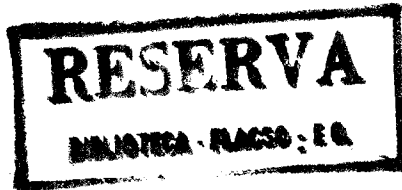
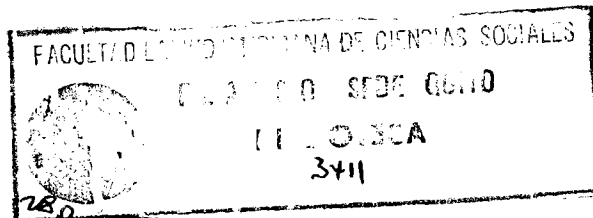


FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO



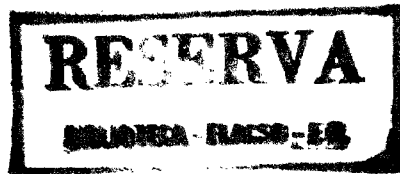
DE LA CRISIS DE REPRESENTACION POLITICA
DE 1975 AL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO
REGIMEN EN EL ECUADOR: ANALISIS DE LA
COYUNTURA 1976-1979.



Tesis para optar el título de
Maestro en Ciencias Sociales
con mención en Estudios del De-
sarrollo.

VICENTE MARTINEZ FISSAU

Quito, Diciembre de 1980



INDICE

	<u>Página</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
1- <u>El nivel específico de la presente investigación</u>	7
2- <u>La problemática de la dictadura y democracia</u>	10
3- Definición de la Coyuntura objeto de estudio	14
3.1 El debate sobre el tema	21
4- <u>Las preguntas</u>	23
5- <u>La periodización</u>	25
6- <u>Los instrumentos de observación de la coyuntura</u>	28
7- Definiciones previas	30
<u>CAPITULO I: EL AGOTAMIENTO DEL PROYECTO DE REFORMA SOCIECONOMICA: ANTECEDENTES A LA COYUNTURA 1976-1979.</u>	38
1- <u>Características Generales del período 1972-1975</u>	40
2- El agotamiento del proyecto de reforma socioeconómica: 1974-1975.	48
2.1 La crisis de representación de 1975	50
Conclusiones	60
<u>CAPITULO II: EL PERIODO DE LA INICIATIVA POLITICA DEL TRIUNFIRATO MILITAR: ENERO A DICIEMBRE DE 1976</u>	64
1- <u>El significado del cambio de gobierno del 11 de Enero de 1976</u>	69
2- <u>El escenario político: los actores y sus propuestas de resolución de la crisis</u>	72
2.1 Las Fuerzas Armadas como sujeto portador de la iniciativa política Gubernamental	74
2.1.1 El establecimiento de la iniciativa oficial: el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.	77

2.1.1.1 El contenido del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado	83
2.1.2 La implementación de la iniciativa del Gobierno: Junio a Diciembre de 1976	85
2.1.2.1 La propuesta de la tendencia derechista del Gobierno y las Fuerzas Armadas	87
2.1.2.2 El significado de las tácticas de la derecha militar en el marco de la iniciativa oficial	90
2.2 La perspectivas políticas de los partidos tradicionales . . .	94
3- <u>De la reforma socioeconómica a la reforma política: la constitución de una tendencia política de centro</u>	97
3.1 El contenido de la reforma política	99
3.1.1 Los alcances de la reforma política	103
3.2 Los portadores del discurso de la reforma política	106
3.2.1 Los partidos de la reforma:su forma de presentación en el escenario político	109
4- <u>La formación de las Comisiones Jurídicas: acontecimiento que fortaleció la iniciativa política del Gobierno</u>	111
4.1 El significado de las Comisiones para los partidos de la Reforma	114
Conclusiones	117
<u>CAPITULO III: EL PERIODO DEL DESPLAZAMIENTO DE LA INICIATIVA OFICIAL HACIA EL CENTRO: ENERO DE 1977 A ENERO DE 1978</u>	122
A- <u>La fase del desplazamiento de la iniciativa gubernamental hacia las Comisiones Jurídicas</u>	124
1- <u>Las Comisiones Jurídicas</u>	124
1.1 La temática política levantada por las Comisiones	124
1.2 La materialización jurídica de la reforma política	128
2- <u>El escenario político entre Enero y Mayo de 1977</u>	131
2.1 La opciones tácticas de los Partidos Tradicionales	132
2.2 Los portavoces de la Reforma Política:concepciones tácticas diferenciadas	134

B- <u>La fase de la reacción de las fuerzas políticas tradicionales:</u> <u>Junio de 1977 a Enero de 1978</u>	137
1- <u>El significado de los proyectos constitucionales</u>	137
2- <u>La huelga de trabajadores del 18 de Mayo de 1977</u>	139
3- <u>La reacción de las fuerzas opuestas al Plan:Junio de 1977</u> <u>a Enero de 1978</u>	142
3,1 <u>La recuperación de la tesis del Gobierno Mixto</u>	143
4- <u>Los portadores de la iniciativa oficial</u>	146
5- <u>El impacto político de los sucesos de AZTRA</u>	148
6- <u>El significado del Referendum del 15 de Enero de 1978</u>	153
Conclusiones	157
 <u>CAPITULO IV: EL PERIODO DEL APARENTE PREDOMINIO ELECTORAL DE LOS</u> <u>PARTIDOS TRADICIONALES: ENERO A JULIO DE 1978</u>	 160
1- <u>El nuevo significado de la institución de las Fuerzas Armadas</u> . .	162
2- <u>La escena electoral</u>	170
2.1 <u>Los intentos de los partidos tradicionales en ocupar el espa-</u> <u>cio político de centro</u>	170
2.1.1 <u>La descalificación de la táctica de oposición radical al</u> <u>proceso político oficial</u>	176
2.1.2 <u>La iniciativa electoral de los partidos tradicionales</u>	178
2.2 <u>El aparente relegamiento de los partidos de la Reforma</u>	181
2.2.1 <u>La posición de CFP</u>	183
2.2.2 <u>Las dos alternativas electorales de los partidos de la re-</u> <u>forma</u>	186
2.2.3 <u>Los partidos de la reforma y la escena electoral</u>	188
3- <u>El significado de las elecciones del 16 de Julio de 1978</u>	189
3.1 <u>El triunfo de la alianza CFP-Democracia Popular</u>	190
Conclusiones	194

