

3

Junio
2005

la Tendencia

— revista de análisis político —

REFORMA POLÍTICA

 **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**FRANCOIS
EDITORIAL**

Instituto
**MANUEL
CORDOVA**



Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Angel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Manuel Chiriboga
Humberto Cholango, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miriam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Paez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinador Editorial

Glenn Soria E.

Asistente Editorial

Karina Falconí

Diseño y Diagramación

Tinta Diseño Visual
Cristina Garzón

Fotografías:

Vicente Robalino
Gonzalo Vargas
José Sanchez / EL COMERCIO
Archivo / EL COMERCIO

Ilustraciones

Diego Arias

Edición y Distribución

Editorial TRAMASOCIAL: Reina Victoria N21-141 y
Robles, edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 22552936
tramasoc@uio.satnet.net

Los coeditores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

laTendencia
— revista de análisis político —

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Junio 2005



Editorial 7

Actualidad

ANATOMIA DE LA CRISIS

La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria 9

Augusto Barrera G.

Movimiento cívico político de Quito 16

Francisco Muñoz

**La acción de los “forajidos”,
desafío para los partidos políticos** 23

Gonzalo Ortiz Crespo

Indómitos, Libérrimos y Forajidos 33

Sergio Garnica

PERSPECTIVAS

**Caracterización del gobierno de Gutiérrez
y perfil del gobierno de Palacio** 39

Raúl Borja

Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores 46

Diego Borja Cornejo

Estado actual del TLC 46

Rubén Flores Agreda

**Análisis de la situación
del sector petrolero en el Ecuador** 55

Napoleón Arregui S.

**Percepción de los actores ecuatorianos
sobre el conflicto colombiano** 59

Oswaldo Jarrín R.

Tema Central

DEMOCRACIA Y REFORMA POLÍTICA

INTRODUCCIÓN 70

RÉGIMEN POLÍTICO

Mesa de diálogo: el presidencialismo al debate 72

indicice

Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo	77
Virgilio Hernández Enriquez	
Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador	84
Julio Echeverría	
Las reformas constitucionales	92
Carlos Castro Riera	
La reforma del Congreso Nacional	96
Andrés Vallejo	
SISTEMA ELECTORAL	
Legitimar el sistema de partidos y la representación	98
César Montufar y José Valencia	
Las reformas electorales	105
Ernesto Pazmiño Granizo	
PARTIDOS POLÍTICOS	
Los partidos políticos: crisis, redefiniciones y reforma	110
Andrés Páez Benalcázar	
Democracia y partidos políticos	116
Fabrizio Moncayo	
DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, REGIONALIZACIÓN	
Descentralización y autonomía en el Ecuador	121
Daniel Granda Arciniega	
ORIENTACIONES PARA LAS REFORMAS POLÍTICAS	
Criterios para las reformas políticas	127
Jorge León Trujillo	



Debate Ideológico

Democracia representativa, participativa y directa	134
Jorge Dávila Loor	
Crisis del derecho y crisis institucional	138
Marco Navas Alvear	



Documentos

Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de estados Americanos	141
¡Democracia ahora!	144



Descentralización y autonomía en el Ecuador

Daniel Granda Arciniega*

Luego de 20 años de funcionamiento de la democracia en el Ecuador el marco constitucional definido por la Constitución de 1979 fue cambiado por una nueva Constitución aprobada en 1998. Las fuerzas económicas, sociales y políticas dominantes coincidieron en la necesidad de una reforma estructural que permitiría al Ecuador insertarse a la globalización, en su expresión privatizadora. Las reformas constitucionales permitieron incorporar algunos derechos sociales en la parte dogmática; reformar algunos artículos sobre la economía que permitirían el proceso privatizador; reformar las disposiciones para abrir el camino a la descentralización; crear las condiciones para el control de la administración de justicia y determinar su carácter vitalicio; fortalecer el presidencialismo como condición para la gobernabilidad; e introducir algunos cambios para la reforma de la estructura de representación política.

I. El estado nacional: la centralización de competencias y recursos y su participación en la economía

Desde la formación de la República han existido en el Ecuador planteamientos contrarios con respecto a la organización del Estado: unos, en el sentido de fortalecer el Estado unitario; otros, en la dirección de optar por un Estado federal.

