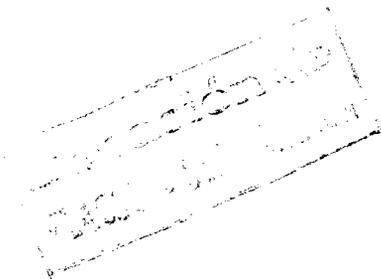


La transición española a la democracia

25 años después - un debate desde Ecuador

Seminario internacional
Quito - Ecuador



321.8
S51s
ej. 3

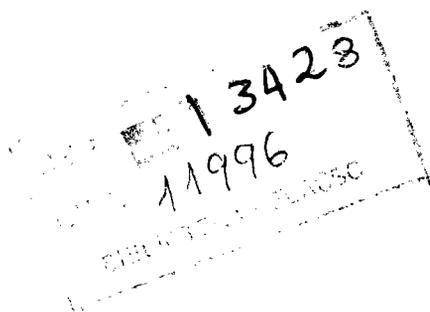
© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Embajada de España
Oficina de Cooperación
Francisco Salazar E12-73 y Toledo
Telf: 2501-118
2905-095
Fax: 2501-117
aeci-ecu@andinanet.net
Quito - Ecuador

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: <u>23 marzo 2005</u>
Compra: _____
Procedido: _____
Código: _____
Donación: <u>FLACSO - ECUADOR</u>

ISBN-9978-44-034-8
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: enero, 2005

Índice



Presentación 9

Acto de inauguración

Fernando Carrión 13

Andrés Collado 15

Raúl Baca Carbo 18

Primera sesión

La transición política

Justo Zambrana 23

Gabriel Cisneros 35

Felipe Burbano de Lara 47

Segunda sesión

Acuerdos económicos y sociales:

Los “Pactos de la Moncloa”

José Enrique Fuster 57

Andrés Mellado 63

Sanriago Ribadeneira 73

José Arciniegas 79

Humberto Cholango 83

Tercera sesión

Organización territorial:

La España de las Autonomías

Isidro Hernández Perlins	87
Fernando Cordero	101
Fernando Carrión	111
César Montúfar	119

Cuarta sesión

La Constitución Española

Luis Aguilar	127
León Roldós	143
Luis Fernando Torres	149
Guillermo Landázuri	155

Acto de clausura

Fernando Carrión	163
Andrés Collado	167
Lucio Gutiérrez	171
Ponentes españoles	175
Ponentes ecuatorianos	176

Panelista:

Felipe Burbano de Lara

Coordinador docente FLACSO-Ecuador

El llamado retorno a la democracia mostró una característica no superada de la política ecuatoriana: la ausencia de pluralismo en su cultura política. El proceso de transición está marcado por la enorme dificultad de los partidos para reconocerse, admitirse y redefinirse a sí mismos en función del proyecto democrático.

Quisiera iniciar mi comentario con una afirmación que nos permita establecer las diferencias entre el proceso ecuatoriano y el español: en el Ecuador nos enfrentamos a una *democracia desestabilizada*, y no a una consolidada. Me gustaría definir la idea de una *democracia desestabilizada* a partir de las nuevas reglas que orientan la práctica de los actores políticos, en particular de los partidos:

1. Una falta de compromiso con los períodos de gobierno establecidos en la Constitución. Desde la destitución de Abdalá Bucaram en 1997 no hay ninguna certeza del tiempo que puede durar un presidente en su cargo.
2. Un ejercicio de la oposición política que apunta a remplazar al presidente más que a modificar y fiscalizar las acciones del Ejecutivo. Como lo definió el director de noticias de un importante diario nacional: hoy la oposición consiste en echar al presidente.
3. Un criticismo exacerbado que impide una mayor objetividad a la hora de evaluar la política gubernamental; nos gana la impaciencia frente a los problemas y carecemos de una visión de largo plazo que dé horizonte y sentido a las acciones de corto plazo.
4. Los partidos, en especial, prefieren subrayar sus diferencias y distancias, antes que encontrar espacios de mediación entre ellos.

