

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

# Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## EDITOR

Fredy Rivera Vélez

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

## DIAGRAMACION

DDICA

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición /5-16

*Marco Romero*

**Política:** Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad social:** Julio 97/Octubre 97 / 27-40

**Internacional:** Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52

*Wilma Salgado*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

*Fernando Bustamante*

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

*Alberto Acosta*

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

*Julio Echeverría*

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

*Bertha García*

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

*Jorge León*

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

*Manuel Alcántara*

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

*Enrique Peruzzotti*

La democracia posible en Bolivia / 148-166

*Ricardo Paz Ballivián*

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

**ENTREVISTA**

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182****DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

*John Cameron y Lisa North*

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

*Luis Rosero*

**ANALISIS**

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

*Mario Constantino T.*

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

*Sara Makowski*

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

*Adrián Acosta*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

**BIBLIOTECA**

## **Política:**

### **Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad**

Hernán Ibarra

*El Gobierno interino de Alarcón administra un gran empate político y social, resultante de los débiles sustentos y acuerdos que le dieron origen. Cuestionado por casi todo el espectro político, se mueve al vaivén de las presiones y pugnas en las que cumplen un papel protagónico el Partido Socialcristiano, gremios de empresarios y los sindicatos del sector público. La Asamblea Nacional, será una continuación de los debates ya empezados en 1994 en torno a los sectores estratégicos de la economía, las privatizaciones, el rol del Estado y la plurinacionalidad.*

La sociedad civil no es solo un problema semántico o conceptual, sino que ha ido adquiriendo significados concretos. En la confrontación entre la sociedad civil y la clase política, se vivió un episodio clarificador relativo a la nominación de la Corte Suprema de Justicia. La discusión -incorrectamente planteada- giró hacia la despolitización de la justicia. En efecto, de una Corte anteriormente nominada por cuoteo político en el Congreso, se pasó a una designación con candidatos a jueces propuestos por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, guardando su papel nominador el Congreso. Así, se produjo una

concreción de la noción de sociedad civil en la representación de grupos y sectores sociales. De modo que la nueva Corte Suprema expresa una mayor representación y pluralidad de intereses de la sociedad. No por ello los nuevos jueces nombrados, han dejado de estar alineados con alguna fuerza política <sup>1</sup>.

Hay dos modos contrapuestos de reivindicar la sociedad civil: la una, desde la esfera de la iniciativa privada, en la que se proyecta la figura del empresario como conductor de la sociedad. La otra, desde las organizaciones sociales que abarcan el espacio de los sectores medios y populares organizados de la sociedad.

---

1. La distribución por tendencias políticas de los nuevos jueces nombrados es la siguiente: Democracia Popular (9), Partido Social Cristiano (5), Partido Conservador (4), FRA (2), MPD (2), ID (2), Pachakutik (1). Mariana Neira, "La corte eterna", Vistazo, 16-10-97, p. 24.

Claramente, la necesidad de reinserción de la izquierda, se halla en la invocación de la sociedad civil. Esto porque ya no tienen vigencia los discursos y formas organizativas anteriores que aludían a alguna clase de vanguardia. Entonces, hablar de sociedad civil, tiene que ver con la participación democrática de las fuerzas sociales organizadas. "En esta perspectiva, la sociedad civil alude a la integración y articulación de fuerzas sociales por oposición a la sociedad mercantil y fragmentada."<sup>2</sup> Y con esto, la sociedad civil cumple el papel de ámbito de formulación de propuestas políticas en oposición al papel de los partidos políticos.

