



---

# La política y la pobreza en los países andinos

---



---

# La política y la pobreza en los países andinos

---

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

*La política y la pobreza en los países andinos*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:  
International IDEA  
SE 103 34 Stockholm  
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez

Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo

Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.

Primera edición: enero de 2007

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

# Contenidos

<b>Prefacio</b>	i
<b>Visión de conjunto</b>	1
<b>Los partidos andinos y la inclusión política</b>	57
<b>INFORME NACIONAL BOLIVIA</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA</b>	79
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	79
<b>2. EL CONTEXTO BOLIVIANO</b>	83
2.1 El contexto político	83
2.2 El contexto socioeconómico	95
2.2.1 Control de la inflación	97
2.2.2 La política cambiaria	98
2.2.3 El crecimiento económico	99
2.2.4 La pobreza en Bolivia	101
2.2.5 El gasto social	102
<b>3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA</b>	103
3.1 Las reformas tributarias	103
3.2 La reforma del sistema judicial	106
3.3 La reforma laboral	110
3.4 Las reformas sociales	112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)	116
3.5 Las políticas de inclusión	118
3.5.1 La Ley de Cuotas	118
3.5.2 El Diálogo Nacional	121
3.6 La descentralización en Bolivia	124
3.6.1 Autonomías	126
<b>4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES</b>	128
<b>5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía	135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos	137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	141
5.5 Sistema electoral	143
<b>6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS</b>	
<b>PARA LA REFORMA</b>	144
6.1 El Estado	144
6.1.1 Entidades subnacionales	144
6.1.2 Poder Ejecutivo	145
6.1.3 Poder Legislativo	146
6.2 Partidos políticos	147
6.3 Organizaciones sociales territoriales	148
6.4 Organizaciones sociales funcionales	149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas	149
6.6 La Iglesia Católica	150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	150
6.8 La cooperación internacional	150
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	152
7.1 Sistema de partidos	153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos	154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	155
7.5 Autonomías subnacionales	156
7.6 Sistema electoral	156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente	156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional	157
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	158
<b>ESTUDIO DE CASO BOLIVIA</b>	
<b>LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA</b>	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

<b>3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA</b>	167
<b>4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA</b>	174
<b>5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES</b>	178
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	183

## **INFORME NACIONAL COLOMBIA**

### **SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA** 185

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	185
<b>2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA</b>	189
2.1 El contexto sociopolítico	189
2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991	191
2.2 El sistema político	194
2.3 El contexto socioeconómico	195
2.3.1 Las reformas económicas de los noventa	195
2.3.2 La evolución socioeconómica	197
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA</b>	206
3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres	206
3.1.1 El Partido Liberal	206
3.1.2 El Partido Conservador	207
3.1.3 Las fuerzas uribistas	207
3.1.4 El Polo Democrático Alternativo	208
3.2 Las políticas públicas y sus reformas	209
3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza	210
3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto	212
3.2.3 La política de seguridad social	215
3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto	218
3.2.5 Las reformas a la administración de justicia	222
3.3 Consensos y disensos	225
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES</b>	227
4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	227
4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política	227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad	229
4.1.3 La Corte Constitucional	230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral	232
4.2.1 El clientelismo	232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria	233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad	234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo	237
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	239
5.1 Conclusiones	239
5.2 Recomendaciones	241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización	241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales	242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales	243
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	245
<b>ESTUDIO DE CASO COLOMBIA</b>	
<b>MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD</b>	251
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	251
<b>2. IMPORTANCIA</b>	254
<b>3. CARACTERÍSTICAS</b>	255
<b>4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO</b>	259
<b>5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD</b>	261
<b>6. LECCIONES APRENDIDAS</b>	263
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	266

## **INFORME NACIONAL DEL ECUADOR**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR</b>	269
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	269
<b>2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR</b>	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	279
3.1 Políticas sociales	279
3.2 Políticas de inclusión	281
3.3 Políticas tributaria, económica y productiva	283
3.3.1 Política tributaria	283
3.3.2 Política económica y productiva	287
3.4 Planificación económica del desarrollo	293
3.5 Políticas de descentralización	296
3.6 Reformas del sistema judicial	299
3.7 Consensos en ocho temas	303
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA</b>	304
4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político	304
4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación	304
4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía	306
4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública	306
4.1.4 El régimen presidencialista y la "pugna de poderes"	308
4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación	310
4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres	312
4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes	312
4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión	312
4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas	314
4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional	314

4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres	315
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>316</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>319</b>
<b>ESTUDIO DE CASO ECUADOR</b>	
<b>LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA</b>	<b>323</b>
1. INTRODUCCIÓN	323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA	332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	336
BIBLIOGRAFÍA	338
<b>INFORME NACIONAL PERÚ</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ</b>	<b>341</b>
1. RESUMEN EJECUTIVO	341
2. EL CONTEXTO PERUANO	346
2.1 El contexto político	346
2.2 El contexto socioeconómico	348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ	353
3.1 Las políticas más relevantes	355
3.1.1 La política tributaria y fiscal	355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas	359
3.1.3 Las políticas de inclusión	367
3.1.4 La reforma del sistema judicial	369
3.1.5 La política laboral	371
3.1.6 La política de descentralización	375
3.2 Consensos y disensos	378

<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL</b>	<b>381</b>
4.1 Factores dentro del sistema político	381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos	381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos	384
4.1.3 Los partidos y las elites	388
4.1.4 Los actores en juego	391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas	393
4.2.1 En los partidos políticos	393
4.2.2 En el Poder Legislativo	395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo	396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres	397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales	398
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>400</b>
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres	401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política	403
5.3 Sistema electoral y representación	403
5.3.1 La reforma del Congreso	403
5.3.2 Las elecciones regionales	404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso	404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos	405
5.6 Los medios de comunicación y la política	406
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>412</b>
<b>ESTUDIO DE CASO PERÚ</b>	
<b>EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA</b>	<b>419</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>419</b>
<b>2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN</b>	<b>424</b>
<b>3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS</b>	<b>427</b>
<b>4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES</b>	<b>430</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>435</b>

## **INFORME NACIONAL VENEZUELA**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA</b>	437
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	437
<b>2. EL CONTEXTO VENEZOLANO</b>	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
<b>3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
<b>4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA</b>	457
4.1 ¿Quiénes proponen?	458
4.2 Las políticas más relevantes	459
4.2.1 La política económica	460
4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión	462
4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal	465
4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales	468
4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres	469
4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social	471
<b>5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA</b>	475
5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza	479
5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad	479
5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora	480
5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado	481
5.1.4 La debilidad de los movimientos de base	482
5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes	482
5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas	483
5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social	484
5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas	485
5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	485
5.2.1 Desde el gobierno	485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad	486
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>487</b>
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación	488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases	489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía	491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social	491
6.5 Las reformas políticas	493
6.6 El reconocimiento de las diferencias	493
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>499</b>
<b>ESTUDIO DE CASO VENEZUELA</b>	
<b>BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER</b>	<b>513</b>
1. INTRODUCCIÓN	513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA	526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	529
BIBLIOGRAFÍA	531
<b>Sobre los autores</b>	<b>534</b>

*La política y la pobreza en los países andinos*

**INFORME NACIONAL DEL ECUADOR**

# SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

## El caso del Ecuador

MICHEL ROWLAND GARCÍA

### 1. RESUMEN EJECUTIVO

Este texto presenta, en primer lugar, una breve reseña histórica de los últimos treinta y cinco años de la historia ecuatoriana, que permite entender la situación actual; en segundo lugar, identifica la agenda de los partidos ecuatorianos frente a diferentes temáticas, tales como las políticas sociales, las políticas de inclusión, las políticas tributaria, económica y productiva, la planificación del desarrollo, la descentralización y las reformas del sistema judicial; en tercer lugar, identifica los obstáculos del sistema político para la ejecución de políticas públicas pro-pobres y los procesos que pueden ayudar a superar dichos obstáculos. Finalmente, propone algunas acciones tendientes a romper con el círculo vicioso dentro del cual está inmersa la democracia ecuatoriana.

Al revisar las agendas de los partidos frente a las temáticas citadas se encuentra que las políticas sociales (salud, educación, seguridad social), las de inclusión (empleo, reconocimiento de derechos colectivos e incorporación de la mujer a la vida pública), y las productivas (petróleo, agricultura, turismo, vivienda), son aquellas en donde existen mayores puntos de coincidencia entre las diferentes agrupaciones políticas. Dado este hecho, es posible pensar en fomentar una agenda común basada en los Objetivos del Milenio planteados por las Naciones Unidas.

Más difícil resulta encontrar consensos en las políticas tributaria y fiscal, en donde las preasignaciones y subsidios generan posiciones encontradas. La planificación

no interesa a todos, y la reforma judicial apenas se está retomando; aunque en esta última todos los partidos reconocen la importancia de luchar contra la corrupción y la impunidad, y de fomentar la educación en valores.

Respecto de los obstáculos presentes en el Ecuador para el desarrollo de políticas públicas pro-pobres, se pueden señalar: (i) un sistema electoral que alienta la fragmentación, (ii) la desconexión entre partidos políticos y la ciudadanía, (iii) el bajo desempeño de los partidos políticos ecuatorianos como administradores del poder público, (iv) un régimen presidencialista que ha alentado un permanente enfrentamiento entre las funciones del Estado, y (v) una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación.

Frente a este escenario negativo se sugiere:

- Hacer confluir los postulados ideológicos y los planes de gobierno con metas concretas y políticas públicas ordenadas.
- Realizar procesos de fortalecimiento al interior de los partidos y movimientos políticos, que incluyan la actualización de declaraciones programáticas, la capacitación de su militancia, el mejoramiento de su comunicación con la ciudadanía y la rendición periódica de cuentas sobre sus actividades y recursos.
- Construir consensos entre los partidos políticos para implementar políticas públicas en torno a los Objetivos del Milenio.
- Promover entre los partidos la importancia de consensuar la política social, la estabilidad política y económica y la política tributaria y fiscal.
- Promover reformas políticas y acciones concretas que mejoren las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con el fin de facilitar los necesarios consensos que beneficien las políticas pro-pobres.
- Promover una nueva cultura política que fomente la cooperación y no la confrontación.
- Reformar el sistema electoral para alentar la construcción de mayorías y minorías representativas en el Congreso.
- Ampliar el espectro de organizaciones y actores sociales que puedan constituirse en una base social que luche por las reformas pro-pobres y consolidar una red que presione a los partidos para que incluyan dichas reformas en sus agendas de manera efectiva y no meramente declarativa.
- Fortalecer y profundizar la descentralización y, paralelamente, la rendición de cuentas y el control social a nivel provincial y local.

## 2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR

### 2.1 El contexto político (1970-2006)

En 1972, asumió el poder el General Guillermo Rodríguez Lara, desplazando al líder populista Velasco Ibarra, proclamado a su vez dictador dos años antes. Históricamente, se reconoce que la causa principal de este golpe militar fue la de detener el triunfo electoral del líder populista Asaad Bucaram; además de ello, el país entraba en la era petrolera y el sector militar tenía interés en el control de esta nueva fuente de riqueza. El régimen vivió, gracias a ella, la transformación política que significaba el poder económico en manos del Estado y proclamó un “gobierno nacionalista y revolucionario”, que fomentó una amplia intervención estatal que se vio reflejada en las políticas petrolera, agraria y económica en particular.

Fue un triunvirato de las mismas Fuerzas Armadas el que, en 1976, derroca al General Rodríguez y anuncia el retorno a la democracia. Para ello, el gobierno militar descarta la convocatoria de una Asamblea Constituyente (reclamada por los partidos de derecha) y conforma tres comisiones legislativas encargadas, cada una, de elaborar ,respectivamente, un nuevo proyecto de Constitución, reformas a la Constitución de 1945 y una Ley de Elecciones y Partidos Políticos. Se convoca a un referéndum y la mayoría de los ciudadanos escoge la Nueva Constitución, y aprueba los nuevos sistemas Electoral y de Partidos Políticos propuestos.

Las elecciones de 1978-1979 otorgan el triunfo a Jaime Roldós y Oswaldo Hurtado, quienes se presentan como la “fuerza del cambio”, frente a las agrupaciones de derecha lideradas por Sixto Durán Ballén. Cuando en 1981 fallece trágicamente Roldós, asume la presidencia constitucionalmente el Vicepresidente Hurtado, hasta 1984. Se suceden, en diversos procesos electorales, los Presidentes León Febres Cordero, en 1984; Rodrigo Borja Cevallos, en 1988; y Sixto Durán Ballén, en 1992. Todos ellos completan sus períodos constitucionales de gobierno, produciéndose el lapso democrático más largo en el Ecuador en todo el siglo XX.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que, si bien se vivió una sucesión en apariencia ordenada de mandatarios, todos ellos vivieron momentos de profunda inestabilidad por la imposibilidad de contar con mayorías adecuadas en el Congreso Nacional. Véase al respecto el capítulo III de CORDES, 1999.

