

3

Junio  
2005

# *la Tendencia*

— revista de análisis político —

## REFORMA POLÍTICA

 **FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**FRANCOIS  
EDITORIAL**

*Instituto*  
**MANUEL  
CORDOVA**



**Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

**Editor General**

Angel Enrique Arias

**Consejo Editorial**

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Manuel Chiriboga  
Humberto Cholango, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miriam Garcés  
Luis Gómez, Ramiro González  
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri  
Luis Maldonado Lince, René Maugé  
Paco Moncayo, René Morales  
Melania Mora, Marco Navas  
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari  
Andrés Paez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinador Editorial**

Glenn Soria E.

**Asistente Editorial**

Karina Falconí

**Diseño y Diagramación**

Tinta Diseño Visual  
Cristina Garzón

**Fotografías:**

Vicente Robalino  
Gonzalo Vargas  
José Sanchez / EL COMERCIO  
Archivo / EL COMERCIO

**Ilustraciones**

Diego Arias

**Edición y Distribución**

Editorial TRAMASOCIAL: Reina Victoria N21-141 y  
Robles, edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593) 22552936  
tramasoc@uio.satnet.net

Los coeditores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

*laTendencia*  
— revista de análisis político —

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Junio 2005



Editorial 7

## **Actualidad**

### ANATOMIA DE LA CRISIS

**La caída de Gutiérrez: que nadie cante victoria** 9

Augusto Barrera G.

**Movimiento cívico político de Quito** 16

Francisco Muñoz

**La acción de los “forajidos”,  
desafío para los partidos políticos** 23

Gonzalo Ortiz Crespo

**Indómitos, Libérrimos y Forajidos** 33

Sergio Garnica

### PERSPECTIVAS

**Caracterización del gobierno de Gutiérrez  
y perfil del gobierno de Palacio** 39

Raúl Borja

**Economía: más allá de la estabilidad de los indicadores** 46

Diego Borja Cornejo

**Estado actual del TLC** 46

Rubén Flores Agreda

**Análisis de la situación  
del sector petrolero en el Ecuador** 55

Napoleón Arregui S.

**Percepción de los actores ecuatorianos  
sobre el conflicto colombiano** 59

Oswaldo Jarrín R.

## **Tema Central**

### DEMOCRACIA Y REFORMA POLÍTICA

**INTRODUCCIÓN** 70

### RÉGIMEN POLÍTICO

**Mesa de diálogo: el presidencialismo al debate** 72

indicice

<b>Una revisión sobre el debate en torno al presidencialismo</b>	<b>77</b>
Virgilio Hernández Enriquez	
<b>Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador</b>	<b>84</b>
Julio Echeverría	
<b>Las reformas constitucionales</b>	<b>92</b>
Carlos Castro Riera	
<b>La reforma del Congreso Nacional</b>	<b>96</b>
Andrés Vallejo	
<b>SISTEMA ELECTORAL</b>	
<b>Legitimar el sistema de partidos y la representación</b>	<b>98</b>
César Montufar y José Valencia	
<b>Las reformas electorales</b>	<b>105</b>
Ernesto Pazmiño Granizo	
<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
<b>Los partidos políticos: crisis, redefiniciones y reforma</b>	<b>110</b>
Andrés Páez Benalcázar	
<b>Democracia y partidos políticos</b>	<b>116</b>
Fabrizio Moncayo	
<b>DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, REGIONALIZACIÓN</b>	
<b>Descentralización y autonomía en el Ecuador</b>	<b>121</b>
Daniel Granda Arciniega	
<b>ORIENTACIONES PARA LAS REFORMAS POLÍTICAS</b>	
<b>Criterios para las reformas políticas</b>	<b>127</b>
Jorge León Trujillo	



### **Debate Ideológico**

<b>Democracia representativa, participativa y directa</b>	<b>134</b>
Jorge Dávila Loor	
<b>Crisis del derecho y crisis institucional</b>	<b>138</b>
Marco Navas Alvear	



### **Documentos**

<b>Manifiesto de ciudadanos ecuatorianos ante la Organización de estados Americanos</b>	<b>141</b>
<b>¡Democracia ahora!</b>	<b>144</b>



