

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



Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador

Julio Echeverría*

Introducción

En la actualidad, el Ecuador debate las condiciones de un proceso de reforma política que modifique aspectos substanciales del diseño institucional del sistema político, cuya transformación podría incidir positivamente en la superación de la aguda crisis política que se ha venido incubando en las últimas dos décadas. Muchas de las demandas de reforma aluden a la necesidad de introducir modificaciones constitucionales, las cuales podrían recorrer distintas vías: la consulta popular, la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, o en su defecto, reactivando la capacidad de legislación del Congreso Nacional. Esta última opción parecería ser la que más dificultades presenta, debido al efecto de involucramiento en el cual por lo general tienden a incurrir los actores políticos: ser jueces y partes de los procesos de articulación y de normación de las reglas de juego institucionales básicas del sistema político. La actual crisis de la representación política favorece la utilización de expedientes plebiscitarios como la consulta popular y, en menor medida, la Asamblea, pero todas estas posibilidades están expuestas a riesgos y complejidades, que es necesario advertir y que la examinación histórica puede esclarecer.

El presente ensayo analiza los posibles defectos en los cuales se puede incurrir al momento de relacionar el proceso político con la definición de normativas constitucionales. Para este efecto, examina algunos aspectos de la normativa constitucional ecuatoriana, en particular en lo referente a la conformación del régimen político presidencial y a su integración en el diseño de conjunto del sistema político ecuatoriano.

Los posibles defectos en la construcción constitucional de la reforma política

Si partimos del supuesto de que existe una alta correlación funcional entre la dimensión constitucional y el proceso político, deberemos admitir que esta relación no es la más adecuada en el caso ecuatoriano, y que su incon-

gruencia está en la base del desarreglo político que caracteriza al Ecuador de inicios de milenio. Una incoherencia que se puede apreciar en la misma estructura de conjunto del diseño institucional.

Dos momentos trascendentales de reforma constitucional se han producido en estos 25 años de vida democrática; el primero, el acto fundacional constitutivo del retorno a la constitucionalidad que se da en el año de 1978, mediante la aprobación vía referéndum, de la nueva Constitución, la cual normará desde entonces el funcionamiento del sistema político; y el segundo, el conjunto de reformas a ese diseño institucional que introduce la Asamblea Constitucional de 1998. En el intermedio entre estos dos eventos fundacionales, se han producido diversos intentos de reforma política y constitucional, los cuales, por lo general, se han caracterizado por su excesiva dimensión coyunturalista y su escasa visión estratégica.

Los dos extremos en los cuales se puede incurrir en la discusión y elaboración constitucional son o una visión estratégica desprovista de adecuados enlaces con el proceso político efectivo, lo cual nos indicaría de un defecto de enfoque político; o una visión excesivamente expuesta a los eventos coyunturales, lo cual significaría un defecto de limitada capacidad de abstracción institucional. Ambas dimensiones parecen haber incidido en los diseños constitucionales de 1978 y de 1998; mientras en el caso de la reforma política de 1978 estamos frente a un modelo de corte sistémico de considerable consistencia institucional, pero de limitada efectividad frente al proceso histórico en el cual este se despliega; en el segundo caso, el de la reforma de 1998, estamos frente a un diseño excesivamente expuesto a las presiones coyunturales del momento, que descuida su proyección estratégica. En ambos casos, si bien desde perspectivas diversas, estamos frente a un desajuste o des-equivalencia funcional entre la dimensión constitucional y el efectivo proceso político, lo que debilita la capacidad de la Constitución de normar y regular el proceso político.

Es probable que la débil articulación programática y estratégica de los diseños constitucionales en el caso ecuatoriano se deba a estos defectos de excesivo alejamiento o de excesiva exposición a las presiones coyunturales del

proceso político; en lugar de un debate conceptual sobre la pertinencia de la institucionalidad para relacionar funcionalmente economía y política, o Sociedad y Estado, lo que se ha discutido es cómo preservar espacios de poder para los actores y para las instituciones, que les garanticen su reproducción sin poner en discusión los paradigmas de fondo que orientan las interacciones políticas.

La elaboración de una Constitución, si bien responde a un acto fundacional constituyente en el cual se expresa la politicidad del movimiento social y de los actores que en el participan, exige de los mismos, ya en función de la formulación constitucional, un esfuerzo de distanciamiento respecto de sus propias demandas y una ubicación de las mismas tanto en un espacio político de realizaciones de mediano y largo plazo, como al interior del espacio abstracto y general de la ley y de la norma; solamente al responder a esta doble determinación, se logra el diseño de instituciones políticas legítimas, que aparezcan efectivamente como expresión y realización del interés público.

