

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2000

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**LA REFORMA POLÍTICA Y
LA CONSTITUCIÓN DE 1998**

OSWALDO ENRIQUE SALAZAR MANOSALVAS

**Julio de 2010
Quito-Ecuador**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2000

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**LA REFORMA POLÍTICA Y
LA CONSTITUCIÓN DE 1998**

OSWALDO ENRIQUE SALAZAR MANOSALVAS

ASESOR: FELIPE BURBANO DE LARA

**LECTORES: JULIO ECHEVERRIA
SIMON PACHANO**

**Julio de 2010
Quito-Ecuador**

A Joaquín y Lucía

**A mi madre
Manuela Manosalvas Lara**

**A la memoria de mi padre
Oswaldo Salazar Romero
1922-1989**

ÍNDICE

INTRODUCCION.....	7
La Asamblea Constitucional.....	14
La caída de Bucaram, Alarcón Interino	15
Fabián Alarcón Presidente Interino	23
La consulta popular.....	26
La sociedad civil	30
La Asamblea y el Congreso	32
Elecciones para la Asamblea	35
CAPÍTULO II.....	40
La Asamblea nuevo escenario de la pugna de poderes	40
Las alianzas dentro de la Asamblea	46
Formación de las mayorías en la Asamblea.....	53
CAPÍTULO III	64
El discurso de la reforma política	64
Propuestas de los partidos políticos	67
El discurso de reforma y propuestas de los movimientos sociales	71
Ideas de la Reforma Política desde la academia	77
CAPÍTULO IV	83
Presidencialismo y gobernabilidad	83
El presidencialismo y gobernabilidad.....	96
Presidencialismo y parlamentarismo	99
Las reformas	103
Reformas al Poder Ejecutivo	104
Reformas al Poder Legislativo.....	104
Función Judicial.....	106
Reconocimiento de las propuestas de los pueblos indios y los derechos colectivos.....	107
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA	118
ANEXOS	123

RESUMEN

Este trabajo centra su análisis en la crisis política, la gobernabilidad democrática y la reforma política. Reforma realizada en Ecuador, tras una serie de eventos como: la destitución del Presidente Abdala Bucaram el 5 de febrero de 1997; la designación de Fabián Alarcón como Presidente Interino; la convocatoria a Consulta Popular para la reunión de una Asamblea Constituyente; las elecciones para asambleístas; y, la Asamblea que diseñó y aprobó la Constitución de 1998, como medida para enfrentar la crisis del sistema político ecuatoriano. Aborda el tema del discurso de la reforma, las propuestas de los movimientos sociales sobre el estado multiétnico, pluricultural y plurinacional y los derechos colectivos; las propuestas de los partidos políticos, para adaptar las instituciones de Ecuador a las exigencias de la globalización; y, el tema del presidencialismo y la gobernabilidad.

INTRODUCCION

Los ejes fundamentales del trabajo son: la crisis política, la gobernabilidad democrática y la reforma política, en el período que comprende: el corto gobierno del Abogado Abdala Bucaram¹, el interinazgo del doctor Fabián Alarcón Rivera² y la realización de la Asamblea Constituyente de 1998. El objetivo es realizar un análisis de la reforma política y sus perspectivas en Ecuador en la Constitución de 1998. Esta Constitución fue discutida y aprobada por la Asamblea Constituyente reunida en la Academia de Guerra de las Fuerzas Armadas del Ecuador entre 1997 y 1998.

Partimos de las premisas: 1. Que la crisis política, durante el gobierno de Bucaram, tuvo su raíz en la crisis económica y social agudizada por la aplicación de medidas económicas anti populares. 2. Que la crisis fue profundizada por la movilización social. 3. Que la reforma política, que dio lugar a una nueva Constitución, fue el resultado de la confluencia y contradicción de diversas visiones. Visiones de los movimientos sociales, de los partidos políticos y de otros actores.

Proponemos dos hipótesis: 1. La reforma política es considerada por la clase política como una herramienta válida para alcanzar la gobernabilidad y para adaptar la Constitución Política de la República a la corriente global: el neoliberalismo. 2. La reforma política desde los movimientos sociales, tiene una perspectiva refundacional del Estado³, plantea en primer lugar la inclusión de los pueblos indígenas en la institucionalidad, en segundo lugar la transformación de Estado ecuatoriano en un Estado plurinacional, y en tercer lugar el reconocimiento de los derechos colectivos para los pueblos indígenas y negros.

Previamente, es necesario mencionar que, en Ecuador en enero de 1979, se aprobó por Referéndum, la denominada Nueva Constitución⁴, un instrumento jurídico

¹ Del 10 de Agosto de 1996 al 5 de Febrero de 1997, cerca de seis meses

² Del 11 de febrero de 1997 al 10 de Agosto de 1998.

³ Desde luego, los movimientos sociales tenían en su agenda otros planteamientos cuyo análisis no será profundizado en este trabajo. Entre otros, el reconocimiento del carácter estratégico de las áreas petrolera, eléctrica, telecomunicaciones, la no privatización de la seguridad social (su modernización); el derecho a vivir en un ambiente sin contaminación, castigo a los delitos y crímenes de Estado

⁴ Antes del retorno a la democracia, entre 1972 y 1979 se sucedieron dos dictaduras militares: la primera del denominado Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas presidida por el General Rodríguez Lara, entre 1972 y 1976; y, a continuación un Triunvirato Militar entre 1976 y 1979 encabezado por el Contralmirante Alfredo Poveda Burbano. Ambas dictaduras articularon un modelo estatal nacionalista-desarrollista ya que el Estado fue el agente promotor de la economía. Fueron regímenes reformistas. El Triunvirato Militar (1976-1979) inició en el último año de su gestión, un

base del ensayo de un nuevo sistema político. En esta carta política se insistió en el principio fundamental del sistema democrático: la división y el equilibrio de poderes⁵. Se dio paso al sistema de partidos y a nuevas normas electorales.

Transcurridos dieciocho años de vigencia de la Constitución, tiempo en el que todos los anteriores presidentes electos democráticamente⁶, habían concluido sus respectivos períodos, para febrero de 1997, la conflictividad social y la crisis del sistema político eran evidentes. Tras casi dos meses de protestas de la población bajo el liderazgo de los movimientos sociales, de las centrales sindicales, de las cámaras de la producción y de otros actores sociales y políticos, entre los que se cuenta la emergente sociedad civil, el Congreso Nacional cesó en sus funciones al Presidente Abdala Bucaram.

Pero, cuáles fueron las causas para la salida del Presidente Bucaram. El mandatario se empeñó en realizar reformas al ordenamiento jurídico para dar paso, a la convertibilidad; había puesto en vigencia una serie de medidas económicas que afectaban la economía popular. Así por ejemplo, decretó el alza los precios de la energía eléctrica⁷. Acosta comentaba que con la convertibilidad se habría reducido el margen de acción de la política monetaria y crediticia del Banco Central (...) se preparaba el terreno para las privatizaciones (para eso también sirve el alza de las tarifas de la electricidad y los teléfonos) (...) Bucaram aplicó uno de los mayores paquetes de ajuste fiscal, compuesto por incrementos tributarios y nuevos impuestos, tanto como por desmesuradas alzas de tarifas y precios de los servicios y bienes públicos. Eliminó el “subsidio” al gas (GLP) y dispuso otras medidas, como el cobro en los hospitales populares. (...) Este ajuste fiscal, conocido como el abdalazo, por esas ironías del

proceso de retorno, denominado de Reestructuración Jurídica del Estado. Para aprobar una nueva Constitución, no se convocó a una Asamblea Constituyente, sino que se propusieron dos proyectos de Constitución elaborados por sendas Comisiones *Ad hoc* para que sean sometidas a un Referéndum Aprobatorio. El proyecto que triunfó en el Referéndum fue el que contenía una Constitución progresista que introdujo la doble vuelta electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente, sobre la base de la institucionalización de los partidos políticos, que eran los únicos con capacidad legal para postular candidatos al Ejecutivo, al Congreso y a los organismos seccionales.

⁵ Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial

⁶ Jaime Rodos 1979-1982, por su fallecimiento en una accidente aéreo, concluyó el período Osvaldo Hurtado hasta 1984; León Febres Cordero 1984-1988; Rodrigo Borja 1988-1992; Sixto Durán Ballén 1992-1996.

⁷ La electricidad subió en 460 % y 552 % para los pobres que consumen de cero a 50 Kw/h/mes y de 51 a 200 Kw/mes respectivamente; para los sectores medios, que consumen entre 201 a 500 kw/h/mes el incremento fue del 230 %; mientras que para los ricos que consumen mucho más el incremento fue del 78 %.

destino golpeó más a los pobres, a quienes Bucaram decía defender y representar (Acosta, 1997: 46).

En solo seis meses de gobierno se puso en evidencia la corrupción y aumentó la conflictividad social y política. En el plano de las medidas de ajuste Ecuador no había acabado de despegar, se debía adaptar las leyes a los nuevos retos que planteaba la globalización. La caída de Bucaram obedecía a la necesidad de mitigar las tensiones sociales producidas por la aplicación de las medidas económicas anti populares, por la inocultable corrupción⁹ del régimen dirigido por el líder del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y por una radical oposición política y popular que se había gestado en su contra.

Bucaram había sido cesado en sus funciones y en su remplazo, el Congreso había designado a Alarcón. Para superar la crisis, entre otras medidas, se debía dar viabilidad a la reforma política. Desde la perspectiva, sustentada en la lógica de la modernización del Estado –vía reforma-, se perseguía lograr el funcionamiento eficaz del sistema político, de tal manera que los *inputs* (demandas de la sociedad) sean debidamente procesados por el sistema político y se traduzcan en respuestas efectivas y satisfactorias. Se debía, además, preparar el marco jurídico para la inserción del país en la nueva realidad internacional. En expresiones de Echeverría se buscaba que Ecuador ingrese al mundo globalizado con todas sus estructuras remozadas y listas para el nuevo reto, superando una etapa, que desde el punto de vista jurídico y político era inconveniente. Antes no había sido posible realizar cambios sustanciales en la

⁹ “La editorialista Evelina Faccio (...) aseguró que el propio hijo del presidente Jacobo Bucaram estaría vinculado al próspero negocio de la desaduanización ilegal. Poco después (...) Jacobo organizó una fiesta para festejar la acumulación de su primer millón de dólares, producto de su vinculación con las Aduanas.” Ver Martín Pallares y Marcia Cevallos. “La comedia de los escándalos” *¡Qué se vaya!* Publicación del diario Hoy de Quito, febrero de 1997, pág. 23. Los principales cargos del gobierno, especialmente aquellos relacionados con el petróleo, las finanzas públicas y las privatizaciones fueron ocupados por familiares, allegados al presidente o íntimos amigos de la familia, su propósito era beneficiar a quienes como los Isaías, Alvaro Noboa, el grupo Peñafiel, Alfredo Adum habían aportado a la campaña. Habían otras denuncias de corrupción como el negociado de la mochila escolar, delito por el cual, fue detenida, enjuiciada y sentenciada la ex Ministra de Educación Sandra Correa. Se festinaron los fondos de una “Marathon” realizada por el propio Bucaram supuestamente para los pobres. Pero el negocio más grande era el de las privatizaciones.

institucionalidad política y jurídica debido a disputas entre grupos de poder (Echeverría, 2006: 10)¹⁰.

El sistema político no había logrado procesar de manera eficiente las exigencias de una población cada vez más empobrecida. El Estado benefactor, sustentado en la economía del petróleo que, en cierta medida, había dinamizado la economía a través de la obra pública, que había invertido en salud, educación y vivienda, estaba colapsando. Las voces a favor del cambio hacia el modelo neoliberal, eran cada vez más fuertes. Pero, al mismo tiempo iban creciendo cuantitativa y cualitativamente los movimientos sociales, que propiciaban movilizaciones urbanas y rurales, opuestas al neoliberalismo. Todo esto había creado un ambiente de inestabilidad.

Uno de los síntomas de la crisis política era la ingobernabilidad, expresada en la ausencia de una relación armónica entre los poderes del Estado y sus instituciones. Con la población levantada en protesta, contra la crisis económica y la corrupción. El procesamiento de los conflictos no se realizó en el sistema político, sino directamente en el Estado. Nuevamente, los partidos políticos habían ignorado su papel de intermediación entre la sociedad y el sistema político¹¹.

Como en otras etapas de crisis política, y de una clara falta de gobernabilidad, los actores sociales y políticos, vieron la salida en el reordenamiento jurídico y en la reforma política. Una salida, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución, para que se incorporen a este cuerpo legal, las propuestas de los diversos sectores sociales y políticos. Las propuestas realizadas por los movimientos sociales en la perspectiva refundacional del Estado¹². Y, los planteamientos

¹⁰ Julio Echeverría atribuye esta inadaptación a disputas entre sectores oligárquicos y grupos de poder interesados en mantener sus lógicas tradicionales de reproducción económica y política (...) En su incapacidad de definir una estrategia política para enfrentar este reto, el sistema político ingresó en los años ochenta (y **noventa**) en una lógica de agudos conflictos internos que se manifestaron en el enfrentamiento recurrente entre la funciones del Estado y en la creciente desafección ciudadana hacia la política representativa.

¹¹ Los partidos políticos, elemento clave del sistema político, debían ser los encargados de la intermediación entre las instituciones del Estado y la sociedad y de provocar el debate de los asuntos de orden político, económico y social. Debate para la formación de consensos, como base para el diseño y ejecución de las políticas públicas, en beneficio de la mayoría de la población. Pero, los partidos políticos, no cumplieron adecuadamente el papel de constituirse en correas de transmisión entre la población, el gobierno y el poder legislativo. Se mantuvieron por encima de la realidad, generando acuerdos y consensos, por sobre los conflictos, que en estas circunstancias, no habían logrado ser institucionalizados.

¹² En la línea de las reformas, ya en 1990, el movimiento indígena, liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) planteó la necesidad de realizar una Asamblea Constituyente en la perspectiva de reformar la estructura del Estado e introducir en el marco constitucional la estructura del Estado e introducir en el marco constitucional la plurinacionalidad, pluriculturalidad, multiétnicidad y los

de reforma de los partidos políticos, con el propósito de: 1. Recuperar la gobernabilidad; y, 2. Poner al país a tono con el nuevo modelo de desarrollo (modelo neoliberal) y con las exigencias de la globalización.

Sin embargo, el estudio del tema de la gobernabilidad, había sido objeto de análisis anteriores a la etapa previa a la Asamblea. El centro del debate se desarrollaba en torno al carácter del sistema político, a su estructura y funcionamiento. Se había sostenido que, el sistema político, tiene su propia naturaleza y dinámica, y que el funcionamiento de los otros sistemas¹³ depende de éste. En esta línea podemos leer la reflexión, del académico Osvaldo Hurtado, ex Presidente de la República y presidente de la Asamblea Constituyente de 1998:

Con el propósito de promover un debate razonado de estas reformas y, en general, sobre los problemas de la democracia ecuatoriana, CORDES realizó un seminario cuyos trabajos fueron recogidos por el libro Ecuador un problema de gobernabilidad (1996). Los contenidos de las ponencias y el debate que generaron demostraron la necesidad de profundizar en el análisis del sistema político, a fin de identificar las instituciones y normas de la Constitución y de las leyes de Elecciones y de Partidos que obstaculizaban la buena gestión gubernamental, alentaban la dispersión de los partidos, debilitaban la autoridad del Estado, causaban inestabilidad política, provocaban conflictos entre las funciones del Estado, generaban inseguridad jurídica, e impedían la concepción y ejecución de políticas económicas y sociales de largo plazo. Problemas de gobernabilidad del sistema democrático que limitaban el crecimiento económico, así como impedían reducir la pobreza, mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos y en última instancia desarrollar el país (Hurtado, 1997: xvii, xviii).

La reflexión de Hurtado se refiere a la fragilidad del sistema político, con limitaciones para enfrentar las crisis y los problemas de gobernabilidad del sistema democrático. El propósito: alcanzar estabilidad política, como base para el desarrollo económico y social.

Era el tiempo de poner en marcha el proceso, que habría de conducir al país por el camino de las reformas. El Presidente Interino Fabián Alarcón, el 6 de abril de 1997, por exhortación del Congreso Nacional¹⁴, convocó a una Consulta Popular. La Consulta

derechos colectivos de los pueblos indígenas. De ahí en adelante la idea de las reformas a la Constitución fue permanente.

¹³ Sistema económico, sistema social.

¹⁴ El Congreso Nacional había recibido del Frente Patriótico el denominado Mandato del Pueblo, en el que constaba la exigencia de que se convoque a una Asamblea para reformar la Constitución. La

se realizó el 25 de mayo del mismo año, con el fin de que los electores se pronuncien sobre la Convocatoria a una Asamblea Constitucional que reforme la Constitución. Más del 60 por ciento de la población se pronunció en ese sentido.

Cuándo y cómo surge la idea de la Asamblea Constituyente, es el tema de arranque del primer capítulo. La iniciativa la tiene el movimiento indígena¹⁵ que desde principios de la década de los noventa, se planteó terminar con una larga etapa de invisibilización de los pueblos y nacionalidades indígenas y luchar por el reconocimiento a sus derechos. En este capítulo, se aborda el tema de la caída de Bucaram y la concurrencia –en este proceso- de varios sectores, organizados en el denominado Frente Patriótico, con organizaciones como la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS)¹⁶, los sindicatos públicos, especialmente del sector petrolero, de la CONAIE, del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT)¹⁷, del Frente Popular (FP)¹⁸ de la Asamblea de Quito¹⁹ -que además de los sectores populares de los barrios de la capital- integró a los representantes de las Cámaras de la Producción. El capítulo también se refiere a las a las Resoluciones del Congreso Nacional: declarando la cesación del cargo de Presidente de su titular, el abogado Abdala Bucaram Ortiz, por *incapacidad mental*; al encargo momentáneo de la Presidencia de la República a la doctora Rosalía en su condición de Vicepresidenta; al nombramiento del doctor Fabián

resolución del Congreso Nacional que exhorta el Ejecutivo para que se convoque a una Asamblea la adoptó el 6 de Febrero de 1997.

¹⁵ Resulta oportuno recordar que, en la línea de las reformas, el tema de la *inclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas*, propuesto en la Plataforma del Frente Patriótico, ya se había incorporado al texto constitucional vigente antes de la realización de la Asamblea Constituyente. El Art. 1 de la Constitución establecía que: “*El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico...*” Los movimientos sociales planteaban que se introduzca una reforma que determine, que el Ecuador es un Estado *plurinacional*.

¹⁶ La Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) estaba formada por: el Frente Energético (Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador, FETRAPEC; Asociación de Empleados y Obreros de INECEL, AEOI); la Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFUNASSC); la Federación Nacional de Trabajadores Judiciales, la Coordinadora Política de la Mujer, Grupos de Gestión Ciudadana, Organismos de Derechos Humanos, Cristianos de Base, Coordinadora Popular.

¹⁷ El Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) estaba constituido por la Central Única del Trabajadores del Ecuador (CTE), por la Central Ecuatoriana de Organizaciones Libres Sindicales (CEOLS), CEDOC-CUT y CEDOC-CLAT.

¹⁸ El Frente Popular (FP) estaba conformado por la Unión General de Trabajadores (UGT), la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y por la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE).

¹⁹ La Asamblea de Quito, tuvo su origen en el Foro de Quito que, por iniciativa del Alcalde Jamil Mahuad se reunió por primera vez el 15 de noviembre de 1996 en el Teatro Politécnico y que integraba a representantes de organizaciones sociales, de los barrios y de las Cámaras de la Producción. Este colectivo, bajo la conducción de Mahuad, quien estuvo en las calles, prestó su contingente en las movilizaciones de febrero de 1997.

Alarcón como Presidente Interino; a las preguntas de la Consulta Popular; a los resultados de la Consulta; a la sociedad civil, que emergió como una respuesta a la necesidad de redefinir nuevas relaciones de representación; a la elección de Asambleístas; y, la correlación de fuerzas en la Asamblea y el Congreso Nacional.

La discusión sobre si la Asamblea debía ser Constitucional o Constituyente, que motivó una nueva edición de la pugna de poderes, inicia el segundo capítulo. Esta vez, el Ejecutivo y el Congreso, unidos para garantizar su permanencia en el poder, se manifestaban en contra del nuevo actor, la Asamblea Constitucional, organismo que podía declararse con plenos poderes, resolver la cesación de Alarcón como jefe de Estado y declarar la disolución del Congreso. En este capítulo se trata además sobre las alianzas y la formación de mayorías en la Asamblea²⁰. Analiza los avatares de la mayoría de derecha y la formación de las denominadas mayorías móviles.

En el capítulo tres se aborda el tema del discurso de la reforma política de la clase política, las propuestas de los partidos políticos, el discurso de la reforma de los movimientos sociales y sus propuestas de reforma, así como algunas ideas que sobre el tema se han planteado en la academia.

El capítulo cuarto analiza el tema del presidencialismo y la gobernabilidad, el carácter del régimen presidencial, el sistema de partidos, la relación entre el régimen presidencial, el sistema de partidos y el sistema electoral en cuyas relaciones se trata de establecer las causas de la falta de gobernabilidad. En este capítulo, están las principales reformas a los poderes ejecutivo, legislativo y a la función judicial aprobados por la Asamblea. Este capítulo se cierra con los derechos colectivos incorporados a la Constitución de 1998.

²⁰ La alianza mayoritaria (40 de 70 asambleístas) entre la Democracia Popular (DP), el Partido Social Cristiano (PSC) y el Frente Radical Alfarista-Partido Liberal (FRA-PL) y un asambleísta de Gente Nueva (GN). Los partidos Partido Social Cristiano PSC, Democracia Popular DP, que provenían de la misma matriz (el Partido Conservador) y que estuvieron confrontados política e ideológicamente hasta antes de la caída del Muro de Berlín –que fueron la base de la alianza- coincidieron en varios temas, como aquel de lograr que el Estado y la empresa privada trabajen juntos en todas las áreas del Estado para extender y mejorar los servicios a través de contratos de asociación de todo tipo, y, desde luego suscribieron la propuesta de reforma política del ex Presidente Osvaldo Hurtado e incluso coincidieron con las propuestas de los movimientos sociales como en la propuesta de “reconocer la diversidad de culturas del Ecuador”.

CAPÍTULO I

La Asamblea Constitucional

El tema central de este capítulo es el análisis de la crisis política que se profundizó en 1997 y que dio como resultado la caída del gobierno del abogado Abdala Bucaram. Las movilizaciones obligaron al Congreso Nacional a: 1. Cesar al presidente; 2. Encargar el gobierno de manera momentánea a la Vicepresidenta Rosalía Arteaga; 3. Nombrar a Fabián Alarcón presidente del Congreso como presidente Interino; 5. Recomendar la convocatoria a una Asamblea que reforme la Constitución. En éste capítulo se analiza también analiza: la Convocatoria a Consulta Popular para ratificar lo actuado por el Congreso y para convocar a una Asamblea Constitucional; el papel de la sociedad civil en este proceso; la elección de la Asamblea; y, las resoluciones del Congreso para facilitar la reunión de la Asamblea.

La idea de la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998, surgió como una respuesta a la crisis política. Fue el resultado de la acción concertada de varias organizaciones sociales y políticas, que se habían constituido en la década de los noventa en la perspectiva de luchar por la ampliación de derechos²¹ y por el reconocimiento de nuevos derechos²² en el marco constitucional.

Eran nuevos actores de la escena política. Entre estas organizaciones, la de mayor trascendencia, fue la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Entre otras se cuentan la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador (CPME). En 1997, conjuntamente con los comités barriales y las Cámaras de la Producción, agrupadas en la Asamblea de Quito, con la participación del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y el Frente Popular, estas organizaciones, se promovieron grandes movilizaciones en contra del gobierno del presidente Abdala Bucaram.

La iniciativa de realizar una Asamblea que elabore una nueva Constitución, también fue apoyada por los partidos políticos que como la Democracia Popular (DP), el Partido Social Cristiano (PSC), en Frente Radical Alfarista (FRA), la Izquierda

²¹ Por ejemplo en relación al derecho a la vida, la ampliación de este derecho: a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación

²² Derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Democrática (ID), el Movimiento Popular Democrático (MPD) cuyos diputados habían votado a favor de la Resolución que destituyó al presidente Bucaram²³.

Era una reacción ante la falta de discusión de las diferencias, de las ideas de etnia y género, por ejemplo. Para exigir un proceso de democratización, la edificación de una democracia incluyente. Pretendía ser un desafío a las nociones culturales centrales y a los conceptos de la sociedad política. Un llamado para que se cambie el horizonte simbólico de la política, para ir hacia una nueva relación entre Estado y sociedad, relación en la que se reconozca la diferencia.

La caída de Bucaram, Alarcón Interino

El PRE en el poder

Como antecedente, es necesario recordar que tras el retorno a la democracia en 1979 y de la sucesión de varios presidentes que habían terminado sus períodos²⁴. En la década de los noventa, la descomposición del sistema de la democracia representativa, en un contexto de alta movilización social, aparece como terreno abonado para el fortalecimiento de una opción política como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Basado en prácticas populistas y demagógicas, logra la adhesión de amplias masas populares. Su líder máximo Abdalá Bucaram, triunfó en las elecciones de 1996 (en la primera vuelta obtuvo el 26.28 % de los votos y en la segunda vuelta el 54.47).

El nuevo mandatario estableció un régimen desembozado de corrupción y abusos de poder, llegó a la presidencia apelando a la confianza de los pobres, sin decir claramente cómo sería su gobierno. Su plan económico, esbozado el 1 de diciembre de 1996, tenía como aspecto central un programa de convertibilidad²⁵, un sistema

²³ Resolución del Congreso de 6 de febrero de 1997, que en su parte pertinente dice: ... Cree por consenso los mecanismos jurídicos y constitucionales para que se convoque la Asamblea Constitucional, que permite un cambio estructural del Estado y de la sociedad ecuatoriana, garantizando los derechos legítimamente obtenidos por las organizaciones sociales y sectores productivos, reconociendo a nuestro Estado también como Plurinacional. Ver Resolución del H. Congreso Nacional publicada en el R.O. No 23 de 14 de marzo de 1997.

²⁴ (Roldós 1979-1981), Hurtado (1981-1984), Febres Cordero 1984-1988), Borja (1988-1992), Durán Ballén 1992-1996).

²⁵ La convertibilidad, es una herramienta económica muy primaria que solo tiene sentido aplicarla en situaciones extremas de crisis o de derrumbe socioeconómico. Si no hay hiperinflación ni fuga de los actores económicos hacia una moneda dura no existe ningún justificativo para ingresar al sistema. En el Ecuador no se justifica la medida, porque el beneficio que va a producir, es infinitamente menor al costo que se tendrá que pagar. El Ecuador tiene 24 por ciento de inflación anual. Se puede bajar la inflación

monetario que fija mediante una ley, el valor de una moneda con el valor de otra moneda más estable (en este caso el dólar americano). En la perspectiva de la convertibilidad y de concordar la estructura jurídica del Estado a las necesidades del modelo de ajuste estructural, que era la base de su gestión económica y política, planteó la necesidad de reformar algunas leyes²⁶.

Habría que tomar en cuenta además que, en la década de los noventa el protagonismo del movimiento social, liderado por el movimiento indígena, iba en franco ascenso, la crisis del sistema de representaciones se agotaba en una pugna sin desenlaces con los ejecutivos lo que impedía una dirección relativamente unívoca al manejo de la crisis económica (Echeverría, 2006, 46). La crisis política, que desnudaba los pactos y los juegos por debajo de la mesa, y que se vieron agravados por la crisis económica que golpeaba la economía de la población, fueron el campo propicio para el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la protesta.

A esto se sumaba que Bucaram no pudo ocultar a nadie su lineamiento neoliberal de gobierno. Tenía previsto un agresivo programa de modernización estatal y de privatizaciones, firmemente rechazado por el movimiento indígena, por los sindicatos, los movimientos sociales y otros sectores de la sociedad civil.

Las organizaciones se unen para la movilización

En medio de la crítica al gobierno de Bucaram, en un clima de descontento y de rechazo popular al primer mandatario y a sus colaboradores, de repudio a las prácticas poco ortodoxas, en algunos casos reñidas con la ética, se realizaron los contactos para la coordinación de las acciones de protesta.

por una medida menos cruenta que la convertibilidad. Edwin Ríos, Diario HOY 16 de noviembre de 1996. Archivo digital.

²⁶ Leyes de Régimen Tributario Interno, de Instituciones del Sistema Financiero, de Mercado de Valores, de Compañías, de Régimen Monetario y Banco del Estado, de Presupuesto del Sector Público, de Contratación Pública entre otras. Además de reformas laborales y transformaciones en la seguridad social, incluyendo algunas reformas constitucionales. Se mencionó la urgencia para expedir nuevas leyes, empezando por la misma Ley de Convertibilidad, Ley del Fondo de Estabilización Petrolera, Ley de Creación del Seguro de Depósitos, Ley de la Corporación Financiera Nacional, Ley del Banco Nacional de Fomento, Ley de Estructuración y Procedimiento de los Organismos de Control Financiero, Ley de Hidrocarburos, Ley de Petroecuador, Ley de Minería.

El 11 de Enero de 1997 fue una fecha histórica, por primera vez²⁷ los distintos grupos sociales se pusieron de acuerdo para realizar una huelga nacional con el objetivo de exigir la destitución de un Presidente. Ese día se fundó el Frente Patriótico que anunció al país la realización de un paro cívico a realizarse el 5 de febrero de 1997²⁸ para destituir al presidente Bucaram. Sus exigencias iban dirigidas al Congreso Nacional: 1. Destitución de Bucaram, instalación de un gobierno interino. 2. Convocatoria a una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución. 3. Adelanto de las elecciones. 4. Derogatoria de las medidas económicas. 5. Archivo del proyecto de convertibilidad. 6. Redefinición del manejo de la deuda externa. 7. Universalización del sistema de seguridad social, 8. Redefinición del proceso de privatizaciones. 9. Eliminación del Ministerio Étnico Cultural. 10. Restitución de los trabajadores públicos ilegalmente cancelados²⁹.

Los contactos con el PSC, se habían realizado meses atrás, según afirmaciones de los líderes de la CMS, mientras se tendía un puente hacia las organizaciones populares y laborales, en función de conformar el frente social, varios acercamientos con el Partido Social Cristiano, permitieron profundizar el criterio de los conflictos que maduraban con la administración de Bucaram. “Recuerdo un primer diálogo con el Diputado Franklin Verduga, donde me supo decir que al primer año de gobierno de Abdala ellos y nosotros refiriéndose a los movimientos sociales, habremos sucumbido” (Villavicencio F. 1997: 288). Más adelante, este dirigente de los movimientos sociales menciona reuniones de los dirigentes de la CMS con Febres Cordero y con dirigentes de los trabajadores eléctricos y de las centrales sindicales. “Luego de estas conversaciones nos reunimos con Febres Cordero en la ciudad de Guayaquil, el tema fue la salida de Bucaram.” Para el ex- Presidente el movimiento tenía que ser parlamentario, se trataba en su criterio de sacar a Alarcón de la Presidencia del Congreso, y poner a alguien independiente del Gobierno, para preparar la destitución por alguna figura.

²⁷ Desde el retorno al régimen democrático en 1979, no se había planteado la cesación de ninguno de los presidentes, todos habían concluido los períodos para los que fueron electos.

²⁸ Durante el paro cívico, la Coordinadora tomó la iniciativa y desplazó al FUT (también es histórico que una huelga nacional haya sido encabezada por primera vez en 30 años por una organización distinta al FUT). (Rivadeneira A., 1997: 14)

²⁹ Diario, El Comercio, 14-02-1997. Ver el Mandato completo en Anexo 1.

Nuestra posición, asegura Villavicencio, apuntó a la movilización social, “Bucaram debía caer por la presión popular. Así se acordó y así se hizo” (Villavicencio F. 1997: 288,290).

La toma de la Catedral y el transporte pesado

El 30 de enero, 120 miembros de la CMS dirigidos por Virgilio Hernández, por Jorge Loor y Rodrigo Collahuazo del Seguro Social Campesino, por Guillermo Robayo de las Organizaciones de Jóvenes, por Anita Miranda y Paulina Muñoz de las Organizaciones de Mujeres se tomaron las instalaciones de la Catedral Metropolitana de Quito y colocaron pancartas en la fachada del templo³⁰; desde la Catedral la dirigencia de la CONAIE anunció el inicio de un levantamiento indígena y campesino desde el domingo 2 de febrero, con cierre de carreteras, desabastecimiento de productos agrícolas a las ciudades, marchas a las gobernaciones y dependencias públicas en las cabeceras cantonales. Simultáneamente, la Federación de Transporte Pesado del Ecuador anunciaba la paralización de 6 mil unidades en todo el país, desde el mismo domingo por la noche.

El paro indefinido

El lunes 3 de febrero, las organizaciones de la CMS y la CONAIE resolvieron ampliar la duración del paro a 48 horas, en primer término, y realizarlo de forma indefinida si en ese lapso no caía Bucaram. Mientras el FUT, el Frente Popular y la Asamblea de Quito habían coincidido en llevar la marcha del 5 de febrero a la plaza de San Francisco, la CMS y el MUPP-NP prepararon la marcha hasta el Congreso donde se presentaría la demanda del Frente Patriótico. El texto que se convertiría en parte del Mandato, fue alcanzado en un singular y único cónclave realizado en la casa de los trabajadores petroleros (FETRAPEC) con la firma de ex-Presidentes de la República, ex-Candidatos Presidenciales, Jefes de Bloques Parlamentarios y otras personalidades, reunidos para demandar la destitución de Abdala Bucaram (Villavicencio, 1997: 283).

³⁰ Datos tomados de *La Estrategia Política de la CMS y FETRAPEC para el derrocamiento de Bucaram*, en Resistencia al gobierno neopopulista de Abdala Bucaram: Fetrapec, Coordinadora de Movimientos Sociales, Iván Narváez, 5 de Febrero: la Revolución de las Conciencias, obra citada pág. 46

Contribuyeron a la movilización la Asamblea de Quito, la CMS³¹, la CONAIE, la Coordinadora de Mujeres, la Coordinadora Popular³², los colectivos de defensa de los derechos de los niños, el Frente Popular³³, el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT), los estudiantes de la universidades públicas y privadas, los estudiantes secundarios.

El 5 de febrero. Significado de la movilización

Para las organizaciones sociales y políticas las movilizaciones tenían un importante significado, no solo desde el punto vista histórico, sino porque que reflejaban nuevas formas de organización y lucha. En estas acciones, los actores de décadas pasadas, el movimiento estudiantil y el movimiento obrero fueron superadas por nuevas fuerzas como la CONAIE y la CMS y otros movimientos. Efectivamente, a las movilizaciones se sumaron Organismos de Derechos Humanos, ONGs ambientalistas y grupos ecologistas, la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador CPME³⁴, cristianos de bases, etcétera, para la conformación de una red organizacional en todo el país. Saltos relata los hechos de ese día:

El 5 de febrero, nadie se quedó en casa: fue un verdadero plebiscito por la salida de Bucaram. Los anales de la historia del país nunca habían registrado una movilización de tanta importancia. Ya que se unieron a la protesta ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores sociales, políticos y culturales, fue un levantamiento cívico en torno al llamamiento del Frente Patriótico. Desde los barrios residenciales del Batán hasta los barrios del sur de Quito. Los niños, jóvenes y ancianos estuvieron presentes. La familia fue la base de la movilización; los padres y los hijos e hijas juntos. Los cristianos jugaron un papel especial al unir la fe y la lucha. Las comunidades campesinas e indígenas pintaron el agro con los colores de la huipala (Saltos, 1997: 128, 129).