El líder populista Abdalá Bucaram es elegido Presidente de la República en 1996, luego de derrotar en segunda vuelta al candidato del Partido Social Cristiano, Jaime Nebot. Transcurridos seis meses de gobierno, Bucaram es destituido por el Congreso Nacional por “incapacidad mental” y huye del país, después de una semana de marchas de protesta en diversas ciudades.

En esas circunstancias, Rosalía Arteaga asume la Presidencia de la República pero, al no contar con el respaldo de las Fuerzas Armadas, renuncia y el Congreso designa como Presidente Interino a Fabián Alarcón Rivera, hasta entonces Presidente de dicho organismo. La caída de Bucaram inicia un período de inestabilidad política en el Ecuador que no ha podido ser superado hasta el día de hoy.

Posteriormente, en 1998, Jamil Mahuad es elegido Presidente y, tras firmar un tratado definitivo de límites con el Perú y atravesar un período de profunda crisis económica que llevó al país a la dolarización, es derrocado por un movimiento conjunto de militares (encabezado por el Coronel Lucio Gutiérrez) e indígenas (liderados por la CONAIE) el 21 de enero de 2000. La salida de Mahuad da lugar a que un triunvirato civil-militar se encargue del gobierno por una noche y que, luego, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas reconozca, con anterioridad a que el Congreso Nacional lo haga, al Vicepresidente Gustavo Noboa como Presidente de la República. Noboa gobierna el país hasta el 15 de enero de 2003.

En el proceso electoral cumplido en el país en 2002, triunfó el Coronel Lucio Gutiérrez, candidato del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, en alianza con el Movimiento Pachakutik y el partido Movimiento Popular Democrático (MPD). Pocos días pasaron desde su posesión para que surgieran las contradicciones entre el discurso de campaña y las acciones de gobierno. La firma inmediata de un acuerdo con el FMI, la anunciada política económica de austeridad para encontrar estabilidad y la restricción del gasto social, desconcertaron a sus aliados, que se sintieron traicionados por el mandatario. A los seis meses de gobierno se produjo la ruptura de la alianza y el paso inmediato de estos sectores políticos a la oposición. Los paros se multiplicaron en el país con acusaciones de colaboración sin reservas con el gobierno de Estados Unidos, de nepotismo en las esferas de gobierno y de corrupción a todo nivel.

En diciembre de 2004, y frente al bloqueo legislativo ejercido por los principales partidos políticos de oposición (Partido Social Cristiano, Izquierda Democrática y Pachakutik), el Presidente Gutiérrez efectuó una maniobra inesperada y pactó con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional (PRIAN) para destituir a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. Como resultado de esta acción se iniciaron protestas en Quito, primero focalizadas y después masivas, que llevaron a la caída de Gutiérrez el 21 de abril de 2005. En medio del caos y la confusión, el Congreso destituyó al Presidente de la República por “abandono del cargo” y designó al Vice-presidente Alfredo Palacio como nuevo mandatario, que entregará el poder al Presidente que sea electo a finales de 2006 el 15 de enero de 2007.

Al momento de escribir este artículo, la campaña electoral ya se ha iniciado y el panorama político está conformado por los partidos políticos tradicionales presentes en el Congreso, pero también por nuevos movimientos que han surgido a lo largo del último año y que se proclaman “antisistema” y critican a la “partidocracia” tratando de conquistar los espacios ocupados por las agrupaciones políticas históricas. Seguidamente, presentamos un cuadro que muestra la autodefinición ideológica que, de sí mismo, predica cada uno.

CUADRO N° 1  
AUTODEFINICIÓN IDEOLÓGICA, ECUADOR

Partido	Autodefinición
Unión Demócrata Cristiana (UDC)	Partido de centro, humanista
Izquierda Democrática (ID)	Partido de izquierda, socialismo democrático
Pachakutik (MUPP)	Partido de izquierda
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	Partido con fondo doctrinario socialista-democrático, pero sin ningún tipo de dependencia extranjera
Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Partido liberal, socialista, nacionalista
Partido Social Cristiano (PSC)	Partido de centro derecha

Fuente: Pachano (2007).

Nota: No aparecen los movimientos políticos recientemente creados, que son: Red Ética y Democracia (RED) y Alianza País (AP), y que se proclaman antisistema (en especial, el segundo).

A continuación, detallamos algunos elementos de los partidos ecuatorianos que conforman el espectro electoral actual:

El partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP-lista 3) fue inscrito ante el TSE en el año 2002 por un grupo de personas lideradas por el ex coronel Lucio Gutiérrez, quien dio un golpe de estado y derrocó al Presidente Jamil Mahuad en enero de 2000. Posteriormente, fue electo Presidente y, a su vez, fue derrocado en abril de 2005. Su electorado se concentra en la amazonía y la región andina y se identifica con los excluidos de ese sector. Su slogan es “Una Sola Fuerza”.<sup>2</sup>

El partido Unión Demócrata Cristiana (UDC-lista 5) fue inscrito ante el TSE en el año de 1979 por un grupo de personas liderado por el Dr. Osvaldo Hurtado, quien se convirtió en Presidente en 1981 a raíz de la muerte de Jaime Roldós. En 1998, el partido volvió al poder con Jamil Mahuad, sin embargo, éste fue derrocado en el año 2000. Su electorado se concentra en la sierra (Pachano, 2004). El partido está afiliado a la Internacional Demócrata Cristiana.

El partido Social Cristiano fue inscrito ante el TSE en el año de 1978 por un grupo de personas liderado por el Ing. León Febres Cordero, quien gobernó al país entre 1984 y 1988. Su electorado se concentra en la costa y su slogan es “Patria Libre, Sociedad Justa”.

El partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN-lista 7) fue inscrito ante el TSE en el año 2002 por un grupo de personas liderado por el Abogado Álvaro Noboa, quien se ha presentado tres veces a la elección presidencial. Su electorado se concentra en la costa y su slogan es “Adelante Ecuador Adelante”.

El partido Roldosista Ecuatoriano (PRE-lista 10) fue inscrito ante el TSE en el año de 1983 por el Abogado Abdalá Bucaram, quien fue electo Presidente en 1996 y derrocado en febrero de 1997. El nombre del partido se inspira en el Presidente Jaime Roldós, quien murió trágicamente en un accidente de aviación. Su electorado se concentra en la costa y su slogan es “Desde siempre y hasta siempre, viva la patria”.

---

<sup>2</sup> Los slogans de los partidos han sido tomados de la página web del Tribunal Supremo Electoral.

El partido Izquierda Democrática (ID-Lista 12) fue inscrito ante el TSE en el año de 1978 por un grupo de personas liderado por el Dr. Rodrigo Borja, quien ocupó la presidencia de la República entre 1988 y 1992. Sus bases se concentran en la sierra y su slogan es “Justicia Social con Libertad”. Está afiliado a la Internacional Socialista.

El Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-Lista 18) fue inscrito ante el TSE en el año de 1995 por un grupo de líderes indígenas. Sus bases se concentran en la sierra, tanto en zonas urbanas como rurales.

El movimiento Red Ética y Democracia fue inscrito ante el TSE hace pocos meses. No se puede identificar su electorado, ya que la elección de octubre será su primera competencia electoral.

El Movimiento Alianza País fue inscrito ante el TSE hace pocos meses y le fue otorgado el casillero 35. No se puede identificar su electorado ya que la elección de octubre será su primera competencia electoral.

## 2.2 El contexto socioeconómico

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) ubica al Ecuador en el puesto 82, de un total de 177 países. La situación social del país se grafica en los siguientes cuadros. Se han escogido los referentes a salud y educación. En general, los índices de desarrollo reflejan un esfuerzo del país, continuo pero insuficiente, para corregir los niveles de pobreza, inequidad y exclusión; los cuales se incrementaron en el período 1998-2000, debido a la grave crisis económica que padeció el país y de la que aún no puede levantarse.

**CUADRO N° 2**  
**INDICADORES SOCIALES**

Valor del índice de desarrollo humano (IDH)	0,759
Esperanza de vida al nacer (años)	74,3
Tasa de alfabetización de adultos (%)	91,0
PIB per cápita (PPA en US\$) <sup>3</sup>	3,641

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

Los indicadores relacionados con la salud demuestran la limitada inversión económica estatal: el gasto público es 1,7% del PBI y, el privado, de 3,1% del PBI; esto es 197 dólares PPA per cápita. Además, existe una infraestructura deficitaria en agua y saneamiento, y marcados índices de desnutrición. En el período 2000-2002, el 4% de la población total lo constituían personas desnutridas, mientras que el 28% de la población no tenía un acceso sostenible a saneamiento mejorado, y el 14% no contaba con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada (al año 2002).

**CUADRO N° 3**  
**SUPERVIVENCIA: AVANCES Y RETROCESOS**

Esperanza de vida al nacer	(1970 - 1975) 58,8 años	(2000 - 2005) 74,2 años
Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos)	(1970) 84	(2003) 24
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada mil nacidos vivos)	(1970) 140	(2003) 27
Probabilidad al nacer de vivir hasta los 65 años	(2000 - 2005 / Mujeres) 82,6%	(2000 - 2005 / Hombres) 72,7%
Tasa de mortalidad materna (por cada mil nacidos vivos)	(1985 - 2003 / Informada) 80	(2000 / Ajustada) 130

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

<sup>3</sup> Para comparar el nivel de vida entre los países, es necesario convertir las estadísticas económicas en términos de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), y así neutralizar las diferencias en los niveles de precios entre los países.

La educación en los dos últimos años ha recibido un impulso ciudadano que ha obligado a las autoridades gubernamentales a planificar una mejoría en la calidad, inversiones para cumplir con la universalidad del primer año de educación básica y mayores asignaciones para la infraestructura educacional.

**CUADRO N° 4**  
**ALFABETIZACIÓN Y MATRICULACIÓN**

Tasa de alfabetización de adultos	1990	87,6 %
	2003	91,0 %
Tasa de alfabetización de jóvenes	1990	95,5 %
	2003	96,4 %
Tasa neta de matriculación en educación primaria	1990-1991	100,0 %
	2002-2003	100,0 %
Tasa neta de matriculación en educación secundaria (niños que llegan al quinto año)	1990-1991	---
	2001-2002	74,0 %
	2002-2003	50,0 %

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

De otro lado, el comportamiento del empleo en el país brinda información importante sobre la exclusión y la pobreza.

**CUADRO N° 5**  
**POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 1993-2003 (ÁREA URBANA)**

	1993	1995	1999	2000	2003
Población total	6 427 324	7 037 563	8 023 455	8 023 455	8 568 626
Pobl. en edad de trabajar	5 029 069	5 569 313	6 280 941	6 280 941	7 703 824
PEA	2 891 644	3 104 314	3 769 581	3 769 581	3 998 580
Ocupados plenos	1 194 570	1 391 794	1 081 044	1 081 044	1 341 039
Subempleados	1 456 243	1 499 865	2 145 084	2 145 084	2 194 845
Sector moderno	1 129 416	1 255 762	1 417 082	1 417 082	1 487 546
Actividades agrícolas	193 975	178 626	233 270	233 270	323 730
Servicio doméstico	153 225	169 689	228 795	228 795	163 441
Desocupados	240 831	212 655	543 453	543 453	462 701
Cesantes	146 238	127 662	366 239	366 239	268 661
Nuevos	94 593	84 993	177 213	177 213	194 040
Población no activa	2 137 425	2 464 999	2 511 360	2 511 360	3 705 239

Fuente: Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo. INEC.

Mientras la población económicamente inactiva tiene entre 1993 y 2003 una tasa absoluta de crecimiento de 73,4%, la ocupación plena crece 12,3%. El número de desocupados se incrementó 92,1%; y el de cesantes, 83,7%. La mano de obra que no ha podido sostener sus empleos ha sido expelida a la periferia del mundo laboral, sea como desocupados, como subempleados o como fuerza laboral del sector informal, que entre 1993 y 2003 tuvo una tasa de crecimiento absoluta de 33%, casi tres veces mayor que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo plenamente ocupada (Oleas, 2005).

Si bien la exclusión puede tener vertientes diferentes a las del trabajo y la situación de pobreza que produce, es ésta la más visible. La exclusión derivada de la falta de oportunidades de trabajo se manifiesta con claridad en la magnitud de la migración. Es importante también considerar la exclusión política que margina por aspectos étnicos, sexuales y religiosos.

Como consecuencia del estancamiento económico y de la crisis de finales del siglo pasado, la tasa nacional de pobreza aumentó en cinco puntos porcentuales entre 1990 y 2001, pasando del 40% al 45% de la población. Durante el mismo período, el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3,5 a 5,2 millones. Los aumentos de pobreza fueron especialmente altos en las zonas urbanas de la costa y de la sierra, donde aumentó en más de un 80% entre 1990 y 2001. En las áreas rurales, la pobreza se mantuvo constante en la costa y se elevó un 15% en la sierra.

