

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



Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo

Virgilio Hernández Enriquez*

Introducción

Durante la década de 1980, coincidiendo con el proceso de transición en América Latina, se desarrolló un rico debate en torno al régimen que más convenía para el mantenimiento y la profundización de la democracia en la región. Por un lado, se realizaron varios trabajos que centraban su atención en la necesidad de que las nacientes democracias ensayasen formas parlamentarias o con un mayor nivel de consociativismo. Otros trabajos, en cambio, defendieron la vigencia del presidencialismo, sobre todo apelando a razones de orden histórico y a la necesidad de gobiernos con la fortaleza y legitimidad suficientes como para poder llevar adelante los procesos de reforma que simultáneamente empezaban a debatirse en América Latina.

A pesar del profundo debate académico, las transformaciones institucionales que configuraron los marcos jurídicos y políticos de los países de América Latina mantuvieron el presidencialismo, y aunque hubo intentos para la adopción de otras formas de gobierno, éstas no trascendieron, sea por falta de apoyo político como en el caso de la propuesta de Alfonsín en Argentina, sea por falta de apoyo popular como sucedió con el plebiscito convocado en el Brasil en 1993¹, o porque jamás se discutió una posibilidad distinta. Esto último sucedió en Ecuador, donde a pesar de que durante el siglo XX, sólo de 1948 a 1960 se mantuvo la sucesión presidencial; las comisiones que discutieron y prepararon el retorno constitucional no consideraron una variante distinta al presidencialismo, sino que el debate más bien se centró en la organización del Estado y en la modernización política basada en la creación de un andamiaje institucional que favoreciera la vigencia de un sistema de partidos y de un sistema electoral de carácter proporcional de cuocientes y residuos.

Las nacientes democracias, además, se vieron obligadas a dar sus primeros pasos en un marco de crisis económica y agudizamiento de las condiciones sociales de vida de la mayor parte de la población, que se hicieron eviden-

tes con la crisis de la deuda externa a partir de 1982, y que obligaron a la suscripción de cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional. De manera general, podemos decir que las reformas neoliberales han tenido dos momentos. El primero se encuentra caracterizado por programas de ajuste y reducción del estado; y en el segundo momento se incluye la exigencia de la “modernización”, entendida ésta como privatización, reforma del estado, desburocratización y descentralización.

En el plano político, los programas de reforma neoliberal han venido acompañados de una serie de adecuaciones a los marcos jurídicos y constitucionales con el objetivo de lograr la gobernabilidad; es decir que la preocupación por la democracia se ve drásticamente reducida a la inquietud por la estabilidad y el mantenimiento de los gobiernos. Al respecto, Manuel Alcántara señala que el discurso de la gobernabilidad se ha convertido en una panacea que ha servido de “hilo conductor de gran parte de las grandes políticas de reforma llevadas a cabo en América Latina desde hace ya tres lustros. Estas reformas se han articulado en profundas modificaciones de los textos constitucionales, aunque también se han realizado mediante cambios legislativos y disposiciones del poder ejecutivo que han trastocado el papel del Estado en la economía”².

“La solución propugnada de redefinir el papel de un Estado manifiestamente incompleto, conjugando un proyecto neoliberal en lo económico y un proyecto social desde lo político, no tienen en cuenta el carácter antisocial del neoliberalismo en el sentido de disolver las identidades colectivas y quebrar a los actores grupales, haciendo extremadamente difícil la puesta en marcha de cualquier tipo de proyecto social”³.

Se puede complementar a Alcántara diciendo que, ciertamente, las reformas de los marcos legales y constitucionales han permitido, antes que la anunciada desestatización de nuestras economías, la disminución hasta casi el punto de desaparecer, del papel de cohesión social del Estado, vía depreciación de políticas sociales. Pero en cambio, han jugado un papel activo para actuar como

* Dirigente político. Foro Urbano.

¹ Domingo, Pilar, “Una nota sobre el presidencialismo”, en *Revista del CIDE Política y Gobierno*, Vol. II, número 1, México 1995.

² Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, mimeo IV MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA. UNIA, Huelva, 2004.

³ Alcántara, obra citada

fondo de reserva de las disfunciones de las economías en sus tortuosos procesos de ajuste.