Para los movimientos sociales, el 5 de febrero representa un quiebre histórico que marca una nueva direccionalidad de la lucha social ecuatoriana: es un

³¹ La CMS se constituyó con la integración de grupos colectivos, como un movimiento social político (abril de 1995). La conformaron sindicatos públicos (especialmente los sindicatos petroleros), grupos defensores de los derechos humanos, colectivos de jóvenes y de sectores informales de la economía.

³² Organización que conjuntamente con organizaciones de jóvenes, de ecologistas y con dirigentes de Pachakutik se tomó la Catedral Metropolitana de Quito días antes de la cesación del Presidente Bucaram, como un hecho de contenido político-simbólico sin precedentes.

³³ Organización que aglutinaba a estudiantes y maestros especialmente, bajo la dirección del Movimiento Popular Democrático (MPD) y del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE)

³⁴ La CPME desde mediados del noviembre de 1996 organizó y llevó efecto movilizaciones en contra de la violencia contra las mujeres y exigieron la destitución del Ministro de Energía Lic. Alfredo Adum, quien había agredido física y psicológicamente a una empleada de Petroecuador. La CPME se expresó como una fuerza organizada de la sociedad.

*Levantamiento Ciudadano*³⁵ en contra de las medidas económicas antipopulares y del neoliberalismo, en contra de la prepotencia, intolerancia y autoritarismo del régimen bucaramista (Narváez, I., 1997: 60). Según el dirigente sindical, estas acciones tenían un contenido patriótica pues se manifestaban en contra de las privatizaciones de las áreas estratégicas de la economía y de la privatización de la seguridad social.

Aunque habían acordado algunas acciones conjuntas con los partidos políticos, de manera un tanto contradictoria se decía que, la movilización, también expresa un rechazo a los partidos políticos tradicionales por ser excluyentes y no representativos (Narváez, I., 1997: 60). Los actores de este proceso, tenían plena conciencia de que el “líder de los pobres”³⁶, no era sino un nuevo representante de la tendencia política y económica que venía imponiéndose en la mayoría de los países latinoamericanos. Es evidente, que la acción de los movimientos sociales, puso freno a la aplicación del modelo neoliberal. La amenaza de privatizar las áreas estratégicas, impulsó a los trabajadores de estas áreas a radicalizar su posición en defensa de los bienes del Estado, y desde luego de sus puestos de trabajo.

Alarcón y la Resolución del Congreso

Fabián Alarcón, quien desempeñaba las funciones de Presidente del Congreso, anunció que había decidido convocar a los diputados para el 6 de febrero, con el fin de tratar la cesación de Bucaram³⁷. La Resolución de cese de funciones del Presidente Bucaram, adoptada por el Congreso Nacional con una mayoría de 44 votos, fue motivada en hechos que van desde una conducta bochornosa e ilegal, hasta la exigencia del pueblo de su salida, pasando por los actos de corrupción de su familia y amigos, y el amedrentamiento a los diputados. Lo central de la Resolución es el cese de funciones de Bucaram, frente a la histórica movilización del 5 de febrero, en atención al texto del Mandato y por las razones mencionadas.

³⁵ Las cursivas son agregadas

³⁶ Así se hacía llamar Abdala Bucaram

³⁷ El 6 de febrero de 1997, el Congreso Nacional, luego de cesar en sus funciones al presidente Bucaram, por incapacidad mental para gobernar, dejando de lado la sucesión presidencial, que le correspondía a Rosalía Arteaga, nombró como Presidente Interino de la República al doctor Fabián Alarcón. En la Constitución no existía la disposición relativa a la sucesión presidencial definitiva, sólo se había legislado la sucesión del Vicepresidente en casos de ausencia temporal del Primer Magistrado. Nos referimos al Art. 101, Constitución Política de la República del Ecuador. Ver edición actualizada a Agosto de 1996, Corporación de Estudios y Publicaciones, p. 27.

El contenido de la Resolución del Congreso Nacional resume los fundamentos de la cesación, la interpretación de la ley, los mecanismos jurídicos utilizados, así como la visión de los hechos desde la perspectiva de los representantes de los partidos políticos y de los movimientos sociales, pues recoge los puntos del “Mandato del Pueblo Ecuatoriano³⁸”:

El Congreso Nacional

Ante los sucesos que paralizan y conmueven a la Nación ecuatoriana provocados por la bochornosa e ilegal conducta del Presidente de la República abogado Abdala Bucaram Ortiz que de manera reiterada y constante viola la Constitución y las leyes de la República, atropella a la Sociedad Civil, amenaza y agrede a la prensa y más medios de comunicación, utiliza a las Fuerzas Armadas en actos extraños a sus funciones perjudicando su imagen, protagoniza actividades artísticas musicales y deportivas reñidas frontalmente con la majestad de la presidencia de nuestra República y ha montado una gigantesca red de familiares y allegados que son el eje de la corrupción que, convertida en sistema de gobierno, azota y denigra al Ecuador;

Que el Presidente de la República ha intentado amedrentar a los diputados impidiendo el normal tránsito al Palacio Legislativo y amenazando al Presidente del Parlamento y a los principales líderes del mismo, con apresarlo si no se someten a sus caprichos; y,

Que la exigencia virtualmente unánime de la población es que termine este estado de caos y desafueros organizado por el Ejecutivo,

Resuelve:

Declarar la incapacidad mental para gobernar del abogado Abdala Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del Art. 100 de la Constitución Política de la República y consecuentemente el cese de funciones como Presidente Constitucional de la República³⁹.

En aplicación del inciso 2do. del Art. 1 de la Constitución y ***en uso de esas atribuciones, designo como Presidente Constitucional Interino de la República del Ecuador, al doctor Fabián Alarcón Rivera, Presidente del H. Congreso Nacional para que en lapso de un año contado a partir de esta fecha, convoque a elecciones generales⁴⁰*** para designar Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados Provinciales, Concejales y Consejeros, que deban ser renovados por la conclusión de su periodo, quienes deberán posesionarse en el mes de agosto de 1998, de acuerdo con la Ley.

Fundamentados en la parte final del literal j) del Art. 82 de la Constitución Política de la República, declarar cesantes en su cargo a los señores Contralor General, Fiscal General, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Superintendente de

³⁸ Ver Anexo 1

³⁹ Las negrillas y cursivas son agregadas

⁴⁰ Las negrillas y cursivas son agregadas

Telecomunicaciones y miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales en funciones prorrogadas, para que estos organismos de control sean dirigidos por ciudadanos independientes de la influencia del Régimen y cumplan con su verdadero cometido.

El Congreso Nacional como respuesta al “MANDATO POPULAR” presentado por el Frente Patriótico y pronunciamientos de la Asamblea de Quito y de mayoritarias organizaciones y sectores sociales del país, demanda al nuevo Gobierno una política económica sustentada en la confianza, en la seguridad jurídica, la honestidad, la eficacia y la solidaridad, que se traduce en medidas de austeridad fiscal y de incentivos a la producción que erradique injustos aumentos de las tarifas de los servicios públicos y que derogue las medidas económicas que tanto quebranto han causado a los ecuatorianos. Deseche el proyecto de convertibilidad, redefina el manejo de deuda externa privilegiando la inversión social. Garantice el concepto de solidaridad, universalidad en el sistema de seguridad social, conforme el mandato soberano del pueblo, manifestado en las urnas. Redefina el proceso de modernización en las áreas estratégicas privilegiando criterios de eficiencia, soberanía e integridad del patrimonio público, así como también propender a una auténtica descentralización administrativa de la nación. Elimine el Ministerio Étnico Cultural y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas. Cree el Consejo Nacional de Planificación y de Pueblos Indígena, Campesino y Negro. Restituya en sus cargos a los trabajadores y maestros de Instituciones Públicas que han sido ilegalmente cancelados por el actual Gobierno y excita a la Función Ejecutiva y Judicial para que se investiguen e inicien los juicios por peculado, extorsión y otros delitos, cometidos por los funcionarios, familiares y amigos de la administración del abogado Abdala Bucaram.

Cree por consenso los mecanismos jurídicos y constitucionales para que se convoque a la Asamblea Constitucional con el fin de iniciar y promover una reforma constitucional que permita un cambio estructural del Estado y la sociedad ecuatoriana, garantizando los derechos legítimamente obtenidos por las organizaciones sociales y sectores productivos, reconociendo a nuestro Estado también como Plurinacional⁴¹.

En sesenta días se presentará de consenso, al País y al H. Congreso Nacional, conceptos, procedimientos y cronogramas para el efecto. El H. Congreso Nacional, procederá a realizar las reformas constitucionales y legales que viabilicen la instalación de la Asamblea Constitucional en agosto de 1998.

Demanda que se lleve adelante una política internacional respecto del problema territorial con el Perú, capaz de garantizarnos una paz digna y definitiva con esa Nación, que se sustente en el reconocimiento de una salida territorial y soberana al Amazonas.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los seis días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete.

⁴¹ Las negrillas y cursivas son agregadas

Franco Romero Loayza, Presidente del Congreso Nacional (E). Dr. Fabrizio Brito Morán Secretario Nacional del Congreso Nacional” (R.O. No. 23 14-03-97)

Alarcón y su “renuncia con piola”

Para que la figura jurídica de la sucesión presidencial, no sea pasada por alto, Fabián Alarcón renunció a la designación de Presidente Interino, realizada mediante Resolución del Congreso Nacional del 6 de febrero de 1997. Transitoriamente, quedó el camino libre para la sucesión. Por Resolución del 9 de febrero de 1997 el Congreso, encargó la Presidencia a la Dra. Rosalía Arteaga Serrano, Vicepresidenta Constitucional de la República, en forma temporal. Así lo expresa el artículo segundo de la Resolución del Congreso que en un solo acto acepta la renuncia de Alarcón y encarga la Presidencia por el tiempo limitado y estrictamente necesario:

Extracto de la Resolución del 9 de Febrero de 1997:

Artículo Segundo: Encargar la Presidencia de la República en forma temporal a la doctora Rosalía Arteaga Serrano, Vicepresidenta Constitucional de la República, por el tiempo limitado estrictamente necesario e indispensable para que el H. Congreso Nacional designe Presidente Constitucional Interino de la República (RO-S 23, 14 de 03-1997).

Fabián Alarcón Presidente Interino

Un entendimiento que involucró al Partido Social Cristiano (PCS) y a la Izquierda Democrática (ID) en una alianza antigobiernista⁴², a la que se unieron la Democracia Popular (DP), el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Partido Socialista (PSE), tuvo el control del desenlace de la crisis y no sólo la interpretación constitucional, sino la selección del sustituto en el cargo. De todos estos partidos, quienes realmente ejercieron cierto control sobre el gobierno interino, fueron el PSC y la DP, aunque en lo posterior, se produjeron enfrentamientos.

En el clímax de la crisis, los actores tienden a confundirse en un solo movimiento, hasta conseguir el objetivo, pero cuando las aguas vuelven a su cauce normal, casi de manera inmediata, se ponen en evidencia las diferencias. Cada uno de los actores vuelve a retomar su rol. Le correspondió a la clase política, que nunca

⁴² En contra del gobierno de Abdala Bucaram

abandonó el poder, y que controlaba las instituciones del Estado, poner nuevamente la casa en orden. Los “aliados” temporales, léase los movimientos sociales, la sociedad civil, las centrales sindicales, etcétera, que habían puesto la más importante cuota para el éxito de la movilización, en esta nueva etapa iban a tener poca injerencia en la toma de decisiones.

En esta línea Ibarra sostiene que, mientras que los sucesos del 5 de febrero expresaron ambiguamente lo social y lo político, es obvio que pasada la movilización, se produce inevitablemente una principalización de los canales institucionales de la acción política, disociándose de lo social. Siguen siendo el Congreso Nacional y el Ejecutivo los escenarios donde se forjan los elementos básicos de la toma de decisiones. (...) Los grupos sociales dominantes han tenido una sorprendente capacidad de adaptación y reconversión, sorteando las amenazas que podían venir del conflicto social, o de la definición de un estilo de desarrollo. Los últimos sucesos confirman claramente cuando se ha producido una reacción que rearticula los grupos dominantes luego de la amenaza que provino del bucaratismo (Ibarra, 1997:31)

El mismo autor sostiene que una constante en los últimos años, ha sido la capacidad del Estado ecuatoriano para armonizar un componente tecnocrático y administrativo con formas de dominación tradicional. Esto se ha traducido en la existencia de estilos patrimonialistas de gobernar junto a prácticas de competencia electoral. De este modo el Estado y el sistema político han sido la expresión de una armazón formal moderna y un contenido social en gran parte de corte tradicional. El Gobierno de Bucaram planteaba una exacerbación de los estilos patrimonialistas y excluyentes. A más de que provocaba una aguda desinstitucionalización de la política y del Estado (Ibarra, 1997:31). De alguna manera, estaba en juego esa forma de dominación tradicional, y era evidente el quiebre de las instituciones, por lo que había que terminar –de un tajo- con el peligro que, para el *Statu quo*, representaba Bucaram y sustituirlo por alguien que, como Alarcón, restituya esos estilos patrimonialistas y garantice la continuación de los mismos a través de una corta gestión y la realización de las elecciones generales de 1998.

Mediante Resolución del 11 de marzo de 1997 el Congreso Nacional, volvió a designar al doctor Fabián Alarcón como Presidente Interino.

Extracto de la Resolución del 11 de marzo de 1997:

Designar Presidente Constitucional Interino de la República al doctor Fabián Alarcón Rivera, quien durará en esas funciones hasta el 10 de agosto de 1998 (RO. 23, 14-03-1997).

Las fuerzas Armadas

No obstante que los días de la movilización, esto es, entre el 5 y 6 de febrero, las Fuerzas Armadas le retiraron el apoyo al Presidente Bucaram, su decisión de aceptar como válida la actuación del Congreso Nacional, rubricó su salida y avaló el reemplazo por Fabián Alarcón Rivera. Según versión del General Paco Moncayo⁴³, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el tema se trató en dos etapas: En la primera se destacaba la intervención del Ministro de Defensa, en la sesión del Consejo de Generales reunido el 5 de febrero, bajo su presidencia:

El Sr. Ministro, interviene relievando (sic.) que las FF AA se han mantenido al margen de la política en estricto cumplimiento de la Constitución, velando por la institucionalidad, por lo que plantea abordar el tema considerando las siguientes premisas:

- Reafirmar la unidad institucional
- Que el Alto Mando no pliegue a ninguna dictadura, y
- Que frente a cualquier situación, los mandos militares deben mantenerse como están configurados.

Indica que este planteamiento también hará conocer al Sr. Presidente de la República y a las 16 45 horas, se retira dejando la Presidencia a cargo del Sr. GRAE. Paco Moncayo G. Jefe del COMACO.

En la segunda se refiere a una nueva reunión. El sábado 8 de febrero, según la misma fuente, el Consejo de Generales emitió un nuevo comunicado:

Una vez que el Congreso Nacional ha ratificado la cesación de funciones del Sr. Abogado Abdala Bucaram Ortiz como Presidente Constitucional de la República, el Sr. Doctor Fabián Alarcón Rivera ha pedido al Congreso deje insubsistente su nombramiento como Presidente Constitucional Interino y la Sra. Rosalía Arteaga Serrano ha retirado su nominación como Presidenta y que el Congreso ha encargado temporalmente la Presidencia de la República a la Sra. Rosalía Arteaga hasta el nombramiento del Presidente Constitucional Interino, las fuerzas Armadas reafirman su inquebrantable vocación democrática y de respeto absoluto a la Constitución y Leyes de la República y subordinan la institución a la autoridad legítimamente elegida por el Congreso Nacional; exhortan al pueblo ecuatoriano a mantenerse férreamente unido en aras de la paz y el progreso del país.

⁴³ Carta del Asambleísta General Paco Moncayo al Asambleísta Abdala Bucaram Puley con fecha 19 de enero de 2010.

En todo caso el papel de las Fuerzas Armadas, en este tipo de crisis, tiene un peso determinante. Optaron por evitar el uso de la *violencia legítima* (Weber), de esta manera aunque no de manera expresa, las Fuerzas Armadas, habían dejado de apoyar al Presidente Constitucional.

Victoria de la clase política

Lo que se dio en febrero de 1997, tiene varias explicaciones. Para la izquierda las conversaciones de los movimientos sociales con los representantes de los partidos políticos, venía configurando una entrega de la lucha popular a esos partidos, sin beneficio de inventario, en esa línea Alejandro Moreano⁴⁴ cuestiona el hecho de que la “más grande victoria popular latinoamericana” se convertía en una “victoria de la clase política”, a través del ascenso de Alarcón a la Presidencia Interina, “el viejo poder se ha renovado y una nueva cultura de la tolerancia y el consenso parece surgir de las cenizas del bucaratismo”. Los propios dirigentes de los movimientos sociales reconocían que lo que se había dado era el “re-cambio”⁴⁵ del poder y desde luego un importante ascenso de la organización y de la lucha popular que no se comprometió con el gobierno de Alarcón, pues hacerlo habría significado el abandono de un proyecto propio.

La consulta popular

El solo anuncio de la posible extensión del interinato hasta el año 2000⁴⁶ generó malestar en el país, por lo cual Alarcón se vio prácticamente obligado a convocar vía Decreto Ejecutivo a una Consulta Popular, en la que se descartó consultar sobre la extensión del ejercicio interino de la presidencia de la República⁴⁷. Sin embargo, este

⁴⁴ Ver Anexo 5

⁴⁵ Ver ¿Qué representa el 5 de febrero? En 5 de febrero, revolución de las conciencias, Op. Cit. Pág. 61

⁴⁶ El 3 de abril el diario HOY publicaba, preguntas de la Consulta: la noticia decía así: “Se conoció que son cinco los puntos que tendrá el plebiscito: 1. Ratificación de la cesación de Bucaram y del nombramiento de Fabián Alarcón como presidente constitucional interino. 2. Definición del año par las nuevas elecciones: 1998 ó 2000...”. El 8 de abril apareció el Presidente ante el país e hizo el anuncio en el que se supo, que finalmente el presidente no tocaría el tema de la vicepresidencia ni de su posible prolongación en el poder hasta el 2000.” Diario HOY, 25-05-1997, p. 6 A.

⁴⁷ Lo mejor del Gobierno Interino, se decía, será lo que no va a poder hacer: no va a poder aplicar las recetas neoliberales extremas, la privatización indiscriminada de las áreas estratégicas. (Saltos: 1997, 132). En todo caso Alarcón se planteó: un ajuste moderado para reducir al máximo el costo del plan

fue para Alarcón un importante recurso político para su legitimación en el ejercicio del poder; necesitaba de manera urgente un mecanismo democrático que sustente su ejercicio. No obstante que la consulta tenía más de una docena de cuestiones a plantearse al electorado, lo más importante para él, era ratificar la salida de Bucaram y su ascenso al poder.

En efecto, mediante Decreto Ejecutivo No. 201 de 6 de abril de 1997, que consideraba, que el Art. 58, literal b) de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República la facultad de convocar a consulta popular cuando a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el Estado; que el pueblo ecuatoriano en ejercicio pleno de su soberanía, durante las jornadas de febrero de 1997 demandó de los órganos del Poder Público la obligación de establecer sustanciales y urgentes reformas a la estructura política del Estado, se convocó a los ciudadanos a que el día domingo 25 de mayo de 1977, se pronuncien en consulta popular sobre los contenidos en las 14 preguntas ⁴⁸. La Consulta Popular se realizó el 25 de Mayo de 1997, con los resultados que se exhiben en el Cuadro 1.

**Resultado de la Consulta Popular⁴⁹
Realizada el 25 de mayo de 1997
PREGUNTAS-PORCENTAJE
Cuadro 1.**

PRIMERA: ¿Ratifica usted el mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en las decisiones del Congreso Nacional que entre otras, resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al abogado Abdala Bucaram Ortiz?	75,76 Aprobó la cesación de funciones del cargo de Presidente a Abdala Bucaram
SEGUNDA: ¿Está usted de acuerdo con que el Congreso Nacional haya designado Presidente Constitucional Interino de la República al doctor Fabián Alarcón Rivera hasta el 10 de agosto de 1998?	68,37 Aprobó la designación de Fabián Alarcón
TERCERA: ¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política de la República?	64,58 Aprobó la convocatoria a la Asamblea.

económico; y, un cumplimiento a medias del compromiso de derogar el paquete de medidas aplicado por Abdala Bucaram.

⁴⁸ Ver anexo 4

⁴⁹ Ver R.O. 11 de 5 de junio de 1997

CUARTA: ¿Al convocar a la Asamblea, cuál de las siguientes alternativas escogería usted para su conformación?: a) Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular; b) una parte de sus miembros será elegido por votación popular y la otra por representantes de instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil?	59,85 Aprobó que todos los miembros de la Asamblea sean elegidos mediante voto popular.
QUINTA: ¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?	69,87 Aprobó la fijación de límites a los gastos electorales.
SEXTA: Para la elección de diputados, concejales municipales, consejeros provinciales, ¿con cuál de las dos alternativas está usted de acuerdo: a) votación por lista completa como es ahora; b) votación escogiendo nombres de cada lista o entre listas?	51,73 Aprobó la votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas.
SÉPTIMA: ¿Para la elección de Diputados con cual alternativa está usted de acuerdo?: a. Elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales; b. Elección en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, o en un comicio especial, si no hay segunda vuelta.	61,30 Aprobó la elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.
OCTAVA: ¿Está usted de acuerdo en que sean borrados del Registro Electoral los partidos y organizaciones políticas que en dos elecciones pluripersonales sucesivas, no hubieren alcanzado el porcentaje mínimo del 5 % de los votos válidos?	68,45 Aprobó que sean borrados los partidos o movimientos que no alcancen el 5 %
NOVENA: ¿Está usted de acuerdo que el Tribunal Supremo Electoral se integre con un representante de cada una de las listas que hubiese obtenido las más altas votaciones en elecciones pluripersonales de acuerdo a lo que dispone la Ley?	58,67 Aprobó esta integración
DÉCIMA: ¿Está usted de acuerdo que el Congreso Nacional designe con las dos terceras partes de los votos de sus integrantes, a los titulares de los organismos de control, sin necesidad de las ternas enviadas por el Presidente de la República?	50,75 Aprobó esta forma de designación
DÉCIMA PRIMERA: ¿Considera necesario modernizar la Función Judicial; reformar el sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia para que su origen sea la propia función judicial; nombramientos sin sujeción a periodos fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley?	60,73 Aprobó modernizar la Función Judicial y reformar el sistema de designación

DÉCIMA SEGUNDA: ¿Está usted de acuerdo que el Consejo de la Judicatura que establece la Constitución Política, cumpla funciones administrativas y que sus miembros sean designados por la Corte Suprema de Justicia?	55,97 Aprobó las funciones administrativas y la designación del Consejo de la Judicatura por la Corte Suprema
DÉCIMA TERCERA: ¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de revocatoria en el mandato de quienes habiendo sido elegidos por voto popular incumplan con las normas morales, legales y de elecciones atinente al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley?	60,25 Aprobó la revocatoria del mandato.
DISPOSICIÓN FINAL: ¿Dispone usted que el Congreso Nacional incorpore como reformas a la Constitución Política de la República el mandato de esta consulta, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la publicación el Registro Oficial? ⁵⁰	66,88 Aprobó la incorporación de las reformas a la Constitución

Elaboración del autor.

De estos resultados hay que destacar que, efectivamente la población votó por la ratificación de lo actuado por el Congreso Nacional: la salida de Bucaram, el nombramiento como presidente interino y la convocatoria a la Asamblea Nacional para que reforme la Constitución; mediante, esta operación, observa Julio Echeverría (2006: 40) se legitimaba no sólo el gobierno de Alarcón sino la misma ruptura constitucional al condicionar el reconocimiento, mediante la expresión popular en la consulta de 1997, de la figura del presidente interino inexistente en la Constitución de 1978. Según este autor, se producía entonces una singular contraposición entre dos mecanismos de legitimación política opuestos, aquel que nace del apego al mandato constitucional, - legalidad del procedimiento- y aquel que emerge de la expresión directa del pueblo, - legitimación de tipo plebiscitario-.

En relación a la Asamblea, como puede advertirse, en los porcentajes de votación obtenidos en la pregunta 3 de la Consulta, los electores se pronunciaron por la convocatoria a una Asamblea que reforme la Constitución Política de la República.

⁵⁰ La Consulta se realizó el 25 de mayo de 1997. Las preguntas que presentamos fueron tomadas de las publicaciones realizadas por el Tribunal Supremo Electoral en el diario El Comercio de Quito en Primera Plana desde el 12 de mayo hasta el 24 de mayo de 1997.

Respecto a la pregunta 4 que expresaba: *Al convocar a la Asamblea Nacional ¿cuál de las siguientes alternativas escogería para su conformación? A.- Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular. B.- Una parte de sus miembros será elegida por votación popular y la otra por representantes de instituciones y organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil*⁵¹. En la Consulta, los electores decidieron la elección mediante voto popular, no se aceptó la designación corporativa o funcional, lo que evidentemente truncaba la propuesta de representación directa de los movimientos sociales, especialmente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, de la Coordinadora de Movimientos Sociales CMS y de otras organizaciones que buscaban ese tipo de representación⁵². Las aspiraciones de los pueblos y nacionalidades indígenas, según su análisis, estaban fundamentadas en la necesidad de hacer efectivo el principio de inclusión, por el cual habían venido luchando, como actores políticos, desde inicios de la década de los noventa. Querían “inscribir las demandas y sus intereses de modo directo en el cuerpo estatal” (Burbano: 1997, 45).

La sociedad civil

La sociedad civil emergió como una respuesta a la necesidad de redefinir nuevas relaciones de representación, entre lo que tradicionalmente, se ha llamado clase política y la sociedad civil (Mejía, 1997: 26). Según Ibarra hay dos modos contrapuestos de reivindicar la sociedad civil: la una desde la esfera de la iniciativa privada en la que se proyecta la figura del empresario como conductor de la sociedad. La otra desde organizaciones sociales que abarcan un espacio de los sectores medios y populares organizados de la sociedad.

Se advierte que la presencia de la sociedad civil, es en cierta forma, una forma crítica de los sectores de la población –que no están organizados ni en movimientos, ni

⁵¹ Las cursivas son agregadas.

⁵² Esta forma de designación fue utilizada para conformar la Asamblea Constituyente de 1945. Tras la revuelta de 1944, denominada *La Gloriosa*. “La Asamblea, se integró con representantes funcionales de los trabajadores, las universidades, las Fuerzas Armadas, la agricultura, las industrias, el comercio de la sierra y del litoral, los obreros católicos, los estudiantes universitarios, profesores de educación secundaria y primaria, los periodistas de la sierra y de la costa, los colegios particulares y la raza indígena; y, también la de 1967 se integró con diputados funcionales por el comercio, la industria, la agricultura, los trabajadores de la sierra y de la costa, la educación pública y particular, el periodismo y las entidades culturales y de las Fuerzas Armadas.” (Trabucco F. 1975: 401, 402).

en partidos políticos-, al desconocimiento de la opinión ciudadana por parte del poder, y de quienes giran a su alrededor. De esta manera se sugiere que la acción política no puede ser monopolizada por el Estado, el mismo que se ha atribuido la tarea de *pensar y actuar a nombre de toda la sociedad*. El poder debería contar con la sociedad civil en una interacción que puede ser enriquecedora a la propia acción política, en el procesamiento del conflicto social. Para Burbano de Lara:

En una de sus versiones posibles, la emergencia de la sociedad civil abre la posibilidad de reimplantar la política como espacio de dilucidación de los conflictos sociales. Su presencia hace posible la visibilidad de las tensiones en el tejido social. Se trataría, por lo tanto, de un esfuerzo por reconectar la política tanto con los actores sociales como con el proceso de democratización. En rigor, sin embargo, no cabría hablar de una reimplantación de la política, sino de una enorme innovación, puesto que la sociedad civil, emerge también de la crítica a la centralidad estatal. El cambio de referentes es crucial. La política ya no puede ser pensada más como una acción del Estado, sobre la sociedad, sino como una acción que sigue la línea contraria, de la sociedad hacia el Estado, lo cual constituye una novedad de importante significación histórica y democrática (Burbano, 1997: 44).

La emergencia de la sociedad civil, es un llamado para que tanto las instituciones del Estado, así como los partidos políticos, adviertan, que la existencia de la sociedad civil, es una realidad tangible, que tiene la capacidad de expresarse, de criticar y que eventualmente podría contribuir al perfeccionamiento y legitimidad del sistema político en democracia.

En este sentido, Burbano remarca que un tema problemático que emerge en el caso ecuatoriano es la relación de la sociedad civil con los partidos políticos y con el régimen político. La democracia, en su versión moderna, sostiene, presupone un reconocimiento a la sociedad como lugar último de su legitimidad. Un Estado que anula y cierra espacios sociales pone en riesgo su propia construcción democrática. Pero la democracia, según este autor, requiere -e instituye- un espacio de intermediación –el régimen político- para manejar las relaciones entre sociedad y Estado. (...) No cabe duda que el tema de la sociedad civil está conectado también con el debilitamiento de los partidos políticos como actores centrales de la vida democrática. (Burbano: 1997: 45). Pero advierte que la presencia de la sociedad civil, no soluciona la crisis de representación, no resuelta por los partidos políticos.

En esta misma línea de análisis debemos reconocer que el protagonismo de la sociedad civil en los últimos acontecimientos, que ha dinamizado la expresión de importantes sectores urbanos y rurales que se han pronunciado en contra del modelo neoliberal, en coinciden con la corriente que tiende a la descalificación de la política, al descalificar a los partidos políticos, lo que expresa un sentimiento antipolítico y antipartido.

En opinión de Ibarra, la invocación a la sociedad civil y la crítica a la clase política fueron los resultados más evidentes de las jornadas de febrero de 1997. Surgía una reivindicación de la sociedad civil como el nuevo sujeto que podía potencializar la participación ciudadana. En tanto que la clase política entendida como el conjunto de los políticos profesionales –como se ha visto- era objeto de una aguda crítica. Esto se sustenta en la concepción de que los canales y mecanismos de representación política se encontraban en crisis. Sin embargo, como se verá más adelante, la presencia de la sociedad civil, no se tradujo en cambios en las preferencias electorales. Los electores, nuevamente favorecieron a los partidos políticos.

La Asamblea y el Congreso

Estaba previsto el funcionamiento simultáneo del Congreso Nacional y de la Asamblea Constitucional, de tal manera que el Congreso preparó las condiciones legales para el funcionamiento de la Asamblea, lo hizo, vía reforma a la Constitución vigente.

En la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997, los electores se pronunciaron (en un porcentaje de más del 64 %) por la Convocatoria a la Asamblea Constitucional para que reforme la Constitución. En la misma Consulta, se aprobó una Disposición Transitoria que dispuso que el Congreso Nacional incorpore el *mandato de la consulta* como reformas a la Constitución Política de la República (dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la publicación en el Registro Oficial).

La decisión del Congreso Nacional publicada en el Registro Oficial No. 146 del 5 de septiembre de 1997, con el objeto de dar paso a la realización de la Asamblea Nacional reformó la Constitución Política vigente, y agregó la **Disposición Transitoria Décimo Séptima**: el único objetivo de la Asamblea es “*reformar la vigente Constitución Política del Ecuador*”.

El Tribunal Supremo Electoral fue el encargado de dictar las normas reglamentarias correspondientes para el cumplimiento del proceso preelectoral y electoral⁵³.

Quedó claramente establecido, en el texto de la **Disposición Transitoria**, que la Asamblea Nacional, no podrá modificar los periodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, diputados, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales y concejales municipales; instalada la Asamblea Nacional elegirá sus autoridades y dictará sus normas orgánicas y de procedimiento mediante resolución adoptada con la votación mayoritaria de la mitad más uno de sus integrantes.

Por otra parte esta Disposición Transitoria determinaba que las normas de la Asamblea Nacional, serán la base de su autorregulación y podrá establecer mayorías especiales para la aprobación de las reformas constitucionales; que, una vez aprobadas las reformas constitucionales, su texto completo se publicará en el Registro Oficial sin necesidad de someterlas a conocimiento del Presidente de la República para su sanción u objeción; que, durante el desempeño de sus funciones, los representantes a la Asamblea Nacional, gozarán de las inviolabilidades e inmunidades que amparan a los diputados del Congreso Nacional.

Todas estas previsiones, tenían por objeto impedir que la Asamblea se extralimite en sus funciones. Se advertía que el carácter Constitucional de la Asamblea era suficiente para cumplir su cometido, reformar la Constitución.

La elección de los miembros de la Asamblea fue convocada por el Tribunal Supremo Electoral para el 30 de noviembre de 1997. Desde que en la consulta popular del 25 de mayo del mismo año, la ciudadanía dijo **sí** a la instalación de una Asamblea Nacional.

A más de los partidos políticos, en la disputa de 70 curules para *asambleístas representantes de las provincias*⁵⁴, participaron movimientos políticos formados para las elecciones, en aplicación de la norma que faculta la participación de los

⁵³ Los funcionarios de cualquier entidad del sector público, podrán ser candidatos y para ello gozarán de licencia sin sueldo a partir del día de la inscripción de sus candidaturas para representantes a la Asamblea Nacional y para actuar en ella en caso de ser elegidos. Los ministros y subsecretarios de Estado y los representantes o delegados de la Función Ejecutiva, ante las diferentes entidades del sector público; así como quienes ostenten cargos o dignidades de elección popular, podrán presentar sus candidaturas a representantes ante la Asamblea Nacional, pero cesarán definitivamente en sus funciones al momento de inscribir sus candidaturas.

⁵⁴ No se eligieron asambleístas nacionales. La inscripción de candidatos transcurrió desde el 10 de septiembre al 10 de octubre de 1997.

independientes –no afiliados a los partidos políticos- en las elecciones. El TSE finalmente calificó a 72 movimientos independientes de los 102 que presentaron solicitud de inscripción en todo el país.

El periodo de duración en funciones de los asambleístas de acuerdo con la convocatoria fue prevista desde el 20 de diciembre de 1997 fecha de instalación de la Asamblea, hasta el 30 de abril de 1998. Los electores en esta ocasión 6'933.093, esto es, 114.279 ciudadanos más, incorporados al proceso, luego de la consulta popular de mayo.

Para la elección de Asambleístas el TSE aplicó el sistema de votación aprobado en la Pregunta 6 de la Consulta Popular con el 51,73 % de los sufragios⁵⁵. Se realizó la votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas. Sin embargo, se estipuló que, los electores podían optar por el voto en plancha⁵⁶.