La Ley de descentralización y participación popular fue finalmente aprobada, pero con muchas restricciones provenientes de distintos sectores, principalmente del gremio de los maestros y los sindicatos de los trabajadores de la salud. Por otra parte, los entes seccionales no estuvieron mayormente involucrados en la discusión y generación de la ley. Sus reales intereses se hallan en el incremento de la asignación de recursos financieros por parte del Estado. El resultado ha sido una fórmula de compromiso que difiere en los hechos los procesos de descentralización a la voluntad de las autoridades locales. De acuerdo a la ley, los procesos de descentralización deberán realizarse mediante convenios suscritos entre el Estado central y los Municipios y Concejos Provinciales. Todo esto apunta a consolidar un concepto centralista de asignación de recursos, que dependerá de la adhesión de los organismos secciona-

les al poder central. Al quedar la descentralización a voluntad de las autoridades locales que así lo deseen, tornará a ésta en un proceso lento y sinuoso.

El gobierno de Alarcón, cumple la función de administrar un gran empate social y político que se halla fundamentalmente situado en la ambivalencia de los sustentos del gobierno interino después de "la revolución de la alegría" del 5 y 6 de febrero. Toda aquella complicada mezcla de intereses, creencias e ideas portadas por personalidades, movimientos y partidos políticos, gremios, organizaciones y dirigentes sindicales manifestaban un conjunto de posiciones que tornaban imposible conformar una coalición estable. Ha surgido con notoriedad la fragmentación de intereses. Las múltiples demandas y peticiones evidencian intereses particulares y sectoriales. Satisfacer tantas necesidades insatisfechas, en condiciones de una carencia de recursos fiscales, es solo una antesala para la ejecución de nuevas medidas de ajuste.

Indudablemente, la composición diversa de los Ministerios y segmentos del aparato estatal, han generado políticas contradictorias. De este modo, el sentido de avance de las propuestas de privatización que dirige Rodrigo Paz en el CONAM, tiene una clara contraposición en otros sectores del gobierno y los planteamientos de los sindicatos de las empresas estatales. De modo que la privatización de EMETEL, se convirtió en un ingrediente más en la disputa dentro del gobierno.

El General René Yandún hizo declaraciones el 18 de septiembre en Cuen-

---

2. Norbert Lechner, "La (problemática) invocación de la sociedad civil", Perfiles Latinoamericanos, No. 5, 1994, México D.F., p. 134.

ca, afirmando que había una situación de caos originada en la ola de huelgas y paros, la corrupción, las disputas por el poder en las alturas, y la apreciación de que la población quiere una dictadura: "Se ha escuchado a dirigentes, que todo el mundo quiere una dictadura seria, enérgica."<sup>3</sup> Lo que traduce seguramente la opinión de un segmento de las Fuerzas Armadas preocupado por la estabilidad política del país, pero también el claro papel que tienen los militares en la tutela de la democracia, más allá de sus funciones no deliberativas.

Las acciones de los sindicatos del sector público en pos de sus propias demandas, tienen un mayor impacto al existir un marco de tolerancia a las movilizaciones y peticiones reivindicativas. Algo similar ocurre con los maestros agrupados en la UNE que han obtenido alzas salariales y bloquearon la intención de descentralizar el sistema educativo al impedir que la Ley de descentralización contemple ese aspecto. Los organismos seccionales que presionan por recursos despliegan los paros locales como mecanismo de presión. Todo esto concurrió a convertir las primeras semanas del mes de octubre en una situación caótica que se vio agudizada con el reinicio de los apagones y la Asamblea Popular que presentaba signos amenazantes de su proyección política. Surgieron temores por su radicalismo, la enunciación del tema de la plurinacionalidad y la defensa de las empresas del sector público. Así fue que desde los sectores empresariales se demandó que el ejecutivo actúe con firmeza y mano dura para frenar la ola de reivindicaciones y descontento.

La Asamblea Popular de Octubre, calificada por sus organizadores, la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales como la Asamblea Constituyente del Pueblo, es un esfuerzo por mantener movilizados a dirigentes y organizaciones sociales. Es parte del ondulante ciclo de movilizaciones en oposición al ajuste estructural. En la perspectiva de la CONAIE, se trata de su papel protagónico como eje de alianzas y posiciones en temas de alcance general. La aspiración de las dirigencias es la de que el proyecto de Constitución a elaborarse, sea acogido por la Asamblea Nacional, y si ello no ocurre exigirían un plebiscito para que se apruebe.