La decisión de García Moreno, de Eloy Alfaro y de las Fuerzas Armadas durante sus intervenciones institucionales en el poder político en el siglo XX, consolidó el Estado Nacional Unitario, superando el poder de los caciques provinciales que generaban sus propias redes de control, para su beneficio.¹

El proceso de centralización de atribuciones, especialmente, durante la segunda mitad del siglo XX se dio en el Ecuador, debido, por un lado, a la escasa capacidad de recaudación de tributos por parte de los gobiernos locales, que terminaron cediendo atribuciones y abdicando competencias, trasladándolas al gobierno central, mediante

una necesaria y sistemática absorción; y por otro lado, por la capacidad relativa en el ámbito nacional del Estado para recaudar tributos, para nacionalizar los recursos naturales, entre ellos el petróleo y por su capacidad de endeudamiento externo e interno.²

El Estado nacional, mediante el proceso de centralización de competencias adquirió el poder para recaudar los tributos, poseer los recursos naturales, y definir su capacidad de endeudamiento externo e interno y para distribuir a escala nacional la riqueza existente. Los recursos provenientes del endeudamiento y del petróleo se convertirán en las principales fuentes de financiamiento del presupuesto general del Estado.³

Con este proceso de centralización del poder se logra, en gran parte, lo que Tocqueville llama: “la centralización gubernamental”, entendida como: “concentrar en un mismo lugar o en una misma mano el poder de dirigir”. El problema comienza con el manejo del poder centralizado, es decir, con lo que el filósofo francés llama: “la centralización administrativa”, entendida como mecanismo “para debilitar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende, sin cesar, a disminuir en ellos el espíritu de ciudadanía”.⁴ La centralización construirá un gobierno central fuerte, de frente a poderes locales débiles.

Con el poder centralizado surgieron otros problemas, que tienen que ver con la capacidad de gobernar. El ejercicio de este poder, en la medida que ha sido manejado con criterio electoral ha favorecido a las provincias con mayor población y con mayor capacidad de presión, produciendo un bicentralismo que ha distorsionado el desarrollo nacional. La falta de planificación y de respeto a la existente por parte de los gobernantes ha conducido a un manejo populista de los recursos, produciendo un caos en la administración del poder central.⁵

Los gobiernos locales, en muchos de los casos, han

* Profesor de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central. Izquierda Democrática

1 Cf. Recentralización autoritaria, en, Véliz Claudio, *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984, pp.273ss.

2 Cf. Gangotena Rivadeneira Raúl, *El proceso de descentralización en el Ecuador*, en, *Descentralización en América Latina*, Quito, Albazul Offset, 1995, pp.131ss.

3 Cf. Alborno Vicente, *Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales*, Cuadernos sobre Descentralización # 2, CORDES, Quito, 2000.

4 Tocqueville Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Guadarrama, 1969, pp. 78-79

5 Cf. Guzman Marco Antonio, *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, # 43

transferido progresivamente al gobierno central varias de sus atribuciones: el servicio de energía eléctrica, la educación, salud, seguridad interna, vialidad, agua potable, alcantarillado, y hasta la recolección de basura.

Algunas de las atribuciones de responsabilidad de los gobiernos locales fueron transferidas al gobierno central y éste las ha realizado, en muchos casos, más con ineficiencia que con oportunidad y eficacia. En algunos casos, en las propias ciudades y provincias, se crearon instituciones que surgieron de la sociedad civil, manejadas por personas filantrópicas y por la iglesia, para satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad, con una población en pobreza creciente. Uno de los ejemplos de las instituciones que surgieron desde la sociedad civil es la Junta de Beneficencia de Guayaquil, manejada de manera filantrópica por los sectores económicamente pudientes de la ciudad. Otro ejemplo, es el conjunto de acciones de la Iglesia católica en educación, salud, vivienda y más acciones sociales.

Con la centralización de muchas de las competencias de servicio a la comunidad se configuró un Estado con muchas atribuciones, varias de las cuales tenía que ver con las necesidades básicas de la comunidad. Para satisfacer estas necesidades el Estado creó una estructura ministerial y de direcciones provinciales que engrosaron su aparato burocrático, convirtiéndose en el principal empleador de nuevos profesionales.

