la fuerza y el ejercicio extralimitado de sus facultades. Todavía se recuerda con asombro cómo se rodeó a la Corte Suprema de Justicia con tanques, para impedir que se posesionaran los Magistrados nombrados por el Congreso.

Las fuerzas sociales condenaban estos exabruptos, pero eran ignorados por el mandatario y sus aliados. Toda esta prepotencia resquebrajó a las instituciones republicanas. Será el plebiscito el que dirá un abrumador NO a una consulta amañada, que buscaba legitimar tanta tropelía.

Penosamente recordamos, la forma como se pretendió resolver la crisis política desatada por el desgobierno de Bucaram. Una legislatura transformada en centro psiquiátrico, entregando el poder a un interino, sin tener capacidad legal ni constitucional para hacerlo y saltándose, además, el mecanismo de sucesión presidencial, bajo el argumento que el Vicepresidente solo subrogaba al Presidente, en caso de ausencia temporal de éste y que como, en el caso, se trataba de una ausencia definitiva, tal relevo no podía operar. Tampoco el sistema fue capaz de resolver la grave crisis ocurrida por el descalabro bancario. El Presidente de ésa época, Jamil Mahauad, decretó un feriado bancario y

confiscó el ahorro que el pueblo ecuatoriano tenía en el sistema financiero nacional. Cambió, contra toda norma constitucional, nuestra moneda, entregó la base de Manta y finalmente fue cesado por "abandono" mientras que el sucesor se posesionaba en el Ministerio de Defensa, ante los altos mandos militares.

Los hechos relatados que, por cierto, no agotan todas las tropelías constitucionales que el país ha sufrido, demuestran que se diseñó nuestra constitución sin tener en cuenta nuestra cultura y organización socio política. No hemos creado en nuestros textos constitucionales, instituciones que nos permitan solventar las crisis tan propias de nuestra forma de ser. Por otra parte, se evidencia que todavía buena parte de nuestros gobernantes, con honrosas excepciones, no han procesado la ideología constitucional del respeto a la norma suprema y han buscado atajos y malabares para burlar su recta aplicación con teorías e interpretaciones exóticas, que no resisten el menor análisis.

De este carnaval de burlas constitucionales, no salen mejor librados los Funcionarios que, a su tiempo, han dejado su impronta en las otras funciones del Estado, como la Judicial y la Legislativa.

Muy pocos ecuatorianos pueden sentir protegidos sus derechos constitucionales cuando someten sus diferencias a la resolución de los jueces. Los bienes jurídicos como la libertad, los derechos económicos, la seguridad jurídica, son, en la mayoría de casos, aspiraciones que no se alcanzan a concretar en los procesos judiciales, básicamente por la lentitud en la resolución de las controversias y, en muchas ocasiones, por la falta de seguridad en la recta aplicación de la ley.

La legislatura muy poco ha aportado a la consolidación del Estado Social de Derecho. Su papel de creadores de normas ha dejado mucho que desear, no sólo por la poca técnica jurídica para crear normas, pues muchas de éstas son oscuras, contradictorias y en algunos casos son normas que buscan satisfacer intereses particulares en perjuicio del bien común. Como casos emblemáticos se pueden citar la legislación que permitió que el riesgo empresarial bancario pasara al Estado gracias a la ley que garantizaba en forma ilimitada los depósitos, o aquella norma conocida como la Ley 55 que fue tramitada y aprobada en un día, en una sesión extraordinaria del Congreso, en la que el tratamiento de dicha ley ni siquiera constaba en el orden

del día, gracias a la eficaz conducción del presidente del Congreso de ese momento, Doctor Heinz Moeller. El contenido de esa norma era en definitiva la entrega de la soberanía judicial ecuatoriana a las cortes extranjeras.

La violación de la norma CONSTITUCIONAL ha sido tolerada por muchos. Han existido flagrantes violaciones que han sido solapadas por el Tribunal Constitucional, por "conveniencias" o por las influencias políticas de grupos de poder representados en la integración del propio Tribunal.

La sociedad, en su conjunto, ha tolerado impasible tan descarado comportamiento. Nadie protesta. Nadie se siente afectado. Todos hemos mirado a otro lado. Por eso hemos llegado al punto que hemos llegado. La pregunta ¿será posible que haya un punto de retorno de esta grave situación? ¡La respuesta la tenemos que dar todos!!

Hay tareas mediatas e inmediatas. Definir éstas puede ser el inicio de un proceso de dialogo y consenso social importante y necesario, pero también es cierto que hay tareas urgentes que debemos emprender.

Entre lo urgente : ¿Qué posición debemos adoptar ante la evidente ilegalidad de las últimas acciones del gobierno y su mayoría parlamentaria?

Será suficiente los pronunciamientos de rechazo o debemos movilizarnos vigorosamente, para que el Congreso rectifique sus procedimientos ?

Si no se logra, ni con movilizaciones, ese cambio ¿qué de-

bemos hacer? ¿Favorecer la consulta popular que promueve León Roldós? ¿Apoyar la consulta sobre el T.L.C.? ¿Enfrentar la convocatoria a la consulta que promueve el Gobierno?

Fortalecer una oposición democrática que permita que, en las nuevas elecciones, se cristalice un gobierno diferente, comprometido con los intereses nacionales, defensor de los derechos ciudadanos, respetuoso del orden constitucional, favorecedor de consensos democráticos en beneficio de los sectores más pobres del país.

Desarticular la actual "mayoría institucional" y buscar nuevos acuerdos que permitan superar los desencuentros con partidos que podrían tener algunas afinidades con un proyecto de real fortalecimiento de la democracia, con funciones estatales independientes, pero coordinadas, a fin de concretar los objetivos de desarrollo de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales a los que nos reta a alcanzar nuestra Constitución.

Posiblemente unas acciones no excluyan a las otras y deberemos decidir por la ejecución de varias de ellas. Lo importante es: dar un paso adelante en forma urgente, en defensa de la consolidación de un país en el que impere la democracia, la justicia social y el desarrollo.

Quito, 31 de enero del 2005

#### Notas

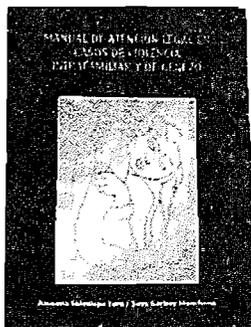
(1) Menendez-Carrión Amparo, En Ecuador la democracia esqui-va.- ILDIS.- Mayo - 1991 - Pag. 13.

## últimas publicaciones



ORGANIZACIONES SINDICALES DEL ECUADOR

MANUAL DE ATENCIÓN LEGAL EN CASOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO



MUEJER ANDINA, VIDA Y SALARIO

