

# ecuador DEBATE

**BIBLIOTECA**



QUITO - ECUADOR

# ecuador DEBATE

## NOTAS

1. La Colección ECUADOR DEBATE es una publicación auspiciada por el Centro Andino de Acción Popular, bajo cuya responsabilidad se edita.
2. ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:

	Suscripción	Ejemplar Suelto
América Latina	US\$ 10	US\$ 3,50
Otros Países	US\$ 12	US\$ 4
Ecuador	Sucres 400	Sucres 150

(En todos los casos incluye el porte aéreo)

3. La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Oficina ubicada en Av. Las Casas 1302 y Arias de Ugarte. A esta dirección deberán enviarse las solicitudes de suscripción, compra de ejemplares sueltos y solicitudes de canje de similares.
4. El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité de Redacción.
5. Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.
6. El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.
7. El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular

# índice

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>5</b>
<b>COYUNTURA</b>	
<b>CONTRADICCIONES Y RELACION DE FUERZAS EN EL PROCESO ELECTORAL</b> .....	<b>7</b>
<b>J. M. Egas</b>	
<b>ESTUDIOS</b>	
<b>CLAVES DE LECTURA DE LOS PROGRAMAS POLITICOS</b> .....	<b>25</b>
<b>J. Sánchez-Parga</b>	
<b>LOS PARTIDOS Y LA ACTUACION PARLAMENTARIA</b> .....	<b>35</b>
<b>Diego Peña</b>	
<b>LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA MODERNIZACION DE 1968-80</b> .....	<b>50</b>
<b>N. Argones</b>	
<b>PROGRAMAS DE PARTIDOS vs. CAMPESINOS INDIGENAS</b> .....	<b>73</b>
<b>J. de Olano</b>	
<b>ANALISIS Y EXPERIENCIAS</b>	
<b>COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LOJA Y PERSPECTIVAS PARA UN PROYECTO POPULAR</b> .....	<b>83</b>
<b>G. Ramón</b>	

<b>EL NEGRO ESMERALDEÑO Y LA CONFRONTACION POLITICA NACIONAL</b> .....	<b>97</b>
<b>G. Maloney</b>	
<b>MOVILIZACION POLITICA EN LOS BARRIOS POPULARES DE QUITO</b> .....	<b>124</b>
<b>V. H. Torres</b>	
<b>EL MOVIMIENTO POPULAR URBANO EN QUITO</b> .....	<b>139</b>
<b>Carlos Orbe</b>	
<b>EL HORIZONTE POLITICO POPULAR: UN ESTUDIO DE CASO</b> .....	<b>148</b>
<b>Malva Espinosa</b>	
<b>COMPORTAMIENTO POLITICO DE LOS POBLADORES SUBURBANOS DE GUAYAQUIL</b> .....	<b>172</b>
<b>F. Rosero</b>	
<b>ENTREVISTA AL C. ALBERTO ANDRANGO, PRESIDENTE DE LA UNORCAC</b> .....	<b>177</b>
<b>A. Román</b>	

# **PARTIDOS POLITICOS Y ACTUACION PARLAMENTARIA**

Diego Peña

## **I.— APUNTES TEORICOS PARA EL ANALISIS**

En política, las intenciones de los actores casi nunca se revelan como un dato que pueda ser registrado por los estudiosos ni por la ciudadanía en general. Sin embargo, la práctica de los actores permite identificar al menos en líneas generales lo que tendencialmente puede comportar en la sociedad el enfrentamiento de tales intenciones. Para quien analiza un proceso desde la perspectiva de un momento posterior, o sea desde el futuro cercano, la posibilidad de identificar tales intenciones radica en la percepción del sistema de contradicciones que configuraron el proceso y el alineamiento de los actores políticos en torno a ese sistema de contradicciones.

Ahora, para comprender esa dialéctica es necesario adentrarse en las motivaciones de los actores, que desde un plano de dirigentes ideológicos de la sociedad en su conjunto determinan la lucha política sometiendo al resto de contendientes a la resolución de los intereses que en cada momento le son de especial importancia.

A su vez, el sistema de contradicciones y los alineamientos de los actores en torno a él sólo pueden ser rescatados desde la proposición de una lógica de interpretación política. Esta lógica política, que a su interior contiene la percepción del analista, no coincide necesariamente con un ordenamiento cronológico, pero tampoco puede prescindir totalmente del ordenamiento temporal de los acontecimientos políticos.

Así, la recuperación analítica y aleccionadora de un proceso pasado, que tiene como eje la percepción de los sistemas de contradicciones predominantes y los ordenamientos de las fuerzas políticas, de los cuales se infiere el carácter que tiene el proceso, dota de sentido al orden temporal de presentación de los hechos más relevantes y se enriquece con su consideración.

Estos han sido básicamente los criterios que han guiado el análisis de la formación y funcionamiento del parlamento ecuatoriano en los años 1979 y 1980, del cual aquí se presenta una síntesis.

Resultados de ese análisis fueron en líneas generales: la percepción de que la crisis de representación que ha caracterizado el sistema político ecuatoriano en las

últimas décadas persiste, en contradicción a lo que algunos autores mantienen; la prolongación de esa crisis de representación a través de la práctica y los intereses que representan las organizaciones políticas tradicionales y; el contenido formal de la democracia inaugurada el 10 de Agosto de 1979, verificable en la marginación política de las masas, relegando el ejercicio de la misma al juego de las representaciones de los partidos en la institucionalidad del estado democrático.