5. Hay un retorno –para llamarlo de alguna manera- de los militares a la primera fila de la escena política, con lo cual las fronteras que separan al poder civil del poder militar, y que fundamentan en buena parte la legitimidad democrática, se han vuelto porosas.
6. En conjunto, estas nuevas reglas muestran que el imaginario político construido por la transición en 1979 - la idea de que la democracia se recuperaba y se la podía ir perfeccionando como un sistema político que llevaría a la sociedad a nuevas y más igualitarias formas de convivencia- se ha debilitado profundamente. La democracia no funciona más como un marco normativo de la acción política. Lo vemos en estos mismos momentos en la precaria legitimidad democrática del gobierno de Lucio Gutiérrez: no tiene argumentos fuertes para descalificar cualquier movimiento desestabilizador en su contra. El fue uno de los artífices del cambio de las reglas del juego político y hoy está expuesto a la lógica que ayudó a instaurar. Cualquier pretexto, y mucho más si se descubrieran actos de corrupción, será suficiente para que la Espada de Damócles caiga sobre su cabeza. Las reglas que él ayudó a instituir en la política ecuatoriana pueden usarse en su contra.

Quisiera, brevemente, intentar una explicación de por qué hemos llegado a la situación actual, sugerir un par de ideas para la discusión. Lo haré desde algunas consideraciones del proceso de transición de 1979.

La ausencia de pluralismo

El llamado retorno a la democracia mostró una característica no superada de la política ecuatoriana: la ausencia de pluralismo en su cultura política. El proceso de transición está marcado por la enorme dificultad de los partidos para reconocerse, admitirse y redefinirse a sí mismos en función del proyecto democrático.

El caso español es, en este sentido, ejemplar, tal como lo mostraron la legalización del Partido Comunista, y los reconocimientos a los nacionalismos vasco y catalán, desde donde se plantearon temas como la autonomía y la reforma del Estado. La experiencia española muestra que el pluralismo es un expresión de realismo político: parte del reconocimiento a la existen-

cia de unas fuerzas y se plantea el problema de cómo inscribirlas y hacerlas partícipes de un proyecto democrático común. Es el realismo de Adolfo Suárez que hace de la existencia de fuerzas políticas plurales un punto de partida del proceso.¹ La democracia no aparece como un proyecto que se impone desde unas fuerzas a otras fuerzas consideradas no democráticas, sino que se discute y elabora entre todos. Los actores se vuelven democráticos en el proceso de transición. Se trata, sin duda, de un caso fascinante de cambio en la cultura política.

La transición ecuatoriana se orienta más bien por lo que yo llamaría una lógica de exclusión y de no reconocimiento político; hay actores que, desde el punto de vista de los otros actores, no deben estar en el proceso. Voy a citar algunas líneas de exclusión que operaron en el proceso: Assad Bucaram, líder del principal partido en el momento de la transición –Concentración de Fuerzas Populares– fue impedido de participar como candidato a la presidencia de la República, cuando todo hacía pensar que sería el ganador. Los partidos modernos, que debutaban en la vida política en el momento de la transición, estaban convencidos de que los partidos tradicionales –Liberal, Conservador– eran un obstáculo para la consolidación democrática en el Ecuador, y que debían, en consecuencia, ser superados históricamente, dejados de lado. Los partidos tradicionales, a su vez, impugnaron el proceso de retorno por considerarlo una maniobra de la dictadura para favorecer a los partidos jóvenes. Los partidos de la izquierda marxista veían con sospecha y recelos ideológicos el retorno a una democracia considerada burguesa, es decir, como una simple fachada. Y los militares, en alianza con los partidos modernos, creían que la versión menos ilustrada del populismo –el CFP de Assad Bucaram– debía estar fuera, como de hecho lo estuvo.