Así mismo, un elemento clave de las reformas ha sido la permanente disminución del rol de los parlamentos, destinados principalmente a autonomizar la economía y el manejo de los bancos centrales; establecer potestades exclusivas de los ejecutivos en la iniciativa de proyectos de ley en materia económica; y ampliar sus capacidades de decreto o de veto. Incluso hubo algunos casos extremos como el de Perú, donde la reforma constitucional de 1993 otorgó la capacidad para que el Presidente de la República pudiera disolver el Congreso Nacional por una vez en el transcurso de su período. Podemos citar también la reforma constitucional ecuatoriana de 1997 y vigente desde agosto de 1998, en la que el Congreso perdió la capacidad de destituir directamente a un ministro de Estado.

El estado de la cuestión sobre el debate presidencialismo versus el parlamentarismo

Linz, en su ensayo escrito en 1985 y denominado “Democracia: presidencial o parlamentaria. ¿Hace alguna diferencia?” y otros trabajos posteriores, plantea que “el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es ninguna casualidad” sino que, por el contrario, los países de América Latina habrían enfrentado permanentes quiebres en sus democracias debido a problemas derivados de las características propias del régimen presidencial. A su juicio, los principales límites del presidencialismo están relacionados con:

a) La legitimidad democrática dual. El presidencialismo basa su legitimidad en el pleno derecho que tiene el presidente proveniente del voto popular, sin embargo, la existencia también de un parlamento elegido en las urnas puede dar lugar a “un conflicto latente, que en ocasiones puede estallar dramáticamente”. Esta circunstancia se agrava en países en los que el presidente tiene facultad de veto total, veto parcial, iniciativa exclusiva en ciertas materias o la posibilidad de emitir decretos ley.

b) Una segunda característica tiene que ver con el período fijo o la “rigidez” del presidencialismo, razón por la cual los mandatos de un presidente, en principio, no se pueden modificar ni acortar, y en muchos de los casos tampoco pueden ser reelectos. Esto, si bien favorece la independencia de poderes y la predecibilidad en la alternancia política, termina constituyendo un serio obstáculo para enfrentar y resolver momentos de crisis sin que se amenace la vigencia del orden constituido.

c) Un tercer elemento que analiza Linz como aspecto problemático de los regímenes presidenciales consiste en la personalización del liderazgo. La diferencia a favor del parlamentarismo para Linz, radica en que los

líderes representan a partidos, mientras que en los sistemas presidenciales pueden incluso prescindir de una vinculación partidaria, o utilizarla en términos instrumentales. En otras palabras, cuando un elector vota en un sistema parlamentario, lo está haciendo no sólo por la imagen que proyecta un candidato, sino también, por un programa encarnado en un partido.

Desde esta perspectiva, el presidencialismo genera pocos incentivos para que los mandatarios actúen con responsabilidad, en especial cuando existen normas que prohíben la reelección, a esto debe sumarse el problema relacionado con la posibilidad de que los ciudadanos podrán pedir rendición de cuentas o sancionar la gestión sólo una vez concluido el mandato; peor aún, el partido puede ser sancionado por los votantes independientemente del nivel de participación y corresponsabilidad que haya tenido durante el gobierno de uno de sus afiliados o candidato a quien apoyó.

d) Un cuarto elemento que plantea Linz como límite del presidencialismo está relacionado con lo que él denomina un juego de “gánalo todo”, con el que pretende explicar dos elementos centrales que contribuyen a la deslegitimación de los presidencialismos. En primer lugar, se puede ganar el gobierno aunque el candidato no obtenga la mayoría: incluso en los sistemas de segunda vuelta y en segundo término el candidato derrotado pierde todo “status político”.

e) De la misma forma, según Linz, el presidencialismo desalienta las alianzas, especialmente en momentos de crisis, aunque puede haber y ha habido gobiernos de coalición multipartido, pero éstas se desvanecen o diluyen en momentos de crisis.

f) Otro factor que genera inestabilidad es la relación con los vicepresidentes, ya que al existir la regla de sucesión inmediata, se generan algunos problemas. El primero consiste en que el vicepresidente no goza de la misma legitimidad, a lo que podríamos añadir que, si no están definidas claramente sus funciones, puede convertirse en un factor adicional de boicot al presidente. Para decirlo en palabras del ex presidente José María Velasco Ibarra son “conspiradores con sueldo”.