A continuación, se revisan algunos momentos constitutivos de esta relación entre dimensión constitucional y proceso político en el caso ecuatoriano, con particular atención a la discusión sobre el tipo de régimen, y se arriban a algunas conclusiones que podrían contribuir al debate actual sobre la reforma política en el Ecuador.

La dimensión constitucional y el Presidencialismo en el Ecuador

Según últimas apreciaciones, el Ecuador es, entre los países latinoamericanos, el que mayor reforzamiento del régimen presidencial demuestra.¹ Una condición que resulta del proceso político de las últimas dos décadas y que se evidencia con claridad en el diseño constitucional. La orientación mayoritaria y presidencialista que caracteriza a la democracia ecuatoriana se encuentra normada en las dos cartas constitucionales que han regido la vida del sistema político en los últimos 25 años de vida democrática, tanto en la Constitución de 1978 como en las reformas que se instrumentaron 20 años después por parte de la Asamblea Constitucional de 1998. En especial en este último caso, las posiciones mayoritarias en la Asamblea

Constitucional se aplicaron a fondo, tratando de encontrar un diseño institucional que revirtiera los agudos conflictos entre Ejecutivo y Legislativo que habían bloqueado el proceso decisional durante estas dos décadas. La demanda de concentración de la capacidad decisional en el presidente aparecerá con mayor fuerza a mitad de la década del 80, cuando se aprecia con mayor nitidez la crisis del ordenamiento institucional aprobado en 1978.

El paradigma constitucional de 1978

La orientación dominante que amparaba a la Constitución de 1978 se sustentaba sobre una clara concepción de intervención del Estado en la economía, en la cual los partidos políticos aparecían con una función de intermediación central: fungían de canales de integración social a la vida del Estado y articulaban la política redistributiva mediante su participación en la definición de la política pública. Un ordenamiento que tenía por tanto su eje central en la función del sistema de representaciones, de los 'partidos políticos en el congreso o parlamento'.

Apenas 4 años después de aprobada la Constitución de 1978, el país ingresó en una condición de aguda crisis fiscal, que condujo a la implementación de radicales políticas restrictivas de ajuste, que contradecían en profundidad esa orientación.

La línea del ajuste obliga a los ejecutivos a instaurar medidas de restricción del gasto que reducen al mínimo la posibilidad de cualquier política redistributiva, lo que tendrá como contrapartida una sistemática oposición por parte de los partidos más comprometidos con esa orientación normativa, los cuales se harán fuertes en la trinchera parlamentaria. En particular, las fuerzas del centro izquierda, comprometidas con la inspiración redistributiva que animaba a la institucionalidad diseñada en la Constitución de 1978, optan por la obstrucción y la resistencia a la implementación de las políticas de ajuste estructural y encuentran en la legislatura el mejor espacio para esta tarea, mientras las fuerzas de la derecha y del populismo perfeccionaran mecanismos de chantaje para la consecución de rentas y para el fortalecimiento de sus mecanismos de intermediación de tipo clientelar. En ambos casos, se produce un fenómeno de progresivo aislamiento y desprestigio de la función de representación y en general de los partidos políticos, los cuales veían vanificada su función de intermediación al debilitarse la capacidad de impulsar políticas redistributivas como lo preveía la

Se deberá esperar apenas unos pocos años más para que el fenómeno de la crisis institucional vuelva a aparecer con mayor gravedad y se exprese en la ruptura flagrante de la constitucionalidad impulsada por el régimen de Gutiérrez...

* Político, Investigador y Catedrático Universitario.

¹ PNUD 2004, *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, PNUD.

Constitución de 1978. Este es el origen de los enfrentamientos entre ejecutivo y legislativo que estará en la base de la crisis de gobernabilidad que se generaliza al finalizar la década del 80.