En el desarrollo de la Asamblea Popular, se evidenció la presencia mayoritaria de organizaciones indígenas serranas y los múltiples discursos que implica el tema de las nacionalidades indígenas, junto a la articulación de demandas acerca de la defensa de las empresas estatales, la defensa del seguro campesino y petitorios relativos a no pagar la deuda externa. Se invocó a la unidad de indios, negros y mestizos. El contenido de las intervenciones acerca de la plurinacionalidad, reivindicaban las culturas étnicas específicas, sus niveles organizativos, los mecanismos de justicia indígena, junto a la aspiración de disponer de mayores recursos para el desarrollo local. Esto traduce quizá lo que puede ser considerado el problema central del movimiento indígena: las dinámicas locales de las organizaciones étnicas que se movilizan por demandas concretas y el planteamiento general de la multinacionalidad.

La opinión de Monseñor Alberto Luna Tobar, por ejemplo, es la de que los sindicalistas se han "enancado" en la movilización indígena.<sup>4</sup> En efecto, hay un criterio bastante difundido de que los sindicalistas se hallan protegidos por la movilización indígena. De algún modo se está profundizando una visión adversa a los sindicatos del sector público.

#### **LA CRISIS DE REPRESENTACION Y LA ASAMBLEA NACIONAL**

La Asamblea Nacional, cuya instalación será el 20 de diciembre, tras marchas y contramarchas que revelaban los cálculos políticos del gobierno y el partido socialcristiano, tiene la finalidad de reformar la constitución. Su origen más remoto fue la demanda inicial de los grupos indígenas desde 1990, que realmente habían pedido la realización de una Asamblea Constituyente como un camino para incorporar los derechos indígenas en el orden constitucional. Luego, otros sectores políticos de centro e izquierda han reivindicado la necesidad de su realización. Asumido por el Movimiento Pachakutik-Nuevo País y la Coordinadora de Movimientos Sociales como un medio refundacional del Estado ecuatoriano, toma mayor concreción tras los sucesos de febrero. El contexto ha sido la erosión de la legitimidad del Estado y el acentuamiento de la crisis de representación. Julio César Trujillo, vocero de Pachakutik, ha dicho que la Asamblea será realmente una Asamblea Nacional Constituyente con todas sus implicaciones de acto legislativo y soberano. Otros dirigentes políticos opinan acerca de la posibilidad de que la

Asamblea sea el momento para acortar el mandato de Alarcón y estructurar un nuevo juego de alianzas. Todo ello está atravesado por los cálculos relativos a las elecciones de 1998.

La proliferación de listas de independientes en las elecciones para representantes de la Asamblea Nacional compitiendo con las listas de partidos, plantea una nueva manifestación de la crisis de representación política. Esta tiene varias características que responden a distintos procesos de constitución de identidades alrededor de grupos y sectores sociales específicos en una circunstancia de modificación de los referentes ideológicos y de participación que definían las grandes identidades políticas. El rechazo a los partidos políticos y a la clase política ha movilizado a otros sectores en busca de representación. Sin embargo, las polarizaciones marcan la presencia de alianzas de centro e izquierda o de independientes que se alinean de algún modo con opciones ideológicas.

Debe destacarse por su importancia a los pueblos indígenas que han venido desarrollando una lucha por el reconocimiento de derechos colectivos. Otros sectores que buscan representación, son votantes evangélicos indígenas y no indígenas. Agrupaciones de sabor muy local alrededor de pequeños caudillos, sectores informales, grupos empresariales, mujeres profesionales. Las listas femeninas son el caso específico de mujeres de clase media que quieren articular demandas en torno a lo que se llama la acción afirmativa y las políticas de género. No menos importante, la presencia de políticos profesionales que

---

4. El Comercio, 20-10-97.

hacen de su proclamada independencia un mecanismo para mantenerse en el escenario. Toda esta emergencia de nuevos sectores que buscan ser representados, coexiste con la vigencia de agrupaciones partidarias.