Con estos ejemplos quiero señalar que la dinámica política de la transición estuvo marcada no solo por el paso de la dictadura a la democracia, lo cual en sí mismo ya era complejo; sino también por una disputa entre actores con proyectos y visiones políticas radicalmente distintas y excluyentes del país; partidos y actores distanciados por prejuicios ideológicos y por concepciones excluyentes del momento histórico que vivía el Ecuador. Entre estos actores no se dio un pacto fundacional que legitimara plenamente

1 Linz, Juan, Stepan, Alfred, 1996, Problems of democratic transition and consolidation, John Hopkins, Baltimore

la democracia. Todo lo contrario, desde el inicio el juego político se orientó hacia la confrontación y la manipulación de las instituciones en función de objetivos muy particulares. La expresión de esa dinámica ha sido la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo como un hecho casi constante a lo largo de estos 25 años. El sistema político se desgastó con la pugna y perdió eficacia para resolver los problemas generales de la sociedad. La ausencia de una cultura política pluralista ha impedido que en estos años se puedan lograr acuerdos generales entre los partidos para llevar adelante proyectos nacionales. Con la excepción un corto período en 1988-89, cuando el Ecuador tuvo un gobierno de alianza, la mayor parte del tiempo los presidentes han debido gobernar solos, con el apoyo exclusivo de sus partidos. Las alianzas se han formado para llevar adelante iniciativas puntuales y han tenido siempre para el Ejecutivo un costo político muy alto, debido a las concesiones que debía hacer para atender las exigencias de sus socios circunstanciales.

La disputa por el Estado

Un segundo aspecto del proceso de transición que quisiera mencionar es la disputa en torno al modelo de Estado, al rol que debe cumplir en la sociedad y la economía, y a las prioridades que debe definir para su acción. Hay que distinguir dos momentos en el debate sobre el Estado: por un lado, el momento de la transición; y por otro, el del proceso que se abre a partir de 1984 con los sucesivos intentos de reforma neoliberal.

La Constitución de la nueva democracia mantuvo la concepción de un Estado desarrollista en los términos en que había sido definido por la dictadura de los años 70. Un Estado modernizante, industrialista, intervencionista, nacionalista, protector del mercado interno; instrumento de modernización y desarrollo, que tenía como responsabilidad el manejo de las áreas estratégicas: energía, telecomunicaciones y petróleo. La modernización que llevó y debía seguir llevando adelante el Estado tenía una finalidad política: cambiar las estructuras sociales y económicas sobre las cuales se asentaba el poder de los dos grupos dominantes del Ecuador tradicional: la oligarquía agroexportadora de la costa y la aristocracia terrateniente de la sierra. Se podría decir que la concepción del Estado que asume la democracia es la mis-

ma concepción desarrollista de los años 60, pero fortalecida, potenciada, por la presencia del petróleo desde inicios de los 70.

Los cuestionamientos al modelo de Estado desarrollista empezaron a partir de 1984, con el triunfo de León Febres Cordero como presidente de la República. El eje de su propuesta fue la reforma neoliberal del Estado, y la modernización de la sociedad y la economía desde el mercado.

El triunfo de Febres Cordero dio la vuelta al proceso de transición, le cambió su sentido. Políticamente, representó la victoria de los grupos tradicionales de poder, reconstituidos alrededor de la figura de Febres Cordero. Alrededor suyo se unieron las fuerzas que habían criticado el proceso de retorno –impuesta, según ellos, por la dictadura- y que se sentían afectados en sus intereses por la presencia activa del Estado desarrollista. De este modo, la derecha se encontró con una ideología que le permitió renovarse a sí misma, salir de su tradicionalismo, y asumir la iniciativa modernizadora del Estado. La derecha se convirtió en un viejo sujeto político con un nuevo discurso. Su agenda era diferente, pero su estilo político el más tradicional, aquel que habían repudiado los partidos modernos.

Se trata de un momento histórico clave, puesto que la iniciativa de la modernización se desplaza, por primera vez desde la década de los sesenta, hacia los grupos oligárquicos y los partidos tradicionales. La modernización deja de ser la expresión de los militares, de los partidos llamados modernos y de los grupos progresistas, para convertirse en la plataforma de lucha ideológica de la derecha tradicional, de raíces oligárquicas y terratenientes.