# Legitimar el sistema de partidos y la representación

César Montufar y José Valencia\*

La legitimación o re legitimación del sistema de representación y de partidos políticos constituye el eje más urgente de la reforma política que requiere el Ecuador. Aceptarlo no implica soslayar otros temas, tanto o más importantes, como la crisis del presidencialismo, el bloqueo Ejecutivo-Legislativo, el imperativo de la descentralización y las autonomías, la limitación de las funciones de FF. AA. dentro del sistema democrático, entre otros, sino enfatizar la necesidad impostergable de corregir las actuales dificultades y defectos del sistema de representación, en la perspectiva de que el Ecuador no repita los escenarios de conflicto político extremo que ha sufrido en los últimos años. A partir de este diagnóstico, consideramos que la base de cualquier reforma constitucional y legal al sistema político ecuatoriano debe comenzar por una transformación tanto de la representación y los partidos como del sistema electoral de modo que, una vez restituida la autoridad política a nivel nacional, se pueda avanzar en reformas que mejoren sustantivamente la calidad del sistema democrático y fortalezcan el Estado de derecho.

## I. El problema: la ilegitimidad de la representación política nacional

El Ecuador, entre diciembre y abril pasados, se encontraba ante una situación similar a la que vivió el Perú a inicios de los años noventa, a saber, el intento de constituir un régimen autoritario y concentrador de todos los poderes por parte de un Ejecutivo electo democráticamente. La movilización ciudadana y la acción de contraloría social de medios de comunicación independientes lograron evitar la consolidación de ese proyecto autoritario, que en el vecino país tardó casi diez años en ser desmontado, con una factura de violación a los derechos fundamentales y una corrupción generalizada de toda la institucionalidad existente. Mientras el régimen de Fujimori consiguió capitalizar para sí el desprestigio y la crisis de representación de los partidos políticos peruanos de la época, politizando sectores contrarios a la partidocracia y sumándolos a su

proyecto, en el caso del Ecuador, Gutiérrez, junto a sus aliados Bucaram y Noboa, fracasó en expandir la base de apoyo a su proyecto autoritario y antipolítico, no obstante, durante la crisis el gobierno experimentó un repunte en el apoyo de algunos sectores de la población, especialmente, los beneficiados de las políticas clientelares del régimen.<sup>1</sup> Hubo varias razones para la limitada consolidación de Gutiérrez, a diferencia de Fujimori. Quizá, la principal se encuentre en que los cambiantes apoyos partidarios que consiguió Gutiérrez a lo largo de su gobierno, le impidieron la enunciación de un proyecto nítidamente anti partidos o anti clase política. De una u otra manera, Gutiérrez siempre tuvo a partidos como sus aliados.

En su Orígenes del totalitarismo, Hannah Arendt destaca el hecho de que la consolidación de los regímenes totalitarios pasa por la expansión del apoyo popular. El totalitarismo requiere del apoyo de las masas y, en regímenes democráticos, ese apoyo opera mediante la movilización de las poblaciones contrarias a los partidos, las mismas que encuentran en un caudillo la representatividad que no reconocen en los partidos que hacen el sistema. Así, el totalitarismo se consolida a través de la difusión movilizadora del discurso antipolítico, anti partidos, anti estado de derecho y anti democracia.<sup>2</sup>

Algo de aquello tuvimos en los meses en que el régimen de Gutiérrez intentó concentrar todos los poderes públicos y acabar con la “oligarquía corrupta” y el llamado “febres-borjismo”. Su proyecto, empero, no contó con la reacción favorable de un segmento de la sociedad, también contrario a los partidos tradicionales o no representado por los mismos, que experimentó un proceso de politización contraria al intento anti-político del régimen. No se trató, por tanto, de un proceso de politización liderado o apoyado por los partidos a pesar de que algunos de ellos, la ID y Pachacutik, especialmente, quisieron dirigirlo desde espacios como asambleas municipales y provincia-

les, siendo las de Quito y Pichincha las más activas. Se trató de un proceso de politización paralelo, ciudadano, que reaccionó en contra de todo el establecimiento político, Gobierno y oposición, incluidos. Solo en ese momento, el proyecto autoritario de Gutiérrez fue arrasado por una oleada de movilización ciudadana, politizada desde un fuerte impulso antipolítico, pero en contra tanto del Gobierno como de los partidos de la oposición.

