

1

Marzo  
2004

# *Tendencia*

—revista ideológico política—



*Tema Central*

---

*Descentralización*

# Í N D I C E

## **Director:**

Francisco Muñoz Jaramillo

## **Editor:**

Angel Enrique Arias

## **Coordinadora Editorial:**

Patricia Ruiz Rivera

## **Diseño y Diagramación:**

Ma. Belén Santillán N. y Diego Arias

## **Diseño de publicidad:**

Lucky

## **Comité de Auspicio:**

### **FES - ILDIS:**

Hans-Ulrich Bünger

### **INSTITUTO “MANUEL CORDOVA”:**

René Morales

### **TRAMASOCIAL:**

Angel Enrique Arias

## **Edición y Distribución:**

### *Editorial Tramasocial*

Ave. 12 de Octubre y Ladrón de Guevara of 401

Teléfono: (593) 022907694

E-mail: tramasoc@uio.satnet.net

Impreso en Ecuador

*Tendencia*  
—revista ideológico política—

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Febrero 2004

## *Presentación*

## *Indice*

## *Actualidad Ecuatoriana*

### *La Coyuntura Política*

*Ecuador: ¿En el atolladero de una “panamenización” petrolera?*

Francisco Muñoz ..... 7  
Alberto Acosta ..... 21

## *Latinoamérica*

### *Globalización: Efectos en el Tercer Mundo*

### *Crisis y reconversión política en América Latina*

### *El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis*

Rodrigo Borja ..... 38  
Julio Echeverría ..... 41  
Francisco Proaño ..... 52

## *Las Tendencias Históricas*

### *El Movimiento Indígena: Aproximaciones a la comprensión del desarrollo ideológico político*

### *El Movimiento de Mujeres: ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?*

### *El Presidencialismo en el Ecuador*

Luis Macas ..... 60  
Silvia Vega ..... 68  
Daniel Granda ..... 76

## *Tema Central:*

### *Descentralización en el Ecuador*

### *Ecuador: El Reto de la Descentralización*

### *Descentralización: Desafío de la Democracia y el Desarrollo*

### *Descentralización y Territorio: La Experiencia del*

### *Gobierno de la Provincia de Pichincha*

### *Reflexiones en torno a la Descentralización*

### *y los Gobiernos Seccionales*

### *La Descentralización y los Gobiernos Locales:*

### *Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional*

### *La Descentralización y la Situación de*

### *los Gobiernos Seccionales*

### *Patacoré de la Descentralización: La descentralización y la*

### *situación de los gobiernos seccionales*

Paco Moncayo ..... 85  
José Bolívar Castillo ..... 98  
Ramiro González ..... 106

Carlos Castro R ..... 119

Auki Tituaña ..... 124

Gaitán Villavicencio ..... 128

Juan Montaña ..... 133

## *Documentos:*

### *¿Que significa ser social demócrata en el mundo actual?*

### *Declaración de São Paulo*

Hans-Ulrich Bünger ..... 137  
..... 144

## EL PRESIDENCIALISMO EN EL ECUADOR



Daniel Granda Arciniega \*

### 1. LA CRISIS POLÍTICA DE 1996

El sistema democrático reinstaurado en el Ecuador en 1979, a pesar de sus diferentes problemas, podemos afirmar que ha triunfado. A los veinte y cuatro años de funcionamiento de la democracia, el pueblo ecuatoriano ya no pone en duda la necesidad de su vigencia, sino que comienza, seriamente, a tomarle cuantas, en base de su rendimiento. Se exige trabajo, eficacia y honestidad al sistema político y sobre todo a los gobernantes de turno.

En 1996, el pueblo ecuatoriano se vio ante la alternativa de escoger de entre una propuesta neoliberal o una propuesta populista e inorgánica. Tal fue el rechazo al neoliberalismo que los electores, particularmente de la sierra, prefirieron elegir la demagogia y el folklorismo; con el convencimiento de que el sistema democrático pondría en funcionamiento los mecanismos de autocontrol, con los cuales se terminaría muy pronto con un presidente envuelto en la contradicción, la irresponsabilidad y la corrupción.