Aunque no existe información sobre el nivel de pobreza para el país más allá del año 2001, el nivel de vida de los hogares en áreas urbanas ha mejorado, fundamentalmente, por la estabilidad económica generada por la dolarización de la economía. Así, el control de la inflación generado por la dolarización redujo en 16% el costo de la canasta básica familiar. La reducción de la inflación también mejoró el poder adquisitivo de los salarios, que aumentó un 40% desde la crisis de 1999. La reactivación económica, se tradujo en la generación de nuevos puestos de trabajo con la subida de 5 puntos porcentuales de la tasa de empleo (Banco Mundial, 2004)

La pobreza en el Ecuador ha experimentado un proceso de urbanización desde 1990, como resultado de los flujos migratorios del campo a la ciudad y de la naturaleza particular de la crisis de 1999, que afectó especialmente a los hogares de

clase media urbana. De 1990 a 2001, entre el 30 y 40 por ciento de la población ecuatoriana migró, tanto dentro del país, como a otros países. El rápido aumento de la población y la pobreza urbana plantean desafíos importantes para los gobernantes del Ecuador en términos de generación de empleos e ingresos y del suministro de servicios básicos.

### **3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **3.1 Políticas sociales**

El Ecuador atraviesa un momento de intensa conflictividad que tiene como eje central el debate sobre la reforma política, lo cual relega, paradójicamente, a un segundo plano, la agenda referente a las reformas pro-pobres. Muy poco se ha hablado de los problemas sociales y de las reformas sobre inclusión, equidad, empleo y bienestar.

En cuanto a políticas sociales, se puede apreciar que todos los partidos apoyan un enfoque integral de salud, el acceso a medicamentos genéricos y la puesta en marcha de programas de nutrición. Casi todos apoyan la universalización de la educación básica, la asignación de recursos de acuerdo con el número de alumnos inscritos en una escuela y la puesta en marcha de procesos de evaluación permanente de la calidad de la educación impartida.

Por otra parte, resulta más difícil identificar puntos comunes en el tema de la seguridad social. La mayoría de los partidos apoya un sistema de capitalización mixto, pero los enunciados que presenta son muy amplios y expresan tan sólo aspiraciones más que propuestas concretas.

Vale la pena destacar la atención que los partidos ID, Pachakutik, RED y Alianza País prestan a la situación de los emigrantes. Este es un tema que, hasta hace pocos años, no estaba en la agenda de los partidos pero que, a raíz de la aprobación del voto en el exterior, ha adquirido inusual importancia, en particular, en época electoral.

**CUADRO N° 6**  
**LOS PARTIDOS FRENTE A LAS POLÍTICAS SOCIALES<sup>4</sup>**

	PSP	UDC	PSC	PRIAN	PRE	ID	MUPP	RED	AP
<b>Salud</b>									
Enfoque integral de salud (equidad, calidad, eficiencia, solidaridad y universalidad)									
Acceso a medicamentos genéricos									
Control de precios de las medicinas									
Prevención y detección de enfermedades infecto-contagiosas									
Programas de nutrición									
Construcción de sistemas de agua potable, alcantarillado y letrinas									
<b>Educación</b>									
Educación básica (diez años de escolaridad)									
Modernización infraestructura / procesos									
Asignación de recursos de acuerdo con el número de alumnos y evaluaciones									
Cooperación entre centros educativos y empresas / educación técnica									
Alfabetización masiva									
Educación intercultural bilingüe									
<b>Seguridad social</b>									
Principio de solidaridad									
Principio de capitalización colectiva									
Principio de capitalización mixto									
<b>Migración</b>									
Canalización de los recursos generados por los emigrantes									
Apoyo a los familiares de los emigrantes									
Suscripción de convenios de cooperación con países receptores									

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.  
Elaboración: Michel Rowland.

<sup>4</sup> Las posiciones que se recopilan en este cuadro y los siguientes son producto de la revisión de las agendas de los partidos políticos. Dada la dispersión de la información (su inexistencia, en algunos casos, y su confusa presentación, en otros), el autor ha optado por identificar los puntos más significativos en cada una de las áreas analizadas para lograr identificar posteriormente consensos y disensos. Una casilla llena significa que el partido o movimiento apoya la acción o principio señalado, una casilla vacía significa que no lo menciona.

### 3.2 Políticas de inclusión

La Constitución reafirma, en el cuerpo de su texto, una política social inclusiva. El artículo primero señala que el Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático pluricultural y multiétnico. El texto vigente mantiene en la parte dogmática políticas de inclusión en los articulados referidos a política de salud, de los grupos vulnerables, de la seguridad social, de la cultura, de la educación, de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos y del trabajo. No existe, sin embargo, acciones gubernamentales concretas encaminadas al cumplimiento de las disposiciones constitucionales que permitan mayor participación de mujeres, minorías étnicas, jóvenes y otros grupos excluidos.

Asumiendo que la exclusión es la pérdida de capacidades y la reducción de las libertades para vivir vidas dignas, podemos identificar que existe una directa relación entre exclusión y pobreza y entre éstas y las políticas de empleo (véase al respecto el cuadro 4).

Los partidos políticos están de acuerdo con que el crecimiento que ha tenido el país no se ha traducido en la disminución de la situación de exclusión e inequidad que afecta a un gran porcentaje de la población. Por ello, señalan la necesidad de generar reformas que incentiven la creación de empleo —particularmente en el campo—, la apertura de nuevas líneas de crédito con intereses razonables y el fomento de redes microempresariales para disminuir los porcentajes de subempleo (y desempleo de la PEA).

Avances importantes se han registrado en referencia a la inclusión de la mujer en las actividades económicas, sociales y políticas.<sup>5</sup> Respecto del tema de la inclusión de los discapacitados en el mercado laboral, los partidos PSP, UDC, PRIAN, e ID apoyan la puesta en vigencia de normas que obliguen a las empresas a incorporarlos en sus procesos. El PSP propone la eliminación del trabajo infantil.

---

<sup>5</sup> Se debe mencionar que la ley de régimen electoral obliga a que cada partido intercale candidatos y candidatas en sus listas para elecciones pluripersonales.

El PSC, el PRIAN y Pachakutik señalan la importancia de promover y difundir los derechos humanos. No se nota en el discurso de los movimientos políticos un énfasis particular en los derechos colectivos de indígenas o afro-ecuatorianos. Los derechos de la niñez y de los ancianos son citados por el PRIAN y el PRE. En cuanto a discriminación positiva hacia las mujeres, la UDC, el PSC, la ID y RED la apoyan explícitamente en sus programas de gobierno; el resto de partidos no la menciona. El PSC, la ID y RED destacan la necesidad de que las minorías cuenten con representación política, hecho que ya está establecido en la Constitución.

CUADRO N° 7  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

	PSP	UDC	PSC	PRIAN	PRE	ID	MUPP	RED	AP
<b>Inclusión Mercado Laboral / Capacitación</b>									
Eliminación del trabajo infantil y de toda forma de explotación									
Incorporación de discapacitados al mercado laboral									
Educación y capacitación continua									
<b>Reconocimiento de Derechos</b>									
Derechos colectivos indígenas / Afro-ecuatorianos									
Derechos de la tercera edad									
Derechos de la niñez									
<b>Discriminación Positiva</b>									
Participación de minorías en la vida política del país									

Fuente: páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.

Elaboración: Michel Rowland.

### 3.3 Políticas tributaria, económica y productiva

#### 3.3.1 Política tributaria

La Constitución señala que “El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.”<sup>6</sup> Sin embargo, los principios constitucionales no han logrado que la economía sea generadora de bienestar ciudadano y que éste, a su vez, sea generador de democracia. Éste debería ser el círculo virtuoso que, cumpliendo con las normas, produzca un desarrollo sostenible.

El peso del impuesto a la renta en relación con el PIB ha mejorado desde 1998, gracias al esfuerzo continuo desarrollado por el Servicio de Rentas Internas (SRI) que, bajo la conducción de la Sra. Elsa de Mena, se transformó en una entidad eficiente y con bajos niveles de corrupción, al punto de haber aumentado sus recaudaciones.<sup>7</sup> Este aumento en los ingresos otorga un mayor margen de maniobra fiscal en la tarea de dirigir esfuerzos para mitigar la pobreza. Subsiste, sin embargo, un alto nivel de evasión en el pago del impuesto a la renta, tanto de personas, como de grandes empresas y negocios que ocultan en la informalidad el pago de sus obligaciones. Se ha calculado que un mejor control podría rendir recursos adicionales al Estado por un monto equivalente al 1% del PIB, aporte que sería significativo para reducir la pobreza. Esta tarea exige el fomento de una cultura tributaria que, a su vez, vaya acompañada de una mejora substancial en la calidad y la transparencia del gasto social, y en la credibilidad de la gestión del Estado.

Enfatizar en el cobro del impuesto a la renta tiene efectos redistributivos y beneficiosos para los pobres, pues el mismo es esencialmente progresivo y puede

<sup>6</sup> Según reza el art. 256 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

<sup>7</sup> La Sra. Elsa de Mena actuó como Directora del SRI desde 1999 hasta 2006, un caso único de estabilidad laboral dentro de las instituciones públicas que posibilitó un cambio profundo del área tributaria.

introducir un elemento de equidad en la distribución del ingreso. La excesiva dependencia del impuesto al valor agregado (IVA), en los ingresos del Estado, genera más pobreza, por cuanto son los pobres quienes pagan más impuestos directos en relación con sus ingresos.

**CUADRO N° 8**  
**IMPUESTO A LA RENTA (IR) / PIB**

<b>Año</b>	<b>% PBI</b>
1995	1,96
1996	1,89
1997	1,76
1998	1,75
1999	0,68
2000	1,77
2001	2,81
2002	2,76
2003	2,79
2004	3,00
2005	3,78
2006	3,75

Fuente: Justificativo Proforma 2006.

Existe poco consenso para producir las reformas tributarias necesarias que permitan concretar políticas públicas pro-pobres. Muchos grupos económicos promueven la unificación del tributo, debido a que en el país se pagan un sinnúmero de impuestos, todo lo cual dificulta el adecuado seguimiento y control de los pagos. En ese sentido, Pachakutik ha planteado la necesidad de reducir el IVA y aumentar el impuesto a la renta; mientras que el PRIAN ha propuesto la eliminación completa del impuesto a la renta, con el objetivo de centrar los esfuerzos del Estado en la recaudación de impuestos indirectos. No obstante, cabe recordar que el Ecuador presenta una de las tasas impositivas por concepto de IVA más bajas de la región (12%). Con todo, lo importante es la promoción de una mayor eficiencia en el cobro del este impuesto, quizás a través de mejores mecanismos de control y de un marco de mayor rigidez para castigar al evasor y regularizar los escudos fiscales; de este modo, se lograría ampliar el margen de recaudación, particularmente entre los grupos de mayor poder económico y con un consiguiente mejor efecto redistributivo.

En la actualidad, en el Ecuador, la mayor parte de los ingresos tributarios se originan por el IVA. De los ingresos del gobierno central por concepto de impuestos, cerca del 50% corresponde a ingresos por IVA, mientras que apenas el 20% de la recaudación impositiva tiene su origen en el impuesto a la renta. La recaudación a través del IVA evidenciaría una tendencia regresiva en el sistema de recaudación tributaria nacional; sin embargo, al considerar que los productos de primera necesidad no están gravados con este impuesto, éste adquiere cierto grado de progresividad.

Otro aspecto de interés es el destino de las recaudaciones. El destino de las preasignaciones de los impuestos recaudados es ilustrativo acerca de la capacidad redistribuidora de los impuestos. Según la Pro-forma presupuestaria 2005, el porcentaje preasignado de las recaudaciones del IVA era de alrededor del 10% y la del IR era de poco más del 25%. Aproximadamente, la previsión para 2005 era de 800 millones de dólares en preasignaciones por concepto de impuestos. De este valor, las universidades reciben cerca de 35%, mientras que los gobiernos seccionales reciben un 1,5%. Si en el país la tasa de culminación de estudios secundarios era de 22,6% para el año 2001, y el 18% de los estudiantes accedieron a instrucción superior ese mismo año, buena parte de los recursos se destinan a actividades que no son redistributivas, a manera de subsidio educativo a los quintiles más altos de la población.

El PSP, el PSC, el PRE y Pachakutik están a favor de mantener y ampliar las preasignaciones presupuestarias, mientras que la UDC propone su eliminación. Sólo la UDC y Alianza País están de acuerdo en eliminar subsidios. Adicionalmente, la UDC propone la creación de un fondo de ahorro estatal y la incorporación de todo el gasto militar al presupuesto nacional. UDC, Pachakutik y Alianza País proponen la creación de entidades (dentro del Congreso Nacional, inclusive) para controlar y auditar los gastos del presupuesto. En cuanto a la deuda externa, el PRE, Pachakutik y Alianza País proponen limitar su pago, sin entrar en detalles de cifras ni argumentos técnicos para justificarlo. RED propone la creación de un fideicomiso con los recursos para pagar la deuda, con el objeto de reinvertir el dinero en el país.