En ese sentido, y de manera paradójica, la caída de Gutiérrez no representó un triunfo de la oposición política; no fue una victoria de los partidos que desde el Congreso se opusieron al proyecto de inconstitucional concentración de los poderes públicos. Fue también una derrota para ellos, quienes no tuvieron más que reaccionar ante un asedio ciudadano que también les objetaba. Es así que los partidos de la oposición ganaron poco o nada con lo ocurrido en términos de credibilidad y aceptación ciudadanas. Sus niveles de impopularidad continúan siendo irrisorios; hecho que no es reciente sino que persiste cada vez con mayor gravedad en la última década. Por consiguiente, el problema central de la democracia ecuatoriana radica en el virtual colapso de la legitimidad de la autoridad política nacional. En el Ecuador, se desplomó la representación legítima a nivel nacional, en contraposición como los niveles aceptables de legitimidad de varios liderazgos seccionales. Ese es el núcleo del problema; sin resolverlo ninguna otra transformación o reforma surtirá efecto.<sup>3</sup>

Un sistema democrático requiere de una representación reconocida como legítima. Aquello no es función de la popularidad, credibilidad o aceptación de la autoridad sino resultado de sus actuaciones sean reconocidas por los ciudadanos como portadoras de alguna noción del interés general. Siguiendo a Max Weber, la legitimidad implica la vigencia de una autoridad con la capacidad de emanar hacia la sociedad comandos obedecidos con independencia de cualquier interés. Esa función, entre otras, deben cumplir los representantes que toman decisiones de carácter público, las que deben ser aceptadas como expresión

de lo que Weber califica “la creencia en la legitimidad”, que en un esquema de dominación racional se articularían alrededor de normas impersonales, abstractas y generales.<sup>4</sup> Es así que, y aquello es decisivo, la representación política cumple con la función de unificar el cuerpo político o, en otras palabras, de actuar como cemento que une los distintos y disímiles intereses y demandas en una sociedad, en un solo proyecto, en una sola voluntad.

El papel unificador del cuerpo político ha sido una de las funciones principales de la representación política moderna desde Hobbes.<sup>5</sup> De ahí que, cuando la representación

falla o se encuentra al borde del colapso, como sucede en el Ecuador contemporáneo, la unidad de propio Estado se pone en riesgo. No debería sorprendernos, en ese sentido, que si la crisis de representación nacional no se revierte, las demandas de grupos locales por mayor autonomía conspiran, en el largo plazo, contra de la unidad de la República. Lo anterior no es de ninguna manera un planteamiento anti descentralización o anti autonomías. Reconocemos en las propuestas encaminadas a que el Ecuador asuma un modelo de organización política y territorial de autonomías constituye una condición indispensable para afianzar la unidad nacional. Empero, la actual crisis de representación nacional

hace que la consecución de este objetivo dependa de la reconstitución, aunque sea mínima, de la legitimidad de la autoridad política nacional. Sin ella, las autonomías no tendrían estructura nacional en donde afincarse. Ejemplos como los de España son muy importantes para la actual situación ecuatoriana. Allí, el régimen autonómico fue adoptado sobre la base de partidos y liderazgos políticos nacionales. Sin aquel sustento, el afianzamiento de formas de democracia local sencillamente hubiera causado el estallido de la unidad del Estado.

A partir de estas premisas, la reforma política que requiere el Ecuador debiera reestructurar el sistema de partidos y la representación para, al menos, garantizar dos aspectos: por un lado, asegurar su capacidad para expresar las demandas de la sociedad y reclutar cuadros idóneos de gobierno y, por otro, fomentar la responsabili-

*El problema se encuentra a nivel nacional en donde las organizaciones representativas existentes escasamente son expresión de aspiraciones colectivas y actúan, por lo general, como agencias empleadoras de personal sin preparación ni vocación...*

\* Algunas de las ideas que constan en la sección II de este trabajo han sido discutidas, en mayor o menor grado, con instancias de Participación Ciudadana. Este artículo no representa, sin embargo, la posición oficial de PC sobre los puntos expuestos.

<sup>1</sup> Según datos de Informe Confidencial, la imagen del presidente Gutiérrez bajó a niveles de popularidad de 18 por ciento en Quito y 12 por ciento en Guayaquil para el 2 de octubre de 2004. Luego de ello, en medio de la crisis, la popularidad presidencial experimentó un repunte significativo a 34 por ciento en Quito y 29 por ciento en Guayaquil, para el 12 de febrero de 2005. Cuatro días antes de su caída, es decir, el 16 de abril, Gutiérrez mantenía una popularidad de 24 por ciento en Quito y 38 por ciento Guayaquil.