Con la centralización de competencias el Estado es el responsable de buscar los recursos para satisfacerlas. Igualmente, constata la necesidad de planificar su acción, para lo cual se crea la Junta Nacional de Planificación.

El gobierno central se constituye en el nivel más importante del manejo del poder a escala nacional, dando origen a la conformación de un Estado, relativamente, fuerte. En este nivel se deben definir las políticas nacionales de todas las actividades del Estado, aprobar el marco legal, ejercer la administración de justicia, realizar el control estatal, dirigir la política internacional, la política económica, el endeudamiento y el sistema tributario, y garantizar la seguridad interna y externa con la policía nacional y las Fuerzas Armadas, respetando los derechos humanos. Estas actividades que definen la centralidad del poder del Estado Nacional, van acompañadas de su ejecución por parte del propio Estado. Esta ejecución que expresa poder hasta en lo micro, manejado por burócratas desde la capi-

tal, para lugares distantes y cercanos, es lo que se llama centralismo en el ejercicio del poder. En este ejercicio del poder se cometieron muchos errores, voluntarios e involuntarios y la legislación dejó en varios temas la discrecionalidad a las autoridades de turno, lo que creó las condiciones para la corrupción que, en gran porcentaje disminuyó la capacidad de acción del Estado-central. Se creyó que esta era la dirección para fortalecer el Estado Nacional Unitario.

A este proceso de centralización de competencias y recursos del Estado hay que añadir la tendencia que desde 1920 se desarrolló en el Ecuador de ampliar la acción del Estado en las actividades de la economía, para compensar su debilidad y con el noble propósito de asistir a los sectores poblacionales más vulnerables.

El Estado ecuatoriano de finales del siglo XX es el resultado del proceso centralizador de competencias y recursos y de su progresiva intervención en ciertas áreas de la economía.

Este Estado Nacional Unitario adquirió el poder político para intervenir en los actores principales de la reproducción del capitalismo: Primero, intervino en la creación de las condiciones para un proceso de desarrollo económico de sustitución de importaciones e iniciar un proceso de desarrollo industrial en el contexto de una economía dependiente. Segundo, actuó a través de actos legislativos, en el proceso de ganancia por parte del capitalista, vía impuestos y salarios. Tercero, intervino en la determinación de salarios

con el propósito de defender, en un constante conflicto, tanto la reproducción de la mano de obra, como el nivel de inversión. Este Estado facilitó y respetó el proceso de organización de clase, tanto de los capitalistas, en las llamadas cámaras de la producción; y de la clase obrera en los sindicatos, con influencia a nivel nacional.

Con esta capacidad estatal, el poder político, de una u otra manera, buscó el establecimiento de lo que llama Przeworsky Adam, un compromiso de clase, al cual el Estado debía respetar e impulsar ⁶

De esta manera, el Estado asumió un relativo poder, determinante en el proceso de reproducción del capitalismo nacional, pero también reprodujo varias deficiencias.

⁶ Przeworsky Adam, *Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina, en, Estado y Política en América Latina, México, Siglo XXI, 7ma. Edición, 2000, pp. 236.*

II. La descentralización en la Constitución y en el marco legal

El Estado Nacional Unitario que se construyó en el siglo XX, se convirtió en su forma administrativa y debido a presiones de sectores económica y políticamente poderosos, en un Estado Nacional centralista y excluyente que centralizó recursos y competencias por un lado, y marginación y exclusión de provincias de los recursos nacionales, por otro.

De esta realidad inequitativa surgen fuerzas que impulsan una reforma del Estado, en el sentido de convertirlo en un poder descentralizado.

Es evidente que el atraso, el subdesarrollo y la pobreza de los pueblos no tiene como causa única, la administración pública, la organización territorial, el modelo administrativo del Estado y la representación política, sino que

tiene que ver con el modelo de desarrollo que determina el manejo de la propiedad privada, las relaciones de producción, las formas productivas, la concentración de la riqueza, la redistribución de la misma, los términos de las ganancias, la determinación de impuestos, la fijación de salarios y la inversión para crear empleo. Todos estos temas son expresión de la estructura de la economía capitalista y sus formas de reproducción.

Sin embargo, algunos sectores interesados, con una visión reduccionista de la realidad, responsabilizan del atraso y pobreza de los pueblos a la administración centralista del Estado.