<u>CAPITULO V:</u>	EL PERIODO DE CONSTRUCCION DE LA NUEVA DIRECCION POLITICA: JULIO DE 1978 A ABRIL DE 1979.	196
1-	<u>La fase de reacción de las fuerzas tradicionales ante el triunfo de la alianza CFP-Democracia Popular.</u>	200
1.1	El restablecimiento de las "viejas" tácticas de las fuerzas tradicionales	200
1.1.1	Los intentos desestabilizadores del proceso; la manipulación de los escrutinios	201
1.1.2	La alternativa de los partidos tradicionales de formar un "bloque único"	205
1.1.3	La convergencia "caótica" de los partidos tradicionales	208
1.2	Un intento de polarización del escenario político	210
1.3	La nueva dirección política	213
1.3.1	La defensa de la legitimidad alcanzada por las fuerzas triunfantes	214
1.3.2	La nueva imagen del centro político	215
1.3.3	El significado de la alianza CFP-Democracia Popular en esta fase	218
2-	<u>La fase de consolidación de la nueva dirección política</u>	221
2.1	La afirmación del "espíritu defensivo" de las Fuerzas Armadas	221
2.2	La dispersión de los partidos tradicionales-	224
2.2.1	La parcial "polarización" de la escena electoral	226
2.3	El centro político: la certeza del triunfo y-la "vecindad" del poder	228
2.3.1	La convergencia electoral de los partidos de centro	230
3-	<u>El significado de las elecciones del 29 de Abril de 1979</u>	232
	Conclusiones	236
	CONCLUSIONES GENERALES	238
	BIBLIOGRAFIA	
	ANEXOS	

de sectores militares a un eventual liderazgo de las tendencias derechistas, terminaron por impedir dicha convergencia.

Las tentativas de exacerbar el escenario político a través de acciones de provocación, ^{35/} no alcanzaron la connotación deseada. La multiplicación de demandas de diversos sectores, con diferente signo político, complejizaron el contexto del proceso. Por ejemplo, junto con la persistencia de numerosos conflictos laborales, se realizaron múltiples paros provinciales, de profesionales, e incluso, manifestaciones reivindicativas al interior mismo de los aparatos armados. ^{36/}

El movimiento social se presentaba con fuertes tendencias a la dispersión. Si hasta 1975, la presencia de las Tres Centrales Sindicales significaban un factor aglutinante de las demandas de los sectores populares; en 1976, el escenario social presentaba varios frentes de lucha con diferentes contenidos que debilitó la capacidad de respuesta y de efectividad políticas de los sectores populares. En consecuencia, el conflicto social tendió a disminuir su intensidad.

En esta situación, las acciones de provocación no tuvieron la respuesta social deseada que derive en una agudización del conflicto social. Más bien, derivó en el desprestigio de tales

35/ Acciones como por ejemplo, la detención masiva de religiosos en Riobamba y de dirigentes de UNADE, que no se respaldaron con una justificación válida en el medio político y social.

36/ Durante 1976 proliferaron numerosos conflictos laborales. básicamente generados por la negativa patronal a garantizar a los trabajadores estabilidad en sus puestos de trabajo. Durante el segundo semestre de este año se registraron numerosos paros provinciales como el de Riobamba, Esmeraldas, Ibarra, etc. Muchos de ellos tuvieron una clara connotación política como las demandas por mayor atención a la ciudad de Guayaquil liderada por una "Junta Cívica", que se produjo en momentos en que se exacerbaron los ataques de los partidos tradicionales contra el plan. (Junio de 1976). Paralelamente se produjeron paros de profesionales como el de Agrónomos y en entidades de salud. Sobresalen también demandas por mejoras económicas de la Policía, realizadas en el mes de Julio.

acciones y del Gobierno, haciéndose extnesivo a las Fuerzas Armadas. Estas y el Gobierno, recuperaron la "confianza pública" a través del impulso dado a la iniciativa gubernamental, única opción que justificaba la presencia de las Fuerzas Armadas en el Gobierno. De esta forma se afirmó la iniciativa gubernamental y la institucionalidad de las Fuerzas Armadas se convirtió en soporte de dicha iniciativa.

En definitiva, las acciones de la derecha militar favorecieron para que la iniciativa oficial reclutara el suficiente apoyo político para su primacía en el escenario político.

El fracaso en concertar un acuerdo entre los sectores militares derechistas y personeros del Partido Liberal, descalificó, en el corto plazo, la tesis del gobierno cívico-militar o mixto. Tesis que tuvo mayor relevancia en los últimos meses de 1976, como alternativa frente al plan. Este fracaso demostró a algunos partidos tradicionales la pertinencia de aceptar la convocatoria a participar en el plan. Es así, como varios partidos de este signo aceptan conformar las comisiones impulsando la iniciativa.^{37/}

2.2 Las Perspectivas Políticas de los Partidos Tradicionales.

El comportamiento político del sector de partidos

^{37/} El Ministro Jarrín solicitó el envío de ternas para la conformación de las comisiones. Los primeros partidos tradicionales en hacerlo fueron el Partido Socialista, ARNE y el PPP. Luego enviarán el Partido Conservador y el Socialcristianismo.

tradicionales varió a lo largo de 1976, desde el intento de convertirse en el sector portador de iniciativa política que dirija el traspaso del poder de los militares a los civiles, hasta una relativa subordinación a la orientación política emanada de la iniciativa estatal.

El intento de convertirse en sostén de la dirección implicará su forma de presentación en la escena política y el levantamiento de la tesis de la Asamblea Constituyente. Esta perspectiva será válida en la fase de construcción de la iniciativa oficial por parte de las Fuerzas Armadas y el Gobierno.

La forma de presentarse en el escenario político fue relativamente unitaria. El bloque que formaron incluyó a los principales partidos de esta vertiente ideológica.^{38/} Su presentación surge en la necesidad de proyectar una imagen política sólida, que exprese "fuerza política", en base al número de organizaciones que agrupa y "prestigio", en vista de que más de uno de sus componentes, tuvo una larga trayectoria en la vida política del país.

El sustento de la unidad estuvo dado en las expectativas de sus líderes por una inmediata participación en el poder del Estado o, al menos, de copar puestos privilegiados en la eventual Constituyente.

