

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

II CURSO DE MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES

CON MENCION EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

EL ROL DEL PARLAMENTO

EN EL SISTEMA POLITICO:

1979 - 1980

Diego Peña C.

Quito, Septiembre 1983

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	i
I. UBICACION TEORICA DE ESTA INVESTIGACION	1
II. EL PROBLEMA TEORICO	12
1.- <u>La modalidad del análisis político que se propone</u>	12
2.- <u>La significación y el contenido de la categoría Sistema Político</u>	16
3.- <u>El rol del Parlamento</u>	24
III. EL OBJETO DE LA INVESTIGACION	33
IV. METODOLOGIA DE INVESTIGACION Y FUENTES	38
V. LA PREFIGURACION DEL ESTADO Y EL ROL DEL PARLAMENTO	46
1.- <u>Consolidación y límites de la perspectiva de reforma a partir de la situación actual y la sobredeterminación de las características del Sistema Político del Estado oligárquico</u>	46
2.- <u>Los proyectos constitucionales, materialización de la Reforma</u>	61
2.1. El espectro político y su institucionalización	61
2.2. Los contenidos de la Reforma	64
2.3. Los proyectos constitucionales	65

- 3.- Período enero-julio 1978: del Refrendum a la Primera Vuelta Presidencial 69
- 4.- Período julio/78 a abril/79: el abandono de la perspectiva reformista ante la perspectiva electoral 79
- 5.- Reformas a la Tercera Transitoria de la Constitución referida a la convocatoria a elecciones de Representantes a la H. Cámara Nacional de Representantes: 28 de septiembre de 1978 86

VI. EL PARLAMENTO EN EL SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO 91

- 1.- Los tres momentos de la política en el período agosto/79-diciembre/80 91
- 2.- Los contenidos de la lucha política en las relaciones Parlamento-Ejecutivo. Agosto-diciembre 1979 96
- 3.- El Plebiscito 119
 - 3.1. Los antecedentes 119
 - 3.1.1. De la pugna de poderes al armisticio parlamentario 119
 - 3.1.2. Del armisticio parlamentario a la convocatoria a plebiscito 133
 - 3.2. El plebiscito o lo que la democracia pudo avanzar 140
 - 3.3. La reorganización de las fuerzas y la interpelación al Ministro de Gobierno 151

	Pág.
3.4. La proyección histórica de las <u>re</u> formas y el Plebiscito	154
4.- <u>Del empate de fuerzas en el Parlamento,</u> <u>la inmovilidad del Ejecutivo y la expre-</u> <u>sión ciudadana sobre la democracia</u>	166
4.1. Realineamiento de fuerzas en el Par lamento: ganadores y perdedores de la jornada del plebiscito	167
4.2. Los acontecimientos fundamentales del período	170
4.3. Las fuerzas de la reforma ganan las elecciones parlamentarias. Las fuerzas tradicionales no pierden el control del Parlamento	177
4.4. Las elecciones del 7 de diciembre. Los resultados sorprendidos que no reordenan el espectro político	186
VII. CONCLUSIONES GENERALES	196
1.- <u>Introducción</u>	196
2.- <u>La dinámica parlamentaria</u>	199
3.- <u>La representación política parlamenta-</u> <u>ria</u>	209
4.- <u>El Parlamento y el Sistema Político</u>	214

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

VI. EL PARLAMENTO EN EL SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO

1.- Los tres momentos de la política en el período agosto 79 - diciembre 80

Con la puesta en vigencia de las instituciones del Estado democrático las contradicciones de la política nacional, comienzan a ser impulsadas y resueltas por los actores políticos dentro de límites y mecánicas propios del acuerdo político-social que ha alcanzado la sociedad en el proceso del llamado Retorno al Orden Jurídico.

Este acuerdo tiene su fundamento en las reglas y normas de actuación fijadas en la Constitución de la República, tiene sus límites a la actividad y luchas políticas fijadas en la institucionalización de las atribuciones y deberes de las funciones del Estado y; sus perspectivas de contenido histórico están dadas por las consecuencias de la preminencia de la política que orienta y se impone durante el proceso de Retorno, y que se manifiesta en los resultados de las contiendas electorales presidenciales y parlamentarias de julio de 1978, de abril de 1979.

El fundamento de dicho acuerdo político-social supone:

a) la representatividad política de las sociedad en su conjunto; b) la preminencia institucional de los partidos políticos que reposa en la vigente Ley de Partidos Políticos y de Elecciones y, c) en la división de los poderes y funcio-

nes del Estado contenida en la Constitución.

Esta estructuración vigente de la institucionalidad del Estado y de la distribución de las atribuciones entre las instancias que ésta supone, define los límites de la participación en la política y del ejercicio del poder.

La significación fundamental de dichos límites puede ser resumida al ejercicio de la representación democrática al interior de cada función del Estado, con sujeción al ámbito de atribuciones que a esa función le haya sido conferida constitucionalmente.

El ejercicio de la representación democrática al interior de cada instancia del Estado, supone a su vez la legitimación de las decisiones de la mayoría representativa.

Finalmente, sí a un acelerado desarrollo del capitalismo, más bien, sí a un impulso extraordinario a ese desarrollo, corresponde una readecuación de las funciones del Estado, y de la lucha política, esa readecuación se efectúa a partir de las corrientes y orientaciones ideológicas y políticas que a ese momento existen y en la medida que esas fuerzas diversas se relacionan entre sí y ante la sociedad con diferentes capacidades para efectivizar sus programas.

En efecto, en el caso del país, ante las modificaciones

en su base, producidas a partir de la distribución y la inversión de la renta petrolera, sobre todo en los años 1972 a 1975, se propone desde el gobierno una vía de adecuación a la institucionalidad y de la política estatales, que tiene de a cumplir tres requisitos: corresponder a los cambios económicos y sociales sufridos por el país en los últimos años; corresponder a la política internacional para los países de capitalismo dominado de América Latina (volver a la democracia) y; ser una propuesta capaz de comprometer a los actores políticos y sociales más importantes del país, en una vía que asegure la dinamia modernizadora del Estado y que sea capaz de auto-reproducirse socialmente.

La propuesta gubernamental, desde luego, no eliminó las que se presentaron por parte de los sectores políticos, pero, con el respaldo de organizaciones partidarias y de la sociedad en su conjunto, se impuso en el Referéndum Constitucional de 1978, y se ratificó en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1979, de forma diferenciada.

La supervivencia, de la vía tradicional, que fuera superada electoralmente por la vía propuesta por el gobierno militar y acogida por las fuerzas reformadoras, provoca la centralización de la lucha política posterior, en la oposición de estas dos vías.

La dinámica de la oposición política y social de estas

vías, predomina y da la perspectiva histórica al período de gobierno constitucional y sobre todo a los 18 primeros meses (agosto 79 a diciembre 80).

Con el objeto de ordenar y obtener informaciones en torno al rol que el Parlamento juega en el sistema político nacional en este año y medio que se propone analizar, se plantea una subdivisión del período en tres momentos políticos, división que obedece al requisito de transparentar el rol parlamentario, sin opacar la dinámica nacional de las contradicciones.

Para realizar esta subdivisión en momentos políticos, se ha considerado la combinación objetiva de cuatro criterios, fundamentalmente: 1) el ordenamiento o la alineación de los actores a nivel nacional, respecto a la contradicción predominante en la escena política, dinamizada por la oposición de las dos vías de implementación de la adecuación de la institucionalidad y el quehacer político del Estado; 2) la constitución y el modo de existir de los actores políticos, respecto de la contradicción predominante, así como la toma de iniciativas de aquellos respecto a ésta; 3) el ordenamiento de las fuerzas representativas al interior del Parlamento, respecto de la contradicción principal de la lucha política nacional, y; 4) la correspondencia de la actividad parlamentaria a los requerimientos de la lucha política nacional.

Para tal efecto, se ha realizado una reconstrucción de la lógica de los acontecimientos nacionales del período estudiado, se ha identificado a los actores en su quehacer político práctico, se ha tratado de reconocer las características principales de las mecánicas de lucha utilizadas dentro y fuera del Parlamento, y se ha tratado de encontrar la correspondencia entre los temas y factores que han articulado la actividad parlamentaria, con los temas y factores de la lucha política nacional.

A la luz de estos criterios y procedimientos, en el período agosto 1979 a diciembre 1980, se distinguieron tres momentos políticos, cuya lógica de constitución, rebasa la posibilidad de definirlos cronológicamente, aunque no impide, totalmente, una identificación descriptiva temporal.