La Asamblea Nacional, viene cargada de diversas expectativas de los distintos actores. Para los sectores proclives a la reducción del Estado y las privatizaciones, será el momento para dar curso a la reforma del papel de Estado en la áreas estratégicas de la economía. Para las organizaciones étnicas, se halla en juego la consolidación de su representación política y el concepto de Estado plurinacional. Para los representantes del sindicalismo público, hay la posibilidad de mantener los conceptos de áreas estratégicas. Para otras minorías, se halla en juego la inclusión de nuevos derechos ciudadanos ampliando la esfera de los derechos civiles.

#### **LOS EJES DEL DEBATE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, la propuesta de reforma constitucional presentada al congreso en 1994, surgió en el marco de una falta de consensos entre diversos grupos económicos en torno al tema de las privatizaciones y el persistente problema de la falta de una mayoría parlamentaria. En tanto que las resistencias al ajuste desde el sindicalismo y la movilización popular, se hallaban controladas. Las dificultades en concretizar la reforma constitucional durante ese gobierno tenían como trasfondo la falta de una mayoría en el Congreso, debido fundamentalmente al juego del Partido Socialcristiano. La consulta popular de noviembre

de 1995, terminó por desvanecer temporalmente el ímpetu de la reforma Sixtista al negar el avance de las privatizaciones. Mientras tanto, los sectores organizados recuperaban terreno.

Luego del período de Bucaram, cuando los sectores populares organizados, fueron relativamente desmovilizados y fragmentados, se aprecia la reanimación de una tendencia de resistencia al ajuste en la que se encuentran comprometidos básicamente los sindicatos del sector público, sectores étnicos organizados y las Fuerzas Armadas. Por otro lado, se fortalece el rol de gremios empresariales y la proyección de dirigentes empresariales hacia la arena pública, buscando autonomía de los partidos políticos, aunque con posiciones proclives al ajuste y de crítica al Estado. En general, el sector empresarial coincide con la derecha política.

En términos generales hay una corriente predominante que recorre América Latina: el fortalecimiento del ejecutivo como condición básica para concluir el ajuste estructural. Se concibe que un ejecutivo fuerte es la palanca para efectuar la reforma económica y política. Si se observa la tendencia de la reforma constitucional en países vecinos, se nota un régimen presidencial fuerte consolidado en Colombia con la reforma constitucional de 1991; así mismo, en Perú, la reforma constitucional impulsada por Fujimori en 1993, define un régimen autoritario con predominio absoluto del ejecutivo. Hay que recordar que la necesidad de fortalecer la función ejecutiva estaba bastante clara en la intención de la reforma constitucional que propuso en 1983 Osvaldo Hurtado.

En la formulación de la nueva constitución, dé alguna manera se reeditarán



las grandes líneas de la polémica de 1994. El gran debate se sitúa claramente en las concepciones de la reforma económica y política que tiene como su centro la definición del rol del Estado.

La discusión del nuevo rol del Estado en la economía y sociedad, se halla condicionada por el proceso de globalización que redefine el rol de los Estados nacionales. El tema dejó ya hace mucho tiempo de estar encerrado en límites nacionales, puesto que se trata de un debate y propuestas de transformación del Estado a nivel mundial. La postura neoliberal predominante ha definido la necesidad de un Estado reducido a sus mínimas funciones, tales como el mantenimiento del orden y la seguridad, la inversión en educación y salud, la realización y mantenimiento de infraestructura y, la protección del medio ambiente. Por lo que se propone cancelar otras formas de intervención económica y la privatización de las empresas públicas.<sup>5</sup>

Las dos nuevas concepciones sobre el Estado que provienen del enfoque neoliberal son las de el **Estado mínimo**, y el **Estado subsidiario**. El Estado mínimo, es una definición que alude a un estado pequeño, lo que supone un aparato que tenga el tamaño indispensable para la administración civil y el ejercicio del monopolio de la violencia. El Estado subsidiario, implica la subordinación del Estado al mercado, en tanto este deja de tener un rol activo en la esfera económica y en la intervención en los mercados. De manera que se privilegian los

principios de desregulación y desreglamentación como elementos claves para dar fluidez al mercado.