El impulso dado a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, tuvo por objeto imponer un esquema al juego político

^{38/} En el período en estudio, los partidos tradicionales inicialmente se hicieron presentes a través del "Frente de Unidad Civil", (Enero de 1976), que planteará la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente. Este Frente agrupó a los partidos Conservador; Socialista; Nacional Velasquista; Nacionalista Revolucionario, (PNR); Coalición Institucional Demócrata, (CID); Frente Radical Alfarista (FRA); y, al Frente Nacional Poncista. Junto con estos partidos aparecen agrupaciones de "independientes"; representantes de la empresa privada como Carlos Ponce Martínez y Esteban Cordero Borrero; etc. Ver: Universidad Católica. Op. cit. N^o 27 (Enero de 1976) pp. 26 y 27.

condicionar su funcionamiento, para que no rebase la dirección de este sector político. Por otro lado, canalizar la representación de los sectores sociales subordinados a su favor. La Asamblea Constituyente permitiría, además, elaborar una estructura jurídica que elimine posibles obstáculos en la escena electoral, como por ejemplo, impedir la presentación como candidato de Assad Bucaram, dirigente político que "amenazaba" concentrar un gran porcentaje de votación.

La táctica que se implementó fue la de tomar contacto y negociar con sectores de las Fuerzas Armadas que simpatizaban con una salida de este tipo.^{39/} Sin embargo, frente a la dirección que iba tomando el proceso de elaboración de la propuesta política gubernamental, bajo la responsabilidad del Ministro Levoyer, este bloque partidista optó por una ofensiva contra la iniciativa.^{40/}

38/ Cont.

En el mes de Mayo de 1976, anuncian la creación del "Frente de Unidad Civilista" en el que se incluyen los siete partidos ya nombrados más el partido Liberal y Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE). Estos dos últimos partidos se separarán del Frente en Junio del mismo año. En el inicio del segundo semestre de 1976, el "Frente de Unidad Civilista" permanecerá vigente pero luego perdió consistencia.

39/ En Marzo, los siete partidos agrupados en el "Frente de Unidad Civil", hicieron público que en la primera reunión del diálogo, (3 de Febrero de 1976), presentaron un planteamiento al Gobierno para que proceda a convocar a una Asamblea Constituyente. El Comercio (10 de Marzo de 1976). Esta primera reunión de diálogo fue la única presidida por el General Durán Arcentales. Con esta actitud, estos partidos, exigieron al Gobierno una respuesta a tal petitorio. En Abril, se anunció una reunión del Vicealmirante Poveda Burbano con dirigentes de los partidos tradicionales. En Julio, los liberales se reúnen con el Consejo Supremo para buscar una salida "viable" al plan presentado por el Gobierno. El "segundo diálogo" se inicia con una reunión entre Pedro José Arteta, dirigente liberal, con el General Durán Arcentales. Días antes, este dirigente liberal había manifestado su rechazo al plan por ser una "imposición". Luego de la reunión declarará que las Fuerzas Armadas "tienen la resolución irreversible de entregar el poder..." Ibid. (8 de Septiembre de 1976).

40/ A partir de la terminación del primer diálogo (15 de Marzo de 1976), los partidos tradicionales se opondrán radicalmente a la forma que adoptó la búsqueda de una fórmula de entrega del poder. Tratarán de imputar al Gobierno sus relaciones con el "comunismo" por el intento

La materialización del Plan de Reestructuración Jurídica confirmó la supremacía que tuvo la iniciativa del Gobierno en el escenario político. La reacción inmediata de los partidos tradicionales fue la de solicitar una revisión del plan, bajo el justificativo de que constituía una "imposición". La propuesta que hicieron fue de que se someta a consulta popular dos alternativas: convocar a Asamblea Constituyente o la vigencia de una Constitución. Prácticamente, se aceptó la idea del Referendum y, en consecuencia, se subordinaron parcialmente a la orientación del plan.

La negativa de las Fuerzas Armadas a modificar el plan, produjo, en este bloque, tendencias a disgregarse. Así aparecerán las tres tendencias básicas ya señaladas anteriormente. Ver página), que darán como resultado el que un buen número de estas organizaciones participen en la iniciativa oficial.

3. De la Reforma socio-económica a la reforma política: La Constitución de una tendencia política de centro.

En el marco de la competencia por la iniciativa política, en el período analizado, entre el Gobierno y el bloque de partidos tradicionales, emerge una tendencia política-ideológica que comienza a expandirse en el escenario político e incluso sirve de respaldo ideológico al Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Esta tendencia postula la realización de una

40/ de asocio con Rumania para formar una empresa petrolera (ROMPETROL). Se formará Unión Republicana, organización suprapartidista destinada a "velar por el retorno". Los siete partidos coaligados llegarán a nueve.

reforma política como mecanismo y canal de resolución de la crisis política de 1975; como basamento para la instauración de una nueva dirección política; y, como planteamiento de objetivos sociales, económicos y políticos. De esta forma, se estructura un proyecto para el conjunto de la sociedad.

Dentro de este proyecto se definen algunos actores, como por ejemplo, las Fuerzas Armadas y el Gobierno. Estos, se convierten en los principales actores responsables de lograr una solución a la crisis de 1975: organizan el escenario político en franca oposición a los partidos tradicionales; descartan la reforma socioeconómica; y, postulan la necesidad de realizar reformas de carácter político.

Partidos políticos como la Izquierda Democrática y la Democracia Cristiana se inscriben dentro de este planteamiento. Su acción política tenderá a apoyar la iniciativa estatal y oponer resistencia a la tesis de la Asamblea Constituyente. Resaltan la necesidad de reformar la institucionalidad política tradicional como requisito para la entrega del poder a los civiles.

Por último, algunos medios de información pública e intelectuales son los encargos de la elaboración y sustentación de las tesis de la reforma política. Se destaca la posición del diario El Comercio que exige una mayor coherencia al discurso de la reforma política, propone lineamientos para su aplicación práctica. Su apoyo decidido a la iniciativa oficial y a la consolidación de los partidos inscritos dentro de esta tendencia.

Esta tendencia ideológico-político se constituirá en "piso" ideológico en el cual se base el proceso político

inaugurado por las Fuerzas Armadas. Alrededor de sus principios básicos -como apoyo o rechazo- se concentrarán la mayoría de las fuerzas política y sociales pero con grado distintos de contenido.

Sus portadores orgánicos -partidos- mostrarán una evidente debilidad en su fuerza política. Más aún, frente a un escenario que todavía se organiza en base a las fuerzas tradicionales, los partidos de la reforma ven disminuída su fuerza. Al menos durante 1976.