Más allá de esas conclusiones sobre el carácter del proceso, parece importante comprender la lógica de funcionamiento de ese proceso, en las características históricas de su constitución y resolución. Esta, tiene pretensión de aclarar el carácter de las contradicciones, el papel de los actores y el rol del parlamento en el sistema político.

Se expone pues una propuesta de interpretación de la formación de las condiciones institucionales y políticas, que permiten entender y caracterizar el rol del parlamento en este período a través de los momentos y contenidos más relevantes del llamado Proceso de Retorno y la dinámica parlamentaria de Agosto de 1979 a Diciembre de 1980.

## II.— LOS MOMENTOS POLITICOS EN LA PREFIGURACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

La primera área en la que se pueden agrupar algunas observaciones tiene que ver con la consolidación de situaciones diversas en el marco interno del parlamento. Estas situaciones diversas se las identifica por la secuencia de contradicciones y de sus correspondientes resoluciones, en torno a las cuales se constituyen las fuerzas parlamentarias, en la medida en que dan paso a alianzas, entendimientos y acuerdos de duración variable, y que se plasman en la formación de bloques partidarios, permiten constituir mayorías y permite reconocer tendencias en la dirección de la actividad parlamentaria.

En esta área se hace importante comprender las motivaciones de la actividad partidaria, puesto que en gran medida éstas inciden en el desenvolvimiento parlamentario. También es de interés reconocer los pactos sobre los límites de funcionamiento del parlamento y de las fuerzas que intervienen a su interior; no sólo de los pactos de los que se parte como resultados de los procesos anteriores, sino también de los que se van constituyendo en la dinámica parlamentaria. En esta perspectiva, se distinguen cuatro situaciones o momentos diversos.

La primera, que si bien no pertenece a la vigencia de la vida parlamentaria, es en cambio atinente a la fijación de las atribuciones de este centro de funciones y define de alguna manera, los límites de su desenvolvimiento. Esta situación, se consolidaría en torno a lo que en este estudio se puede llamar la prefiguración del parlamento.

El anuncio del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que se produce con la instalación del Triunvirato Militar en 1975, alienta la actividad partidaria de

las tres tendencias que tradicionalmente hicieron el juego político en la década anterior y también alienta la consolidación de organizaciones que nacieran en los comienzos de los años setenta.

Estos partidos, en el caso del populismo, el conservadorismo, y el liberalismo, se encontraban con una sociedad renovada en su economía por el impacto de la explotación y de la inversión de las rentas petroleras; con una diversificación del espectro social, determinada por la consolidación de los grupos populares urbanos y por la creciente separación de las actividades del campo y la ciudad y; finalmente con un estado cuyo proceso de adecuación a los requerimientos de la sociedad había implicado, una ampliación de su ámbito de funciones y un nuevo tipo de relación con el conflicto social.

Las nuevas organizaciones políticas, que surgieran de escisiones de las tradicionales, encontraron una filiación ideológica internacional adecuada a las condiciones de inserción renovada del país al mercado internacional, e intentaban consolidarse entre los nuevos sectores sociales de la nación. Entre estas se destacan la Democracia Cristiana y la Izquierda Democrática, una escisión socialdemócrata del liberalismo.

La reinteracción del llamamiento gubernamental, al denominado proceso de retorno y los diálogos de estas organizaciones partidarias y otras menores con el Régimen iniciaría un alineamiento múltiple de los actores políticos y sociales durante el año 1976.

En efecto, todas las organizaciones partidarias, la iglesia, los gremios de productores y trabajadores, las organizaciones de estudiantes y la prensa nacional, apoyaron con desconfianza al comienzo y luego abiertamente este anuncio. Así mismo, se hicieron patentes algunas discrepancias internas de las fuerzas armadas con el Régimen.

El avance del proceso y sobre todo al irse revelando la cronología planteada y los contenidos de la reforma política, vinculó más estrechamente al régimen con el partido Demócrata Cristiano y produjo algunas coincidencias con la Izquierda Democrática y con la prensa. Al mismo tiempo, agudizaría las discrepancias entre las fracciones de las Fuerzas Armadas y enfriaría el inicial entusiasmo del partido liberal y el conservador, sobre el retorno.

Al relevarse los contenidos de la reforma política, que básicamente y en general tenían que ver con la institucionalización de las nuevas atribuciones del Estado respecto a la economía y con la organización de la participación ciudadana en la política a través de los partidos políticos, se planteaba como base previo la estabilización de las condiciones de la economía nacional, o lo que es lo mismo se planteaba una postergación o un freno al proceso de reformas sociales y económicas.

Esta opción de la política nacional, distanció del proceso a las organizaciones de la izquierda y a los sectores organizados de los trabajadores, que privilegiaban la implementación de reformas sociales y económicas. Un segundo alineamiento, se

produciría a propósito de las discusiones en torno a la mecánica del proceso de retorno.

El partido Liberal, el Conservador y las organizaciones de la derecha que los secundaban se pronunciaron por la vía de la realización de una Asamblea Constituyente que definiría la Carta Fundamental y elegiría un Presidente interino que a la postre se encargaría de la convocatoria a elecciones. Esta vía, garantizaba a estas fuerzas el ejercicio de sus tradicionales mecanismos de convocatoria ciudadana y de sus preponderantes influencias y figuras en los ámbitos regionales y locales.

