

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



Caracterización del gobierno de Gutiérrez y perfil del gobierno de Palacio

Raúl Borja*

Desde su génesis, el gobierno de Gutiérrez fue un ensayo “a la criolla” de instauración de un régimen de tipo “bonapartista”. El bonapartismo es una categoría de análisis político construida por Marx en su obra “El 18 Brumario de Luis Bonaparte” (1852), útil para interpretar el carácter de ciertos regímenes de transición que encarnan una alianza de clases emergentes. El bonapartismo es una forma de gobierno que deviene régimen totalitario gracias a la deslegitimación al poder legislativo. Generalmente los gobiernos bonapartistas son liderados por un individuo “que se coloca como el representante directo de la Nación, el garante del orden público, el árbitro imparcial frente a los intereses contrapuestos de las clases”. El bonapartismo es un régimen de transición que se instala en un contexto de crisis de la sociedad civil, crisis en la que la burguesía cede terreno en la arena política al ejecutivo que se demuestra autoritario y carismático, con lo que logra amalgamar temporalmente a las clases emergentes y neutralizar a las clases tradicionalmente hegemónicas, pudiendo mediar en el tiempo un golpe de Estado y luego –inclusive– un plebiscito legitimador. ¿Qué clase hegemoniza la cuota de poder político cedida por la burguesía a favor del ejecutivo? Una “tercera clase” o una alianza que, en la Francia de Luis Bonaparte fue el campesinado y los sectores emergentes de la burguesía, y en el Ecuador de los últimos años fueron los sectores urbanos y del campo más pobres, aliados como furgón de cola con sectores de la burguesía que controlan –unos– el comercio de bienes de contrabando –y otros– importantes áreas de la agro-industria.

El bonapartismo –en tanto gobierno de transición– entraña una autonomía relativa dentro del régimen, al menos si se considera el carácter concreto de la política del ejecutivo que deslegitima a las fracciones de poder concentradas en el Congreso; pero al mismo tiempo, el bonapartismo refuerza los intereses económicos fundamentales de la burguesía. Autonomía relativa del ejecutivo en el marco de la superestructura política: del Congreso, de los partidos políticos, de la institucionalidad del estado de derecho, etc. entidades que son deslegitimadas por el

gobierno autoritario que actúa en concierto con los sentimientos de frustración del pueblo llano.

¿Es el bonapartismo el desenlace necesario –no por ello menos transitorio– de situaciones de conflicto extremo de las clases y grupos corporativos que controlan el poder? ... ¿Es el bonapartismo la antesala del fascismo? Estas son preguntas pertinentes si consideramos que Gutiérrez al final de su periodo atacó indiscriminadamente a todos los que le precedieron en el manejo del Estado (25 años atrás) y demostró tener vocación fascista.

Recordemos que el estado de derecho se sustenta en la necesidad de normar las contradicciones de las fracciones de clase con poder (sus representaciones corporativas y partidarias), lo que se refleja en el Congreso (las leyes) y se condensa en la autonomía de las funciones del Estado (la Constitución). Al arribarse a una pugna insostenible de esas fracciones, la “tercera posición” entra en escena, no para cambiar las bases del sistema político y económico, sino para posicionar otras reglas de juego y en el ínterin situar en el poder a una clase hasta ese momento relativamente marginal, o marginada del sistema, a la que el gobernante representa mediante un ejercicio de estilo carismático y clientelar del poder, activando mecanismos políticos de facto, o sea sentando las bases de un régimen fascista (corporativo y violento) que puede llegar a legitimarse por vía de un plebiscito.

En el Ecuador el “bonapartismo a la criolla” se gestó en el maridaje de los militares con el movimiento indígena en la década de los 90. Los militares son un sector de la “clase media” con un bagaje ideológico difuso, mezcla de nacionalismo, desarrollismo, doctrina de la seguridad nacional e idealización del poder carismático del “líder”. Los militares disponen de una cuota de poder político que la usan en los momentos claves de crisis social y de grave trémula del régimen. En el pasado inmediato los militares convergieron en una alianza que parecía ser estratégica, en la que sumaron al sector social emergente más importante de los 20 años anteriores –los indígenas– que venían conquistado derechos étnicos y territoriales, y que se habían convertido en el referente ideológico y político más importante del conjunto de la sociedad.

El proceso que culminó el 21 de enero del 2000 con la revocatoria del mandato a Mahuad, no tuvo un programa

* Analista Político

de reformas al Estado, ni una agenda de cambios sociales; fue más que todo una revuelta política con contenidos contestatarios a un régimen presidencialista, ineficiente y corrupto, y a una hegemonía de la burguesía financiera especulativa que había provocado la crisis bancaria de 1999-2000 y la debacle económica que arruinó particularmente a la clase media. A pesar del fracaso del 21 de enero el proceso continuó adelante acumulando fuerzas hacia la conquista del gobierno por la vía electoral.