3.1 Contenido de la Reforma Política ^{41/}

Esta propuesta plantea la necesidad de restablecer la democracia en el país como único camino para resolver la situación social conflictiva resultante del dominio de "minorías privilegiadas" sobre la "mayoría" de la población. Esta situación ha generado la existencia de dos "mundos extraños", que amenazan destruirse en cualquier momento y que ponen en peligro la existencia misma de la sociedad.

Esta amenaza que sólo puede ser evitada canalizando esta "lucha" por medios jurídicos o instituciones políticas "racionales". Pero, la utilización de estos medios e instituciones no pueden implicar, en la coyuntura presente, recoger el

^{41/} Los lineamientos básicos de esta propuesta política han sido extraídos de los editoriales del diario El Comercio y de los artículos editoriales de Jaime Chávez Granja, articulista del mencionado diario. Los editoriales revisados corresponden a los años de 1976, 1977, 1978 y parte de 1979. Sin embargo, basta con revisar los editoriales del primer semestre de 1976 para dar cuenta de los principios básicos de esta propuesta. En honor a evitar un atosigamiento de citas y al espacio, se ha prescindido de dichas citas.

tradicional andamiaje jurídico-político vigente en el país hasta hace pocos años.

En esta perspectiva se plantea como necesaria una reforma política e institucional que permita la construcción de una "nueva democracia", de una "democracia total". Democracia definida como un régimen que permita la participación política de los sectores sociales secularmente marginados; que se constituya en sustento del desarrollo económico y social del país; que logre la solución eficiente de los graves problemas económicos y sociales, por ejemplo, las migraciones campo-ciudad, la inflación, nutrición, etc.; y, como resultado final, logre el bienestar de la población y la vigencia de la "justicia social."

Por lo tanto, cuestiona la vigencia de un sistema democrático representativo que se base en modalidades e instituciones vigentes en el país cuando existió la "prepotencia" y el predominio de "pequeños grupos económicos privilegiados". Estos grupos elitarios lograron supeditar al Estado y al sistema político bajo la orientación de sus intereses particulares.

La crítica a la vieja institucionalidad, parte por replantear la relación Estado-sociedad, que se caracterizó por convertir al Estado en "guardián" de la riqueza de los grupos "oligárquicos" en detrimento de los intereses de la mayoría de la población.

Por lo tanto, se concibe como tarea ineludible, en la coyuntura objeto de análisis, evitar el regreso a un "pasado político en que rigió una democracia "limitada", donde los partidos políticos constituyeron grupos "electoreros" y "clientelísticos", expresados a través de dirigencias "caudillescas" y

formas "caciquiles" de organización. Los resultados inmediatos de este régimen partidario con la proliferación de partidos y la marginación de amplios sectores de ciudadanos de la vida política. Esta práctica contribuye al "oportunismo político."

Un punto central de esta crítica, es contra el parlamentarismo tradicional. Esta institución concebida como el símbolo más eficaz del régimen democrático y que, a su vez, refleja el nivel de desprestigio más alto del sistema político oligárquico. Se caracterizó por constituir el reducto de una práctica política "circunstancialista" y "demagógica" que en nada favoreció al progreso socio-económico del país. Esto derivó en frecuentes obstáculos a la labor del Ejecutivo y en la formación de las leyes, muchas de ellas extemporáneas a las necesidades inmediatas del país, especialmente en el campo de la economía.

Bajo esta perspectiva, se plantea la necesidad de estructurar una nueva institucionalidad democrática, que para cumplir su rol en el desarrollo económico y social, deberá buscar su permanencia y evitar la inestabilidad política característica del régimen "oligárquico". Debe constituirse en antídoto contra nuevas dictaduras, las que tuvieron su razón de ser en la ineficacia de los partidos políticos y del Parlamento para la solución de los "problemas nacionales".

La nueva institucionalidad deberá lograrse a través de la reforma:

- a. Del tradicional régimen de partidos, con el objetivo de crear un sistema partidista con un número de organizaciones acorde con las ideologías existentes en el país; que canalicen los intereses de los "ciudadanos" en base a

ideologías claramente definidas; que sus acciones se articulen con las tareas del desarrollo económico y social a través de programas que den solución a problemas tales como la inflación y costo de la vida, la industria y el agro; la distribución del ingreso y la administración es tatal; etc.

- b. Del Parlamento. Restituir su prestigio como base del régimen democrático. Es una tarea fundamental. Buscando ha cerlo más eficiente, expedito y fundamentado en la técni ca antes que reducto de la "demagogia" y escesivamente deliberativo.

Por lo tanto, sus actividades deben basarse en una vocación hacia la solución de los problemas del desarrollo y de colaboración con los otros poderes del Estado.

- c. Por último, se propugna una "reforma moral" que tendería a alcanzar una práctica política nueva, basada en el desplazamiento del quehacer político de los intereses per sonales y de élites partidarias a cambio de buscar el "in terés nacional" sustentado en el consenso y donde "ningún sector social predomine sobre el resto."

La práctica política deberá estar respaldada por la técnica y por el conocimiento profundo de la realidad nacional que amporen una administración estatal, eficiente, honesta y responsable en el logro del "bien común".

Como medidas complementarias se plantea la necesidad de una reforma global del sistema educativo, especialmente de las universidades, cuya tarea básica es la de preparar y formar los nuevos elementos que sean capaces de resolver los problemas nacionales y del desarrollo. Además, la necesidad de una reforma

a la administración estatal que la convierta en responsable, eficiente y con vocación hacia el desarrollo.

3.1.1 Los Alcances de la Reforma Política.

La reforma política planteada se levanta a partir de las necesidades del desarrollo económico. Este alcanzará su efectivo despliegue en la sociedad reformando la vieja institucionalidad política, permitiendo la maximización de los beneficios sociales y su justa distribución entre todos los sectores sociales.

En términos de la solución de la crisis política anterior se posterga la realización de la reforma socio-económica -propugnada por el Gobierno del General Rodríguez y ahora exigida por los sectores populares organizados- y se prioriza la reforma política. Se condiciona la realización de la primera al cumplimiento de la segunda. La reforma política busca desplazar a la "vieja clase política" de la dirección, control y administración del Estado. La "vieja clase política" aparece como el enemigo principal y como representación, en la politica, en la "oligarquía".