El 25 de mayo de 1997, los ciudadanos aprobaron a través de la Consulta Popular, la adopción de una fórmula para la asignación de escaños en los distritos plurinominales: la de *listas libres* (no de *listas abiertas* como equivocadamente se las ha venido llamando), escogiendo nombres de listas o entre listas. De acuerdo con este sistema, los candidatos de cada partido compiten libre y abiertamente por las preferencias de los electores, sin importar el lugar que ocupen en la lista propuesta por el partido. Los electores debían votar tantas veces como escaños tenía su distrito electoral (18 en Guayas, 14 Pichincha, 8 en Manabí, por ejemplo). Los escaños se distribuían entre los candidatos más votados en cada distrito hasta completar el número de puestos disponibles, es decir, se abandonó la representación proporcional y se optó por una fórmula mayoritaria (Burbano, Rowland, 1998: 100,101).

Simón Pachano explica la aplicación de este sistema. Si se asigna a los candidatos más votados, considerados individualmente, se convierte en un método mayoritario que no solo excluye a las minorías sino que elimina cualquier proporcionalidad. Ya se lo hizo de esta manera para la elección de asambleístas en el

⁵⁵ Pregunta 6. Para la elección de Diputados (en 1998 Asambleístas), Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, ¿con cual de las dos alternativas está usted de acuerdo? A.- Votación por lista completa como es ahora. B.- Votación escogiendo nombres de cada lista o entre listas. La opción B.- obtuvo el 51,73 %.

⁵⁶ El asunto de fondo es que el sistema que aprobó la Asamblea Constituyente respeta el principio de la Consulta Popular según el cual el votante selecciona en forma uninominal a los candidatos de su preferencia; mientras que la norma del Congreso ha creado un casillero para que quien marque ese espacio se entienda que ha votado por toda la lista. Diario HOY, abril 10 de 1998. Esta

año 1997 y el resultado fue una desproporción enorme entre los votos y los puestos obtenidos por cada lista. Por ejemplo, un partido obtuvo el 90% de los puestos de Guayas con el 36,2% de los votos, mientras en la misma provincia un partido que obtuvo el 21,1% de los votos no consiguió un solo puesto. Así mismo, en Pichincha un partido consiguió el 62,5% de los puestos con solamente el 28,8% de la votación, mientras en Esmeraldas un partido se llevó el 100% de los puestos con el 35,5% de los votos (lo que quiere decir que el 64,5% de los votantes se quedó sin representación⁵⁷).

Para Burbano-Rowland, la intención detrás de la propuesta de listas libres ha sido romper con el poder de las cúpulas partidistas para la nominación de candidatos, y otorgar mayor libertad de elección a los ciudadanos que quieran manifestar su respaldo por determinados candidatos sin necesidad de favorecer a toda su organización partidaria. Sin embargo, los votantes que podían optar por cualquiera de las dos opciones, volvieron a favorecer a esos partidos señalando su decisión por toda la lista. El PSCE y la DP que tenían intacto el mecanismo de la clientela política, pusieron a encabezar las listas a personajes muy conocidos por su permanente participación en las lides electorales.

Elecciones para la Asamblea

Las elecciones para elegir asambleístas se realizaron el 30 de noviembre de 1997. Los resultados de las elecciones de asambleístas (1997-1998) en el siguiente cuadro:

⁵⁷ *La representación caótica*, Flacso-Ecuador. <http://ojoalaasamblea.blogspot.com/2007/05/assignacin-de-puestos-3.html>

Resultados de las elecciones de Asambleístas
Elecciones realizadas el 30 de noviembre de 1997

Cuadro 2

Partidos	Asambleístas (Se eligieron sólo por provincias) 1997	%
PSC	21	30
DP	12	17
MUPP-NP	7	10
PRE	7	10
FRA-PL	6	9.9
ID	5	7.1
MPD	3	4.2
PSE	3	4.2
Movimientos Independientes	3	4.2
Movimiento Nuevo País	2	2.8
Gente Nueva	1	1.4
Total:	70	100.0

Elaboración del autor.

Composición de la Asamblea y el Congreso

Con los resultados de las elecciones para conformar la Asamblea (Cuadro 1), se pueden establecer algunas comparaciones, tanto en el número como en el porcentaje, con las elecciones parlamentarias de julio de 1996.

**Cuadro comparativo del número de
Asambleístas 1997 con los Diputados 1996**

Cuadro 2.

Partidos	Asambleístas (Se eligieron sólo por provincias) 1997	%	Congreso diputados provincia les 1996	%
PSC	21	30	27	32.9
DP	12	17	11	13.4
MUPP-NP	7	10	8	9.8
PRE	7	10	19	23.1
FRA-PL	6	9.9	2	2.4
ID	5	7.1	4	4.8
MPD	3	4.2	2	2.4
PSE	3	4.2	-	-
Movimientos Independientes	3	4.2	-	-
Movimiento Nuevo País	2	2.8	-	-
Gente Nueva	1	1.4	-	-
CFP	-	-	1	1.2
PCE	-	-	2	2.4
PLRE/PSE/APRE/PLN	-	-	6	7.6
Total:	70	100	82	100

Elaboración del autor

Respaldo electoral a la derecha

Si analizamos los resultados de las elecciones de Asambleístas, podemos concluir que el PSC, fue uno de los beneficiarios de la caída de Bucaram, éste se mantuvo como primera fuerza política nacional y sin contendor del mismo nivel, una vez que se produjo la caída del líder del PRE. Con 21 asambleístas el PSC formaba el bloque más numeroso tenía el 30 % de escaños.

La DP pasó de tener 11 escaños en el Congreso, a 12 en la Asamblea (10 de la DP más 2 en alianza) fue el segundo partido triunfador (17 %). En la provincia de

Pichincha, indiscutiblemente, la presencia de su líder Osvaldo Hurtado coadyuvó a una contundente votación. Un tercer triunfador fue el Gobierno de Alarcón y su coalición de listas 2-14 (Partido Liberal y FRA) que alcanzó 6 asambleístas (9.9 %), mientras que en Congreso tenía solo 2 diputados.

Los votos fueron para los partidos, con una consolidada acción clientelar (PSC, DP, FRA-PL) obtuvieron el 59.3 %) y no para los movimientos sociales (representados electoralmente por el MUPP-NP 10 %), ni para los partidos denominados de izquierda (MPD 4.2 y PSE 4.2 %). La social democracia (ID obtuvo el 7.1). El comportamiento electoral de los ciudadanos fue estable puesto que se concentró en las organizaciones partidistas: PSC, DP, FRA-PL, ID, MPD, PSE, PRE (84.8 %). Los movimientos MUPP-NP, GN, NP, MI (15.2 %)

Ensayando una reflexión sobre los resultados electorales el diario El Comercio de Quito, resaltaba el triunfo de los partidos políticos, pues según su criterio, estos representan “medida, estabilidad y orden”, al contrario de los que vendrían a representar los movimientos sociales derrotados en la contienda (electoral) identificados con “paros, violencia e indisciplina”. El texto destaca una realidad, el respaldo de los electores a los partidos políticos y la el fracaso electoral de los movimientos sociales:

Editorial del diario el Comercio de Quito 2 de diciembre de 1997, luego de las elecciones: “el pronunciamiento de las urnas muestra, entre otras cosas, que el país quiere medida, estabilidad, orden. Negó su voto a sectores que se han identificado con los paros impropios, con principios de violencia y con indisciplina. (...) En general, en el mapa político de la próxima Asamblea contará el hecho de que buena parte de los elegidos aparece ligado a los principios de la modernización. Lo que conviene es ubicar las leyes bajo un sentido de país al margen de sectarismos⁵⁸.”

Se puede afirmar que no obstante la tendencia continental y mundial, según la cual, las agrupaciones políticas han perdido espacios de articulación política (Mejía, Burbano, Rowland: 1999), los partidos políticos (de derecha) en el Ecuador mantuvieron el respaldo en las elecciones de 1997 (59.3 %), para elegir los asambleístas. Estos autores sostienen que es importante constatar, sin embargo, que a pesar de la crítica al “monopolio de la representación política” que ejercen los partidos, los movimientos sociales y los grupos independientes no han podido reemplazarlos ni asumir por completo su función mediadora. Esta situación al hecho de que, los

⁵⁸ Diario El Comercio, diciembre 2 de 1997, pág. A 4

movimientos sociales son faltos de gestión política, pues no son parte de la estructura del Estado y carecen de recursos financieros, materiales y, en algunos casos, de sustento legal.

En conclusión, los movimientos sociales, pese a haber “saltado” la acción mediadora de los partidos políticos y no obstante, haberse encaminado directamente al Estado, se advertía, que no estaban preparados para reemplazar a los partidos. Por el contrario, en la etapa que estudiamos se ligaron a ellos (a los partidos) para destituir a Bucaram. Pero, no cesaron de especular con el sentimiento antipartidista, ampliamente difundido en la opinión ciudadana (Mejía, Burbano, Rowland, 1999: 75). Como se ha visto sin los resultados (a su favor) que hubiesen esperado.

CAPÍTULO II

La pugna de poderes en otro escenario con un nuevo actor (la Asamblea Constitucional), es el tema inicial de esta parte del trabajo; luego tratamos el tema del manejo de las alianzas a nivel de los partidos de la derecha, cuyo núcleo lo conformaron la DP y el PSC (con la adhesión del FRA). La alianza denominada Convergencia Democrática (CD) de los partidos de centro izquierda y de izquierda ID, PSE, MPD unidos al movimiento Pachakutik (MUPP-NP), relacionado directamente con los movimientos sociales. Para cerrar el capítulo nos referimos a los avatares de la mayoría de derecha en la Asamblea y a la formación de las denominadas *mayorías móviles*.

La Asamblea nuevo escenario de la pugna de poderes

La Asamblea se declaró Constituyente

Para que la crisis política tenga una salida todos los actores apuntaron a la Convocatoria a la Asamblea. Pero, a la *pugna de poderes*⁵⁹ entre el Ejecutivo y el Legislativo, esta vez se sumó, un tercer actor: la Asamblea Nacional.

Era de esperar que el Congreso Nacional se blinde contra cualquier resolución que provoque su disolución; y, que el Ejecutivo, no obstante haber forjado su legitimidad a través de la Consulta Popular, se apoye en el Congreso, para no ser afectado por la Asamblea. En este caso, la pugna era entre la Asamblea por un lado vs. Ejecutivo y Congreso, por otro. Por ese tiempo, marchaban juntos el Ejecutivo y el Congreso, su contradictor era la Asamblea, que en cualquier momento podía determinar la disolución del Congreso y el cambio de Presidente.

La decisión del Régimen Interino para salvar su tiempo y espacio, mediante la hábil redacción de la segunda pregunta de la Consulta⁶⁰, se vio disminuida ante el inicio de la pugna con la Asamblea. De hecho tenía que alinearse con el Congreso y así procedió.

⁵⁹ Inherente al sistema presidencial.

⁶⁰ SEGUNDA: ¿Está usted de acuerdo con que el Congreso Nacional haya designado Presidente Constitucional Interino de la República al doctor Fabián Alarcón Rivera hasta el 10 de agosto de 1998?

La idea de que la Asamblea Nacional “debe ser Constituyente” causó preocupación en el Gobierno. Alarcón renunciaría en caso de que la Asamblea asumiera más poderes que aquellos previstos en la Consulta Popular. Las negociaciones entre Hurtado y Nebot, es decir entre la DP y el PSC, llevaron al acuerdo programático; y, obviamente, al compromiso de estructuración y límites de la Asamblea.

Heinz Moeller (PSC), Presidente del Congreso Nacional, sostenía que la Asamblea no debe ser Constituyente ni de plenos poderes. Era previsible, que dada una acción de la Asamblea, se daría inmediatamente una reacción del Congreso y del Ejecutivo.

Sin embargo, la Asamblea se declaró como un organismo constituyente:

La Asamblea se denomina Asamblea Nacional Constituyente y se sujetará en su funcionamiento al Estatuto Orgánico y de Procedimientos debidamente aprobado. Respetará la independencia del Honorable Congreso Nacional y demás funciones del Estado; los periodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República así como los de las respectivas autoridades del régimen seccional.

La mayoría de la Asamblea eliminó la posibilidad de ejercer plenos poderes en relación al Congreso y al Ejecutivo, respetando sus respectivos periodos; pues, al ejercer todas sus facultades podría haber creado una nueva situación jurídico-constitucional y también político-administrativa, en el sentido de ubicarse jerárquicamente sobre el Congreso Nacional y sobre el Ejecutivo, respecto a los cuales podía determinar su disolución y cesación respectivamente.

Esta fue una moción del representante por el Guayas, Ricardo Noboa Bejarano, y fue votada y aprobada en dos partes⁶¹. Se declaraba Constituyente, pero no ejercería los plenos poderes que correspondían a su denominación.

El temor respecto a “una Asamblea de plenos poderes” se refería básicamente al hecho de que la Asamblea podía disolver el Congreso y nombrar otro presidente

⁶¹ La primera que tenía que ver únicamente con el nombre de Constituyente, obtuvo 43 de 66 votos: 7 de PK, 5 de la ID, 11 de la DP (Oswaldo Hurtado no votó), 5 del PRE, 3 del MPD, 3 socialistas, 3 independientes, 2 de NP, 2 de Gente Nueva, 1 Nicolás Castro PSC y 1 Felipe Kon PSC. La segunda parte –que se refiere a las atribuciones- obtuvo 37 de 66 votos: 19 del PSC, 12 de la DP, 5 del FRA, 1 Ricardo Noboa. De esta manera se superó el conflicto jurídico-político sobre el carácter de la Asamblea, ya que no obstante, haberse declarado Constituyente, no ejercería plenos poderes.

interino. No obstante haberse escuchado las expresiones de un asambleísta del propio PSC, en el sentido de la disolución del Congreso⁶², esto no sucedió.

Las primeras manifestaciones de la pugna se dieron respecto a la aprobación del calendario electoral. El presidente del Congreso argumentaba que la Asamblea no tenía esas atribuciones, pero “que respetará una decisión de esa naturaleza, si este organismo, le da a su resolución, la forma de Disposición Transitoria o de norma constitucional”, pues la Asamblea no está facultada para dictar leyes ni reformarlas, ya que eso le compete al Congreso Nacional. Por su parte Hurtado presidente de la Asamblea, dijo que, la Asamblea podría aunque no es esa su intención ni desea, cesar al Presidente de la República o disolver el Congreso⁶³. Esta disputa terminó con un acuerdo que estableció que la Asamblea podrá hacer los cambios constitucionales a través de reformas a la Carta Política y lo que corresponde a leyes lo hará con disposiciones transitorias para evitar que el Congreso pueda revisar esas decisiones⁶⁴.

El Tribunal Constitucional “llama la atención” a la Asamblea

En total desconocimiento del significado del poder constituyente, el Tribunal Constitucional TC (de hecho una entidad de menor jerarquía que la Asamblea Nacional Constituyente) declaró que: “estaba dispuesto a llamar la atención a los asambleístas si se van contra la Constitución”. Este organismo pretendió normar para que no surjan conflictos en la competencia o atribución entre la Asamblea y el Congreso según lo establecía el Art. 175 reformado de la Constitución vigente a esa fecha⁶⁵. El Tribunal

⁶² El asambleísta Rohon Hervas del Partido Social Cristiano, en una posición de defensa de la Asamblea en alusión a la supremacía de la Constituyente decía (...) “que deberíamos disolver el Congreso Nacional, porque el Congreso Nacional no ha cumplido con la responsabilidad encomendada por el pueblo ecuatoriano”. Parte de la intervención del asambleísta Rohon Hervas. Consta en la p. 78 del acta No. 9 de la Asamblea, enero de 1998.

⁶³ Diario El Universo, 30-01-98, p. 5.

⁶⁴ Diario El Universo, 31-01-1998, p. 5.

⁶⁵ El 26 de octubre de 1997, el Art. 175 de la Constitución de 1979, reformada en 1996, se cambió por el otro artículo, que expresa textualmente: “Compete al Tribunal Constitucional: Conocer y resolver las demandas que se presentaren sobre leyes, decretos-leyes, decretos y ordenanzas, que fueren inconstitucionales por el fondo o por la forma, y suspender total o parcialmente sus efectos; conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la revocatoria del acto, sin perjuicio que el órgano administrativo adopte las medidas necesarias para preservar el respeto a las normas constitucionales (...). Resolverá respecto de las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la

Constitucional, insistió en su planteamiento⁶⁶ de que el único organismo facultado para interpretar la ley y la Constitución sea el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, el Congreso no podría dictar leyes interpretativas.

Otras disputas: Asamblea vs. Ejecutivo y Congreso Nacional

Mientras se desarrollaban las sesiones para elaborar una nueva Constitución, el Presidente de la Asamblea Osvaldo Hurtado, denunció que: “en más de una ocasión un asambleísta –cuyo nombre no quiso revelar- le propuso ocupar la Presidencia de la República, lo que rechazó categóricamente, porque estaba empeñado en terminar la reforma constitucional”⁶⁷. Un año más tarde Alfredo Vera haría conocer a la opinión pública, que tal asambleísta era de la bancada socialcristiana y que no había revelado su nombre para que no sea víctima de las represalias de la cúpula del PSC (Vera, 1999: 55).

Otra disputa entre la Asamblea y el Congreso, que formó un solo frente con el Ejecutivo, se desarrolló en torno a la fecha de terminación de su período de funcionamiento. Según la Disposición Transitoria, que por Resolución del Congreso Nacional, se agregó a la Constitución de la República, “la Asamblea Nacional deliberará durante un periodo que en ningún caso excederá del 30 de abril de 1998, fecha en la cual se disolverá de pleno derecho”.

República, en el proceso de formación de leyes...” (Ver Codificación de la Constitución de 1979 reformada en 1996. Corporación de Estudios y Publicaciones Edición actualizada, agosto de 1996, p. 41).

⁶⁶ Planteamiento del Tribunal Constitucional para que sea considerado en el seno de la Asamblea Constituyente e incluido en el texto de la nueva Constitución.

⁶⁷ Según la misma noticia publicada en *El Universo*, 7-03-1997, p. 5 A. Las propuestas, según denuncias del PSC habrían sido parte de un plan golpista para disolver el Congreso, diferir las elecciones y destituir antes del 10 de agosto al Presidente Interino, Fabián Alarcón. Hurtado aclaró que “ninguno de los Asambleístas de la DP participó en las reuniones en las que se habría estado fraguando un golpe de Estado. Yo no confirmo ni niego esas reuniones pero puedo recalcar que en ninguna han participado miembros de mi partido. Nunca podría aceptar ese tipo de propuestas porque mi posición y la de mi partido, es que necesitamos un Presidente de cuatro años elegido en las urnas.” Dijo que “cualquier sanción que se pudiera establecer contra los implicados en el supuesto golpe podría ser resuelta por la Asamblea en pleno por lo que no quiso anticipar ningún criterio. Añadió que el problema ocasionado a raíz de la expulsión de cuatro asambleístas del bloque socialcristiano sea ubicado en el plano de sus actores. “Es malo para la democracia convertir en una conducta general algo que ha sido una conducta particular”.

Pero, la Asamblea necesitaba de ocho días más para terminar su trabajo, por lo que decidió reformar la Constitución vigente, mediante una disposición transitoria, ampliando su periodo en ese tiempo. El mismo 30 de abril de 1998, el Presidente de la República se opuso a la publicación de la reforma en el Registro Oficial, pese a que las resoluciones, según la misma disposición transitoria determinaba que las decisiones de la Asamblea no requerían ser sometidas a conocimiento del Presidente de la República para su sanción u objeción, y menos aún para su publicación en el Registro Oficial.

La aberración anti asamblea, de origen social cristiano, insiste Vera (1999: 35), sirvió como instrumento para que el Congreso Nacional comandado por Moeller, ejerciera un chantaje público al Interino, que asumió el rol de “jefe” del Registro Oficial, al impedir que la Asamblea publicase sus resoluciones, atropellando toda norma jurídica y de respeto a los poderes del Estado. Alarcón se abrogó un derecho que no consta en ninguna ley, ni en las reformas constitucionales que aprobó el Congreso, para dar viabilidad al funcionamiento de la Asamblea, como es el caso de discernir cuál reforma se publica en el Registro Oficial, y cuál no. Ni siquiera tenía el argumento del supuesto vencimiento del plazo, y el Presidente de la República expresamente carecía de la facultad de colegislador frente a la Asamblea, por lo que, en ningún momento, podía vetar parcial o totalmente ninguna de sus resoluciones.

En estas circunstancias, para forzar la aceptación de las resoluciones de la Asamblea, ésta revocó aquella Resolución mediante la cual se respetarían los periodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, por lo tanto, estaba desde ese momento, en capacidad de disolver el Congreso y destituir al Presidente. Esta resolución, aunque nunca se ejecutó, motivó que el Registro Oficial dependiente del Ejecutivo pase a ser dirigido por el Tribunal Constitucional. Este impase fue superado a través del diálogo entre los principales del Ejecutivo, del Congreso y de la Asamblea, por iniciativa de Hurtado.

Pese a las discrepancias, los asambleístas aprobaron la auto prórroga y llamaron la atención al titular de la legislatura: la propuesta de reforma constitucional a la Disposición Transitoria 17, *se refirió a la extensión del período del 30 de abril al 8 de mayo*⁶⁸.

⁶⁸La aprobación de las reformas, en segundo debate, tuvo el apoyo de 52 de los 68 presentes en la sesión del 27 de abril. La Resolución para la elaboración del texto final por parte de la Comisión de Constitución, para la aprobación del Informe Final el 2 de junio de 1997, la publicación en el Registro

El 30 de abril de 1998, la Asamblea Nacional se hacía fuerte previniendo posibles desacatos a sus mandatos, ratificándose en su calidad de Constituyente sin limitación alguna. A su vez aclaraba que las reformas no necesitan de publicación en el Registro Oficial por lo cual la auto prórroga estaría vigente sin necesidad que el Presidente de la República la promulgue.

Alarcón que se había opuesto a la prórroga de la Asamblea apareció más cauto e hizo invocaciones a evitar posiciones extremas en la pugna entre la Asamblea y el Congreso, se pronunció por la búsqueda de acuerdos entre las funciones del Estado, dentro del marco constitucional, llamó a la armonía y al diálogo nacional. Dijo, que hay que dejar de lado posiciones personales para pensar en el país. A la vez que pidió madurez a la dirigencia política ecuatoriana, se ofreció para entablar el diálogo con los presidentes de la Asamblea y del Congreso, criticó una posible inestabilidad y pidió grandes acuerdos nacionales.

Para evitar la vigencia de dos Constituciones, resolvió que las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente, contenidas en los artículos y disposiciones transitorias precedentes, entren en vigencia, en la fecha en que se posea el Presidente de la República elegido en las elecciones generales de 1998, esto es, el 10 de agosto del mismo año. De este modo, la Constituyente contribuyó a solucionar, momentáneamente, el conflicto político que vivía el país.

En conclusión, las tensiones entre la Asamblea y los poderes constituidos estuvieron a punto de producir el aborto del proceso iniciado con la convocatoria a la Asamblea. La explicación de estos encuentros y desencuentros estaría en el débil cumplimiento de los acuerdos, entre los partidos que conformaban la mayoría de la Asamblea y del Congreso (PSC, DP, FRA). Por lo general los pactos o acuerdos perduraban mientras no se tocaran los intereses de los partidos e incluso intereses particulares en estas organizaciones.

Frente a esta realidad, la conformación de las mayorías se trasladaba a la decisión de los partidos pequeños y de los diputados independientes, quienes podían inclinar el fiel de la balanza a cualquiera de los lados. En esta coyuntura, estuvo en

Oficial; y, para la Clausura del Periodo de Sesiones de la Asamblea Constituyente en la ciudad de Riobamba, para el 5 de junio de 1997, fue aprobada con 68 de 69 votos.

juego la Presidencia Interina y la realización de la Asamblea. Las dos instituciones, aunque con remesones temporales cumplieron sus períodos.

Como lo sostiene Sánchez Parga, “la pugna entre el Congreso y el Ejecutivo, (*en este caso, entre la el Congreso y el Ejecutivo contra la Asamblea*)⁶⁹ y su repercusión en los otros poderes del Estado, provoca en todos ellos una singular paradoja política: los vuelve tan todopoderosos como impotentes. Ya que tienden a fortalecerse desmesuradamente para oponerse entre sí, a costa de perder toda su eficacia para ejercer en sus ámbitos específicos. En consecuencia “la pugna” debilita los poderes del Estado en la misma medida de su crispación, dando como resultado un déficit y perversión de la gobernabilidad (Sánchez, 1998, 17)”. Aunque la Asamblea no figura de manera permanente como un componente del sistema, pues aparece como un recurso eventual, la pugna de poderes, también en este caso, es indicativa de un desajuste entre los factores que configuran el sistema político (Burbano-Rowland, 1999, 134), esta vez, entre el poder constituido, Congreso y Ejecutivo y el poder constituyente, la Asamblea.

Las alianzas dentro de la Asamblea

La Convergencia Democrática

Al iniciarse el proceso electoral, la DP había declarado que formaría parte de alianzas de centro izquierda; efectivamente, se hicieron listas conjuntas de la DP y de la ID. La listas de esta alianza (DP-ID) triunfaron en las provincias de El Oro, Loja y Tungurahua⁷⁰. Más tarde, tras el inicio de la Asamblea la DP abandonó a sus aliados circunstanciales.

La tendencia de izquierda y centro izquierda organizada en el Bloque de Convergencia Democrática formado por la ID, el MUPP-NP, el PSE, el MPD y Nuevo País, pretendía incorporar la ética a la acción política, pues, durante la década de los noventa, se había criticado un ejercicio corrupto de la política caracterizado por los cambios de partido y la compra de los votos de los diputados. En esta etapa, (Burbano, Rowland, 1999: 177) los diputados desafiliados, habían cobrado importancia, para

⁶⁹ El texto entre paréntesis y cursivas es agregado.

⁷⁰ Fueron electos asambleístas en la alianza DP-ID: Francisco Romero por la provincia de El Oro, José Carrión por la provincia de Loja y Ángel P. Chávez por la provincia de Tungurahua.

superar los bloqueos causados por los empates de fuerzas, convirtiéndose en actores claves en la formación de mayorías del gobierno.

En ese sentido, se trataba de cortar esos males por lo sano a través de la aprobación de un Código de Ética para el desempeño de los Asambleístas. Este bloque propuso un Código de Ética el mismo que fue aprobado por unanimidad. Se proponía salvaguardar la vigencia de la ética (en la Asamblea), y combatir la corrupción, cumplir el trabajo con honestidad y transparencia⁷¹.

La Convergencia Democrática se planteó llevar adelante:

La bicameralidad del Congreso.

La declaración de un Estado plurinacional, multiétnico y pluricultural.

La descentralización.

La segunda vuelta electoral en la elección de Presidente de la República.

La redefinición del proceso de modernización de las áreas estratégicas privilegiando criterios de eficiencia, soberanía e integridad del patrimonio público.

El manejo de la deuda externa privilegiando la inversión social.

Sistema de seguridad social a cargo del Estado, bajo los principios de solidaridad y universalidad.

Creación el Consejo de Planificación y de Pueblos Indígenas, Campesinos y Negros.

⁷¹ Los representantes a la Asamblea debían realizar una declaración notariada de los bienes, justificando su origen, máximo quince días luego de su posesión y hasta un mes después de que concluyan sus funciones. Una copia de esta declaración debía ser depositada en la Secretaría de la Asamblea Nacional. Los representantes, decía el Código de Ética: estaremos dispuestos a renunciar al fuero y a la inmunidad mientras duren nuestras funciones. Tendremos los mismos deberes y derechos que todos los ciudadanos de la República. Los asambleístas que abandonen los partidos, movimientos o agrupaciones de independientes que auspiciaron sus candidaturas, o sean expulsados de ellos, perderán automáticamente su calidad de miembros de la Asamblea Nacional. Los asambleístas se comprometen a no portar armas en los recintos de reunión y a guardar la compostura correspondiente a legisladores de la República. Está expresamente prohibido a los miembros de la Asamblea Nacional tramitar, manejar, recibir, entregar u ofrecer partidas del presupuesto del Estado, destinadas a obras o asignaciones. La violación de esta norma será causa de descalificación. Los miembros de la Asamblea Nacional percibirán las dietas correspondientes sólo cuando hubieran concurrido a las reuniones. No tendrán derecho a sobresueldos, bonos o aguinaldos.

La Alianza DP-PSC, el reencuentro

Oswaldo Hurtado lamentó que no se haya concretado un acuerdo con la centroizquierda pese a los intentos que realizó su partido, la DP. Explicó, con enorme naturalidad, que en una reunión con Jaime Nebot hicieron “sumas y restas” y advirtieron que de los seis millones de votos consignados en las urnas, el PSC y la DP habían recogido un sólido 76% de respaldo, lo que les otorgaba responsabilidades mayores a las que recibieron otros partidos políticos, llevándolos a establecer un acuerdo programático. Esta era, una forma muy especial de dotarle de legitimidad al pacto de la derecha. Hurtado expresó abiertamente un agradecimiento a los asambleístas socialcristianos y a la coalición Partido Liberal-Frente Radical Alfarista por el apoyo a su candidatura y elección⁷² como Presidente de la Asamblea⁷³.

El alejamiento de la DP de sus momentáneos aliados de centro izquierda (ID), fue seguido por un acercamiento a sus antiguos contrincantes políticos (DP y PSC) a la que se sumó el FRA, coalición que marcó, en buena parte, el rumbo de la Asamblea. Lo que ocurrió, en realidad, fue un “reencuentro” entre la DP y el PSC, descendientes una misma matriz, el antiguo Partido Conservador, fiel representante de la doctrina conservadora. La DP⁷⁴ y el PSC, formalizaron la alianza de derecha para la Asamblea. Estos partidos (aunque no lo expresaron públicamente) tenían prevista la unidad de largo aliento que pretendía gobernar el Ecuador por muchos, años turnándose en el poder⁷⁵.

⁷² La primera manifestación de la alianza: con 39 votos Oswaldo Hurtado Larrea fue proclamado presidente de la Asamblea Nacional en Ambato. El ex Presidente de la República recibió el apoyo del PSC (20 votos), DP (12) FRA- Liberal (5), además de Ricardo Noboa (Gente Nueva), y de la asambleísta Independiente de Pastaza Patricia Naveda. Marcelo Santos del PSC y Luis Mejía del FRA fueron electos vicepresidentes. Diario El Comercio 21 de diciembre de 1997. Con la elección de Luis Mejía se confirmó que, luego de las elecciones, no sobrevivió ningún acuerdo con el centro-izquierda (la denominada convergencia democrática) que aspiraba a una tercera vicepresidencia, la misma que debía ser ocupada por Nina Pacari del MUPP-NP.

⁷³ Diario El Universo, 21-12-97, p. 7.

⁷⁴ La DP-Unión Demócrata Cristiana, se originó a fines de los setenta, de una corriente progresista del tradicional Partido Conservador del Ecuador, que cuestionaba el papel del conservadurismo en la política de mediados del siglo XX y buscaba un acercamiento con otros sectores sociales y políticos. Se alió con el partido populista CFP, llegó a la Vicepresidencia de la República con Oswaldo Hurtado Larrea, quien asumiría la primera magistratura, tras la muerte del presidente Jaime Roldós Aguilera, el 24 de mayo de 1981.

⁷⁵ Efectivamente, terminada la Asamblea, el PSC, no obstante ser en 1998 la primera fuerza política del país, no presentó candidato propio y decidió apoyar la candidatura de Jamil Mahuad de la DP quien fue electo Presidente de la República.

En la perspectiva de ubicar los puntos de desencuentro y encuentro de los “viejos amigos”, separados por mantener percepciones y posiciones distintas en relación a la situación política nacional e internacional, nos permitimos abrir un paréntesis en el que vamos a revisar algunos hechos históricos importantes de la DP y del PSC.

La Democracia Popular.- Tanto la DP como el PSC, vienen de la misma matriz ideológica el tradicional Partido Conservador (PC). Su antecesora (Alcántara, Freidenberg, 377: 2003) la Democracia Cristiana, surgió como organización política tras la salida de un grupo de militantes del Movimiento Social Cristiano (MSC) en 1964. La ruptura con el MSC se dio por un enfrentamiento entre un grupo de jóvenes y el líder de de esa agrupación, Camilo Ponce Enríquez, por su intención de formar un Partido Demócrata Cristiano a partir de la unión con el Conservador Ecuatoriano (PCE) y la Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE). Veamos con Alcántara y Freidenberg, algunos hechos históricos han marcado la acción de esta organización política:

La Declaración de Principios de la Democracia Popular señala que esta agrupación se describe (...) por el carácter popular de su organización, su vocación de servicio a los intereses mayoritarios y su opción preferencial por los pobres (...). Nació como una fuerza de Izquierda ubicada en una tercera posición entre el capitalismo y el marxismo. Vinculó los principios ideológicos de esa tendencia con las propuestas de la Doctrina Social de la Iglesia, más precisamente, con las tesis sociales emanadas del Concilio Vaticano y las encíclicas de Juan XXIII. (...) *La primacía del bien común, la perfectibilidad de la sociedad, la ética social* son otros tres principios que defiende la Democracia Popular. Se presentó desde los inicios como un partido reformista, modernizante (...) planteaba como tesis básica el socialismo comunitario. (...) Con el paso del tiempo fue experimentado transformaciones en sus posturas programáticas de manera que el contenido de esa evolución estuvo caracterizado por el paso desde una concepción revolucionaria cristiana a otra de tipo social modernizante. El cambio ideológico comenzó a visualizarse en 1981 cuando Hurtado asumió la Presidencia de la República y terminó de concretarse a nivel interno en el Congreso ideológico del 2, 3 y 4 de julio de 1993 cuando se realizó la modificación de la Declaración de Principios y el partido redefinió su filosofía para estar acorde con las transformaciones que se estaban dando a nivel mundial. Tras la caída del Muro de Berlín, en 1993, la DP llevó a cabo una discusión que culminó con un nuevo planteamiento de su orientación, dio un giro hacia la derecha, incorporó en su ideario, los principios del sistema de libre mercado. Por una parte, se confirmaba el sostenimiento de una serie de ideas fuerza como la doctrina humanista, el pluralismo comunitario, el carácter democrático, su inspiración cristiana pero se modificaban los principios económicos que se defendían pasando a abrazar la doctrina liberal en materia

económica. Se pasaba del “socialismo comunitario al mercado solidario” y con ello se giraba del centroizquierda a la centroderecha, o como prefieren señalar algunos líderes, simplemente al centro. Con este cambio se buscaba incorporar al conjunto del empresariado en la base social del partido. (...) Resulta significativo notar el cambio de la perspectiva desde que los miembros de la *flecha verde* constituyeron la alianza electoral y parlamentaria con el Partido Social Cristiano en 1997-1998 para la Asamblea Constituyente y durante los primeros seis meses de gobierno, cuando formaron la alianza de la “Aplanadora” (Alcántara, Freidenberg, 2003: 281).