Los demócrata cristianos y la Izquierda Democrática apoyarían la elaboración de proyectos constitucionales para ser sometidos a Referendum y a la posterior convocatoria a elecciones bajo la férula militar. Esta vía suponía teóricamente la posibilidad de un enfrentamiento ideológico en torno a los proyectos de constitución, debate en el cual la mayor adecuación de principios de estas fuerzas respecto a la visión del estado y los requerimientos de los recientemente consolidados sectores sociales les ponía en ventaja.

Sobre esta alternativa, mientras los sectores más retardatarios de las FF.AA. se alineaban con la primera opción, los sectores de izquierda y las organizaciones sindicales, perdían terreno en el papel de dirigentes del pueblo, pues este último encontraba en cualquiera de las vías, la salida a su profundo sentimiento antidictatorial, anti militar y democrático.

Mientras el régimen de los Triunviros daba legitimidad a todas las organizaciones políticas al invitarlas a conformar las Comisiones de restructuración Jurídica encargadas de la elaboración de los proyectos constitucionales y de las leyes de partidos y elecciones, las fuerzas tradicionales de la derecha hacían soterradamente pactos con las fracciones de las FF.AA. que veían peligrosa para su institución la participación de las fuerzas jóvenes y de las de izquierda en la política.

Estos acuerdos desestabilizadores del proceso, eran sorteados por la decisión renovada del régimen de llevar adelante el proceso de retorno y se mantenían en el plano de la amenaza permanente de la derecha contra la cada vez más estrecha relación entre los triunviros y los democristianos y las coincidencias con la Izquierda Democrática.

Un tercer realineamiento se produciría respecto a los proyectos constitucionales. En el caso de la derecha política, se alcanzaron a definir formas de acuerdos orgánicos más o menos estables para la defensa del proyecto basado en la Constitución de 1945 con Reformas.

En cambio en torno al proyecto de Nueva Constitución se sumaron en su respaldo las fuerzas políticas antioligárquicas y un masivo sentimiento nacional que identificaba sus aspiraciones de cambio con este proyecto de Constitución. Estos últimos, a diferencia de los que apoyaron la Constitución de 1945 con reformas, no alcanzaron una forma organizativa, sino que se unían por la tácita coincidencia en torno a la necesidad del cambio en los planos político y social.

Entre el segundo y tercer realineamientos de fuerzas, esto es, durante el funcio-

namiento de las Comisiones de Reestructuración Jurídica en el primer semestre de 1977, se produce un conjunto de debates en torno a la institucionalidad política del estado democrático, entre los que se destaca el que tiene que ver con las atribuciones y el rol que debe desempeñar el parlamento en el sistema político nacional.

Los temas quizá más importantes de este debate, tienen que ver con la conformación uni o bicameral del parlamento; con la distribución de escaños parlamentarios entre representantes elegidos provincial y nacionalmente; con la conformación y las atribuciones parlamentarias en los recesos de los períodos ordinarios de sesiones; esto es, con la conformación del plenario o de la comisión legislativa permanente en los recesos de funcionamiento del congreso en pleno; con la duración de los representantes electos y sobre la convocatoria a elecciones de legisladores; con la constitución de otros poderes e instancias del estado; con el reconocimiento de la iniciativa popular para reformar la Constitución.

Un cuarto alineamiento de las organizaciones políticas se produciría en torno a la descalificación del líder populista Asaad Bucaram como candidato a la presidencia de la República. En realidad la descalificación de este personaje, estaría auspiciada por la derecha política quien veía en Bucaram al quizá único adversario político capaz de impedir que uno de sus dirigentes pueda ganar las elecciones. En efecto, la única fuerza partidaria que contaba con respaldo popular, definido en torno a la figura de su caudillo a ese momento era CFP. Ante esta situación las fuerzas tradicionales propiciarían un debate de orden jurídico sobre la nacionalidad ciudadana y los derechos políticos. En este debate se utilizarían una serie de elementos de presión que terminarían por imponer un conjunto de requisitos a los candidatos a presidente que Bucaram no lo podía cumplir.

El cálculo de estas fuerzas de derecha revelaba la concepción que tiene sobre sus propias organizaciones partidarias: pretendía que la eliminación de la figura dirigente, suponía la dispersión de la organización política. El efecto sería el contrario de lo que se había calculado. El CFP lejos de dispersarse se cohesionó más en la defensa de su líder.

Los demócrata cristianos, la Izquierda Democrática y las expresiones partidarias de la izquierda no participaron en el debate, aunque censuraron los recursos que utilizó la derecha para conseguir la descalificación.

El CFP frente a este decisión, redujo su actividad política a la defensa de su líder y a la denuncia de las posiciones de la derecha y el régimen, como antidemocráticas. Esta situación produjo como consecuencia, la alianza electoral del CFP con la Democracia Popular—Unión Demócrata Cristiana, organización que no había logrado definir en términos orgánicos su entendimiento con las otras organizaciones anti-oligárquicas, especialmente con la Izquierda Democrática.

Esta alianza sería definitoria de las posibilidades de proyección electoral de una candidatura y una posición que respaldaba la reforma política propuesta desde el régimen militar, e influiría también en el arrastre favorable a las posiciones afines, que ejercería dicha candidatura presidencial en la elección de representaciones paria-

mentarias.