Es necesario, por tanto, ubicar exactamente el problema, para evitar

caer en planteamientos y soluciones falsas, que probablemente esconden intenciones perversas con respecto a la unidad nacional del Estado Ecuatoriano y al propio desarrollo de la economía ecuatoriana. Se requiere también, evitar caer en las modas que aparecen periódicamente y desaparecen haciendo daños tremendos a los pueblos, y que esconden las verdaderas causas de la situación de pobreza de la gran mayoría de los pueblos.

Esta exigencia fue recogida a inicios de la década del 90, en su mayoría, por la derecha política, mezclándola con la llamada modernización, dando origen a la aprobación de la ley de modernización donde se insertaba un capítulo, poco desarrollado, de descentralización. En verdad lo que interesaba al gobierno de Sixto-Dahik en dicho marco legal eran las privatizaciones y la desregulación de la economía, sobre todo del sector financiero, de trágicas consecuencias

para los ecuatorianos.

Esta exigencia provenía también de varios organismos internacionales que condicionaban sus préstamos al proceso de transferencia de poder a los gobiernos locales y que reflejaban el interés del capitalismo de megaempresas, privatizador y globalizador. La colaboración de los organismos internacionales se transfirió preferentemente a los gobiernos locales y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs). El respaldo de los organismos internacionales al proceso de descentralización busca la simplificación, facilidad y rapidez de los procesos decisionales que estarán en manos de las autoridades con pragmatismo político y despolitizados y sin la presión de las organizaciones sindicales a nivel nacional.

Para finales de la década del 90 las exigencias de descentralización se generalizaron y todos los gobiernos locales

encontraron su justificación para sus deficiencias administrativas, técnicas y financieras. Los dirigentes políticos, en su gran mayoría, creyeron encontrar la salvación y la superación de la pobreza en el proceso de descentralización que fue rápidamente recogido en la nueva Constitución de 1998 y en varios cuerpos legales.

Con este marco constitucional, muchos analistas y políticos pensaron que era suficiente para avanzar en el proceso de descentralización y que lo que se produciría después, sería la aplicación de estas normas. Muchos hablaron, incluso, que el tema de descentralización estaba agotado y que el Ecuador en esa dirección se mantendría por un buen tiempo.

La ley de creación del CONAM, le da la atribución a este organismo para dirigir, coordinar y supervisar el proceso de privatizaciones, de descentralización y desconcentración (Art. 34).

Con este mandato legal, el CONAM pudo haber iniciado un proceso real de descentralización; sin embargo, en la práctica poco ha hecho en este sentido y desconociendo su mandato legal, impulsó un proceso de autonomías, que no constan en la Constitución, ni en la ley de su creación.

III. La autonomía en el Ecuador

Si la nueva Constitución de 1998 abre el camino para la construcción de un modelo de Estado, administrativamente descentralizado y para el fortalecimiento de los gobiernos locales y varias leyes determinan los mecanismos para su concreción, por qué no se ha avanzado en la descentrali-

zación real y democrática? Sí muchos dirigentes locales gritaban por más descentralización, por qué, teniendo el marco constitucional y legal no se ha concretado? Sí los organismos internacionales estaban interesados en la descentralización, por qué no existe una inversión agresiva en el desarrollo local?. Si desde los actores de la economía también exigían descentralización, por qué con lo alcanzado no se han producido los agresivos procesos de inversión y de creación de empleo y por el contrario aumenta la desocupación, pobreza y emigración?. La tragedia para un Alcalde y para una nación es que su población disminuya, por efecto de muerte o emigración masiva.

Las razones de esta realidad están, por un lado, en el poco interés real de los dirigentes locales en hacerse cargo del incremento y la recaudación de tributos, de enfrentar ante sus comunidades la responsabilidad de entregar los servicios con eficiencia, oportunidad y a buen precio; por otro lado, en la desconfianza del gobierno central para descentralizar algunas competencias y recursos, debido a la escasa capacidad de los gobiernos locales; a lo que hay que añadir un alto nivel de corrupción de muchas de las administraciones seccionales.