Desde distintos ángulos, la crisis de gobernabilidad aparece como dimensión caracterizante del proceso político; su salida irá por el reforzamiento del presidencialismo; una estrategia de reforma confusa y poco coherente, tendiente a prescindir de la representación e incluso del sistema de la Administración Pública en la definición de las decisiones de política, en particular en la definición de la política económica, eje central de la política pública. En particular para las fuerzas del centro derecha, “gobernabilidad” significaba implementar la estrategia de ajuste reduciendo al mínimo las interferencias que podrían surgir del sistema de representaciones, que intervenía con una función de obstrucción sistemática, o con una de chantaje, para negociar el acceso a la distribución de rentas, por lo general, con fines clientelares. Para estas fuerzas, la gestión del ejecutivo debía darse evitando cualquier interferencia de esta naturaleza; ya a partir del gobierno socialcristiano de León Febres Cordero, se aprecia esta tendencia mediante la conformación de ‘instituciones paralelas’ para incrementar ‘eficacia en la gestión’ de la administración pública, y se apunta en dirección a excluir a la representación de la definición y gestión presupuestaria, objetivo que terminará de lograrse en las reformas establecidas por la Asamblea Constitucional de 1998. Operación de exclusión que, sin embargo, no era coherente con la función de intermediación asignada a los partidos políticos, la cual no se modifica; en efecto, éstos siguen conservando su orientación de ‘monoplios de la representación’, y de fuerte contrapeso al ejecutivo, en particular en la definición de la integración de los aparatos de control y de la misma Administración de Justicia, al ser quienes nominan a la

La orientación dominante que amparaba a la Constitución de 1978 se sustentaba sobre una clara concepción de intervención del Estado en la economía, en la cual los partidos políticos aparecían con una función de intermediación central...

Corte Suprema de Justicia y a los máximos organismos de control constitucional².

Si bien la tendencia es hacia la exclusión de la representación en la definición de las líneas centrales de la política macroeconómica, el paradigma redistributivo no desaparece del ordenamiento institucional, lo que deriva hacia un reforzamiento del carácter rentista del sistema de partidos. La misma integración del parlamento por parte de diputados provinciales es coherente con la vocación de redistribución de rentas del Congreso, la cual se ratificaba en la capacidad que tenían los legisladores de intervenir en la formación y gestión presupuestaria; eliminada esta función, el

papel de la representación se conducirá a lograr mediante otros mecanismos de presión la consecución del mismo objetivo. La exclusión de los partidos y del parlamento de la definición y gestión del presupuesto, instrumento central de la política pública, creará incentivos perversos para que éste desarrolle lógicas de chantaje y de presión a los ejecutivos, por no citar la utilización de mecanismos de intercambio político espurio con las estructuras del sistema de gobierno.

El paradigma del Presidencialismo reforzado en la Constitución de 1998

Este tipo de interacciones, que caracterizan a los enfrentamientos entre el ejecutivo y legislativo durante los años 80 y gran parte de los 90, conducirá a una situación de bloqueo institucional que agudiza la dimensión del conflicto social; se generalizan y amplían los mecanismos informales de procesamiento de la política y aparecen fuertes movilizaciones de crítica al sistema, que ahondan las distancias entre la institucionalidad política y la sociedad. Tanto la intensa movilización social de los años 90, liderada por el movimiento indígena, como el surgimiento de nuevas demandas ciudadanas, serán en gran parte expresión de esta desconexión entre la sociedad y el sistema institucional. El país observa absorto el agudizamiento de la crisis, que ya no es solo económica como lo fue en los años '80, sino también institucional; el régimen de Bucaram pone al descubierto de manera caricaturesca la real dimensión de la crisis ética y moral de una buena parte de la clase política ecuatoriana. Su caída y posterior sustitución por la figura del ‘presidente interino’, inexistente en la Constitución, termina por revelar tanto la esca-

² Si bien la Constitución de 1998 define un nuevo mecanismo para la designación de los miembros de la CSJ, durante los 20 años de vigencia de la Constitución del 78, fue el Congreso quien sobre la base de una clara repartición de cuotas de poder decidía la integración de tan alto tribunal de administración de Justicia; la integración de la última CSJ si bien contó ya con un nuevo mecanismo de selección de candidatos para integrar dicho organismo, mantuvo, por última vez, la sanción acerca de su integración por parte del Congreso, quien debía con posterioridad a dicha designación, normar mediante ley el método de cooptación para la integración de nuevos magistrados, tarea que se mantuvo pendiente y que estará en la base de la impugnación a su integración, llevada adelante por el gobierno de Gutiérrez. En cuanto a los demás tribunales, como el Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, en la normativa del '98 el Congreso mantiene sus prerrogativas de nominación.

sa capacidad efectiva que poseía la Constitución para condicionar el proceso político, como la alta discrecionalidad de la clase política, al interpretar la Constitución por fuera de sus principales marcos normativos, lo que planteará con fuerza la idea, ya recurrente durante los años 90, de la refundación de la institucionalidad.