Otra corriente en el centro político, en torno a la reforma de la constitución, se inscribe en una aceptación del papel subsidiario del Estado, los derechos de las poblaciones étnicas y la ampliación de la esfera de los derechos civiles. En este último aspecto, por ejemplo, se introducirían las diferenciaciones de género y de las preferencias sexuales.<sup>6</sup>

Si una constitución es concebida como programa, debe traducir en su articulado y disposiciones las aspiraciones de sectores sociales en torno a derechos sociales y políticos de la ciudadanía. Pero hay una real circunstancia de retroceso de los derechos sociales con el declive del papel del Estado en la provisión de seguridad social y mecanismos compensatorios. Efectivamente, hay un avance de la democracia política pero en condiciones de un incremento de la desigualdad social.

El tema de la plurinacionalidad estará en el centro de las discusiones, pero asentado sobre una confusión que arrastra el uso del término nacionalidad. Las organizaciones indígenas han venido utilizando la denominación de nacionalidades indígenas para referirse al conjunto de los pueblos indígenas agrupados en la CONAIE. La conceptualización que realizó la CONAIE en 1994, afirma que el Estado ecuatoriano es uno constituido por las nacionalidades indígenas, la nacionalidad hispana y la na-

---

5. Banco Mundial, **Informe sobre el Desarrollo Mundial**, Washington, 1991.

6. A partir de la demanda pública de despenalizar la homosexualidad, puesto que esta se halla tipificada en el Código Penal como un delito, ha surgido una corriente de opinión tendiente a su despenalización. Hay una presencia más pública del tema homosexual, con el apareamiento de organizaciones de gays que han realizado actos públicos e incluso desean tener representación.

cionalidad afroecuatoriana.<sup>7</sup> Por tanto el futuro Estado resultante de una reforma constitucional, debería reconocer territorios, lenguas y formas de administración política y jurídica. En las versiones más radicales de este planteamiento, se ha propuesto suprimir la actual división político administrativa.

En la tradición occidental, el término nacionalidad alude a algún grupo humano unido por vínculos de lengua, cultura y territorio. En los procesos históricos de formación de los Estados nacionales europeos después de fines del siglo XVIII, se parte del supuesto de que una nacionalidad constituye el fundamento de un Estado-nación.<sup>8</sup> Claro que todo ello ha tenido como contrapartida la existencia de minorías nacionales subyugadas por una nacionalidad dominante.<sup>9</sup> De allí que mediante luchas nacionales, algunas nacionalidades terminaron convirtiéndose en Estados nacionales. Sin embargo, las condiciones para que ello ocurra, han tenido que ver con la formación de movimientos nacionales de liberación que se han opuesto al Estado nacional del que formaban parte. Una condición fundamental para el real desarrollo de una nacionalidad, es la de un fuerte desarrollo económico.

La invocación de las organizaciones étnicas a su identidad como nacionalidades indígenas, ha sido generalmente interpretado como un camino hacia la formación de otros Estados. El Presi-

dente interino Fabián Alarcón, por ejemplo dice que "Primero hay que entender que es el planteamiento de la plurinacionalidad. Si es crear el Estado dentro del Estado, si es crear jurisdicciones propias al margen del Estado, yo no estoy de acuerdo. Si es crear una adecuada descentralización, un fortalecimiento de lo que ahora tenemos en sentido cultural, étnico, que tengan mayores mecanismos para actuar de conformidad con lo que son sectores importantísimos del país, que han estado marginados y tienen que incorporarse dentro de un todo, estoy absolutamente de acuerdo, pero nunca un Estado dentro de otro Estado, nunca estaría de acuerdo."<sup>10</sup>

Esta es una opinión -bastante compartida por la mayoría del espectro político- opuesta al planteamiento de la plurinacionalidad. Se piensa que puede dar lugar a una fragmentación del Estado, es decir a la formación de Estados-nación. Esta incompreensión va a seguir por un tiempo, en vista de que el término nacionalidad evoca el de un territorio que puede ser fragmentado de otro.