Estos tres momentos pueden ser reseñados someramente, así:

Un primer momento en el que se hace patente la contradicción fundamental del período, en condiciones de lucha y en el marco de la democracia recién inaugurada, en el que se produce no sólo una identificación de los partidos políticos, sino que se define una táctica de utilización de las representaciones alcanzadas al interior de las principales funciones del Estado, momento que coincidiría con la realización del Primer Período Ordinario de Sesiones de la H. Cámara Nacional de Representantes.

Un segundo momento en el que se presenta una alternatiu

va a la contradicción política nacional, que en su perspectiva histórica revela, la real dimensión y la profundidad de las divergencias y la perspectiva política de los actores involucrados, momento que se definiría temporalmente en torno a la convocatoria plebicitaria del primer semestre de 1980.

Un tercer momento, que a la vez que produce un reordenamiento aparente de las fuerzas que han alcanzado representación en las funciones del Estado y que revela la supervivencia de rasgos del sistema político que se pretende superar, revela la representatividad social, o la falta de ella, en los resultados de las elecciones seccionales de diciembre de 1980.

Cada momento analizado, permite extraer conclusiones parciales respecto al sistema político, y de manera especial, al rol parlamentario de este período, en él.

2.- Los contenidos de la lucha política en las relaciones Parlamento-Ejecutivo. Agosto-Septiembre 1979

Una de las primeras cuestiones que se presentan para el análisis del sistema político ecuatoriano en el período constitucional que se inicia en agosto, es el espectacular divorcio de las dos principales figuras del partido que debían go-

bernar por derecho alcanzado en las urnas por el CFP, esto es, entre Jaime Roldós y Asaad Bucaram.

Si bien el divorcio se produce en un período de tiempo más o menos largo, éste se hace público a partir de las confrontaciones que se producen entre los dos principales centros de funciones del Estado, presididas por estas dos figuras en conflicto.

Más allá de lo incidental, el problema está en definir la dialéctica esencial del conflicto, para lo cual es indispensable recurrir a acontecimientos que rebasan el espacio de las dos instituciones entre las que se manifiesta la pugna, y es necesario también, revisar un ámbito, que además de ser más amplio que el directamente pertinente a dichas funciones, lo engloba y lo determina.

En esta tónica, considerar los momentos políticos en los que se produce la alianza que triunfa en las elecciones, como el momento en que su separación se hace perceptible es importante. De la misma manera lo es reconocer las intenciones, los programas y el desenvolvimiento de las fuerzas conformantes y de las que se presentan como contendoras en cada momento.

Tanto o más que lo anterior, reconocer las características del período en una perspectiva más amplia históricamente, que por ejemplo, permita percibir el estadio de la evo-

lución del sistema político, será definitivamente esclarecedor.

A pesar de que el asunto no es de importancia fundamental para los propósitos de este trabajo, aunque su resolución contribuiría positivamente al logro de sus objetivos, la complejidad de los factores nos obliga al menos, a hacer una enumeración de los que consideramos más importantes:

- el panorama general de la política en el momento en que se produce la organización de los sectores que van a llegar aliados al triunfo electoral, está presidido por una iniciativa reformadora que no procede de las organizaciones partidarias, ni de la sociedad civil, aunque tal iniciativa haya sido directamente pertinente a ellas, y que al involucrarlas les estuviera dando una nueva perspectiva en el mediano plazo. Procedía de un sector de las Fuerzas Armadas que con una visión estratégica del papel que vienen jugando en las sociedades latinoamericanas la impulsaba, reorganizando con su ímpetu la escena política nacional de tal manera que propiciaba la participación de los partidos en la vida política, permitiendo su reestructuración (como en el caso de CFP) o su formación (como en el caso de los demócratas cristianos);

- el segundo aspecto importante es a nuestro modo de ver, que la tradición no ideológica del CFP le dejaba en una situación de desactualización respecto a la tónica predominante del proceso de retorno, además que esto lo diferenciaba

de sus aliados radicalmente. La pertinencia del discurso de la reforma coincidía plenamente con el proyecto de origen internacional que sostiene en su fundamentación ideológica la Democracia Cristiana y se oponía a la tradicional forma caudillesca de convocatoria del cefepismo;

- la oposición cerrada de la derecha política a la candidatura del líder cefepista, tiene un doble efecto: 1) desarticular al CFP de su tendencia política y echarla espureamente hacia las posiciones centristas; y, 2) catapultar a la primera fila a Jaime Roldós que había estado permanentemente atrás de Bucaram y que quizás por no haber sido primer líder de su partido y por haber tenido una formación diferente era una figura más susceptible de ser atraída por las posiciones reformistas, al punto de constituirse en el futuro en referente de la misma y de encarnar un proyecto, que si bien no era profundamente opuesto al populista, introduciría un conjunto de novedades. La reversión del primer efecto y el acentuamiento del segundo, en un momento posterior traerá como consecuencia y como apariencia de una crisis más profunda la llamada pugna de poderes;

- los resultados electorales diferenciados de la gesta de abril del 79 y la recomposición de la derecha ante la legitimación electoral de las posiciones de centro, acabarían de moldear las condiciones de la crisis política con la que se inicia el período constitucional;

- en una perspectiva más amplia y más profunda el inicio del hasta hoy inconcluso proceso de agotamiento del sis

tema oligárquico de representación y dominación política se viabiliza en la secuencia incidental expuesta anteriormente, que no es sino la forma de prolongación de la crisis de representación de los años 60 en adelante.

Estas circunstancias explican el origen de la cerrada oposición que el partido de gobierno a la cabeza de las fuerzas más retardarias del Parlamento ecuatoriano, desatan contra el gobierno y más expresamente contra el Ejecutivo.

La dinámica de esta oposición se desenvuelve a través de las actividades de la H. Cámara y revela que la pugna supera en mucho la apariencia del conflicto en la definición de las funciones de las dos instituciones del esquema administrativo y de gobierno que define la constitución política del país. La tesis del enfrentamiento de personalidades, se queda corta para dar cuenta de las vicisitudes del conflicto.

Si bien, en el enfrentamiento de los años 75 y 76 en torno al proceso de Referéndum Constitucional, no alcanzó la altura de una discusión ideológica en torno al tipo de Estado que los ecuatorianos debían imponerse, ni siquiera se insistió en la discusión de la estructura institucional de ese Estado ^{42/}, y tampoco se dió importancia al conteni

^{42/} Aunque dentro de ese marco institucional se definió un Parlamento fuerte capaz de dar vida y viabilizar la oposición política.

do profundo de la propuesta de reforma política, en cambio si se puede afirmar que se estuvieron gestando las condiciones para que tales discusiones se llevaran a cabo en los años posteriores y para que los nuevos y los eternos protagonistas de la política nacional tomaran sus precauciones para entrar fortalecidos a tal lucha.

En la lucha de poderes se estaba en realidad desarrollando una lucha por el poder, en el marco no muy rígido del régimen de estructura constitucional democrática burguesa que se había fijado como resultado del proceso electoral de 1978-1979.

En esta lucha, las acciones se orientan principalmente por la búsqueda de la legitimación de las funciones del Estado, con el objeto de apropiarse ante la conciencia ciudadana del derecho a la toma de iniciativas en la política nacional. Iniciativas sobre la definición de las mecánicas de participación en la democracia recién inaugurada y en la definición de las políticas económicas en el país, como concreción de lo que es en profundidad lo importante, esto es, la implementación de la constitución y de las instituciones y aparatos del Estado en función de un sistema político acorde a las mejores conveniencias para la explotación, control y dominación de una sociedad pre-modernizada por el petróleo y las dictaduras.

Esta tesis como cualquier otra es perfectamente discutible, pero creemos, debe confrontársela a partir de dos inquietudes fundamentales, a saber: ¿quiénes son los actores principales de la lucha?, ¿cómo desde la perspectiva de los actores del Parlamento se debe desenvolver esta lucha?

Difícilmente se puede identificar los principales actores del enfrentamiento a través de sus proyectos estratégicos, de sus proyectos históricos, pues el tiempo del análisis no lo permite. Más aún, se puede legítimamente dudar de que los tengan, pues la poca explicitación de los intereses fraccionales de las clases en el país y el hecho de su imbricación lo dificultan 43/.

Programas históricos inexistentes por la no proyección histórica independiente de las clases nacionales.

Sin embargo, por la forma en que se propone obtener la riqueza, la ganancia, la plusvalía, o por el tipo de sector de la economía que explotan, los podríamos diferenciar operativamente.