**CUADRO N° 9**  
**LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA**

	PSP	UDC	PSC	PRIAN	PRE	ID*	MUPP	RED	AP
<b>Política Fiscal</b>									
Establecer / respetar preasignaciones presupuestarias									
Eliminación de preasignaciones presupuestarias / reducción de subsidios									
Eliminación de normas que benefician con recursos a instituciones específicas									
Creación de entidades de control y auditoría de los gastos del presupuesto general del Estado									
<b>Deuda Externa</b>									
Limitar / controlar el pago de la deuda externa									
Crear un fideicomiso con los recursos destinados al pago de la deuda externa									
Control de los poseedores de bonos de la deuda externa									
<b>Política Tributaria</b>									
Extensión de la base tributaria / control de evasión									
Racionalización y reducción de impuestos									
Aplicación de un Impuesto a la Renta Progresivo									
Eliminación del Impuesto a la Renta para las empresas									

\* Información no disponible.

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.

Elaboración: Michel Rowland.

### 3.3.2 Política económica y productiva

El Ecuador es un caso particular en lo que a política económica se refiere. Debido a la dolarización, el país no cuenta con capacidad para alcanzar los objetivos macroeconómicos a través de una política monetaria; sólo a través de encaje puede regular el flujo de dinero en la economía, aunque de forma marginal. El gran peso de la política económica recae entonces en la política fiscal, es decir, en los impuestos y el gasto público. Así, el esquema de dolarización ha aportado estabilidad a la economía y confianza a los ecuatorianos en su moneda, no obstante, no representa *per se* una solución a los problemas nacionales. Por el contrario, como cualquier sistema de tipo de cambio fijo, expone al país a un importante riesgo de pérdida de competitividad y, por tanto, de productividad frente a países que sí están en la capacidad de devaluar su moneda y abaratar sus costos locales; con la lógica consecuencia del aumento del desempleo para el país menos productivo. Por ello, resulta obligatorio que la política económica orientada desde el Estado persiga la estabilidad macroeconómica.

El sistema de dolarización, por lo tanto, requiere de reformas estructurales profundas para su correcto funcionamiento, debido a que necesita que su economía sea capaz de generar riqueza, para lo cual es fundamental una balanza comercial positiva, así como un programa de atracción de inversiones extranjeras bien estructurado; de lo contrario, el riesgo inminente es un problema de iliquidez en la economía. Con todo, el Ecuador ha hecho poco en materia de reformas que fomenten la productividad y ofrezcan garantías a la inversión.<sup>8</sup> La dolarización se ha mantenido sobre la base de una coyuntura sumamente favorable, compuesta, en primer término, del mayor movimiento de migración internacional que ha conocido el país —y sus consecuentes remesas—, y, en segundo lugar, de una subida permanente del costo del barril de petróleo.

A pesar de esta favorable coyuntura, las consecuencias no se han traducido en un mejoramiento automático de los niveles de bienestar de la población. Las inestabilidades política, fiscal, jurídica e institucional no generan un ambiente propicio

<sup>8</sup> Hace pocas semanas, y tras un proceso jurídico poco claro, el Estado ecuatoriano declaró la caducidad de un contrato de explotación petrolera con la compañía norteamericana Occidental Exploration Company. Más allá de la validez de la decisión, muchos grupos de interés político y económico presionaron para que esto sucediera. Aparentemente, el gobierno sucumbió en parte a estas presiones.

para invertir y crear empleos. Un gasto inflexible con un elevado peso de salarios, subsidios, y transferencias obligatorias, tal como veremos más adelante, tampoco permite impulsar el gasto de capital en infraestructuras que alienten la inversión privada y creación de puestos de trabajo.

Las políticas públicas, en general, y las políticas sociales, en particular, deben perseguir la redistribución del ingreso y la riqueza. Estas políticas pueden cumplir este cometido mediante la acción reguladora del Estado y a través de una eficaz utilización de los presupuestos públicos. Además, políticas fiscales y presupuestos responsables ayudan a disminuir las desigualdades sociales, en la medida en que evitan que los costos del mal manejo fiscal sean asumidos por los pobres, con la conocida secuela de agudización de la pobreza. Esto no se observa al analizar el presupuesto ecuatoriano y sus asignaciones.

La definición y monitoreo de indicadores de calidad del gasto público debe asociarse al bienestar de los desposeídos, así como debe también constituir un vínculo de participación de la sociedad en el control de dicho gasto. Educación pública de calidad y buena atención de la salud pública son las principales obligaciones estatales y las inversiones que deben ser controladas con la participación de la sociedad. En educación básica, por ejemplo, se mantiene la asignación del 3% del PIB. Los incrementos se asignan a aumentos de sueldos del magisterio y en un pequeño porcentaje a aumentos de los gastos de capital.

**CUADRO N° 10**  
GASTOS DE PERSONAL EN EDUCACIÓN Y SALUD - GOBIERNO CENTRAL (US \$ MILLONES)

Año	Personal	Otros	TOTAL	Personal	Otros	TOTAL
2000	241	59	300	61	32	93
2001	385	130	515	90	81	171
2002	607	127	734	183	132	315
2003	623	159	782	227	146	373
2004	733	120	853	217	170	387
2005*	841	112	953	264	174	438
2006*	930	135	1065	286	231	517

Fuente: Presupuestos.

\* Pro forma 2006

La eficiencia del gasto público es fundamental, más aún cuando el Ecuador es un país que enfrenta una seria rigidez en la estructura de su gasto, debido al peso de sus obligaciones internacionales. Realizando un análisis comparativo dentro de los países andinos, entre 1998 y 2000,<sup>9</sup> el Ecuador fue el país que mayor porcentaje del gasto total asignó al pago de intereses de la deuda externa. En el año 2000, por ejemplo, el país comprometió en este rubro el 20% de su gasto total, mientras que su asignación para educación y cultura fue del 12,5% y para salud del 4,4%.

La ruta que han seguido las reformas con respecto al presente tema han sido, cuando menos, erráticas, si es que no contradictorias. La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, expedida en junio de 2002, creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Dicho fondo se nutría principalmente de los ingresos de crudo transportados por el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). De los recursos obtenidos, el 70% se destinaba a la recompra de deuda pública interna y externa, el 20% a estabilización de los ingresos petroleros y a gastos de catástrofes y emergencias, y el restante 10% a salud y educación. A través de esta ley, se pretendía controlar el gasto público y reducir sistemáticamente el peso de la deuda en el presupuesto.

En junio de 2005, con votos del PSC, ID y Pachakutik, se eliminó el FEIREP, cargando los recursos del fondo al presupuesto estatal. Es innegable que el sector social en el Ecuador requiere de mayor inversión; pero el gasto desordenado, no planificado e intermitente no mostrará avances significativos en la erradicación de la pobreza. Por el contrario, la aparición de los fondos provenientes del FEIREP dio inicio a una serie de levantamientos de grupos de presión que buscan captar una parte de los recursos liberados.

Para contrarrestar esto, se requiere mejorar la calidad del gasto a través de reformas que optimicen los escasos recursos existentes, persistir en políticas fiscales responsables y procurar que el peso de la deuda externa en el presupuesto del Estado, y en su relación con el crecimiento de la economía, no perjudique una política económica pro-pobres. Una de las paradojas del subdesarrollo se evidencia en el hecho de que la crónica escasez de recursos viene también acompañada de crónicas

---

<sup>9</sup> Documento de la Secretaría General de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/reporte4.htm>

ineficiencias del gasto público. Esto es producto del progresivo descrédito de la gestión del Estado y de los gobiernos, su excesiva politización y clientelismo, la ineficiencia burocrática y el secuestro de los presupuestos públicos por grupos de poder en pos de sus intereses. En el presupuesto, los subsidios y las preasignaciones tienen mucha importancia, ya que señala la intención real de la política gubernamental.

La distribución del gasto público actual alimenta las desigualdades sociales al atender a unos pocos en perjuicio de las mayorías. Como se observa en el cuadro N° 11, el gasto del presupuesto se agota en pocos rubros: sueldos, pensiones y otros subsidios, transferencias a los Gobiernos Seccionales e intereses de la deuda pública. Los sueldos se pagan a 303 000 personas que representan 2,3 % de la población total, mientras 500 000 no tienen trabajo, 2 000 000 están en el subempleo, 600 000 viven con un dólar al día. El 40 % de las pensiones se destina a 240 000 personas; mientras más de 700 000, que tienen más de 60 años, no tienen acceso a la seguridad social.

CUADRO N° 11  
SUBSIDIOS Y PREASIGNACIONES - PRO FORMA 2006 - US \$ MILLONES

Concepto	Inicial 2005	Pro forma 2006	TOTAL
<b>Preasignaciones</b>	978	1272	294
Impuestos	807	996	189
A Universidades	276	326	50
Al FODESEC	93	118	25
A Gobiernos Seccionales	13	18	5
SRI y CAE	58	71	13
Fondo Salvamento Cultural	39	51	12
Empresas de Agua Potable	80	97	17
Junta Recursos Hidráulicos	13	18	5
Otras	235	297	62
Petróleo	171	276	105
<b>Subsidios</b>	1837	1929	92
IESS	332	343	11
ISSPOL	32	32	0
ISSFA	68	74	6
Bono Desarrollo Humano	192	192	0
Sector eléctrico	80	80	0
Banco Nacional de Fomento	11	24	13
Derivados de Petróleo	1122	1184	62
Gas	326	337	11
Diesel empresas eléctricas	54	63	9
Diesel resto economía	742	784	42
<b>Total Preasignación y Subsidios</b>	2815	3201	386

Fuente: Pro forma 2006.

Respecto de la inversión extranjera, las personas entrevistadas de la UDC y el PSC mencionaron la necesidad de ofrecer reglas claras a los potenciales inversionistas; no así los otros partidos, que no mencionan el tema. El PSC, junto con Alianza País, enfatiza además la necesidad de controlar monopolios y oligopolios.

En cuanto al empleo, la mayoría de los partidos coincide en la idea de promover una política de pleno empleo y aplicar de manera efectiva las leyes laborales. La ID propone desarrollar procesos de concertación laboral para reducir los índices de conflictividad. Finalmente, Pachakutik, RED y Alianza País proponen la equiparación de los salarios con el costo real de vida.

Sobre el tema de la reactivación productiva los partidos coinciden en invertir en el mejoramiento de la infraestructura pública como un mecanismo para reactivar la producción, generar empleo y mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos. PSP, ID, Pachakutik y Alianza País señalan la necesidad de crear líneas de préstamos para microempresarios.

En cuanto al otorgamiento de subsidios, todos los partidos los apoyan, salvo la UDC y el PRIAN. El PRE, la ID y RED promueven el desarrollo de procesos de industrialización y la eventual activación de barreras arancelarias para proteger los productos nacionales. El mejoramiento de la productividad es destacado por la ID y la RED. Otro punto común de los partidos es la inversión en proyectos de vivienda popular, algunos de ellos van más allá y proponen (como la ID, Pachakutik y la RED) el aumento de los subsidios para este sector.

Por otro lado, el sector agrícola es el más importante para los partidos, siendo calificado como el prioritario en sus diferentes planes de gobierno y agendas de trabajo. Además de ello, todas las organizaciones partidarias, salvo el PSC y la UDC, son explícitas al momento de señalar que se deben abrir líneas de crédito, establecer políticas de seguridad alimentaria, fomentar el cooperativismo y los encadenamientos productivos, brindar asistencia técnica y establecer –si fuera el caso– barreras arancelarias para proteger a los productos nacionales.

Otro de los sectores prioritarios para los partidos es el petrolero. Todos coinciden en la necesidad de aumentar la producción petrolera para aprovechar el alto precio del

crudo, transformar a Petroecuador –a través de una profunda reforma institucional y legal– e iniciar lo más pronto posible varios megaproyectos –tales como la ampliación de la refinería de Esmeraldas, la construcción de la refinería Atahualpa, la construcción de un terminal gasífero, entre otros. No obstante, no todos están de acuerdo con permitir que empresas extranjeras participen de estos procesos. El PRIAN, la RED, Alianza País, el PSC y la UDC están de acuerdo en permitir la participación extranjera; sin embargo, no queda clara la posición de PSP, PRE, ID y Pachakutik al respecto. Sumado a lo anterior, un punto que vale la pena destacar es que Pachakutik y RED están de acuerdo en focalizar el subsidio al gas y controlar el contrabando de este producto.

Dos sectores mencionados repetidamente son la pesca y el turismo. En el caso del segundo, todos los partidos coinciden en potenciarlo, pero únicamente el PRIAN reflexiona de manera detallada sobre él.