También forma parte de la prefiguración parlamentaria, la reacción de los partidos de derecha ante los resultados de dos procesos electorales y de la lectura y de las conclusiones que de los mismos hicieron estas fuerzas.

Esta reacción se produce ante los resultados del Referendum Constitucional y ante los resultados de la primera vuelta de elecciones Presidenciales.

Ante la aplastante expresión de respaldo nacional al proyecto de Nueva Constitución y ante el sorpresivo pronunciamiento en favor de la candidatura presidencial de la alianza CFP-DP, los partidos tradicionales propusieron una reforma a la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución.

Como por los resultados electorales mencionados los partidos tradicionales suponían su derrota en las elecciones presidenciales de 1979, para no perder el espacio que brindaba el parlamento, propusieron la realización de elecciones parlamentarias al mismo tiempo que las presidenciales, esto es en Abril de 1979.

Esta maniobra les permitió aglutinar a los electores del país en torno a las dos candidaturas presidenciales, lo que ayudaría a frenar la dispersión electoral de la derecha. A su vez permitió contrapesar el arrastre del discurso de las fuerzas reformistas. Al mismo tiempo con esta maniobra se intentó preservar el conjunto de atribuciones que tenía el parlamento por disposición constitucional y evitar el prematuro fortalecimiento del ejecutivo en el esquema institucional del estado.

La derecha se proponía, además, revitalizar su convocatoria en los ámbitos locales y provinciales en los cuales se ponía en juego 57 de los 69 parlamentarios.

Los temores de las fuerzas reformistas y esencialmente de la alianza triunfadora en la primera vuelta presidencial, de poner en peligro el proceso de institucionalización contribuyó a la aprobación de las reformas en cuestión.

Este incidente hace patente la importancia que se le asignaba la parlamentó como vehículo de la oposición política y como lugar de supervivencia de las fuerzas perdedoras en las elecciones presidenciales. Al mismo tiempo, la reforma a la Transitoria sería definitiva de la captación de representaciones en el parlamento.

Finalmente, el proceso de acercamiento del CFP a las fuerzas tradicionales, especialmente al partido Liberal y el surgimiento de discrepancias internas de la alianza con la DP, en el período entre las dos vueltas de elección presidencial, determinarían una división de la campaña del signo populista, que si bien se mantendría oculta a la ciudadanía se revelaría en el acaparamiento en la definición de las candidaturas a las representaciones parlamentarias, por parte de Bucaram.

Este hecho, además de poner de relieve la tendencia de opinión del CFP respecto al proceso, determinaba la conformación de las relaciones cuantitativas de las representaciones parlamentarias respecto al proceso democrático en general y a las relaciones de esta instancia con el Ejecutivo.

Con este acontecimiento, las representaciones parlamentarias que lograría el CFP, dejarían de estar vinculadas a las propuestas políticas de la fórmula presidencial

y contribuirían tendencialmente a la sustentación de las posiciones que a la postre se opondrían al ganador de las elecciones.

Este acontecimiento también acarrearía como consecuencia la reducción del discurso de campaña del binomio cefepista—democristiano, de inicialmente reformista, a posteriormente modernizante.

La instalación del primer período ordinario de sesiones de la H. Cámara Nacional de Representantes, estuvo precedida por la definición de los actores políticos representados a su interior y de los actores a nivel nacional, en la perspectiva de la finalización del proceso de retorno y de la rehabilitación de una prolongada contradicción del sistema político ecuatoriano: la crisis de representación política de la burguesía.

Si bien el proceso de retorno había puesto al orden del día la disputa por la definición del tipo de régimen y las diversas vías de ponerlo en vigencia, la instalación del régimen democrático constitucional de alguna manera suponía la superación de esos conflictos. Ello no significó, sin embargo, la superación de la cuestión de la dirección política de la sociedad que se arrastraba desde hace más de una década. Significaba, que tal cuestión, se desarrollaba bajo nuevas condiciones impuestas por las modificaciones de la sociedad ocurridas a partir del año 1972, por la presencia de nuevos actores políticos y por las condiciones de la lucha política en un régimen democrático.

Si la crisis de representación burguesa en el proceso de retorno se sintetizó en la alternativa dictadura—democracia; en el proceso que se iniciaba se condensaría en la perspectiva de la estabilidad del régimen democrático. Si la lucha se concentró antes a la definición de un esquema institucional del estado adecuado a los requerimientos de la sociedad, ahora se concentraría a la implementación política de tal esquema.

Si la lucha se resolvía entonces a través de la convocatoria electoral, ahora se resolvería a través de la contraposición de las funciones del estado.

En estas condiciones la dinámica interna del parlamento se va constituyendo a la par de la dinámica política nacional.

