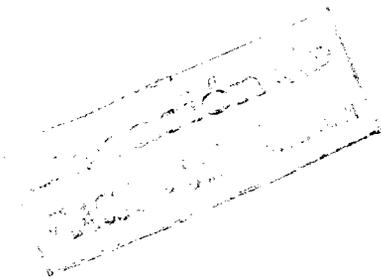


La transición española a la democracia

25 años después - un debate desde Ecuador

Seminario internacional
Quito - Ecuador



321.8
S51s
ej. 3

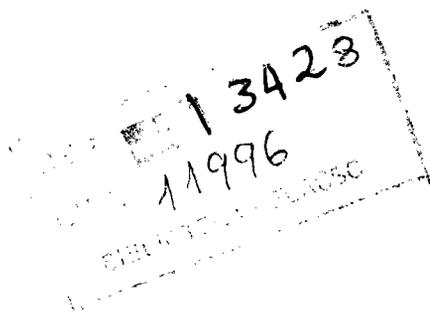
© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

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:

César Montúfar

Participación Ciudadana

...el Ecuador, lamentablemente, si no tiene un cambio, si no se transforma radicalmente, no únicamente hace inviable el actual orden de cosas sino que hace inviable cualquier transformación.

Muchas gracias, en primer lugar quisiera agradecer muchísimo a FLACSO y a la Embajada de España por esta invitación, y quisiera felicitar porque me parece que el traer al debate este tema, y sobre todo traerlo en dimensión comparativa para comenzar a reflexionar, o volver a reflexionar, en el Ecuador sobre el tema de las autonomías, me parece una decisión visionaria, ojalá el debate estuviera presente también en otros ámbitos académicos.

Quisiera comenzar diciendo que el tema español, o la experiencia española, en función de lo que nosotros, como ecuatorianos, podríamos aprender de ella, es extremadamente importante. Quisiera hacer que mi intervención gire alrededor de los temas de la riqueza de la experiencia española, ya expuesta por el señor Hernández. Para el caso del Ecuador, partiendo del hecho de que siendo éste —el proceso de descentralización o un proceso hacia las autonomías— un tema esencialmente político, que va a estar siempre supeditado a esa lógica, pueden ser más relevantes las soluciones, las visiones, las perspectivas, incluso la planificación desde el ámbito técnico que se puedan hacer al respecto. Lamentablemente, la presencia de este tema de descentralización, sobre todo del tema de las autonomías, ha sido muy limitada en el discurso político ecuatoriano de los últimos años. Es posiblemente uno de los aspectos, uno de los temas que podríamos catalogar como preteridos del chantaje político y con un inmenso potencial explosivo.

¿Cuáles son los aspectos de la experiencia española que me parece absolutamente relevante discutir en el caso del Ecuador? En primer lugar, que es-

te proceso —y aquí me puede corregir el señor Hernández si cometo alguna equivocación— estuvo desde el inicio basado en una base fiscal sólida, tanto a nivel nacional como a nivel de las diferentes Comunidades Autónomas. En segundo lugar, que este proceso se dio de inicio en un momento de apertura y —podríamos decir— de reconstrucción del Estado, un Estado que, como dice el preámbulo de la Constitución Española, busca garantizar la convivencia de una sociedad democrática, es decir un Estado que se reconstruya pero que se reconstruya sobre una base fiscal más o menos establecida tanto a nivel nacional como a nivel local. En tercer lugar, otro elemento central de la Constitución Española es la existencia de una infraestructura política, ¿a qué me refiero con esto?, a la existencia de partidos políticos nacionales, no obstante también existían y existen con fuerza partidos regionales, partidos que operan con éxito y a veces no con tanto éxito al interior de cada una de las comunidades, pero existían y existen partidos nacionales. En cuarto lugar, un asunto muy importante de la situación española, de la experiencia española, la decisión para recorrer el camino de un Estado autonómico en España fue producto de una decisión política de toda la sociedad española en función de establecer la unidad pero con base también en el desarrollo de la diversidad. La dinámica entre la unidad y la diversidad que está presente a lo largo de la Constitución Española y que ha sido aceptada —salvo por grupos extremos— es algo que también atraviesa completamente el proceso y la experiencia española, a diferencia del caso del Ecuador.