La Asamblea Constitucional de 1998, convocada por el gobierno de Alarcón, pretendió asumir esta tarea, y lo hizo de manera confusa y polémica. ¿Percibieron los asambleístas claramente la real dimensión de la crisis institucional? ¿O al contrario, sus definiciones terminaron por agudizar aún más el fenómeno de la crisis, poniendo sobre el tapete la necesidad de ulteriores reformas institucionales?

Desde la perspectiva del proceso político, parecería, a una primera aproximación, que la Asamblea Constitucional fracasa clamorosamente. A apenas dos años de concluida, el país experimentará la más grave crisis financiera y económica de su historia republicana, la brusca caída de legitimidad del régimen de Mahuad, y su sustitución mediante una confusa intervención de las Fuerzas Armadas. Se deberá esperar apenas unos pocos años más para que el fenómeno de la crisis institucional vuelva a aparecer con mayor gravedad y se exprese en la ruptura flagrante de la constitucionalidad impulsada por el régimen de Gutiérrez y su posterior descalabro y sustitución, también en este caso, mediante la confusa intervención de la Fuerzas Armadas³.

Lo que realiza la Asamblea Constitucional es una solución transaccional de corte corporativo, que disocia radicalmente los procesos de construcción de la voluntad política y las lógicas decisionales, posibilitando un mayor desacoplamiento entre participación social, representación política y definición de las políticas públicas.

Por un lado, desarrolla una clara estrategia inclusiva al legislar sobre una amplia gama de derechos ciudadanos, los cuales asumen categoría constitucional; por otro lado, hace suyas las presiones que la coalición mayoritaria de

³ La Constitución ecuatoriana mantiene respecto a las Fuerzas Armadas una definición ambigua; por un lado éstas aparecen como ‘garantes de la Constitución’, asumiendo por tanto funciones propias de un Tribunal Constitucional, por otro, se las reconoce como ‘poder no deliberante’, por tanto como institución que debería mantenerse exenta de cualquier influencia política y por tanto alejada de cualquier intervención en el ámbito político. Esta condición, añadida a la exclusión de la participación electoral para sus miembros, hace que las orientaciones políticas que podrían aparecer en su seno sean contenidas o represadas normativamente, condición que se la cumple por el principio de la no deliberación; sin embargo, su carácter de ‘garantes de la constitucionalidad’, les confiere un poder de dirimencia en conflictos o crisis institucionales.

centroderecha impulsa en la Asamblea, es decir, el reforzamiento del presidencialismo como el mejor mecanismo para resolver la ‘crisis de gobernabilidad’. Desde este ángulo, consolida la línea de la exclusividad del ejecutivo, y por tanto del Presidente, en la definición y orientación de las políticas públicas, en particular en la definición de la política económica, a la cual se dota de un ‘blindaje técnico’ que la preserve de cualquier tipo de influencia política. En esa dirección, introduce normativas que sancionan la capacidad de legislación del ejecutivo en materia económica, mediante la utilización de decretos leyes de

La última coyuntura que culminó en las jornadas de abril con la destitución de Gutiérrez demostró la incapacidad de la legislatura en contener la arremetida anti-institucional que provino de otra de las funciones del Estado. La ruptura de la Constitución...

emergencia. Igual acontece respecto a la función de fiscalización del Congreso, la Asamblea legisló en dirección a preservar para el ejecutivo la posibilidad de la destitución o no del ministro censurado. En materia de la definición de instancias de control como la designación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Electoral, la legislatura mantiene e incluso refuerza sus espacios de poder. La fuerte presencia de representantes de los partidos políticos como miembros de la Asamblea, estará en la base de la defensa de las prerrogativas de poder que éstos conservan, al definir su exclusividad en la nominación de los integrantes de los órganos de vigilancia y control político.

De esta manera, la Asamblea recoge y neutraliza al mismo tiempo un conjunto de demandas y posturas de una diversidad de actores: por un lado, la fuerte carga de impugnación a la institucionalidad que venía impulsando el movimiento social durante gran parte de los años 90; por otro, la demanda impulsada por la centroderecha, que recogía las prácticas decisionistas que los distintos ejecutivos habían venido ensayando, como expediente para enfrentar la crisis y el ajuste estructural de la economía; y, finalmente, las prerrogativas de poder de los partidos mayoritarios en la Legislatura.