CUADRO N° 12  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA POLÍTICA ECONÓMICA Y PRODUCTIVA

	PSP	UDC	PSC	PRIAN	PRE	ID	MUPP	RED	AP
<b>Inversión extranjera</b>									
Puesta en vigencia de reglas claras									
Flexibilidad en la legislación									
<b>Monopolios</b>									
Control de monopolios y oligopolios									
Libre mercado de la oferta y demanda									
<b>Empleo</b>									
Aplicación efectiva de las leyes laborales									
Flexibilización laboral									
<b>Reactivación productiva</b>									
Inversión en infraestructura pública									
Aplicación de políticas de subsidios									
<b>Vivienda</b>									
Inversión en programas de vivienda									
Aumento subsidios estatales									

	PSP	UDC	PSC	PRIAN	PRE	ID	MUPP	RED	AP
<b>Agricultura</b>									
Apertura de líneas de crédito para la producción agrícola									
Política de seguridad alimentaria									
<b>Energía, Minas y Telecomunicaciones</b>									
Reformas legales e institucionales de Petroecuador									
Construcción de infraestructura petrolera y aumento de la producción									
Apertura a la participación extranjera									
Focalización del subsidio al gas y control del contrabando									
<b>Pesca</b>									
Construcción de infraestructura									
Apertura de líneas de crédito									
<b>Turismo</b>									
Desarrollo de turismo interno									
Desarrollo de turismo extranjero									
Participación del sector privado									
Promoción del turismo ecológico									

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.  
Elaboración: Michel Rowland.

### 3.4 Planificación económica del desarrollo

La Constitución concede mucha importancia a la planificación y señala en su articulado que el Sistema Nacional de Planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social; fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada; y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado. Exige que se tenga en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales y regionales y el enfoque de género.<sup>10</sup>

A pesar de ello, mantiene la decisión de constituciones previas de eliminar la existencia de un organismo planificador nacional e independiente, capaz de visualizar el país más allá de un período presidencial. La Constitución vigente ordena que el Sistema Nacional de Planificación esté a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley. Esto ha dado lugar a que no exista planificación para el mediano y largo plazo; y que, debido a la inestabilidad política que vive el país, cada ministro, en su sector y mandato, se vea en la necesidad de diseñar lo que será su trabajo en el corto plazo.

Esto resulta mucho más grave en el sector económico, donde los ministros de finanzas se turnan cada cuatro meses (con sus propios programas y planes de acción). Es cierto que continuidad y estabilidad no son lo mismo que planificación y, aunque son valiosos, son medios y no fines de una política económica. El Ecuador ha tenido treinta y cuatro ministros en veintisiete años. En dichas condiciones, es imposible construir políticas públicas estables.

La carencia de planificación produce una institucionalidad ineficiente. Con cada nuevo mandatario surge un nuevo plan, casi siempre coyuntural, sin la necesaria coordinación de lo político, lo económico y lo social. En ese sentido, obedece el proyecto más a períodos de campaña política donde el desarrollo humano es el objetivo principal de los candidatos y se generan ofertas para una prioritaria atención a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los sectores excluidos; declaraciones que luego se convierten en ajustes y postergaciones, todo lo cual da origen a la frustración y desconfianza ciudadana en la política y en los políticos. No existe, pues, una planificación a largo plazo que señale cuáles son los objetivos sociales del país, qué acciones van a realizarse y cómo lograr pragmáticamente su cumplimiento con el fin de reducir la pobreza.

---

<sup>10</sup> Según reza el art. 254 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Es necesario, sin embargo, señalar, como ya se hizo anteriormente, que la Presidencia de la República presentó ante Naciones Unidas el informe relacionado con las Metas del Milenio y se ha comprometido en cumplirlas, creando inclusive la Secretaría encargada de ello. Fijar los objetivos que deben lograrse en el año 2015 puede orientar acciones no sólo en el campo social, sino también en los proyectos económicos de país.

Una adecuada planificación establecería la coordinación de la acción estatal con los organismos seccionales y con las organizaciones sociales, convirtiendo los proyectos en acciones de todos para construir el bienestar ciudadano. No obstante, la planificación no es un rasgo explícito en las propuestas de los partidos políticos; prueba de ello es que cuatro de los nueve partidos analizados en este estudio no mencionan el tema. Los dos puntos más relevantes de esta sección son: la propuesta del PSC, respecto de conectar la planificación con la atención a los grupos más vulnerables; y la propuesta de la ID, respecto de conectar la planificación con el gobierno electrónico.

CUADRO N° 13  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA PLANIFICACIÓN

	PSP	UDC	PSC	PRIAN	PRE*	ID	MUPP*	RED*	AP*
<b>Planificación</b>									
Aplicación de la planificación para beneficiar a los sectores vulnerables									
La planificación como encuentro entre el cambio social y el sistema productivo									
La planificación entendida como el desarrollo del Gobierno Electrónico									

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.

Elaboración: Michel Rowland.

\* No se encontró información.

### 3.5 Políticas de descentralización

La Constitución de la República, en varios artículos, afirma la voluntad descentralizadora del Estado. Señala que el gobierno será de administración descentralizada y establece que el Estado impulsará, mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.<sup>11</sup>

Además de ello, la ley establece una transferencia automática equivalente al 15% de los ingresos del Estado a los Gobiernos Locales y Consejos Provinciales; valores que, de conformidad con la Constitución, implican también transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Asimismo, la norma constitucional señala que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

El debate de la descentralización en el Ecuador (así como el de las autonomías y, en menor medida, el del federalismo) ha permanecido algún tiempo como tema central de la política ecuatoriana y, en los últimos años, ha sido retomado como bandera de movimientos regionales en contra de las políticas del Gobierno Central. Más allá de sus intereses particulares, el debate sobre estos temas ha sido acogido por diversos sectores políticos del país, que ven en la reorganización del Estado una solución a los problemas de la población.

En la actualidad, el debate más insistente sobre descentralización de poderes del Estado —y, más específicamente, sobre su autonomía— se vive en las principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca). Ambos cabildos persiguen, no obstante, un objetivo que difícilmente puede ejecutarse exitosamente en más de tres o cuatro ciudades. En realidad, no está claro que la descentralización, en cualquiera de sus formas, ayude definitivamente a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una región. De hecho, ni siquiera está claro que ayude a profundizar la

---

<sup>11</sup> Según el Título XI, Capítulos 1, 2, 3 y 4 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

democracia, pues “la existencia de lo que los politólogos califican como 'micro oligarquías locales' o caciquismos, cuestiona la supuesta relación mecánica entre descentralización y democratización” (Ojeda, 2000: 168).

Hay que tener presente, en este sentido, el reducido número de habitantes con los que cuenta la mayoría de los municipios del país; de los 215 municipios existentes, 165 no alcanzan los 5 000 habitantes (Ojeda, 2000: 164). Esto compromete seriamente cualquier posibilidad de generar economías de escala, encareciendo como consecuencia la provisión de cualquier servicio. En todo caso, el camino está abierto y hay que incentivar la construcción de poderes locales democráticos, transparentes e incluyentes.

Desde los partidos políticos, han surgido algunas propuestas a lo largo del tiempo para obtener avances de descentralización, principalmente de asignación de recursos. Últimamente, los Municipios de Guayaquil (PSC), Quito (ID), y Cotacachi (Pachakutik) han reclamado asignaciones descentralizadas de funciones en distintos campos de educación, salud y seguridad.

Lo importante es que, junto al debate planteado y a las acciones cumplidas, existe una realidad que busca acercar la representación a los ciudadanos y que considera que la descentralización puede ayudar a mejorar la administración en beneficio de la población y, particularmente, de los más pobres. Los procesos educacionales impulsados por la organización ciudadana Contrato Social por la Educación han encontrado en Municipios y Prefecturas a los mejores socios para lograr que la educación básica de diez años para todos, y de calidad, se pueda realizar. El Ministerio de Educación estudia la implementación de un plan de descentralización a través de un pacto con los organismos seccionales y la sociedad civil.

Una de las dificultades para que la descentralización sea aceptada como un factor determinante en la mejora de la gobernabilidad es la sensación de pérdida de poder que el gobierno central percibe y no acepta. Hasta el momento, el gobierno no ha establecido mecanismos de diálogo y de consenso sostenidos para coordinar tareas frente a las obligaciones del aparato gubernamental, las cuales podrían mejorar las acciones en beneficio de los ciudadanos y, particularmente, de los pobres. Esto no

quiere decir que éste no sea el mecanismo más indicado para encontrar equidad regional, mayor eficiencia en el control ciudadano y un claro acercamiento de los gobiernos locales a las necesidades reales de la población.

El tema de la descentralización y la autonomía ha sido un eje transversal al discurso de varios partidos políticos en los últimos años. La mayoría de las agrupaciones apoya un proceso de descentralización progresivo, ordenado y profundo (PSP, UDC, PRE, ID, Pachakutik, RED y Alianza País), antes que un régimen autonómico (PSC). Más allá de ello, hay dos puntos que se deben destacar del discurso de las agrupaciones: a) Pachakutik promueve la creación de mancomunidades, la aplicación de presupuestos participativos, y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos; b) la UDC propone generar una reforma impositiva a nivel local para mejorar las recaudaciones tributarias de los municipios.

En todo caso, este tema –central para el futuro del país y para las políticas pro-pobres– ha sido debatido ampliamente a nivel ideológico, mas no con la misma intensidad en el nivel técnico. Las discusiones se centran en las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos seccionales y locales, pero poco se habla sobre las políticas tributarias, fiscales y de transparencia que deben desarrollar estas entidades para enfrentar los retos de una nueva etapa territorial-administrativa.

CUADRO N° 14  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN

	PSP	UDC	PSC	PRIAN*	PRE	ID	MUPP	RED	AP
<b>Descentralización</b>									
Por una descentralización administrativa ordenada y profunda									
Sí al modelo autonómico									
Aplicación de presupuestos participativos									
Rendición de cuentas									

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.

Elaboración: Michel Rowland.

\* No se encontró información.

### 3.6 Reformas del sistema judicial

El sistema judicial ha pasado recientemente por una de las más duras crisis desde el retorno a la democracia en 1979. En noviembre de 2004, el partido de gobierno –Sociedad Patriótica–, el PRE, el PRIAN, y casi todos los diputados “independientes” conformaron una mayoría en el Congreso que decidió dar por terminados los nombramientos de los magistrados en funciones de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional. Fue el inicio de un caos que mantuvo mutilada a la justicia durante un año, hasta que una nueva Corte se posesionó en noviembre de 2005. En el intermedio, funcionó una Corte de facto designada por la mayoría gobiernista, que procedió a anular una serie de procesos en contra de ex funcionarios, como Abdalá Bucaram, Alberto Dahik y Gustavo Noboa. La caída del Presidente Gutiérrez obedece, en buena medida, a este abrupto cambio en la Función Judicial.

Se trata ahora de retomar el cauce que inició el texto constitucional vigente desde 1998, el cual sentó amplias garantías para que se mantenga la independencia de la Función Judicial: unidad jurisdiccional, como respuesta a los graves conflictos vividos por la fragmentación de la justicia; la libertad de los jueces de la Corte Suprema, al otorgarles un tiempo indefinido en su función para evitar la manipulación por parte de las organizaciones políticas en sus periódicos nombramientos; la creación del Consejo Nacional de la Judicatura, como ente administrativo de la Función Judicial; los procesos de evaluación permanente de los jueces y procesos de cooptación autónomos, entre otros.

La Constitución, con visión social, ordenó adicionalmente que para la resolución de conflictos individuales, comunitarios o vecinales se establezca jueces de paz; que a las autoridades de los pueblos indígenas les sea permitido el ejercicio de funciones de justicia, “aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes”;<sup>12</sup> que en la Administración de Justicia se establezca el sistema oral. Además, se eliminó, para

---

<sup>12</sup> Según el art. 191 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

mayor independencia de los jueces, la facultad del Congreso para enjuiciar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Este problema se suma al grave cuestionamiento que se hace al sistema judicial y político: la falta de seguridad jurídica. Se reclama el incumplimiento de la aplicación de la ley en todas las actividades públicas, la impunidad frente a temas de corrupción, y la lentitud con la que se pesquisan las faltas y se aplica la ley. El Congreso, la Presidencia y la sociedad han elaborado proyectos de ley para reafirmar lo que la ley ya dice. No existe un proyecto de reformas al sistema judicial que implique cambios drásticos al sistema.<sup>13</sup>

Puesto que el principio del derecho es la igualdad, las leyes, teóricamente, no hacen ningún distinguo socioeconómico. Pero existe un problema que no está en las normas, sino en las malas prácticas y en la interpretación tortuosa de la ley: es el problema de los malos jueces. Sólo el control de la propia función judicial, a través del Consejo de la Judicatura, puede remediar este mal que convierte a la justicia en un mito (Buscaglia y Merino, 2001).

Existen varios proyectos de reformas al sistema carcelario para corregir, en primer lugar, la infraestructura que es, actualmente, infrahumana. Existe hacinamiento en todas las cárceles del país, lo que vuelve muy duras las condiciones de vida al interior de ellas.<sup>14</sup> Hay proyectos que tratan de convertir el trabajo del recluso en razón de su rehabilitación. Sin embargo, una exigua asignación presupuestaria no permite realizar ninguna obra. Cualquier cambio debe contemplar una importante fuente de recursos.

---

<sup>13</sup> Aquí es importante recalcar que el sistema de justicia del Ecuador ha vivido un proceso de cambios profundos desde 1996 en adelante. Hace falta algunos cambios importantes, no obstante, y por el momento, es más importante que los cambios ya introducidos funcionen y funcionen bien.