Más importante que ello es, en cambio tener en cuenta una clasificación descriptiva que englobe su quehacer económico y su práctica política; esta clasificación los divi

43/ Nos referimos expresamente al hecho de que los mismos individuos y grupos económicos, encarnan diversos intereses económicos-reivindicativos.

de en oligarquía y burguesía modernizante.

Se puede acotar que en términos económicos tal división no es exhaustiva, sin embargo, esta es capaz de dar cuenta de su actuación en la política nacional en el período de retorno.

Se prefiere utilizar la acepción de burguesía modernizante a la de reformista, por que sin lugar a dudas, de los discursos de campaña a la actividad política desarrollada en el período que se inicia en agosto del 79, se ha producido un proceso de vaciamiento de contenido en los términos de los avances económicos-sociales y de la participación política, centrándose fundamentalmente en las medidas que permitan la modernización del aparato del Estado ^{44/}, y se la prefiere también, para efectos de diferenciación sobre un asunto que parece de trascendental importancia al momento, como es el de la forma de definición de la política económica.

Sin poder hacer una adscripción que no presente diferencias al interior, podríamos decir, que en la conformación de la primera mayoría parlamentaria para la elección de dignidades a la Junta Preparatoria del Primer Período Ordinario de Sesiones de la H. Cámara y para la elección de presi

^{44/} Modernización que ya se había iniciado en el período 1972-1975 bajo la dictadura de Rodríguez Lara.

dente y vicepresidente del primer año de funcionamiento del Parlamento, se puede ubicar a la derecha política del país y a la representación de la oligarquía.

Las diferencias o resquebrajaduras que presenta cada partido se pueden ver en el análisis de la votación que se ha mencionado 45/.

Esta representación política, se caracterizaría por los intentos relativamente logrados de descentralizar la administración de recursos financieros del Estado, mediante: la provisión de asignaciones financieras y administrativas a los gobiernos seccionales; el establecimiento de compromisos locales con diferentes áreas geográficas del país fuera de toda planificación sectorial y nacional; en la creación de compromisos con diferentes sectores sociales por parte de las entidades ministeriales del área ejecutiva; actitudes obstruccionistas respecto de la organización de la función planificadora nacional, y; la obstrucción al tratamiento del problema de gran interés nacional, tales como son, el tratamiento de la Ley de Reforma Agraria, la atención a los suburbios de las dos principales ciudades del país, el control de la exportación de ganancias obtenidas en el país por parte de las corporaciones transnacionales, etc.

45/ Ver Anexos: Votos por director de Junta Preparatoria y Elecciones de presidente y vicepresidente. Primer Período.

En cambio, dió paso ágilmente a varios proyectos que satisficían a las organizaciones de base que podían pesar en la conformación y el reconocimiento de una opinión pública legitimadora del poder de organización política que pretendía como objetivo inmediato la mayoría de la Cámara.

Tales proyectos versaron sobre el alza del salario mínimo, la jornada de las 40 horas semanales de trabajo, sobre la ampliación de los plazos a los deudores al Banco de Fomento, sobre los servicios del IESS a los afiliados y a sus familiares y otros.

Estos proyectos que no siempre se debieron a iniciativas de legisladores miembros de la mayoría parlamentaria, fueron en todo caso aprobados y propuestos con anuencia de ella y jugaron el papel esperado por ella.

En realidad, algunos de estos proyectos de corte popular, se impulsaron por una variedad más o menos amplia de motivos de los cuales los principales parecen ser: los compromisos obtenidos en las campañas por los partidos y los legisladores en las diferentes localidades del país; intereses patrióticos de algunos parlamentarios por la defensa de las condiciones de vida y los derechos populares; y, una irracional competencia en la presentación de proyectos por parte de partidos y legisladores con la idea de no perder su identificación, o de ganarla con algunos sectores socia-

les.

Más allá de las orientaciones de cada uno de los proyectos, es necesario ver, a que apuntaba en conjunto la acción parlamentaria dirigida por la mayoría, CFP-PC-PL-PVV-PSC y lateralmente CID, por un compromiso en el tratamiento de la investigación del caso La Previsora, y por razones también circunstanciales, el PNR.

Otra línea de acción de esta fuerza, que actuaba más o menos disciplinadamente, es la que tiene que ver con las interpretaciones de las leyes fundamentales del Estado, tales como la Constitución, la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Elecciones, etc., que tenían por objeto ampliar la vigencia temporal y de funciones del Parlamento, así como el control político de los militantes de los partidos que hacían la mayoría.

Finalmente, su última línea de acción está orientada a darle espectacularidad a la función parlamentaria, a través de la violencia física y verbal, capaz de acaparar la atención de la prensa y la ciudadanía. Espectacularidad que iba acompañada de un propagandeo incesante de que sólo un Parlamento libre y fuerte garantiza la viabilidad democrática del país.

En todas estas líneas de acción, se utilizaron armas

que a la postre sirvieron a los objetivos inmediatos de la oligarquía, pero que se revirtieron en un profundo desprestigio de la Función Legislativa. En definitiva, se usó la demagogia, demostrándose que esa arma aún dejaba réditos en la política ecuatoriana, al menos en el plazo inmediato.

Las figuras más destacadas de esta corriente, fueron sin lugar a dudas: A. Bucaram, el crnel. Armijos y un poco menos, R.C. Huerta y O. Arosemena y su primo C.J. Arosemena, destacándose también como una sorpresa por su inactividad y actitud expectativa, aunque alineada claramente el H. L. Febres Cordero 46/.

Como dato ilustrativo del tratamiento que dispensaba la mayoría parlamentaria, a los proyectos presentados por agrupaciones políticas que se le oponían, señalamos que de quince proyectos presentados por la I.D. hasta finales del mes de septiembre, sólo se habían cursado tres, en tanto, las propuestas cefepistas se ponían en primera línea, gracias a una indefinición de procedimiento en la fijación de los órdenes del día de las sesiones, indefinición que se producía por la falta de claridad en el Reglamento Interno y que se dejaba, en este plano, prácticamente todas las atribucio

46/ En palabras de un habitué independiente de las barras del Congreso: "ahora pasa inadvertido en la Cámara... él es como cualquier otro espectador, como yo, digamos", opinión que se confirma por las escasísimas intervenciones en los debates y por la presentación de un sólo proyecto, en los primeros sesenta días de funciones del Parlamento. (Revista Nueva No. 58, p. 36).

nes al presidente de la H. Cámara 47/.

De otro lado, respecto a la identidad de los otros actores de la llamada pugna de poderes se podría afirmar que, excepto por la línea de propender a la modernización del aparato del Estado, también se hace difícil identificarlos por un proyecto histórico definido. Dicha tendencia modernizante se da en el sentido de acometer en forma centralizada, con una acción planificadora previa, una serie de tareas reguladoras de la economía en lo relativo a la gestión y al gasto del sector público y por la propagación de una imagen de propulsor de una democracia participativa, fundamentalmente.

Esta dificultad de enmarcarlos con un proyecto se basa en dos observaciones básicas: la primera, tiene que ver con una clara falta de identificación de los sectores políticos de esta línea entre sí y fundamentalmente, con los sectores sociales, y la segunda, se refiere a la incapacidad permanente de operativizar los postulados de su discurso en la toma y en la propuesta de medidas que conduzcan a su concretización material.

En la línea de propender a la modernización del aparato del Estado centrando políticas, acciones y recursos, a pesar de las intenciones manifiestas en los discursos, fueron superados en velocidad y decisión por la generosidad dispendiosa, ágil y demagógica del Parlamento, mentalizada por la representación política oligárquica, la cual supo asignar

47/ Estos datos se obtuvieron de las Actas Parlamentarias.

otro sentido incluso a medidas que fueron propuestas por los modernizantes con otra orientación.

Cuando a través de los representantes que tenía en el Ejecutivo este sector político, tuvo la oportunidad de lanzar medidas en este sentido, como el plan de coyuntura, la diluyeron en un conjunto de disposiciones y proyectos de implementación que a la postre resultaron insignificantes para cambiar la situación económica difícil de la población en general y de los sectores productivos del país.

Insuficientes tanto por la orientación primordial a la gestión del sector público, como por sus pretensiones y, sobre todo, por las realizaciones alcanzadas 48/.

En la línea de la propagación de una imagen de propulsor de la democracia real y participativa, se puede anotar que este sector hizo ingentes esfuerzos por relacionarse a través del Ejecutivo, especialmente con los más diversos sectores sociales, mediante visitas a diversos sectores geográficos y sociales del país, sobre todo en ocasión de actos formales o de celebraciones cívicas en las que se caía en actitudes vilipendiosas de recursos y paternalistas, repartiendo los escasos recursos del país y sin realmente dar trámite a las demandas sociales.