Durante los primeros seis meses, Bucaram en el gobierno demostró que su discurso anti-oligárquico era una mentira tendiente a captar la votación de los sectores populares e integró al Gabinete a Alvaro Noboa, expresión de la más clara oligarquía de la costa. Mas aún, Bucaram intentó vincularse personalmente con una de las fortunas más grandes del Ecuador, interviniendo directamente en el proceso judicial, a través del cual se pretendió dirimir la disputa de la herencia de Luis Noboa Naranjo.

El manejo de la economía con indicadores cada vez peores: baja de la reserva monetaria internacional, alza de intereses del capital, in-

flación ascendente, intento de suprimir los subsidios a determinados productos, agresivo intento de privatización de algunas empresas estatales, contratación de créditos internacionales y sobre todo el planteamiento de la convertibilidad, configuraron el modelo económico que el pueblo había tratado de evitar en las elecciones. El populismo en el gobierno se transformó en el más claro adepto del neoliberalismo. Ana Lucía Armijos y Augusto de la Torre actuaron en el frente económico como guardianes de las medidas neoliberales del Fondo Monetario Internacional.

Los contratos nada transparentes en el área de la educación y los problemas generados por su ministra; la corrupción denunciada en el FISE; la vivienda manejada partidistamente y el alza incontrolada de los medicamentos, demostraba que los temas del área social habían sido relegados a un segundo plano.

El folklorismo con el cual el presidente comenzó a manejar los temas internacionales, especialmente con el Perú, generó desconfianza e incertidumbre en la ciudadanía. El viaje al Perú despertó reacciones en contra de la actitud del presidente, tanto de sus declaraciones, como del uso de simbolismos históricos a los cuales fue llevado Bucaram, por el astuto Fujimori.

En todas las provincias del país, los gobiernos seccionales autónomos fueron víctimas del engaño y del ofrecimiento fácil del presidente y de los ministros de Estado.

El regionalismo fue captado en toda su magnitud con un presidente que no pasaba en Quito y al que lo asustaban los fantasmas del Palacio de Gobierno y con una ciudadanía quiteña que percibía ser despreciada.

A esto, es necesario añadir la actitud irracional y grotesca de casi todos los miembros de la familia del gobernante, como también del ministro de energía que despertó en su contra la reacción masiva de las mujeres y de los trabajadores.

Todos estos hechos de Bucaram y su gobierno provocaron la crisis política que se expresó en masivas manifestaciones populares, exigiendo la salida del presidente. La reacción popular, especialmente en Quito, de febrero de 1996, demandó de los dirigentes políticos y de las instituciones, usar los recursos de la democracia para superar la grave situación, sin romper el sistema democrático.

La reacción popular y la dirigencia de los movimientos sociales buscó en las Fuerzas Armadas un tipo de respaldo para sus manifestaciones y la respuesta inicialmente ambigua, se fue clarificando, con la decisión de que sea el Congreso Nacional quien encuentre la salida constitucional a la crisis.

El Parlamento, involucrado en la crisis y en el propio gobierno de Bucaram, comenzó a tomar distancias con respecto al Ejecutivo. Se consolidó una unión, no de partidos políticos, pero sí de legisladores sueltos que se organizaron en torno del bloque legislativo del Partido Social Cristiano. La tarea fundamental de esta unión era presentar al Congreso Nacional como la institución capaz de resolver la crisis política. Estas individualidades congresales comenzaron a convencer a la dirigencia de los movimientos sociales y a la cúpula militar de que la solución pasaba por el Congreso Nacional. Una vez convencidos de esta tesis salvadora de la democracia la alternativa era Bucaram o Alarcón. El Partido Social Cristiano fue uno de los mentalizadores y ejecutores del alarconato, a quien se unió César Verduga, Raúl Baca y Alexandra Vela.

El Congreso Nacional y el Mando de las Fuerzas Armadas se colocaron en el centro de las decisiones. En el Parlamento todo estaba claro: Alarcón y sus colegas, bajo la dirección del Partido Social Cristiano se tomaban el gobierno, con la aceptación de la dirigencia popular. En las Fuerzas Armadas, el General Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto, expresaba su espíritu democrático, exigiendo que el Congreso Nacio-

En las Fuerzas Armadas, el General Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto, expresaba su espíritu democrático, exigiendo que el Congreso Nacional resuelva la crisis política, manteniendo el control de las manifestaciones populares con cero muertos y garantizando la unidad del frente militar.

nal resuelva la crisis política, manteniendo el control de las manifestaciones populares con cero muertos y garantizando la unidad del frente militar.