<sup>14</sup> En el Ecuador, en 2003, había 74 personas detenidas por cada 100 000 habitantes y el porcentaje de sobrepoblación del sistema ascendía a 69,2%. Del total de detenidos, el 65,2 % no tenía condena (CEJA, 2005).  
[http://www.cejamericas.org/reporte/muestra\\_pais.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tiporeporte=REPORTE2&seccion=INST\\_134](http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tiporeporte=REPORTE2&seccion=INST_134)

CUADRO N° 15  
LA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN EL AÑO 2003

Total de Plazas	6 831
Total de Reclusos	9 866
Total de Condenados	3 429
Total de Procesados	6 437
Total de Hombres	8 862
Total Indígenas	556
Total Afro-ecuatorianos	1 453

Fuente: CEJA.

Por otro lado, en la sociedad se mantiene la idea de que el sistema protege a los ricos y que la cárcel es, exclusivamente, para los pobres y los traficantes de drogas. Esta imagen permanecerá en el imaginario de la gente mientras ex presidentes, ex vicepresidentes y ex banqueros –todos ellos acusados de corrupción–, permanezcan en el exterior y sus juicios permanezcan paralizados.

En cuanto a los niveles de corrupción, el Ecuador está clasificado como uno de los países más corruptos en América Latina, de acuerdo con las encuestas de percepción de Transparencia Internacional.<sup>15</sup> Si tomamos otras fuentes como referencia, los niveles de corrupción reales no son tan altos, sin embargo, existen (Seligson, 2004). Este tema se ha incorporado al discurso político de todos los partidos y de los candidatos a todas las dignidades de elección popular que prometen luchar contra la corrupción de manera implacable, sin que los logros en sus propósitos de lucha permitan hablar de efectividad. De hecho, muchos de ellos pueden destapar un escándalo para tapar otro en el que están involucrados.<sup>16</sup> Es errónea, además, la percepción que atribuye sólo al sector público y a los políticos los actos corruptos, y que olvida que hay una contraparte en el sector privado igualmente culpable.

<sup>15</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005)

<sup>16</sup> Esto sucede de manera muy frecuente en Ecuador. Retomando la concepción desarrollada por Gunnar Myrdal hacia los años 60, la “escandalización” de la corrupción confunde la verdad con la mentira y genera desánimo en la lucha anticorrupción. Véase su artículo “Corruption as a Hindrance to Modernization in South-Asia” en Heindenheimer, Arnold J. (Editor) *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*, Transaction Books, New Brunswick, 1973.

Se sostiene, por parte de líderes políticos y líderes de opinión, que, si se redujera la corrupción, habría suficientes recursos para los pobres y para pagar la deuda del Estado. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción habla de pérdidas por corrupción de US \$1500 a 2000 millones por año para el Estado ecuatoriano.<sup>17</sup> Si este dato es correcto, la ejecución de una estrategia anticorrupción es prioritaria para el país.

Poco dicen los partidos sobre la reforma judicial. Tal vez porque ya se han generado cambios profundos en dicho sector y porque apenas lleva algunos meses de funcionamiento, la Corte Suprema de Justicia y los cambios aún están por verse. En todo caso, el PSP, el PSC, Pachakutik y Alianza País insisten en la despolitización de la Función Judicial. Otro punto que destacan el PSP, Pachakutik y Alianza País es el equilibrio de poderes como medio para garantizar el buen funcionamiento del sistema judicial.

Los partidos cuentan con varias propuestas en el tema corrupción. La mayoría señala que se debe atacar la impunidad (PSP, UDC, PSC, ID, RED y Alianza País), poner en marcha programas de educación en valores (UDC, PSC y RED) y aplicar controles estrictos a los administradores públicos (ID, Pachakutik y RED). Las posiciones respecto de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción son dispares, mientras la UDC propone su eliminación y la transferencia de todas sus atribuciones al Ministerio Público, la ID propone fortalecerla. Finalmente, vale la pena destacar que Pachakutik, la RED y Alianza País sugieren desarrollar mecanismos de control social permanentes, tales como veedurías, presupuestos participativos y rendiciones de cuentas.

---

<sup>17</sup> Estimaciones de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

CUADRO N° 16  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA REFORMA JUDICIAL

	PSP	UDC	PSC	PRIAN*	PRE*	ID	MUPP	RED	AP
<b>Reforma judicial</b>									
Despolitización de la función judicial									
Equilibrio de poderes									
Crear nuevas leyes para mejorar a la función judicial									
Garantizar el acceso a la justicia									
<b>Lucha contra la corrupción</b>									
Lucha contra la impunidad									
Aplicación de controles estrictos sobre los administradores públicos									
Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas									
Desarrollo de mecanismos de control social									

Fuente: Páginas web y entrevistas con miembros de los partidos.

Elaboración: Michel Rowland.

\* No se encontró información.

### 3.7 Consensos en ocho temas

De los pronunciamientos generales de los partidos y movimientos se identifican consensos básicos en salud, educación, seguro social, inclusión, reactivación del aparato productivo, política petrolera, política de vivienda, y política agropecuaria.

CUADRO N° 17  
CONSENSOS BÁSICOS

SALUD	EDUCACIÓN	SEGURIDAD SOCIAL	INCLUSIÓN
Enfoque integral	Educación básica (10 años de escolarización)	Principio de solidaridad	Incorporación de discapacitados al mercado laboral
Acceso a medicamentos genéricos	Asignación de recursos a las escuelas de acuerdo con el número de alumnos y pruebas de evaluación	Pago de la deuda estatal	Reconocimiento de derechos colectivos
Programas de nutrición	Cooperación entre centros educativos y empresas / educación técnica		Incorporación de la mujer a la vida pública

REACTIVACIÓN PRODUCTIVA	POLÍTICA PETROLERA	POLÍTICA DE VIVIENDA	POLÍTICA AGROPECUARIA
Inversión en infraestructura pública	Reformas legales e institucionales de Petroecuador	Inversión en programas de vivienda	Apertura de líneas de crédito para producción agrícola
Aplicación de políticas de subsidios parciales / compensaciones temporales a diversos sectores	Construcción de nueva infraestructura petrolera y aumento de la producción	Aumento de subsidios estatales	Política de seguridad alimentaria

## 4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

### 4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político

A pesar de que las agendas de los principales partidos comparten ciertas metas comunes, éstas difieren en la identificación de fuentes de financiamiento para alcanzarlas. Algo similar sucede, por ejemplo, en el campo de las políticas tributaria y fiscal, en donde la atención hacia la posibilidad de reformas importantes en estas áreas es escasa. En otros ámbitos, como el de la descentralización o la reforma judicial, los cuales son de vital importancia en la tarea por aminorar la desigualdad o darle mayor impulso a gestiones más eficientes en los servicios y administración de recursos en pro de la población más necesitada, este desfase entre el diagnóstico y la gestión efectiva es también evidente. Los partidos tienen aún mucho camino por delante para definir propuestas concretas o acciones públicas en favor de la reducción de la pobreza. No obstante, los factores que obstaculizan esta tarea tienen también que ver con elementos característicos del sistema político y de las relaciones al interior de éste.

#### 4.1.1 *Un sistema electoral que alienta la fragmentación*

Entre 1979 y 1997, el sistema electoral ecuatoriano se caracterizó por ser proporcional, a través de un sistema de dos cuocientes (eliminador y asignador) que garantizaba el principio constitucional de la participación política de minorías y que perjudicaba a los partidos mayoritarios (Mejía, 2002) Si a esto se suma la inexistencia de

barreras, tanto de entrada como de salida, y la escasa disciplina partidista, se constata la llegada de una multiplicidad de agrupaciones al Congreso y su atomización acelerada una vez dentro de ella, lo cual torna muy difícil la formación de mayorías para gobernar.

Si se revisa la composición del Congreso durante el período citado, se verifica que los partidos que gobernaron nunca tuvieron más del 50% de los escaños –salvo entre 1988 y 1990, cuando una alianza entre la ID y la UDC posibilitó la mayoría. Está claro que cualquier gobierno difícilmente logrará definir políticas públicas si es que no cuenta con un respaldo adecuado en el Congreso.

A partir de 1997, y por medio de una consulta popular, los ciudadanos ecuatorianos escogieron un sistema mayoritario de votación “de listas o entre listas”; es decir, un sistema de listas abiertas y desbloqueadas. Si nos regimos por los manuales de ciencia política que describen los diversos sistemas de representación proporcional o mayoritaria, este sistema es mayoritario. Es así como, en 1997, para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, se seleccionaron a los candidatos más votados de cada provincia o distrito electoral. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral apeló al precepto constitucional del “derecho de representación de las minorías” e introdujo, en 1998, un coeficiente distribuidor con el método D’Hondt al sistema de asignación de escaños. Esto alentó nuevamente la fragmentación.

En 2001, el Tribunal Constitucional calificó de inconstitucional el método D’Hondt, por no respetar de manera “satisfactoria” el derecho de representación de las minorías, e introdujo el método Imperialli. No satisfechos con esto, los diputados actuales modificaron el método Imperialli e introdujeron una fórmula matemática que altera el método, alienta aún más la fragmentación y que se aplicará en las elecciones de 2006. El Ecuador, por lo tanto, cuenta con un sistema que resulta confuso para los electores, por la multiplicación de sus votos (18 para el caso de la Provincia de Guayas, 14 para Pichincha, 8 para Manabí y así sucesivamente) y por la aplicación de una fórmula de asignación de escaños que distorsiona su preferencia final.

#### 4.1.2 *La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía*

La desconexión de los partidos con sus electores, en términos de comunicación y rendición de cuentas, es un aspecto importante y usualmente descuidado. Los partidos políticos suelen activar sus canales de marketing político en temporadas electorales, pero carecen de una estrategia de “campana institucional permanente” que les permita estar en contacto con el ciudadano, y que bien podría darse a través de medios virtuales lo cual volvería los costos más razonables. Veamos algunos ejemplos de esta situación: la UDC carece de página web; la dirección electrónica del PRE es comercial y centrada en una provincia ([www.preguayas.com](http://www.preguayas.com)); las páginas web del PRIAN, PSP, RED y Alianza País se dedican a promover la imagen de sus respectivos líderes, y no la de la institución como tal, fomentando el personalismo ([www.alvaronoboa.com](http://www.alvaronoboa.com), [www.luciogutierrez.info](http://www.luciogutierrez.info), [www.leonroldos.com](http://www.leonroldos.com), [www.rafaelcorrea.com](http://www.rafaelcorrea.com)). Es resaltable, además, que en ninguna de las páginas web de los partidos consultados se presentan datos financieros sobre el manejo de los recursos asignados por el Estado y particulares.

Resulta difícil, por lo tanto, considerar a los partidos políticos ecuatorianos instituciones mediadoras entre Estado y Sociedad, ya que carecen de canales de comunicación efectiva (entre sus propios miembros y entre éstos y los ciudadanos en general), fomentan el culto al líder y no rinden cuentas.<sup>18</sup>

#### 4.1.3 *El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública*

El sistema de partidos políticos no ha logrado institucionalizarse desde 1979. Hasta el día de hoy, se caracteriza por ser un sistema de pluralismo polarizado (CORDES, 1999; Mainwaring y Scully, 1995) con una distancia ideológica marcada (Freidenberg y Alcántara, 2001). Ambos elementos dificultan la posibilidad de construir consensos en materia de políticas públicas. Si a esto se suma una sociedad poco exigente y demandante frente a las fuerzas políticas (Pachano, 1996), nos encontramos con un panorama de niveles de participación política y gobernabilidad bastante bajos.

---

<sup>18</sup> De hecho, ninguno de los partidos cumple con las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que contiene apartados específicos para las agrupaciones políticas.

Las críticas a los partidos ecuatorianos desde la perspectiva de los académicos son múltiples: “débil institucionalización señalan Conaghan (1994), Mainwaring y Scully (1995), y Bustamante (1999); constante cambio de las reglas es la reflexión de Pachano (2003); dispersión, fragmentación y atomización son características comentadas por Conaghan (1995) y Freidenberg (2000). Otros comentarios son inestabilidad y volatilidad, Arias (1995); poca capacidad de representación, Mejía (2002); prácticas corporativas y clientelares a las que se han adaptado los partidos, Bustamante (1997), Pachano (2001).” (Pachano, 2004a).

Las críticas desde la sociedad son aún más duras. Basta leer los editoriales de los principales diarios en circulación para percibir el rechazo generalizado a la clase política. Si a esto se le añade los resultados de las encuestas de opinión, la evidencia salta a la vista: el Congreso y los partidos políticos son las instituciones en las que menos creen los ecuatorianos (Selligson, 2006 y 2004).

A lo largo de los últimos veinticinco años, el alto número de partidos políticos y movimientos en el Congreso es un indicador claro de la dispersión y de la fragmentación del sistema. Por su parte, Simón Pachano menciona un fenómeno político adicional: la volatilidad del electorado manifestada como ausencia de regularidad en el apoyo a tendencias ideológicas y no sólo a partidos (Pachano, 2004b). Esto ha dado lugar a que en el último cuarto de siglo de vida democrática, ningún partido político haya podido acceder, por segunda vez, a la Presidencia de la República en procesos electorales.