Quisiera pasar a revisar, en el caso ecuatoriano, cada uno de estos temas. Espero no repetir algunos puntos que Fernando Cordero refirió, que al parecer ya se mencionaron. El caso de lo fiscal en el Ecuador, esa base fiscal necesaria según un estudio que realizó la Cámara de Comercio de Quito en 1999, posiblemente ha variado un poco, pero creo que la realidad que está expresada en ese estudio todavía está presente. Solo hay cuatro provincias en el Ecuador que reciben menos de lo que aportan al Estado en términos de su recaudación tributaria, éstas son: Pichincha, Guayas, Azuay y Napo, el resto de provincias reciben del Estado Central más de lo que pueden ellas recaudar internamente en la recolección de impuestos nacionales. Esta situación, que no quiero profundizar demasiado por el tiempo, demuestra dos cosas: en primer lugar, una profundización del actual proceso de descentralización y la misma viabilidad del propio Estado, en la situación en que se encuentra; resulta inviable, en el mediano y en el largo plazo, un Es-

tado, un Estado Central que tiene que subvencionar de una u otra manera a la mayoría de unidades político administrativas de un país, y que por lo tanto distribuye recursos, no sobre la base de la recaudación, sino en base de ingresos que no provienen de una base tributaria, es extremadamente vulnerable, extremadamente precario y en el largo plazo uno podría decir que corre cierto riesgo de inviabilidad. Esta situación es un riesgo para el actual orden de cosas, pero también es un riesgo y pone serios cuestionamientos y serias dudas sobre la posibilidad de cambiar el modelo de descentralización, o peor aun plantearse la constitución de un modelo distinto. Es decir, aquí hay una base tributaria que es la que prevalece en el Ecuador, que lamentablemente si no tiene un cambio, si no se transforma radicalmente, no únicamente hace inviable el actual orden de cosas sino que hace inviable cualquier transformación. Éste es un tema que me parece extremadamente importante y sobre el que vale la pena reflexionar a la hora de pensar lo que pudiera ser la construcción de un modelo de Estado, o de un nuevo modelo de Estado, o de la consolidación de éste. En segundo lugar, a diferencia del proceso español en el que decíamos que se abría la fase de construcción de un nuevo modelo de Estado, pero con una base fiscal relativamente sólida; tenemos en el país —y aquí quizá podríamos debatir— una polémica de acuerdo a este tema, un proceso en que se habla de descentralización, se intenta promover la descentralización al menos de dientes para fuera. Incluso se habla de pasar a un modelo autonómico, se habla de crear autonomías pero en un contexto de agudo debilitamiento del Gobierno Central, y hasta diría que de crisis del Estado unitario. No me refiero únicamente a la caída de la inversión del Gobierno Central en áreas importantísimas, sobre todo en el sector social, a la crisis de sistemas públicos, de intervención en el caso de la educación, de salud, entre otros, sino también a la agudización de la fractura centro - periferia que ha caracterizado al Ecuador desde su fundación y a la crisis de legitimidad que tiene el Estado Central —por lo tanto, el Estado unitario— para intervenir a nivel de todas las provincias o circunscripciones político administrativas del Ecuador. Éste es un Estado, el Estado ecuatoriano que tiene escasa legitimidad para intervenir nacionalmente, ya lo mencionó el Alcalde de Cuenca cuando hablaba de la rabia siempre que el Estado intenta cobrar o intenta que los ciudadanos respondan pagando frente a los servicios en los que se sienten estafados, en los que no están del todo satisfechos. Voy a mencionar algunos datos publicados en

la Victoria Democrática de la Universidad de Pittsburg y CEDATOS, que hablan de apoyo institucional, y el apoyo institucional en el Ecuador en el año 2001 era, con respecto al Gobierno Central de un 30.5% y al Congreso Nacional de un 24.7%, a diferencia del poli-institucional que tiene instituciones como las juntas parroquiales (46.9%), los municipios (46.7%), consejos provinciales (40.0%); es decir, no únicamente tenemos un Estado Central debilitado, sino que —yo diría— la legitimidad del Estado unitario está puesta en cuestión en el Ecuador. Ello, obviamente, ha traído como consecuencia positiva, de hecho, el fortalecimiento de los gobiernos municipales y consejos provinciales, el fortalecimiento de su institucionalidad pero también el fortalecimiento de su autoridad, de su liderazgo. Sobre la calificación de la labor de las diferentes autoridades, como ejemplo voy a citar datos de Informe Confidencial de septiembre de 2003: los alcaldes de Quito y Guayaquil tuvieron una calificación del 42% y del 89%, no tengo la del Alcalde de Cuenca, pero me imagino que es mucho mayor que la del Alcalde de Guayaquil; de los Prefectos de Pichincha y Guayas el 47% y el 74%, mientras que del Presidente menos del 30% y del Congreso menos del 54%. Es decir, no únicamente hay una crisis en la idea o en la legitimidad del Estado unitario, hay un debilitamiento de la capacidad de intervención del Estado Central, podríamos hablar casi de un colapso de la autoridad nacional, de la legitimidad de la autoridad nacional; mientras, hay un fortalecimiento de la autoridad y de la institucionalidad de los gobiernos municipales y también de los gobiernos provinciales, esto tiene que ver con el tercer aspecto, el que hace referencia a la existencia o no de esa infraestructura política de organizaciones políticas con la capacidad de movilizar regional o nacionalmente la energía política de los ciudadanos en términos de adhesiones, y obviamente ya es quizá un lugar común decir en el Ecuador que los partidos nacionales casi han desaparecido, que no se puede hablar realmente de partidos nacionales en el país. Una encuesta de CEDATOS, a finales del año 2000, decía que los partidos con mayor aceptación, a nivel nacional, son el Social Cristiano con un 19%, el PRE con un 14%, Izquierda Democrática con un 10%, y todos los demás tenían una aceptación nacional inferior al 10%. Si únicamente pensamos en el escenario de las elecciones presidenciales ecuatorianas del 2002 podríamos decir que a nivel de la Presidencia los tres candidatos que triunfaron eran candidatos que participaron fuera de los partidos, e incluso con discurso antipartidista, y que en-