Por otro lado, esta propuesta establece una relación íntima entre las posiciones "reaccionarias" de los sectores "oligárquicos" y las posiciones, siempre "amenazantes" a la nacionalidad, del "comunismo". Las acciones de los sectores opuestos a toda reforma se articulan positivamente a las de la izquierda marxista, en la medida de que la oposición a cambios en la sociedad generan descontento popular, el que facilita las actividades de los "agitadores extremistas" que buscan manipular dicho descontento en contra de la integridad nacional.

De igual forma, las acciones "disolventes" de los "comunistas" buscan la agudización del conflicto social, creando una situación favorable para que los sectores retardatarios de la sociedad asuman la dirección política e impongan Gobiernos represivas que no favorecen en nada el desarrollo económico y social.

A partir de esta relación define su posición esta tendencia política. Cuestiona a los extremos políticos que aparecen como enemigos a enfrentar. En la coyuntura, descalifica las posiciones extremadamente liberales en la economía y postula la separación de los gremios de los trabajadores de los partidos marxistas. En definitiva, se define como una tendencia política de centro.

Con la intención de disolver las posibilidades políticas de los extremos, la reforma política apunta a la conformación de un régimen de partidos lo suficientemente capaz de ejercer la representación política. Esta deberá dotar de sustento al régimen democrático representativo; a un Estado eficiente y responsable; a una dirección política estable; y, garantizar un desarrollo económico armónico.

Las tareas fundamentales del nuevo sistema de partidos apuntan a articular a las masas con sus dirigentes; a la extensión de la "ciudadanía", como forma abstracta de presentación en la política de las clases;^{42/} a la estructuración de los mecanismos de legitimación, consenso y fiscalización de los gobernantes. Estas tareas sólo son posibles a través de

^{42/} Se considera a la ciudadanía como "la modalidad más abstracta de mediación entre Estado y sociedad". O'Donnell, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Doc. CEDES, CLACSO, Buenos Aires, 1977, p. 38.

recuperar en la política los problemas que plantea el desarrollo económico.

La imagen estatal buscada es la de un Estado responsable, o sea, capaz de cumplir sus planes y programas y responder a la delegación del poder de la cual es resultado; de un Estado equilibrado, en tanto, el equilibrio de funciones permite un comportamiento estatal ponderado; y, por último, un Estado eficiente que se oriente hacia la solución de los problemas del desarrollo, del bienestar de la población y al imperio de la "justicia social". Eficiencia que se pueda lograr a través del fortalecimiento del Ejecutivo como orientador básico de la dirección estatal. Por lo tanto, se postula una relativa supeditación de las otras funciones del Estado al Ejecutivo.

En suma, el Estado ya no representaría sólo los intereses particulares de un sector de la sociedad, sino el "interés nacional". Se comprende a la política como un nivel instrumental respecto a la economía. Es la condición de posibilidad para que el desarrollo económico pueda alcanzar su máximo despliegue en la sociedad. La política no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar los objetivos del desarrollo.

Este proceso permite una creciente integración a varios niveles. Integración regional, en tanto el país se caracteriza por una drástica diferenciación geográfica, cultural, social y económica del territorio. En lo económico y social: integración de sectores sociales tradicionalmente marginados del consumo y de la producción; integración del empresariado a las tareas del desarrollo y articulación de las actividades productivas en función de éstas. En lo político: integración entre dirigentes y dirigidos; de las fuerzas políticas organizadas

en un régimen que les garantice su libre actuación y su organicidad; por último, tanto el sistema político como el Estado integrarán las demandas de los sectores populares con las del desarrollo económico.

Para los portadores de este discurso -Fuerzas Armadas, partidos como la Izquierda Democrática y la Democracia Cristiana-, el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado constituyó el mejor instrumento para la materialización de este proyecto político. El mismo que constituyó una propuesta de más largo alcance, contrastando con las limitadas ofertas de los partidos tradicionales que se circunscribieron a presentar modalidades de mecánica para la entrega del poder a los civiles.

3.2 Los Portadores del Discurso de la Reforma Política

Durante 1976, los principales portadores del discurso de la reforma política son el Gobierno y las Fuerzas Armadas que impulsan la iniciativa estatal bajo este signo y los partidos de Izquierda Democrática y Demócrata Cristiano.

La adscripción de la iniciativa del Gobierno dentro de la reforma política, en tanto discurso justificativo de la pertinencia del Plan gubernamental, fue expresado por el Ministro Levoyer y por el Presidente del Consejo Supremo de Gobierno, Alfredo Poveda Burbano,

Levoyer dará los primeros pasos para formular el sentido político del Plan en tanto opuesto a las perspectivas de los partidos tradicionales y reiterando a la reforma como componente de la dirección política. Poveda, expresará la insti-

tucionalidad de las Fuerzas Armadas e insistirá en la necesidad de concretizar nuevas modalidades de institucionalidad política. ^{43/}

La Democracia Cristiana propugna el establecimiento de una "nueva democracia", oponiéndose al "caudillismo" y al tradicionalismo político". Plantea la necesidad de fortalecer al Ejecutivo y dotar de una amplia capacidad de fiscalización a este, por parte del Parlamento. Rechaza las senadurías funcionales en la estructura parlamentaria, planteando la necesidad de concentrar la representación política en los partidos. Por lo tanto, se adhieren al establecimiento de un régimen de partidos que incorpore un número limitado de partidos; que exija su fortalecimiento orgánico, en base a un alineamiento ideológico consistente. ^{44/}

Por último, resaltaré la incompatibilidad entre el poder económico y las funciones públicas, criticando a la "vieja política pública" que actúa bajo el influjo directo de los "grupos de presión".

La Izquierda Democrática, por su lado, propondrá una nueva estructuración estatal, en base a cuatro funciones fundamentales: la primera, la Función Legislativa a cargo de un Consejo de Legislación dedicado exclusivamente a elaborar

^{43/} El Vicealmirante Poveda Burbano en sus discursos manifestará ser partidario de que en el país se instaure una "verdadera democracia" evitando el regreso al "pasado". Por ejemplo, ver: El Comercio. (26 de Julio de 1976). Por otro lado, verá la necesidad de fortalecer los partidos políticos, criticará la fragmentación política del país. Planteará la necesidad de lograr una democracia participativa en reemplazo de una "democracia representativa de participación limitada..." que estuvo en vigencia hasta 1972. Ibid. (10 de Octubre de 1976).