El Partido Social Cristiano.- Proviene del mismo Movimiento Social Cristiano (MSC) derivación del Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) que dio origen a la Democracia Popular (DP). La primera etapa de su desarrollo puede identificarse con la figura del Presidente Camilo Ponce Enríquez en la década de 1950. La segunda etapa vinculada a la influencia de León Febres Cordero en los años ochentas cuando fue electo Presidente de la República y luego (noventas) Alcalde de Guayaquil; según Alcántara-Freidenberg el ingreso de Jaime Nebot fue también determinante para el crecimiento del Partido.

Desde la perspectiva ideológica, el PSC, en una primera etapa también se identificó con los principios de la Doctrina Social de la Iglesia:

Ante la polarización comunista, capitalista, con el paso del tiempo se convirtió en defensor de los valores de uno de los bloques de la Post-Guerra Fría, el triunfador liderado por Estados Unidos. El PSC, fue perdiendo su carácter confesional católico, su apoyo principalmente serrano y sus tesis demócrata-cristianas para transformarse en una agrupación de empresarios modernos costeños, que buscan trasladar a la política su capacidad gestora y su eficiencia en los negocios todos ellos con un profundo compromiso de “servir a la comunidad”, motor principal de su dedicación a al política. Plantean un Estado pequeño y fuerte, que gobierne más y administre (a través de la) desregulación, desconcentración y descentralización. El Partido ha sido considerado como el defensor de prácticas particularistas (oligárquicas), muchas veces acordes a los intereses de los patricios guayaquileños, aglutinados esencialmente en las Cámaras de la Producción. Promueve la participación de los independientes (Alcántara, Freidenberg, 2003: 246).

Durante los años ochenta Osvaldo Hurtado (DP) y León Febres Cordero (PSC) protagonizaron una serie de enfrentamientos políticos, que se caracterizaron por mutuas descalificaciones y acusaciones. En el fondo se trataba de una disputa regional de orden económico y político, que sería superada a finales de los noventa.

En un artículo aparecido en 1997, Santiago Roldós, hijo del Presidente Jaime Roldós, que combatió duramente a “los recaderos de la oligarquía y patriarcas de la componenda” identificados con el PSC, grafica de manera muy clara, las antiguas discrepancias y las motivaciones para el reencuentro de la DP y el PSC:

Pero en 1997, a ocho años de la caída del Muro de Berlín, el muro de las intolerancias y antipatías personales de Febres-Cordero, el gran patriarca de la derecha del Ecuador moderno –es solo un decir- está terminando de erosionarse por varios factores. Primero, la posibilidad de una tercera derrota presidencial de Jaime Nebot; segundo la negativa de Febres-Cordero de aceptar a Heinz Moeller como candidato – alguna antipatía tiene que quedarle-; tercero el “peligro” de un insondable e imprevisible Freddy Ehlers; y cuarto, la urgencia de terminar de consolidar el proyecto económico que bajo el nombre de modernización no es más que un neoliberalismo acelerado (Roldós S. 1997: 27).

Los términos de la Alianza

Una trabajosa negociación condujo a un acuerdo entre la DP y el PSC. Los puntos clave del consenso fueron *la gobernabilidad* y el *aumento de la productividad*. Acordaron no firmar ninguna alianza partidista con proyecciones electorales sino anunciar “un entendimiento concreto, claro y expreso en tesis de reforma constitucional⁷⁶”. Desde luego, ya en términos prácticos e inmediatos, entre los acuerdos constaba la dirección de la Asamblea: la presidencia para Osvaldo Hurtado (DP), una vicepresidencia para Marcelo Santos (PSC) y ofrecer una segunda vicepresidencia a la centroizquierda⁷⁷.

En el proceso de concertación para la alianza entre la DP y el PSC, Hurtado toma como referencia a dos libros suyos⁷⁸, que sirvieron de base para varios proyectos de la DP. En esos textos, están las propuestas de suprimir las elecciones de diputados en la mitad del período presidencial, elegirlos en la segunda vuelta electoral, modificar el sistema electoral para hacerlo más representativo, corregir los conflictos entre las funciones ejecutiva y legislativa y mantener la segunda vuelta electoral. Hurtado dice,

⁷⁶ Diario El Comercio, diciembre 20 de 1997

⁷⁷ Diario El Comercio, diciembre 20 de 1997

⁷⁸ Los libros de Osvaldo Hurtado son: *Gobernabilidad y Reforma Constitucional*, 1993 y *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, 1995.

que al coincidir la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano, con estas tesis, será posible que concurramos conjuntamente a defenderlas en la Asamblea Nacional⁷⁹.

En cuanto a los socialcristianos, decía Hurtado, son evidentes las coincidencias con las tesis de la DP, pues, insisten en mejorar la gobernabilidad y la representatividad para que el gobierno pueda cumplir con el pueblo. En la línea de la gobernabilidad, remarcaba el Hurtado, el PSC está de acuerdo con prohibir la paralización de los servicios públicos, suprimir las elecciones intermedias; elegir los diputados en la segunda vuelta electoral, restablecer el equilibrio en las representaciones populares a elegirse. El PSC también es partidario de reformar el actual sistema de seguridad social, destinar los *fondos de solidaridad*⁸⁰ a educación y salud gratuitas⁸¹.

Tanto Osvaldo Hurtado como Jaime Nebot se comprometieron a cumplir los puntos del acuerdo y fueron la base de las propuestas de reforma. La DP y el PSC convinieron en:

Respetar los derechos de los trabajadores del sector público y el sindicalismo.

Lograr que el Estado y la empresa privada trabajen juntos en todas las áreas del Estado para extender y mejorar los servicios a través de contratos de asociación de todo tipo, delegaciones, concesiones.

Mejorar la seguridad social ecuatoriana tratando de extenderla a todos los trabajadores, mantener y mejorar el seguro social campesino.

Elevar a garantía constitucional al Fondo de Solidaridad para evitar que sus recursos sean mal utilizados, para ello se plantearán sanciones.

Reconocer la diversidad de culturas en el Ecuador.

Establecer normas para la lucha contra la corrupción.

Respetar el derecho de las minorías.

Luchar por obtener amplios consensos durante la discusión de las reformas.

⁷⁹ Diario El Comercio, diciembre 20 de 1997

⁸⁰ Los fondos de solidaridad, se crearon con los ingresos generados por la venta de las empresas del Estado, y supuestamente estaban destinados al gasto social, en especial salud y educación para los sectores más pobres. Las cursivas son agregadas

⁸¹ Diario El Comercio, diciembre 20 de 1997

Las decisiones de la Asamblea se definirán con mayoría absoluta de la mitad más uno⁸².

El líder socialcristiano Jaime Nebot había manifestado que a su partido político le satisface ampliamente el acuerdo logrado con la DP y el FRA. Creo que esto demuestra que en el Ecuador, decía Nebot, sí hay gente sensata, políticos serios que pensamos en el país. Enfatizaba, creo que es un gran paso donde coincidencias de filosofías se van a convertir en coincidencias plasmadas en la Constitución. En conclusión, expresaba, no es un acuerdo con el gobierno, porque la Asamblea no es para hacer politiquería, sino el escenario para discutir visiones y conceptos de país y todos aquellos que coincidan con estos objetivos serán bienvenidos⁸³.

Las coincidencias, entre el PSC y la DP, tenían además, como uno de los objetivos centrales superar la crisis, restituir el orden, recuperar el principio de autoridad, conseguir un clima de paz, propicio para la gobernabilidad –a través de reformas a las atribuciones del Congreso y del Ejecutivo-, pero también, tenían el propósito de adaptar las instituciones del país a las nuevas reglas de juego que exigía la de la modernización del Estado, hasta 1998, inconclusa.

Formación de las mayorías en la Asamblea

La derecha formó un bloque de mayoría que sumó 40 votos⁸⁴, el bloque de convergencia democrática 23 votos⁸⁵. Con los 7 representantes del PRE que quedaron fuera de las alianzas se completaban los 70 representantes de la Asamblea.

Mientras el bloque de Convergencia Democrática (centro izquierda) planteaba que la aprobación de las reformas constitucionales debían realizarse con la votación de las dos terceras partes de los representantes, ya que se trataba de la Ley Suprema, la alianza de la derecha impuso el criterio de que las reformas debían ser aprobadas por mayoría absoluta, esto es, por la decisión de la mitad más uno de los miembros de la Asamblea⁸⁶.

⁸² “Puntos del Acuerdo PSC-DP” en Diario El Universo, 21-12-97, p. 7.

⁸³ Diario El Universo, 21-12-1997, p. 7.

⁸⁴ (PSC 21, DP 12, FRA 6, eventualmente más 1 independiente de Gente Nueva)

⁸⁵ (MUPP-NP 7, ID 5, PS 3, MPD 3, NP 2, más 3 independientes).

⁸⁶ Para la mayoría absoluta se necesitaban 36 votos.

Decisiones por mayoría absoluta

La DP sostenía, que de optarse por la votación de las dos terceras partes, jamás pasarían las reformas de tipo social que planteaba el bloque de convergencia democrática, pues no sería posible contar con los votos del PSC. Según Fernando Pachano, se trataba de una hábil argumentación (Pachano F. 1998) que permitiría la adopción de las resoluciones de manera relativamente fácil. Sin embargo, en el transcurso de la Asamblea se produjeron en la mayoría, una serie de fracturas por falta de acuerdos, especialmente en estos temas:

- Una posible postergación de las elecciones generales⁸⁷, (“golpe de Estado”), disolución de la Asamblea.
- La discusión sobre el régimen de la seguridad social, renuncia de Hurtado.
- El presupuesto para la educación, ruptura en la DP.
- El manejo de los recursos estratégicos del Estado, disidencia en el FRA.
- La auto prorroga de la Asamblea, desacuerdo temporal del PSC.

Postergación de las elecciones (“golpe de Estado”), disolución de la Asamblea

Uno de los hechos, calificado por Cynthia Viteri Asambleísta del PSC como “intento de golpe de Estado”, fue el incidente ocurrido el martes 3 de marzo de 1998, este suceso hizo tambalear a ese partido y a la mayoría. Ese día, un sector de asambleístas, que podía reunir alrededor de cuarenta votos, propuso a través de Francisco José Asan del PSC, “postergar las próximas elecciones generales, hasta que el Fenómeno Climatológico del Niño termine.”

La ID y el PSC se acusaban mutuamente de haber construido esta estrategia, encaminada a la disolución del Congreso, a la prórroga de las elecciones y a nombrar otro presidente interino. Al parecer fue algo más que un suceso aislado y se lo estuvo estructurando desde hace varios días⁸⁸. Osvaldo Hurtado, presidente de la Asamblea indicó que a él le propusieron la Presidencia de la República, sin señalar nombres, pero que no aceptó pues estaba empeñado en terminar la reforma constitucional.

⁸⁷ Elecciones Generales para Presidente, Vicepresidente, diputados, concejales municipales y consejeros provinciales, previstas para el 12 de julio de 1998

⁸⁸ Diario El Comercio, 8-03-1998, p. C 1.

En efecto, antes de que se diera lectura al orden del día, Asan (PSC) lanzó esta moción, argumentando que era imposible que se desarrolle un proceso electoral en medio de la tragedia que viven los habitantes de la Costa. Gladys Ojeda de la misma bancada, lo apoyó y llamó a los asambleístas a ponerse de pie en honor a los damnificados; muchos del bloque socialcristiano la siguieron. La reacción del Presidente de la Asamblea fue no considerar la moción mientras no haya sido discutida por los jefes de bloque. Inmediatamente, quiso continuar con el debate pero fue interrumpido por Bolívar Sánchez otro representante del PSC, quien con un discurso eufórico, que apoyaba la moción pedía que se tome votación. Habiéndose apelado a la presidencia, Hurtado la encargó a Julio César Trujillo. A continuación se explicó que tal propuesta “desestabilizadora” discutida y negada días antes por los socialcristianos no reflejaba el criterio del PSC, por lo que se anunció la expulsión de los cuatro representantes socialcristianos que habían apoyado tal tesis⁸⁹. Marcelo Dotti (PSC)-(ex DP) acusó a Alfredo Vera ID de ser el “embaucador” para que cuatro representantes socialcristianos promovieran la postergación de las elecciones⁹⁰.

El PSC procedió a tramitar sanciones para quienes se salieron de la línea del partido. Según el acta de la Sesión del Tribunal Nacional de Disciplina del PSC, realizada el 3 de marzo de 1998 a las 11h00, se expulsó a Bolívar Sánchez y Gladys Ojeda y se sancionó a Carlos Barrezueta y Francisco Asán para que no sean candidatos por el PSC, pues no eran militantes⁹¹.

El presidente de la Asamblea se mostro preocupado por la no existencia de mayoría de los bloques de derecha para la aprobación de las reformas constitucionales; por su parte los socialcristianos planteaban la reforma al Código de Ética⁹² para descalificar a los referidos asambleístas. Hurtado dijo estar consciente de que no prospere la descalificación, y que a consecuencia de ello el bloque del PSC abandone la Asamblea, lo cual, según su criterio, podría ocasionar “que la izquierda imponga sus condiciones en este organismo para las reformas constitucionales”.

⁸⁹ Diario El Comercio, 4-03-1998, p. A 3.

⁹⁰ Diario El Universo, 4-03-1998, p. 5.

⁹¹ Diario El Universo, 4-03-1998, p. 5.

⁹² La reforma al Código de Ética, planteado por Dotti, planteaba establecer la pérdida automática de la condición de representante por la expulsión o retiro del auspicio del partido, causada por la participación del asambleísta en actos atentatorios contra el orden democrático. Mociónó incluir dicha reforma a nivel constitucional.

Lo cierto era que el PSC estaba consciente de que con la expulsión de los cuatro asambleístas, contaba únicamente con 35 votos alineados con sus tesis y necesitaban 36 para lograr la mayoría. No descartaban contar con el voto de Ricardo Noboa, que ocasionalmente había votado con ellos. Un hecho sintomático, respecto a lo que vendría después, era la decisión de Francisco Asán de mantenerse en el PSC, a pesar de su expulsión.

La permanencia o el retiro del bloque del PSC en la Asamblea, dependía de la decisión de León Febres Cordero. “El presidente del Tribunal Nacional de Disciplina del Partido Social Cristiano, Alfonso Pérez Serrano decía que, *es perfectamente posible que el bloque socialcristiano se retire de la Asamblea si León Febres Cordero así lo decide*⁹³. Los Estatutos dicen que es facultad del Directorio nacional dirigir la acción de los representantes del PSC. Si Febres Cordero lo propone al Directorio, y se pronuncia de esa manera, los asambleístas deben retirarse de ese organismo⁹⁴. El peso de Febres Cordero en el PSC era indiscutible, por a su liderazgo fuerte, autoritario, por su clara definición de derecha, identificada con las tesis neoliberales⁹⁵.

El 12 de marzo de 1998, Hurtado, ante la pérdida de la mayoría, planteaba la disolución de la Asamblea, decía:

Si se pierde la mayoría del PSC y la DP sería mejor que la Asamblea concluya sus funciones, sin 21 ó 17 votos del PSC nos quedamos solitarios en el centro político, por tanto habrá terminado la posibilidad de realizar una reforma constitucional que permita poner al día al Ecuador, porque la izquierda impondrá sus condiciones en la Asamblea; seríamos una minoría, mejor en ese caso sería que la Asamblea concluya sus funciones.

En la misma línea, de disolver la Asamblea, el Alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, había señalado que si la Asamblea no sancionaba o expulsaba a los cuatro asambleístas⁹⁶ del PSC, que habían contrariado las decisiones del PSC, pediría que se retire el bloque socialcristiano.

⁹³ Las cursivas con agregadas.

⁹⁴ Diario HOY marzo 13 1998, pág. 10 A

⁹⁵ A la conducción de León Febres se debía la consolidación del partido desde que ejerció la presidencia de la República (1984-1988) y la Alcaldía de Guayaquil (1992-1996 y 1996-2000).

⁹⁶ Se refería a Bolívar Sánchez, Gladys Ojeda, Carlos Barzueeta y Francisco Asán, quienes sin resolución del PSC se pronunciaron en una sesión de la Asamblea por la extensión del periodo interino hasta el año 2000, en vista de los estragos y devastación que había provocado el Fenómeno del Niño en varias provincias del litoral.

Era evidente que la mayoría, que ya había acordado los cambios constitucionales, no estaba dispuesta a ceder terreno en la conducción de la Asamblea, preferían que ésta deje de funcionar y que no haya ninguna reforma. Por su parte el bloque de Convergencia Democrática e incluso algunos de la misma derecha y los independientes, calificaron a estas intenciones como antidemocráticas y desestabilizadoras. Pero, la polvareda levantada por la posible autodisolución de la Constituyente se asentó, tras las declaraciones de los asambleístas de diferentes bloques –incluidos los socialcristianos– quienes aseguraron que concluirán las reformas constitucionales. Los representantes del PSC descartaron un posible retiro de la Asamblea. Los militantes de la DP descartaron la especulación de la disolución y ratificaron que se mantiene el acuerdo PSC, DP, FRA-PL⁹⁷.

Para el 17 de marzo las aguas habían recuperado su cauce. La mayoría conformada por el PSC, DP, FRA-PL al contar con los votos de los expulsados, seguía manteniendo su hegemonía. El Presidente de la Asamblea había expresado que de no contar con los votos de los expulsados, habría sido imposible aprobar las reformas constitucionales, como: fortalecer el régimen presidencial, restar atribuciones al Congreso, mantener las reformas al Poder Judicial, ratificar el carácter multiétnico y pluricultural del Estado, introducir los cambios en la elección de presidente y vicepresidentes del Congreso Nacional⁹⁸. En este sentido, “se tomó la mejor decisión porque en ella interviene el pueblo y porque evitará que se repita el hecho no democrático de que una organización política que llega a tener uno o dos diputados pueda alcanzar la primera autoridad legislativa”⁹⁹.

Los socialcristianos desistieron de la idea de abandonar la Asamblea Nacional y “para hacer país” anunciaron que se quedarán hasta el 30 de abril. Nebot dijo que “el PSC quería llamar la atención y explicar al país quiénes son los del doble discurso”¹⁰⁰. Para volver el PSC pone una condición: obligar a los restantes cincuenta y dos

⁹⁷ Diario El Universo, 15-03-1998, p. 5 A.

⁹⁸ Hurtado sostenía que se tomó la mejor decisión porque en ella interviene el pueblo y porque evitará que se repita el hecho no democrático de que una organización política que llega a tener uno o dos diputados pueda alcanzar la primera autoridad legislativa. La Asamblea había aprobado el criterio que consta en el Art. 129 de la Constitución de 1998, para evitar que cualquier diputado sea presidente o vicepresidente del Congreso.

⁹⁹ Diario El Universo, marzo 18 de 1998 pág. 6 A.

¹⁰⁰ Se refería a la ID y a la DP que, según él, no querían cambios en la Constitución.

asambleístas a ejecutar las reformas que el pueblo quiere y a cumplir con las seis reformas básicas que fueron parte del acuerdo con la DP y el FRA. Esos puntos son:

- fortalecer al IESS y al Seguro Social campesino;
- garantizar que no habrá más paros de los organismos públicos;
- asegurar que el Estado y la empresa privada trabajen juntos en todas las áreas para generar empleo;
- prisión perpetua para los asesinos, violadores, secuestradores;
- reformas efectivas en el capítulo de la lucha contra la corrupción;
- elevar el Fondo de Solidaridad una garantía Constitucional a favor de los pobres.

Nosotros los socialcristianos –decía Nebot- no tenemos la presidencia de la Asamblea, que no ha sabido o no ha querido hacer que funcione el resto de una mayoría inoperante para impedir que la izquierda sectaria niegue un futuro mejor para los ecuatorianos¹⁰¹.

La seguridad social, renuncia de Hurtado

Otro episodio que resquebrajó la unidad de de la mayoría, fue el tratamiento del tema de la seguridad social. La Asamblea resolvió la vigencia del monopolio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), esto es, negó su privatización o la coexistencia de un modelo mixto que daría cabida al sector privado en el manejo de los fondos de pensiones. La seguridad social seguiría manteniendo su carácter público. Según Hurtado: esa resolución causa grave daño al país, lo privó de una cuantiosa fuente de ahorro e inversión que le habría permitido a la economía, crear centenares de miles de empleos.

El presidente de la Asamblea, sostenía que, con la decisión de no aprobar las Agencias de Fondo de Pensiones (AFP), de mantener el carácter estatal de la seguridad social, planteada por la Convergencia Democrática, los asambleístas del bloque del FRA, tres asambleístas titulares de la DP y uno alterno que votaron a favor de la tesis de la centroizquierda, se colocaron al margen del bloque de la DP. También calificó como un daño irreparable al futuro social y económico del país, la ratificación del actual esquema de la seguridad social y sostuvo que se ha condenado a la juventud a no tener

¹⁰¹ Diario El Comercio, 14-04-1998, p. A 3.

nuevas oportunidades en materia de seguridad social. Recordó que en otros países de América Latina la reforma de la seguridad social ha garantizado no sólo un verdadero seguro médico, sino que ha permitido salvar la seguridad social pública y ha generado un cuantioso ahorro nacional, lo cual ha permitido lograr una economía en marcha. La tasa de ahorro en el Ecuador es de alrededor del 12 por ciento; y, para crecer económicamente, y generar empleo para los jóvenes, se requiere de un 30 por ciento de ahorro, lo cual se habría logrado con la reforma del IESS¹⁰².

La tesis de la DP y del PSC era viabilizar la seguridad social paralela¹⁰³. En los hechos –decía Hurtado– con el cambio de posición de algunos asambleístas, han transformado una mayoría en minoría. Esta relación debe expresarse en la dirección de la Asamblea, con el fin de que la nueva mayoría asuma la responsabilidad de conducirla de acuerdo con sus ideas.

En efecto, frente a la derrota, respecto al tema de la seguridad social, el presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Osvaldo Hurtado¹⁰⁴, renunció irrevocablemente a la conducción del organismo, reiterando “que debe ser presidido por quienes integran la mayoría de centro izquierda”. El 20 de abril de 1998 luego de mantener intensas deliberaciones con Jaime Nebot (PSC), en compañía de ocho de los nueve representantes de la DP, Hurtado hizo pública su decisión de renunciar con el argumento de que no era lógico que la Constituyente tenga un presidente que no concuerde con los criterios de la nueva mayoría. Coincidiendo con el argumento de Hurtado, renunció también el primer vicepresidente Marcelo Santos (PSC) a quien le correspondía asumir la vicepresidencia de acuerdo con el estatuto vigente. En estas circunstancias se produjo la inmediata subrogación por parte de Luis Mejía Montesdeoca (FRA), quien tomó las riendas de la Constituyente. Tanto Hurtado como

¹⁰² Esta decisión que garantizó que el seguro social obligatorio continuara en manos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se adoptó en medio de la presión que constituyeron las permanentes movilizaciones que protagonizaron los trabajadores del campo organizados en la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino.

¹⁰³ Donde coexistan el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y las Agencias de Fondos de Pensiones (AFPs) de carácter privado. El objetivo era orientar a los afiliados para que depositen sus fondos en las agencias privadas, lo cual según sus impulsores generaría fondos para inversiones y préstamos.

¹⁰⁴ Durante la dirección de Hurtado se habían evacuado varias reformas constitucionales que todavía no habían sido publicadas en el Registro Oficial. En un anexo a su renuncia constan las reformas aprobadas en segundo debate: el sistema electoral transitorio para las próximas elecciones, la Función Legislativa, la Función Ejecutiva, la salud, la cultura, el Banco Central y el Seguro Campesino.

Santos culparon al Gobierno “del descalabro de la mayoría” y señalaron que deberá responder ante la historia por las consecuencias que podrían acarrear las reformas que auspicia la Convergencia Democrática. “La democracia se expresa a través de las mayorías y estoy reconociendo la derrota”¹⁰⁵.

Habiéndose perdido la mayoría y afectado gravemente la solidez y la confianza en la alianza, desde el punto de vista de miembros de la alianza de derecha, había la impresión de que todo el empeño por modernizar las instituciones a través de la ingeniería constitucional estaba fracasando, todo quedaría como antes, o tal vez peor. Marcelo Dotti asambleísta del PSC sostenía: “puedo apostar a que logremos impulsar las reformas que eran parte de los acuerdos de Ambato; es poco probable que los asambleístas que votaron al margen de los acuerdos regresen a la alianza”. Alexandra Vela (DP), decía que, si bien no existe razón alguna para que se autodisuelva la Asamblea, por el cambio de la mayoría, es preocupante que las reformas fundamentales que necesita el país estén en riesgo de ser aprobadas; con la nueva mayoría no habrá cabida a cambios estructurales, eso significa que se mantendrán las áreas estratégicas, también volverá a estar vigente el régimen de los paros en el sector público y se aprobará la plurinacionalidad. En esta perspectiva también la DP, optó por el camino de las sanciones a los asambleístas insubordinados; es decir, a aquellos que no acataron las resoluciones del partido. Efectivamente, la dirigencia de la DP se aprestaba a sancionar a cuatro representantes de su bancada: Ángel Polivio Chávez, David Carbonell, Hernán Gallardo y Edgar Santillán, quienes se opusieron a la privatización de la seguridad social y apoyaron la tesis de la centroizquierda rompiendo la mayoría PSC, DP, FRA.

Presupuesto para la educación, nueva ruptura en la DP

Al tratar el presupuesto para la educación, se puso en evidencia un nuevo desencuentro en la DP. La propuesta de destinar no menos del 30 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y erradicación del analfabetismo, volvió a dividir a esta bancada. Votaron a favor de la propuesta del bloque de Convergencia Democrática: David Carbonell, Ángel Polivio Chávez, Gabriel Andrade y Edgar

¹⁰⁵ Diario HOY, 21-04-1998, p. 3ª.

Santillán (los 4 de la DP) junto con el resto de asambleístas. En contra sólo votaron Osvaldo Hurtado, Alexandra Vela, Ernesto Albán, Roque Sevilla y Mauricio Dávalos¹⁰⁶. Podría calificarse a los cuatro asambleístas que votaron en contra de las decisiones de la DP de cometer actos de indisciplina y de propiciar la formación de mayorías cambiantes, todo lo cual minaba las bases del acuerdo con el PSC.

Manejo de los recursos estratégicos

Se veía venir el desmoronamiento de la mayoría (PSC-DP-FRA), pues además de los cuatro representantes de la DP, Juan Castannier del FRA, también se oponía a que la *venta de los activos de las empresas del Estado*, se encuentre expresamente estipulada en la Constitución. Esta posición impedía al PSC y a la DP a conservar la mayoría para aprobar las reformas sobre las áreas estratégicas¹⁰⁷.

Auto prórroga de la Asamblea, desacuerdo temporal del PSC.

Al 20 de abril de 1998, le quedaban a la Asamblea nueve días para discutir y aprobar veinte y tres temas pendientes. Entre los que se destacaban los derechos colectivos, derechos de las personas, educación, ciencia y tecnología, vivienda y promoción popular, seguridad social, economía, organización del Estado, Función Electoral, descentralización entre otros.

Era necesaria la auto prórroga del período de sesiones de la Asamblea Nacional. Este asunto también trajo problemas a la mayoría (DP, PSC, FRA). No era posible concluir el estudio, debate y aprobación de los artículos pendientes hasta el 30 de abril de 1998, por lo tanto, era necesario extender el periodo de sesiones. Se formó otra mayoría de 47 representantes con el MUPP-NP, PRE, NP, DP, ID, MPD, FRA e independientes¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Diario El Universo, 27-04-1998.

¹⁰⁷ Son áreas estratégicas, los recursos naturales no renovables y en general los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en áreas cubiertas por las aguas del mar territorial. Lo que se aprobó en relación a este tema fue, que los recursos estratégicos son propiedad inalienable e imprescriptible de del Estado quien los explotará. Puede hacerlo a través de empresas públicas, mixtas o privadas. Ver Art. 247 de la Constitución de 1998.

¹⁰⁸ Para la auto prórroga volvió a funcionar otra mayoría; aquella que estuvo conformada por 7 representantes del MUPP-NP, 7 del PRE, 5 de la ID, 5 independientes, 2 de Nuevo País, 12 de la DP (9

Los avatares de la mayoría

“Las mayorías se pueden construir mediante el sometimiento, el miedo, la persuasión, la codicia, el individualismo, el interés colectivo, el patriotismo, las épicas nacionales, las derrotas bélicas y con mentiras bien presentadas para su expendio” (Devincenzi J. 2009). Se advierte que la mayoría que se instaló en la Asamblea Constituyente, tenía de todo, desde sometimiento, hasta mentiras, pudiendo haber pasado por el patriotismo. Había acuerdos para mejorar los niveles de gobernabilidad, para afianzar el presidencialismo, para adaptar la legislación de Ecuador a las reglas de la globalización, para privatizar los recursos estratégicos, para privatizar la seguridad social. Una mayoría en base a coincidencias políticas e ideológicas, matizada, por los infaltables intereses de personas y de grupos. Pero no siempre funcionó como estaba previsto.

Algunos optaron por convicciones personales en relación a temas cruciales (seguridad social, presupuesto para la educación, privatización de los sectores estratégicos, etcétera). En estos temas, el bloque de la derecha perdió la mayoría, varios de sus miembros votaron por las propuestas de la Convergencia Democrática.

Se sustituyó el debate por la aplicación de métodos coercitivos, que obligaban a los legisladores a “levantar la mano” según lo disponían los dirigentes del bloque o del partido, so pena de ser expulsados de la organización política, y despojados de su condición de legisladores. De hecho, no hubo una consolidación de la mayoría impulsada desde la dirección. Según Fernando Bustamante tres factores habrían marcado la debilidad de la conducción de la Asamblea:

La estructura de la coalición mayoritaria que contiene matices y divisiones que le impiden trabajar como un bloque homogéneo en todos los aspectos. La DP no quiso romper todos sus lazos con la centroizquierda. En segundo lugar, Hurtado ha sufrido la necesidad de buscar el que las reformas se aprueben en la forma más consensuada posible, para darle legitimidad a una cuestionada Asamblea Constituyente y demostrar que para él y sus coidearios la gobernabilidad es una cuestión de consensos¹⁰⁹, lo que no ha hecho sino volver lentos los procesos. Y tercero, la ingobernabilidad se produjo en el interior de la propia coalición, particularmente en partidos como el social cristianismo y el FRA. De ese modo, la

propios y 3 de alianzas), 3 del MPD y 6 del FRA, total 47. Votaron en contra solamente los representantes del PSC.

¹⁰⁹ Las cursivas son agregadas

dirección de la Asamblea ha tenido que caminar en puntillas ante propios y extraños¹¹⁰.

En la Asamblea fue difícil mantener una mayoría estable con capacidad de llevar adelante todos los acuerdos. Algunos asambleístas de la tendencia no estaban de acuerdo con las tesis de sus partidos o coaliciones. Por esta razón se dieron mayorías móviles en torno a temas puntuales. Este comportamiento, en el caso del bloque de mayoría inicial (DP, PSC, FRA-PL) debilitó la estrategia que se había trazado la dirección de la Asamblea, al punto de poner en peligro su viabilidad. Es evidente que en este bloque, hizo falta “una verdadera institucionalización partidaria, sustentada en una ideología, perfectamente determinada y asumida, y una organización interna, una estructura y un funcionamiento democráticos y participativos (Burbano-Rowland 1999: 117).” Los asambleístas ‘disidentes’ de la mayoría no tenían, compromiso con sus organizaciones, ni con el proyecto que intentaba llevar adelante la primera alianza mayoritaria en la Asamblea, pues “cuando no ha sido posible el consenso en las decisiones optaron por identificarse con las posturas del otro bloque, lo cual refleja que el interés individual, los intereses del partido y el bien público aparecen confundidos” (Burbano, Rowland, 1999: 78). Nos referimos a dos organizaciones políticas (DP, PSC) que en su tiempo llegaron a la presidencia de la República y que habían mantenido una importante presencia en el poder legislativo. En el caso del FRA la posición de sus asambleístas, era connatural a la “habilidad” de su líder (Fabián Alarcón) para quien era lo más normal estar a favor de una tienda política un día y amanecer en otra al siguiente.

¹¹⁰ Artículo de Javier Ponce, en diario Hoy, 25-04-1998, p. 3 A.

CAPÍTULO III

En este capítulo abordamos el discurso de la reforma política de la clase política, las propuestas de los partidos políticos, el discurso de la reforma de los movimientos sociales y sus propuestas de reforma, así como algunas ideas que sobre el tema se han planteado en la academia.

El discurso de la reforma política

Frente a la crisis política que se desbordó durante el gobierno de Abdala Bucaram, su destitución y reemplazo por Fabián Alarcón, varios sectores trataban de darle al país una salida perdurable, que sustente el funcionamiento del sistema y sus instituciones, una salida que haga frente al problema de la ingobernabilidad. Había alguna coincidencia entre la clase política, los movimientos sociales, y otros actores en el sentido de que la crisis política, económica y social, podía resolverse, mediante la introducción de reformas a la Constitución. “Era una reiteración más de una de las tendencias predominantes en la cultura política ecuatoriana, que es la enraizada creencia de que los cambios sociales tienen que postularse como cambios en la legislación” (Ibarra, 1997: 25).

La permanencia crónica de problemas como el bajo nivel de credibilidad de los órganos de la democracia representativa: los Congresos y partidos políticos; debilidades de los órganos administrativos y de supervisión y de control; desajustes administrativos y fiscales en el proceso de descentralización; elevados índices de corrupción, configuraban el panorama de crisis de Ecuador en 1997. Se advertía por tanto, que esas limitaciones políticas e institucionales exigían esfuerzos en la perspectiva de alcanzar los requerimientos institucionales para una sólida gobernabilidad democrática. El discurso de la reforma iba entonces por el lado de lograr la gobernabilidad.

Desde la perspectiva de la clase política, en esta etapa, rige la visión de la corriente cuyo objetivo se centra en la modernización¹¹¹ del Estado y de sus

¹¹¹ El término *modernización* ha sido utilizado en diversas etapas del proceso político ecuatoriano como mecanismo para enfrentarlas recurrentes crisis políticas. El principal aspecto que aborda la modernización en el campo de la política es la creación y fortalecimiento de instituciones que regulen, organicen y vuelvan predecible la participación. En un sistema político tradicional, las instituciones políticas son débiles. Ver <http://www.flacsoandes.org/> La Reforma del sistema político. Capítulo III.

instituciones. Está en vigencia la definición del sistema político como el conjunto de instituciones¹¹² y como el centro de los procesos políticos. Del sistema político depende el sistema económico y social.

Durante la década de los noventa algunos sectores¹¹³ de la clase política estuvieron trabajando para lograr que el Ecuador se redefina como un Estado democrático, moderno y eficiente. Un Estado que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio para el funcionamiento de los mercados. Tras los problemas presentados por el modelo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, la corriente *neoliberal* buscaba crear ambiente de estabilidad macroeconómica, de confianza y *seguridad jurídica y política* que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza (crecimiento con equidad); y, que implemente esas políticas de una manera eficiente transparente y responsable, de tal manera que el grado de conflictividad social sea controlado institucionalmente.