48/ El Plan de Coyuntura para el lapso octubre a diciembre de 1979 anunciado por el Vicepresidente de la República contenía 60 disposiciones y preveía 216 acciones. De este Plan, O. Hurtado afirma el 19 de diciembre que se ha implementado en un 50%. El Comercio, 19 de diciembre de 1979.

Al tiempo, desde la misma función se anunciaba que se daría preferencial trámite a las reivindicaciones de los sectores más pobres, marginando explícita e implícitamente a los sectores populares organizados que se presentaban como portadores de una conciencia política más avanzada, con lo cual se marginaba de la participación política a amplios sectores ciudadanos que habían contribuido de manera significativa a la instalación del proceso constitucional.

Estas actitudes del sector político en cuestión, desatan una serie de temores entre todos los sectores, pues si de un lado se piensa que se está dando demasiados estímulos a los sectores populares, a los marginales y a los trabajadores, estos no cesarían en presentar sus más exageradas demandas al punto de atentar contra la propiedad privada; de otro lado se piensa que cada vez que el presidente de la república asiste a un acto empresarial es para establecer pactos y privilegios para el sector, despertando de esa manera suspicacias y celos entre los otros sectores sociales, ideológicos o partidarios; finalmente, en la serie de visitas y discursos a las fuerzas armadas, el presidente o su representante frecuentemente ratificaban la confianza en la vocación democrática de los militares, lo que hacía pensar en la búsqueda de apoyos del régimen a proyectos de estabilidad no exactamente democráticos y desconcertaban a la opinión partidaria de las organizaciones de signo más próximo.

Desde las bancadas parlamentarias, los legisladores de los diferentes partidos de este sector político modernizante entraban muchas veces en la competencia de presentación de proyectos y muy pocas veces se establecían acuerdos previos para canalizar políticamente su gestión.

Más aún, la insistente provocación y denuncia de las acciones del Ejecutivo por parte de los diversos sectores sociales que se ponderaban con frecuencia en el Parlamento, hacía que los legisladores de este sector evitaran jugar el papel de defensores del régimen, lo cual abonaba las imposibilidades de conseguir acuerdos significativos para la acción al interior del Parlamento y menos al exterior, reduciéndose su identidad a coincidencias sobre la marcha y no a acciones concertadas. Por esto, los proyectos legislativos de este sector cayeron en el juego de la mayoría oligárquica del Parlamento.

Los sectores populares respecto a la pugna por el establecimiento de un sistema de dominación jugaron un papel de legitimadores o de censores de lo que a sus ojos se presentaba como una pugna institucional, o una pugna intrapartidaria del CFP, que según sus simpatías calificaba como bueno o malo a los contendores.

Sin embargo, los sectores populares prestaron especial atención acarreados por la importancia que le daba la pren-

sa nacional, a la espectacular dinámica y verbalidad parlamentaria, interesándose en discutir los temas que ella proponía. Más allá de esto y pese al desprestigio en el que se sumía la Cámara por no responder a sus requerimientos y porque repugnaba de los procedimientos que se utilizaban a su interior, la atención que le dispensaban estos sectores, inconscientemente legitimaba su papel de máximo exponente de la democracia recién inaugurada.

Esta llamada pugna de poderes se constituía en la pantalla más amplia y más legítimamente constituida a dos efectos fundamentales, a saber: en una perspectiva institucional, mejor, dentro del marco de la institucionalidad de una democracia formal en la que prima la indefinición en la conducción ideológica de la sociedad, a viabilizar la lucha por la definición de un sistema de dominación política, entre los intereses y los actores que hemos intentado identificar más arriba; y, a mantener tres rasgos del sistema anterior de dominación que son: 1) la exclusión de las masas de la escena de las decisiones políticas; 2) la legitimación de las representaciones políticas a través de la demagogia y el paternalismo; y 3) finalmente, la constitución de dichas representaciones y de su convocatoria política a través de figuras caudillescas y no de programas históricos con contenidos operacionalizables dentro de marcos ideológicos definidos.

En definitiva, el sentido con que el Espíritu de las Le

yes de Montesquieu habfa influido desde hace más o menos 150 años en nuestra república permanecía intacto.

Pero, el poder Legislativo como órgano de expresión de la voluntad popular y por ende primer poder del Estado democrático desde sus inicios en nuestra República, ha sido el menos vigente y más conflictivo de los poderes públicos.

Así a pesar de las variaciones introducidas por la Asamblea Constituyente de 1861, en los sistemas de asignación de representantes al Parlamento, para superar los constantes enfrentamientos costa-sierra, la moderna historia política del país nos da cuenta de la permanente pugna por el poder, dentro y fuera del Parlamento, encabezada por los partidos Liberal y Conservador hasta 1925, año en el cual entra a la disputa el Socialismo y luego, en el año 1933 en el que entra el populismo con el Dr. Velasco.

Entre las más destacadas gestas del enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo pueden enumerarse las siguientes: las destituciones de los presidentes Martínez Mera, Jerónimo Carrión, Antonio Borrero, Luis Cordero y Velasco Ibarra en 1970, de un lado, y de otro, la disolución violenta de que fuera objeto el Parlamento por manos del Gral. I. de Veintemilla y del tercer velasquismo, así como las disoluciones por falta de quorum sutilmente creado por las administraciones de Flores, Robles y el primer velasquismo.

Igualmente difícil de demostrar, al menos en este estudio que las referidas pugnas escondieron proyectos de más alcance que la simple resolución circunstancial de los problemas en los que se vieron rodeadas, es demostrar que ellas fueron pugnas absolutamente institucionales sin vinculaciones directas de más amplia proyección.

En todo caso, si las pugnas liberal-conservadoras ya se complicaron con la presencia socialista y populista, se complicó más y cambio de connotación y perspectiva histórica actualmente. En este sentido, no sólo aportan la vigencia de nuevas tendencias políticas, sino también, la existencia de nuevos sectores sociales, nuevas formas de lucha y nuevos intereses en conflicto, además de la autonomización y papel de arbitraje e intervención exógena de las fuerzas armadas.

Concluido el primer período ordinario de sesiones del Parlamento, se podría afirmar que el espectro político nacional en general se había desplazado hacia la derecha de lo que se hubiera podido prever en la etapa electoral. En efecto la incidencia de la representación oligárquica en la organización de la política era superior a las expectativas que generaron los resultados electorales de abril de 1979 y había empujado a su diestra al actor político formalmente portador del criterio mayoritario del país a posiciones que a más de sobrepasar los requerimientos tácticos de la derecha tradicional, se ponía a la vanguardia de las po-

siciones más retardatarias de los pactos que tenían su centro de operaciones en el Parlamento: el CFP con sus razones "más que políticas" para estar en la oposición del régimen ^{49/}.

Las fuerzas del centro político, dispersas, sin encontrar la forma de hacer operativo su discurso cada vez menos reformador y más modernizante, también se ubicaban a la derecha de sus propios principios ideológicos a través de la modificación de su discurso y la desorientación de su quehacer político, que les hacía acolitar los juegos de la derecha, y aún más grave que esto, les distanciaba de las bases sociales que les apoyaron antes.

Los agentes de este sector, que se movían desde las funciones ejecutivas, difícilmente encontraban tiempo y espacio para defenderse de las acometidas parlamentarias y peor para encontrar un derrotero de accionar institucional y político independiente; situación ésta que se sumaba a la falta de coordinación al interior de sus propias filas.

En definitiva este sector político, ya sea por el sometimiento a la mayoría parlamentaria, ya sea por la incapacidad de desarrollar su propia línea de acción, contribuía a la exclusión política de las mayorías ciudadanas, por ende a la formalización de la democracia, y por ende, se ubica-

^{49/} Declaraciones de Bucaram a la Revista Nueva No. 59.

ban a la derecha de su discurso de campaña, que en definitiva era la medida de las aspiraciones de los electores.

El discurso aún estrategista de la izquierda política y su respetable labor de denuncia popular, no empataban plenamente con las aspiraciones de las masas populares del país, cuya conciencia estaba ubicada en la posición media entre la expectativa y la desilusión democrática, que aún desordenaba sus filas organizadas y frenaba sus aspiraciones más sentidas.