<sup>2</sup> Hannah Arendt, Los orígenes del totalitarismo. México, Taurus, 2004, pp. 392-393.

<sup>3</sup> La representación política a escala nacional vive una seria crisis de carácter crónico. No es una novedad que instituciones como el Gobierno Nacional, el Congreso y los partidos políticos gocen de muy escasos niveles de confianza ciudadana. Tuvimos partidos y liderazgos nacionales hasta principios de los años noventa, pero desde entonces la municipalización del liderazgo político ecuatoriano ha sido una tendencia irreversible. A propósito se puede revisar el último informe de Michell Seligson, Auditoría de la democracia, Ecuador 2004. Quito, CEDATOS-Universidad de Vanderbilt, 2004, p. 42.

<sup>4</sup> Max Weber, Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Ver especialmente la sección correspondiente a los Tipos de dominación, página 170; y a la Sociología de la dominación, páginas 696 y 697.

<sup>5</sup> Este tema se encuentra desarrollado en César Montufar, “Déficit de representación e innovación democrática en América Latina”, manuscrito, 2004.

dad política de los representantes. Respecto a lo primero, la reforma política debiera promover el surgimiento de estructuras partidarias que actúen como eficaces mediadoras entre las demandas de la sociedad nacional y las decisiones estatales, y recluten funcionarios capacitados para las actividades de gobierno. A nivel local, como lo han anotado varios estudios, los partidos existentes en el Ecuador cumplen medianamente estas funciones de representación.<sup>6</sup> El problema se encuentra a nivel nacional en donde las organizaciones representativas existentes

escasamente son expresión de aspiraciones colectivas y actúan, por lo general, como agencias empleadoras de personal sin preparación ni vocación para la función pública. Así, en estos 26 años de democracia, los partidos unos menos que otros, se han tornado estructuras cerradas, menos partidos y más maquinarias electorales, con capacidad de orquestar campañas en que pueden, incluso, obtener triunfos electorales pero sin voluntad ni destreza para representar a los electores.

Con relación a lo segundo, la reforma política debiera apuntar a la consolidación de un sistema representativo responsable, políticamente hablando. Una democracia representativa no es una vía solo en una dirección, la de

la entrega por parte de los electores de un mandato de confianza a los elegidos, sino un constante intercambio y respuesta de los segundos frente a sus mandantes. En el Ecuador, los partidos y movimientos existentes actúan sin responsabilidad política frente a sus electores. La democracia ecuatoriana funciona solamente en la vía de la elección, procesos electorales en que los candidatos ofrecen a los electores obras y proyectos sin que existan mecanismos ni prácticas que exijan a los mandatarios hacerse cargo, responsabilizarse, de los planteamientos o promesas sobre las que se eligieron. Además de ello, las organizaciones actúan en la oscuridad, sin mecanismos reales de transparencia ni fiscalización de los recursos financieros con los que operan. No obstante, la legislación ecuatoriana establece financiamiento público para las organizaciones políticas y, además, permite financiamiento privado, no se efectiviza ningún mecanismo real de transparencia ni rendición de cuentas. En suma, durante el período democrático, se ha consolidado en el Ecuador un sistema

de partidos sin responsabilidad política y que opera en una casi total impunidad.

La situación actual tiene muchas causas. Podríamos remitirnos a la ausencia de carácter y liderazgo de la dirigencia política ecuatoriana. Existe en ese sentido evidencia abrumadora que demuestra que los líderes políticos del país se mueven en un esquema autoritario, caudillista, personalista, anti institucional, contrario a cualquier esquema democrático. No obstante su importancia, en este texto no vamos a abordar este aspecto. Más bien, nos

concentraremos en los problemas constitucionales y legales, en los incentivos normativos para que el nuestro país se haya desarrollado, en los últimos 26 años de democracia, un sistema de representación cerrado, sin responsabilidad, impune y particularista.

En fin, la transformación de la política y de la democracia ecuatoriana pasa por una refundación genuina del sistema de partidos y del liderazgo político. Esta refundación no puede producirse a medias. La creación de un sistema de partidos representativo y responsable requiere la adopción de medidas políticas y reformas constitucionales y legales que establezcan un nuevo horizonte de legitimidad para el sistema representativo ecuatoriano.