De la misma manera puede afirmarse que los alineamientos de los legisladores en bloques o tendencias de opinión, obedecen a las posiciones que las fuerzas políticas a las que se pertenecen adoptan respecto a las acciones y a las iniciativas de quien es o pretende ser el organizador de la política nacional. En este sentido, es importante tomar en cuenta los siguientes elementos que configuran las características de la segunda situación respecto al parlamento:

- la no superación de la crisis de representación política burguesa, contradicción angular de los sistemas políticos de los países de capitalismo dominado, que se manifiesta y se viabiliza en el país, bajo la forma de una pugna de poderes o contraposición de funciones del estado democrático burgués representativo;

- la inorganicidad de los actores políticos respecto a la sociedad, determina la posibilidad de que la lucha política se centre en torno a las actividades institucio-

nales y se resuelva por la preponderancia de una función sobre las otras y por el alineamiento que al interior del parlamento se produzca, entre los legisladores;

— la formación de bloques entre los delegados parlamentarios de las organizaciones políticas se produce en torno a los conflictos que la dinámica política nacional va generando, pero a su vez, la formación de esos bloques y de una dirección parlamentaria, genera y provoca conflictos de relevancia nacional;

— en esta situación parlamentaria, en que las contradicciones del sistema político se revelan como una contraposición de funciones, se manifiesta la subsistencia de rasgos como el caudillismo, clientelismo y circunstancialismo en el quehacer político parlamentario. Estos se harían patentes en el uso arbitrario del Reglamento de la Función Legislativa, en la presentación precipitada e indiscriminada de proyectos de leyes y decretos que se desentienden de una perspectiva de desarrollo nacional y que obedece más bien a compromisos personales de los legisladores y en la imposición de una dinámica de decisiones supeditada a los acuerdos entre dirigentes políticos y a los intereses partidarios más inmediatos;

— la formación de un bloque mayoritario en base al acuerdo conservador—cefepesta—liberal define las relaciones del parlamento con el Ejecutivo. Básicamente las define como de obstrucción al Ejecutivo y obtendrá como respuesta de éste una campaña de deterioro de la imagen parlamentaria y una sucesión de vetos a sus resoluciones;

— la definición del papel del parlamento en la política nacional por parte del bloque mayoritario someterá no sólo los órdenes del día sino cualquier presentación y discusión de proyectos presentados por los partidos de cualquier signo. Funcionalizará, en definitiva, todas las actividades parlamentarias en contraposición al Ejecutivo;

— el bloqueo de la escena política por la contraposición del funciones traería como consecuencia más directa e importante la marginación política de las masas y de los partidos de menor representación en las instituciones del estado.

La tercera situación parlamentaria parte de la creciente asunción de atribuciones de esta función del estado que facilita la toma de iniciativas políticas por parte del acuerdo partidario que la dirige.

No sólo la realización de los congresos extraordinarios, sino la conformación de las Comisiones Legislativas Permanentes con mayoría tradicional—populista que aseguraba la preminencia de esta mayoría y de su estrategia de obstrucción y desgaste del ejecutivo, amenazaban con prolongar la inmovilidad ejecutiva y profundizar su aislamiento de las bases sociales que le llevaron al poder.

En efecto, el plenario legislativo, que cuenta por disposición constitucional con todas las atribuciones del parlamento en pleno, excepto la de fiscalización y enjuiciamiento político a los funcionarios del ejecutivo, prolongaba la actividad parlamentaria y la implementación política de dicha función en los períodos de receso de funcionamiento del congreso en pleno.

Así, mientras la función legislativa analizaba y moldeaba al arbitrio de los legisladores la proforma presupuestaria del año 1980 y cuestionaba de inconstitucional la Ley básica del Conade, trabando la conformación del sistema nacional de planificación y la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, el ejecutivo permanecía inmovilizado por falta de un plan de acción y soportaba la arremetida de una creciente movilización social reivindicativa.

Es importante destacar que la movilización social en esta situación estaba básicamente auspiciada por los sectores organizados de la sociedad y concertó en menor grado a las masas desorganizadas, que mantenían aún las expectativas de cambio que se propugnaban en los discursos de los voceros del régimen.

En estas condiciones el régimen ensayaría sucesivamente dos estrategias. La primera que consistía en buscar permanentemente alianzas con las representaciones parlamentarias de los partidos afines, con el objetivo de constituir al interno de esa función una mayoría de colaboración, capaz de trastocar las relaciones entre las funciones del estado. Esta estrategia funcionó para efectos puntuales, pero se descomponía ante el surgimiento de requerimientos de corto plazo de los partidos conformantes de los acuerdos.

La segunda estrategia a diferencia de la primera consistía en buscar una línea de resolución del impasse que permitiera subreponerse a la hiperparlamentarización de la escena política. Esta se definió en términos de conseguir la legitimación del Plan Nacional en un acto de masas, ajeno a la ingerencia del parlamento. Como esta táctica tuvo éxito, se pretendió profundizarla mediante la presentación de un conjunto de reformas a la función legislativa, cuyo obvio rechazo parlamentario daría paso a la convocatoria a un plebiscito nacional, que saldaría el conflicto eliminando del parlamento a la dirigencia de la oposición.

Ante la eliminación de la convocatoria, la salida se produjo como un acuerdo entre las dirigencias partidarias, gracias a la intervención de una comisión mediadora y reveló: 1) los límites del conflicto político en términos de su representación de clase; 2) la concordancia de los actores políticos respecto a marginar a la ciudadanía de la participación en la política y a mantener la disputa restringida al ámbito de las representaciones institucionales; y 3) la disposición de mantener en la definición de la lucha política la posibilidad de la intervención dirimente de rezagos del sistema que se suponía en proceso de superación y que se presentaban como extraños al sistema de democracia participativa.

La cuarta situación se refiere a la preparación de las elecciones de dignidades parlamentarias para el segundo año de ejercicio de la función y a lo que se ha llamado en este estudio la permeabilidad parlamentaria en la perspectiva de las elecciones seccionales de Diciembre de 1980.