Para el caso de Gutiérrez, la categoría del bonapartismo debe ser tomada con beneficio de inventario. El Ecuador es una sociedad sin proyectos históricos de clase, y así como no hay una burguesía sino fracciones de oligarquía, tampoco existe una clase obrera significativa (por su número, representación corporativa y rol político), ni un campesinado (clase en vía de extinción), sino múltiples y diversas fracciones populares, entre las que se destaca la “clase media” en un país con un aparato productivo en soletas y un sector terciario funcionando a pesar de todo. Sobre la base de ese amasijo social correspondiente a una sociedad de capitalismo tardío, dependiente y con estados desiguales de desarrollo se asienta el Estado, no como superestructura jurídica y política moderna que represente a los “intereses generales de la sociedad”, sino como un ente al servicio del grupo oligárquico que ejerce hegemonía en el periodo histórico concreto. En esas condiciones, el Congreso no es el espacio

donde la burguesía consensúa sus intereses para legitimar su hegemonía de clase, sino la arena política donde las representaciones opuestas al gobierno de turno entran en pugna, lo que deviene en el drama tragicómico de la “pugna de poderes” que exacerba la animadversión de “el pueblo”, sentimiento capitalizado por el ejecutivo en los 25 años de democracia formal, que ha hecho hasta lo imposible para deslegitimar al Congreso, aumentar el peso del presidencialismo, llevar la pugna al extremo de la ruptura de la constitucionalidad, desconocer la autonomía de las funciones legislativa y judicial, provocar situaciones de facto que son por lo general bien vistas por “el pueblo”, que sotto voce sostiene preferir un gobierno autoritario a la figura constitucional pero ineficiente del “equilibrio de funciones” de un Estado premoderno, cautivo de las oligarquías, tomado por la corrupción, en el que los partidos juegan el rol de correas de transmisión de grupos de inte-

reses particulares.

En esas condiciones, el presidente de turno despliega sus capacidades demagógicas y clientelares buscando constituirse en “líder carismático” de un gobierno concentrador de poderes, que acusa al Congreso, a las Cortes, a las instituciones del Estado en general, de obstruir su destino histórico (mesiánico), lo que coadyuva a la quiebra del estado de derecho. En el caso de Gutiérrez, el líder bonapartista se asentó en dos pilares: el poder militar y la simpatía suscitada en sectores de “el pueblo”, ente aculturado históricamente con el fin de soportar a los líderes mesiánicos de turno, sacerdotes situados en el gobierno por las empresas electorales en circunstancias de debilidad del Estado, personajes que armonizan su naturaleza autoritaria con la idiosincrasia populista afecta al totalitarismo. No fue casual -entonces- que a Gutiérrez se le señaló como un gobernante interesado en replicar lo que en el Perú fue la experiencia de Fujimori.

Salvando las distancias, Luis Bonaparte (emperador autoritario de Francia en la segunda mitad del siglo 19), Alberto Fujimori (dictador peruano legitimado en plebiscito en la primera mitad de los 90) y Lucio Gutiérrez (dictócrata que intentó una consulta para proseguir en el poder) terminaron siendo revocados de su mandato. Sus regímenes no se afirmaron estratégicamente pues fueron fatalmente gobernantes de transición. Las diferencias entre los tres son abismales,

pero destacaremos solamente que Luis Bonaparte fue derrocado cuando la burguesía francesa reconstituyó su proyecto histórico de clase y no necesitó más intermediarios, y Lucio Gutiérrez se murió simbólicamente en el intento de controlar esa mezcla de dos sustancias inflamables: la orfandad respecto de todas las fracciones de la clase dominante, y la rebelión ciudadana de Quito.

La crisis de abril y la nueva fase de transición

En su primera etapa Gutiérrez ensayó el difícil equilibrio entre el maridaje militar-indígena con respaldo popular, en alianza con el grupo burgués financiero más fuerte de Quito representado por Mauricio Pozo. En el primer tramo de su gobierno, de un lado el eslabón militar-indígena fue debilitándose, y de otro el sustento burgués financiero se mantuvo hasta el final de su mandato. Mauricio Pozo fue la figura de los grupos financieros más fuertes de Quito, con intereses en las ramas industriales

La sustitución de Gutiérrez por Palacio implica un cambio de delegación del poder sin remoción de sus cimientos. El poder sigue manteniéndose sobre los pilotes de la concentración de la riqueza económica, la exclusión de los beneficios ...



de ensamblaje de automóviles, la producción textil moderna, la industria florícola de exportación y ciertos servicios importantes en el mundo global como son el turismo y los seguros, grupos burgueses que se consideran competitivos en el mercado internacional y que son puntales del proyecto TLC en el Ecuador. El retiro del movimiento indígena de la alianza de gobierno fue “coincidente” con el ingreso (bajo cuerda) de la fracción costeña de poder a la arena del gobierno, gracias a la mediación del Partido Social Cristiano, fracción con intereses económicos importantes en ciertas ramas industriales de transformación, servicios mercantiles, explotación e industrialización de recursos pesqueros, entre otros.