En este sector la pugna de poderes juega un papel de atemorizador del accionar político, pues hace sentir la inestabilidad democrática como una inminencia, y antepone una conciencia moral a la conciencia política provocando reflexiones entre el bien y el mal sobre la situación actual, que sin duda frenaron la viabilidad de sus reivindicaciones.

A la calculada, por un lado, y sometida por otro lado, voluntad de exclusión política de las masas, se suma una especie de inicial resignación de éstas ante la perspectiva de perder lo que se pensaba era la democracia, esto es, su institucionalidad formal.

En este proceso de derechización, el Parlamento ha jugado un papel fundamental: más allá de ser el cuartel gene

ral y la base de operaciones de la derecha, ha permitido a través de sus funciones, atribuciones y mecánicas cumplir los designios, legitimar los objetivos y el quehacer de las posiciones políticas que las masas derrotaron en las urnas.

Más aún que esto, el Parlamento o las obligaciones que demanda una representación en él, tendieron un puente, entre el conjunto nacional de intereses que no podía representarse políticamente, por hallarse directa o indirectamente en conflicto, razón que dificultaba sino imposibilitaba la formulación de un proyecto nacional, y un tlinglado de fuerzas políticas no representativas del espectro social, que en la práctica desconocían sus demandas, no preparadas para la conducción ideológica nacional, demagógicas y paternalistas, que sólo buscaban su legitimación formal para actuar como partidos, entes esotéricos, a través de sus actuaciones en el Parlamento.

En fin, el Parlamento, revestía de legalidad, aspiraciones clasistas y partidarias que sobrepasaban los marcos institucionales y que remiten a las causas más esenciales de nuestra sociedad, esto es, a las causas de la explotación económica y la dominación política.

En efecto, la lucha por la definición de la preminencia política, aparecía como la disputa de las atribuciones de las dos funciones principales del Estado; la disputa por la

representación política de la sociedad, aparecía como la disputa de los dos poderes por jugar el papel de portadores y garantes de las aspiraciones democráticas de la nación; la disputa por la centralización-descentralización de las funciones del aparato del Estado, aparecía como la competencia por la presentación de proyectos acordes o no a lo que debería ser la planificación nacional; la lucha por la iniciativa en la definición de la política económica, aparecía como la discusión de legalidades respecto a la función planificadora del Estado; las decisiones de los electores sobre la carta fundamental en el sufragio más amplio, se podían revertir en las decisiones de una mayoría parlamentaria y el juego de los vetos contra los votos entre los dos poderes en discordia; y finalmente, el amparo parlamentario a la demagogia sustituía sin convencer, a la necesidad de participación política de la sociedad pre-modernizada en la etapa política anterior.

En gran medida el Parlamento cumplía el papel de partido político en el sentido gramsciano más amplio.

3.- El Plebiscito

3.1. Los antecedentes

3.1.1. De la pugna de poderes al armisticio parlamentario

Pocos días antes de la finalización del primer período ordinario de sesiones, esto es, en la primera semana de octubre, el gobierno "recuerda a la opinión ciudadana la atribución que tiene para convocar a un plebiscito nacional, en el cual se interpelaría a la ciudadanía sobre asuntos de gran trascendencia nacional.

Si bien este recordatorio no plasma en una consulta efectiva, se constituye en un rasgo sintomático de las preocupaciones del régimen respecto al papel que viene jugando entre otros centros de funciones del Estado, el Parlamento.

Junto con este recordatorio, el Ejecutivo presenta en la secretaría del Parlamento, un conjunto de nueve proyectos tendientes a financiar los gastos corrientes del sector público, además de la proforma presupuestaria del año 1980.

Entre estos proyectos de ley presentados al Parlamento, constan los que proponen imposiciones al consumo de cigarrillos y cerveza, a los espectáculos públicos, reformas al Código Tributario, al Impuesto a la Renta, a la ley de Tran-

sacciones mercantiles, a los fletes marítimos y a la propiedad y uso de vehículos.

Estas dos gestiones del Ejecutivo, sumadas: a) a la cantidad de vetos de proyectos de leyes y reformas a la constitución, entre los que se destacan el intento de ampliación de la duración del período ordinario de sesiones y la reforma a la ley de partidos tendiente a asegurar el control del CFP sobre la fidelidad de sus legisladores; b) a lo que destaca el Comercio como "abandono de ocho diputados cefepistas gestionado por el ministro de gobierno" (Jorge Zambrano, Manuel Daza, W. Esparza, Eduardo Rivas, Gilberto Plaza, Segundo Meza, Gustavo Valdivieso y Gonzalo González) y c) el permanente anuncio de la conformación de una organización partidaria, la fuerza del cambio; acaban de redondear una situación de fuego abierto que se dió en llamar la pugna de poderes.

Esta seguiría en ascenso hasta alcanzar un clímax de virulencia verbal a fines de noviembre, a propósito de lo que en la H. Cámara se llamaría "el veto extemporáneo del Ejecutivo al proyecto de reorganización de la Función Judicial" que daría pábulo a la discusión sobre la interpretación del Art. No. 68 de la Constitución que versa sobre los plazos para vetar o aprobar los proyectos enviados por la legislatura.

Ante esta situación, la Presidencia de la Cámara convo-

ca a un Primer Congreso Extraordinario que se iniciaría a solo una semana de finalizada el primer período ordinario, esto es, el 16 de octubre del primer año de ejercicio del gobierno constitucional.

Este Congreso se convoca con una agenda variada que da cuenta de la doble intención de la mayoría parlamentaria: de prolongar la vigencia de la táctica obstruccionista y de aislamiento del gobierno y, de la prolongación de la preminencia oligárquica en la escena política nacional, que esta vez tomaría cuerpo en el rechazo a la creación de tributos propuesta por el Ejecutivo.

Este Congreso que tiene una duración de 35 días, entre otras cosas, decide el incremento de rentas de los organismos seccionales, la creación de los bancos del café, cacao y banano, el rechazo a la derogatoria de la Ley de Fomento Agropecuario, la ejecución de un Plan Nacional de Alfabetización, la suspensión de algunos decretos dictatoriales, etc.

Es decir, reedita en pequeño con decisiones de gran trascendencia (como la de dejar en vigencia la Ley de Fomento Agropecuario), la práctica combinada de obstaculizar al Ejecutivo -favorecer a los grupos económicamente fuertes (esta vez empresarios del campo y agroexportadores) impedir la centralización y el fortalecimiento de los aparatos del Estado y de la planificación nacional- y conservar la imagen

de representante idóneo de la soberanía y las aspiraciones populares, al adelantar, casi simbólicamente, el estudio de la ley de defensa del consumidor.

Con este Congreso Extraordinario que finaliza el 19 de noviembre, se suscitan una serie de acontecimientos de significación políticos, tales como son:

- La reunión del Comando Nacional del CFP, el 21 de octubre, que públicamente resuelve la expulsión de siete legisladores considerados roldocistas y la liberación de la disciplina partidaria al Presidente de la República, y menos públicamente aunque igualmente clara, se toma la decisión de aislar a Roldós y al gobierno de las bases cefepistas, mediante: el boicot al intento de creación de la Fuerza del Cambio como fuerza política; y, mediante la alianza reforzada con la derecha política, haciendo prevalecer los 400.000 votos consignados para la representación cefepista al Parlamento, sobre el más de un millón de votos alcanzados por la fórmula presidencial.

- El otro hecho significativo consiste en el anuncio de la crisis de gabinete, que significa un proceso de apertura del régimen a la conformación de alianzas partidarias.

- Junto con el anterior y en el mismo sentido, se inicia un diálogo del Presidente de la República con los representa

tantes de las distintas fuerzas políticas, tendiente a iniciar una tregua consistente en buscar fórmulas de coordinación entre los poderes del Estado, intento que relativamente logra sus objetivos; paralelamente se busca fundamentar una alianza dentro del Parlamento y para la colaboración con el Ejecutivo en la ejecución y control de sus acciones desde la burocracia con organizaciones partidarias afines ideológicamente, básicamente con la ID y el FRA, objetivo que logra solo para fines parlamentarios.

- Por otro lado, el régimen de Roldós compartido con los demócratas cristianos en la práctica rompe relaciones con las organizaciones de trabajadores al reconocer legalmente a una fracción "humanista" de la CEDOC y negar dicho reconocimiento a la otra fracción que gozaba del reconocimiento del resto de organizaciones obreras. Manifestaciones de violencia oficial anti-obrera, distancian fuertemente al régimen de las bases populares organizadas que tienen vínculos con la izquierda.