La decisión del Congreso Nacional de declarar la incapacidad mental del Presidente de la República y por lo tanto, dejar vacante la Presidencia de la República fue una resolución cuestionada desde el punto de vista constitucional, pero aceptada como una necesidad política por la dirigencia política, por los movimientos sociales y por el Frente Militar, ya que respondía en lo fundamental a las demandas de la reacción popular, atrapada ya por la institucionalidad del sistema político.

A esta decisión, le siguió la primera y segunda nominación de Presidente Interino en la persona de Fabián Alarcón. En esta resolución se incluyó también la necesidad de convocar un Referéndum para consultar al pueblo ecuatoriano sobre la reforma política.

Estos acontecimientos políticos de febrero de 1996 demuestran una crisis de representatividad, es decir, que los gobernantes que recibieron la adhesión mayoritaria del pueblo, gracias a una propuesta, una vez que están en el gobierno adoptan medidas contrarias a las propuestas y por lo tanto, pierden legitimidad ante el pueblo y terminan expulsados del poder. El Partido Social Cristiano (PSC) derrotado en las urnas, por los

\*Ex diputado. Catedrático Universitario. Asesor Parlamentario.

errores de gobernabilidad del Presidente Bucaram, desde el Congreso Nacional controla a un Presidente Interino con quien mantiene aparentes distancias pero reales vínculos de poder. La oligarquía costeña que tiene al PSC como un Partido orgánico y vinculado, demuestra una vez más que lo importante no es estar directamente en el gobierno, sino tener a títeres en la administración del gobierno.

## 2. LA BÚSQUEDA DE GOBERNABILIDAD DESDE LA DERECHA POLÍTICA

En el Referéndum se pretendió legitimar la nominación del Congreso Nacional de Presidente Interino en la persona de Fabián Alarcón; de fundamentar el mecanismo para la llamada reforma política, a través de la Asamblea Nacional que terminó, siendo Constituyente; y de lograr el pronunciamiento del pueblo sobre algunos temas específicos.

Alarcón, cautivo del PSC y de la DP, siempre respondió a los intereses vinculados a estas dos agrupaciones políticas y se movió políticamente de acuerdo a los cálculos electorales de los dos partidos.

El gobierno de Alarcón facilitó la alianza entre el PSC y la DP consolidando la derecha política en el Ecuador.

El mecanismo de la Asamblea, para lograr a través de ella, la reforma política fue inicialmente una iniciativa de los movimientos sociales, que generó la inmediata oposición de los partidos de derecha. Con la Asamblea se pretendía tener una más amplia participación popular para oponerse al proceso privatizador y para fortalecer el sistema democrático.

La derecha política convencida de su fortaleza electoral acepta el reto de la elección de la Asamblea y la transforma en una oportunidad para lograr imponer sus objetivos estratégicos. Aceptado el mecanismo, los opositores se transformaron en sus beneficiarios y los propulsores en los marginados. Por segunda ocasión la iniciativa popular, recogida y sistematizada por los movimientos sociales, era absorbida por la derecha política.

El resultado electoral para elegir asambleístas fue el primer triunfo político electoral de la alianza de derecha en el Ecuador. En la Asamblea se conformó la mayoría socialcristiana-demócrata popular y los pocos asambleístas controlados directamente por el gobierno de Alarcón.

Conformada la Asamblea Constituyente era necesario aprovechar la mayoría de la derecha política para definir el marco constitucional que garantice en primer lugar, la puesta en marcha del proyecto privatizador, la globalización indiscriminada, el control de la economía y del sistema financiero por la empresa privada y reprimir las demandas del sector laboral. En segundo lugar, era necesario el control de la administración de justicia, tarea que ya fue realizada por el Congreso Nacional bajo el poder socialcristiano y demócrata popular que monitoreaba a la Asamblea. Ubicados los magistrados en la Corte Suprema, con dependencia a los bloques de derecha, se decidió su carácter vitalicio. En tercer lugar, la llamada reforma política se redujo a la relación del Legislativo con el Ejecutivo, tema principal de este trabajo. Para alcanzar estos objetivos, la derecha política facilitó la introducción de algunos derechos y garantías para entretejer a la representación del centro izquierda e izquierda en la Asamblea.