En esta situación fundamentalmente inciden: las discrepancias internas del Partido Conservador que le llevan a un formal rompimiento del pacto parlamentario con el CFP; las desafiliaciones de algunos legisladores de CFP; las coincidencias parlamentarias de los partidos modernizantes; la constitución de una heterogénea mayo-

ría parlamentaria; y la capacidad de negociación del CID a pesar de ser una representación minoritaria en la Cámara.

En efecto, a raíz de la eliminación de la posibilidad de convocatoria al plebiscito, se produce como consecuencia inmediata el relevamiento de culpabilidad al ministro de Gobierno, de la interpelación que le hicieran los legisladores cefepistas. Este relevamiento se produce en una votación en la que el conglomerado de fuerzas modernizantes con los legisladores independientes se pronuncian en el mismo sentido que la mayoría de los representantes conservadores y dos de los tres legisladores cidistas y algunos liberales.

A partir de esta coincidencia quedaría abierta la posibilidad de establecer un acuerdo interpartidario para la no reelección de Bucaram como presidente del parlamento para el segundo año de ejercicio.

Por la posterior exclusión de los conservadores y liberales del entendimiento con Bucaram, se produce un equilibrio de fuerzas en el parlamento, que deja la posibilidad de que una representación minoritaria como es la CID, pueda abiertamente negociar en ventaja sus votos en las elecciones parlamentarias, consiguiendo una importante designación para uno de sus miembros: la vicepresidencia del parlamento para G. Barragán R.

Pese a que conservadores, liberales y populistas pierden las elecciones parlamentarias y precisamente por la heterogeneidad de la alianza que captó las dignidades, son los primeros los que logran imponer la dinámica general al parlamento en su segundo período ordinario de sesiones. Lo hacen al producir un llamamiento a presentar informes y a interpelación a doce ministros de estado que ocupa la mayoría del tiempo del Congreso, impidiendo la realización de otras actividades.

No sólo ésto, sino que las fuerzas tradicionales encontrarían la forma de evitar la renovación de las Comisiones Permanentes, las mismas que quedarían constituidas como lo estuvieron en Agosto de 1979, es decir con mayoría de legisladores militantes de las fuerzas tradicionales, quedando la capacidad legislativa de este segundo año de ejercicio supeditada a las necesidades de estas fuerzas. La mayoría parlamentaria quedaría así incapacitada de producir un cambio sustantivo en las relaciones con el ejecutivo. Más aún se puede considerar que dicha mayoría, dejó de existir apenas se produjeron discrepancias con el CID y con algunos legisladores independientes por cuestiones de orden ideológico.

En el reducido tiempo que quedaba para legislar en el período ordinario de sesiones, se produciría una permeabilidad social aparente en el parlamento. Esta apariencia estaría dada por la presentación, discusión y aprobación aceleradas, de un conjunto de demandas locales, (como son las solicitudes de cantonización de pequeñas localidades de la costa) de algunas demandas de gobiernos municipales y provinciales (como son escuelas y caminos vecinales), y algunas reivindicaciones de grupos organizados de trabajadores. Si bien los proyectos presentados a la legislatura en este período son mucho menos numerosos que los presentados en el período anterior, cobran especial importancia en la perspectiva electoral de Diciembre de 1980. La

inusitada permeabilidad social del parlamento, se explica así, en la perspectiva lectoralista.

Finalmente las elecciones de diciembre dejarían ver la pérdida de representatividad de los partidos tradicionales y la falta de correspondencia entre la voluntad política de los electores y la relación de los partidos que representan en el parlamento. También se haría patente el hecho de que algunas fuerzas partidarias que concertaron la voluntad de los electores, no tenían representantes en el esquema institucional del estado.

### III.— EL ROL DEL PARLAMENTO EN EL SISTEMA POLITICO 1979—1980

Durante los primeros días de la década del setenta las organizaciones partidarias habían perdido su peso de mediadores fundamentales de la sociedad en la política. Esto se explica de un lado, porque la negociación de la demanda social con el régimen de Rodríguez Lara es realizada por éste a través de los gremios de trabajadores y empresarios; negociación que se realiza en términos relativamente satisfactorios para las partes, puesto que el festín de los recursos petroleros, alcanzaba para todos, aunque con profundas diferencias en su repartición; de otro lado, el cambio de las condiciones sociales y económicas del Ecuador petrolero envejeció súbitamente el discurso de los tradicionales representantes políticos.

En el ocaso del año 1975, más que manifestarse una demanda de la sociedad por un cambio político desde el interior del país, se percibe una corriente ideológica común a toda América Latina por volver a la democracia. Nacionalmente esa corriente es recogida en los ambientes intelectuales y es regada desde ahí a las universidades y organizaciones de base populares, en las cuales alcanza gran receptividad, pues parece la panacea que resolverá las demandas sociales, que la perspectiva del agotamiento petrolero impedía satisfacer.

La consigna de origen imperial de la redemocratización de latinoamérica, es recogida también desde su perspectiva y por su conveniencia por un sector de los militares ecuatorianos, quienes tras el golpe a Rodríguez Lara, lo proponen, lo programan oficialmente.

En estas condiciones al proceso de Retorno los partidos políticos, no llegan como demandantes de los cambios políticos, sino como convidados a participar de un programa oficial; no llegan en representación de los sectores de la sociedad, sino como representantes de organizaciones huérfanas de lucha social; en definitiva no llegan como fuerzas sociales sino como figuras representativas, que en tanto tales requieren del régimen militar un reconocimiento formal y una legitimación que sustituya lo que no consiguieron ser por su inmovilidad: los dirigentes ideológicos de la sociedad.