La frustración ciudadana frente a los partidos es el producto de un comportamiento y una gestión política que olvidan que la democracia es válida, no sólo por su origen electoral, sino particularmente por sus resultados. Las “hiper-promesas” propias de los líderes populistas han hecho fácil mella en los imaginarios de los ciudadanos empobrecidos del país. Las campañas electorales se reducen a espectáculos en los que los candidatos juran que jamás traicionarán a la Patria y que proveerán de los recursos necesarios a cada uno de sus votantes. Por otro lado, las fuerzas anti-partido buscan capturar a los votantes que rechazan a los políticos tradicionales con mensajes publicitarios antisistema que atentan contra la estabilidad de la democracia ecuatoriana.<sup>19</sup>

Consecuentemente, el proceso de gestión política posterior al triunfo electoral revela una gran insuficiencia en la ejecución de políticas públicas adecuadas, pues los partidos no suelen contar con la visión, el equipo humano y las capacidades técnicas necesarios para enfrentar los retos de un país con profundas inequidades y que no fluye al ritmo de un mundo globalizado.

En conclusión, la debilidad del sistema de partidos afecta a la gobernabilidad, conlleva una pérdida de legitimidad de todos los actores políticos y una pérdida de credibilidad de todas las instituciones relacionadas con el sistema.<sup>20</sup>

#### *4.1.4 El régimen presidencialista y la “pugna de poderes”*

Entre 1979 y 1997, el régimen político ecuatoriano fue testigo de recurrentes bloqueos entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. Al no poder conformarse coaliciones de gobierno en el Congreso, se vivieron largos períodos de lo que, en el Ecuador, se ha denominado “la pugna de poderes” (CORDES, 1999). El Ejecutivo tuvo que gobernar, en muchas ocasiones, a través de Decretos Económicos de Emergencia, dada la imposibilidad de aprobar sus proyectos de ley por parte del Legislativo y la imposibilidad de formar mayorías. En más de una ocasión, los partidos de oposición bloquearon la actividad del gobierno y, en respuesta, éste recurrió a prácticas ilegales (como el soborno a diputados, denominado como el “cambio de camiseta”) para formar mayorías coyunturales, también calificadas de “móviles”, en pos de la aprobación de una ley.

La Asamblea Constituyente que se desarrolló entre 1997 y 1998 modificó el régimen de gobierno, ampliando y creando nuevos poderes, tanto legislativos, como no legislativos, para el Presidente de la República.<sup>21</sup> Se estableció así un “hiper-presidencialismo” en el Ecuador que, lejos de mejorar la gobernabilidad, la desbordó.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Las publicidades televisivas de Alianza País, para las elecciones de octubre de 2006, son un claro ejemplo de esto.

<sup>20</sup> Informe Latinobarómetro 2005 (<http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf>). Las cifras para Ecuador, respecto de credibilidad en las instituciones, legitimidad de las leyes y cultura política son alarmantes. Cualquier intento por construir políticas públicas pro-pobres se enfrenta a esos serios obstáculos.

<sup>21</sup> Frente a los resultados del cambio institucional, propuesto por la Asamblea Constituyente, se puede afirmar que el Presidente de la República es un “tigre de papel” con amplios poderes pero imposibilitado de formar mayorías en el Congreso para gobernar de manera efectiva.

No existen actualmente incentivos concretos y específicos para que el Ejecutivo y el Legislativo cooperen y actúen de manera coordinada; no existe tampoco una figura política que actúe como mediador entre ambas funciones, llámese Ministro de la Presidencia, Jefe de Gabinete o Secretario General de la Administración. El Ministro del Interior se encarga de la seguridad pública, mas no de un diálogo permanente, ni con los diputados, ni con las principales fuerzas sociales del país. Tampoco existen disposiciones constitucionales, como en otros países, que construyan puentes entre las funciones, tales como que el Vicepresidente de la República sea, al mismo tiempo, Presidente del Congreso Nacional.

La Asamblea también estableció un Código de Ética para el Congreso Nacional, con el objetivo de evitar los actos ilícitos de cohecho de ciertos diputados y la formación de mayorías gobiernistas *ad hoc*. En la práctica, el Código ha sido letra muerta y “los cambios de camiseta” continúan dificultando la construcción de acuerdos políticos transparentes.

Un punto clave en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, que generó hasta el año 1998 fuertes conflictos entre los dos poderes, fue la aprobación de la proforma presupuestaria del siguiente año por parte del Congreso Nacional. Hasta ese entonces, los diputados estaban autorizados a manejar partidas presupuestarias y a crear nuevos gastos o aumentar los ya existentes. Como resultado, se generaron leyes que crearon impuestos nacionales que benefician a entidades, regiones o municipios específicos, o se asignaron recursos de manera automática a ciertos sectores sin identificar fuentes de financiamiento estables.<sup>23</sup>

La Asamblea Constituyente prohibió, en 1998, a los diputados manejar partidas e imposibilitó que creen o aumenten el gasto público. Su margen de maniobra, por

---

<sup>22</sup> Esta hipótesis se sustenta, entre otros elementos, en los cambios en el gabinete ministerial. Antes de la reforma de 1997-1998, el Congreso podía censurar y destituir automáticamente a un Secretario de Estado. La Asamblea eliminó la destitución que acompañaba a la censura argumentando que esto generaba inestabilidad en la ejecución de políticas públicas. Hoy en día, el tiempo de duración de los ministros es igual o menor que antes de la reforma, no superior, y las políticas públicas siguen siendo de corto alcance.

<sup>23</sup> Un ejemplo de este sistema es el cobro de un impuesto por cada chequera emitida a nivel nacional que beneficia exclusivamente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Otro es la preasignación automática del 30% del presupuesto del estado a la educación, hecho que jamás se ha cumplido en la práctica por las limitaciones de los gobiernos de turno.

lo tanto, se redujo y llevó a que los gobiernos seccionales y locales presionen de manera directa al Ministerio de Economía y Finanzas para que entregue la mayor cantidad posible de recursos a las diferentes provincias.

En todo caso, el debate en torno al Presupuesto no ha sido aprovechado, a lo largo de los últimos años, para sentar las bases de un pacto económico y social entre las diversas fuerzas políticas, orientado hacia la reducción de la pobreza. Los partidos políticos han respondido más a una lógica clientelar, antes que a una asignación técnica de los recursos de acuerdo con parámetros objetivos. No se ha permitido, además, que la sociedad civil se incorpore a este debate y emita sus propias opiniones y recomendaciones.

#### *4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación*

*Un discurso modernizador que nunca se concretó.* Los problemas de gobernabilidad del Ecuador, en los últimos veinticinco años, pueden explicarse con el temprano agotamiento del “modelo democrático”, puesto en vigencia en 1979. Este modelo pretendía construir un estado moderno, autónomo política y económicamente, a través de la riqueza petrolera. Se debió acaso su agotamiento a que el diseño constitucional del Retorno a la Democracia imaginó un país “que en los años posteriores jamás apareció, que simplemente se perdió en el horizonte. Gran parte de las dificultades experimentadas por la democracia, desde el mismo retorno, se explican justamente por esa evolución no prevista de los acontecimientos sociales y políticos” (Echeverría, 1993).

El discurso modernizador, que alimentó los planteamientos de la Constitución aprobada en 1978 y las reformas al sistema político, tuvo como objetivo el desarrollo económico, y como gestor de éste, al Estado. Esta concepción de la modernización cambió debido a la crisis que ya en los ochentas sufrieron estos dos referentes: “Desde el Estado la modernización se desplaza hacia el mercado, por un lado; y por otro, la modernización deja de ser un proyecto antioligárquico para volverse un proyecto antiestatal” (CORDES, 1999).

*Las diferencias regionales siempre latentes.* Alientan la crisis de gobernabilidad y son muestra de las diferencias regionales que agudizaron conflictos políticos y que evidenciaron la permanencia de poderosos intereses oligárquicos de costa y sierra,

así como las conductas sociales y políticas que se arrastraban desde las décadas anteriores al boom petrolero. Estas diferencias han imposibilitado la construcción de proyectos políticos nacionales y, de hecho, han alentado la fragmentación del espacio nacional a través de modelos de gestión territorial que tienden a captar más recursos del Estado central, pero sin asumir las corresponsabilidades que debería implicar dicha entrega de recursos (Barrera, 1999; Guzmán, 2000).

*La sinuosa interpretación de las normas legales.* En más de una ocasión, los grupos políticos han cooptado a la función judicial y a las instancias de control para controlar a sus adversarios. Si bien hoy en día la Corte Suprema de Justicia está constituida por magistrados alejados de las tiendas políticas, no se puede afirmar lo mismo del Tribunal Constitucional (TC), del Tribunal Supremo Electoral (TSE), de la Contraloría y del Ministerio Público.<sup>24</sup>

*La refundación de la nación.* Existe un “fervor reformista” en el Ecuador. La mayoría de su población cree que, si se redactase una nueva Constitución o se elaborase nuevas leyes, automáticamente, el país cambiará. El resultado es desalentador: con dieciocho constituciones y 175 de vida republicana, la democracia en el Ecuador no ha generado las bases de un desarrollo humano adecuado.<sup>25</sup>

*Ausencia de transparencia y rendición de cuentas.* A pesar de contar desde hace dos años con una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), el sistema político ha sido renuente a transparentar sus acciones, procesos y recursos. De hecho, el propio Congreso Nacional que aprobó la LOTAIP no cumple con ella. Los partidos políticos tampoco cumplen con la ley, a pesar de existir artículos específicos en ella para que rindan cuenta de los recursos que les ha entregado el Estado.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> El TSE retiró los derechos políticos al ex Presidente Gutiérrez para evitar que participe en las próximas elecciones presidenciales y el TC ratificó esta decisión.

<sup>25</sup> De hecho, el Presidente Palacio ofreció en sus primeros discursos “refundar el país”.

<sup>26</sup> Conferencia dictada por Orlando Pérez, Director de la Coalición de Organizaciones por el Acceso a la Información Pública, 6 de julio de 2006, Guayaquil.

En resumen, el país vive una democracia con bajos niveles de confianza y legitimidad, fruto de equivocadas acciones de los miembros de las élites políticas, de conspiraciones a través de instituciones públicas cooptadas por grupos específicos y de tortuosas interpretaciones de las normas constitucionales y legales. Se cuentan siete mandatarios en diez años, de los cuales, sólo tres han accedido al poder a través de procesos electorales; mientras que los otros han sido presidentes interinos, o triunviros efímeros. En ese sentido, generar políticas públicas pro-pobres, efectivas y estables, bajo estas condiciones se vuelve extremadamente complejo.

## 4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres

### 4.2.1 *Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes*

Al revisar la agenda de los principales partidos ecuatorianos, se detecta disparidades notorias, en casos tales como el tema tributario, la descentralización o la reforma judicial; pero cuando se revisa el tema social y productivo, se percibe una preocupación general sobre temas fundamentales: salud, educación, seguro social, inclusión, reactivación del aparato productivo, política petrolera, política de vivienda, política agrícola. Si conectamos estas inquietudes con los Objetivos del Milenio (ODM) y sus metas desagregadas, notaremos que existen sinergias potenciales que pueden generarse entre las diferentes agrupaciones políticas.<sup>27</sup> Sería, por lo tanto, factible realizar reformas legales que aseguren la universalización de la educación básica y el seguro de salud, al igual que temas como alfabetización de adultos, maternidad gratuita y atención médica a los niños menores de cinco años.

### 4.2.2 *Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión*

Si el sistema político, y en especial el sistema de partidos, adolece de profundas deficiencias, se debe buscar caminos alternativos. Este ensayo no puede profundizar en las dimensiones, alcance y ramificaciones de la sociedad civil ecuatoriana,

---

<sup>27</sup> El PRIAN menciona en su Plan de Gobierno a los ODM.

pero sí puede señalar que desde ella pueden surgir coaliciones en favor de políticas pro-pobres. De hecho, muchas de las agencias de cooperación presentes en el país han optado por apoyar a grupos organizados de la sociedad para enfrentar las falencias del aparato público. A continuación algunos ejemplos.

El Contrato Social por la Educación promueve la educación básica de diez años para todos y la calidad de la educación. Es un ejemplo claro de movilización de ciudadanía en el país; trabaja con gobernantes, diputados y funcionarios en esta tarea, y genera debate de manera permanente, controlando las decisiones ministeriales y diseñando estrategias con alcaldes y prefectos para descentralizar la educación. Otro ejemplo es el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, movimiento ciudadano que diseñó índices para medir el grado de cumplimiento de los derechos de los niños en cada una de las provincias del país, denunciando con su acción los problemas de exclusión que marginan a indígenas, a negros, a mujeres, a campesinos. Actualmente, publica informes que sirven de base para programas de desarrollo que realiza el gobierno y otras organizaciones internacionales.