Se advertía la existencia de problemas en el sistema político, entre otros se destacaban, aquellos referidos la pugna de poderes entre el Congreso y el Ejecutivo. En esa perspectiva, uno de los planteamientos de la clase política, para superar la crisis política era dotar al Ejecutivo de mayor capacidad de decisión¹¹⁴, para frenar a la oposición ejercida desde el Congreso, situación que había configurado un escenario de permanente enfrentamiento, que no permite la gobernanza¹¹⁵. Se trataba de reformar las instituciones del sistema político para superar la situación crítica de ingobernabilidad.

¹¹² Instituciones interdependientes entre sí: Congreso, Ejecutivo, etcétera.

¹¹³ Nos referimos especialmente a los trabajos realizados en ese sentido por la Democracia Popular, que tenía todo un proyecto de modernización del Estado, basado en estudios rigurosos sobre el sistema político en el Ecuador. Se trataba de concebir la reforma y modernización del Estado como parte de un proceso de reforma política orientado a consolidar el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática y subordinar por tanto, los diseños organizacionales y de gestión al objetivo de la reforma; tomando en cuenta que existe una relación de reciprocidad y complementariedad entre la reforma del Estado, por un lado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado por otro.

¹¹⁴ Desde 1983, por ejemplo, Osvaldo Hurtado propuso al Congreso Nacional que las leyes que impliquen gasto público sean de exclusiva iniciativa del Presidente de la República, que la Función Legislativa no pueda incrementar el monto de la proforma presupuestaria presentada por el Ejecutivo. Ver la Ruta de la Gobernabilidad, Presentación de la obra por Osvaldo Hurtado, CORDES, Primera Edición 1999, Quito-Ecuador, pág. XV

¹¹⁵ La gobernanza –según el Banco Mundial- tiene como objetivo fortalecer las fuerzas del mercado, despolitizar el proceso de conducción e incorporar nuevos actores, básicamente privados, al manejo de la administración pública a favor de la “eficiencia”, que significaría en concreto, el control del proceso político por los técnicos, o sea, la expropiación de la política por la tecnocracia. Ver Manuel Bartlet, Reforma del Estado para la Gobernabilidad. <http://www.bibliojurídica.org/libros/4/1522/20.pdf>

El discurso de reforma de la clase política se identificó, entonces, con la necesidad de rediseñar las funciones del Estado, sustentadas en las visiones y prácticas del liberalismo. Los textos constitucionales elaborados en el Ecuador, han tenido la idea de poner a tono las instituciones con los intereses políticos y económicos de las élites¹¹⁶.

La Asamblea era otra coyuntura para adaptar lo político a las exigencias del modelo neoliberal e incorporar al país a un mercado mundial ávido de intercambios comerciales. En esta perspectiva, se debía recuperar la gobernabilidad, “poner la casa en orden”. Corregir todas esas manifestaciones que no habían podido ser procesadas dentro del marco de la institucionalidad.

La identificación de la ingobernabilidad, la aplicación de la ingeniería constitucional y la recuperación del orden, son las prioridades de la clase política. Efectivamente “el PSC quiere orden a toda costa, con penas de muerte incluidas. Hurtado sigue muy empeñado en la ‘ingeniería constitucional’, imaginando fórmulas electorales para crear gobiernos con mayoría parlamentaria” (Burbano, F: 1997).

Ramiro Rivera dirigente de la DP reconoce que si la estabilidad política de una sociedad –como debe serlo- se mide no sólo por la permanencia de sus gobiernos, sino además por el rendimiento de los mismos y por los resultados obtenidos en cada una de las políticas públicas. Si la gobernabilidad se produce en la medida en que el Estado y su institucionalidad responden a las demandas y expectativas de la ciudadanía, el resultado en el caso ecuatoriano es ciertamente negativo y calamitoso. No de otra manera se puede analizar los resultados de una dinámica institucional (Rivera, 2006: 23); “la gobernabilidad –o la ingobernabilidad- se mide por el grado de ajuste conseguido entre las necesidades sociales expresadas y los resultados obtenidos por las políticas que el sistema genera en respuesta a aquellas necesidades¹¹⁷”.

<http://www.bibliojurídica.org/libros/4/1522/20.pdf>

¹¹⁶ “El axioma predominante en el discurso del poder, de lograr mayor crecimiento económico para afianzar la institucionalidad democrática, parece obviar el problema de la distribución de costos y beneficios de tal estrategia. Hasta ahora se han privatizado los beneficios de la crisis y se han socializado los inmensos costos sociales y ambientales negativos. Las propuestas de modernización del Estado –reducidas a un modelo de privatización excluyente y monopólico- han dejado al desnudo los propósitos del fondo de los sectores más poderosos del país” (Ortiz P., 1997:10).

¹¹⁷ Joseph Valles: citado por Ramiro Rivera en *Reforma Política*, op. cit., p. 21.

Propuestas de los partidos políticos

Desde los partidos políticos (DP, PSC) se definieron dos ejes centrales para la vida democrática de la sociedad ecuatoriana. En primer lugar, la gobernabilidad basada en el equilibrio y autorregulación de los poderes legislativo y ejecutivo, en segundo lugar, la discusión de que el sistema económico gravita de manera decisiva en la armonía de la sociedad con el poder, porque de la orientación del régimen económico¹¹⁸ depende la atención o desatención a los problemas sociales. Los puntos de vista de estos partidos políticos, se referían a la reforma política, y a la necesidad de realizar cambios que, en el texto constitucional reflejen sus concepciones políticas, económicas y sociales, para enfrentar los problemas del Estado y de la sociedad. En todo caso era una propuesta para mantener las mismas relaciones de poder, sustentado en el perfeccionamiento de la democracia representativa.

En la línea de enfrentar los problemas de gobernabilidad a partir de la reforma política, posiblemente la idea más elaborada fue la de Osvaldo Hurtado (**Democracia Popular DP**). Las acciones propuestas fueron de reforma al sistema político y partían de la suposición de que el problema del Ecuador está en su sistema político que no ha podido lograr niveles aceptables de gobernabilidad. Hurtado planteó:

1. Eliminar las elecciones de diputados de mitad de periodo, realizarlas simultáneamente con la segunda vuelta presidencial.
2. Disponer que el voto de los ciudadanos sea facultativo.
3. Calificar la participación de los llamados independientes.
4. Reducir el tiempo de las campañas electorales.
5. Limitar y controlar el gasto electoral.
6. Establecer que la presidencia del Congreso Nacional corresponda al partido con mayor votación; prorrogar el periodo de sus miembros a dos años.
7. Restringir la capacidad de la función legislativa para destituir ministros de Estado.
8. Limitar las funciones del Vicepresidente de la República a las que le otorgue el Presidente.

¹¹⁸ “Una buena gestión de la economía demanda que el gobierno tenga en el Congreso Nacional una mayoría que respalde sus iniciativas. Si el presidente de la República no cuenta con votos suficientes, por ejemplo para que se apruebe una reforma tributaria, necesaria para controlar el déficit y promover el crecimiento económico, no solo que el país no podrá alcanzar estos loables objetivos sino que, además caerá en crisis económicas que ocasionaran perjuicios a todos los sectores pero especialmente a los más pobres. Una reforma del sistema electoral que premie a las mayorías (...) es necesaria si se quiere evitarle al Ecuador nuevas crisis económicas.” (Hurtado, O. 1999: 239-240).

9. Restablecer la disposición dos veces derogada de que un partido para conservar su registro electoral debe obtener un mínimo de votos.
10. Sancionar a los diputados que dejen sus partidos por los que fueron electos.
11. Restituir el derecho del vicepresidente a la sucesión” (Mejía, *et. al.*, 1997: 18, 19).

Hurtado, diagnosticó un anquilosado estancamiento de las atribuciones presidenciales, y veía en perspectiva una atrofia anárquica, si no se impide con reformas constitucionales, que perduren, las limitaciones de la potestad ejecutiva, no sólo para ejercer su autoridad, sino para dirigir el desarrollo y fomento económico-social del país. Sostenía además que el problema es institucional y debe ser abordado en todas sus manifestaciones, que van desde lo económico hasta lo político. Sin embargo, advertía que la Asamblea (de 1998) parecía más asentada en los problemas concretos y en las soluciones que hay que encontrar al crecimiento económico, a la multiplicación de las fuentes de trabajo, que tiene menos condicionamientos ideológicos y retóricos; frente a otras, soluciones que creían que iban a transformar el Ecuador, llenando la Constitución de principios, garantías y derechos.

Hurtado afirmaba que, si la economía de mercado y la democracia pasaron a ser modelos universales es de suponer que esta Constitución (la de 1998) debería tener mayores condiciones estructurales al interior del país y en el exterior, y ojalá tenga una larga vida. Sostenía que, es necesario poner al día las instituciones constitucionales que se encontraban en contradicción con esa realidad. Decía, estamos frente a un fenómeno diferente, no con instituciones jurídicas que se adelantan a la historia, sino más bien con entidades que responden a la historia de estos últimos veinte años.

Hurtado, reconoce la ingobernabilidad del Ecuador y la urgencia de las enmiendas necesarias para que la nueva Carta Política pueda obviar la inhabilidad de mando, decisión y autonomía del gobierno de turno. Decía que, sufrió en carne propia, los obstáculos jurídicos, parlamentarios, presupuestarios, sindicales, elitistas y monopólicos durante su administración: una de las causas de la ingobernabilidad radica en esa confrontación permanente de la que vive, se nutre y disfruta la política ecuatoriana. Por otra parte Hurtado sostenía que, junto a la iracundia pendenciera de los grupúsculos políticos, los que conspiran así contra la gobernabilidad del Estado, figuran los grupos económicos poderosos coyunturalmente favorecidos por la multiplicación desmedida de los partidos pequeños, minúsculos entes que exigen representatividad en el Congreso y en las instituciones,

organismos y otros apéndices oficiales que lucran del erario nacional¹¹⁹.

El PSC proponía seis aspectos¹²⁰ para ser considerados como temas de discusión en la Asamblea. Estos abordaban temas que iban desde la lucha contra la corrupción, la reforma política, atención a lo social hasta reformas al sistema económico. Este partido sostenía que la lucha contra la corrupción debe estar orientada no solamente a sancionar a los que perjudican al Estado sino a evitar que se apoderen delictivamente de los dineros de los ecuatorianos¹²¹. En lo político el PSC expresaba: Queremos un Estado fuerte que gobierne mucho y administre menos. Que el presupuesto sea aprobado por el Gobierno y no por el Congreso. Hay que mejorar el funcionamiento y la calidad del Congreso, su Presidente debe ser el diputado que más votos haya obtenido en la elección correspondiente. Los ministros de Estado deberán ser sometidos a interpelación solamente cuando al menos el un tercio de los legisladores lo soliciten, así se acabará con el chantaje que han desarrollado algunas minorías parlamentarias causándole grave daño al país. En cuanto a las elecciones:, según en PSC, no deberán existir elecciones intermedias. Los legisladores deberán elegirse en la segunda vuelta electoral.¹²²

La Izquierda Democrática proponía que: a través de la Constitución se debe apuntalar la gobernabilidad y fortalecer el presidencialismo (...) El Estado debe ser promotor del desarrollo económico, pero en el marco de una economía de mercado. Se debe fomentar la inversión en sectores de riesgo en asociación con el capital privado¹²³.

Por otro lado, en relación al régimen de partidos y al régimen presidencial, la ID propuso: fortalecer los partidos políticos, el modelo presidencialista y el poder Ejecutivo. Este partido respeta a los independientes pero considera que debe haber responsabilidad social en la política de aquellos. Según la ID, la adhesión del pueblo es a los partidos políticos, porque el pueblo vota por tesis. La ID considera que: el Ejecutivo debe tener la potestad de determinar las cuestiones presupuestarias. Debe

¹¹⁹ Ver Reformas para la gobernabilidad, Jaime Bejarano, 8 de diciembre de 1997, A 2.

¹²⁰ “1. Lucha contra la corrupción; 2. Gobernabilidad; 3. Derechos de los ciudadanos; 4. Más y mejor seguridad social; 5. Reactivación de la economía y empleo; y, 6. Salud, vivienda y seguridad personal.” Diario El Comercio, 18-11-1997, p. A 6.

¹²¹ a) Debe suprimirse la inmunidad parlamentaria (que se ha convertido en impunidad). b) Deben suprimirse los gastos reservados y los contratos secretos (pues los actos y contratos de los gobernantes deben ser lícitos y públicos). c) La pena por peculado no debe prescribir; d) Tiene que existir limpieza y transparencia en la contratación pública (hay que eliminar todo elemento subjetivo que se presta a la inmoralidad). Diario El Comercio, 18-11-1997, p. A 6.

¹²² Diario El Comercio, 18-11-1997, p. A 6.

¹²³ Diario El Comercio, 17-11-1997, p. A 2.

eliminarse la Comisión de Presupuesto en el Congreso. No se debe continuar con la fiscalización ejercida con la posibilidad de destituir Ministros por medio de juicios políticos. El sistema funciona como si estuviésemos en un régimen parlamentario. El juicio político no existe en otras latitudes. El Sistema actual sería un *híbrido*¹²⁴ parlamentario y presidencialista¹²⁵. Los titulares de los organismos de control deben ser elegidos de ternas designadas por el Ejecutivo. No sería fácil para un gobierno que el Contralor sea de la oposición. No debe haber inestabilidad política. Hay que revalorizar la política como un compromiso ético.¹²⁶

Para el MPD: la gobernabilidad debe estar sustentada en la solución de los problemas, por lo que defenderán el derecho a protestar si los niveles de pobreza se mantienen o agudizan.¹²⁷

No todos los partidos y movimientos políticos tenían propuestas para incidir de manera directa en el sistema político. Quienes tenían propuestas para emprender en una reforma política, desde la perspectiva de la gobernabilidad, eran básicamente la DP, el PSC y la ID. Estos partidos proponían sus tesis en la perspectiva de fortalecer el régimen presidencialista y limitar la acción del Congreso tanto en el ámbito legislativo como en el campo de la fiscalización. Estuvieron de acuerdo en que las leyes de carácter económico y el presupuesto general del Estado, sólo deben generarse en el Ejecutivo; que la capacidad de los diputados de fiscalizar a los Ministros de Estado, debía ser modificada de tal manera que el Congreso los pueda censurar pero no destituir; que el Presidente y el Primer Vicepresidente del Congreso deben ser elegidos de entre los diputados, cuya votación haya sido la más alta. Estuvieron de acuerdo en el tema de la descentralización.

El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) reconocido con los mismos derechos, prerrogativas y deberes que corresponden a un partido político, y que ha conservado las características y el nombre de movimiento¹²⁸, hizo algunas propuestas¹²⁹. El MUPP-NP planteaba la reforma integral del Estado:

¹²⁴ Las cursivas son agregadas.

¹²⁵ Existe acuerdo expreso con la propuesta de la DP y del PSC de disminuir al Congreso la potestad fiscalizadora.

¹²⁶ Diario El Comercio, 17-11-1997, p. A 2.

¹²⁷ Diario El Comercio, 19-11-1997.

¹²⁸ Pachakutik-Nuevo País se constituyó en un movimiento político que ya en 1996 había participado en las elecciones y tenía diputados en el Congreso Nacional, a más de alcaldes, concejales y consejeros. Estuvo conformado por varias organizaciones indígenas y urbanas, las más importantes por su peso

Que se cambie al país en todas sus áreas: económica, política, cultural y social. Su punto de partida: el reconocimiento no sólo de la diversidad cultural y étnica del Ecuador sino también su medicina, idioma, leyes, organización y todos los elementos constitutivos de una nacionalidad. Así como también, una alternativa de mayor participación de los distintos sectores sociales. *Insistían, que el eje principal es el reconocimiento de la plurinacionalidad: una autonomía de carácter político para los pueblos y nacionalidades indígenas; que se reconozca la diversidad como sustento de la unidad*¹³⁰. Esto implicaría el reconocimiento de leyes, medicinas, idioma, cultura, autoridades de los diversos grupos. De ninguna manera se trata de una separación territorial, pero sí de una capacidad de decisión en sus territorios. Que las leyes vigentes, por ejemplo, acepten las de los otros pueblos. Esto llevará también a una democracia participativa mayor; democratización de la democracia de ahí que la descentralización es un pilar. Esta no se entiende como un simple paso del poder de decisión sino como la capacidad que tendrán las comunidades locales y regionales a marcar sus destinos.¹³¹

El discurso de reforma y propuestas de los movimientos sociales

Los *movimientos sociales*, concibieron que la reforma política era una oportunidad, en la perspectiva de la inclusión y de la participación de los grupos sociales excluidos por el sistema democrático; para operar un giro *refundacional* de la República (crear un estado plurinacional, multiétnico y pluricultural). Planteaban la conformación de Estado no sustentado en el principio de *homogeneidad*¹³² que había ignorado las diferencias (étnicas, de género y otras), sino que, reconozca esas y otras diferencias; un Estado que esté en condiciones de permitir la creación de un espacio público plural y democrático.

El discurso de la reforma de los movimientos sociales, se sustenta en la necesidad de ir configurando una noción fuerte de ciudadanía; señala a la ética como base del ejercicio de lo público. Sostiene una política de resistencia al neoliberalismo;

político eran la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, la Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino, y la Coordinadora de Movimientos Sociales CMS que estaba formado por miembros de la burocracia sindical del Estado, a más de pequeñas organizaciones urbanas de jóvenes, mujeres y organizaciones eclesiales de base, entre otras.

¹²⁹ Las propuestas fueron realizadas como organización política y representante de los movimientos sociales en la Asamblea. Más adelante se amplían las propuestas de los movimientos sociales.

¹³⁰ Las cursivas son agregadas.

¹³¹ Diario El Comercio, 15-11-1997, A 10.

¹³² En el Estado-nación homogéneos, la sociedad no es vista como una compleja red de grupos con culturas, costumbres y símbolos diferentes, que se han ido forjando a través del tiempo, sino como una suma de individuos que acuerdan hacer suya una voluntad general. La expresión de la voluntad general es la ley, todos los individuos se uniforman, nadie tiene derecho a ser diferente frente al Estado.

de recuperación del concepto de áreas estratégicas, de perfeccionamiento y avance en el ámbito de los derechos humanos, de los derechos sociales y económicos.

Un compromiso básico contenido en el “Mandato”¹³³ fue el de impulsar las reformas políticas que demanda la sociedad, a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (...) a través de un amplio proceso de discusión, legitimación y concreción (...) porque solo la participación sustantiva de la sociedad civil en ella, puede garantizar que realmente se de una reforma política profunda del Estado, que vaya más allá del alcance de la clase política decadente y de los centros de poder hegemónicos; que conforme han empezado a pronunciarse, connotan su apego a impulsar ciertas reformas a partir del propio Congreso¹³⁴.

Propuestas de los movimientos sociales

Propuesta de la CONAIE de 1994

Como antecedente de los planteamientos del movimiento indígena, teniendo en cuenta a las reformas constitucionales como fuente de reconocimiento de derechos, la CONAIE el 19 de octubre de 1994, había planteado al Congreso Nacional:

La elaboración de una nueva Constitución, que reconozca el derecho de las nacionalidades indígenas a su autodeterminación, así como el reconocimiento de los derechos colectivos que, como pueblos históricos, les corresponde, garantizando una real participación y el fortalecimiento de una verdadera democracia plena; la declaratoria del Estado ecuatoriano como un Estado plurinacional¹³⁵, pluricultural y plurilingüe, y que se reconozcan los idiomas de los pueblos indígenas como oficiales y de relación intercultural. En ese proyecto se determinaba que es función primordial del Estado fortalecer la plurinacionalidad, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales, individuales y colectivos y promover el progreso social y cultural de sus habitantes. (Torres, 1994: 54)

¹³³ Mandato del Frente Patriótico que coadyuvó a la cesación del Presidente Bucaram.

¹³⁴ NARVÁEZ, Iván, Resistencia al gobierno neopopulista de Abdala Bucaram: Fetrapec, Coordinadora de Movimientos Sociales. En *5 de Febrero, la Revolución de las Conciencias*, Op. Cit., págs. 58 y 59.

¹³⁵ Los orígenes de la ruptura de la concepción del Estado Nacional (único), se dieron de manera evidente en 1992, con la irrupción del movimiento indígena, que empezó a incidir en lo que serían las reformas al ordenamiento legal y constitucional, a través de la introducción de reformas, entre otras, aquellas que dan cuenta del reconocimiento de una sociedad heterogénea multiétnica y pluricultural. Según Galo Ramón “la propuesta india” critica al Estado Nacional por considerarlo discriminador, genocida e inadecuado a la realidad de un país pluricultural y plurinacional. Por ser un proyecto fracasado que ha llegado a sus límites históricos, sin resolver los problemas de los que partió. Su vigencia actual sólo produce violencia y enorme conflictividad (Ramón, 1993: 234).

Desde la perspectiva étnico-cultural de la CONAIE se planteó: garantizar a los pueblos (indígenas, comunidades ancestrales) su capacidad de pensar, planificar, decidir y autodeterminarse; la posibilidad de nombrar sus propias autoridades; reconocimiento de los territorios indios; educación laica, intercultural bilingüe y gratuita. La base fundamental de la propuesta, en este sentido, radica en la construcción de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural¹³⁶, el mejoramiento de los niveles de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas. Era evidente que, superando la invisibilización iban a ser sujetos de derechos y por lo tanto a merecer la atención del Estado. No solo por la introducción de reformas a la Constitución, sino porque el Estado debía aplicar las normas de la legislación internacional suscritas por nuestro país¹³⁷.

Movilización y propuestas. La “Asamblea Constituyente del Pueblo”

En la perspectiva de socializar en las bases las propuestas de los movimientos sociales, y en un esfuerzo por mantener movilizados a los dirigentes y a las organizaciones sociales¹³⁸ se reunió la Asamblea Popular el 12 de Octubre de 1997, a la que se denominó “Asamblea Constituyente del Pueblo”, se buscaba dar fuerza y legitimidad a sus propuestas, querían incidir en el contenido de la nueva Carta Magna¹³⁹. Esta Asamblea debía analizar los planteamientos para lograr consensos, llevar las resoluciones a discusión en las provincias y antes de diciembre de 1997, volver a una plenaria que redacte el texto final y lo traslade a la Asamblea Nacional¹⁴⁰. La “Asamblea Constituyente del Pueblo” tuvo en su agenda el tratamiento de varios temas esenciales:

¹³⁶ Ver Cuadro Propuestas de los movimientos sociales para una posible Agenda de la Asamblea Nacional en Asamblea Nacional para la Reforma Política, Proyecto CORDES-Gobernabilidad, junio 1997, p. 38, 39.

¹³⁷ Ver Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra junio 7 de 1989.

¹³⁸ COANIE y CMS.

¹³⁹ La Asamblea Constituyente del Pueblo estuvo compuesta por: representantes indígenas de asambleas provinciales (quienes debían ser bilingües, haber ejercido la dirigencia por más de cinco años, conocer ampliamente el criterio de los indígenas); representantes de los movimientos sociales, de la coordinación política de mujeres, de la federación de artesanos, de los artesanos, de los barrios, estudiantes, del foro de decanos y subdecanos de las universidades.

¹⁴⁰ El dirigente indígena Ricardo Ulcuango decía que, ésta Asamblea Popular recogerá las posiciones de todos los sectores, mientras que la Asamblea Nacional reflejará los intereses de ciertos sectores hegemónicos.

1. La reforma del Estado, para incluir el tema del Estado plurinacional, pluricultural y multiétnico.
2. Formas de gobierno y organización del Estado: la descentralización, la participación comunitaria.
3. En lo económico: el Estado fuerte y regulador; distinto papel del los Bancos de Fomento y de Vivienda.
4. Derechos y garantías de las personas.
5. No privatización de la seguridad social.

Este encuentro a más de analizar los puntos de la agenda se pronunció por un nuevo modelo de economía mixta con participación de todos los sectores económicos; por los derechos colectivos de los pueblos indígenas; equidad de género; por la protección de las áreas estratégicas económicas (petróleo, telecomunicaciones, energía eléctrica) y sociales (salud educación seguridad social entre otras); y, por la ética como base de la política¹⁴¹.

Dentro del proceso de reforma del Estado la “Asamblea Constituyente del Pueblo” planteó la descentralización¹⁴², esto es, necesidad de la transferencia de funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales. Para sustentar la necesidad de la descentralización, como una crítica al Estado central, desde inicios de la década de los noventa se decía (Bebbington, 1992:199,200) que “en Ecuador de los noventa, circula el reconocimiento generalizado de que el aparato público se ha convertido en una suerte de anquilosada maquinaria burocrática de poca eficacia, incapaz de enfrentar las demandas de la población” La descentralización era una demanda por la democratización del poder¹⁴³, esto es, aproximar el gobierno a la población a través de los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales, en la perspectiva de que la sociedad civil participe en la toma de decisiones.

Para los movimientos sociales existe una relación directa entre lo económico y lo social y viceversa, de tal manera que, si las condiciones económicas de la población no son las más adecuadas, surge de inmediato el conflicto social que conduce a la inestabilidad política. En otras palabras, si el sistema económico se sustenta en políticas de redistribución, hay una relativa paz; pero, si de manera directa, se afecta su economía y se deterioran sus condiciones de vida, se produce una reacción inmediata.

¹⁴¹ Diario El Comercio, 23-10-1997.

¹⁴² La descentralización no era un planteamiento exclusivo de los movimientos sociales. Recordemos que la descentralización fue propuesta como una de las medidas de ajuste estructural, y por lo tanto era apoyada por los partidos de derecha.

¹⁴³ La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr la obtención de mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de objetivos públicos, para acercar el poder al ciudadano, posibilitando así la apertura del sistema a una más directa y responsable participación de la población.

La reacción de los movimientos sociales, en medio de la crisis política ha sido de confrontación con el poder, pero al mismo tiempo ha sido una reacción propositiva. Los movimientos sociales, han realizado planteamientos, no solo para afectar al sistema político, sino también, para cambiar el sistema económico, en función de las necesidades de la población.

La CMS impulsó la defensa de la soberanía nacional. Planteó la no privatización: de las áreas estratégicas de la economía, del seguro social, de la educación, de la salud. Impulsó el respeto a los derechos humanos, a los derechos sindicales y a las libertades públicas. Exigió que se ponga fin a la violencia institucionalizada en contra de los trabajadores. La Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador (CPME) propuso la inclusión de los derechos de las mujeres, la equidad de género, la no violencia contra las mujeres, el combate a la corrupción y una mejor calidad de vida para los ecuatorianos y ecuatorianas. La Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC) insistió en el mantenimiento del Seguro Social Campesino. Los movimientos ecologistas reclamaron la introducción de normas que garanticen un ambiente sano, libre de contaminación para los ecuatorianos.

Los movimientos sociales impulsaron la realización de la Asamblea Nacional, en la perspectiva de que *a través del cambio de las normas constitucionales, de las reformas legales, y la creación de nuevas instituciones acorde con un nuevo Estado (refundación del Estado), sería posible el desarrollo económico, la redistribución de la riqueza, y el mejoramiento de las condiciones de vida para la población.*

Entre las propuestas de los movimientos sociales, se podrían resumir las siguientes:

Refundación de un Estado soberano e independiente;

Vigencia del Estado plurinacional. La soberanía debe radicar en la fuerza y la participación social de los pueblos que cohabitan en el país;

El quichua y castellano serán considerados los idiomas oficiales de la relación intercultural;

Los indios y los negros tienen derecho a intervenir en la elaboración de políticas, programas y proyectos de desarrollo sostenible;

Manejo de una economía sustentable, que propenderá a la eficiencia y competitividad del sistema económico ecuatoriano, con principios en la unidad social y solidaridad;

La educación y la salud son considerados como sectores estratégicos del país y serán atendidos en el presupuesto como inversión a mediano plazo, antes que ninguna otra inversión o gasto¹⁴⁴.

Los movimientos sociales, también se refirieron al tema de la gobernabilidad. Desde su perspectiva, precisaron que uno de los principales problemas del país, es la falta de *gobernabilidad*, situación que se debe superar, mejorando la capacidad del Gobierno para responder con eficiencia a las necesidades e intereses de la sociedad civil¹⁴⁵.

A diferencia de los partidos políticos tradicionales que postulaban el debilitamiento del Congreso Nacional, los movimientos sociales planteaban la búsqueda de un equilibrio entre un Ejecutivo sólido y un Congreso con capacidad de control. Para estos actores, también era urgente la despolitización de la Corte Suprema de Justicia. Respecto a la aplicación de la justicia indígena propusieron la existencia de un denominado ‘pluralismo jurídico’, esto es, que las normas consuetudinarias de los indígenas se integren al ordenamiento jurídico de la República.

En medio del debate político, las organizaciones indígenas y su Confederación, que habían cumplido un importante rol en el proceso que vivía el país. Que tenían su representación tanto en el Congreso como en la Asamblea Nacional, no habían renunciado a realizar movilizaciones, mientras se desarrollaba el período de sesiones de la Asamblea¹⁴⁶.

Los movimientos sociales estaban de acuerdo en el hecho de que el Estado y el sector privado formen un modelo de economía mixta:

Una reforma de la Constitución que conduzca al Estado hacia un modelo de economía mixta expresado en estos términos: defender y desarrollar el patrimonio nacional;

¹⁴⁴ Diario El Universo, 21-12-1997, Jaime Cevallos, Corresponsal de la ciudad de Ambato, p. 7 21 de diciembre de 1997.

¹⁴⁵ Diario El Universo, 21-12-1997, Jaime Cevallos, Corresponsal de la ciudad de Ambato, p. 7 21 de diciembre de 1997.

¹⁴⁶ El 29 de enero de 1998 las organizaciones políticas de centro izquierda y los indígenas agrupados en la CONAIE advirtieron al Presidente de la Asamblea, Osvaldo Hurtado, con realizar un levantamiento indígena-popular si no cambia de actitud y toma en cuenta las propuestas de los sectores sociales sobre las reformas a la Constitución. José María Cabascango, amenazó a la Asamblea con organizar un levantamiento indígena en el mes de febrero si la alianza PSC-DP-FRA no cambia su actitud autoritaria en el trámite de las reformas constitucionales, que al momento no ha tomado en cuenta las propuestas del movimiento Pachakutik. Advertimos a los asambleístas socialcristianos, de la DP y del gobierno que tengan mucho cuidado en manejar los asuntos que interesan al pueblo ecuatoriano; de mantener esa actitud de “la aplanadora”. El movimiento indígena y las fuerzas progresistas nos veremos abocados a convocar a una gran movilización. Diario El Universo, 30-01-1998.

El Estado debería ser fortalecido, redefiniendo su papel (Estado benefactor);

Si la empresa privada se hace cargo de manejar el patrimonio del Estado: no buscará exclusivamente el lucro y la especulación. Sus prioridades serían, la inversión productiva y el compromiso social¹⁴⁷.

Otro de los puntos planteados por este sector fue la lucha contra la corrupción. Se buscaría establecer, a nivel constitucional, *como imprescriptibles los delitos de fraude contra el Estado y con posibilidad de juzgamiento en ausencia*, a los responsables por el manejo fraudulento de fondos públicos. Se pretendía según este movimiento (CONAIE) una “revolución ética”¹⁴⁸, dando un giro a la educación, a los medios de comunicación y presentando una propuesta civilizatoria (unir la identidad, la historia y la globalización). Las políticas sociales deben ser de largo alcance. La educación y la salud no deben ser tratadas como medidas compensatorias a las medidas de ajuste, deben ser el fundamento de la política del Estado¹⁴⁹.

Ideas de la Reforma Política desde la academia

La reforma política ha tenido lecturas, en su mayoría, bajo la concepción de la modernización del Estado y de la sociedad, en esta línea de análisis se ha postulado a la gobernabilidad como punto nodal del sistema democrático¹⁵⁰.

De la enorme cantidad de temas de reforma, tratados en las universidades, en este espacio, se mencionan algunas cuestiones importantes como: *la relación entre la institucionalidad y el cambio* de Verdesoto; *el fortalecimiento del régimen de*

¹⁴⁷ Diario El Comercio, 15-11-1997, p. 10ª.

¹⁴⁸ La ética tiene la misión fundadora de lo moral –concretamente de su dimensión normativa– coinciden Apel y Habermas. Ambos creen posible y necesaria una fundamentación trascendental de lo moral (aunque con matices diferentes) y en ella ven la tarea central de la ética que, como filosofía moral, no ha de dar contenidos, sino desentrañar las condiciones de racionalidad de hechos incontrovertibles. Cortina, Adela: *Ética Aplicada y Democracia Radical*, p. 170.

¹⁴⁹ Diario El Comercio, 15-11-1997, p. 10 A:

¹⁵⁰ Desde la estrategia analítica de Ramírez: “la sociología política y la ciencia política de la región han desplegado desde la década de los ochenta, una serie de lecturas que se centran en el problema de la ingobernabilidad de nuestras democracias y de las complejas condiciones sociales para consolidar, profundizar y extender la democratización. Se han planteado una serie de hipótesis –contradicción entre las demandas sociales y el modelo económico; distancias socioculturales entre sociedad y Estado; persistencias de populismos y clientelismos, y caudillismos frente a la racionalidad de la política moderna; extrema dispersión de fuerzas y actores sociales; baja capacidad de procesar la conflictividad social, debilidad social, etcétera...”, Franklin Ramírez Explorando un agujero negro, en Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO-Ecuador, 2003, pág. 423.

partidos y la obligación de los partidos de enriquecerse con los impulsos de renovación de los nuevos actores propuesto por Burbano-Rowland; la búsqueda de *capacidad decisional del Estado y la reforma para la conservación y reproducción del poder* de Echeverría; el poco *tiempo de duración de las leyes como factor de inestabilidad* sostenido por Pachano; cómo hacer de la *ingobernabilidad* el punto de partida de un Ecuador distinto que plantea Burbano; o, cómo relacionar *la reforma política con el bienestar de la gente* que sustenta Mejía.

“Para plantear los objetivos políticos programables de la reforma institucional debe primero establecerse, que las instituciones no provocan resultados lineales ni son la causa eficiente de cambio de los procesos sociales y estructurales” (Verdesoto, 2007: 36). De hecho, las instituciones por sí solas no son generadores de estabilidad política, redistribución económica ni de bienestar social, es preciso todo un encadenamiento de procesos en los que deben estar claros los objetivos y mecanismos a ser adoptados por todos los actores tanto sociales como políticos (por aquellos que ejercen el poder Legislativo y Ejecutivo). En la sociedad se han dado niveles de descontento hacia las instituciones, afectadas además, por casos de corrupción y clientelismo. Las crisis políticas y económicas han golpeado al capital humano y hacen difícil la construcción del capital social, en el que se asienten los procesos a largo plazo.