Los trabajos de Linz abrieron un amplio debate aunque, como he señalado, con la excepción de Brasil, no tuvo eco en el ambiente político. Las razones de esta falta de resonancia tal vez podrían explicarse en los argumentos que plantea Lanzaro (2001) respecto del momento en que se realiza esta discusión. Según este autor, el debate despierta en América Latina a mediados de la década de los ochenta, cuando varios de los países de la región entraban en una doble transición: la primera, referida a la salida de las dictaduras del sur del continente y los procesos políti-

cos que se vivían en toda la región; y la segunda, relacionada con los procesos de ajuste estructural de la economía y las reformas del Estado. Este segundo elemento, direccionado especialmente por los organismos internacionales, condicionaba las agendas políticas y buscaba más bien simplificar los procesos decisionales, lo que a su vez influiría en las reformas de los marcos legales y constitucionales que paulatinamente fueron fortaleciendo la capacidad de decisión de los ejecutivos. Sin embargo, es importante revisar algunas de las críticas que se han realizado al planteamiento de Juan Linz.

Sartori en su propuesta de “Ingeniería Constitucional” (Sartori, 1994: 168-175) señala que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son propuestas impulsadas por un solo motor, en cambio el semipresidencialismo es promovido por dos motores, lo que potencialmente resulta siempre conflictivo. En su lugar propone lo que denomina un sistema de “Presidencialismo Alternativo”, por el cual las democracias latinoamericanas podrían impulsar reformas que conduzcan a que los sistemas políticos inicien sus períodos funcionando como parlamentarismos, pero si estos fracasan el Presidente actuaría como un presidencialismo con amplios poderes

La clave del semipresidencialismo consiste en que un gobierno, si tiene la mayoría de la Asamblea, permite la toma de decisiones por parte del Presidente de la República, pero si tiene un primer ministro de la oposición, disminuye su papel hasta lo que se denomina cohabitación, que en palabras de Suleiman “el presidente no gobierna”. “Los años de 1986 a 1988 mostraron que sin el respaldo de un partido mayoritario el papel del presidente se ve reducido; supera el papel que jugaron los presidentes en repúblicas anteriores, pero ciertamente no tiene relación con la imagen <<gaullista>> del cargo” (Suleiman, 1997:232.).

El semipresidencialismo permitiría, de esta manera, la definición de grandes opciones, generaría un régimen de moderación, al mismo tiempo que permitiría fijar una agenda nacional que tienda a la cooperación.



¿Hay crisis del presidencialismo?

De manera categórica podemos decir que esta interrogante por sí misma no explica ni demuestra nada. No basta con contrastar modelos teóricos ideales, sino que se deben analizar cuidadosamente las causas de la crisis y, en ese marco, determinar el papel que cumple el régimen político. Además, es importante considerar diferentes aspectos que ayuden en este esfuerzo:

La dimensión internacional. Los procesos de reforma que se han aplicado en América Latina han tenido un denominador común y, aunque aparecen dotados de componentes técnicos y que operan sobre el campo de la economía, han resultado determinantes a la hora de definir el destino de la reforma y las capacidades de cada una de las institucio-

nes democráticas.

La dimensión económico-social. Es absolutamente obvio que no puede existir sistema político estable en condiciones de creciente pobreza e inequidad.

Las reglas formales. La reforma constitucional no puede obedecer a intereses coyunturales, sino que tiene que recoger el proceso social, pero además es necesario que todos los actores acepten adherir a esas reglas de juego, superando el secuestro institucional por parte de los poderes económicos, oligárquicos y otros grupos de poder.

El sistema de partidos y el sistema electoral. Como hemos podido observar, la configuración de los sistemas de partidos y electoral, son determinantes para el sistema político. Es preciso superar un enfoque que conduzca a operar sobre los elementos del sistema electoral pensando en la introducción de mecanismos mayoritarios para asegurar su efectividad. Si bien esto puede realizarse, habría que considerar que no profundice problemas de carácter regional o étnico, o deje por fuera a actores que sin un espacio en las esferas institucionales busquen otros métodos de acción política.

La cultura política. Es fundamental considerar los valores y la cultura política de una sociedad, pero de ninguna manera podemos asumirlos como construcciones determinantes que no pueden ser modificadas ni “reinventadas”. Es necesario concebirlas en su correlación con los incentivos que pueden provenir del sistema político y, a su vez, cómo ésta condiciona las reformas que se pueden operar en el mismo.