## II. Reforma constitucional y legal

El sistema de representación política interconecta a los partidos y al régimen electoral, la normativa de campañas electorales y las regulaciones de rendición de cuentas. Para renovar a los partidos ecuatorianos, es menester no sólo tomar medidas que reformen las estructuras internas de éstos, sino también incorporar urgentes transformaciones en el defectuoso sistema electoral, de campañas y de control ciudadano a los dignatarios electos. A continuación identificamos algunas reformas que a nuestro criterio se deben emprender de modo urgente para renovar y fortalecer el sistema ecuatoriano de representación política, en general, y los partidos políticos, en particular. Adicionalmente, se proponen reformas que eviten la influencia partidaria sobre el control constitucional y los organismos de control, defecto que ha sido uno de los elementos que mayor distorsión han causado sobre el funcionamiento del Estado de derecho en el Ecuador.

<sup>6</sup> Esta tesis ha sido demostrada por Flavia Freidenberg, Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2003, pp. 28-29.

## 1. Reformas al sistema electoral

### 1.1. Conformar una autoridad electoral despartidizada en que sus funciones jurisdiccionales y de administración se encuentren divididas

La actual constitución del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los tribunales electorales provinciales con representantes de partidos políticos, limita las condiciones de independencia institucional y jurisdiccional de los organismos encargados de velar por la idoneidad del sistema de representación política. Para remediar este sensible problema, no hay otra opción que convertir al TSE en una corte especializada en juzgar infracciones relativas al funcionamiento de los partidos, al desarrollo de elecciones y a los gastos de promoción de campañas.

El nuevo TSE estaría conformado por magistrados no vinculados a los partidos y, de este modo, idealmente, libres de interferencias y ajenos a componendas. De manera concomitante, ya que el TSE se concentraría exclusivamente en la administración de justicia, sería menester crear un “instituto nacional electoral”, que tendría el encargo administrativo de controlar el funcionamiento de los partidos, la organización de los comicios y el monitoreo del gasto de publicidad en campañas electorales.

La referida división de funciones, entre lo jurisdiccional y lo administrativo, no es una novedad. Ya ha sido propuesta en el Ecuador y varios países la tienen establecida, aunque en algunos de éstos se asigne la acción jurisdiccional en materia electoral a la Función Judicial.

### 1.2. Establecer distritos electorales uninominales y homogéneos para elegir a diputados

Para establecer una más estrecha vinculación entre mandantes y mandatarios, entre diputados y votantes, conviene al país el establecimiento de distritos electorales homogéneos –por ejemplo de 150 mil electores– para escoger a los miembros del Congreso Nacional. Los ciudadanos votarían en el distrito de su domicilio. Los candidatos deberán residir y/o trabajar de manera permanente en el distrito al que se postulen. Cada provincia elegiría al menos un diputado, y contaría con un distrito electoral adicional si constituidos los distritos, queda un residuo de 75 mil votantes o más. Si el residuo fuera inferior a 75 mil votantes, éstos se distribuirán proporcionalmente entre los demás distritos provinciales. El trazado de los distritos correrá a cargo del TSE seis meses antes de cada elección, sobre la base de las parroquias actualmente establecidas, en cuanto fuere factible. Sólo se modificará el trazado de los distritos de una provincia cuando el número de votantes dé para la creación de uno nuevo.

Un Congreso establecido a través de distritos electora-

les, de la manera expuesta, representaría con mayor fidelidad la composición demográfica del país; reduciría el número de integrantes del Congreso a alrededor de 67; y, facilitaría la rendición de cuentas a los votantes.

La elección de diputados por distritos electorales uninominales promovería, además, la concertación de alianzas entre fuerzas políticas de cada circunscripción electoral y, en última instancia, la racionalización del número de partidos en el Congreso Nacional. A fin de contrarrestar con mayor efectividad las tendencias al clientelismo político, crónicas en el escenario nacional bajo cualquier sistema electoral, se debería adoptar un régimen más severo para controlar y sancionar a los diputados que intervengan indebidamente en la administración pública, en especial en la gestión de cargos o partidas presupuestarias. El Código de Ética del Congreso se aplicaría, para estos y otros casos, de manera automática y por una comisión mixta cuyos miembros serían tanto legisladores como el Presidente de la CCCC y el Contralor. La comisión estaría abierta a la veeduría ciudadana.