En realidad, la estructura de los grupos indígenas y afroecuatorianos es muy variada. Hay una gran diferencia entre los pueblos indígenas grandes y los chicos, así como por sus tensiones internas y externas.<sup>11</sup> El tema del territorio, muy visible, e incluso reconocido por el Estado -aunque no con un estatuto étnico- de las etnias amazónicas y

7. Consejo de Gobierno de la CONAIE, **Proyecto político de la CONAIE**, Quito, 1994.

8. Eric Hobsbawm, **Naciones y nacionalismo desde 1780**, Ed. Crítica, Barcelona, 1991.

9. El tema de las nacionalidades indígenas, estuvo presente en los planteamientos de la izquierda. Por ejemplo, en los años treinta, el Partido Comunista del Perú propuso la reivindicación de las nacionalidades quechua y aymara apoyándose en la idea staliniana de la autodeterminación de las nacionalidades.

10. *El Comercio*, 27-10-97.

11. Carlos Viteri, "Un país ficticio", *Iconos*, No.2, mayo-julio 1997, pp. 51-58.

costeñas, no puede ser adecuadamente definido en la sierra. Por otra parte, muchas organizaciones locales, se hallan realmente involucradas en la disputa del poder local, lo que implica el acceso a tenencias políticas y Concejos Municipales, donde no hay formulaciones que recurran a la idea de nacionalidad, sino, a la búsqueda de recursos del Estado. No debe tampoco ignorarse el nivel de desarrollo económico de los pueblos indígenas, que tiene grandes limitaciones en el acceso a los recursos y las desiguales capacidades de potencializarlos.

Héctor Díaz-Polanco afirma que el tema étnico en América Latina, debe ser discutido dentro del ámbito de la autonomía regional. Esto debería llevar al reconocimiento legal de esa autonomía con un estatuto étnico específico, y el reconocimiento en la constitución política del Estado. El principio básico que se halla en juego es el de la autodeterminación, entendido como la capacidad de los grupos étnicos por decidir sobre sus asuntos. El otro aspecto es el relativo a la territorialidad. Se ha destacado que estas luchas étnicas han tenido un ámbito definido por el Estado nacional.<sup>12</sup> Adicionalmente, puede darse el caso de que el Estado ecuatoriano reconozca un pluralismo jurídico con ciertas instancias de administración de justicia.<sup>13</sup> Así

mismo, el Estado, podría reconocer el nombramiento de autoridades locales en zonas de mayoría indígena. Esto último, ya viene ocurriendo de facto en la sierra con el nombramiento de tenientes políticos indígenas.

Cualquier tipo de salida que quiera darse en términos constitucionales, tiene que tomar necesariamente en consideración la opinión de las Fuerzas Armadas. En el pensamiento de la cúpula militar, aparece como indispensable el fortalecimiento del Estado nacional, en sus funciones administrativas y su capacidad de formular políticas. Se reivindica sobre todo su rol frente a la seguridad externa e interna. Esta última, si el Estado cumple un papel de solidaridad.<sup>14</sup> Con esto, se defiende lo que fue el Estado desarrollista. La opinión de los militares, será clave en el tema de las áreas estratégicas de la economía y en el de la plurinacionalidad. Esto forma parte de los conceptos de seguridad nacional y desarrollo portados por las Fuerzas Armadas.