La cuestión étnica y regional. Es importante analizar en la gran mayoría de los países de América Latina el factor étnico y regional. De hecho en los últimos años ha sido un elemento presente en las agendas políticas y puede ser clave explicativa de los límites del sistema, de los partidos y en general del régimen político de una sociedad.

A manera de conclusión, podemos señalar que Ecuador, al igual, que muchos países de la región, enfrenta grandes problemas. De hecho, el estudio de la CEPAL la coloca, al igual que a Bolivia y Perú, entre los países que para el 2016 empeorarán sus condiciones actuales. Ello obliga a los sectores políticos y académicos a realizar esfuerzos que eviten lo que parece un destino fatal de polarización: no se trata de imaginar una ingeniería que resuelva los profundos problemas, pero sí permitir su procesamiento en el marco de una democracia que se legitima

y se esfuerza por responder a las demandas básicas de sus ciudadanos.

Crisis y reforma política en Ecuador

Los hechos ocurridos en enero del 2000, diciembre del 2004 y abril del 2005 son una expresión de la profunda crisis que desde hace varios años enfrenta el Ecuador. Podríamos señalar que al menos, cuatro componentes expresan esta situación:

El primero, tiene que ver con la crisis económica, provocada por la aplicación del modelo neoliberal desde hace cerca de dos décadas y agudizada en los últimos años por la decisión de dolarizar nuestra economía.

El segundo elemento que desencadena el proceso de desinstitucionalización, está relacionado con la crisis política y sobre todo, el sistema de representación político-social que refleja la crisis de hegemonía, ausencia de

proyectos nacionales y la carencia de partidos que sean capaces de construir “intereses generales” que escapen a la voluntad de ciertos sectores de poder. Las fuerzas políticas enfrentan una paradoja: por un lado, siguen controlando el voto popular, pero al mismo tiempo, son incapaces de representar y canalizar institucionalmente las aspiraciones ciudadanas.

El Congreso Nacional debilitado, en su conformación y función por las Reformas Constitucionales de 1998 no ha podido contener el deterioro del quehacer político así como del régimen presidencialista y de la llamada “governabilidad”.

Un tercer factor está relacionado con los escándalos de corrupción, que

establecieron y aún establecen una sombra de duda en todo cuanto emprende el ejecutivo, acusaciones de aportes millonarios prohibidos entregados a la campaña electoral y que vincularon directamente al ex presidente Mahuad; así como las múltiples denuncias de nepotismo, y corrupción que se investigan ahora respecto del coronel Gutiérrez han contribuido en erosionar rápidamente las bases mismas del sistema político.

Un cuarto componente, tiene que ver con la profunda crisis del Estado Nacional y la incapacidad de articular una respuesta que efectivamente garantice un proceso real de descentralización, o la discusión de otras alternativas colocadas en el debate como la relacionada con las autonomías; preservando la posibilidad de un Estado Unitario que fortalezca “la unidad en la diversidad”.

El nuevo ordenamiento jurídico eliminó la posibilidad de que el legislativo ejerza una efectiva función de fiscalización a través del juicio político, de la misma forma, la nominación de ciertas autoridades de control que depende de ternas...

En cuanto a la reforma política, el aspecto imperante casi desde la misma reinauguración de la democracia, es el de la gobernabilidad, entendida como la implementación de mecanismos que faciliten los procesos decisionales por parte del ejecutivo. Un ejemplo claro de lo expresado, constituye la modificación de las reglas electorales que sustituyeron el sistema proporcional históricamente aplicado en el Ecuador, por el de listas abiertas o peor aún la posterior declaratoria de inconstitucionalidad del método D’HONT y la adopción por parte del TSE del conocido como método “imperial” con la cual se distorsionó más el sistema electoral y se profundizó la distancia entre los votos y escaños obtenidos.

La urgencia de las reformas⁴

En el momento actual, la necesidad de las reformas alcanza no sólo al sistema y régimen político, sino que involucran al Estado mismo y por lo tanto la Constitución Política del Estado, que debido a los intereses corporativos que predominan en el Congreso Nacional difícilmente podrán ser procesados por dicha instancia, lo que a su vez, abre una oportunidad para una construcción de diversas propuestas que puedan materializarse a través de mecanismos como la consulta popular como paso previo a una Asamblea Nacional Constituyente, que cese al actual congreso y ratifique o rectifique el actual gobierno de Alfredo Palacio.