La alianza de Gutiérrez con la fracción política de Febres Cordero también fue transitoria y su ruptura fue el punto de inflexión del gobierno y el inicio de su cuenta regresiva. Gutiérrez destapó entonces sus cartas bonapartistas iniciando una operación de “pinzas” al sistema político tradicional: atacó la institucionalidad, rompió el estado de derecho, acrecentó su gestión clientelar calculando que con todo eso, más su propaganda contra “la oligarquía corrupta” se aseguraría su triunfo en un plebiscito de reforma al Estado, obviamente con los votos de “el pueblo”. Los hechos de noviembre y diciembre pasado no solo transparentaron el proyecto autoritario cocinado por Gutiérrez desde los días del maridaje militar-indígena, sino que precipitaron la confrontación con la oposición afincada en el Congreso y motivaron una respuesta ciudadana concentrada en los sectores sociales medios y altos de Quito, aglutinados sin ninguna dirección política alrededor de diversos asuntos: la defensa del estado de dere-

cho, la crítica radical al desbarajuste institucional del Estado, la oposición a la arrogancia del presidente, la advertencia de su voluntad fascista...

La rebelión que culminó el 20 de abril encarnó un movimiento espontáneo empoderado de crítica moral a la superestructura jurídica y política del régimen, sin proyecto de poder alternativo. Al haberse perdido en el trayecto de los cinco lustros de democracia formal la legitimidad del ejercicio del poder político -legitimidad: un concepto eminentemente moral sobre la política- la rebelión asumió la exigencia de revocatoria del mandato de “todos los políticos”, o sea del presidente y todos los diputados, los integrantes de la Función Judicial y los miembros de los otros órganos del Estado... y por colación, el desenrolamiento de los partidos políticos. Solo de modo marginal el movimiento acusó la causa de la crisis a la perpetuación del poder oligárquico, a la carencia de un proyecto de Estado Nación tras 175 años de haber sido fundada la República. En suma, “combo en mano” el movimiento ciudadano demandó demoler las paredes de un viejo edificio sin considerar los cimientos que subyacen donde el ojo común no llega.

Alfredo Palacio ¿Recambio o continuación de la crisis?

La sustitución de Gutiérrez por Palacio implica un cambio de delegación del poder sin remoción de sus cimientos. El poder sigue manteniéndose sobre los pilotes de la concentración de la riqueza económica, la exclusión de los beneficios sociales de la mayoría, el manejo de la administración de la justicia y la manipulación del pueblo en los procesos electorales. El poder continúa en manos de las fracciones oligárquicas que -de coyuntura en coyuntura- se aprovechan del Estado para despojarle sus recursos mediante el manejo intrincado y corrupto de las leyes, la distorsión de la economía fiscal, la práctica consuetudinaria de la evasión tributaria, la concesión a dedo de subsidios, el contrabando de cuello blanco, la malversación de los fondos públicos, el control de la administración de justicia, la impunidad...

Caído el proyecto bonapartista de Gutiérrez subió Palacio al podio del poder político como un demócrata que asume la responsabilidad del Estado Social de Derecho y que, por eso mismo, vincula el ejercicio de los derechos básicos con una distribución menos inequitativa de la riqueza nacional. Palacio encara la crisis estructural del Ecuador como un Estado Nación a costas con una economía de capitalismo tardío, rentista, dependiente de intereses transnacionales y con manifestaciones extremas de desarrollo desigual. Palacio no representa clase o fracción social definida, no tiene partido político que medie

entre él y el poder real, comanda unas Fuerzas Armadas que le respaldan en la medida que no tienen otra alternativa real luego del fracaso de su Luis Bonaparte. Las Fuerzas Armadas no han cambiado, son las mismas que juegan entre lo difuso de su bagaje ideológico -algo muy grave en tiempos de hegemonía de la Doctrina Bush- y sus intereses reales, en los que se subsumen los privilegios como institución y un gasto militar (secreto) que es eficiente para mantener un *modus vivendi* propio de tiempos de “vacas gordas” e ineficiente en un país con el 70 por ciento de población pobre y con el 5 por ciento de su presupuesto fiscal para inversión social.

El contexto en que sube Palacio indica también que continúa la crisis de legitimidad del conjunto de la institucionalidad del Estado. La refundación de la república -tesis levantada en el transcurso de la rebelión ciudadana de Quito- presupone un cambio insti-

tucional total, más bien propio de un proceso radical que de un movimiento ciudadano espontáneo y voluntarista. La consigna de ¡Fuera todos! está en estado de hibernación.

Palacio transita por caminos cruzados de paradojas. América del Sur proyecta un nuevo capítulo de internacionalismo soberano que mira a la región como un conjunto de unidades diversas, de repúblicas formalmente soberanas que se saben débiles si deben confrontan por separado sus intereses con el poder de los Estados Unidos. Las tesis históricas de la defensa de la soberanía en el ámbito de lo internacional vuelven a desempolvarse en este continente. Justamente en días de globalización despierta Simón Bolívar. Por eso, las pautas de política externa dadas por Palacio como jefe de Estado merecen respaldo pues enfrentan -otra vez- la honda de David a la fuerza de Goliat...