tre los tres agruparon el 53% de los votos de la primera vuelta; mientras que los tres candidatos de partidos nacionales con una proyección mayor —la Izquierda Democrática, el Social Cristianismo y el PRE— apenas obtuvieron el 38%, es decir el Ecuador carece de una infraestructura política que pueda movilizar la energía ciudadana, la energía democrática de la población en términos de generar las adhesiones, de canalizar los intereses de poder, de una o de otra manera, representar a la ciudadanía, a la población, en el ámbito nacional.

Parecería que aquí, el último estudio de Flavia Feinderber es muy importante, se sostiene que hay una crisis de partidos en el Ecuador en términos nacionales, en términos de la política nacional, pero tiene dudas para afirmar que existe, igualmente, en el país una crisis de partidos a nivel de los gobiernos provinciales y municipales, parecería que en el país los partidos no están en crisis a ese nivel y que —de una o de otra manera— a nivel provincial y en el ámbito municipal, en algunas provincias y en algunos municipios del Ecuador, los partidos políticos que existen, o los movimientos que existen, cumplen con las funciones típicas de un partido político, lo que no ocurre a nivel de la política nacional. Es quizá éste —a mi modo de ver— el principal problema, el principal riesgo y el principal desafío que tiene el Ecuador, sea para continuar con el actual modelo o sea para plantearse un modelo distinto. Si es que se sigue profundizando esta dicotomía en la dinámica de representación y esta diferencia entre lo nacional y local, no solamente está claro —como dijo el Arquitecto Cordero— que es imposible generar un modelo nacional sobre la base de la sumatoria de lo local, de lo municipal o de lo provincial, sino que es extremadamente peligroso que esta dicotomía se siga profundizando, puesto que si los partidos únicamente tienen éxito a nivel local y tienen escasas posibilidades de éxito a nivel nacional, si están taponadas sus posibilidades a nivel nacional, la movilización de la energía política de la representación de los ciudadanos ecuatorianos puede llegar a una situación en la que se pueda poner en peligro la propia unidad del Estado y la posibilidad de mantener un sistema de representación que funcione en términos nacionales. Esto fue lo que, de una o de otra manera pasó, en los umbrales de fin de siglo pasado, 1999 y 2000, y lo que podría ocurrir o volver a ocurrir en el país en cualquier momento es que el Estado Central no pueda subvencionar los recursos que tiene que transferir, mal o bien, bajo el actual esquema a todas las provincias del Ecuador. En

ese sentido, el debate sobre ese tema, por el conflicto político latente que conlleva, por el riesgo que significa para la propia unidad del Estado ecuatoriano, para la propia unidad del sistema político y de representación en el país, es extremadamente importante. Por eso, es necesario pensar que hay algunos requisitos, algunas bases que el Ecuador tiene que comenzar a trabajar paralelamente, sea planteándose un nuevo modelo de Estado o consolidando el modelo que tiene. Quizás tiene que ver con todo esto —como he tratado de argumentar en esta intervención— la perspectiva fiscal así como la perspectiva del desarrollo de esta infraestructura política mínima a nivel nacional. Creo que además —y como conclusión—, la experiencia española es muy importante para el Ecuador, puesto que nos permite pensar que la resolución, que la solución de este problema que tiene un altísimo contenido político puede salirse del dilema entre un Estado Unitario y un Estado Federal. Lo importante de la experiencia española —coincidiendo con el arquitecto Carrión— es el hecho de que no se puede copiar ningún modelo de descentralización ni de autonomías, sino que tiene que ser el resultado de la experiencia y del consenso interno. Pero es interesante e importante pensar que la dicotomía entre Estado Unitario y Estado Federal puede tener otra salida, puede tener otras respuestas, sobre todo en un país donde el Estado Unitario se encuentra en crisis y en un país en donde muy difícilmente se podría llegar al consenso de poder establecer un Estado Federal.

Muchísimas gracias.