Este es el primer límite que encuentra el proceso de retorno a un orden social de corte democrático.

De otro lado, mientras que desde la perspectiva popular el retorno se plantea como la posibilidad de una reorganización política y social del país, que con contenidos reformadores conduzca a poner fin a las diferencias en la distribución de los beneficios de la riqueza nacional y que permita una participación de los nuevos sectores sociales en la lucha política, desde una perspectiva partidaria tradicional significa, la posibilidad de recuperar en el espacio de la política la posibilidad de dirigir la sociedad.

Las discrepancias internas de las Fuerzas Armadas, el poder económico de la burguesía vinculada a sus diversas expresiones partidarias y la habilidad de los personajes de la política tradicional, echarían al traste la perspectiva popular sobre el retorno.

El juego de intereses que marcaba la lucha política del retorno, quedaba en manos de los representantes de los partidos, con la condición de que la contienda no rebasara los límites de orden y seguridad impuestos por los militares. La política volvía a ser el juego de representaciones formales que había caracterizado toda la vida republicana del país con algunas diferencias.

La novedad del proceso la constituía la aceptación militar a nuevas organizaciones políticas, que habían surgido recientemente y que recibirían la confirmación estatal en el proceso. Estas nuevas organizaciones eran portadoras de dos diferencias con los viejos partidos de liberales, conservadores y populistas. Las diferencias que con el trámite del retorno se harían significativas eran: su vinculación con corrientes internacionales y su empeño de adecuar el discurso a los requerimientos de los sectores sociales que habían surgido de las modificaciones económicas del auge petrolero o que se habían consolidado como tales en esa etapa.

Este sería el segundo rasgo característico y límite del retorno a la democracia.

Fijados de esta manera los límites del proceso de retorno, las disputas por la vía de realización del retorno, la oposición de dos proyectos constitucionales, los debates sobre los requisitos para ser candidato, la fijación de la Ley de Partidos Políticos y Elecciones y las elecciones mismas, se convertían en un juego de maquinaciones que no rebasaba las pretensiones de los partidos que habían sido legitimados por el régimen militar, pero tampoco daban salida a las aspiraciones mayoritarias de la ciudadanía.

En efecto, la postergación indefinida de las demandas económicas de los sectores mayoritarios de la población, que había sido condición de los poderes económicos del país para proseguir con el retorno y la ratificación en la política del enfrentamiento de figuras y partidos no representativos del conflicto social, había enajenado de la participación a la ciudadanía en general.

Por otro lado, la inorganicidad de los partidos políticos respecto de la sociedad, produciría una gran dispersión ideológica que impedía visualizar un proyecto político capaz de dirimir históricamente los intereses discrepantes en lo económico y la carencia de dirección, en lo político y lo ideológico, de los sectores burgueses

dominantes. Esto significa, que la dispersión partidaria y su carencia de organicidad social postergaban en cada disputa partidaria la crisis de representación política de la década anterior.

Sin embargo, estas determinaciones generales que le confieren carácter al proceso de retorno no unifican las pretensiones de los actores políticos ni restan sentido a los conflictos de este proceso; sólo señalan los límites del mismo y determinan la configuración institucional y las proyecciones históricas que se derivan de él.

Así, la confrontación de las vías de programación del retorno, la contraposición de los proyectos constitucionales en el referendun y la participación en elecciones, producen alineamientos de los actores políticos y a través suyo de la sociedad, que cobran pertinencia en la definición de la estructura institucional del estado, en la definición del ámbito de funciones y la relación del estado con la sociedad, en la definición de la política económica, en las modalidades del control del conflicto social y en las posibilidades del ejercicio del poder.

Esta potencialidad de los conflictos del proceso de retorno, no rebasan en cambio las determinaciones generales del proceso, sino que les dan materialidad.

La política práctica del enfrentamiento de representaciones partidarias, carentes de representación social y de alta inorganicidad política, de las cuales sólo es un rasgo la inconsecuencia práctica con su discurso ideológico, hace de la lucha por captar escaños en la institucionalidad política, el conflicto más relevante de la finalización del proceso de retorno y de las elecciones la forma de lucha más importante.

En este plano, la definición de la función que debía cumplir el parlamento en el sistema político, es fundamental. Como se podía prever que no se produciría un cambio profundo en la forma de ejercicio de la política y en la consolidación social de las organizaciones partidarias, se debía prever un espacio de participación en la decisión estatal que permita la presencia de los representantes partidarios y que garantice su supervivencia política en el período "democrático" que se iniciaría en Agosto de 1979.

Además de las funciones que la teoría liberal burguesa del estado le asigna al parlamento históricamente en el país se preveía que debería cumplir las arriba señaladas y esto sería posible a través de la asignación de un amplio marco de atribuciones fijadas constitucionalmente. Su implementación, obviamente, tomaría la forma de la oposición al Ejecutivo. El carácter en cambio, de la oposición, estaría supeditado a los resultados electorales.

El triunfo cefepista—demócrata popular en las elecciones presidenciales estuvo matizado por la ruptura posteriormente pública de dicha alianza, que produjo un acaparamiento cefepista de las postulaciones de candidatos al parlamento. Esta temprana ruptura y el triunfo parlamentario cefepista, sumado a la no despreciable cuota alcanzada por los partidos tradicionales en esa función del estado, terminó por perfeccionar la prefiguración que se había hecho del parlamento en el proceso de retorno, a la manera de un pacto social entre todas las representaciones políticas legitimadas por los militares.