A todo esto, hay que incluir la poca capacidad de los pueblos empobrecidos para pagar impuestos. Los ingresos generados en calidad de impuestos por su actividad económica, en casi todas las provincias, con excepción de Pichincha y Guayas, no son suficientes para su administración local. Casi todas las provincias dependen, en gran parte, de los recursos del Estado.⁷ A todo esto hay que añadir una visión falsa del problema y por tanto de su solución. El atraso, pobreza y desempleo, no sólo son el resultado del modelo administrativo del Estado, sino de las relaciones de producción, donde el Estado debe jugar un rol importante. La pregunta es: ¿Podrá el Estado con poder descentralizado actuar firmemente y con posiciones nacionalistas de frente al capitalista internacional; de frente al capitalista nacional o local para de alguna manera defender el nivel salarial de los trabajadores y los impuestos que requiere para aplicar las políticas sociales? La respuesta parece clara. Con el proceso de descentralización, el Estado Nacional Unitario perderá poder, incluso para crear y sostener un mínimo compromiso de clase y por lo tanto, todo quedará en manos de las fuerzas del mercado, donde el capitalista internacional será el que imponga sus condiciones y donde la ganancia no se traducirá en inversión,

sino en repatriación.

En consecuencia, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el proceso de descentralización avanzó en una legislación compulsiva, desde arriba, por presiones de sectores interesados, por presiones exógenas, por un relativo respaldo popular y por una cierta moda, y no por una real participación democrática que abra espacios a los sectores marginales.

En la realidad, existen muchas dificultades que requieren ser enfrentadas con objetividad, para ser superadas, dentro de un proceso. Por ejemplo, el Alcalde Nebot, con respecto a la posibilidad de descentralizar la educación ha dicho: “no

quiero recibir una bomba atómica desfinanciada” (Diario Hoy, lunes 6 de mayo de 2002). Los líderes locales, para asumir competencias, en muchos casos, exigen a más de los recursos del Estado, que las instituciones estén saneadas desde el punto de vista laboral. Estas exigencias hacen inviable el proceso de descentralización en algunas áreas. La descentralización ha avanzado en áreas como el turismo, el medio ambiente y el servicio de los bomberos, y en otras se ha estancado. Además, la descentralización, en muchos casos, centralizó competencias en algunas autoridades, y creó condiciones para un ejercicio autoritario de poder. Por ejemplo, alcaldes muy poderosos, con concejales disminuidos en su capacidad de decisión. Las conductas centralistas, simplemente se trasladaron a la auto-

ridad principal y a la capital provincial o cantonal, generando exclusión y marginación de parroquias suburbanas y rurales.

El real proceso de descentralización requiere para su ejecución, de la existencia de un capital social que se exprese en niveles de organización con controles horizontales que faciliten el desempeño institucional y de un proceso fuerte de construcción de ciudadanía, que exija participación democrática y esto no está consolidado en el Ecuador.

Ante esta nueva realidad, algunos de los dirigentes locales que gritaban: ¡DESCENTRALIZACIÓN!, cuando tienen la oportunidad constitucional y legal de hacerlo, lo han hecho muy poco o nada y comienzan a gritar: ¡AUTONOMÍA!. El argumento público para este nuevo grito es el mismo: El Estado es centralista,⁷ ineficiente y excluyente, causa fundamental del atraso, subdesarrollo y pobreza del pueblo ecuatoriano.

⁷ Cf. Albornoz Vicente, op.cit.

3.1. La Autonomía a Consulta Popular Provincial y Nacional

La Constitución vigente tiene aspectos muy avanzados sobre descentralización, pero, ya hemos analizado por qué, ésta no ha avanzado en la forma deseada y sobre todo por qué no ha permitido superar los niveles de pobreza y de atraso de la sociedad ecuatoriana.

La Constitución no contempla ni en el artículo 1, ni en el artículo 224 para la administración del Estado y para la representación política, las autonomías, como figura de representación política y como espacio de ejercicio del poder político, razón por la cual, las autonomías no existen en la Constitución.

Los interesados en un proceso autonómico, con el propósito de darle existencia constitucional a las autonomías, se dirigen al mecanismo de las Consultas Populares Provinciales, previsto en la Constitución.