Estas distintas operaciones de ‘ingeniería constitucional’, tendientes a limpiar el camino de la gobernabilidad de cualquier perturbación política, al excluir a la legislatura del proceso de formación de la política pública, y al mismo tiempo preservar para ella el monopolio de la representación, lejos de promover una mejor articulación entre Ejecutivo y Legislativo, condujo a reforzar una peligrosa lógica de desentendimiento y de des-responsabilidad de la legislatura frente al proceso decisional; una condición óptima para reforzar prácticas de chantaje y de obstrucción por

parte del Congreso y de intervenciones espurias del ejecutivo para alcanzar mayorías parlamentarias afines.

La Asamblea constitucional de 1998 se demostró muy hábil en armar una amalgama de posturas diversas e incluso enfrentadas, lo que reflejó su fuerte exposición a las presiones de la coyuntura, debilidad que se expresa en la fragmentación y desconexión de las distintas fases y funciones del proceso decisional, las de la participación-representación, las de la gestión administrativa y las de control político, funciones que, al preservar su propia autonomía, deben mantener relaciones funcionales de complementariedad. Una salida que revela un claro defecto de enfoque político estratégico, y que debilitará al sistema político en su capacidad de preservar y resguardar la vigencia misma de la Constitucionalidad.

Las consecuencias del Presidencialismo reforzado

Una de las primeras constataciones acerca del desempeño de este diseño institucional nos devuelve la imagen de un régimen político caracterizado por una débil capacidad de concentración de poder, por la fragmentación de éste entre sedes de poder enfrentadas, las del ejecutivo y del legislativo, que recurrentemente llegan a puntos de quiebre institucional como son los que han conducido a los derrocamientos de tres presidentes en un lapso que no llega a los 10 años. La institucionalidad del sistema político se rige sobre el principio de la autonomía y equilibrio entre los poderes o funciones del Estado, una alteración de este equilibrio con dominancia de una función sobre la otra, denota el debilitamiento de la institucionalidad y su posibilidad de quiebre o ruptura. El actual ordenamiento institucional demuestra una permanente ruptura de este equilibrio; el sistema político carece de propios mecanismos de preservación de la institucionalidad democrática, y algo que es aún más grave, en muchos casos sus mismas instituciones trabajan en dirección a corroer la institucionalidad democrática del sistema político.

La última coyuntura que culminó en las jornadas de abril con la destitución de Gutiérrez demostró la incapacidad de la legislatura en contener la arremetida anti-institucional que provino de otra de las funciones del Estado. La ruptura de la Constitución impulsada por Gutiérrez solamente pudo ser detenida por la revuelta ciudadana, al precio del quiebre del ordenamiento constitucional democrático. Igual condición de debilidad caracteriza al Ejecutivo: éste no ha podido inmunizarse frente al fenómeno de bruscas caídas de legitimidad, que terminan por la sustitución presidencial con la intervención dirimente de las Fuerzas Armadas, como aconteció en la caída de Gutiérrez y con anterioridad en la caída de los presidentes

Bucaram y Mahuad. Un sistema político que recurrentemente sufre crisis de régimen, que sobrevive en medio de una inestabilidad política crónica, con altos índices de conflictos inter-institucionales, debido al uso instrumental e interesado de la legalidad. En estas condiciones, el sistema político, lejos de reducir complejidad, devuelve a la sociedad más complejidad; sus funciones de concentración, distribución, gestión y control del poder se ven rebasadas por las demandas y presiones que debería enfrentar; lo que conduce, de manera paradójica, al reconocimiento de un fenómeno de deflación de poder, que tiene consecuencias catastróficas en el deterioro de las condiciones de vida de la población, y en el incremento de la inequidad social y económica.

Un conjunto de constataciones que conducen a interrogarse sobre la sostenibilidad del diseño institucional: ¿Hasta qué punto el carácter de presidencialismo reforzado del régimen político ecuatoriano es viable, y por tanto combina legitimidad y eficacia en sus prestaciones? ¿De qué tipo de régimen presidencial reforzado estamos hablando, cuando demuestra tan alta fragilidad en detener su propia erosión y contener las fuerzas centrífugas que sistemáticamente lo acosan? ¿En qué medida esta condición de fragilidad y precariedad institucional podría o debería conducir a un cambio de régimen hacia formas parlamentarias o semi-presidenciales de ordenamiento institucional?