Las reformas en el régimen político

Todo proceso de reforma constitucional, a decir de Antonio De Negri, está precedido por unos “hechos constituyentes” que establecen el sentido y la dirección de la reforma; no es posible explicarse la Constitución de 1978 sin la dictadura precedente; de igual manera no se entiende la norma básica de 1998 sin comprender una década de movilización indígena y de diferentes sectores sociales en el marco de un permanente proceso de neoliberalización de la economía y endurecimiento del presidencialismo. La Constitución de 1998 fortaleció el régimen presidencial como marco jurídico-institucional, al decir de Bobbio, la

los programas de reforma neoliberal han venido acompañados de una serie de adecuaciones a los marcos jurídicos y constitucionales con el objetivo de lograr la gobernabilidad; es decir que la preocupación por la democracia se ve drásticamente...

elección de un determinado régimen presupone unos valores que se asumen y que son consustanciales al mismo.

El régimen presidencial, analizado anteriormente, no requiere de mayorías permanentes, el ejercicio de la representación recae en personas antes que en el compromiso de fuerzas políticas corresponsables de un gobierno, el papel de los partidos tiene poca incidencia; incluso en ciertos periodos, puede prescindirse de los mismos y contribuir a su atomización y fragmentación.

El nuevo ordenamiento jurídico eliminó la posibilidad de que el legislativo ejerza una efectiva función de fiscalización a través del juicio político, de la misma forma, la nominación de ciertas

autoridades de control que depende de ternas que debe enviar el propio Presidente de la República. Además, se restringe la posibilidad de que el Congreso nombre a sus autoridades, predesignando tanto la presidencia como la primera vicepresidencia.

La conformación de mayorías coyunturales distorsionadas por el sistema electoral; el control de la función legislativa y, por tanto, del aparato del estado y la concentración de poder en el ejecutivo, no fueron suficientes para impedir la crisis política; con la caída de Mahuad y hoy con la destitución del coronel Gutiérrez, ha entrado “en capilla” el mismo sistema presidencial.

Ni la Asamblea Constituyente de 1997-98, ni el Congreso Nacional han abordado con profundidad el reto de plantearnos un nuevo modelo de gobierno. No podemos seguir cerrando las puertas a debatir bajo el argumento de nuestra tradición histórica, puesto que ésta se construye precisamente de las fracturas con el pasado.

En un régimen semipresidencial, el Presidente de la República es elegido mediante votación popular y posee las funciones que competen al jefe de Estado; el Parlamento tiene la potestad de nombrar al Jefe de Gobierno, pero ésta dignidad recae en quien cuenta con el respaldo del Congreso. No se trata de repetir las experiencias de otros países, sino asumir otras alternativas existentes y pensarlas desde las condiciones de nuestra realidad. Un régimen diferente debe rescatar los principios institucionales arraigados en nuestra historia y tradición, en este caso, tanto el Presidente de la República como el Jefe de Gobierno, tendrían autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias, pero el poder, la capacidad decisoria siempre se mantendría en el pueblo y, por

⁴ Estas reflexiones constituyen la revisión de un trabajo publicado por el TSE en 2000, la actualidad de las mismas, sólo es indicativo de la persistencia de la crisis política y de un claro signo de agotamiento del régimen presidencial.

tanto, en las instancias que lo represente políticamente.

Esta perspectiva obliga a repensar el rol y conformación del Congreso Nacional; su sentido fundamental sería sostener y viabilizar los compromisos programáticos asumidos por el gobierno. Para el cumplimiento de las funciones legislativas, es necesario volver a los Diputados Nacionales, que expresan la posibilidad de una legislación de carácter general, estos deberían elegirse en listas cerradas en todo el territorio nacional y puede constituir una especie de segunda cámara, que ratifique o rediscuta lo aprobado por el Congreso en pleno. No resulta oportuno la

constitución de un Senado si esta instancia no representa una rediscusión de la representación territorial y regional del Ecuador, para lo cual debe discutirse la actual configuración político administrativa del Estado ecuatoriano

El problema no radica entonces, en el número de diputados, sino en el hecho de que el Congreso Nacional tenga un papel preponderante en la definición de las políticas y prioridades de un gobierno.