## 3. LA GOBERNABILIDAD AUTORITARIA

La forma de gobierno democrático del Estado separa sus funciones fundamentales en legislativa, ejecutiva y administración de justicia. Esta división de funciones es la que planteó Locke y Montesquieu, buscando una relación armónica en el ejercicio del poder y sobre todo un sistema que permita garantizar el respeto a la libertad de los ciudadanos.

En América Latina, desde el inicio de la República se desarrolló una clara conciencia teórica de la necesidad de la separación e independencia de las Funciones del Estado. Las múltiples Constituciones de los Estados Latinoamericanos recogen con claridad esta separación e independencia y sus fuerzas políticas han sido muy firmes en su defensa.

En la práctica política de América Latina y particularmente del Ecuador, la separación e independencia entre las Funciones del Estado no ha sido real; no ha concordado con el postulado constitucional, ni con las proclamas teóricas de los políticos convencidos de la validez de la doctrina democrático-liberal europea y norteamericana.

Los Parlamentos, defendidos como expresión de la democracia, han sido entendidos como el espacio de auténtica representación política del conjunto de la sociedad. En la práctica, la legislatura, ha expresado a través de la aprobación de leyes, preferentemente los intereses de los sectores oligárquicos. Desde el Congreso, la oligarquía ha presionado políticamente al Ejecutivo para que este tome las medidas que les convenía. Varias son las ocasiones en las cuales los sectores dominantes, que no controlaban directamente al Ejecutivo, gobernaron desde el Congreso Nacional.

Con la consolidación del sistema democrático se ha producido una mayor participación de las fuerzas políticas, que conquistaron electoralmente espacios de poder en el Parlamento. La caída del socialismo real, que dejó a las fuerzas políticas de izquierda sin un referente histórico, no les dejó otra alternativa que participar de la llamada democracia burguesa. En la actualidad, todas las fuerzas políticas en América Latina luchan por el acceso al poder político del Estado, a través del Ejecutivo, Legislativo y de los gobiernos seccionales. Las viejas estructuras partidistas de la izquierda marxista han sido abandonadas y sus personajes han transitado a la socialdemocracia y a los llamados movimientos sociales, a través de los cuales han logrado representaciones políticas importantes.

La presencia en el Congreso Nacional de una diversidad de representaciones, reflejo de la diversidad de la sociedad, lo ha convertido en el espacio del debate conflictivo, de las exigencias y demandas del conjunto de la sociedad hacia el gobierno y de oposición a las recetas del Fondo Monetario Internacional. El rol que asumió el Congreso fue de representación de los intereses societales ante el gobierno y de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. El Parlamen-

Se configuró un sistema en el cual la democracia funciona con un presidente, convertido en lo que decía Duverger de los presidentes de América Latina en “reyes sin corona” y un Congreso completamente atrapado, debatiendo y marchando sobre el propio terreno y ejerciendo toda una simbología de aparente participación en la toma de decisiones del Estado.

to asumió como propias las demandas societales y usaba su poder político para encontrar en el gobierno respuestas favorables. Esta representación parlamentaria es la fuente del conflicto con el gobierno. Aquí aparecen dos lógicas: la una, la lógica de las necesidades populares y de las demandas incumplidas, que son las que vive y siente el pueblo en su gran mayoría y que de alguna manera es recogida por sectores parlamentarios; la otra, es la lógica de la macroeconomía, del Fondo Monetario Internacional asumida por el gobierno central.

Con estas lógicas diferentes, el Congreso Nacional legislaba en materia económica y financiera, controlaba el presupuesto del Estado, ejercía el control político del gobierno y fiscalizaba las acciones del gobierno. Es necesario reconocer que en el ejercicio de estas atribuciones del Congreso Nacional se cometieron abusos y actos de corrupción.