La consulta popular sobre la autonomía del Guayas, realizada el 23 de enero del 2000, se constituye en un modelo que será seguido por la provincia de los Ríos (13 febrero 2000), por la provincia de El Oro (17 septiembre 2000), por la provincia de Manabí (17 septiembre 2000) y por la provincia de Sucumbios (24 septiembre 2000).

De estas consultas populares provinciales se pretendió pasar a una Consulta Popular Nacional, para lo cual, el 30 de marzo y el 27 de abril del 2000, el Presidente de la República envió al Congreso Nacional un proyecto de reformas constitucionales para que éste se pronuncie, de conformidad con el artículo 283, sobre su urgencia o no. De esta iniciativa del Ejecutivo y la respuesta del Legislativo se concluye que:

- El Congreso Nacional lo que aprobó fue la urgencia del tema de las autonomías provinciales y no el texto de pregunta alguna.
- El Presidente de la República está en la atribución de formular o reformular la pregunta para la consulta popular sobre el tema de las autonomías provinciales, luego que el Congreso Nacional la ha calificado de urgente
- El Presidente de la República, incluso luego de la calificación de urgente del tema de las autonomías provinciales, por parte del Congreso Nacional, está en la atribución de convocar o no a consulta popular.
- El Presidente de la República, luego de aprobada la calificación de urgente del tema de las autonomías provinciales por parte del Congreso Nacional, no tiene

tiempo determinado para realizar la convocatoria a la consulta popular.

IV. El fracaso de la Reforma Política

La crisis financiera que generó la inestabilidad política en los últimos años, cuestionó la institucionalidad del Estado y de esta interpretación surgió la necesidad de una reforma política. Este planteamiento fue recogido por el gobierno del presidente Noboa que lo concretó en varios proyectos de reforma constitucional:

Una de estas reformas es la que hemos analizado sobre descentralización y autonomía. Por el momento, el marco constitucional y legal de la descentralización es el que permitirá el proceso de transferencia de competencias y de recursos a los gobiernos o instituciones locales, desde el

gobierno central. El Gobierno del presidente Gustavo Noboa y el manejo del CONAM por parte de su hermano Ricardo Noboa, ha fracasado en este objetivo de llevar al Ecuador a un sistema de autonomía, por la firme oposición de la gran mayoría del pueblo ecuatoriano.

Igualmente, es un fracaso, todo el proyecto de la llamada reforma política que incluía reformas al Tribunal Supremo Electoral, al Tribunal Constitucional y a las formas de representación política.

El presidente Noboa y su hermano Ricardo en el CONAM, no solo que se empeñaron en las reformas políticas, sino también en la aplicación de procesos privatizadores. El intento de privatizar las Empresas Eléctricas, por falta de transpa-

rencia y por ser claramente inconveniente a los intereses de las grandes mayorías del pueblo ecuatoriano, ha fracasado totalmente.

La reforma fiscal presentada por el Presidente de la República, Gustavo Noboa al Congreso Nacional, para el uso de los excedentes de ingresos que generará la nueva exportación de crudo pesado y para lo cual se facilitó la construcción del oleoducto de crudo pesado (OCP), fue aprobada mediante un acto legislativo inconstitucional del Ejecutivo, que a través de un veto parcial legisló sobre una materia que el Parlamento no conoció. Este proyecto llamado de reforma fiscal fue inconveniente a los intereses del pueblo ecuatoriano, porque al fijar por ley el porcentaje para el pago de la deuda externa, se incrementó el valor de la deuda y los grandes beneficiarios fueron los tenedores de papeles de deuda.

La crisis financiera que generó la inestabilidad política en los últimos años, cuestionó la institucionalidad del Estado y de esta interpretación surgió la necesidad de una reforma política. Este planteamiento fue recogido por el gobierno del presidente...

En los cinco ejes del gobierno de Lucio Gutiérrez (enero 2003 – abril 2005), no consta el tema de la descentralización, ni de las autonomías como políticas gubernamentales. Esto quiere decir, que lo alcanzado en descentralización en la Constitución y en las leyes era satisfactorio para este gobierno. De hecho, desde el CONAM no se generó ninguna acción importante en materia de descentralización.

Los candidatos para los gobiernos seccionales, elegidos en el 2004, tampoco plantearon en sus propuestas electorales el tema de la autonomía, como idea matriz.