Este conjunto de incidentes, crea un realineamiento especial de la opinión pública, en la que inciden fundamentalmente dos fracciones: por un lado, el hecho de que la legislatura ha dejado intocados los temas básicos de lo que la nación esperaba de la democracia, tales como, la distribución de la tierra en el campo, la cuestión planteada en términos de invasiones de tierras y la carencia de servicios

en las zonas suburbanas, el de la crisis de la educación superior, el de la exportación de las rentas de los recursos nacionales, el tema de la creación de efectivos mecanismos de inclusión de las masas a las decisiones políticas, entre otros; y, por otro lado, el inmovilismo del Ejecutivo y su progresivo aislamiento de las estructuras partidarias y de las bases organizadas que eran permanentemente deslegitimadas por el discurso gubernamental, que se orientó a lanzar invocaciones a la población más desorganizada.^{50/}

Estos dos factores, hacen que la opinión pública piense en el cambio como aquello que el Parlamento impide hacer a Jaime Roldós. Opinión que da ventajas al Ejecutivo para plantearse un diálogo con las estructuras políticas, el mismo que si bien no da resultados satisfactorios en términos de garantizar una prolongada estabilidad al régimen, le permite obtener una tregua con las fuerzas parlamentarias a comienzos de diciembre.

Si por un lado, entonces, la opinión de las masas sin dirección ideológica, se pronunciaba con total desconfianza sobre lo que la legislatura podía hacer y mantenía las expectativas de cambio que ofrecía el Ejecutivo, por otro la-

^{50/} "A la burguesía le encantan las muchedumbres, pero se aterroriza ante las masas organizadas. Y aquí hay que hacerse una pregunta: ¿puede la burguesía aceptar que Roldós y Hurtado representen un millón de hombres organizados o sólo puede aceptar que representen un millón de votos?". Entrevista de Nueva A Alfredo Castillo. Rev. No. 59, noviembre 1979.

do, las bases organizadas en gremios comenzaron a cuestionar la capacidad de mediación de la institucionalidad de la democracia en los conflictos sociales.

Esta alineación de la opinión, propició a que las dos líneas de diálogo iniciadas por los representantes del gobierno en principio funcionaran.

Sin embargo, en la línea del diálogo con la ID y el FRA, los celos burocráticos de los roldocistas y los intereses estratégicos de los demócratas cristianos, se enfrentaron a las pretensiones socialdemócratas de participar con responsabilidades ejecutivas en el gobierno, pero no impidieron que se esboce una frágil línea de colaboración en el interior del Parlamento.

Este acierto, en sus dos dimensiones se demostraría en: la conformación del nuevo gabinete ministerial que incluyó a 3 independientes y 2 cefepistas, de cuyas ligazones con el aparato productivo podría afirmarse que implican una derechización en el equipo ejecutivo ^{51/}; en el ámbito parlamentario, en el que no está representado el FRA, no sólo la ID, sino también, otras agrupaciones políticas, demostrarían los alcances logrados en el diálogo, en el Tercer Congreso Extraordinario de este año.

^{51/} Las vinculaciones de los nuevos ministros con el aparato productivo, son denunciadas en la Revista Nueva Nos. 61 y 62.

Sobre la fracasada colaboración de la ID en el gobierno, hay que destacar dos cuestiones que se suscitaron al respecto: la primera, que la prensa escrita nacional apoyó la iniciativa gubernamental y la ligó directamente a la integración del gabinete 52/; la segunda, que la ID estuvo al comienzo muy decidida a participar en el gobierno, pero esta posición fue paulatinamente modificándose, desde no plantear ninguna condición se pasó a requerir las áreas ministeriales de Agricultura, Obras Públicas y Bienestar Social, hasta sumar a esos requerimientos la propuesta de un Plan de Gobierno, condición esta última, que posteriormente, serviría de explicación para que el 9 de diciembre se anuncie la definitiva no colaboración.

Sobre el diálogo del presidente con el resto de agrupaciones políticas se registraron distintas opiniones: el PC comentó que era tardío; el partido socialista y el MPD coincidieron en que demostraba la situación de crisis del gobierno y UDP concluyó que era insuficiente para solucionar la crisis política y para atender las necesidades populares. CFP mantendría un prudente silencio, para luego, su Director Supremo expresar los siguientes criterios a la prensa nacional: "El presidente Roldós tiene buenas intenciones... tuvo libertad para elegir a sus burócratas... pero CFP no es incondicional con el Presidente" 53/.

52/ "El camino de la reestructuración del gabinete presidencial ... es condición para la formación de alianzas". El Comercio, lo. de diciembre de 1979.

53/ Tomado de El Comercio, 4 de diciembre de 1979.

Estas expresiones revelarían que el gobierno y la derecha política del país, -avalados por la posición concordante de CFP, encontraron la necesidad de iniciar una tregua a la llamada pugna de poderes, con el objeto de evitar un deslegitimamiento de la actividad política 54/.

De alguna manera, este acuerdo en las cúpulas políticas, nuevamente, tendía a amortiguar una reacción social generalizada en contra de la falta de representatividad de las instituciones y de la forma de ejercitar la democracia.

A pesar de que hasta el 2 de diciembre habían 24 decretos parlamentarios vetados por el Ejecutivo 55/ y que además habían 6 proyectos con vetos parciales 56/, que estaba pendiente la interpretación de la Constitución en sus arts. 68 y 69 referidos al plazo que tiene el Ejecutivo para vetar los proyectos legislativos, y que habían otros conflictos pendientes, se impuso un ambiente de paz política al

54/ Por el desprestigio ante la opinión pública que comenzaba a agitar se con algunos problemas pendientes, con algunas situaciones que golpeaban sus situaciones económicas y con el anuncio de algunas medidas referidas a los precios del transporte, de los productos de primera necesidad y las medidas tributarias.

55/ Los cuales tenían que ver con creaciones de universidades, construcción de carreteras y escuelas, reformas a la Ley de Partidos, la cesación de cargos en los gobiernos seccionales designados por la dictadura, la constitución de juzgados, etc.

56/ Jubilación de choferes, creación de INGALA, creación del hospital universitario, postergación hasta octubre de 1980 de la puesta en vigencia de la jornada de 40 horas.

inicio del Segundo Período Extraordinario de Sesiones del 10 de diciembre.

La necesidad de la tregua se impuso pues a la situación de conflicto.

Si bien en la agenda de este Congreso se planteó la discusión sobre los artículos 68 y 69, como primer punto, como segundo, el examen del veto ejecutivo a 17 proyectos legislativos y finalmente, el análisis de la Proforma Presupuestaria, los cuatro días que duró el Congreso se desenvolvieron en el ambiente más amistoso y halagador que la democracia ecuatoriana pudo configurar jamás.

En efecto, los dos primeros puntos se pasaron por alto, gracias a la habilidad del presidente de la Cámara y el tercero, se lo encargó a una comisión permanente para "que lo solucione" (Textual del Acta).

La mayoría que el régimen había planeado constituir la con "14 ó 15 cefepistas disidentes, 12 de la ID, 5 demócratas populares, 2 liberales, 1 velasquista y 2 cidistas" ^{57/}, no fue necesario que funcione, pues el acuerdo, la tregua, el Parlamento, la racionalidad política predominante, se impuso a las solitarias expresiones que pretendían denunciar la situación: "el presidente volvió a asirse al lastre polí

^{57/} El Comercio, 10. de diciembre de 1979.

tico que significa el Sr. Bucaram 58/.

El balance de esta jornada puede resumirse en: el gobier no sale del aislamiento y conforma una alianza de dudosa es tabilidad con los roldocistas del CFP que actúan en el Par- lamento, la ID, la DP, y el apoyo extragubernamental del movimiento Radical Demócrata (Pancho Huerta), el FRA, los ex-fadistas del Comité del Pueblo y Segunda Independencia, la CEOSL y la CEDOC democristiana; la virulencia de la opo- sición en la Cámara disminuye y, se impone un consenso de forma sobre las perspectivas democráticas a espaldas de las reivindicaciones populares, que cuenta con el consenso pasivo de las masas.

El año termina con diversas interpretaciones sobre el éxito o fracaso del Plan de Coyuntura que se pretendiera implementar desde el Ejecutivo, con la discusión del primer borrador del Plan Nacional de Desarrollo por parte del gabinete ministerial, con diferentes evaluaciones sobre las gestiones ejecutivas y legislativas, realizadas por la prensa y por dirigentes políticos.