Estas competencias de los Congresos, en los países en vías de desarrollo, han sido vistas por los organismos internacionales y por los sectores internos económicamente dominantes, como la fuente de la ingobernabilidad.<sup>1</sup>

La constatación de la ingobernabilidad de los sistemas democráticos, sobre todo en los países en vías de desarrollo, pretende ser superada por

los organismos internacionales y por los sectores dominantes internos, con más autoritarismo. Además, argumentan que la democracia, en los actuales momentos, exige un manejo más técnico que político. Esta concepción conduce a la paradójica exigencia de despolitizar el manejo del poder político. Y la mejor forma de despolitizar el poder político es mantener atrapado al Congreso Nacional y crear presidentes con todos los poderes para gobernar, que más se parecen a dictadores que a presidentes democráticos. Esto significa, que al Congreso hay que debilitarlo, para fortalecer al Ejecutivo; que las demandas societales que generan el sobrecargo hay que limitarlas o eliminarlas y que a la diversidad y pluralidad social hay que someterla y unificarla en beneficio del bloque dominante en el poder.

Este recetario neoliberal y fondomonetarista fue aceptado por la alianza socialcristiana y demócratapopular que, aplicando su mayoría en la Asamblea Constituyente, redujo la esperada reforma política a la reforma de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo y elevaron a norma constitucional el presidencialismo, dejando al Congreso atrapado en sí mismo. Se configuró un sistema en el cual la democracia funciona con un presidente, convertido en lo que decía Duverger de los presidentes de América Latina en “reyes sin corona” y un Congreso completamente atrapado, debatiendo y marchando sobre el propio terreno y ejerciendo toda una simbología de aparente participación en la toma de decisiones del Estado.

#### 4. EL PRESIDENCIALISMO Y EL CONGRESO ATRAPADO

El surgimiento del Congreso en la historia política occidental está marcado por la necesidad de mayor participación por parte de la aristocracia y sobre todo por parte de la ascendente burguesía. Tanto la aristocracia, como la burguesía buscaban limitar el poder absoluto del rey e institucionalizar su participación en la toma de decisiones del Estado. Junto a este planteamiento está la teoría de los pesos y contrapesos para equilibrar el poder del Ejecutivo con el poder del Legislativo.

El Parlamento surge, primero, para permitir la

participación de los representantes del pueblo en las decisiones gubernamentales sobre la economía y la mejor forma de hacerlo era en la aprobación del presupuesto general del Estado. Segundo, participar efectivamente en la conducción del Estado en las relaciones con otros Estados, a través de intervenir en el nombramiento de los embajadores y en la aprobación de los tratados internacionales. Y tercero, participar en la conformación de la fuerza coercitiva del Estado, a través de la intervención en el nombramiento de los Generales de la Fuerza Pública.

Los Congresos en América Latina han sufrido un proceso de debilitamiento debido a causas históricas y políticas. Con respecto a las primeras, la ausencia de cuerpos legislativos en la colonia y la presencia del caudillismo en la República, permitió el ejercicio y fortalecimiento del autoritarismo, en desmedro de la necesaria búsqueda de consensos. Políticamente, los dirigentes de los partidos políticos han preferido los criterios familiares y clientelares a los principios de capacidad y honestidad para la selección de candidatos de elección popular. El resultado es desastroso para la representación política y para la administración de la cosa pública. A esto hay que añadir la presencia del populismo que ha permitido acceder a los gobiernos seccionales y a los Parlamentos a personas sin la preparación debida, bajando significativamente el nivel académico de la legislatura y de la administración pública.

Existe otro elemento que actúa como causa y efecto del debilitamiento del Congreso: ausencia de una real modernización de la institución parlamentaria que permita contar con la información actualizada de la situación real del país y del mundo; insuficiencia de recursos humanos que con capacidad y experiencia procesen la información y apoyen la acción legislativa. A esto hay que añadir la inexistente infraestructura física que permita realizar un trabajo de real producción legislativa.

Al Congreso ecuatoriano le queda en la actualidad la atribución formal, determinada por la Constitución de: “Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución” (Art. 130, n.13) Esta atribución del Congreso está bloquea-

da por otras disposiciones constitucionales, Art. 258 inciso 2: “El Congreso en pleno conocerá la pro forma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobaré, entrará en vigencia la pro forma elaborada por el Ejecutivo”. He aquí varios condicionantes que impiden que el Congreso intervenga realmente en el proceso de imposición, de recaudación de los impuestos y de su distribución y le deja al Presidente la iniciativa en forma absoluta para organizar y ejecutar el presupuesto general del Estado. Además, el numeral 4 del mismo artículo dice: “El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la pro forma”.