La contraposición legislativo—ejecutivo, se ha presentado reiteradamente en la historia política de la República e incluso ha tenido desenlaces espectaculares como en las destituciones de los presidentes Martínez Mera, Jerónimo Carrión, Luis Cordero y Velasco Ibarra y las disoluciones del parlamento a manos de Veintimilla, Velasco, Flores y Robles.

La pugna de poderes de este período constitucional, no llegaría a un desenlace de este tipo, pues toda la espectacularidad y vehemencia de los debates registrados a su interior y los que se dieron con los representantes del Ejecutivo, estaban orientados a dirimir qué fuerza política conduciría ideológicamente la dominación burguesa; ésto es, no se planteaba realizar modificaciones en el sistema de dominación, por lo tanto la lucha no debía traspasar las condiciones institucionales que se habían pactado.

La masiva concurrencia de la ciudadanía a los eventos electorales ratificaba la voluntad mayoritaria de la población de vivir en democracia, aunque esta coincidencia encubriera propósitos de diversa índole e incluso juntara pretensiones contradictorias.

La voluntad expresa de la ciudadanía, condicionaba el actual político de los representantes parlamentarios. De este modo, toda acción de ellos se respaldaba en los justificativos ideológicos de la democracia, aunque de hecho no todas las acciones estaban orientadas a la concreción de ella.

Diversas orientaciones sobre el papel del estado, sobre la economía y la organización social, junto a la coincidencia de permanecer en la política, condujeron a la formación de bloques de partidos dentro del parlamento. De esta manera las decisiones internas y las que afectaban directamente la vida nacional, se sometían a la relación cuantitativa de las representaciones partidarias obtenidas dentro del parlamento.

Esta situación, que por lo demás es característica de los sistemas liberal—burgueses de gobierno, se constituyó en una nueva mediación a la participación política de la sociedad.

Considerada la importancia que logró el enfrentamiento de las dos principales funciones del estado, en lo que se ha llamado la hiperparlamentación de la escena política, y considerada la falta de vinculación orgánica de los partidos representados en esas instancias de poder, se entiende que la participación política ciudadana era un fetiche.

El predominio cuantitativo del pacto conservador—liberal—cefepista más sus adherentes menores aportó la imposición de ciertas prácticas en la dinámica parlamentaria. Dichas prácticas, a las que no pudieron oponerse los otros bloques legislativos, marcaron profundamente las posibilidades de hacer oposición al ejecutivo y la imposibilidad de este de definir un programa de gobierno.

Estas prácticas que son rezagos del sistema político que la democracia pretende superar son: el caudillismo, el paternalismo en la definición y tratamiento de los problemas nacionales, el circunstancialismo en la toma de decisiones que se opuso

a los débiles intentos de planificación nacional y que los boicoteó, el regionalismo y localismo que se impuso por los compromisos electorales de los legisladores, y aún el personalismo de éstos que se impuso al tratamiento de los problemas nacionales.

A través de esas prácticas, se desarrolló la lucha por la preminencia en la emisión de la dirección política entre los diversos partidos del legislativo y entre estos y el ejecutivo.

La diferencia cuantitativa que favorecía a las fuerzas más tradicionales y la capacidad de tomar iniciativas para la lucha a través del parlamento produjo como resultado general un desplazamiento del espectro político y de las contradicciones que se planteaban, hacia la derecha de lo que se podía suponer eran las aspiraciones mayoritarias de la sociedad. Este desplazamiento se hace patente entre otras situaciones en el abandono de los discursos de campaña que gozaron del apoyo de los electores, tanto por parte del régimen como de los partidos del parlamento.

Resultado de esta dinámica parlamentaria que condicionaba el desenvolvimiento de la política nacional, fue la democracia formal que supone la marginación política de los intereses mayoritarios de la sociedad y la imposibilidad que implica esta práctica, de desarrollar formas políticas permanentes con vinculación orgánica con el conflicto social. Este resultado se ratificó en una solución de transacciones entre las direcciones partidarias del parlamento y el régimen ante la posibilidad de la expresión ciudadana en lo que hubiera sido el plebiscito de 1980, que no llegó a convocarse.

En definitiva el rol que cumple el parlamento en el sistema político, durante los años 1979 y 1980, se explica a partir de las condiciones y características del sistema político anterior y de los determinantes fundamentales del período: la dominación burguesa, las condiciones de la vinculación del país en la economía mundial, y especialmente la crisis de representación política de la burguesía ecuatoriana.

Las condiciones de falta de representatividad política de las organizaciones partidarias y de enajenación práctica de la participación política, supeditan la función legislativa a las necesidades partidarias.

En los años 1979 y 1980, el parlamento contribuyó pues a dar materialidad en su pugna con el ejecutivo a la lucha por la representación política dominante, a la vez que se constituyó en el espacio de supervivencia de los partidos de la oposición, al sustituir la dirección partidaria de la sociedad con su representación formal en la institucionalidad del estado. Contribuyó también, a la supervivencia de los rasgos característicos de los sistemas políticos que la democracia pretende superar y finalmente, contribuyó a que el conflicto fundamental de la sociedad capitalista ecuatoriana no repercuta en la constitución y ejercicio del poder.