El régimen semipresidencial obliga a que las fuerzas políticas que nombran al gobierno asuman coherentemente su responsabilidad, evitando que algunos sectores sean beneficiarios de las políticas del gobierno y al mismo tiempo aparezcan como opositores al régimen.

La propuesta de régimen semi presidencial no intenta repetir instituciones existentes en otros países sino crear un régimen que responda a las condiciones del sistema político ecuatoriano. En ese sentido, se puede considerar la posibilidad de la revocatoria de mandato al Presidente de la República; para ello, el Congreso Nacional debe resolver con el voto favorable de los dos tercios de sus integrantes y únicamente por delitos de corrupción, cohecho, amenazas a la seguridad del estado, desacato a las resoluciones del Tribunal Constitucional o en los casos en que exista negativa para firmar injustificadamente de manera conjunta con el Primer Ministro proyectos aprobados por el Congreso, por tanto por el Gabinete y por el Primer Ministro. Por otro lado, se considera la iniciativa popular para solicitar la revocatoria de mandato del Presidente de la República, por la vía de la consulta popular, con el respaldo del 20% de las firmas.

Sin embargo, para establecer un adecuado contrapeso, si los resultados de la Consulta le fueren favorables al Presidente de la República, el Congreso Nacional, el Gabinete y el Primer Ministro cesarán en sus funciones,

debiendo convocarse en un plazo máximo de 90 días a nuevos comicios electorales para renovar total o parcialmente el Congreso por el tiempo que faltare para culminar el periodo. Este plebiscito no podrá realizarse en el primer año de gestión o en último del mandato presidencial.

Un tipo de régimen como el esbozado, requiere de un amplio sistema, que permita la participación ciudadana en espacios de decisión y construcción de políticas públicas, tanto en los niveles locales, como en el espacio nacional.

El sistema político cumple un papel protagónico en la construcción de la representación y legitimidad, por tanto, es uno de los elementos presentes en el debate actual. Un factor determinante es el referido al sistema electoral.

En palabras de Enrique Álvarez Conde la adopción de un sistema electoral concreto no es una decisión neutra, desprovista de cualquier tipo de valoración, sino una auténtica decisión política que trata de salvaguardar determinados intereses. Por tanto, prosigue a su vez citando a Cottoret, “el estudio de los sistemas electorales plantea por lo menos dos problemas: en el plano técnico, se trata esencialmente de encontrar las fórmulas que hagan perfecta la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado y que los asimilen los

gobernantes. Sobre el plano político, los sistemas electorales hacen aparecer el papel fundamental de las divergencias sociales en la evolución y ejercicio del poder, es decir, en el fondo de su legitimidad”.

Generalmente se reduce el sistema electoral a la fórmula en que los votos se convierten en escaños, pero realmente, este tiene que ver también con otros aspectos que en conjunto influyen en los mecanismos de selección política y por ende, en las condiciones democráticas. Entre los componentes fundamentales podemos citar: el modo en que las fuerzas políticas seleccionan sus candidatos; la forma de la candidatura, la estructura del voto, la circunscripción electoral, la fórmula electoral y el umbral electoral.

Ninguna fórmula electoral es un asunto solamente técnico ni absolutamente justo, en la medida que es imposible reflejar cada una de las preferencias ciudadanas. El punto central consiste en que la fórmula sea capaz de expresar las diferentes tendencias, sin intentar negar o disminuir la influencia real y simbólica que algunos partidos o movimientos representen, incluso si se trata de fuerzas que puedan ser consideradas incómodas o anti-

sistema; precisamente, la madurez del sistema democrático se verá reflejado en la medida que el sistema político acepte y procese las voces que lo cuestionan.

En los últimos años se ha insistido en la necesidad de construir mayorías que sobre todo, centran la responsabilidad política de manera casi exclusiva en las instancias del ejecutivo seccional o nacional; para ello, se ha manipulado la fórmula electoral y en la práctica, han permitido la consolidación de un presidencialismo autoritario que tampoco ha podido evitar la crisis política. Ignorar la presencia de actores contradictorios en el escenario institucional puede en cambio, reavivar el caos y la incertidumbre social.