En estas condiciones, enviar la pro forma del presupuesto general del Estado por parte del Ejecutivo al Congreso Nacional no es más que un acto de simbología política.

En una clara contradicción con la teoría política de la separación e independencia de las Funciones del Estado, en forma absurda, se le quita la iniciativa al legislador de presentar determinados proyectos de ley: Art. 147 “Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país”. El Ejecutivo no solo que es colegislador, sino que tiene la atribución exclusiva en materia económica de la iniciativa legislativa.

A lo anterior hay que añadir lo constante en el Art. 155: “El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días”. Nuevamente, se le entrega al Presidente, mecanismos de presión al Congreso para evitar que conozca, analice y apruebe dichos proyectos de ley.

Para lograr el control de la economía por parte del Presidente de la República se ha creado el Directorio del Banco Central, integrado por cinco miembros propuestos por el Presidente de la República y designados por el Congreso Nacio-

nal (Art. 261). El rol del Congreso Nacional en este caso es de mero trámite. El objetivo es crear centros decisorios, no surgidos del voto ciudadano, lo cual es antidemocrático.

Y para completar el control total de la economía por parte del Presidente de la República, se le otorga la atribución de enviar al Congreso Nacional las ternas para el nombramiento de los Superintendentes, a través de los cuales controlará todo el sistema económico del país. Nuevamente, el Congreso está disminuido en sus atribuciones.

Cuando el Presidente de la República como colegislador objeta parcialmente un proyecto de ley, el Congreso Nacional puede en un solo debate, dice el Art. 153- allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de los asistentes a la sesión. Puede también ratificar el proyecto con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Esta dispo-

El presidencialismo consiste en la atribución exclusiva que se le otorga al Presidente de la República para colegislar, legislar, nominar dignidades, controlar la economía nacional, ser la máxima autoridad de la Fuerza Pública y definir y dirigir la política exterior. Estos poderes entregados al Ejecutivo, con pocos recursos de control, tienden a ser ejercidos con autoritarismo y con abuso de poder. Estas discrecionalidades del Presidente de la República son una de las fuentes de la corrupción, de la crisis del poder y de los propios golpes de estado.

sición expresa el desequilibrio de poderes en beneficio del Presidente de la República. Se produce la contradicción que para aprobar lo ya aprobado por parte del Congreso, se le exige una mayoría de dos tercios de los miembros; mientras que para aprobar el planteamiento del Ejecutivo se necesita una mayoría simple de los asistentes.

El presidencialismo consiste en la atribución exclusiva que se le otorga al Presidente de la República para colegislar, legislar, nominar dignidades, controlar la economía nacional, ser la máxima autoridad de la Fuerza Pública y definir y dirigir la política exterior. Estos poderes entregados al Ejecutivo, con pocos recursos de control, tienden a ser ejercidos con autoritarismo y con abuso de poder. Estas discrecionalidades del Presidente de la República son una de las fuentes de la corrupción, de la crisis del poder y de los propios golpes de estado.

El Congreso Nacional, no solo que ha sido disminuido en sus atribuciones propias como legislativo, sino también en su atribución de control político y de fiscalización. El Art. 130, n. 9 le da la atribución de proceder al enjuiciamiento político, sin embargo, en el inciso cuarto del mismo artículo dice: “La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República”. Esta disposición establece un claro desequilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, en beneficio del Ejecutivo, razón por la cual, el Congreso tiende a desacreditarse ante la opinión pública y a perder legitimidad.

La Constitución no solo que consolida el presidencialismo, dejando atrapado al Parlamento, sino que existen disposiciones claramente persecutorias contra los Diputados. Los artículos 128, 135 y 136 expresan un espíritu de subestimación e inquisidor contra la persona del legislador.