^{44/} Ibid. (9 de Febrero de 1976).

leyes. El Consejo tendría una duración permanente. La segunda función estatal sería la de administración que tendría como responsable al Ejecutivo. La tercera, la Función Fiscalizadora, a cargo de la Cámara de Diputados, cuya tarea sería la de fiscalizar al Ejecutivo, durante 45 días cada año. Por último, la Función Judicial, encargada de la administración de Justicia. ^{45/}

Sin embargo de que tanto la Izquierda Democrática como la Democracia Cristiana son partidos de vocación reformista definida, existen otras agrupaciones que tienden a adscribirse en este campo, durante el año de 1976. Es el caso de una fracción del Partido Conservador, que se desprende bajo la dirección de Julio César Trujillo que hará cuyas las propuestas de rechazo a un regreso a la "vieja" institucionalidad política y la necesidad de buscar una "nueva democracia" ligada al desarrollo económico. ^{46/}

Concentración de Fuerzas Populares (CFP) no se definirá muy claramente como portador del discurso de reforma. Exigirá tan sólo el llamamiento a elecciones libres para nombrar Presidente de la República, sin mayor pronunciamiento político sobre el plan de Gobierno. Sin embargo, a su interior se evi-

^{45/} Ibid. (22 de Febrero de 1976).

^{46/} El 7 de Marzo se anuncia la escisión del Partido Conservador en dos fracciones: una, dirigida por Julio César Trujillo, que posteriormente se autodenominará Conservador Progresista. La otra, dirigida por Rodrigo Suárez Morales que recoge la postura política tradicional del partido. Ibid. (7 de marzo de 1976). Julio César Trujillo afirmará: "... estamos en la aurora de una nueva época. De nosotros depende el que en ella la justicia sea compatible con la libertad, el derecho sea instrumento del desarrollo, la igualdad ocupe el lugar que ahora ocupan las discriminaciones..." Ibid. (6 de Marzo de 1976).

denciarán tendencias hacia la reforma, como es el caso de Jaime Roldós Aguilera, que se mostrará partidario de que un nuevo orden democrático busque el desarrollo socio-económico y realice la justicia social y la libertad.^{47/}

3.2.1 Los Partidos de la Reforma: su Forma de Presentación en el escenario político.

Tanto la Democracia Cristiana como la Izquierda Democrática auspiciarán la iniciativa estatal. Plantearán la necesidad de reformas políticas como una tarea fundamental en la coyuntura. Por lo tanto, se opondrán decididamente a la tesis de la Asamblea Constituyente y a los representantes de la tradición política.

Sin embargo, estos partidos manifestarán una relativa debilidad para concentrar fuerza política, es decir, como organizaciones que demuestren capacidad de representación a nivel nacional y de movilización de masas. Son partidos de formación reciente, sin mayor experiencia política. Más aún, frente a un escenario político donde, aparentemente, todavía priman las fuerzas políticas tradicionales, los partidos de la reforma verán disminuida su presencia. Los partidos tradicionales aparecerán mejores posibilidades en la medida de que son mejor conocidos por gran parte de la población por su larga trayectoria política.

^{47/} También el Abogado Roldós manifestó su rechazo a las senadurías funcionales. Ver: Ibid. (24 de Febrero de 1976).

Sumándose el hecho de que los partidos de la reforma estuvieron en receso obligado durante el primer quinquenio de la década, de igual forma que el conjunto de partidos, en detrimento de su crecimiento orgánico. En cierta medida, estas organizaciones resultaban una incógnita sobre los resultados que podrían alcanzar en un acto electoral. En el período que nos ocupa, no fueron la vanguardia en el escenario político. La defensa de la tesis de reforma política, básicamente la portó el Gobierno y las Fuerzas Armadas.

Se suma, el hecho de que su forma de presentación en el escenario político es como individualidades políticas antes que como un frente o bloque de fuerzas. Individualidades enlazadas tan sólo por su adscripción al discurso de reforma política, sin que logren materializar un mayor entendimiento que manifieste su homogeneidad. Este hecho contrasta radicalmente con los partidos tradicionales, los cuales se muestran proclives a la formación de un bloque con relativa coordinación en sus acciones políticas.

Sin embargo, la Democracia Cristiana manifestó la necesidad de la conformación de un frente que permita una plataforma común de acción. Esta acción común se la concebía, para el período, como de lucha ideológica para la defensa de los postulados de reforma política.

La Izquierda Democrática, por su lado, mostrará un comportamiento dubitativo frente a la iniciativa gubernamental. Esta organización se definió decididamente partidaria de la reforma política y evitó concertar cualquier tipo de alianza política.

Sin embargo, tendió a converger con tesis de los partidos tra
dicionales, como es el caso de la tesis, patrocinada por el
partido Liberal, que propugnaba la formación de un Gobierno
mixto (cívico-militar), que reemplace al Triunvirato militar.
La Izquierda Democrática apoyó esta tesis a condición de que
el nuevo Gobierno sea "progresista". ^{48/}

4. La formación de las comisiones: acontecimiento que for-
taleció a la iniciativa política del Gobierno.

La formación de las comisiones encargadas de elaborar dos
textos constitucionales y las leyes de Partidos y de Eleccio-
nes, significó la aceptación a la convocatoria gubernamental a
participar en el plan, por parte de gran parte de las fuerzas
políticas. Se ratificó la pertinencia política de la iniciati-
va oficial en el corto plazo y el desplazamiento de iniciati-
vas políticas provenientes del espectro de partidos tradiciona
les.

La formación de las comisiones fue prevista para el mes
de Agosto. Sólo se concretizará en el mes de Diciembre. ^{49/} El
contexto social y político en que se procesa la decisión oficial
es extremadamente complejo. Por un lado, la exacerbación del

^{48/} Junto con el Partido Liberal, sostuvieron la tesis del gobierno in-
terino del Partido Velasquista, el Nacionalismo Revolucionario y
el Frente Poncista.

^{49/} El decreto de formación de las Comisiones Jurídicas se lo expide
el 17 de Diciembre de 1976.

movimiento social disperso^{50/} por efecto de la política económica de "estabilización" seguida por el Gobierno; las provocaciones emanadas de sectores del Gobierno causaron tensiones en la escena política; la búsqueda de una alternativa al plan oficial con la participación de personeros del Gobierno y que se concretaban en la propuesta de formar un Gobierno "mixto", crearon un ambiente de inestabilidad política.