Las respuestas a estos interrogantes parecerían no depender de recetas improvisadas o de 'ingenierías constitucionales' que no reconozcan la complejidad de la composición política y cultural de la sociedad ecuatoriana. En este contexto, las definiciones de diseño institucional no pueden soslayarse, porque éstas se constituyen en incentivos para el comportamiento político, que bien pueden o reforzar lógicas de disgregación y de despotenciación política como las actualmente vigentes, o promover mejores condiciones de integración y de construcción de poder, necesario para enfrentar las complejas condiciones de reproducción política por las que atraviesa actualmente la realidad ecuatoriana.

El 'blindaje' de la política pública

Como ya lo hemos advertido, la configuración actual del régimen político resulta de la percepción que desarrollaron los actores políticos que estuvieron en posición de gobierno durante la crisis económica de los años 80 y 90; su objetivo central fue la de concentrar la capacidad decisional en el ejecutivo para la implementación del ajuste fiscal. Desde entonces, se ha mantenido una línea de continuidad hacia el fortalecimiento del presidencialismo bajo un concepto de gobernabilidad que tiende a neutrali-

zar cualquier tipo de perturbación política que provenga del sistema de representaciones. Esta tendencia, que se inicia en los años 80, confluye en los años 90 hacia una línea de blindaje de la política económica frente a influencias políticas, que se expresa en la exclusión del poder legislativo, y por lo tanto de los partidos en la definición y gestión del presupuesto público, instrumento central de la política económica. Una dimensión de concentración de poder que se ha demostrado eficaz para lograr el objetivo de la estabilización macroeconómica, pero al costo de reprimir la satisfacción de demandas que podrían ir por una implementación de políticas redistributivas y de reactivación del aparato productivo. Una línea que ha recibido el rechazo y la resistencia de amplios sectores excluidos, y que tomó cuerpo en las movilizaciones de los años 90, en particular del movimiento indígena. Una construcción institucional que expresa, contrario a lo que supone la idea del blindaje, una dosis alta de vulnerabilidad, ya que podría también, en ausencia de controles democráticos, presentar flancos a la implementación de opciones populistas o no congruentes con lógicas de planificación de mediano y largo plazo, como son las que deben caracterizar al manejo de la política pública y en particular de la política económica. El enfrentamiento a la crisis de gobernabilidad, tal como fue concebida en su momento por las fuerzas del centro-derecha, tuvo una resolución de corte tecnocrático excluyente de la participación social, con capacidad de neutralización de la participación política y desprovista de planificación estratégica. A esta particular derivación decisionista de la institucionalidad en el caso ecuatoriano, se podría considerar como fortalecimiento del presidencialismo, al costo de la desconexión con las fuentes de legitimación y de control de las decisiones políticas que se dan en el sistema de representaciones y de los partidos políticos.

La deriva despolitizante del sistema de representaciones

Si algo refleja la lógica del 'blindaje' de la política pública es una condición de profunda desconfianza hacia el ámbito de la representación política; una situación altamen-



te paradójica, ya que la reproducción de los sistemas políticos modernos gira justamente sobre la función central de la representación en la construcción y definición de los procesos decisionales. El diseño institucional normado por la Constitución de 1998 es expresión de la crisis de la representación política, la cual apunta a precaverse o protegerse de sus propios efectos corrosivos, pero cuyo diseño o cuya lógica no se dirige hacia su resolución, o, al menos, hacia la reversión de las condiciones que la generan. Al contrario, el diseño institucional al tratar de inmunizar la toma de decisiones de las presiones que provienen de la participación social y de la representación, tiende a agudizar la extremización de esas demandas y su canalización por cauces no

previstos institucionalmente: los actores sociales tienden a reforzar sus reivindicaciones corporativas; el legislativo y los partidos, al verse excluidos de su capacidad de incidir en las políticas públicas y perder de esa manera su capacidad de agentes o de actores de la redistribución, optan por una lógica de resistencia, de rechazo y chantaje al Ejecutivo, y en muchos casos de negociación espuria para satisfacer las legítimas demandas de sus electores. La representación de tipo provincial sanciona esta función y rol del sistema de partidos en el Ecuador y ubica a los partidos bajo una lógica rentista de satisfacción de demandas. Esta característica del sistema de representaciones es congruente con el carácter fuertemente localista y regional de la participación social y política, lo que premia la reproducción de representaciones de corte corporativo, clientelar y de escasa proyección estratégica y universalista.