Burbano y Rowland en un estudio sobre los partidos políticos y el sistema electoral, advierten que el objetivo fundamental de la reforma política debe ser el fortalecimiento del régimen de partidos. Esto no significa desconocer que la política excede al régimen de partidos, al juego institucional, y que involucra a otros actores, tales como los llamados movimientos sociales y todos aquellos sujetos que emergen cuando la ‘sociedad civil’ se convierte en un campo autónomo de acción. Sostienen que, el régimen político y los partidos, lejos de entrar en competencia con esos impulsos de renovación que surgen desde los nuevos actores, deberían enriquecerse de ellos, incorporar sus demandas y sus conflictos para democratizarse. El sistema político no puede restringirse al régimen político; al contrario, la democracia, en su conjunto, depende no solo de la coherencia de sus instituciones y actores específicos, si no de las interacciones y dinámicas que es capaz con el entorno que le rodea (Burbano, Rowland, 1999: 126). De tal manera que los partidos puedan de canalizar las demandas y propuestas que se originan en la sociedad civil, en los movimientos sociales. Conocer a

fondo a los movimientos sociales, sería un aprendizaje de los partidos, investigar estas nuevas formas de organización, que han puesto en serios aprietos a la institucionalidad democrática, exigiendo una nueva institucionalidad sustentada en los postulados de una democracia inclusiva.

Para Echeverría, la reforma política en el Ecuador, fue enfocada como un medio para enfrentar la crisis política, para establecer nuevas formas de expresión democrática, que no sólo se concentre en la entrega periódica de un mandato de representación, sino que procure viabilidad a la participación ciudadana y modifique la estructura (institucional) y la acción del Estado en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Se planteaba, que el principio, así como la práctica de la participación se incluya en el nuevo texto constitucional, como aspiración igualitaria de acceso al campo decisonal (Echeverría, 1997, 75). En el plano de la relación de lo político con la sociedad, para Echeverría, la eficacia el sistema político está relacionada con las repercusiones y efectos que su actividad tiene en la vida de la población, de lo cual depende, inevitablemente, la estabilidad política. Además, resalta la necesidad de una apertura del sistema político a la participación –no solo de los representantes elegidos- en la toma de decisiones, sino también de miembros de la sociedad civil.

En esta línea, el propósito de la reforma necesariamente se refiere a hacer frente al problema de la falta de gobernabilidad entendida de distintas maneras. Según Echeverría, la búsqueda del incremento de la *capacidad decisonal*¹⁵¹ del Estado pensada, desde una perspectiva instrumental y despolitizante, lo cual contrasta con las demandas de participación e inclusión en la vida política que emergían con las crecientes movilizaciones sociales y ciudadanas (Echeverría, 1997, 75). Por otro lado para este autor, el tema se reduce a la conservación del poder y a su reproducción: en lugar de un debate conceptual sobre la pertinencia de la institucionalidad para relacionar funcionalmente economía y política y coordinar el ciclo de participación-representación-decisión¹⁵², o definir la estrategia de inserción global del país, los

¹⁵¹ Las cursivas son agregadas

¹⁵² El Sistema Político como generador de decisiones vinculantes: El sistema político se caracteriza, al igual que el sistema social, como entidad constituida por elementos correlacionados entre sí, y en relación de interacción con el ambiente externo. La especificidad de este sistema lo constituye su posibilidad de generar poder político, es decir, de transmitir en forma codificada y generalizada simbólicamente, decisiones vinculantes. Luhmann distingue diferentes subsistemas políticos, el de partidos, el de la administración pública que comprende los tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, unificados

*intentos de reforma se agotan en la discusión acerca de la preservación del poder para los actores y para las instituciones, que garanticen su reproducción*¹⁵³ sin debatir los paradigmas de fondo que orientan las interacciones políticas (Echeverría, 2006: 11).

En opinión de Burbano el reto del momento actual¹⁵⁴, es cómo hacer de la ingobernabilidad el punto de partida de un Ecuador distinto (...). Los problemas económicos y sociales tienen raíces en el deterioro de la política. Son las paradojas del Ecuador: la democracia como juego institucional, ha llevado al país a la inestabilidad política, cuando se entendía que la democracia debía institucionalizar la política. A los conflictos propios de la sociedad, el Ecuador ha sumado los conflictos del deterioro institucional de la democracia. Alguien definió a la ingobernabilidad como la anarquía y el desorden del poder; como la imposibilidad del poder para fijar un orden. (...) Desde otra perspectiva la ingobernabilidad alude a un desajuste entre una concepción del poder, con sus instituciones, sus agentes y su discurso, y la multiplicación incontrolable de voces, de puntos de poder. La ingobernabilidad dice Burbano, nos lanza un reto y nos pone una condición: el orden, el deseado orden, sólo vendrá de la incorporación de esas múltiples voces del juego democrático (Burbano F. 1977).

Andrés Mejía considera que: Desde las reformas a la Constitución y a la ley se pueden producir cambios en la institucionalidad, de tal manera que estos se reflejen en la vida cotidiana de la gente: en su inserción en la economía (empleo) en su derecho a la educación, a la salud, a la seguridad y bienestar; o, como un importante instrumento para conseguir la reforma del Estado, para redefinir el papel del Estado y la sociedad en la búsqueda de nuevos objetivos económicos y sociales; hasta la reforma de las estructuras políticas que pretende facilitar la toma de decisiones y la gestión del gobierno (Mejía, 1997: 24). De tal manera que el ejercicio de la política desde el poder no sea una acción desvinculada con la realidad, sino por el contrario, que parta del conocimiento de las carencias y necesidades de la gente para sustentar planes de contingencia y planes de desarrollo a largo plazo.

por emanar las decisiones vinculantes. “*Las categorías de Luhmann y Habermas para el análisis de la representación política*” en

<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/marcuzzi.pdf>

¹⁵³ Las cursivas son agregadas

¹⁵⁴ Se refiere a los momentos inmediatamente después de la caída de Bucaram, en los que cobró fuerza el debate sobre la reforma y la gobernabilidad, especialmente en los partidos con mayor presencia en los medios (PSC, DP).

Según Pachano, el problema no es institucional, se refiere al *poco tiempo de duración de las reformas*, Este autor enfatiza en que, no es necesario caer en el determinismo institucional que, el cambio constante de las reglas de juego, se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos (especialmente los partidos), y los ciudadanos pudieran establecer pautas de conducta relativamente estables (Pachano, 2004: 208). Al respecto, el mismo autor plantea tres hipótesis:

1) Los cambios normativos, tanto constitucionales como legales y de procedimiento, han tenido efectos negativos sobre la eficiencia, la eficacia y la calidad de la democracia; 2) Al producirse el constante cambio en las normas que regulan los procedimientos políticos, se ha producido una ruptura entre esas normas y la práctica de los actores; y, 3) Las incoherencias y la constante transformación del marco normativo ha producido desorientación en los actores políticos y en la ciudadanía en general, lo que ha llevado al retiro de la confianza en las instituciones y, lo que es más grave, en el régimen democrático en su conjunto. Efectivamente, los cambios permanentes introducidos en la normativa constitucional, son la causa para que estos cambios no hayan surtido los efectos esperados en el proceso político. Por el contrario, se ha provocado un ambiente de incertidumbre, pues la normativa no ha podido cumplir su función de marco de referencia general y válido para el conjunto de actores. La Constitución se ha convertido en arena para el enfrentamiento político y al mismo tiempo en uno de los objetos que se encuentran en disputa en la política (Pachano, 2004: 210).

Pachano pone en duda la eficacia de las reformas sosteniendo que, a lo largo del período se ha producido no solamente, el cambio constante que ha desembocado en la inconsistencia del ordenamiento institucional, sino que generalmente la acción política ha tenido un fuerte componente de debate constitucional y legal (Pachano, 2004: 210).

Insiste en el hecho de que los actores políticos, echan mano de argumentos de reforma legal o constitucional, en casi todos los momentos del debate político. Esta forma de enfrentar los problemas, especialmente en momentos de crisis, resultaría ser una expresión de la cultura política en el país. En este sentido Pachano sostiene que, permanentemente, aún en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política, se ha puesto en cuestión parcial o totalmente al ordenamiento normativo, de manera que éste se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido cumplir su función de marco de referencia general y válido para el conjunto de actores (Pachano, 2004: 210).

No obstante, en estas condiciones, la reforma siguió siendo considerada como un importante recurso para lograr la gobernabilidad. Para, en ese marco optimizar los escenarios para el ejercicio del poder, cuyo objetivo más importante debía ser el diseño y ejecución de políticas públicas de interés común, para mejorar las condiciones de vida de la población.

En conclusión, la gobernabilidad depende tanto de la estructura como del funcionamiento de las instituciones que forman parte del sistema político; el mal funcionamiento de los componentes del sistema (Ejecutivo, Congreso, partidos políticos por ejemplo) redundan en la toma de decisiones que no benefician a la población y que por el contrario generan situaciones críticas. La gobernabilidad, también depende del signo político e ideológico de quienes administran el Estado, y son los encargados de promover y aplicar las reformas en beneficio colectivo o para favorecer a grupos económicos, políticos, etcétera.

La gobernabilidad entonces tiene que ver con la orientación y la voluntad política de los actores (en el poder) que pueden optar por dos vías: 1. guiar sus acciones hacia la formación de consensos para superar la crisis; o, 2. mantener interminables enfrentamientos que les benefician. En el primer caso, en base a los consensos, se crearían las condiciones para que apoyado en el Congreso, el Ejecutivo, pueda diseñar políticas de largo aliento en salud, educación, empleo, vivienda que en el mediano y en el largo plazo, saquen de la pobreza a millones de personas. En el segundo caso, el Ejecutivo, no contaría con los votos en el Congreso para aprobar los instrumentos legales que le permitan, diseñar y ejecutar políticas para mejorar los niveles de vida de la población. Desde luego, siempre habrá beneficiarios (minoritarios) de la ingobernabilidad y de las crisis. Pero el problema no depende de la buena voluntad de quienes ejercen el poder, no es un problema moral. Tiene su raíz en la estructura del sistema político.

CAPÍTULO IV

El presente capítulo sobre presidencialismo y gobernabilidad analiza: *el sistema presidencial; la pugna de poderes en el sistema presidencial; el sistema del partidos; el sistema electoral; la relación del sistema presidencial con el sistema de partidos y el sistema electoral; la representación proporcional; los controles y balances; la importancia institucional del Ejecutivo y el Congreso; los poderes legislativos y no legislativos del Presidente*. Se trata sobre el presidencialismo en términos de la gobernabilidad. Se presentan posiciones sobre presidencialismo y parlamentarismo. El capítulo continúa con un resumen de las reformas al poder ejecutivo, al poder legislativo y a la función judicial. Se refiere por último a los derechos colectivos.

Presidencialismo y gobernabilidad

El *presidencialismo*¹⁵⁵, es la forma de gobierno de una República, cuya Constitución determina la división de poderes: 1. poder ejecutivo; 2. poder legislativo; y, 3. poder judicial. El primero ejercido por el presidente, entre otras facultades, con aquellas de ejercer las funciones de jefe de Estado, de dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva; participar en el proceso de formación y promulgación de leyes; expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes. El segundo, entre otras atribuciones, con aquellas de expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; proceder al enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República y de las autoridades de control y de los ministros de Estado. El tercero ejerce la potestad de administrar justicia a través de órganos independientes, en cuya acción no podrá intervenir otra función del Estado.

El sistema presidencial

Para el régimen presidencial, Sartori ha señalado tres condiciones: (i) elección popular directa del presidente; (ii) el presidente nombra con autonomía del Congreso a su

¹⁵⁵ En este modelo existe la división de poderes, pues el presidente es elegido mediante elecciones universales de manera independiente (en papeleta a parte) de los miembros del Congreso.

gabinete; y, (iii) existe una autoridad clara desde el Presidente hacia abajo, es decir el presidente elige al Ejecutivo.¹⁵⁶ Con estos criterios, (Burbano, Rowland, 1999: 135) determinan que no hay duda de que el sistema político ecuatoriano es claramente presidencial. De manera más amplia, podríamos señalar que en este régimen, **el presidente:**

- *es elegido independientemente del Congreso (las elecciones legislativas, no determinan el poder ejecutivo);*
- *es elegido para un período de tiempo determinado (4 años en Ecuador);*
- *dirige el Ejecutivo y designa libremente sus ministros;*
- *representa a todo el Ejecutivo y es a la vez jefe de Estado y de Gobierno;*
- *establece las políticas generales de Estado;*
- *por su origen en el voto popular, es parte de la legitimidad democrática dual (Linz)¹⁵⁷;*
- *aunque actúa por separado, interactúa con el Congreso*
- *participa en el proceso de formación y promulgación de leyes;*
- *tiene el poder de veto total o parcial respecto a la promulgación de las leyes aprobadas en el Congreso;*
- *propone al Congreso la designación de ciertos funcionarios, el legislativo decide su nombramiento;*
- *designa funcionarios de ternas propuestas por el Congreso;*
- *puede ser cesado por el Congreso luego de un juicio político, por destitución o por abandono del cargo;*
- *tiene la facultad de emitir decretos-ley, puede legislar independientemente del Congreso siempre que no se contradiga la Constitución ni la ley;*
- *es el único facultado para proponer el presupuesto general del Estado;*
- *tiene la potestad para declarar el estado de emergencia;*
- *define la política exterior y dirige las relaciones internacionales;*
- *es el comandante en jefe de las fuerzas armadas.*

¹⁵⁶ Sartori Giovanni, Ingeniería Constitucional, citado por Burbano Rowland en “Pugna de poderes” en La ruta de la gobernabilidad, CORDES, 1999, pág. 134.

¹⁵⁷ Para Linz una de las características representativas del presidencialismo: La legitimidad democrática dual, debido a que tanto el presidente como el Congreso son electos por el pueblo; característica que no se desvirtúa incluso cuando el presidente es elegido por un colegio electoral, el cual es elegido por el pueblo con ese único propósito.

La pugna de poderes en el sistema presidencial

Según (Burbano, Rowland, 1999: 135) lo característico de un régimen presidencial es que en él las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo no están dadas en términos de una cooperación inmediata, de una identificación plena entre los dos poderes. Al contrario, se basa en la idea de una ‘separación de poderes’, sobre la cual se pretende establecer una relación política de equilibrio y controles mutuos. Lo que ha existido en lugar de equilibrio, es un permanente desbalance entre las funciones, pues cada una de ellas defiende su legitimidad, sustentándola en el favor de los electores que ejercen tanto el voto presidencial, como el voto parlamentario.

En el sistema presidencial, el presidente, puede ser elegido como tal, sin contar al momento de la elección, con el resultado de las elecciones parlamentarias. Pero, más adelante, cuando enfrenta la tarea de ejercer el gobierno, en las relaciones con el Congreso, pueden darse dos escenarios: el de la colaboración, si el partido de gobierno o una coalición afín al presidente ha conformado una mayoría; y, el de la oposición si la mayoría es abiertamente contraria. Desde esta perspectiva, se advierte que el presidencialismo, para ser efectivo, es un sistema que necesariamente debe sustentarse en la mayoría legislativa. Cuando no hay mayoría a favor del Ejecutivo, se generan las disputas con el Congreso. El presidente, en estas circunstancias, debe hacer muchos esfuerzos para conseguir la mayoría a su favor, o al menos para neutralizarla.

Precisamente desde 1979, una de las deficiencias de la política nacional, ha sido la pugna de poderes entre el Congreso Nacional y el Ejecutivo. Sánchez Parga explica que la pugna de poderes muestra no solo una limitación del sistema presidencial ecuatoriano para institucionalizar el conflicto, sino que además en su fracaso agrega una *conflictividad política*¹⁵⁸ a la conflictividad social existente. Burbano y Rowland reconocen que, uno de los problemas de la democracia desde 1979 a 1998 ha sido la recurrente pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que la pugna de poderes lleva a la inmovilidad y desgaste del régimen político y en consecuencia, bloquea el proceso de elaboración y definición de políticas públicas. Estos autores, creen que el debate sobre el tema apunta muy fuertemente al sistema presidencial. Por lo tanto, la inmovilidad y desgaste del régimen político en Ecuador tendría su raíz en la recurrente

¹⁵⁸ Las cursivas son agregadas

pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pérez- Liñan resume el tema de la coexistencia y de la pugna entre los dos poderes de manera muy clara:

La perspectiva convencional ha sostenido que el modelo presidencial permite la coexistencia de dos poderes electos con fuentes de legitimidad electoral y mandatos igualmente válidos. Pero, cuando el presidente y el congreso entran en conflicto se genera una parálisis institucional capaz de abrir el camino a la inestabilidad política y potencialmente a la intervención militar (Linz, Valenzuela, 1994¹⁵⁹). En vista de la centralidad de la cuestión de la pugna de poderes en el análisis de la gobernabilidad, resulta imprescindible contar con un análisis exhaustivo del verdadero impacto de estos conflictos sobre la estabilidad política¹⁶⁰.

Siguiendo la estrategia de análisis de Burbano-Rowland, sobre la pugna de poderes, diríamos que, ésta se explicaría en un escenario de tres dimensiones: el sistema presidencial como tal (referido en líneas anteriores); el régimen de partidos; y, la interacción entre ambas esferas.

El sistema de partidos

El sistema de partidos de Ecuador está conformado por los partidos políticos que de acuerdo con la ley de la materia, son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la política del país. Constituyen un elemento fundamental del sistema democrático. Los partidos políticos, de acuerdo con la Ley: expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán los mejores hombres para el ejercicio del gobierno. Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija la Ley¹⁶¹. El desempeño de estas organizaciones depende de la institucionalización del sistema de partidos, de su interacción con los otros componentes del sistema político, de

¹⁵⁹ Citado por Aníbal Pérez-Liñan en Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad ¿Hacia un nuevo presidencialismo? <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=872>

¹⁶⁰ Pérez-Liñan op.cit.

¹⁶¹ Ver Art. 3 de la Codificación de la Ley Orgánica de partidos Políticos, R.O. 196: 1- nov- 2000

la permanencia o cambios a la Ley de Partidos, y a las normas conexas como son la Ley de Elecciones o Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La institucionalización del sistema de partidos, está directamente relacionada con el nivel de desarrollo del sistema político en su conjunto. Según Andreas Schedler :

La institucionalización de los partidos es su capacidad de generar niveles mínimos de apoyo y lealtad entre los ciudadanos. Los déficits de institucionalización del sistema tienden a reflejarse en una mayor volatilidad electoral. Los sistemas de partidos sub-institucionalizados, es decir, aquellos que presentan una mayor variabilidad en el voto son inestables y poco predecibles. A su interior, el rol de actores individuales es determinante. No propician la rendición de cuentas (accountability) vertical y generan identidades políticas inestables y débiles. (...) La alta inestabilidad de la votación, la debilidad de lealtades partidarias y la escasa predictibilidad de los escenarios son expresión del déficit de institucionalidad de los partidos. (...) Al mismo tiempo las tendencias de evolución de las lealtades partidarias (crecimiento de los partidos pro-ajuste y el estancamiento de aquellos que no muestran una posición clara frente a este tema) reflejan el período de transición entre dos modelos de desarrollo y relacionamiento entre Estado y Sociedad.¹⁶²

En opinión de Martín Tanaka, Ecuador es un país con un sistema de partidos altamente fragmentado, en el que la crisis de gobernabilidad y los altos niveles de conflictividad social han sido recurrentes. Coincidimos en el hecho de señalar que el Ecuador es un país que sufre de recurrentes impases, entre fuerzas que se anulan mutuamente, cuyo sistema de partidos, tiene dificultades para la acción cooperativa¹⁶³.

Otro de los problemas del sistema de partidos es el *multipartidismo*. En relación a este tema, Pachano señala que “la intención de fortalecer a los partidos tenía como una de sus condiciones a la reducción de su número, ya que se suponía que la convivencia de muchas organizaciones terminaría por debilitarlas a todas.”¹⁶⁴ La idea según este autor era que los partidos expresaran grandes corrientes ideológicas o de opinión, para evitar las experiencias populistas.

¹⁶² Ver El Sistema electoral y el sistema de partidos.

<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/966/5/07.capítulo5>

¹⁶³ Ver Martín Tabaka, Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales. Working paper # 324 – March 2006.

<http://www.slideshare.net/tuesta/el-sistema-de-partidos-andinos-tanaka>

¹⁶⁴ Ver Simón Pachano, El Proceso electoral del Ecuador, <http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf>

El sistema electoral

La estructura de los mecanismos electorales, según Burbano-Rowland, ha debilitado al sistema de partidos. Algunas reformas han sido erráticas o incompletas razón por la cual no han logrado marcar una tendencia definida dentro del sistema.

Desde el retorno a la democracia (1979) se estableció como requisito el cinco por ciento de los votos (en dos elecciones seguidas) como mínimo para que la organización política no sea borrada del registro de partidos políticos. Pero en 1983 se declaró inconstitucional esa disposición. La misma disposición fue restablecida en 1992 (al cuatro por ciento) y derogada nuevamente en 1996, restablecida en 1997 al cinco por ciento y confirmada en 1998 por la Asamblea Constituyente. La propuesta de celebrar elecciones legislativas, conjuntamente con las elecciones presidenciales de la segunda vuelta, solo se ha efectuado en Ecuador en 1979, no obstante ser una medida efectiva para que se elija una mayoría afín al presidente que gane las elecciones en esa vuelta. Increíblemente, se ha impuesto el criterio de las minorías. La elección de diputados en la primera vuelta, evidentemente, favorecía a los partidos y movimientos de cobertura provincial, que pugnaban por conseguir el mínimo de curules para completar el cinco por ciento.

Con esta cantidad de reformas, no se ha podido impedir la creación de nuevas organizaciones políticas. Pero, además los dignatarios electos, aunque su partido no haya logrado el cinco por ciento de los votos, podían ejercer los cargos. Los resultados – dice Pachano- “serían radicalmente contrarios si se tratara de una barrera de representación, esto es, de un impedimento para que los partidos que no han alcanzado el mínimo establecido puedan acceder a los cargos¹⁶⁵.” Con esta medida se frenaría la formación de “mini partidos” y se alentaría la formación de organizaciones políticas con cobertura nacional.

Como sostiene Pachano, desde el retorno a la democracia en 1979 “Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos así como las que determinan la conformación del Congreso y sus condiciones de funcionamiento.¹⁶⁶” Las reformas han

¹⁶⁵ PACHANO Simón, *El Proceso electoral del Ecuador*, Op. Cit.

¹⁶⁶ PACHANO Simón, *El Proceso electoral del Ecuador*, <http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf>

afectado al funcionamiento sostenido del sistema político en general y en particular al sistema de partidos.

Relación entre el sistema presidencial, el sistema de partidos y el sistema electoral

No se podría afirmar categóricamente (Burbano, Rowland, 1999: 138) que el sistema presidencialista *en sí* es el generador de la crisis política. Hay autores que consideran que las debilidades atribuidas a este régimen político, se explican por la combinación con otros factores, en especial entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos.

Un sistema de partidos muy fragmentado, que dificulta la formación de mayorías, es un elemento que tiende a potenciar las debilidades del presidencialismo y a desatar el conflicto de la doble legitimidad. Según Mainwaring¹⁶⁷, el multipartidismo y las dificultades de conformar mayorías derivadas de aquel pueden llevar a la inmovilidad y al bloqueo del sistema.

Esta falta de mayorías radica en el fraccionamiento de la votación que se genera en el multipartidismo. El multipartidismo que deriva de los cambios frecuentes al régimen electoral y de partidos, se ha venido generando desde la década de los ochenta y se fortaleció en los noventa, porque –como quedó expresado– algunos partidos políticos pequeños, lograron cambios en el sentido de que el Tribunal Constitucional, deje sin efecto la disposición, que les obligaba, a reunir por lo menos el cinco por ciento de votos en dos elecciones pluripersonales sucesivas.

La Constitución de 1998, a través del contenido del artículo 98, nuevamente dejó abierta la posibilidad de que se presenten como candidatos, los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos. Esta disposición tiene una repercusión enorme sobre el sistema de partidos y el sistema político. Es el sustento legal para la fragmentación del sistema de partidos. Esta fragmentación no permite el fortalecimiento de las organizaciones políticas. Además, de aquellos partidos con una clara posición política e ideológica van emigrando dirigentes y militantes que han visto postergados sus intereses electorales; ellos son los que con cierta experiencia, y no poco oportunismo, forman los “nuevos” movimientos políticos. En ocasiones, alcanzan representaciones que les permiten negociar sus votos a cambio de favores económicos o

¹⁶⁷ Mainwaring, Citado por Burbano-Rowland

políticos. Los desafiliados, que inmediatamente han mutado a independientes, en muchas ocasiones, son los que inclinan “el fiel de la balanza” a favor o en contra del Ejecutivo.

El presidencialismo sería totalmente viable (en términos de no sufrir obstrucciones) a condición de la existencia de una mayoría legislativa a favor del Presidente, de tal manera que, éste pueda viabilizar la aprobación de leyes que le permitan aplicar su programa de gobierno a través de políticas públicas. Pero, tanto las reformas a la Constitución a la Ley de Partidos y a la Ley de Elecciones, hacen difícil, que el Ejecutivo pueda contar con una mayoría estable.

La representación proporcional

Otro de los problemas es la *representación proporcional*. A diferencia del sistema de representación por mayoría, cuyo objetivo es precisamente formar bloques mayoritarios, el sistema de representación proporcional pretende reconocer espacios de representación a las minorías, a través de una amplia distribución de la representación partidaria. En general, mientras un sistema de mayoría favorece la reducción de la fragmentación, un sistema de representación proporcional fomenta el multipartidismo (Burbano, Rowland, 1999: 141). *De acuerdo con la Constitución de 1998, en las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional*¹⁶⁸ (Art.- 99).

Controles y balances

La división de poderes, que en el Ecuador ha devenido en separación de poderes, tiene prevista mecanismos de control recíprocos. Hay disposiciones para que el Ejecutivo limite las acciones del Congreso y viciversa. Pero la idea es que este mecanismo funcione como un proceso de *controles y contrapesos*, de tal manera que, a ninguno de los poderes la ley, les franquee la posibilidad de cometer excesos, que limiten la acción del otro. Pero según Pachano, hay una erosión des este sistema:

¹⁶⁸ Las cursivas son agregadas

La erosión del sistema de *controles y balances* –que es lo que se encuentra en el fondo- se ha traducido en el incremento de la conflictividad en la política, ya que se han reducido, o eliminado, los espacios y los mecanismos necesarios para alcanzar el equilibrio entre las dos instituciones que pueden apelar a la misma legitimidad de origen. Sin embargo ha existido el concepto que el legislativo tiene que estar controlado por una mayoría distinta a la que está en el poder en la Función Ejecutiva, existe una lógica de la oposición en cuanto a las alianzas. (Pachano, 2004: 223).

Antes de la aprobación de la Constitución de 1998, el Congreso tenía la potestad fiscalizadora de las acciones del Ejecutivo y con ésta la capacidad de instaurar y llevar adelante un juicio político, en el que de no desvanecerse las acusaciones, se llegaba a destituir a los Ministros de Estado. En la mayoría de los casos, la destitución se aprobaba, no precisamente, por violación a preceptos de la Constitución o incumplimiento de las leyes, sino por motivos políticos (por mayoría de votos), para debilitar al Ejecutivo. En la perspectiva de desarticular al Ejecutivo, de manera recurrente, los Ministros eran enjuiciados y destituidos, en procesos “montados” por alianzas de oposición al Ejecutivo.

La Asamblea de 1998 consideró que se debía “corregir estos excesos fiscalizadores” e inclinó la balanza a favor del Ejecutivo. Se consolidó un presidencialismo fuerte. Según el inciso cuarto del numeral 9 del artículo 130, la censura producirá la inmediata destitución del funcionario, *salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República*¹⁶⁹.

Para controlar la fidelidad de los diputados a sus partidos y evitar las desafiliaciones, la Asamblea determinó la urgencia de la aprobación de un Código de Ética para el Congreso. Los diputados que incurran en violaciones al Código de Ética serán sancionados con el voto de la mayoría de los integrantes del Congreso. La sanción podrá ocasionar la pérdida de la calidad de diputado (Art.- 136)¹⁷⁰.

La importancia de las instituciones políticas: Ejecutivo y Congreso

¹⁶⁹ Las cursivas son agregadas

¹⁷⁰ El Art.- 136 de la Constitución fue aplicado posteriormente con concordancia con los literales a) y b) del Art. 23 del Código de Ética: “Se perderá la calidad de diputado por desafiliación o por expulsión, exclusivamente en los casos de: a) Obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas; y, b) Desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido político o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos...”

En cuanto a la importancia de las instituciones políticas. En el caso del Ecuador, la cultura política tiende a priorizar la importancia institucional del Ejecutivo sobre el Congreso. (...) Los Ejecutivos tienden a gobernar sin la cooperación de los Congresos, mientras estos se resisten a comprometerse en la gestión de gobierno (Burbano, Rowland, 1999: 141, 142). Estamos frente al liderazgo político ejercido por la función Ejecutiva, lo cual en opinión de Sánchez Parga “crea un clima entre ‘plebiscitario’ y populista que suscitan las campañas electorales y ciertas formas de ejercicio del poder”¹⁷¹. Este autor insiste en que:

“El riesgo y la tentación populistas o más exactamente clientelares, que acechan o rodean las figuras presidenciales, acarrearán una devaluación de las instituciones políticas y de manera particular atentarán contra la idea y práctica de la representación política, en la medida que el liderazgo de los Presidentes tiende a monopolizar e incluso confiscar toda la representatividad política, sobre todo en detrimento de la parlamentaria” (Sánchez Parga, 1997: 19).”

Si realizamos un examen de las atribuciones y deberes del Presidente de la República contenidas en el Art. 171 de la Constitución de 1998, se puede advertir que, en efecto, las atribuciones del primer mandatario marcan una concentración de poder en el Ejecutivo. Es más, la Asamblea se reforzó el régimen presidencial.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, en cuanto a la elaboración de leyes y a la administración del Estado, en el sistema presidencial, también pueden analizarse desde la perspectiva de los *poderes legislativos y no legislativos del Presidente de la República*.

Poderes legislativos del Presidente

El Presidente de la República de acuerdo con la Constitución de 1998, tiene la atribución de participar de manera directa en la tarea legislativa, que es una de las potestades del Congreso. El Presidente está en capacidad de: presentar proyectos de leyes ordinarias o urgentes y de vetar las leyes de manera parcial o total. “Art.-171.-

¹⁷¹ Diario El Universo, 16-11-1997, p. 7.

Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República: 4. Participar en el proceso de formación y promulgación de las leyes, en la forma prevista en esta Constitución.”

En relación al ejercicio del veto, se pueden dar los siguientes casos: 1. Si el Presidente cuenta con un bloque mayoritario de legisladores que patrocina un proyecto de ley. No habrá objeción o veto. 2. Si el Presidente no tiene mayoría, pero, es posible que se hayan consensuado algunos aspectos de controversia respecto a un proyecto de ley entre los bloques, y que previa a su aprobación en el Pleno del Congreso, ya exista un acuerdo. Tampoco habría objeción o veto. 3. Si el Presidente no tiene ninguna posibilidad de consensuar, el proyecto de ley será vetado totalmente. 4. Si han existido algunos acuerdos en el texto legal el veto puede ser parcial. En relación a este tema, el texto constitucional de 1998, en su artículo 153, ha previsto lo siguiente:

“Art. 153 de la Constitución de 1998: “Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete.

Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.

Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y lo enviará inmediatamente al registro oficial para su promulgación.

Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la Ley en el Registro Oficial. Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente presentará un texto alternativo.

En los casos señalados en esta disposición y en el artículo 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor a la mitad de asistentes al Congreso.”

“Art. 154.- Si la objeción del Presidente de la República se fundamentare en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, éste será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmare la

inconstitucionalidad total del proyecto, este será archivado. Si confirmare la inconstitucionalidad parcial, el Congreso Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase luego a la sanción del Presidente de la República.

Si el Tribunal Constitucional dictaminare que no hay inconstitucionalidad, el Congreso ordenará su promulgación.”

En la misma línea de las atribuciones legislativas del presidente, éste tiene la atribución de expedir los Reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los reglamentos que convengan a la buena marcha de la administración¹⁷².

De acuerdo con el numeral 17 del Art. 171 el Presidente tiene la potestad de: “Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado al Congreso Nacional, para su aprobación”. El Presidente: 1. Propone la proforma y el Congreso puede reducir pero no aumentar el dinero asignado a cada partida; 2. Establece un monto máximo de gasto. El Congreso lo modifica de acuerdo con el límite establecido. La Constitución de 1998 con relación al tema del presupuesto tiene previsto lo siguiente:

Art. 258.- La formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso nacional hasta el 1 de septiembre de cada año. El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha proforma.

El Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta la fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo (...)

El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

Como quedó expresado, solo el presidente está autorizado para presentar proyectos de ley en materia económica, de tal manera que el Congreso tiene que limitarse a discutir el proyecto enviado por el Ejecutivo en un tiempo limitado (treinta días). La disposición constitucional expresa:

¹⁷² Ver Art. 171 numeral 5 de la Constitución de 1998

Art. 155.- Constitución de 1998: “El Presidente podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción. El trámite para la discusión y aprobación de estos proyectos será ordinario, excepto en cuanto a los plazos antes establecidos. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia¹⁷³.

El presidente tiene la potestad de convocar a consultas populares, de acuerdo con lo preceptuado por la Constitución, según lo dispone el numeral 6. Del Art. 171 de la Constitución de 1998, en concordancia con los Artículos 103 y 104 de la misma Carta Política:

Art. 103.- Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes...

Art. 104.- El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos:

Para reformar la Constitución, según lo previsto en el artículo 283; y, Cuando a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas a las previstas en el número anterior.

Poderes no legislativos del Presidente

El Presidente tiene además los denominados *poderes no legislativos* entre los que se destaca la potestad de nombrar su gabinete sin consultar al Congreso. Puede renovarlo parcial o totalmente.

“Art. 171. Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

10. Nombrar y remover libremente a los ministros de Estado a los jefes de las misiones diplomáticas y demás funcionarios que le corresponda de conformidad con la Constitución y la Ley.”

El Congreso tiene la facultad de iniciar juicio político a los Ministros, y hasta antes de las reformas a la Constitución en 1998, podía censurarlos y destituirlos. Con la

¹⁷³ Ver Art. 155 de la Constitución de 1998

reforma introducida a la Constitución el Congreso solo podía llegar a la censura *ya no tenía la potestad de destituirlos*.

“Art. 130.- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

9. Inciso cuarto: La censura producirá la inmediata destitución del funcionario salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.”

El presidencialismo y gobernabilidad

La pregunta es cómo el presidencialismo afecta a la gobernabilidad. Recordemos con Freidenberg y Pachano que, “la democracia es un tipo de régimen político y la gobernabilidad¹⁷⁴ es una cualidad o propiedad que indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad. (...)” En opinión de Freidenberg es necesario diferenciar entre la gobernabilidad (a secas) y la gobernabilidad democrática, esto es, “la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia (Pachano, 2007: 45¹⁷⁵).” La autora rescata para el análisis, un aspecto fundamental de la democracia, que se refiere a la aplicación de formas democráticas por parte del gobierno, nos dice que: no solo es el hecho de que el gobierno de respuesta a las demandas de los ciudadanos sino que lo haga siguiendo las pautas y procedimientos democráticos (Freidenberg, 2007).