En los acontecimientos de abril del 2005, en la convocatoria por parte del Alcalde Nebot, a la llamada marcha blanca, se mezcló, en una posición ambigua, los apoyos, reclamos al Presidente Gutiérrez y la autonomía al andar.

Luego de la caída del Presidente Gutiérrez, en el mensaje a la Nación el 24 de mayo del 2005, el Presidente

Alfredo Palacio dijo que convoca a un gran acuerdo nacional, alrededor de un proyecto de país, que debe contener: “Una reestructuración política e institucional; una política económica orientada hacia la producción, hacia el empleo y con sustentabilidad en el tiempo; un fortalecimiento de la infraestructura física; un fortalecimiento del capital humano; fortalecer la seguridad física y jurídica; una política exterior desde la perspectiva de los intereses nacionales”. En la reestructuración política, el Presidente plantea la “descentralización política del país, con respeto a gobiernos seccionales y nacionalidades, sin poner en peligro nuestra frágil cohesión nacional”. Este objetivo gubernamental nos da a entender que el gobierno irá en la dirección de la descentralización contenida en la Constitución y en las Leyes y no de la autonomía, cuyo proceso, ni siquiera es mencionado en el mensaje presidencial.

Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003)

Julio Echeverría

Este Documento de Trabajo de la Universidad Andina Simón Bolívar fue producto de una investigación llevada a cabo a finales de 2003, en la que se analizó el proceso que desembocó en la elección de Lucio Gutiérrez y la desintegración de la alianza que lo llevó al poder durante los primeros meses de su gobierno.

El análisis retrata una etapa de la última coyuntura electoral que sería la antesala de la profunda crisis política que terminó con el gobierno de Gutiérrez en el 2005. Si bien en el momento en que se realizó la investigación no se podían prever las condiciones en que se daría este giro político, las conclusiones a las que arriba se reafirman después de los eventos de abril de 2005: la profunda fragmentación social y política del país exige de mecanismos de confluencia de distintas tendencias o sectores para lograr niveles mínimos de legitimidad que permitan ejercer la función de gobierno.

Julio Echeverría ensaya una interpretación de la crisis política que ha caracterizado al Ecuador y a algunos países de América Latina como el producto del enfrentamiento entre dos “formas” de entender la política: la “expansiva”, y la “restrictiva”. Dos paradigmas enfrentados que están en la base de la crisis y del bloqueo político de estas últimas dos décadas y que puede expresarse también como el conflicto entre posiciones socialdemócratas y neoliberales. El bloqueo político define una condición de parálisis y de ausencia de iniciativa para enfrentar el reto de la integración global, situación que aparece como dimensión causal y condicionante de la crisis política que se presenta en sus caras: como bloqueo institucional y como desgaste y fragmentación de la representación política.

En este contexto, la investigación se planteó examinar las características de un caso de composición consociativa de gobierno: la ensayada en la primera fase del gobierno de Lucio Gutiérrez en Ecuador (en el 2003). Durante ese periodo, se conformó una original estructura de gobierno de alianzas entre partes contrapuestas pero representativas del espectro político nacional y global: por un lado, Pachakútik brazo político de la CONAIE, expresión del movimiento indígena ecuatoriano; y por otra, una fracción de la banca local, interlocutor privilegiado del FMI y de la banca multilateral. El autor se interroga sobre la viabilidad de esta modalidad como mecanismo de generación de legitimidad y salida a la crisis de representación que caracteriza al Ecuador actual. ¿Se puede hablar del consociativismo como articulación de un sistema de gobierno más representativo y legítimo, y como opción para sociedades altamente fragmentadas y conflictivas? ¿Es posible enfrentar la actual crisis de integración global, desde una composición consociativa del cuadro de gobierno, tal como lo presentó en su momento el caso ecuatoriano?

Echeverría evalúa la utilidad de los mecanismos consociativos para contrarrestar la creciente deslegitimación del sistema político y la debilidad de sus actores (no solo de los partidos, sino también de los movimientos sociales). Si bien la coyuntura analizada se presenta como una experiencia fallida de consociativismo, se enfatiza en la necesidad de que los actores políticos desarrollen mecanismos más eficaces de construcción de alianzas para generar opciones de poder en un contexto de marcada desintegración y fragmentación social y política.