Básicamente, la forma de presentación del Gobierno se tornó contradictoria. Por un lado, impulsaba el Plan de Reestructuración Jurídica y, por otro, respaldaba acciones que apuntaban en dirección opuesta a dicho plan. Esta forma de presentarse generó dudas y disminuyó la confianza en el Gobierno por parte de los diversos actores, derivándose una situación que tendió a desorganizar el escenario político y desprestigió al Gobierno y a las Fuerzas Armadas.

En esta situación, actitudes como las del Ministro Jarrín que constantemente realizaba denuncias de "maniobras subversivas" que, supuestamente, se realizaban en contra del Gobierno y prohibió la realización de reuniones políticas sin previo permiso del Ministerio de Gobierno, crearon inseguridad a la libre actuación de los partidos políticos. Además, se suma,

50/ Como ya se señaló en páginas anteriores, el movimiento social, en este período tendió a perder su cohesión en base a la dirección de las Centrales Sindicales. En este período, sin embargo, a pesar de debilidad de una dirección unitaria del movimiento social, su exacerbación coadyugó a aumentar las tensiones políticas .

al finalizar el año de 1976, la renuncia de los principales personeros del frente económico, etc. ^{51/}

La reacción de los partidos fue la de considerar que no existen garantías para la continuación del proceso de restauración jurídica. La lucha por el liderazgo interno de las Fuerzas Armadas se transparentó al escenario político, producto de este contexto, reflejando las presiones a que estuvo sujeta la institución. ^{52/}

El decreto de formación de las comisiones buscaba, ante todo, recuperar legitimidad y sustento para el Gobierno e imponer una adecuada ordenación del escenario político. En este sentido se dirigen, también, medidas como la amnistía decretada para los presos políticos.

En esta perspectiva, el Gobierno formó las comisiones con representantes políticos y gremiales que reflejaban un amplio espectro político y social. Constaron representantes de las fuerzas tradicionales; de centro; de la izquierda marxista; con representantes sindicales y de las Cámaras de la Producción, etc. ^{53/}

^{51/} El 8 de Noviembre se anunció la renuncia del Gerente del Banco Central, Danilo Carrera. Posteriormente, el 17 de Noviembre, renunció el Ministro de Finanzas, César Robalino y el Presidente de la Junta Monetaria, José Salazar Barragán. Las razones que se dieron para tales renuncias fueron de que existían "desacuerdos" con otros funcionarios del equipo económico. Sin embargo, la pugna derivó por las dificultades que vivía el Banco "La Previsora" y de las medidas que el Gobierno debía adoptar al respecto. Ver: Revista Nueva, N° 36 y 37. (Diciembre de 1976-Enero de 1977). p. 24 y ss.

^{52/} El 13 de Diciembre se anuncia un "desacuerdo entre dos generales" de las Fuerzas Armadas. El Comercio. (13 de Diciembre de 1976). La negativa del General Solón Espinoza a aceptar el Ministerio de Finanzas, primero, luego el Ministerio de Agricultura, lo llevó a un enfrentamiento con el General Durán Arce. Finalmente se dio de baja al General Espinoza por "atentar" contra la estabilidad de las Fuerzas Armadas. Ibid. (29 de Diciembre de 1976).

^{53/} Por los partidos tradicionales, estuvo ARNE; el PPP; el Partido Conservador, dirigido por Suárez Morales; por la tendencia de Centro,

Con este amplio espectro político y social se confirmó el respaldo a la iniciativa oficial y el impulso para su posterior continuación.

4.1 El significado de las Comisiones para los Partidos de la Reforma.

La convocatoria a la participación en las comisiones, fue comprendida de diferente manera por los dos principales partidos de la reforma.

Por un lado, la Izquierda Democrática condicionó su participación en dichas comisiones a que el Gobierno las estructurara con hombres "progresistas" que garanticen la realización de cambios en el país. Sin embargo de esta justificación, la Izquierda Democrática se mostró tácticamente distante del Gobierno. Su interés es construir una imagen de partido sin compromiso con la dictadura. Se define como un partido democrático y, por lo tanto, antidictatorial. En esta medida, se niega a participar en las comisiones.^{54/}

Este mismo sentido se lo puede encontrar en su convergencia con la tesis del gobierno cívico-militar sustentada por el Partido Liberal. Buscan un gobierno no comprometido con el desgaste político de la administración militar y que se defina por su vocación democrática.

53/ Cont.

la Democracia Cristiana. Por la Izquierda Marxista, la Unión Democrática Popular (UDP). Por el populismo, el CFP y el Nacional Guevarismo. Además, representantes de la tecnoburocracia e independientes; representantes de las Cámaras de Comercio y de la CEOSL; etc. Los partidos que no participaron fueron el Velasquista; el PNR; el Liberal y la Izquierda Democrática.

54/ La Izquierda Democrática se retiró de las comisiones aduciendo que "los ciudadanos que las conforman, en su mayoría, no son garantía para introducir cambios sustanciales a las estructuras políticas, sociales y culturales..." Ibid. (19 de Diciembre de 1976).

Claro está, que al patrocinar dicha iniciativa y frente a su eventual realización, la Izquierda Democrática podría alcanzar puestos directivos y de negociación que deriven en el fortalecimiento del partido.

Por el lado de la Democracia Cristiana, esta verá a las comisiones como la oportunidad para lograr una plataforma de difusión del discurso de la reforma política, de apoyo al proceso de reestructuración jurídica e intentar imponer, en alguna medida, una direccionalidad política a las comisiones, favorable a la reforma.

Esta intención se manifestó en su propuesta a fin de que las comisiones sean conformadas por representantes de los partidos políticos; de las tres centrales sindicales; y, por las Fuerzas Armadas. ^{55/} La Democracia Cristiana buscaba desplazar las tesis políticas de los partidos tradicionales, que desvirtuaban el espíritu de reforma que inspiró inicialmente el plan.

Se contaba que, tanto las Fuerzas Armadas como los trabajadores, serían favorables a la iniciativa reformista, en tanto, los representantes de los partidos quedarían en relativa minoría, con lo que se concretaría el triunfo de las tesis de la reforma.