Sin embargo, más allá de la discrepancia sobre la sus- tancialidad o no de la implementación del Plan de Coyuntura; más allá de las divergencias reveladas al interior del equipo de gobierno, en la inclusión de importantísimas modifica

58/ El Comercio, 12 de diciembre de 1979. Entrevista al H. Jorge Chiriboga.

ciones al primer borrador del Plan Nacional de Desarrollo y aún más allá de las eufemísticas conclusiones a las que se llega sobre las gestiones de los diferentes poderes del Estado, que en general, están fuertemente influidas por el armisticio logrado en los primeros días de diciembre y que tenían como objetivo reavivar en la opinión ciudadana, ilusionada y legitimadora, las esperanzas en la democracia y la fé en su institucionalidad, quedaba por verse cuáles serían los resultados del cuarto pacto a nivel de las representaciones políticas logrado en este período constitucional 59/.

El cuarto, es un pacto celebrado por el Ejecutivo a dos frentes: con Bucaram y las fuerzas oligárquicas, con el objeto de llegar al armisticio momentáneo en la pugna de poderes; y, con las fuerzas modernizantes del país con el objeto de

59/ El primer pacto cefepista-conservador, o en su defecto, oligárquico-populista cuyos frutos serían, la captación de las dignidades en la H. Cámara, la conformación sectaria de las comisiones legislativas permanentes y la oposición éxitosa a cualquier proyecto de corte progresista en la H. Cámara.

El segundo pacto conseguido entre cefepistas y liberales en el que se reparten el control del Tribunal Supremo Electoral, la cuota parlamentaria en el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Corte Suprema de Justicia y las magistraturas y cargos del Poder Judicial.

El tercer pacto, dado a conocer y al mismo tiempo, abortado por la denuncia del cefepismo, era un pacto desestabilizador y golpista de un plan fraguado por la oligarquía agroexportadora e importadora costeña, plasmado en un documento suscrito por las iniciales de Otto Arosemena, Heinz Moeller y León Febres Cordero, según reproducción fotostática en la prensa nacional y particularmente, en la Revista Nueva No. 61

dar viabilidad al proyecto "anti-oligárquico".

En su segunda faceta, este pacto se restringió al ámbito legislativo, se quedó en la plano de las declaraciones de principio y se disolvería por la anteposición de los intereses inmediatistas de los partidos conformantes.

Este pacto se rompería tempranamente por los acontecimientos posteriores.

Mientras en el plano social se cernían difíciles perspectivas, en el plano en el que se resuelven las cuestiones políticas, institucionales y administrativas del Estado, seguirían pesando las características de representación que las modificaciones históricas de la sociedad requerían superar.

En efecto, mientras en las esferas políticas se había conseguido el acuerdo para represtigiar la democracia, la sociedad en su conjunto y en especial, los centros de menores recursos económicos, sufrían el embate de una política económica oscilante, que se plasmaba en: una carrera alcista de los precios que no tenía precedente; en una reversión del mercado sobre lo avanzado en salarios; sumado a una permanente amenaza estatal de incremento de tributos y precios oficiales a través de la política de los precios reales y del incremento en las tarifas sobre todo en el transporte, que

atentaba contra las condiciones mínimas de subsistencia de amplios sectores de la población.

Estas circunstancias sumadas al creciente desprestigio de la función legislativa y al creciente distanciamiento del Ejecutivo respecto a la mayoría de las organizaciones populares y también de los gremios de empresarios por sus insaciables aspiraciones, no podía sino revertirse en un proceso de agitación social que se prolongaría a través del mes de enero y declinaría sólo a mediados de febrero.

Esta agitación con denuncias oficiales de la existencia de planes desestabilizadores para justificar un progresivo endurecimiento de la represión policial, terminó con el asesinato de dos estudiantes.

Lo que se había iniciado como un conjunto de manifestaciones populares y estudiantiles espontáneas y que autónomamente fuera concertada también por una dispersa, aunque importante dirección de la izquierda, a los sectores sindicales, reveló la dispersión social en el espectro social respecto a la percepción de la validez y la pertinencia de los caminos hacia la democracia. También dejó ver de cuerpo entero la postura gubernamental frente a las preocupaciones populares, quedando en claro que le resultaba más importante el mantenimiento de la formalidad de la democracia, que la vigencia de la misma.

El espectro social agitado además por las denuncias virulentas del Intendente de Guayaquil, A. Bucaram, contra el dirigente socialcristiano León Febres Cordero, de propiciar un golpe de Estado, permitió la resurrección de los notables Galo Plaza y Gonzalo Cordero, pidiendo por la prensa nacional "paciencia con el gobierno" ^{59/}.

El 21 de enero, el gobierno autoriza la elevación de los pasajes de transporte en un 30% y se agita con más bríos la sociedad.

Como consecuencia de esta situación del gobierno respecto a la sociedad, las fuerzas políticas modernizantes se distanciarán de él, para evitar compartir las responsabilidades de su actuación frente a su potencial clientela política.

Efectivamente, se suceden una serie de condenas por las actuaciones represivas policiales, en especial por los dos estudiantes asesinados, evitando referirse a las medidas económicas recién tomadas.

3.1.2. Del armisticio parlamentario a la convocatoria a plebiscito

Simultáneamente, el gobierno convertido en el centro de la oposición nacional, impulsó el debate del Plan Nacional,

^{59/} El Comercio, 11 de enero de 1980.

que sin embargo de tener singular importancia, al comienzo sólo interesó a las esferas de la tecnoburocracia y a los ámbitos universitarios que le dieron un cariz más bien académico a la discusión.

Así mismo, el gobierno casi como una forma de desviar la atención ciudadana de sus más latentes preocupaciones, impulsó una agresiva política internacional y con respecto al Pacto Andino que le granjearía al país una posición líderante en algunos temas trascendentes para América Latina. Esta situación acarrearía consecuencias en la política interna, en los siguientes meses, sobre todo daría pábulo a la crítica derechista del país.

El Plan Nacional y la política internacional viabilizarían en los meses siguientes el revertimiento de la situación de las fuerzas producida en diciembre pasado, en el armisticio parlamentario.

Mientras tanto en el Parlamento, se resolvían cuestiones importantes.

En un corte realizado a fines de diciembre, se pueden contar 348 proyectos presentados al poder legislativo, de los cuales han sido discutidos más o menos 100 en el período ordinario y en los 2 extraordinarios ^{60/}; para estudio

^{60/} Cifra que no se puede precisar por cuanto los órdenes del día a través de los cuales se puede constatar su tratamiento no han sido cumplidos estrictamente.

de las Comisiones Permanentes y para las Especiales se han asignado 200 proyectos, de los cuales el 14.5% a esta fecha han sido enviados a las 4 Comisiones Permanentes, esto es, 29 proyectos, y las Comisiones Especiales de investigación han recibido más de 170 denuncias; quedaban pues a este tiempo cerca de 200 proyectos enviados o presentados a la Cámara, pendientes de recibir algún tratamiento, siendo esto, junto con la importancia que le asigna la misma Constitución, el antecedente que serviría de justificación para que el Plenario de las Comisiones Legislativas, se convirtiera de hecho en un Congreso permanente.

Este hecho cobrará importancia en el devenir de los meses siguientes.

Una de las cuestiones legislativas pendientes, sería la de la discusión de la Proforma Presupuestaria que por resolución del amistoso 2do Congreso Extraordinario, fue derivado al tratamiento de la Comisión Permanente de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto.

Esta comisión sería permanentemente acosada, presionada y obligada por los legisladores y municipios en demanda de consideración de obras y asignaciones fuera de todo orden o planificación.

Así, las demandas de los legisladores para sus localidada

des y provincias alcanzan cifras que superan los 18 mil millones de sucres y las demandas extraordinarias de los gobiernos seccionales superan los 3 mil millones de sucres, cantidades que desestabilizan el tratamiento del Presupuesto General del Estado, entorpecen la planificación nacional y sirven de asidero a la manipulación política de las poblaciones de esos ámbitos empeñadas en el progreso de sus localidades.

De esta manera, el ámbito de las funciones del poder legislativo, aún en receso de sesiones, vehiculiza las pretensiones políticas y recibe en su seno las más retardarias formas de ejercicio de la misma.

La prensa de los últimos días de diciembre y primeros meses del año 80 da cuenta de como este tipo de presiones se ejercen no sólo desde el exterior de la comisión, sino también desde su interior y como éstas se incrementan conforme se agudiza el clima de movilización social. La utilización del legislativo como vehículo de la política, se acentúa en estas circunstancias.

Ante esta nueva iniciativa de agresión al gobierno, que partía esta vez de los diversos sectores de la sociedad, por un lado, y la derecha política, por otro, el gobierno adoptaría la posición de buscar la convergencia con fuerzas parlamentarias y se rehabilitaría la pugna de poderes.