Otro ejemplo es el Observatorio de la Política Fiscal, que realiza un seguimiento de la acción presupuestaria del Estado a los ingresos y gastos, a los atrasos, subsidios y transferencias; proporcionando a los medios de comunicación, universidades, cámaras de la Producción, organizaciones sociales, entre otros, información permanente sobre el desarrollo de la política económica; y mantiene debates y publicaciones educativas sobre política presupuestaria y publicaciones sobre los movimientos presupuestarios.

También se puede mencionar el trabajo de la ong FARO, que ha desarrollado procesos para fortalecer las buenas prácticas en los gobiernos locales, tales como lucha contra el clientelismo, rendición de cuentas, y presupuestos participativos.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> El Grupo Faro patrocinó la firma de un “Acuerdo para el Uso Transparente de Recursos Públicos de Programas Sociales”, en días pasados, por parte de nueve instituciones del Estado, con el objeto de evitar que recursos públicos se desvíen hacia las campañas electorales que se acercan.

Adicionalmente, para la campaña electoral de 2006, FARO ha diseñado un proceso por medio del cual ciudadanos y políticos se reúnen para discutir sobre políticas públicas específicas. El proceso se denomina “Ciudadanizando la Política”.<sup>29</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en políticas de género también han impulsado reformas pro-pobres, que tienen impacto directo en el mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo, de salud y educación de las mujeres y, por extensión, de sus núcleos familiares. Un ejemplo claro de cabildeo exitoso que se tradujo en una política pública concreta fue la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMGYAI).

#### *4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas*

Ejemplos dignos de destacar son el Fondo Ecuatoriano Popolurum Progressio, las escuelas radiofónicas Fe y Alegría y el movimiento MUNERA, creados por diversas instancias de la Iglesia Católica, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables en áreas tan diversas como comercio justo, educación a distancia y apoyo a indigentes. Se pueden mencionar, también, embriones de una nueva cultura de responsabilidad social entre los empresarios ecuatorianos; aunque sus primeros pasos son tímidos, empiezan a perfilarse asociaciones (Consortio Ecuatoriano de Responsabilidad Social, Instituto de Responsabilidad Social Ecuatoriano) que debaten sobre el rol que las organizaciones con ánimos de lucro deben tener frente a la sociedad que las cobija.

#### *4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional*

Por su naturaleza, y por ser ésta la etapa más profunda de la descentralización, los municipios son los aliados naturales para promover reformas pro-pobres de carácter

---

<sup>29</sup> “Ciudadanizando la Política: Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional Ecuador 2006”. Es una iniciativa facilitada por Grupo FARO, en alianza con otras instituciones, que busca contribuir con la gobernabilidad del Ecuador a través del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del apoyo al diseño e implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo nacional en los ámbitos social, económico y político.

social. De hecho, se ha iniciado la discusión de una Ley Orgánica de Autonomías Provinciales en los últimos días, lo que obliga a repensar el rol que los gobiernos provinciales y locales deben asumir para cumplir con los ODM. Por otra parte, el sistema de Naciones Unidas, diferentes agencias de cooperación bilaterales y los organismos financieros están diseñando una política de “apropiación local” de los ODM, a través justamente del CONCOPE y la AME. Se abre, por lo tanto, una importante oportunidad para el país de captar recursos externos para impulsar políticas públicas pro-pobres.

#### *4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres*

El debate en torno a la pobreza está cargado de mitos, prejuicios y juicios de valor que, a veces, carecen de fundamentos objetivos. Resulta, por lo tanto, de vital importancia construir una alianza que genere información “científica” sobre el tema y que permita construir indicadores reales y ejecutar políticas públicas acordes con la magnitud del fenómeno en un determinado espacio geográfico. En este sentido, se puede citar como ejemplo el Centro de Investigaciones del Milenio (CISMIL), bajo el paraguas de FLACSO ECUADOR, que está empezando a generar informes relevantes sobre los ODM a nivel provincial. Sería bueno pensar en desarrollar más centros de este tipo.

## 5. RECOMENDACIONES

Tras revisar las agendas de los principales partidos políticos del Ecuador, queda claro que comparten metas comunes cercanas a los ODM, pero difieren notablemente al momento de identificar las fuentes de financiamiento para alcanzar dichas metas. Poco se encuentra sobre política tributaria y fiscal en los planes de gobierno. Tampoco se percibe una conexión clara entre descentralización y reforma judicial, y su impacto sobre las políticas públicas pro-pobres.

En general, no se aprecia ni reflexión sistemática, ni trabajo continuo, para la elaboración de políticas públicas. En la parte de políticas económica y productiva, se aprecia un mayor esfuerzo, en particular, cuando se habla de la agricultura o del petróleo; pero ninguno de los documentos revisados para este trabajo puede considerarse un policy paper documentado, argumentado y ordenado.

Por ello, y tomando en cuenta lo anteriormente descrito, las recomendaciones de este estudio son:

*Hacer confluir los postulados ideológicos y los planes de gobierno con metas concretas y políticas públicas ordenadas.* Esta tarea podría verse reflejada en los documentos partidarios, los cuales dejarían constancia de las propuestas concretas de los partidos y de su compromiso con la ciudadanía. Estableciendo compromisos explícitos, con prácticas consecuentes, esto podría resultar finalmente útil para que los ciudadanos recobren la confianza en los partidos y para que éstos recuperen su credibilidad y legitimidad.

*Realizar procesos de fortalecimiento al interior de los partidos.* Que incluyan la actualización de declaraciones programáticas, la capacitación de su militancia, el mejoramiento de su comunicación con la ciudadanía y la rendición de cuentas periódica sobre sus actividades y recursos. En ese sentido, debería pensarse en el establecimiento de una Escuela o Centro de Políticas Públicas que capacite a todos los partidos y los ayude en este proceso.

*Construir consensos entre los partidos políticos para implementar políticas públicas en torno a los Objetivos del Milenio.* Se podría establecer un Consejo Consultivo de Partidos Políticos, que establezca una agenda país y sobre la cual se construyan políticas

públicas consensuadas orientadas a la reducción de la pobreza y la promoción de una Estrategia Nacional de Desarrollo (compartida y aceptada por todos los actores políticos del país). En la sección 3.7, se identificaron nueve temas compartidos que, en buena medida, se conectan con los ODM: salud, educación, seguro social, migración, reactivación del aparato productivo, política petrolera, política de vivienda y política agropecuaria.

*Promover, entre los partidos, la importancia de consensuar la política social, la estabilidad política y económica, y la política tributaria y fiscal.* Al momento, esto no se ve reflejado en los documentos estudiados. Por ello, es sumamente importante que los partidos establezcan un pacto de gobierno que englobe lo político y lo económico.

*Promover reformas políticas y acciones concretas que mejoren las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con el fin de facilitar los necesarios consensos que beneficien las políticas pro-pobres.* Sin una reforma de este tipo, el Presidente seguirá siendo un “tigre de papel”, sujeto a los vaivenes de las mayorías fluctuantes del Congreso Nacional. Podría establecerse un vínculo directo entre las funciones Ejecutiva y Legislativa por medio de un funcionario (Vicepresidente o Ministro de la Presidencia) o se podría pensar en aplicar, también, algunos mecanismos del semipresidencialismo francés. Así, se podría votar por un Jefe de Estado, mientras que el Congreso designaría a un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que contaría con el apoyo mayoritario de las agrupaciones políticas. El Primer Ministro definiría una agenda de gobierno con el Presidente y cogobernaría con éste, facilitando la comunicación entre las funciones Ejecutiva y Legislativa.

*Promover una nueva cultura política. No se puede, ni se debe, agotar las expectativas de cambio en la aprobación de nuevas normas legales.* Puede, y debe, darse un cambio de actitud en las elites públicas y privadas, y en los funcionarios públicos, para sentarse a negociar de manera transparente. Una cultura de la negociación podría construirse gracias a una mayor presión de la sociedad civil, a través de canales institucionalizados y no por la vía “QSVT” (¡Que se vayan todos!).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Expresión citada por Simón Pachano, Conferencia en FLACSO, 8 de septiembre de 2006.

*Reformar el sistema electoral para alentar la construcción de mayorías y minorías representativas en el Congreso.* Se debería simplificar el mecanismo electoral, para que el votante tenga opciones claras de selección de sus candidatos. Por otra parte, al momento de asignar los escaños en el Congreso Nacional, debería aplicarse una barrera de entrada, para que grupos minoritarios pero representativos accedan a la Función Legislativa. Las normas electorales a nivel regional y local podrían ser más flexibles para permitir una mayor diversidad de fuerzas políticas locales.

*Ampliar el espectro de organizaciones y actores sociales.* Que pueda constituirse en una base social que luche por las reformas pro-pobres y presione a los partidos para que incluyan dichas reformas en sus agendas de manera efectiva y no meramente declarativa. El sistema de partidos puede y debe cambiar desde adentro; pero, si no existe presión y vigilancia ciudadana, los procesos de reforma pueden caminar muy lentos, o detenerse por completo. Existen muchos actores tradicionales que prefieren el status quo al cambio, por falta de visión o por intereses particulares.

*Fortalecer y profundizar la descentralización y, paralelamente, la rendición de cuentas y el control social.* Esto va aparejado al punto anterior. Todo proceso de fortalecimiento de gobiernos locales y asignación de recursos extras debe verse acompañado de procesos de rendición de cuentas y control social, entendido como un proceso de acompañamiento a la gestión y no de obstrucción a ella.

## BIBLIOGRAFÍA

Barrera, G. Augusto (coor.). 1999. *Ecuador: un modelo para (des)armar*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.

Banco Mundial. 2004. *La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas*. Quito, junio.

*Constitución Política de la República del Ecuador*. 1998. Quito: Editorial el Conejo.

CORDES. 1999. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito: AECI, CORDES.

Conaghan, Catherine M. 2003. “Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. En: Felipe Burbano de Lara (comp.), *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito: FLACSO.

Echeverría, Julio. 1993. *Crisis y democracia en el Ecuador*. Quito.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. *Los Dueños del Poder. Los Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.

Guzmán C., Marco Antonio. 2000. *Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Heindenheimer, Arnold J. (ed.). 1973. *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction Books.

Larrea, Carlos. 2005. “Desnutrición, Etnicidad y Pobreza en el Ecuador y el Área Andina”. Documentos para el Foro por el Bienestar, la Democracia y el Crecimiento Económico. Quito, octubre.

Mainwaring, Scout y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador. 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Observatorio de la Política Fiscal. Informes sobre presupuesto. Varias publicaciones.

Ojeda Segovia, Lautaro. 2001. *Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización*. Quito: PNUD.

— 2000. *La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.

Oleas, Julio. 2005. “Crecimiento Económico y Exclusión Social”. Documentos para el Foro por el Bienestar, la Democracia y el Crecimiento Económico. Quito, septiembre.

Pachano, Simón. 2007. "Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador", en: Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), *La Política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

— 2004. “El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002”, en: VV. AA. *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Ágora Democrática. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

— 2004a. “El Tejido de Penélope: Reforma Política en el Ecuador”. En: Wilhelm Hofmeister. *Reformas Políticas en América Latina*, pp 207-242. Fundación Konrad Adenauer: Ed. Río de Janeiro.

— 1996. *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.

PNUD. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Mundi-Prensa.

Seligson, Mitchell A. 2006. *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2006*. Quito: Universidad de Vanderbilt, CEDATOS / GALLUP INTERNATIONAL.

— 2004. *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2004*. Quito: Universidad de Vanderbilt, CEDATOS / GALLUP INTERNATIONAL.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) - Secretaria Técnica del Frente Social (STFS). 2003. “¿Quién se Beneficia del Gasto Social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social”, en Rob Vos (coor.) *Estudios e Informes del SIISE-STFS. N° 4*. Quito: SIISE.

## Páginas web

<http://www.abdala.com.ec/> (no disponible)

<http://www.preguayas.com>

<http://www.dpudc.org/> (no disponible)

<http://www.izquierdademocratica.org/id.php?c=43>

<http://www.ramirogonzalez.net/entrada.php?c=43>

[http://www.leonroldos.com/index.php?option=com\\_contact&Itemid=3](http://www.leonroldos.com/index.php?option=com_contact&Itemid=3)

<http://www.pachakutik.org.ec/home/index.php>

<http://www.prian.org.ec/Noticias.php?Codigo=22> (acceso irregular)

<http://www.alvaronoboa.com/index.htm> (acceso irregular)

<http://www.psc.org>

<http://www.partidosocialcristiano.org>

<http://www.cynthiaviteri.com.ec>

<http://www.rafaelcorrea.com/>

<http://www.luciogutierrez.info/> (acceso irregular)

<http://www.sociedadpatriotica.com/>

<http://www.tse.gov.ec/>

<http://www.bce.fin.ec/>

<http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf>

[http://www.cejamericas.org/reporte/muestra\\_pais.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tipreport=REPORTE2&seccion=INST\\_134](http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tipreport=REPORTE2&seccion=INST_134)

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005)

## Entrevistas

Alexandra Vela (UDC Pichincha).

María Lorena Macías (PSC Guayas).

Luis Ricaurte (PSC Tungurahua).