El resultado de este giro que da el proceso político ecuatoriano no es un Estado modernizado, eficiente y que permita funcionar al mercado. El resultado es una larga historia de enfrentamientos sociales y políticos por definir el modelo modernización y el modelo de Estado. El Ecuador ha vivido desde 1984 un proceso extenuante de discusión y debate, un enfrentamiento permanente entre los intentos por imponer el modelo neoliberal y la defensa del viejo esquema desarrollista, con todas sus protecciones estatales. Si bien el país ha avanzado en muchos aspectos importantes de la agenda neoliberal –la apertura de sus mercados, la desprotección de la industria, la liberación de los mercados, la privatización de muchos sectores estatales, la eliminación de subsidios y protecciones internas- aún quedan reformas sustanciales pendientes. El impasse de los últimos 20 años deja como saldo un proceso de ajuste estructural incompleto. El escenario de una reforma in-

completa expresa la profundidad de los desacuerdos políticos en el Ecuador: entre los empresarios de la costa y la sierra, cada cual con una visión distinta del país y de la política económica; entre las cúpulas partidistas; entre los movimientos sociales y los sindicatos privados y estatales. Hay que destacar, además, la capacidad de “resistencia” al proyecto neoliberal desde algunos sectores sociales importantes: el movimiento obrero durante los años 80, los sindicatos estatales a lo largo de todo el período, y el movimiento indígena durante la década de los 90. En este “bloqueo de resistencia” –si cabe la expresión– también se inscriben los militares, que han defendido aspectos sustanciales del desarrollismo, dado el papel central que les asignaba. El anti neoliberalismo ha sido una bandera muy fuerte de lucha en el Ecuador, tan fuerte –habría que decirlo– como el propio neoliberalismo. El interminable debate sobre el modelo de desarrollo llevó al Ecuador a constantes bloqueos de los procesos de reforma y cambio, en el marco de una aguda crisis económica. Del Ecuador se ha dicho que lleva pérdidas dos décadas enteras. El resultado más preocupante del proceso es la ausencia de estatalidad, para usar la expresión de Juan Linz y Alfred Stepan; esto quiere decir que nos enfrentamos ante un proceso completamente desarticulado, fragmentado, disperso, sin ninguna consistencia interna.

El compromiso de los militares

Para concluir, quisiera referirme brevemente a un tercer aspecto: la pérdida de un compromiso fuerte de los militares con el orden constitucional. Esa pérdida se produjo en febrero de 1996 cuando las Fuerzas Armadas, tras varios días de protestas y manifestaciones de rechazo al gobierno de Abdalá Bucaram, retiraron su apoyo al presidente. Una mano militar intervino para zanjar las disputas políticas entre civiles, y mostró que, en última instancia, la continuidad de un gobierno democrático descansaba en la voluntad de las FFAA., no en la voluntad popular, necesariamente.

¿Por qué intervinieron las FFAA. en esa coyuntura? Creo que, en el fondo, por su enemistad histórica con el populismo. El triunfo de Abdalá Bucaram rompió el pacto civil militar sobre el cual se delimitaron los ámbitos de responsabilidad política frente al nuevo orden democrático. El veto militar al populismo bucaramista, expresado desde el inicio de la transición, no

se había levantado, se mantenía vigente. El triunfo de Bucaram fue muy mal visto por unas Fuerzas Armadas todavía convencidas de su papel modernizador frente a la sociedad ecuatoriana. Las FF.AA. siempre han considerado al populismo como una grosera manipulación de las masas para sostener los intereses de los grupos oligárquicos.

La intervención de los militares para provocar la caída de Bucaram golpeó severamente la legitimidad de la democracia ecuatoriana y desestabilizó el llamado proceso de transición. Los militares se convirtieron nuevamente en un actor político. La historia de los últimos años lo confirma claramente. Cuatro años después de la caída de Bucaram, se produjo la acción militar de un grupo de coroneles para destituir a Jamil Mahuad e intentar formar un gobierno de salvación nacional, con fuerte presencia de los indígenas. De esa acción emergió la figura de Lucio Gutiérrez, actual presidente del Ecuador. Y Gutiérrez enfrenta, como lo sabemos, presiones constantes para su destitución. Gutiérrez expresa de manera dramática un gobierno que tiene casi como único objetivo sobrevivir, no ser víctima de la desestabilización democrática que impera en el Ecuador.

Los tres factores que he presentado de manera un poco esquemática ayudan a explicar, creo yo, por qué vivimos hoy en una *democracia desestabilizada*.