El nuevo ordenamiento constitucional resultante de la Asamblea Nacional, tendrá que promover la estabilización y racionalización de un sistema de poder. Difícilmente se modificará el régimen presidencialista. En tanto que las propuestas tendientes a reformar la división

---

12. Héctor Díaz-Polanco, **Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios**, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1996, 2a. ed. Ver también: Andrés Guerrero, "Introducción a los proyectos de reforma constitucional "en materia de derechos de los pueblos indígenas" formulado por la Cócopa y las observaciones hechas por el Gobierno", **Ecuador Debate**, No. 41, agosto 1997, Quito, pp. 151-181.

13. Ernesto Albán, "La propuesta indígena y sus derivaciones legales", et. al., **Los indios y el Estado-país**, Ed. Abya-Yala, Quito, 1993, p. 194.

14. Gral. Paco Moncayo, "Fuerzas Armadas y desarrollo nacional", et. al. **Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia**, ILDIS-CELA-Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre, Quito, 1996, pp.71-85.

político administrativa o a diseñar una nueva regionalización, no tienen la suficiente madurez y desarrollo en la sociedad.

La institucionalidad definida por la Constitución de 1978, se encuentra seriamente vulnerada tanto por la crisis de los partidos políticos que impulsaron un nuevo sistema político, así como por el avance de una nueva legislación que ha "sitiado" a la Constitución vigente. Las reformas legales que han cambiado el anterior estatuto de las relaciones laborales, la modificación de la institucionalidad estatal, los cambios en las normas que rigen a las instituciones financieras, y el nuevo marco para el desarrollo agrario, ya han alterado principios y supuestos de la constitución vigente, puesto que ya operan algunos aspectos de desregulación de la intervención estatal.

Las medidas tendientes a la reducción del aparato de Estado que se han efectuado en América Latina, han tenido como consecuencia la producción de un déficit de institucionalidad. Por otra par-

te, el surgimiento de circuitos privados de poder que han asumido el control de la nueva institucionalidad en construcción o lo que queda de ella. Por ello, como señala O'Donnell, "... los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficits del 'Estado como burocracia' también están destruyendo el 'Estado como ley' y la legitimación ideológica del Estado."<sup>15</sup> Una situación como esta, difícilmente puede ser resuelta con una nueva constitución. Si a esto se añade la vigencia de una "ciudadanía de baja intensidad" derivada de una carencia de reales derechos ciudadanos, se tiene una seria contraposición a los principios democráticos y de justicia social.

Una de las tendencias predominantes en la cultura política ecuatoriana es la enraizada creencia de que los cambios sociales tienen que postularse como cambios en la legislación. Sin embargo, por más ordenamiento constitucional que se logre, seguirá pendiente el marco de alianzas que viabilice la reforma económica y política.

---

15. Guillermo O' Donnell, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, No. 128, nov/dic. 1993, Caracas, p. 68.

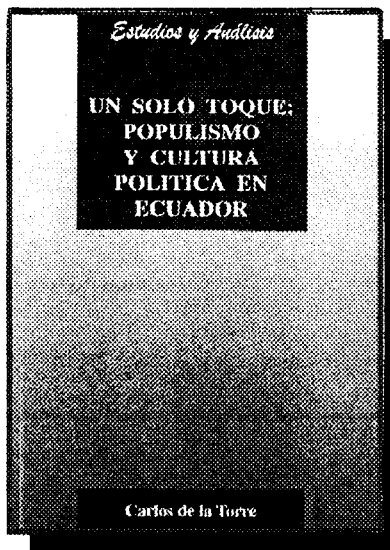
# Centro Andino de Acción Popular



---

Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre / Apartado 17-15-173 B  
Quito - Ecuador

---



**ESTUDIOS Y ANALISIS / Un solo toque: Populismo y cultura Política en Ecuador / Autor: Carlos de la Torre Espinosa / Septiembre de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador**

Este trabajo estudia los rituales electorales, analiza la oratoria de Abdalá para comprender la imagen que presentó de si mismo como el "líder de los pobres". A lo largo del texto se establecen las interacciones entre la política y la vida cotidiana, hacia explicar la manera como se configura la cultura política en Ecuador.