### 1.3. Adoptar un sistema de repartición de escaños que permita adecuada representación de las minorías en órganos pluripersonales seccionales

El sistema de distritos para las elecciones al Congreso generaría una representatividad acorde con la distribución demográfica y la configuración de las regiones y subregiones del país. Por su parte, para los consejos provinciales, concejos cantonales y juntas parroquiales será necesario adoptar un sistema de repartición de escaños que se sustente del principio básico de mantener la representación proporcional de los votantes y garantizar a la vez la participación de minorías establecida en la Constitución. El actual sistema imperiali modificado, adoptado irregularmente por el TSE, deberá ser sustituido por uno posiblemente similar al método D'Hont y normado en la propia Constitución.

### 1.4. Fortalecer la institución de control del gasto electoral estableciendo no solo techos sino pisos de gasto, a través de la adjudicación gratuita de franjas de publicidad

Es preciso garantizar condiciones relativamente igualitarias de gasto en las campañas electorales, fortaleciendo las disposiciones existentes respecto a topes de inversión de los candidatos antes y durante las campañas electorales. Igualmente, el Fondo de Reposición del Gasto Electoral deberá emplearse de forma exclusiva para facilitar a todos los candidatos un acceso mínimo, en condiciones de igualdad, a los medios de comunicación por medio de la adjudicación gratuita de franjas de publicidad –por ejemplo: a través de promover debates entre los candida-

tos en cadenas de radio y televisión, o de la difusión de análisis comparativos de los planes de trabajo elaborados por los propios medios y/o entidades académicas.

### 1.5. Aplicar el 5% de votos mínimos que debe obtener un partido para eliminar aquellos con poco apoyo popular

La Constitución debe precisar en detalle el alcance y la aplicación de esta disposición a fin de evitar que los partidos la transgredan a través de maniobras políticas y entendimientos que prevengan la eliminación de aquellos partidos con escaso apoyo en las urnas. La reforma debería establecer que se eliminarán del registro a los partidos y movimientos que no obtengan el 5 por ciento de los votos válidos en las elecciones del Congreso, para el caso de las organizaciones nacionales, y del Consejo Provincial, en el caso de las provinciales.

## 2. Reformas al régimen de partidos políticos

### 2.1. Actualizar permanente los requisitos de inscripción de los partidos políticos

El Art. 115 de la Constitución, que se desarrolla en la Ley Orgánica de Partidos Políticos, señala los requisitos que debe tener una agrupación para constituirse en partido político. Tal disposición debe complementarse a fin de incluir la normativa de funcionamiento democrático interno que se señala en el siguiente punto. Además, se debería disponer la periódica actualización de los requisitos de inscripción –cada cuatro años, por ejemplo–, en particular en lo tocante a los programas de acción política, la información de la estructura nacional y el número de afiliados que establece la ley. La determinación de un nuevo marco de representación como el que se sugiere en este trabajo y la necesidad de reactivar el sistema político nacional frente a la crisis actual, constituyen una oportunidad para que todos los partidos actualicen los requerimientos de inscripción y se insufla así nueva vitalidad a la representación política nacional. Para mantener reconocimiento legal, los partidos deberán tener una organización basada en los principios democráticos. Se deben establecer normas que permitan el acceso de los ciudadanos a los partidos y exijan a éstos que definan sus acciones y decisiones frente a asuntos públicos trascendentales mediante consultas entre la dirigencia y las bases. Los partidos deben ser participativos: elegir sus directivas en votaciones abiertas y con participación de mujeres y jóvenes en los porcentajes que la ley señala para las elecciones generales, contar con efectivas normas de rotación de la dirigencia, elegir a sus candidatos de modo democrático, como por ejemplo en primarias, y garantizar la consulta periódica

de las bases con la dirigencia del partido.

### 2.2. Capacitar nuevos cuadros y elaborar planes de trabajo con recursos del Fondo Partidario Permanente

Los recursos de este Fondo deberían ser dedicados para formar a sus militantes y capacitar a cuadros de gobierno. Se podría establecer un sistema de becas en las universidades del país en programas académicos de administración pública, economía y otros temas relacionados con la gestión pública. La ley normará este sistema de forma que se evite el nepotismo y otro tipo de abusos.