En definitiva, se materializaron dos puntos de vista de los partidos de la reforma respecto a las comisiones: una de participación entusiasta en ellas, y, otra, de marginación,

^{55/} Ibid. (9 de Marzo de 1976).

en las perspectivas de fortalecer posiciones "antidictatoriales". ^{56/}

^{56/} El Partido Demócrata Cristiano fustigó la negativa de la Izquierda Democrática a participar en las comisiones. Dijo estar en "desacuerdo con grupos políticos que buscan un seguro para colaborar... Ibid. (22 de Diciembre de 1976).

CONCLUSIONES

1. En este período, (Enero a Diciembre de 1976) el escenario político se organizó en base a la pugna entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno y los partidos tradicionales. Estos actores compitieron por lograr el predominio de sus propuestas e iniciativas que respalden un procedimiento de transferencia del poder a un Gobierno civil.

Los partidos tradicionales propusieron la formación de una Asamblea Constituyente. A través de ella deseaban lo grar compromisos políticos que les permita asegurar su presencia en el próximo Gobierno y supeditar a las nuevas fuerzas políticas y sociales a sus iniciativas. Particularmente deseaban evitar el acceso a la dirección estatal de CFP, principal fuerza política del país.

El Gobierno no aceptó esta propuesta. Optó por buscar un procedimiento que no sólo entregara el poder a los civiles, sino que sienta las bases de un nuevo régimen democrático. En este sentido, oficializó el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, como procedimiento que per mita la participación de los nuevos sectores sociales y políticos. Además, buscó la discusión amplia, sobre la necesidad de realizar reformas a la tradicional institucionalidad política vigente en el país.

2. El procedimiento seguido por el Gobierno implicó la consulta amplia de las demandas existentes en el país. Este consiguio un amplio consenso para desplazar la propuesta de los partidos tradicionales.

Al final del período, se constata que la mecánica de construcción de un nuevo régimen democrático propuesta por el Gobierno, logró imponerse en el escenario político y

desarticuló las pretensiones de los partidos tradicionales de convertirse en los portadores de la iniciativa política en este período.

3. En definitiva, el tema de la constitucionalidad, que inicialmente fue portado por los partidos tradicionales, es operativizado e impulsado por las Fuerzas Armadas y el Gobierno. De esta forma, el tema constitucional logró predominar en el escenario político bajo la iniciativa oficial que buscó articularlo con demandas democráticas sustantivas.

Los partidos tradicionales se vieron obligados a comprometerse formalmente con la orientación dada al tema constitucional por el Gobierno pero, simultáneamente, buscaron replantear la correlación de fuerzas en su favor a través de propuestas dictatoriales. De esta forma, a través del tema de la constitucionalidad, la discusión política se orientó en base a la disyuntiva entre democracia y dictadura.

4. En este período, se hacen presentes interlocutores válidos de la iniciativa oficial. Es decir, partidos como la Democracia Cristiana y la Izquierda Democrática son partidarios de un procedimiento de entrega del poder a los civiles y de construcción de un nuevo régimen que dé cabida a los nuevos sectores sociales, y, por lo tanto, que desplace a los partidos tradicionales del predominio en la vida estatal.
5. La iniciativa del Gobierno tuvo un soporte ideológico: la existencia en la sociedad de una propuesta que planteaba la crítica a la tradicional institucionalidad democrática.

Este discurso, planteaba la necesidad de una reforma política, que establezca las mecánicas democráticas de ejercicio político y canalice la representación orgánica de los nuevos sectores sociales, a través, de una nueva institucionalidad basado en el fortalecimiento del sistema partidario.

Los contornos ideológicos de esta propuesta se harán presentes en este período y alcanzarán vigencia a través de la iniciativa del Gobierno. El Plan de Reestructuración Jurídica, instrumento operativo del Gobierno para la construcción de un nuevo régimen, se basó en la necesidad de la reforma política. En estos principios se inspiró y dió curso a que estos alcancen difusión e interpelen a los diferentes sectores sociales y políticos,

6. En este período se constatan variaciones en el sistema político. Los partidos políticos se convierten en los principales actores. Los gremios pasan progresivamente a un segundo plano en el escenario, sin que esto signifique que se haya invalidado la articulación gobierno-gremios, que sobrevive a la coyuntura anterior,

Los gremios laborales se convirtieron en los principales demandantes de la reforma socio-económica propuesta por el anterior Gobierno. Los empresariales, seguirán exigiendo políticas económicas de fomento a la producción y tenderán a converger con los partidos tradicionales en sus petitorios de formar una Asamblea Constituyente.

Los gremios pasarán a ocupar posiciones en los extremos del escenario político y no tendrán la misma presencia política que los años precedentes.

7. Al final del período se constata la relativa desarticulación interna del bloque de partidos tradicionales. En este bloque, se anidaron varias alternativas tácticas frente al fortalecimiento de la iniciativa oficial en el escenario político.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas a través del Gobierno fueron el principal actor político que impulsó el tema constitucional y democrático, a pesar de existir a su interior tendencias negativas a este comportamiento. Sin embargo, prevaleció el robustecimiento institucional que se convirtió en un factor fundamental para el sustento de la iniciativa política del Gobierno.

8. En definitiva, la búsqueda de formas democráticas de relación entre la sociedad y el Gobierno sirvieron de canal de procesamiento del conflicto planteado a varios niveles en 1975. Es decir, tanto la contradicción entre los sectores de trabajadores y empresarios como entre el Gobierno y los partidos políticos, encontraron canales de disolución, en el corto plazo, a través de la convocatoria oficial a la construcción de un nuevo régimen democrático.

De esta forma, las expectativas de los diferentes sectores sociales y político se orientaron en base al tema constitucional-democrático, la que obligó al establecimiento de un nuevo escenario político y a sentar las primeras bases de nuevos canales de representación.

9. Por último, la orientación que adoptó el movimiento político en base a la propuesta de democratización del país que supo la realización de una reforma política, está articulado a la modalidad de desarrollo económico que

prevalecía en el país. Es decir, reforma política, democracia son términos de una ecuación que se articulan íntimamente con las necesidades del desarrollo económico. Este, dependerá de la vigencia de una democracia en la que se retorne la institucionalidad política vigente, según la propuesta que comenzó a predominar en la coyuntura.

Además, la reformulación de la institucionalidad política implicó impulsar la modernización del Estado, es decir, construir un tipo de Estado más acorde con los avances alcanzados en el aparato productivo. En definitiva, se plantea la construcción y perfeccionamiento de una forma estatal más típicamente capitalista.