El presidencialismo y su concentración o reforzamiento vive de esta ilusión de reducción de complejidad, presenta una imagen de concentración de poder frente a una sociedad fragmentada por quiebres regionales y étnicos; pero lejos de reducir esa fragmentación, la tiende a exasperar al permitir que esa realidad diversificada se exprese por canales no institucionalizados. Este tipo de expresión de demandas refuerza las característi-

cas patrimoniales y clientelares de tipo tradicional, las cuales no han pasado por lógicas racionales de construcción del poder político. Por institucionalización de la participación social y política habría que entender la vigencia de formas de representación de intereses, que al respetar la norma constitucional y su estructura de derechos, contribuya a la afirmación del interés público en el proceso de toma de decisiones. La constitucionalidad de los actos y el respeto a los procedimientos que regulan los procesos de formación de decisiones, normados por la misma Constitución, constituiría la medida de la vigencia de una institucionalidad política moderna. El debilitamiento y la virtual exclusión de la representación del proceso de construcción decisional, es señal de la incapacidad de respuesta del sistema político a la expresión de demandas e intereses corporativos y fragmentados, que no han pasado por procesos de construcción moderna de ciudadanía. Su pretendida inmunización frente a esa realidad, es señal de su debilidad y no de su fortaleza, lo que apunta a devolver mas fragmentación a la realidad social y abona en dirección a la erosión de politicidad y de construcción de

poder a nivel social.

Desde otro ángulo, es necesario mejorar las relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, permitiendo una inserción y participación de los partidos y el parlamento en el proceso de formación de las políticas públicas. Para ello, aparece necesario, por un lado, fortalecer la capacidad institucional del parlamento en el conocimiento técnico de los complejos procesos de formación de políticas; por otro lado, desarrollar una lógica de integración y de efectivo funcionamiento de un sistema de partidos que combine relaciones adecuadas entre mayorías y minorías, enten-

diendo el papel fundamental que ambos tipos de agregación política tienen en la formación de decisiones. Solamente de esta manera, reubicando la función central de la representación en el proceso decisional, se podrá lograr niveles más altos de corresponsabilidad de la legislatura en el proceso decisional. La combinación de esta doble dimensión, expresión de demandas particularizadas y construcción de decisiones estratégicas, podrá, finalmente, apuntar a resolver los problemas de gobernabilidad que han aquejado al sistema político ecuatoriano en las décadas pasadas. De esta manera, el ejecutivo y por lo tanto el presidencialismo, podrá soportar la construcción de decisiones políticas sobre una base sustantiva de legitimación. Es importante advertir, si bien este tema hace referencia a la dimensión de la gestión administrativa, que la construcción de decisiones deberá reconfigurarse sobre el diseño de adecuados procesos y sistemas de planificación político-estratégica de cuya ausencia actualmente adolece el sistema político ecuatoriano. Estos sistemas de planificación podrían ser soportes técnicos fundamentales de articulación entre el sistema representativo y el sistema de gobierno, sobre los cuales se apoye el proceso decisional.

Estas características conducen a la necesidad de una estructuración del régimen político que reconozca esta diversidad en la conformación socio-económica y cultural del electorado, pero al mismo tiempo permita la articulación de un proceso de construcción de decisiones en el cual se pueda filtrar esta dimensión particularista y definir

⁴ Si algo importante puede resaltarse del paradigma de gobernabilidad y de la lógica del blindaje de la política económica, es el logro de la estabilidad macroeconómica y la neutralización del uso populista y rentista del presupuesto público; una dimensión que deberá preservarse, pero ya no al costo de la exclusión de la representación y del control político. El fortalecimiento de sistemas de planificación estratégica y su vigencia como soporte a decisiones consensuadas por los sistemas de representación y de gobierno, pueden ser complementos institucionales necesarios en esta dirección.

políticas de corte menos inmediateista y más estratégico. El garantizar la representación de minorías se vuelve un requisito central: el permitir que éstas puedan ejercer control sobre el establecimiento de decisiones políticas y, al mismo tiempo, presentar demandas que de otra manera podrían ser excluidas, condición que deberá ser neutralizada y contenida mediante la elección de representantes nacionales. Una dimensión de participación y de inclusión que responde a la especificidad y particularidad de las demandas locales y cuya presencia es legítima en el sistema político, pero que deberá tener su contrapartida en una estructura bicameral del sistema de representaciones⁵.