Más aún, en la Constitución existen disposiciones que han conducido claramente a situaciones de empantanamiento de la legislatura. La predeterminación de qué Partido Político saldrá el Presidente de la legislatura y los dos vicepresidentes no ha facilitado la elección de estas dignidades y por el contrario ha sido fuente de pro-

blemas y atenta contra los derechos de todos y cada uno de los miembros de un cuerpo colegiado. Esta disposición es claramente antidemocrática. La existencia de dos vicepresidentes (Art. 129) obedece más a un interés burocrático y de repartición del poder entre los bloques legislativos, antes que a un principio de eficiencia administrativa. El segundo vicepresidente no sirve para nada.

El intento de organizar al Congreso Nacional en Bloques legislativos (Art. 128) no es viable, debido al fraccionamiento político partidista. Esta norma constitucional es violada constantemente.

La existencia de una Comisión Técnica de asesoramiento legislativo y de codificación (Art. 138) ha dado pocos resultados y por el contrario se la percibe como una intromisión en la acción legislativa, propia de los diputados.

En un Congreso fraccionado, resultado de una sociedad sin hegemonía de clase y atravesado por diversidades étnicas, culturales, económicas y regionales es muy difícil el consenso y peor, obtener mayorías calificadas de dos terceras partes. El Art. 130, num. 12 no ha sido cumplido durante el año 2003 en una tarea tan importante como la elección del Contralor.

## 5. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La democracia es un sistema político a través del cual, la acción gubernamental encuentra legitimidad, en la medida que actúa en beneficio de los intereses de las mayorías. No se trata, por tanto, de concebir el manejo del poder político como un asunto meramente técnico, sino de un problema netamente político. De aquí que la democracia se consolida no concentrando el poder y creando condiciones institucionales para el ejercicio autoritario, sino a través de fortalecer las instituciones que permiten mayor participación de la sociedad en el proceso de ordenamiento socio-económico y político y la mayor representación y mediatización de la problemática de la sociedad y del Estado.

La política, como el manejo de la cosa pública a través de las instituciones tiene como obje-

tivo principal la determinación de un orden social, económico y político que permita a cada ciudadano insertarse en un proceso de desarrollo ordenado. Es por esto que el pueblo espera de la actividad política dirección, protección, seguridad y transparencia en el manejo de la cosa pública.

El Estado de inicios del siglo XXI, inserto por un lado en la globalización y por otro, en un proceso de privatizaciones, mantiene para sí la responsabilidad de la regulación y del control de los procesos económicos, sociales y políticos. La defensa del funcionamiento del mercado, incluso en las posiciones más fundamentalistas, no acaba con el rol del gobierno del Estado.

En la experiencia ecuatoriana, resulta peligroso para la estabilidad de la democracia, concentrar el poder en el Ejecutivo porque, dada la forma de su elección universal y directa no es extraño que pueda ganar las elecciones una persona descalificada sin la preparación y honestidad suficientes. Ante la posibilidad real de un “outsider” con tanto poder concentrado y a discreción, a período fijo y sin posibilidad institucional de recambio, lo que queda es el golpe de estado, mecanismo frecuente en América Latina. Las Constituciones de América Latina no contemplan la atribución de los Congresos para relevar del cargo al Presidente de la República, salvo en casos extraordinarios, vía juicio político.

El presidencialismo concede mucho poder constitucional al presidente y esto es su fortaleza, pero también es su debilidad y su limitación. Si a este poder constitucional se añade el poder partidista, dado que generalmente el presidente es el jefe de su partido, lo que se ha configurado es concentración incontrolada de poder que representa un riesgo para la democracia.<sup>2</sup>

El presidencialismo, en esta experiencia ecuatoriana, es fuente de inestabilidad política. Fueron los usos y abusos de poder de Dahik, de Bucaram y de Mahuad los que los llevaron a su caída. El presidencialismo es un sistema rígido, sin flexibilidad, como ocurre en el sistema parlamentario. Esta rigidez en situaciones de crisis no se soluciona sino con el golpe de estado, que aparece como el único medio para deshacerse del Presidente.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad de los líderes políticos. Necesitamos más políticos que vivan de la política, antes que para la política, como decía Weber. Requerimos líderes políticos que con visión de futuro dirijan, orienten, protejan, regulen y controlen los procesos socio-económicos y políticos de la nación.