Es necesario profundizar la correspondencia entre votos y escaños. Además, es fundamental establecer otros criterios a más del cuantitativo para la definición del umbral que permite la permanencia de un partido o movimiento en la escena política. El criterio exclusivamente numérico no da cuenta de particularidades regionales, que en los actuales momentos, pueden resultar significativos como representación de una región o localidad. En este sentido, sería conveniente introducir una reforma por la que la presencia en los espacios legislativos, en representación de tres provincias sea considerada como factor habilitante para la supervivencia partidaria.

Esta reforma, obviamente, implicaría el reconocimiento de partidos provinciales o regionales y recoger el criterio de que un partido es determinante y debe ser contabilizado, independientemente de su peso numérico en razón de que contribuye a la formación de mayorías o es factor gravitante en la construcción de la oposición política.

El Tribunal Supremo Electoral desde el reinicio de la vida democrática, ha tenido como misión principal la de organizar y ejecutar los diferentes procesos electorales tanto de elecciones a nivel nacional, seccional como también las consultas populares que se han realizado a lo largo de estos años.

Es fundamental una reforma que permita, en primer lugar disminuir el número de miembros del TSE a 5 y luego garantizar que quienes van a constituirse en jueces electorales no tengan relación con los actores políticos, por lo que se puede integrar una comisión calificadora que mediante escrutinio público seleccione las personas más idóneas, no necesariamente abogados, sino especialistas en esta área técnica política. Es necesario estructurar de mejor manera las funciones del Tribunal Supremo Electoral, creando como instancia autónoma la Unidad Técnica del Proceso Electoral que será la encargada de llevar adelante el proceso electoral y por tanto lo relativo a la actualización de los padrones electorales, inscripción de candidatos, organización y capacitación a las juntas

receptoras del voto, organización de la votación, escrutinio y entrega de resultados. Los gerentes y directores deben ser nombrados mediante concurso público de merecimientos por el Tribunal Supremo Electoral.

Por último pensamos que es importante readecuar el marco constitucional en lo que se refiere a las reglas electorales, reincorporar y efectivizar la representación para que exista equidad entre el voto ciudadano y la construcción de la representación política. De la misma manera, se debe eliminar la discriminación que exige que en caso de que dignatarios de elección popular presenten su candidatura a una dignidad diferente deban renunciar al cargo previamente a su inscripción.

Además, es necesario producir reformas que permitan el acceso igualitario de todos los partidos y movimientos a los medios de comunicación social, considerando que no sólo es una obligación de los actores políticos informar sobre sus planes de trabajo, sino sobre todo un derecho de los ciudadanos el poder elegir con conocimiento. La sola eliminación de los aportes partidarios y de reposición del gasto electoral, no necesariamente es positiva para la democracia, puesto que puede constituir una ventaja para las fuerzas políticas que pueden organizar grandes empresas electorales y de promoción política.

Por último, no cabe duda que es importante agilizar la posibilidad de Reforma Constitucional; sin embargo, nos parece aventurado no establecer la distancia necesaria entre el primero y segundo debate porque esto puede subordinar la Reforma Constitucional a intereses coyunturales o corporativos sin dar cuenta de que el proceso de reformas constitucionales, amerita grandes consensos entre los diferentes sectores del país, por lo que se debería meditar el mantener el actual plazo de 1 año o por lo menos 6 meses entre el primero y segundo debate

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara**, Manuel, *Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores*, Ponencia IV MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA EN IBEROAMÉRICA. UNIA, Huelva, 2004.
- BID (Varios Autores)**, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington DC, 2003.
- CEPAL**, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, 2004
- Constitución Política del Estado**, www.uc3m.es
- Domingo**, Pilar, “Una nota sobre el presidencialismo”, en *Revista del CIDE Política y Gobierno*, Vol. II, número 1, México 1995.
- Lanzaro Jorge**, *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Lanzaro, Jorge**, *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Ponencia presentada del 1 al 4 de julio del 2004 en la IV Maestría de Ciencia Política en Ibero América, Huelva- España.
- Linz**, Juan y Valenzuela Arturo, *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparativas*, Alianza Editorial, 1997, Madrid.
- PNUD**, *Informe sobre la Democracia en América Latina*, PNUD, Lima, 2004
- Romero**, Salvador, *Las tres generaciones de Partidos en el Siglo XX*, en *Partidos Políticos en Bolivia*, FUNDEMOS, La Paz, 1998.
- Sartori**, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.