Solamente en este contexto podría cobrar importancia la elección distrital uninominal, si está suficientemente contrabalaceada por representaciones que expresen niveles más altos de abstracción política. De igual manera, la modificación de la forma de Estado en dirección federalista podría ser un complemento institucional adecuado en esta dirección, tema, sin embargo que excede los objetivos de este tratamiento.

La reconstitución de los canales de representación

Si se observan los resultados electorales durante los últimos 25 años de vigencia de la Constitucionalidad en el Ecuador, nos encontramos frente a una realidad insoslayable: no existen representaciones o partidos con arrastre nacional; existen, sí, partidos mayoritarios, pero exclusivamente a nivel de su región o localidad. Basta pensar en los dos partidos que mayor votación han obtenido en los distintos procesos electorales, el PSC en la Costa y la ID en la Sierra. Es probable que los quiebres regionales que caracterizan al país conduzcan a ese tipo de representación y de que la búsqueda de actores o representantes nacionales sea de todas maneras infructuosa. Esta situación corroboraría la necesidad de pensar, no sólo en un replanteo radical de los partidos, de sus dimensiones programáticas, ideológicas y de valores y conductas políticas, sino también en aquello que parecería ser lo fundamental: el establecimiento de una cultura política de coexistencia entre diferentes, de diálogo y deliberación, como presupuesto para la producción de verdaderas voluntades colectivas, por tanto para la construcción de alianzas que sustenten procesos decisionales. Alianzas que no necesariamente sean excluyentes de posturas minoritarias o contestarias, sino que abran espacios para su expresión y constitución en cuanto tales.

La reconstitución de los canales de representación tendrá que ver solamente con la reactivación de la capa-

cidad de intermediación de los partidos políticos, sino con la promoción de un sistema de partidos que funcione como espacio plural de representación de las diferencias que constituyen la realidad social y política del Ecuador, y que por lo tanto trabaje con una cultura de colaboración y de corresponsabilidad en la conducción de la política pública. La existencia de un sistema de partidos apunta no solamente a garantizar una amplia representación plural de las partes sociales, y de la diferenciación de intereses y demandas que están en juego en la vida social y política, sino que contribuye a conformar consensos y alianzas y a agregar voluntades en función de la construcción de orientaciones de política de corte más universal y estratégico.⁶

El problema parecería radicar en los mecanismos para generar un sistema de partidos consistente, por lo cual el tema clave de discusión es el carácter de la representación. La discusión y el acuerdo sobre programas parecería ser el espacio de las agregaciones políticas; la definición programática, si bien debe ocupar a cada partido y organización política y debe ser una de sus orientaciones prioritarias, debe también, y seguramente de manera más importante y crucial, comprometer al conjunto de los actores; el programa y su discusión debe proyectarse a un nivel que supere las diferenciaciones de partido y alcance cotas más altas de abstracción política e institucional. Todo esto presupone cambios institucionales en normas, leyes y reglamentos, como las leyes de elecciones y de partidos políticos, pero debe convertirse en patrimonio de la nueva cultura política que exige la dimensión de la complejidad que caracteriza al Ecuador de hoy. En este contexto es coherente la necesidad de eliminar la obligatoriedad del voto, como un mecanismo que conduzca a una mayor definición racional, deliberativa y espontánea en la formulación de las preferencias políticas.

De esta manera, frente a la incapacidad de los partidos en constituirse como fuerzas de representación nacional, por la composición diversa y fragmentada del electorado, le compete al sistema político la tarea de construir una voluntad decisional colectiva, creando los incentivos adecuados para poner en funcionamiento un verdadero sistema de partidos, el cual produce una síntesis fundamental, la que resulta de su función de regulación de la interacción de las fuerzas sociales y políticas.

Todas estas líneas de reforma institucional solamente podrán activarse a condición de que los actores políticos hagan suya la exigencia de operar dentro de marcos de racionalidad política y de legitimación democrática, la

⁶ Un sistema de partidos que coordine adecuadamente las funciones de gobierno y de oposición, la existencia de mayorías y minorías, es el mejor dispositivo para fundamentar la formación de políticas públicas, que gocen de mayor legitimidad en cuanto construcciones colectivas de la política.

⁵ En esta dirección apunta la propuesta del semi presidencialismo de Hernández; cf. V. Hernández, "Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo", en esta Revista.