### 2.3. Democratizar el financiamiento de los partidos en gastos permanentes y electorales

Es imprescindible evitar que los partidos sean rehenes de unos cuantos donantes y defender que su financiamiento opere de modo transparente. La independencia económica y transparencia financiera se debe materializar especialmente en lo tocante a las campañas electorales, cuando más recursos se invierten y más posibilidades hay de que el dinero comprometa al partido con el donante y le aliene de los votantes –o que quien aporta a una campaña electoral se convierta en el “mandante” del partido, visto de otro modo–.

Resulta por ello imperativo (a) limitar las contribuciones individuales a las campañas electorales; (b) difundir la lista de contribuyentes durante la campaña electoral –post facto la información es parcialmente útil para el votante–; (c) poner claros límites máximos de gasto electoral, que sean reales y se reajusten con el tiempo; (d) controlar el gasto electoral exclusivamente en cuanto a la publicidad a través de medios de comunicación, lo medular del gasto y lo más factible de vigilar; (e) eliminar la posibilidad de contribuciones directas o indirectas de personas jurídicas –al fin y al cabo los ciudadanos candidatos y votantes son individuos de carne y hueso, y no corporaciones–; y, (f) prohibir tajantemente la propaganda de los gobiernos central y seccionales para promocionar obras, funcionarios o candidatos, seis meses antes del inicio y durante la campaña electoral. Estas regulaciones deberían contar, para ser efectivas, con un régimen de sanciones de severidad gradual, de acuerdo a la gravedad de la falta, y un mecanismo administrativo y judicial efectivo e imparcial que las aplique; observación que nos lleva al siguiente punto.

### 2.4. Disponer transparencia informativa

Los partidos deben ser transparentes. A más de sus finanzas, que deben ser de dominio público –inclusive a través de auditorías públicas anuales por empresas desig-

nadas por el TSE–; su documentación oficial y los registros de sus reuniones formales deben hallarse disponibles para toda su militancia, si no abiertos a la ciudadanía en general. Las actividades que se desarrollen con recursos del estado se deben sujetar, según ya se dispone, a las normas de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### 2.5. Facilitar el ejercicio del derecho de revocatoria del mandato y extenderlo al Jefe de Estado

El derecho de revocatoria del mandato consagrado en la Constitución, depende hoy de disposiciones que en la práctica impiden su ejercicio y se encuentra además atravesado por un sinnúmero de zancadillas reglamentarias. Para que sea un derecho efectivo, se debería reducir el exorbitante porcentaje de firmas hoy requeridas para la convocatoria a consulta de revocación el mandato y eliminar el requisito burocrático de que los organismos electorales (conformados de momento por los propios partidos) “califiquen” una propuesta antes de someterla al pronunciamiento popular.

Con respecto a este tema, no hay explicación válida para que la Constitución exima al Presidente de la República de someterse a un procedimiento de revocatoria del mandato. Precisamente el jefe del estado es la dignidad que con más razón debe responder por sus actos en el poder y estar presto al juicio ciudadano sobre sus actuaciones, inclusive compareciendo a las urnas. Con respecto al Presidente se aplicaría similar reglamentación para el ejercicio ciudadano del derecho de revocatoria del mandato que para otras dignidades –sólo se podrá ejercer una vez durante su mandato, y en el segundo o tercer año del mismo, exclusivamente–.

Los diputados electos que transgredan los límites de su mandato según la ley, deberían recibir sanciones efectivas por parte de una instancia de control con un alto grado de independencia frente al Congreso<sup>7</sup> –la que aplicaría además el Código de Ética–, a más de encarar un posible proceso de revocatoria de sus mandatos.

Es imprescindible acabar con aquel interesado sofisma que esgrimen con frecuencia los políticos ecuatorianos para abandonar su plataforma electoral y gobernar a su antojo: que, una vez electos, no se deben a sus electores sino al país entero. Este no es sino un subterfugio para evadir la responsabilidad con sus mandantes y actuar con oportunismo y cálculo. Por supuesto que un dignatario electo se debe a la ciudadanía en general –del país, la provincia o el municipio que dirigirá en su mandato– pero, se debe añadir, en función de precisamente ejecutar el programa de gobierno con la que concurrió a las urnas y ganó la elección. El incumplimiento de los planes de trabajo,

sea por incapacidad o por voluntad propia del funcionario electo, debe ser causal efectiva de que la ciudadanía pueda votar por la revocatoria del mandato, como hoy consta en la Constitución y la ley.