El Presidente, en el sistema presidencialista, a pesar de la debilidad del Congreso, este representa la posibilidad de instrumentar su caída, razón por la cual, se busca a todo costo la formación de una mayoría gobiernista. La formación de la mayoría gobiernista rompe con la representación política, ya que las alianzas se realizan con los bloques mayoritarios y no con los bloques afines ideológicamente. De estas alianzas se desprende la formación del gabinete, que a discreción del Presidente lo cambia bajo consideraciones de la mayoría parlamentaria y no de conformidad con sus programas de gobierno, base de su representación política.

Si bien la forma de gobierno no sea la determinante para la inestabilidad política, y que cualquiera sea la forma de gobierno, los problemas subsistirán. Es necesario reconocer que el presidencialismo acelera la inestabilidad política en la región.

La ingobernabilidad, dice Dror, es un problema de incapacidad para gobernar. Nosotros creemos que en gran parte esto es verdad, con lo cual la receta de concentrar más poder para lograr gobernabilidad, es falsa y complica el problema, antes que solucionarlo.

El planteamiento de la ingobernabilidad, dice

Dror, es incorrecto, porque esconde la incapacidad de los gobernantes para adecuarse a las condiciones actuales y además es peligroso, porque los gobernantes cometen la torpeza de echarle la culpa a la sociedad de ser ingobernable.

La acción de gobernar consiste en la capacidad para inventar nuevas posibilidades, reconociendo las realidades de las respectivas sociedades. La política debe lograr que lo necesario sea factible. Si los gobiernos no fueran corruptos, negligentes y cortos de miras y si los pueblos tuvieran buena formación e información, los problemas de gobernabilidad democrática no serían tan graves<sup>3</sup>.

La gobernabilidad democrática supone instituciones sólidas y una ciudadanía fuerte, organizada y participativa. Sin embargo, en América Latina, el Estado está en un claro proceso de desinstitucionalización, el mercado en plena dinámica y la sociedad civil se mueve muy lentamente.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad del pueblo para elegir y escoger a sus gobernantes; facilitar su organización y mejorar los canales de su participación.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad de los líderes polí-

ticos. Necesitamos más políticos que vivan de la política, antes que para la política, como decía Weber. Requerimos líderes políticos que con visión de futuro dirijan, orienten, protejan, regulen y controlen los procesos socio-económicos y políticos de la nación.

Para mejorar la capacidad de gobernar se requiere revalorizar el rol del conocimiento y del saber, como generadores de poder. Es necesario formar y organizar técnicos que sistematicen y planifiquen el desarrollo estratégico de la nación.

Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario la construcción de un proyecto político nacional, capaz de aglutinar en torno de él a todos los sectores de la sociedad, sin exclusión de nadie, ya que cada uno representa una gran potencialidad que debe ser aprovechada para beneficio de la nación. De este proyecto político nacional, saldrán las políticas para enfrentar adecuadamente los retos de la globalización.

La inestabilidad política a la que nos ha conducido el presidencialismo, genera la necesidad imperiosa de una urgente reforma política, que redefina el problema de la institucionalidad para la gobernabilidad democrática.

## NOTAS

(1) El debate sobre la ingobernabilidad en las democracias es muy reciente en la historia política y en la teoría política. Norberto Bobbio inscribe el problema de la ingobernabilidad en la incapacidad de los gobernantes democráticos para dominar convenientemente los conflictos en una sociedad compleja. Entre las causas fundamentales de la ingobernabilidad, según Bobbio, están las siguientes: "a) Mucho más que los regímenes autocráticos, los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político, fenómeno que en la teoría de sistemas se llama de sobrecargo. b) En una sociedad pluralista, como la que vive y florece en un sistema democrático, los intereses contrapuestos son muchos, donde no se puede satisfacer a uno sin dañar a otro en una cadena sin fin. c) En los regímenes democráticos el poder está más distribuido que en los re-

gímenes autocráticos; en las democracias se produce, el fenómeno que hoy se llama del poder difuso. Una de las características de la sociedad democrática es la de tener muchos centros de poder (poliarquía)... Además de difuso, el poder en una sociedad democrática también está fragmentado y su recomposición es difícil". Cf. Bobbio Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 103-109.

(2) Cf. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002

(3) Cf. Dror Yehezkel, *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma, México, Fondo de Cultura Económica, 1996