La Asamblea Constituyente se limitó a dar trámite a lo que Echeverría denomina salidas confusas y ambiguas, como la que opone gobernabilidad y democracia. Según lo advierte este autor las condiciones óptimas de gobernabilidad serían aquellas que menos obstrucciones reciban del campo de la política, y por tanto de la manifestación de demandas o de preferencias políticas diferenciadas. En lugar de pensar al campo decisonal como legitimado y sustentado en la participación democrática se concibe a la toma de decisiones como una construcción tecnocrática que debe inmunizarse de cualquier forma de participación que pueda generar conflictos o distorsiones. “Esta

¹⁷⁴ FREIDENBERG, Flavia, (2007) Gobernabilidad democrática en Ecuador: factores condicionantes y las encrucijadas del cambio político, pág. 4, versión pdf.

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1048&context=flavia_freidenberg

¹⁷⁵ Citado por Freidenberg, en Gobernabilidad democrática en Ecuador: factores condicionantes y las encrucijadas del cambio político, pág. 4, pdf. Op. Cit.

concepción que apunta a fortalecer las capacidades decisionales¹⁷⁶ en el Ejecutivo a costa de las atribuciones de la Función Legislativa, es perfectamente congruente con las exigencias de conformar aparatos políticos técnicos que sean inmunes a las presiones políticas provenientes de una sociedad y de una política cada vez más activa y participante” (Echeverría, 2006: 60). Según esta opinión el *establishment*, no estaba muy preocupado por mejorar las condiciones para la gobernabilidad, que implicaría ampliación de la democracia y participación, sino por adaptar el sistema de dominación a los nuevos tiempos.

Sin embargo, desde otra perspectiva, se reconoce algún esfuerzo por bajar las tensiones entre los dos poderes en conflicto, para lograr la gobernabilidad. En esos términos, Pachano nos explica que:

Una de las escasas constantes que se puede detectar en la reforma permanente del sistema político ecuatoriano es la búsqueda de mecanismos para superar los enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo. En una primera aproximación se la podría considerar como una intención orientada hacia la gobernabilidad ya que crearía las condiciones adecuadas para la colaboración y para la interacción de las dos funciones del Estado, como sin duda lo han creído algunos de sus impulsores. Sin embargo, la realidad indica que las cosas han ido por otro lado, ya que ninguna de las reformas se ha dirigido hacia la estructuración de una relación de equilibrio entre ambas como exigiría una visión de gobernabilidad democrática, sino que ha buscado fortalecer a una de ellas (generalmente a la ejecutiva) en detrimento de la otra. (Pachano, 2004: 223).

Si el manejo de los conflictos sociales se ha institucionalizado y si se conduce a través de los partidos políticos diseñados para establecer relaciones entre el Estado y la sociedad, se podría pensar en una afirmación de la democracia. Pero, si se produce el fortalecimiento de los movimientos sociales, habría que poner mucha atención a ese fenómeno, pues, que como lo sostienen algunos autores, daría como resultado la *informalización* de la política o tal vez el inicio de una nueva etapa que supere al plan de modernización.

¹⁷⁶ En relación al proceso decisional conviene recordar que el sistema político es generador de decisiones vinculantes. El sistema político al igual que el sistema social, se caracteriza como una entidad constituida por elementos relacionados entre si y en relación de interacción con el ambiente externo. La especificidad de este sistema, lo constituye su posibilidad de generar poder político, es decir de transmitir en forma codificada y generalizada simbólicamente, decisiones vinculantes. Luhmann distingue diferentes subsistemas políticos, el de partidos y el de la administración pública que comprende los tres poderes, el legislativo y el judicial, unificados para emanar las decisiones vinculantes. Ver *Las categorías de Luhmann y Habermas, para el análisis de la representación política* en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/marcuzzi.pdf>

En resumen, en el Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, el camino de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso ha estado lleno de obstáculos, la mayoría de veces colocados por la oposición al Gobierno desde el Congreso. Pero, a qué se debe esta realidad. Lo primero que se ha constatado es que por lo general, el presidente de la República salvo muy pocas excepciones, nunca ha contado con una mayoría de diputados a su favor, para hacer efectivas sus propuestas.

Hay otro factor para este desfase, la capacidad legal de los independientes para participar en elecciones, primero a través de los partidos y luego auspiciados por sus propios movimientos igualmente independientes. La proliferación de estos movimientos ha hecho resurgir al populismo, que debía desaparecer con la aplicación de las normas de la Ley de Elecciones. Han cobrado fuerza las prácticas clientelares y el caciquismo, vicios que querían ser eliminados a través del régimen de partidos. Los movimientos de los independientes también han incrementado el espectro político en el Congreso, entorpeciendo aún más la necesaria coordinación que debe existir con el Ejecutivo.

A esto se suman las prácticas de los partidos políticos, que no son precisamente, centros de análisis político e ideológico, ni escuelas de formación de cuadros, sino empresas electorales. Empresas en las que hay relación directa entre los montos del aporte y la postulación a una candidatura, con lo cual se abona el terreno para una acción política nada cercana a la ética.

En tales condiciones la Asamblea Constituyente optó por el reforzamiento al presidencialismo. Era de aplicación inmediata y directa. Sin embargo era una medida cosmética pues no atacaba las raíces del problema de la pugna de poderes, que como lo sugieren Burbano y Rowland radica en el régimen de partidos, en la casi ninguna aplicación de las normas de la ley de partidos. Para la clase política responsable del mal funcionamiento de los partidos, parecería que el tema no tenía tanta importancia, pues de lo que se trataba era de superar un escollo en el camino que siempre les conducía al ejercicio del poder.

Al reforzar el presidencialismo, no se afectaba en lo más mínimo las inadecuadas prácticas de los partidos, por ejemplo, no se les exigía la formación de cuadros en la perspectiva de aumentar afiliados, que les transformen en partidos con estructura orgánica nacional (no solo regional y en algunos casos provincial o cantonal). Lo adecuado sería alcanzar la consolidación de organizaciones políticas que

eliminen del espectro político a las agrupaciones pequeñas, que debido a la aprobación de cambios en la ley de elecciones podían acceder a uno o varios escaños en el Congreso, con las consecuencias de dispersión en la formación de bancadas o bloques legislativos.

Salvo la aprobación del Código de Ética, que sanciona a los diputados que se cambien de partido con la expulsión y la pérdida de su condición de legislador, en la Asamblea no se habían adoptado otras medidas para mejorar la situación orgánica de los partidos políticos, para superar las denominadas infidelidades políticas y garantizar el funcionamiento parlamentario basado en el acatamiento de la Constitución y de la ley, en la perspectiva de hacer viable la ejecución de las políticas de Estado.

Presidencialismo y parlamentarismo

Para superar las relaciones de enfrentamiento entre los poderes, se planteó que se debería buscar fórmulas mixtas entre los sistemas presidencial y parlamentario, dando responsabilidades de gobierno al Congreso y mayor autonomía al Ejecutivo. En la línea de que los poderes deberían compartir responsabilidades, Simón Pachano, meses antes de la realización de la Asamblea decía que:

“La premisa debe ser que el mejor sistema de gobierno es el que permite una mayor participación de la ciudadanía, por ello es necesario, no sobredimensionar el diseño institucional en la vida republicana; hay que buscar fórmulas intermedias entre las dos grandes tendencias, que concedan por ejemplo una corresponsabilidad al Congreso en el Gobierno, dentro de la planificación y ejecución de políticas y programas de Estado ya que esto podría generar una mayor estabilidad; el sistema parlamentario presenta mayores ventajas que el presidencial, porque estadísticamente ha demostrado que brinda mayor estabilidad, tiene un alto nivel de legitimidad y asegura más eficiencia para enfrentar periodos de crisis; que el sistema parlamentario propugna una mejor fórmula de rendición de cuentas, en la medida que ésta se da de manera horizontal –de poder a poder-, y no en forma vertical como ocurre en el presidencialismo. En el primer caso el Jefe de Gobierno responde ante la coalición partidista que lo nombra por el avance del programa de gobierno. La fórmula presidencial se caracteriza por una tremenda personalización del poder que hace que, por ejemplo, en una elección presidencial el candidato sea más importante que sus propuestas. Esto a su vez genera el clientelismo, porque crea la falacia del hombre que va a resolver los problemas del país¹⁷⁷ .

¹⁷⁷ Simón Pachano, Diario El Universo, 16-11-1997, p. 7.

Pachano propone la adopción de formulas intermedias que concedan corresponsabilidad al Congreso dentro de la planificación y ejecución de políticas del Estado. Se manifiesta identificado con la idea de implantar un sistema parlamentario, que sería la base para una mayor estabilidad, legitimidad, y eficiencia. Otra ventaja sería el proceso de rendición de cuentas (de poder a poder). La coalición partidista recibiría el informe del Jefe de Gobierno. Este sistema actuaría de manera terminante contra los vicios del presidencialismo como la personalización del poder que crea la falacia de que el hombre va a resolver los problemas. La resolución de éstos se traslada al colectivo, a una relación sincrónica entre los dos poderes.

Julio César Trujillo del MUPP-NP a efecto de superar los problemas que trae consigo el sistema presidencial, en a diferencia de Pachano, proponía una fórmula mixta entre el sistema presidencial y el parlamentario, en el que se elegiría un Jefe de Estado (por elección popular) y se designaría al Jefe de Gobierno por decisión del Congreso. En ese caso, la mayoría del Congreso tendría a su cargo la conducción del Gobierno. La propuesta:

“una fórmula (mixta) entre el presidencialismo y el parlamentarismo según la cual el Jefe de Estado debería ser elegido por el pueblo, pero no sería responsable del Gobierno. Esto le correspondería al Jefe de Gobierno –nombrado por el Parlamento- y a sus ministros. La mayoría partidista del Parlamento tendría como obligación la de gobernar, y no la de hacer oposición, como ocurre hoy. Por otro lado, se debe reconocer la legitimidad de los intereses locales, dándoles representantes ante el gobierno central y no limitarla a los miembros del Congreso.”¹⁷⁸

Se juzgaba que el compartir responsabilidades entre los poderes del Estado, en el ejercicio del poder, en el diseño y ejecución de las políticas públicas, es una condición necesaria para la estabilidad democrática y debe darse a través de consensos, que los actores políticos que intervengan en estos procesos, deben gozar de verdadera representatividad.

¹⁷⁸ Diario El Universo, del 16-11-1997, p. 7. La discusión sobre la reforma constitucional tuvo en la prensa uno de los más importantes centros de análisis y debate, así el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS y la Fundación El Universo organizaron una serie de foros con el propósito de conocer y difundir varios temas propuestos para la Asamblea Nacional. En Guayaquil, el 15 de noviembre de 1997 se abordaron en dos foros: 1) el sistema de gobierno; y, 2) el Estado plurinacional.

En la perspectiva de la gobernabilidad, el Proyecto de Constitución de la CONAIE¹⁷⁹, propuesto por el MUPP-NP planteaba que la responsabilidad del gobierno sea compartida por los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que propuso un modelo mixto:

“El Congreso Nacional está compuesto de la Cámara de diputados y de la Cámara de representantes de las entidades territoriales¹⁸⁰. La Cámara de diputados está integrada por doce diputados elegidos por votación nacional, dos diputados elegidos por cada provincia, además por un legislador elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil en cada provincia y los diputados de los pueblos o nacionalidades indígenas y negras de que se habla más adelante¹⁸¹. Entre las atribuciones de la Cámara de diputados se dice: aprobar el voto de confianza a los programas operativos y proyectos bianuales que presentare el **Primer Ministro** con aprobación del Gabinete, en los términos previstos en esta Constitución. Por la negativa de la Cámara a conceder el voto de confianza, cesa el Gobierno en el plazo de treinta días, el Presidente de la República disolverá la Cámara de diputados y convocará simultáneamente a elecciones para después de sesenta días¹⁸².

La Cámara de representantes estará constituida por dos representantes elegidos en cada una de las Provincias por los gobiernos y por dos representantes de cada uno de los territorios indígenas y dos de cada una de las comarcas negras¹⁸³. En sesión conjunta de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Representantes, se discutirá y aprobará el plan plurianual de desarrollo, preparado por el órgano planificador y presentado a consideración de ambas Cámaras por el Presidente de la República¹⁸⁴.

El modelo mixto del Proyecto de la CONAIE además del nombramiento del Primer Ministro, establece la planificación bianual y plurianual. Determina la integración de dos Cámaras: una de representantes y otra de diputados. Parte de los legisladores son elegidos en elección popular directa y secreta y otra parte designados directamente por las comunidades y nacionalidades indígenas y por las comarcas negras: son representantes directos de las comunidades. El proyecto, establece la

¹⁷⁹ La CONAIE, una de las organizaciones que forma parte del Movimiento Pachakutik. Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional, Mesa de Concertación sobre las propuestas del Movimiento Indígena, Hotel Quito, lunes 9 de marzo de 1998, Presentado por: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Evento auspiciado por: Conferencia Episcopal Ecuatoriana, CONAIE, Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, Gobierno del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 61, 63, 68, 69. Los artículos citados son parte de este Proyecto.

¹⁸⁰ Ver Art. 145 del Proyecto de Constitución de la CONAIE.

¹⁸¹ Ver Art. 146 del Proyecto de Constitución de la CONAIE.

¹⁸² Numeral 4 del Art. 149 del Proyecto de Constitución de la CONAIE.

¹⁸³ Art. 161 del Proyecto de Constitución de la CONAIE.

¹⁸⁴ Art. 163 del Proyecto de Constitución de la CONAIE.

elección de un Presidente de la República es decir el Jefe de Estado y del Primer Ministro como Jefe de Gobierno. En este proyecto se otorga al Presidente la potestad de convocar a elecciones de diputados (en treinta días) cuando la Cámara de diputados, ha negado el voto de confianza al Programa bianual presentado por el Primer Ministro a nombre del Gabinete y se ha provocado la cesación de las funciones del Gabinete. Es un proyecto que desconcentra el poder y amplía las responsabilidades del Gobierno al Parlamento.

Se ha reflexionado en el sentido de que, no cabe establecer *a priori* que el modelo presidencialista es fundamentalmente conflictivo, aunque su conflictividad con el legislativo se encontrará siempre condicionada a la existencia de una mayoría gubernamental en el Congreso. La pugna de poderes es un fenómeno propio del modelo presidencialista y aparece muy atenuado en los diferentes tipos de modelos semipresidencialistas o semiparlamentarios.

En el caso de pretender la adopción del sistema parlamentarista, sería necesaria la existencia de un sistema de partidos que funcione de manera sostenida y coherente en el tiempo, organizaciones políticas consolidadas capaces de crear consensos; la inexistencia de este tipo de partidos, en el evento de un parlamentarismo, daría como resultado “la variedad asambleísta de la peor clase” (Sartori, 1996: 114).

No obstante, las bondades que, en teoría, presentaban estas propuestas, de un modelo parlamentario o de un modelo mixto, decisión de la clase política estaba por el mantenimiento del sistema presidencial. Su idea era fortalecer ese sistema, como en efecto sucedió. Todo aquello bajo el supuesto de que las condiciones para optar por un cambio de sistema, no estaban dadas en Ecuador de que no se cumplía con el requisito fundamental de tener organizaciones políticas consolidadas.

Para Nohlen, del cuestionamiento coyuntural del presidencialismo en la ciencia política no ha surgido hasta ahora ninguna reforma estructural de tipo parlamentaria en América Latina, quedando por ver si para bien o para mal de la consolidación democrática (Nohlen, 1998: 21). En función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de *concertación, de compromiso*, conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar.

La polémica expresa entre otros aspectos que por un lado el análisis monocausal y unidireccional basado en la convicción de que existe una interrelación e

interdependencia de los factores y que la institucionalidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la *cultura política*, *el desarrollo económico y social*, *la estructura del Estado* y demás factores, los cuales son quizás más importantes que el factor institucional propiamente tal. No obstante, remarca (Nohlen, 1998: 21), hay que estudiar bien los pros y los contras.

En opinión de Verdesoto, asumimos que no existe *a priori* ningún modelo institucional aplicable al Ecuador. No existe supremacía conceptual ni histórica de los regímenes Parlamentario o Presidencial, ni de los sistemas electorales proporcional o mayoritario (Verdesoto, 2007: 185, 186).

Las reformas

Las reformas a la Constitución como se dijo al inicio son el resultado de la confluencia de visiones distintas respecto al Estado y al sistema político. Para la aprobación de los diversos temas se estructuraron mayorías móviles. Se aprobaron reformas en cuanto al carácter del Estado con la ratificación de la multiétnicidad y la pluriculturalidad. Se hicieron reformas respecto a las potestades y atribución de las funciones del Estado. Se ampliaron los derechos ciudadanos, los derechos de las mujeres, los niños y de grupos diversos y se reconocieron los derechos colectivos a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas y de las comunidades negras.

La Asamblea Constituyente de 1998: modificó el carácter de las relaciones del Estado con la economía, ampliando la participación de la iniciativa privada en la explotación y manejo de los recursos estratégicos y de los servicios públicos.

Reforzó el presidencialismo como régimen político, para fortalecer al poder Ejecutivo en desmedro de las funciones de corresponsabilidad que en el proceso decisonal debería haberse ampliado a la legislatura. El tema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso fue tratado desde la perspectiva de que el problema de la ingobernabilidad reside en el exceso de atribuciones del Congreso. Se legisló por el presidencialismo fuerte, para que el Ejecutivo pueda proponer proyectos de ley en la modalidad de económico-urgente, para facilitar la implantación del modelo neoliberal, con instituciones adecuadas para el efecto.

Reformas al Poder Ejecutivo

Restricción del efecto de los juicios políticos, estos dejan de ser un medio para destituir ministros de Estado¹⁸⁵, lo cual modera las presiones al Ejecutivo por parte de los legisladores de oposición.

La reserva a favor del presidente de la República para presentar proyectos de ley que originan gasto público y que impide la creación de obligaciones fiscales, por parte del Congreso tal como se lo había venido haciendo hasta antes de la Asamblea. La potestad del Presidente para presentar proyectos de urgencia económica y para presentar a la aprobación del Congreso la proforma presupuestaria.

La Asamblea se ratificó en incluir en el texto constitucional, la cesación de funciones del presidente de la República por incapacidad física o mental legalmente comprobada y declarada por el Congreso. Aprobó la subrogación de funciones del vicepresidente de la República¹⁸⁶ en casos de ausencia temporal o definitiva del presidente; y, en este último caso vuelve a corresponderle al Vicepresidente de la República asumir esas funciones¹⁸⁷.

Reformas al Poder Legislativo

El Pleno de la Asamblea Constituyente resolvió: que el Congreso sea unicameral¹⁸⁸; que el sistema de elección de diputados sea en forma personalizada y de entre listas; que el Congreso estará integrado solo por diputados provinciales; ya no se elegirán diputados nacionales. Se dispuso que esta reforma entre en vigencia desde el año 2002.

La Asamblea eliminó el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes. El Congreso se instalará a partir del 5 de enero de cada año y sesionará en forma

¹⁸⁵ Ver Art. 130 numeral 7 Constitución de 1998,

¹⁸⁶ Aceptada la necesidad de que exista la vicepresidencia de la República, se debatió sobre la necesidad de fijarle funciones. En este sentido se propusieron algunas: desde entregarle la Presidencia del Congreso hasta que presida el Consejo Nacional de Desarrollo. Pero, se resolvió que el Vicepresidente debe desempeñar las funciones que el Presidente le asigne, debe ser su más cercano colaborador, esto ayudaría a asegurar la lealtad de Vicepresidente, para evitar que éste conspire en contra del Presidente.

¹⁸⁷ Ver Art. 168 de la Constitución de 1998

¹⁸⁸ El 28 de enero de 1998, El Pleno de la Asamblea decidió con 36 votos, que el Congreso sea unicameral¹⁸⁸ gracias a la alianza momentánea que se gestaba desde hace varios días: PSC 21 votos; DP 12 votos y MPD 3. El bloque Convergencia Democrática se trizó por el abandono del MPD. El MUPP-NP amenazó con abandonar la Asamblea. Diario el Comercio, 29-01-1998, p. A 3.

ordinaria y permanente con recesos durante los meses de junio y diciembre. De esta forma se procuraba que la legislatura mantenga un trabajo similar al que desarrollaban los asambleístas, es decir, únicamente con Comisiones Especializadas, en el supuesto de que así se evitarían las componendas que se daban para la integración del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes y de las Comisiones Permanentes y Ocasionales.

La Asamblea institucionalizó los bloques parlamentarios, los cuales deberán estar conformados por diez o más diputados. En cuanto a los máximos representantes del Congreso: el presidente será designado de entre los diputados de la primera fuerza política¹⁸⁹. Se crearon dos vicepresidencias que corresponderán al segundo bloque con mayor votación y a las minorías respectivamente. Para la designación del presidente del Congreso a mitad de periodo, la reforma determinó que esta dignidad pasará a manos de la segunda fuerza política electoral y la primera mayoría ocupará la primera vicepresidencia, mientras que la segunda vicepresidencia continuará siendo de las minorías legislativas¹⁹⁰.

La mayoría de la Asamblea, limitó la potestad fiscalizadora del Congreso; la destitución de los ministros de Estado que fueren censurados, quedará a criterio del Presidente de la República, además, la convocatoria a juicio político, se efectuará con una cuarta parte de los integrantes del Congreso.

Se creó la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso con el apoyo casi unánime de todos los bloques, para que sea incluida en el texto constitucional¹⁹¹. Esta Comisión tiene un alcance profundo para la legislación en términos de un mejoramiento técnico jurídico del cuerpo de Leyes. Estará integrada por siete miembros

¹⁸⁹ Se refiere al partido o movimiento político que ha logrado la mayor votación, esto es, que ha conseguido el mayor número de diputados.

¹⁹⁰ “Art. 129.- El Congreso Nacional elegirá cada dos años un presidente y dos vicepresidentes. Para los primeros dos años, elegirá a su presidente de entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa, y a su primer vicepresidente del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría. El segundo vicepresidente será elegido de entre los diputados que pertenezcan a los partidos o movimientos minoritarios. Desempeñarán tales funciones durante dos años. Para los siguientes dos años, el presidente y el primer vicepresidente se elegirán de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda y la primera mayoría, respectivamente. Los vicepresidentes reemplazarán, en su orden, al presidente, en caso de ausencia temporal o definitiva, y el Congreso Nacional llenará las vacantes cuando sea del caso”.

¹⁹¹ “Art. 138.- Habrá una Comisión de Legislación y Codificación conformada por siete vocales designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, de fuera de su seno, que trabajará en forma permanente...” “Art.- 139.- Serán atribuciones de la Comisión de Legislación y Codificación: 1. Preparar proyectos de ley, de conformidad con el trámite previsto en la Constitución. 2. Codificar leyes y disponer su publicación; y, 3. Recopilar y ordenar la legislación ecuatoriana.

especializados en derecho y con amplia experiencia. La duda de varios bloques fue que la Comisión de Legislación desplace a los diputados de la posibilidad de proponer proyectos. Esta discrepancia inicial tuvo un acuerdo: que cada diputado presente proyectos con el apoyo de un bloque o de diez legisladores. Los proyectos de codificación serán enviados al Congreso para que los diputados hagan sus observaciones, y en caso de que no existan o que hubieren sido resueltas aquellas que se hayan hecho, serán remitidas al Registro Oficial. La existencia de esta Comisión se enmarca en la reestructuración de la Función Legislativa¹⁹².

Se excluye al Congreso de la capacidad de presentar iniciativas de proyectos de leyes tributarias o reforma de las mismas, como también de proyectos calificados de urgentes en materia económica cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Se encargó al Congreso que se instale en Agosto de 1998 la redacción y aprobación del Código de Ética dentro de los treinta días posteriores a su instalación.

Función Judicial

Se aprobó que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no estén sujetos a período fijo en relación con la duración de sus cargos, que cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución y en la Ley¹⁹³. Se determinaron las facultades del Consejo Nacional de la Judicatura¹⁹⁴; se definieron los órganos que integrará la Función Judicial y se reconoció y garantizó la carrera judicial.

Se instauró el sistema oral en los procesos judiciales. Se aprobó la unidad jurisdiccional que determina que todo juez debe pertenecer a la Función Judicial. Por tanto, todos los Tribunales de Menores pasan a formar parte de la Función Judicial. Los jueces militares y policiales también pasan a depender de la Función Judicial. Se reconoció el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas y a ejercer su autoridad en los conflictos internos.

¹⁹² “Art. 157.- El Congreso Nacional podrá delegar a la Comisión de Legislación y Codificación, la elaboración de proyectos de leyes o el estudio y conocimiento de proyectos que le hubieren sido presentados para su consideración de acuerdo con las normas relativas a la iniciativa de las leyes, los que serán tramitados de conformidad con lo establecido en esta sección. La Comisión no podrá tratar proyectos de leyes tributarias, ni los calificados de urgencia en materia económica.

¹⁹³ Ver Art. 202 de la Constitución de 1998.

¹⁹⁴ Ver Art. 206 de la Constitución de 1998.

Para tratar disputas familiares, de vecinos o de índole similar, sin necesidad de acudir a los jueces civiles y así descongestionar los trámites judiciales, se institucionalizó el trabajo de los jueces de paz. Estos jueces actuarán como árbitros en las cámaras de comercio y estarán inscritos en la Función Judicial.

Se dio una reforma *sui generis*, aunque se afirmaba que los procesos judiciales son públicos, se prohibió la transmisión de los mismos a través de los medios de comunicación y tampoco se permitirá grabación alguna a personas ajenas a los procesos. El objetivo, evitar los juicios paralelos de los medios de comunicación.

Reconocimiento de las propuestas de los pueblos indios y los derechos colectivos.

La Asamblea ratificó la reforma constante en la Codificación de la Constitución de 1996, de considerar al Estado como descentralizado, pluricultural y multiétnico¹⁹⁵. El planteamiento de fondo del movimiento indígena fue el Estado plurinacional, pero esta reforma no fue incorporada a la Constitución. Los planteamientos del movimiento indígena sobre la nueva definición del Estado y la aprobación de los derechos colectivos no tenían parangón en América Latina.

La Asamblea Nacional incorporó los *derechos colectivos* a favor de los pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos, así, entre otros derechos éstos deberán ser consultados sobre los planes y programas sobre prospección y explotación de los recursos no renovables (petróleo, minería), que puedan afectarles ambiental y culturalmente y a acceder a los beneficios que esos proyectos reporten, de acuerdo con las reformas constitucionales aprobadas en la Sesión del 24 de abril de 1998 en segundo y definitivo debate dentro de capítulo correspondiente a los derechos de los pueblos indígenas y negros. Con arreglo a otra disposición aprobada por sesenta y cinco representantes, se aprobaron los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos:

Art. 83.- Los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negro o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones, en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político, económico;
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la

¹⁹⁵ Ver Art. 1 de la Constitución de 1998.

facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial;

3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley;
4. Participar en el uso, usufructo y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen;
6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural;
7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad;
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras;
9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley;1.
- 10.Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico;
- 11.Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe;
- 12.A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella;
- 13.Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado;
- 14.Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley; y,
15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen;

Art. 85.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en al artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable.

De esta manera, ninguna explotación de hidrocarburos, de minas o de cualquier recurso del subsuelo que se encuentre en las comunidades indígenas, podría haberse realizado sin la consulta de estos sectores, quienes analizarán los términos de aplicación de tecnología, el impacto ambiental y los beneficios que obtendrán. Las reformas aprobadas representan el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto jurídico.

CONCLUSIONES

El trabajo se ha desarrollado en relación a tres ejes temáticos: la crisis política, la gobernabilidad democrática y la reforma política.

La crisis política es el resultado de problemas tanto en la estructura como en el funcionamiento del sistema político, que provocan la pérdida de la credibilidad y de la legitimidad del Estado y de sus instituciones frente a la sociedad. Ésta pone en duda la validez del sistema democrático, y en ocasiones conspira contra su permanencia. La crisis se refleja en la incapacidad del sistema político, para procesar las crecientes demandas de la sociedad, casi siempre orientadas conseguir mejores condiciones de vida. El sistema político ecuatoriano fue diseñado –desde la perspectiva de la modernización del Estado- en el proceso el retorno al régimen democrático en 1979, luego de que habían concluido dos períodos de dictadura militar consecutivos¹⁹⁶.

Para algunos autores la crisis política esta generada de manera directa en el diseño y funcionamiento del sistema político. Según otros autores, la crisis, tienen su base en esas causas que llamaríamos *políticas*, y en las decisiones que desde el punto de vista político se deban adoptar, para mantener la democracia y el modelo capitalista de producción. En este modelo, las élites políticas, deben adaptar todos los sistemas (económico, social y político) a su razón de ser: la concentración de la riqueza¹⁹⁷.

De acuerdo con la Constitución y las leyes, forman parte del sistema político, el sistema de partidos y el sistema electoral. Entre ellos se producen interacciones que definen su desempeño.

Los partidos políticos¹⁹⁸, destinados a ser el eje de la representación política, durante este período, han jugado un papel totalmente limitado, en la perspectiva de lograr acuerdos y consensos, entre las funciones del Estado, para que los distintos gobiernos, tengan la capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas, en atención a las necesidades de la población, y a la inminente inserción del país en el mundo globalizado. Por el contrario, los partidos políticos, han ejercitado una política de

¹⁹⁶ 1972-1976 la primera dictadura militar, 1976-1979 la segunda.

¹⁹⁷ En este contexto, la mayoría de la población, se ve afectada por las disputas del poder que se dan entre las élites económicas y políticas. Su participación cívica se ve limitada a la participación electoral.

¹⁹⁸ Los partidos son organizaciones que deben dirigir procesos de educación política y de formación de cuadros. Estos a su vez deben convertirse en líderes para la educación política de la población, desde las distintas vertientes del pensamiento y de las doctrinas políticas.

obstrucción permanente, desde el Ejecutivo o desde el Congreso. Es una política de bloqueos y enfrentamientos mutuos, motivados en la defensa de intereses de grupos.

Durante los 18 años de vida democrática que antecedieron al período de estudio (1997- 1998) se sucedieron cuatro gobiernos, que lograron concluir sus períodos. Llegaron al poder bajo el auspicio de organizaciones políticas, utilizando el tradicional listado de ofertas electorales que, por lo regular, nunca fueron cumplidas. Este hecho, ha devenido en la falta de credibilidad de la población en los partidos políticos y en la deslegitimación de los gobiernos y de actividad política. Actividad ejercida en muy pocos casos por políticos profesionales¹⁹⁹.

Debido a la falta de credibilidad y de legitimidad del sistema político, del sistema de partidos y de la gran mayoría de instituciones del Estado, Ecuador ha vivido en una situación de permanente crisis, la misma que ha generado diversos grados de conflictividad social, expresada en falta de gobernabilidad.

Para superar los niveles de gobernabilidad, la clase política ha utilizado a las reformas como una herramienta casi permanente. No ha existido, candidato o gobernante, que no haya incluido en su Agenda un listado de reformas constitucionales y legales, lo cual refleja uno de los elementos de la cultura política ecuatoriana. Pensar que los problemas se pueden resolver vía reforma. Se han producido reforma tras reforma, lo cual según Pachano resulta inconveniente para la estabilidad del sistema. Apenas ha comenzado a aplicar una norma, ésta ha sido cambiada por otra, sin que se haya dado la posibilidad de una evaluación sobre sus bondades o inconveniencias. Simplemente, las reformas, *van porque van*.

Desde el mismo momento del retorno a la democracia, se han producido una serie de reformas al sistema político. Estas reformas se han realizado no en el sentido de mejorar y perfeccionar las dinámicas del sistema. Se las han realizado, para atender asuntos coyunturales que convienen a ciertos grupos que ejercen presión sobre el sistema político y sus instituciones.

Veamos en pocas líneas que ha sucedido con el sistema de partidos y con el sistema electoral. En cuanto al sistema de partidos, las reformas se han realizado, no precisamente para perfeccionar la estructura y funcionamiento de estas organizaciones,

¹⁹⁹ A ella se han dedicado dirigentes improvisados, que han visto en esta actividad una forma de vida cómoda, a costa de toda la sociedad.

para que cumplan su papel coordinador entre la sociedad y el sistema político, sino, para crear las condiciones de supervivencia de los partidos –mantener la inscripción en el Registro correspondiente-.

Se han introducido reformas que han desnaturalizado y desarticulado la acción de los partidos. Entre estas normas, está la disposición constitucional de permitir la participación de los “independientes” en los procesos electorales, sin necesidad de pertenecer a las organizaciones políticas y sin su respaldo. Con este tipo de reformas, la intención de que en Ecuador existan partidos nacionales, que representen a grandes corrientes políticas, se ha desvanecido. Por el contrario, se han formado decenas de nuevos partidos y movimientos políticos. En esta decisión comparten responsabilidades los partidos y la sociedad civil. Los primeros por no haber cumplido sus funciones y la segunda por mantener una posición en contra de estas organizaciones y considerar que el ejercicio de la política se lo puede improvisar.

La Constitución y la ley determinaron un umbral mínimo de votos, para la permanencia de los partidos en el Registro respectivo-. Pero, casi inmediatamente, se iniciaron procesos para echar abajo esa disposición, que podía haber causado la extinción de partidos y movimientos pequeños. La vigencia intermitente de esta disposición, unida a aquella de los “independientes”, ha provocado la proliferación de organizaciones minúsculas, detrás de las cuales están los caciques de parroquia, cantón o provincia.

Otra disposición constitucional, que permite el mantenimiento de la *proporcionalidad* en la transformación de votos en escaños²⁰⁰, impide la formación de mayorías estables. Se da paso a la elección de representantes con un mínimo apoyo electoral, quienes, luego “cotizan” sus votos, ya en el ejercicio de sus funciones.

El voto entre listas, para las elecciones pluripersonales, también genera dispersión e impide la consolidación de organizaciones políticas nacionales. Se produce la proliferación de partidos movimientos formados para una contienda electoral cuyo objetivo no es precisamente el de mejorar los niveles de vida de la población o perfeccionar la democracia²⁰¹.

²⁰⁰ Para favorecer a las minorías

²⁰¹ En este contexto, se ha producido la irrupción de partidos de corte populista, que se erigen en defensores de los pobres, pero que en la práctica representan a sectores de poder postergados temporalmente de las opciones de acceder a la conducción del Estado. Ese sería el caso del PRE, que

Pero el problema de las reformas no puede ser analizado al margen de otros elementos que gravitan directamente sobre el sistema político. Así por ejemplo, el proceso de transición del modelo desarrollista al modelo neoliberal, fue la base para que las fuerzas políticas de Ecuador vayan tomando posición. Los partidos políticos tradicionales (PSC, DP) le apostaron al modelo neoliberal. También lo hizo el PRE, que planteó la convertibilidad como paso inicial para la aplicación de las medidas de ajuste estructural.