### 2.6. Eliminar progresivamente a los movimientos políticos

La ley debería establecer que todo movimiento político, tras participar en una elección, dé inmediatamente los pasos necesarios para convertirse en un partido político. Ningún movimiento debería poder participar en más de una elección como tal. Si bien el mecanismo de movimientos permite una expedita incorporación a procesos electorales de ciudadanos o grupos independientes, abusar del sistema puede llevar a establecer distintos requerimientos legales, que ponen a los partidos en injustificada desventaja.

## 3. Reformas que garanticen la primacía de la Constitución y la autonomía e independencia partidaria de los organismos de control

En la medida en que los partidos políticos actúen como operadores de influencia y manipuladores de ciertas instituciones del Estado, su legitimidad frente a la ciudadanía se verá afectada o se debilitarán, aún más, con respecto a grupos sociales y económicos que buscarán chantajearlos. Por esta razón, y con la intención de depurar el sistema político y el Estado de derecho de la distorsión que causa la partidización de instituciones que deberían mantenerse al margen del juego político, resulta imprescindible precautelar la independencia del Tribunal Constitucional así como también de instituciones de control como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría, el Ministerio Fiscal General y la Defensoría del Pueblo. Todas estas instituciones deberían conformarse a través de procesos que garanticen la selección independiente de magistrados y principales directivos de cada una de ellas. El modelo que la ley prevé para escoger la nueva Corte Suprema de Justicia, con ciertos ajustes, ofrecería un marco para alcanzar el objetivo aludido.

## III. El horizonte de una nueva representación

En justicia, los partidos y los políticos ecuatorianos no son todos corruptos ni irresponsables. Existen excepciones, quizá, en todos los partidos pero el problema radica en la inexistencia de un sistema de partidos democrático y en el virtual colapso de legitimidad nacional de las organizaciones políticas existentes. En ese sentido, la explosión de la protesta ciudadana dio un mensaje claro: esta ilegítima estructura política debe desaparecer, dando

<sup>7</sup> Ver sección II, punto 1.4 de este trabajo.

paso para una renovación completa de la acción política en el Ecuador. No se trata de que el “¡fuera todos!” posibilite la irrupción de personajes nuevos pero con los mismos vicios que quines han sido expulsados del poder. Aún más, el legado de Gutiérrez y de Sociedad Patriótica debe prevenirnos sobre los riesgos de una antipolítica basada en el oportunismo y la improvisación. Ha quedado comprobado que detrás de la anti política y la crítica total al régimen de partidos se ciernen proyectos caudillistas y autoritarios y no una democratización real del sistema político ecuatoriano. Aquello, sin embargo, como bien lo entendió el movimiento de los “forajidos” que puso fin al autoritarismo de Gutiérrez no debe conducirnos a apoyar a las maquinarias electorales existentes, como si éstas fueran en verdad partidos políticos, sino a abrir los cauces de una participación política, genuinamente democrática, que genere un sistema de partidos responsable y representativo.

Esta renovación de los partidos y del sistema ecuatoriano de representación política demanda reformas constitucionales y legales, que no puede dejarse al albur de las propias organizaciones políticas, presas de dinámicas que justamente han provocado la crisis que vivimos. La legislación sobre partidos y el sistema de representación política debe tener un carácter general para uniformar la esencia democrática de la

representación, ofrecer un trato equitativo y de exigencia cívica a todos los partidos por igual, y consolidar parámetros de transparencia y respetabilidad que posibilite reconstruir la legitimidad de la autoridad política nacional, ahora en crisis.

Adicionalmente, y de manera complementaria, se requiere de un shock político, de un “borra y va de nuevo” que posibilite una genuina refundación de los partidos y movimientos existentes. Para ello, proponemos que en la Consulta Popular anunciada se pregunte a los electores sobre la eliminación del registro electoral de todos los partidos y movimientos políticos inscriptos actualmente en el TSE y los tribunales electorales provinciales. Sobre esta base, todas las organizaciones existentes estarían obligadas a “refundarse”, a actualizar sus principios y programas, a reconstituir su militancia, recoger nuevamente firmas entre los ciudadanos y reinscribirse. Ello, igualmente, daría oportunidad al surgimiento de nuevos partidos y liderazgos.

En suma, sin partidos democráticos no hay un sistema político genuinamente democrático, y sólo con éste se puede garantizar el respeto a los derechos de la persona y de las colectividades, la promoción del bien común y la defensa de los grupos más vulnerables de la población.

*Quito, junio de 2005*