Entre los más destacados incidentes de este momento político, se pueden anotar:

- La declaratoria de inconstitucional por parte del Plenario Legislativo, al Plan Nacional de Desarrollo, en circunstancias en que aún no había sido entregado oficialmente;

- Junto con el anterior se lanzaría una iniciativa de enjuiciamiento político a los gobernantes en el Parlamento, propuesto por el legislador socialcristiano Jacinto Velasquez;

- En el Parlamento, Bucaram se niega abiertamente a convocar a un Congreso Extraordinario para enjuiciar políticamente a los ex-dictadores por sus relaciones con los delitos cometidos en el caso de La Previsora, negativa que provoca una serie de bochornosos incidentes, que terminan por afirmar una imagen de desprestigio hacia el legislativo.

- El Congreso Nacional del Partido Conservador reunido por disposición expresa de la Ley de Elecciones para renovar su directiva, toma un giro especial por las presiones de importantes sectores para conseguir la ruptura del pacto con Bucaram. Tras una pública manipulación de la conurrencia a dicha asamblea, el Crnel. Armijos es reelecto Director Nacional del Partido, pero es obligado a dar por terminado el pacto con Bucaram, lo que se produce al menos "formalmente", ya que en la práctica seguirían produciéndose las coincidencias. Habílisisima jugada ésta, ya que en torno a Bucaram se cernía un acuerdo interpartidario, del

cual el PC no quería marginarse;

- Importantes sectores (como los cuadros medios de Carachi y Azuay) del PC se desafilian, entre ellos el legislador Severo Espinoza y Francisco Salazar;

- Se cierne una concertación interpartidaria en torno a evitar una reelección de Bucaram como presidente del Congreso el próximo 10 de Agosto;

- El gobierno insiste permanentemente, en la necesidad de una convergencia que permita asegurar la convivencia de los poderes del Estado, y sobre todo en la formación de un bloque mayoritario al interior del Parlamento. Con este objeto el nuevo Ministro de Gobierno 61/ inicia un diálogo con los partidos políticos, cuyos resultados son prácticamente nulos;

- El Vicepresidente Hurtado entrega el Plan Nacional el 25 de febrero;

- El Parlamento insiste en la inconstitucionalidad del Plan y envía la Ley del Conade, provocando gran exasperación en el Parlamento;

- El Parlamento amenaza con una convocatoria a Congreso Extraordinario para dar paso al juicio político a los gobernantes. Esto no se concreta, pero funcionó como réplica al gobierno;

61/ El anterior se ha visto obligado a renunciar por las presiones públicas ante la evidencia del asesinato filmado para la televisión del estudiante Patricio Hermann.

- El Presidente de la República organiza una concentración popular en la plaza de San Francisco para hacer la entrega al pueblo del Plan Nacional. La Presidencia de la República procede así, ante la virtual ruptura de la sociedad con el Parlamento y ante el eventual fracaso de la perspectiva del "ancho cauce democrático" anunciado meses atrás por el Secretario General de la Administración Pública; y, ante la restauración de la pugna de poderes.

Estos son los antecedentes del planteamiento de las reformas constitucionales y de la pretendida convocatoria a un plebiscito nacional al respecto.

Sobre la percepción del Ejecutivo, respecto a la pugna, se transcribe una parte del discurso de Roldós en la entrega del Plan Nacional el 8 de marzo: "... hemos tenido una gran oposición de sectores perfectamente identificados, perfectamente identificables, sectores que desde el 10 de Agosto y desde antes del 10 de Agosto han querido traer abajo al gobierno popular, sectores conspirativos contra la democracia, aquellos que han pretendido maniatar al gobierno popular, irle quitando a la función ejecutiva, poder político y poder económico, no de otra manera puede interpretarse la labor de un sector del Parlamento ecuatoriano dedicado a sabotear al gobierno popular" 62/.

62/ Jaime Roldós, su pensamiento. SENDIP, Quito, p. 31.

"... Allí está la razón de los vetos del Presidente de la República, no se trata de un capricho presidencial, no se trata de una pugna personalista. Se trata de defender la Constitución Política del Estado Ecuatoriano, se trata de defender la democracia, se trata de defender los atributos que tiene el Presidente de la República, como Jefe del Estado Ecuatoriano" 63/.

E inmediatamente antes de estas frases, explica en el discurso, la razón de hacer la entrega del Plan al pueblo: "... La participación del pueblo, la decisión del gobierno son fundamentales. El Gobierno, tiene la decisión de ejecutarlo y esta es una de las razones para haber convocado a esta gran concentración popular, esta es una de las razones para decirnos que, el Presidente del pueblo, no suscribe entre cuatro paredes el decreto de aprobación del Plan, sino que os ha convocado a este diálogo, a esta reunión, para que vosotros seais testigos históricos de esta fecha, que vosotros la habeis incluido en los anales de la historia ecuatoriana" 64/.

3.2. El Plebiscito o lo que la Democracia pudo avanzar

La entrega del Plan Nacional de Desarrollo, "directamente al pueblo", el 8 de marzo y el discurso que pronuncia el

63/ Ibid.

64/ Ibid.

sidente de la República, acaban por aclarar la viabilidad de la convocatoria a un plebiscito nacional en el que pueden obtenerse resultados favorables para el régimen.

En efecto, comparando la imagen de obstruccionismo y falta de eficiencia que proyecta el Parlamento, con la respuesta al llamado régimen, manifiesta en una concentración popular que prácticamente copa la plaza de San Francisco, no queda duda que un pronunciamiento nacional en torno a la pugna que se expresaba en el conflicto de las dos funciones del Estado, dirimirá favorablemente para el gobierno la situación.

No se puede poner en duda, que en los niveles de colaboración más cercanos a la Presidencia, ya se tuvo esta percepción, sin embargo, la concentración del 8 de marzo, tiene la virtud de ratificarla.

A la manifestación popular a la que se hace referencia concurrieron roldocistas, demócratas populares y pecedistas y estuvo engrosada por los miembros del Comité del Pueblo, por las facilidades que desde la burocracia se prestaron a los potenciales miembros de la Asociación de Beneficiarios de la Reforma Agraria, por la burocracia misma y por un contingente de independientes, tiene una especial significación.

No solo raticaba y consolidaba la vía de recuperación a las masas propugnada desde una de las más cercanas esferas de colaboración gubernamental, sino que de alguna forma raticaba la confianza social en el régimen al reconocerle la capacidad de definición de la política económica para el período constitucional.

También expresó de alguna manera la no identificación de la sociedad en su conjunto con el Parlamento, aunque no puede afirmarse que dicha relación sea homogénea con todos los sectores, ni total con el conjunto social.

Pocos días después de esta concentración, el gobierno convoca a un Congreso Extraordinario con el objeto de que se trate un conjunto de Reformas a la Constitución. El Congreso fue convocado para el día 7 de abril.

Las reformas propuestas, en resumen, son las siguientes: 65/

- Realizar un añadido al artículo primero sobre la soberanía del Ecuador y su territorio;

- Sustitución de la denominación de Cámara de Representantes por Congreso Nacional y de Representantes por Diputados. Además la designación de Diputados Funcionales en reemplazo de los Diputados Nacionales;

65/ Ver Anexo. Constitución Política. Texto vigente y reformas que plantea el Ejecutivo.

- Conferir al Ejecutivo la capacidad de disolver el Congreso Nacional por una sola vez durante el período presidencial, con la obligación de convocar a elecciones directas y de las representaciones funcionales que remplazarían a los diputados nacionales;

- Conferir al Ejecutivo capacidad legal para dictar decretos y leyes de emergencia;

- Supresión del numeral segundo del artículo 141 referente a la capacidad del plenario de las comisiones legislativas permanentes, para discutir y resolver sobre las observaciones que el Tribunal de Garantías Constitucionales haga sobre proyectos de leyes que violen la Constitución.

Según el Ministro de Gobierno, Carlos Feraud Blum, las propuestas tienen el sentido de conseguir: "... Un poder mayor para poder cumplir con el mandato que recibió del pueblo el 29 de abril y que se resume en los 21 puntos programáticos expuestos durante la campaña electoral y que en esencia apuntan a realizar el cambio y la transformación que este país necesita en lo estructural, para aliviar la miseria, la pobreza y la angustia de las grandes mayorías de este país" 66/.

Junto con la propuesta ejecutiva de Reformas a la Constitución, se lanzó el criterio que de no ser aprobadas estas