En ese contexto, el movimiento sindical que había alcanzado importantes niveles de participación en la política nacional, en las décadas de los setenta y ochenta, bajo el modelo del Estado benefactor (desarrollista), fue paulatinamente remplazado por la emergente sociedad civil y por los movimientos sociales²⁰². Estos nuevos actores, correspondían a un nuevo modelo sustentado en el mercado y la globalización. Con discursos que iban desde lo étnico, hasta lo ecológico, pasando, por la ampliación de derechos, el discurso de la diversidad y por el planteamiento central del Estado plurinacional, los movimientos sociales, se convirtieron en la contraparte de la sociedad, teóricamente, para resistir al modelo neoliberal y plantear salidas a la crisis política y a la falta de gobernabilidad, sustentadas en nuevas visiones de la sociedad, la economía y la política.

Para los partidos políticos representados en el Congreso, la salida a la crisis, que llegó a su clímax en febrero 5 de 1997, pasaba primero por la destitución de Bucaram. Si se analiza la cesación del líder del PRE, desde los principios de la legalidad que sustentan a un Estado de Derecho, tendríamos que estar de acuerdo en que se trató de un golpe de Estado. Para otros, en cambio, era la *revolución de las conciencias*. Algún autor reivindicaba a este hecho, precedido por grandes movilizaciones, como una revolución, “la primera de América Latina, en contra del neoliberalismo.” Pero, si se

representaba a una oligarquía emergente. La oligarquía de poderosos comerciantes de Guayaquil y de otros grupos económicos, declarados enemigos de la oligarquía tradicional. Ese discurso, cargado de ofertas permitió a Bucaram, derrotar a Jaime Nebot, representante de la oligarquía tradicional guayaquileña.

²⁰² La sociedad, por su parte no ha presionado sobre los partidos políticos, lo ha hecho de manera directa sobre el Estado. La respuesta es siempre la misma, muy poca atención a las demandas. Tal situación genera la creación de espacios propios de la sociedad, que ya no confía en los partidos y se organiza en colectivos que se encargan de reunir a los afectados por carencias, necesidades insatisfechas, violación de derechos, o a personas interesadas en conseguir que las voces de la sociedad sean escuchadas por el poder. Surgen así los movimientos sociales.

revisan los hechos, podemos ver que tal revolución, fue consensuada en los aposentos de un político de la extrema derecha, calificado en su tiempo como “recadero de la oligarquía” y “patriarca de la componenda.” Según el mismo autor, los dirigentes de los movimientos sociales, aunque siempre reivindicaron su postura antineoliberal, entregaron el movimiento a la derecha neoliberal.

En esta parte de las conclusiones es oportuno señalar que los movimientos sociales, desde la perspectiva de las ciencias políticas, surgen precisamente cuando los partidos políticos incumplen sus funciones, es decir, aquellas de constituirse en intermediarios entre la población y el sistema político. En Ecuador los movimientos sociales, capitalizaron el descontento de la gente por la aplicación de medidas económicas antipopulares y aprovecharon el sentimiento antipartido de la población. Lograron aglutinar a importantes sectores de la población tanto urbana como rural. Es innegable el protagonismo histórico que le correspondió al movimiento indígena y en cierta medida a los sindicatos petroleros organizados en la CMS, así como la acción de las organizaciones eclesiales de base, las organizaciones de jóvenes, de ecologistas, entre otros.

Desde la corriente de la modernidad de las ciencias políticas, los movimientos sociales, por su “*informalidad*”²⁰³, fueron superados en sucesivos procesos electorales por los partidos políticos. Los partidos triunfaron en la elección para la Asamblea Constituyente, los principales partidos (PSC, DP) tenían una organización nacional y recursos; aún con sus “vicios” siempre estuvieron en mejores condiciones para enfrentar una lid electoral, y conquistar la adhesión de importantes sectores del electorado y levantarse con el triunfo.²⁰⁴

En resumen, el discurso de la reforma, se generaba en la clase política, en los partidos políticos de derecha por un lado y por otro en los denominados partidos de centro izquierda, izquierda y en los movimientos sociales.

Los partidos apostaron a realizar reformas al sistema político para atacar las causas de la crisis política y de la ingobernabilidad. Estaban seguros de que la reforma debía basarse en la Ingeniería Constitucional, es decir en la creación o reformulación de

²⁰³ Por no estar inscritos en el sistema de partidos, carecer de estructura orgánica y recursos.

²⁰⁴ También tuvieron una importante votación el FRA, la ID, e incluso el PRE que había “sacrificado” a su líder.

estructuras y mecanismos legales e institucionales, que debidamente ensamblados, deben producir el funcionamiento óptimo del sistema político. Según Sartori: mecanismos diseñados para producir gobernabilidad.

Para la clase política, el problema central, era la falta de gobernabilidad, producida por el mal funcionamiento del sistema político y sus instituciones. Identificaron, entre otros problemas, a la pugna de poderes (Ejecutivo vs. Congreso) como una de las causas fundamentales, que impide la gobernabilidad democrática²⁰⁵.

En la línea del análisis de la pugna de poderes, determinaron que el Congreso, durante los últimos 18 años, se habría extralimitado en la utilización de sus potestades de fiscalización e incluso legislativas. Resolvieron limitarlas. El Congreso podría censurar, pero no destituir Ministros de Estado. No podría legislar en materia económica.²⁰⁶

Se consideraba que, limitando las potestades y atribuciones del Congreso y fortaleciendo el sistema presidencial, sería lograr la gobernabilidad democrática. Que, de esta manera quedaría “reparado” el sistema de pesos y contrapesos. Aumentando potestades a un poder, en desmedro del otro, se lograría optimizar al sistema político.

Pero, desde la perspectiva de los movimientos sociales, se planteaba que el problema de la gobernabilidad, no es un problema de la Ingeniería Constitucional, es decir, no era un asunto generado en el ensamblaje de piezas, debidamente armadas y convenientemente lubricadas, para que produzcan un funcionamiento óptimo del sistema. Consideraban que, no se debía desconocer, como causa fundamental de la falta de gobernabilidad, la inadecuada e injusta distribución de la riqueza. En otros términos, la falta de gobernabilidad, no estaría según ellos, solo en el mal funcionamiento del sistema político, sino, además en el inadecuado diseño y funcionamiento del sistema económico, que favorece siempre a un sector reducido de la población. Sistema que se caracteriza por concentrar la riqueza en un sector reducido de la población y por “*democratizar*” los déficits, desbalances y pérdidas entre la gran mayoría de la población.

²⁰⁵ Es decir, el conjunto de acciones de gobierno, sujetas a la aplicación de reglas contempladas en la Constitución y en las leyes.

²⁰⁶ El Congreso, y en él los diputados habían utilizado las facultades y atribuciones para el manejo de recursos del Estado, en términos de despilfarro, y corrupción. Con las reformas, los diputados, no podrían en el futuro, disponer de fondos públicos. También se eliminaron las atribuciones del Congreso, de formular la proforma presupuestaria y de proponer leyes de contenido económico.

En este tema existió un gran debate. Qué es primero: lo político o lo económico. Desde la perspectiva de las ciencias políticas, se advierte que todos los sistemas dependen del sistema político, por cuanto, éste es el que debe procesar todo tipo de demandas y transformarlas en decisiones consensuadas, en políticas públicas que van desde lo económico, hasta lo ambiental, pasando por lo social, cultural, etcétera. Para otros, lo primero es lo económico. Sin embargo, esta posición se debilita, cuando llegamos a determinar que la adopción de un modelo económico o de una decisión económica esta precedida por una capacidad decisional adoptada desde la política.

Sin embargo, en medio del desarrollo de la Asamblea, incluso los movimientos sociales, se involucraron en el tema de la reforma política y plantearon alternativas al presidencialismo fuerte. Propusieron la adopción del modelo parlamentario o de sistemas mixtos como el semipresidencialismo o semiparlamentarismo, con la idea de que la tarea del gobierno sea compartida tanto por el Congreso como por el Ejecutivo²⁰⁷.

En la perspectiva de mejorar el sistema político, en el transcurso de la Asamblea, se señalaron otras debilidades del sistema de partidos. Estuvieron al orden del día las infidelidades de los asambleístas, cuestión que se trató de corregir desde la aplicación de la ética política.

En efecto, en aplicación de un Código de Ética para los diputados. Serían sancionados con la expulsión, aquellos legisladores que se no se sujetaren a la disciplina del partido o movimiento. Esto, como un correctivo a una desviación propia de la legislatura ecuatoriana, muy pródiga en la formación de mayorías móviles, donde los representantes de organizaciones minúsculas, de uno o dos diputados, podían alzarse con la presidencia del Congreso y hasta con la presidencia de la República.

Si analizamos las resoluciones de la Asamblea desde la perspectiva de la modernidad, podríamos decir que la Asamblea, no cumplió con el objetivo de alcanzar la capacidad de procesar los conflictos sociales dentro de institucionalidad. Las reformas introducidas, estaban lejos de lograr el perfeccionamiento del sistema de partidos, medio por el cual debían procesarse las inquietudes y necesidades de la población.

²⁰⁷ Con la elección de un Jefe de Estado elegido por votación universal y un Jefe de Gobierno y Gabinete designado por el Congreso. Todo esto con la adopción de reglas de juego, tendientes a establecer un verdadero equilibrio entre los dos poderes.

En este período se puede destacar la emergencia de un nuevo tipo de sociedad civil que pugnaba por la ampliación de los espacios democráticos, hasta ese tiempo, reducidos al sufragio. La presencia de los movimientos sociales, como nuevos actores políticos que, aún calificados como “elementos informales” de la política, pueden causar inestabilidad en la estructura del sistema político y de sus instituciones. Actores que al mismo tiempo, tienen la capacidad de constituirse en colectivos con importantes propuestas para el mejoramiento del sistema democrático, como ya lo han probado en varias ocasiones en Ecuador. O simplemente, representar a la antipolítica.

Habiendo analizado los principales aspectos de la crisis política, de la reforma y de la gobernabilidad, podemos establecer los resultados de nuestro trabajo. En cuanto a la primera hipótesis: (i) Se ha determinado que la clase política, en la perspectiva de superar la crisis política y alcanzar la gobernabilidad, fortaleció el régimen presidencialista. Aumentó atribuciones y facultades al Ejecutivo en desmedro del Poder Legislativo. (ii) No se logró establecer, cómo la reforma política, facilitaría la aplicación del modelo neoliberal.

En cuanto a la segunda hipótesis: (i) Los movimientos sociales lograron la ampliación de los derechos en el texto constitucional. (ii) De manera particular el movimiento indígena logró la ratificación de que Ecuador es un país pluricultural y multiétnico²⁰⁸. (iii) Se aprobaron los derechos colectivos.

La emergencia de los movimientos sociales, que traían el sello de la antipolítica, descalificó a los partidos políticos. Sin embargo, los movimientos sociales – representados en el Congreso por El MUPP-NP-, llegaron a consensos con los partidos, en la perspectiva de conseguir que se atiendan sus propuestas. No obstante su relativo éxito en la coordinación de las movilizaciones, los movimientos sociales no tuvieron la capacidad para disputar el poder con los partidos políticos, que mediante la voluntad popular expresada mediante el sufragio, seguirían manteniendo el poder en la conducción del Estado.

La Asamblea realizó reformas al sistema político en la perspectiva de la gobernabilidad. Logró “mediar” entre los intereses de la clase política y las propuestas de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Por un lado adaptó la Constitución a las necesidades de un Estado no intervencionista en la economía con la aprobación de

²⁰⁸ En 1998 quedó pendiente el tema del Estado plurinacional.

normas constitucionales que dan apertura la acción del sector privado en la economía y garantizan su acción en los sectores estratégicos del Estado y en los servicios públicos. Y, por otro lado, aprobó los derechos de las mujeres, de los niños y adolescentes, de los discapacitados y sectores vulnerables, los derechos colectivos de los indígenas y negros. Ratificó la reforma del artículo número 1 de la Constitución que declara al Ecuador un Estado multiétnico y pluricultural.

BIBLIOGRAFIA

- ALCANTARA Manuel, FREIDENBERG Flavia. 2003. “Partidos Políticos de América Latina, Países Andinos”. México: Instituto Federal Electoral México, Fondo de Cultura Económica México.
- BEBBINGTON, Anthony y Galo Ramón. 1992. “Los actores de una década ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad”. Quito- Ecuador: COMUNIDEC, Abya-Yala.
- BURBANO, ROWLAND. 1999. “Pugna de poderes”, en *La ruta de la gobernabilidad*. Informe Final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Quito-Ecuador: CORDES.
- CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR. 2007. “Constitución Política de la República del Ecuador”, Departamento de Publicaciones, Quito-Ecuador.
- CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. 1996. Constitución Política de la República del Ecuador. Edición actualizada a Agosto de 1996.
- CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. 1997. “Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador”. Actualizada a septiembre de 1997. Quito-Ecuador.
- ECHEVERRIA, Julio. 2006. “El desafío constitucional”. Quito: Ildis, Abya-Yala Ecuador.
- ECHEVERRIA, Julio. 1997. “La democracia enfrentada a la complejidad”, en *Ecuador Debate 42*. Quito-Ecuador: Centro Andino de Acción Popular CAAP
- ECHEVERRIA, Julio. 2003. “Teoría del Sistema político”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Felipe Burbano de Lara, Editor. Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- HURTADO, Osvaldo. 1997. “Gobernabilidad y Reforma Constitucional”. Quito: Corporación Editora Nacional.
- HURTADO, Osvaldo. 1997. en “Presentación” de la obra *La ruta de la gobernabilidad*, Informe final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Editor Fernando Pachano, Quito-Ecuador: CORDES y Centro de Investigación y Promoción Iberoamericana-Europa (CIPIE).
- HURTADO Osvaldo. 1999. *Deuda y desarrollo del Ecuador Contemporáneo*, Planeta, Quito-Ecuador: Planeta.

HABERMAS Jürgen. 1973. “Problemas de legitimación en el capitalismo tardío”, 1973. Sexta reimpression 1998, pág. 18, Buenos Aires-Argentina: Amorrortu Editores.

HERNÁNDEZ, Virgilio. 2008. “Urgencia de la reforma o la posibilidad de construir una nueva democracia”, en *La Necesaria Reforma Política, Documentos Electorales 8*. Quito-Ecuador: Tribunal Supremo Electoral.

IBARRA, Hernán. 1997. “Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad”, en *Ecuador Debate 42*, Quito, diciembre de 1997: Centro Andino de Acción Popular.

MARCH G., James y OLSEN, P. Johan. 1993. “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” Zona Abierta. Madrid: ARCE.

MEJIA, Andrés. 1999. “Partidos políticos y sistema electoral” en *La Ruta de la Gobernabilidad*. Primera Edición 1999, Quito-Ecuador: CORDES.

ORTIZ, Pablo. 1997. en la “Introducción” de “5 de febrero, la revolución de las conciencias”. Fundación José Peralta, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC- Quito: Corporación de Estudios y Promoción Cultural-CECS.

PACHANO, Simón. 2004. “El tejido de Penélope: reforma política en Ecuador”, en *Reformas políticas en América Latina*. Río de Janeiro-Brasil: Fundacao Konrad Adenauer Stiftung.

PALLARES, Martín y Marcia Cevallos. 1997. “La comedia de los escándalos” en *¡Qué se vaya!* Quito, febrero de 1997: Diario HOY.

PARRA, José Francisco. 2005. “Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político”, en *Política y Cultura*, n. 24, 2005. Madrid España: Centro de Estudios de Estudios de México en la Unión Europea.

QUINTERO, L. Rafael. 1999. “Prólogo” a *Larga Crónica de la Constituyente por dentro* de Alfredo Vera. Quito-Ecuador: Escuela de Sociología de la Universidad Central y Abya-Yala.

RAMÓN, Galo. 1993. El regreso de los runas. Quito-Ecuador: Comunidec Fundación Interamericana.

RAMIREZ Franklin. 2003. Explorando un agujero negro, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO-Ecuador.

RIVADENEIRA Alejandro, “¡Qué se vaya!” en *¡Que se vaya!* Quito, febrero de 1997: Diario HOY.

- DEVINCENZI, Jorge. 2009. Revista ZOOM, política y sociedad en foco, Buenos Aires Argentina, la construcción de mayorías, Un pacto para vivir, Nov. 2009, <http://www.revista-zoom.com.ar/articulo3437>.

----- El Sistema Electoral y el Sistema de Partidos. Capítulo 5
<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/966/5/07>

- FAIR, Hernán. “El rol de los medios de comunicación y sus intelectuales orgánicos ante las reformas” neoliberales. <http://cesa-gip.ning.com/profiles/blogs/bel-rol-de-los-mediador-de>

- INSTITUTO de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Ética y Corrupción, Instituto de Managua Nicaragua.
http://www.iepp.org/documentos/ac/anticorruccion/Etica_Corrucci3n_capitulo7.pdf

- Las categorías de Luhmann y Habermas para el análisis de la representación política.
<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/marcuzzi.pdf>

- PACHANO, Fernando, La Reforma Constitucional ecuatoriana de 1998: un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad,
<http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO60.pdf>

- PAZMIÑO, Castro. 2007. Lucía Democracia Tutelada en el Ecuador (cronología de una praxis) Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2007
<http://bibiotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2003/papel/paz.pdf>

- PEREZ-Liñan Aníbal S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? [dhttp://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=872](http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=872)

- La Reforma del sistema político, Capítulo III,
<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/966/6/06.%20Cap%C3%ADtulo%203.%20La%20Reforma%20del%20Sistema%20Pol%C3%ADtico.pdf>

- Las categorías de Luhmann y Habermas, para el análisis de la representación política.
<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/marcuzzi.pdf>

-<http://www.monografias.com/trabajos31/desgaste-politica-ecuador/desgaste-politica-ecuador.shtml>

TANAKA, Martín. 2006. Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales. Working paper # 324 – March 2006.
<http://www.slideshare.net/tuesta/el-sistema-de-partidos-andinos-tanaka>

----- Unión Demócrata Cristina, Historia.
http://www.udc.com.ec/site/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=31

ARTICULOS DE PERIODICOS Y REVISTAS

BURBANO DE LARA, Felipe. 1997. La sociedad civil. Entre la promesa y el engaño en *ICONOS No.2*. Publicación de FLACSO-Ecuador.

MEJIA, Andrés. 1997. “El duro camino hacia la reforma política”, en *Iconos 2*, FLACSO – Ecuador, mayo-junio de 1997.

MEJIA Acosta Andrés y Norman Wray Reyes. 1997. “Asamblea Nacional para la Reforma Política”, CORDES. Quito-Ecuador.

MOREANO, Alejandro. 1997. “Por lo único bueno por Dios...” en Diario HOY, enero 24 de 1997.

MOREANO, Alejandro. 1997. “El Parto de los montes”. Artículo publicado en el Diario HOY, febrero 14 1997.

RIOS, Edwin. Diario HOY. 16 de noviembre de 1996. Archivo digital

RIVADENEIRA, Alejandro (1997), “Qué se vaya”, en Diario HOY, febrero 1997, pp. 16, 17.

----- 1997. Revista VISTAZO No. 709, marzo 6 de 1997. Guayaquil-Ecuador: Editores Nacionales S.A.

ROLDOS, Santiago. Revista Vistazo No. 726, noviembre 20 de 1997: Guayaquil-Ecuador: Editores Nacionales S.A.

ANEXOS

Anexo 1

MANDATO DEL PUEBLO ECUATORIANO

**A TRAVES DEL FRENTE PATRIÓTICO EN DEFENSA DEL PUEBLO,
AL H. CONGRESO NACIONAL Y AL NUEVO GOBIERNO**

Aquí estamos los trabajadores, pueblos indígenas, obreros, campesinos, artesanos, maestros, estudiantes, desempleados y pequeños comerciantes. Somos los hombres, mujeres y jóvenes que levantamos la bandera de una Patria libre y soberana. Somos mestizos, blancos, indios, negros de distintas nacionalidades, somos la esencia del Ecuador. Su sangre y conciencia.

Nuestra lucha a lo largo de las últimas semanas ha permitido que el PARO CÍVICO DEL PUEBLO se convierta en una jornada histórica sin precedentes en las últimas décadas. Millones de hombres y mujeres del Ecuador, movilizados combativamente en las calles y campos del país, hemos alzado la bandera de la unidad, levantado nuestra voz y determinado la necesidad de cambiar el gobierno para desterrar la corrupción, el autoritarismo y el programa neoliberal.

Como hermanos, de la Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos, nos hemos reunido en el FRENTE PATRIÓTICO DE DEFENSA DEL PUEBLO para reivindicar el camino de lucha de los pobres por sus propios intereses y evitar que los causantes y beneficiarios de la crisis se aprovechen del descontento popular. Queremos un gobierno popular, solución a los problemas de las mayorías, libertad y pan.

Hoy se ha sentido la fuerza del pueblo organizado, de los ciudadanos, las organizaciones populares y sociales. La ASAMBLEA POPULAR que realizamos en la Plaza de la Independencia es prueba de ello y el inicio de nuevas jornadas. Desde aquí resolvemos democráticamente presentar el siguiente MANDATO POPULAR.

PARA LOS SECTORES POPULARES Y SUS ORGANIZACIONES

- Mantener la movilización popular y ciudadana. Cada organización y sector social debe realizar acciones combativas en su respectivo lugar, hasta lograr la renuncia o destitución de Abdala Bucaram.
- Extender el PARO CÍVICO NACIONAL hasta 48 horas, es decir, hasta el jueves 6 de febrero a las 12 de la noche.

PARA LOS DIPUTADOS Y EL CONGRESO NACIONAL

- DESTITUIR de manera INMEDIATA A ABDALA BUCARAM.
- Conformar un GOBIERNO PROVISIONAL respetando las decisiones de las organizaciones que han determinado el cambio de gobierno.
- Desarrollar un proceso de fiscalización y sanción a todos los corruptos del actual Gobierno, iniciando con la destitución del Contralor y Procurador General del Estado y procediendo a la reestructuración democrática de la Corte Suprema de Justicia y demás organismos del Estado.
- Desarrollar la actividad parlamentaria necesaria en el propósito de que se cumplan las medidas planteadas para el gobierno provisional.

PARA EL GOBIERNO PROVISIONAL

- El gobierno Provisional tiene la obligación de convocar a la conformación, en un plazo no mayor de sesenta días a una ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE que redacte una nueva Constitución verdaderamente democrática, plurinacional y popular.
- El gobierno provisional deberá comprometerse a atender las medidas urgentes resueltas en la Asamblea Nacional del Frente Patriótico:

Derogar en forma inmediata las medidas económicas que incrementan los precios de los bienes y servicios de primera necesidad y deterioran la calidad de vida: gas, luz, transporte, teléfonos, combustibles. No más impuestos municipales y entrega del 15% del presupuesto para los gobiernos seccionales;

Defender la soberanía nacional y su integridad territorial;

Anular la propuesta de convertibilidad y privatización de las áreas estratégicas, seguro social, educación y salud;

Resolver la moratoria de la deuda externa para disponer de los recursos necesarios para el desarrollo nacional;

Respetar los derechos humanos, sindicales y las libertades públicas que pongan fin a la violencia institucionalizada en contra de los trabajadores, jóvenes, de la mujer, medios de comunicación y dignidad ciudadana;

Convocar a una Consulta Popular para que sea el pueblo quien decida el Plan de Gobierno a aplicarse en su beneficio;

Incrementar el Presupuesto, en particular para la salud, educación, universidades, vivienda, crédito para artesanos, pescadores, pequeños comerciantes y agricultores;

Respetar la organización, eliminar la contratación laboral a través de intermediarios, garantizar la estabilidad laboral y la restitución a sus puestos a los trabajadores y maestros despedidos de los sectores público y privado;

Respetar la autonomía e integridad de la CONAIE, UNE y demás organizaciones, y la eliminación del Ministerio Étnico-Cultural, la Secretaría de asuntos Indígenas y Minorías Étnicas. Demandar la

El Frente Patriótico y los ocho diputados: seis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País y 2 del Movimiento Popular Democrático, actuarán en el H. Congreso Nacional en función de este mandato (Saltos, 1997: 77).

Anexo 2

El Congreso Nacional

Ante los sucesos que paralizan y conmueven a la Nación ecuatoriana provocados por la bochornosa e ilegal conducta del Presidente de la República abogado Abdala Bucaram Ortiz que de manera reiterada y constante viola la Constitución y las leyes de la República, atropella a la Sociedad Civil, amenaza y agrede a la prensa y más medios de comunicación, utiliza a las Fuerzas Armadas en actos extraños a sus funciones perjudicando su imagen, protagoniza actividades artísticas musicales y deportivas reñidas frontalmente con la majestad de la presidencia de nuestra República y ha montado una gigantesca red de familiares y allegados que son el eje de la corrupción que, convertida en sistema de gobierno, azota y denigra al Ecuador;

Que el Presidente de la República ha intentado amedrentar a los diputados impidiendo el normal tránsito al Palacio Legislativo y amenazando al Presidente del Parlamento y a los principales líderes del mismo, con apresarlo si no se someten a sus caprichos; y,
Que la exigencia virtualmente unánime de la población es que termine este estado de caos y desafueros organizado por el Ejecutivo,

Resuelve:

Declarar la incapacidad mental para gobernar del abogado Abdala Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del Art. 100 de la Constitución Política de la República y consecuentemente el cese de funciones como Presidente Constitucional de la República.

En aplicación del inciso 2do. del Art. 1 de la Constitución y en uso de esas atribuciones, designa como Presidente Constitucional Interino de la República del Ecuador, al doctor Fabián Alarcón Rivera, Presidente del H. Congreso Nacional para que en lapso de un año contado a partir de esta fecha, convoque a elecciones generales para designar Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados Provinciales, Concejales y Consejeros, que deban ser renovados por la conclusión de su periodo, quienes deberán posesionarse en el mes de agosto de 1998, de acuerdo con la Ley.

Fundamentados en la parte final del literal j) del Art. 82 de la Constitución Política de la República, declarar cesantes en su cargo a los señores Contralor General, Fiscal General, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Superintendente de Telecomunicaciones y miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales en funciones prorrogadas, para que estos organismos de control sean dirigidos por ciudadanos independientes de la influencia del Régimen y cumplan con su verdadero cometido.

El Congreso Nacional como respuesta al “MANDATO POPULAR” presentado por el Frente Patriótico y pronunciamientos de la Asamblea de Quito y de mayoritarias organizaciones y sectores sociales del país, demanda al nuevo Gobierno una política económica sustentada en la confianza, en la seguridad jurídica, la honestidad, la eficacia y la solidaridad, que se traduce en medidas de austeridad fiscal y de incentivos a la producción que erradique injustos aumentos de las tarifas de los servicios públicos y que derogue las medidas económicas que tanto quebranto han causado a los ecuatorianos. Deseche el proyecto de convertibilidad, redefina el manejo de deuda externa privilegiando la inversión social. Garantice el concepto de solidaridad, universalidad en el sistema de seguridad social, conforme el mandato soberano del pueblo, manifestado en las urnas. Redefina el proceso de modernización en las áreas estratégicas privilegiando criterios de eficiencia, soberanía e integridad del patrimonio público, así como también propender a una auténtica descentralización administrativa de la nación. Elimine el Ministerio Étnico Cultural y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas. Cree el Consejo Nacional de Planificación y de Pueblos Indígena, Campesino y Negro. Restituya en sus cargos a los trabajadores y maestros de Instituciones Públicas que han sido ilegalmente cancelados por el actual Gobierno y excita a la Función Ejecutiva y Judicial para que se investiguen e inicien los juicios por peculado, extorsión y otros delitos, cometidos por los funcionarios, familiares y amigos de la administración del abogado Abdala Bucaram.

Cree por consenso los mecanismos jurídicos y constitucionales para que se convoque a la Asamblea Constitucional con el fin de iniciar y promover una reforma constitucional que permita un cambio estructural del Estado y la sociedad ecuatoriana, garantizando los derechos legítimamente obtenidos por las organizaciones sociales y sectores productivos, reconociendo a nuestro Estado también como Plurinacional.

En sesenta días se presentará de consenso, al País y al H. Congreso Nacional, conceptos, procedimientos y cronogramas para el efecto. El H. Congreso Nacional, procederá a realizar las reformas constitucionales y legales que viabilicen la instalación de la Asamblea Constitucional en agosto de 1998.

Demanda que se lleve adelante una política internacional respecto del problema territorial con el Perú, capaz de garantizarnos una paz digna y definitiva con esa Nación, que se sustente en el reconocimiento de una salida territorial y soberana al Amazonas.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los seis días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Franco Romero Loayza, Presidente del Congreso Nacional (E). Dr. Fabrizio Brito Morán Secretario Nacional del Congreso Nacional” (R.O. No. 23 14-03-97)

Anexo 3

En la renuncia el doctor Alarcón escribió:

“A fin de fomentar la unión interna de todos los ecuatorianos y lograr fortalecer el frente interno de la República, solicitó se deje sin efecto el encargo de ejercer la Presidencia Constitucional Interina de la República expedida el 6 de febrero de 1997, de modo que el Parlamento Nacional tenga la libertad de proceder de conformidad con el criterio que estime pertinente”. (R.O. No. 23 14-03-97)”

Anexo 4

PRIMERA: ¿Ratifica usted el mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en las decisiones del Congreso Nacional que entre otras, resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al abogado Abdalá Bucaram Ortiz?

SEGUNDA: ¿Está usted de acuerdo con que el Congreso Nacional haya designado Presidente Constitucional Interino de la República al doctor Fabián Alarcón Rivera hasta el 10 de agosto de 1998?

TERCERA: ¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política de la República?

CUARTA: ¿Al convocar a la Asamblea, cuál de las siguientes alternativas escogería usted para su conformación?: a) Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular; b) una parte de sus miembros será elegido por votación popular y la otra por representantes de instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil?

QUINTA: ¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?

SEXTA: Para la elección de diputados, concejales municipales, consejeros provinciales, ¿con cuál de las dos alternativas está usted de acuerdo: a) votación por lista completa como es ahora; b) votación escogiendo nombres de cada lista o entre listas?

SÉPTIMA: ¿Para la elección de Diputados con cual alternativa está usted de acuerdo?: a. Elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales; b. Elección en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, o en un comicio especial, si no hay segunda vuelta.

OCTAVA: ¿Está usted de acuerdo en que sean borrados del Registro Electoral los partidos y organizaciones políticas que en dos elecciones pluripersonales sucesivas, no hubieren alcanzado el porcentaje mínimo del 5 % de los votos válidos?

NOVENA: ¿Está usted de acuerdo que el Tribunal Supremo Electoral se integre con un representante de cada una de las listas que hubiese obtenido las más altas votaciones en elecciones pluripersonales de acuerdo a lo que dispone la Ley?

DÉCIMA: ¿Está usted de acuerdo que el Congreso Nacional designe con las dos terceras partes de los votos de sus integrantes, a los titulares de los organismos de control, sin necesidad de las ternas enviadas por el Presidente de la República?

DÉCIMA PRIMERA: ¿Considera necesario modernizar la Función Judicial; reformar el sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia para que su origen sea la propia función judicial; nombramientos sin sujeción a periodos fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley?

DÉCIMA SEGUNDA: ¿Está usted de acuerdo que el Consejo de la Judicatura que establece la Constitución Política, cumpla funciones administrativas y que sus miembros sean designados por la Corte Suprema de Justicia?

DÉCIMA TERCERA: ¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de revocatoria en el mandato de quienes habiendo sido elegidos por voto popular incumplan con las normas morales, legales y de elecciones atinente al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley?

DISPOSICIÓN FINAL: ¿Dispone usted que el Congreso Nacional incorpore como reformas a la Constitución Política de la República el mandato de esta consulta, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la publicación en el Registro

Oficial?²⁰⁹

Anexo 5

El Parto de los montes²¹⁰

Alejandro Moreano

“Y cuando todos esperaban una erupción que conmoviera los cimientos del mundo, un ratoncillo emergió de las entrañas de los grandes montes.

¿Qué es lo que determinó que la más grande movilización social de las últimas décadas terminara en un resultado de tan poca grandeza histórica? ¿La primera gran victoria popular latinoamericana contra el neoliberalismo se convertía en la pequeña victoria de los corruptos y déspotas de ayer contra los de hoy? ¿La enorme creatividad social confiscada por la demagogia de los políticos de siempre?

Hubo un momento decisivo en el que el proceso social cambió de rumbo. Fue cuando Alarcón obligó a los diputados a comprometerle su voto para presidente interino, a cambio de convocar a Congreso extra para destituir a Bucaram. Alarcón o Bucaram pareció convertirse en la única alternativa. El dilema, sin embargo, no era ese. Bucaram estaba liquidado por la insurgencia popular y Alarcón no hubiera podido resistir la presión social. La disyuntiva era someter al

²⁰⁹ La Consulta Popular se realizó el 25 de mayo de 1997. Las preguntas que presentamos fueron tomadas de las publicaciones realizadas por el Tribunal Supremo Electoral en el Diario El Comercio de Quito en Primera Plana desde el 12 de mayo hasta el 24 de mayo de 1997.

²¹⁰ Moreano, Alejandro, “El Parto de los montes” Artículo publicado en el Diario HOY, febrero 14 1997, pág. 4 A.

Congreso a la voz de la movilización social o hipotecar la rebelión popular al juego del poder. Los partidos del centro y la derecha no tenían ningún problema. Es más, tal es su concepción política.

¿Pero qué les pasó a los diputados de la izquierda? ¿Aquello que en la era marxista se llamaba “cretinismo parlamentario”?

La jugada de Alarcón despojó a la ciudadanía y a los movimientos sociales de toda capacidad de decisión. Una vez en el seno de los aparatos de poder no podía sino convertirse en una comedia de las equivocaciones y en el sainete de los tres presidentes. De la lucha social al Congreso y de allí a los centros de poder; la embajada americana, los militares, el PSC. De la fuerza histórica de la movilización de dos millones de mujeres y de hombres a los pequeños ardides de doña Rosalía y el actual presidente.

El resultado no es otro que la renovación del viejo sistema político rebasado por la movilización social. Jean Genet, el gran dramaturgo, pone en boca de uno de sus personajes la frase: ‘...en toda revolución siempre hay una prostituta que se revirginiza cantando la Marsellesa’ (...) la batalla popular contra Bucaram ha revirginizado a los viejos políticos: hay un antiguo déspota responsable de varios crímenes políticos, hoy patriarca ecuánime y reposado, hay cachorros dulcificados, y la política del amarre se ha convertido en arte de la concertación. Más, la revirginización no es una apariencia o una maniobra política. El viejo poder se ha renovado y una nueva cultura de la tolerancia y el consenso parece surgir de las cenizas del bucaratismo.

Bien la toma simbólica de las instalaciones petroleras por los trabajadores y las declaraciones de la coordinadora contra un gabinete de derecha. Después de todo a pesar del folklore de los “tres presidentes”, la movilización dio un golpe muy duro al neoliberalismo: los programas de ajuste y las privatizaciones quedan fuera de agenda hasta agosto del 98.

Ingresar al gobierno sería el fin de todo proyecto propio. Después de todo, la fuerza y la identidad del Frente Patriótico, la Coordinadora de los movimientos sociales y la CONAIE es la gran conquista popular del 5 de febrero.”